

Italia. Genitorialità, lavoro e condizioni della conciliazione

Tindara Addabbo, Massimo Baldini

RPS

L'articolo esamina i principali risultati relativi alla difficoltà di conciliazione tra tempi di vita e di lavoro nel nostro paese.

Prende poi in esame un aspetto particolare di questa difficoltà, ovvero l'incapacità di realizzare pienamente i piani di fecondità desiderata. Analizzando i dati relativi ad una

indagine sulle condizioni di vita delle famiglie di una provincia italiana ad alto benessere, si riscontra empiricamente un effetto positivo del tipo di lavoro della donna sull'ampiezza del gap tra numero di figli desiderati ed effettivi. Concludono alcune considerazioni di policy.

1. Introduzione

La presenza di una scarsa compatibilità fra tempi di vita familiari e di lavoro in Italia, oltre ad essere rilevata direttamente attraverso indagini sul campo¹, emerge indirettamente anche dai bassi tassi di attività femminili. Oggetto di questo studio è l'analisi dei fattori che maggiormente interagiscono con la probabilità di esperire problemi di conciliazione e di un mancato raggiungimento della dimensione desiderata del nucleo familiare. A questo fine sintetizzeremo i risultati di un'indagine sulle condizioni socioeconomiche delle famiglie in provincia di Modena, che consente di analizzare il nesso esistente fra il mancato raggiungimento della dimensione familiare desiderata e la condizione lavorativa, in un contesto potenzialmente molto favorevole per l'inserimento lavorativo delle donne, in virtù di una diffusio-

¹ Ci riferiamo ad esempio ai risultati dell'indagine Istat su un campione di 50.000 donne intervistate nel 2002 a distanza di circa 18-21 mesi dalla nascita del figlio. In base a questa indagine il 35,7% delle lavoratrici risulta avere problemi di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro (Istat, 2004, p. 302). La stessa indagine (Istat, 2004, p. 301) riscontra che fra le madri occupate in gravidanza il 6% è stata licenziata e il 14% non lavora più al momento dell'intervista (che avviene 18-21 mesi dopo la nascita) per orari ritenuti inconciliabili con la vita familiare o per dedicarsi in modo esclusivo agli impegni di cura.

ne decisamente superiore dei servizi all'infanzia rispetto a quanto avviene in media in Italia, e di un tasso di occupazione complessivo molto elevato.

Seguono alcune considerazioni di *policy* su quali politiche possono essere intraprese per rendere i tempi più compatibili e per ridurre il *gap* fra dimensione desiderata e dimensione effettiva del nucleo familiare.

2. *Le difficoltà di conciliazione*

Nel 2002 il tasso di occupazione delle donne fra 15 e 64 anni in Italia è pari al 42% (contro il 69% per gli uomini) e il tasso di occupazione full-time per le donne in età lavorativa è pari al 39% (Istat, 2003). Pur in aumento, il part-time risulta ancora scarsamente diffuso e, a fronte di una offerta di lavoro part-time insoddisfatta dalle imprese, esiste una percentuale elevata di donne che lavorano a tempo parziale in modo involontario, in particolare al Sud, e al Centro Nord nelle fasce di età inferiori ai 35 anni (Rustichelli, 2004). Si noti poi che in presenza di figli in età prescolare l'incidenza del lavoro part-time determinato dalla necessità di far fronte a carichi di lavoro domestico viene dichiarata dal 47% delle lavoratrici part-time nel Centro Nord e dal 24% delle donne che lavorano part-time al Sud (Rustichelli, 2004). L'incidenza di lavoro part-time motivato dall'esigenza di cura familiare fra le madri è pari al 70% e cresce al diminuire dell'età dal figlio (sino all'89% per le madri di figli di età inferiore ai tre anni che lavorano part-time)².

Accanto ad un *gap* nei tassi di attività e di occupazione a svantaggio delle donne, nel nostro paese si osserva un accentuato squilibrio nella distribuzione del lavoro non pagato (domestico e di cura), con tempi di lavoro totale per le donne in media decisamente più elevati di quelli maschili:

«Se si considera il lavoro di cura e il lavoro extradomestico, secondo i dati dell'Indagine multiscopo del 2001 il 48,4% delle donne in coppia con figli fino a 13 anni lavorano più di 60 ore a settimana contro il 12% degli uomini» (Sabbadini, 2004, p. 124).

A fronte di un orario di lavoro prevalentemente full-time, la diffusione di servizi all'infanzia a tempo pieno è molto scarsa, e distribuita in modo assai eterogeneo sul territorio. La percentuale di bambini della

² Istat (2003, p. 295).

fascia 0-2 anni iscritti ai nidi pubblici in media si colloca attorno al 6,5% (Istituto degli Innocenti, 2002), ma al Sud è assai inferiore³.

Coerentemente con questi vincoli di modalità di svolgimento del lavoro pagato, di disponibilità di servizi all'infanzia e di maggiore carico complessivo di lavoro domestico e di cura per le donne, le indagini sul campo rilevano difficoltà di conciliazione per le nuove madri (Istat, 2004). I dati statistici disponibili mostrano inoltre una riduzione dei tassi di attività in corrispondenza della presenza di figli al di sotto dei tre anni di età (Carbone e Venuleo, 2004).

Nel 2002 il Centro di analisi delle politiche pubbliche del Dipartimento di Economia politica dell'Università di Modena e Reggio Emilia ha condotto una indagine⁴ sulle condizioni di vita delle famiglie della provincia di Modena, un'area ad elevata partecipazione femminile al mercato del lavoro e caratterizzata da una presenza di servizi all'infanzia assai superiore alla media italiana⁵. Da questa indagine si ricava che il 32% dei coniugi/conviventi in famiglie in cui entrambi i membri della coppia risultano occupati esperisce difficoltà di conciliazione (35% delle donne e 29% degli uomini). Inoltre l'analisi, attraverso l'elaborazione delle risposte degli intervistati in merito alle strategie da porre in atto per risolvere i problemi di incompatibilità fra tempi di vita e di lavoro, mostra come il 51% delle persone che avvertono queste difficoltà vorrebbe ridurre l'orario di lavoro pagato (anche sopportando una riduzione proporzionale del reddito da lavoro). Accanto all'indicazione di una riduzione dell'orario di lavoro pagato, il 30% dei padri e il 13% delle madri richiederebbero orari di lavoro più flessibili, il 12% dei padri e il 14% delle madri richiede un cambiamento negli orari di negozi e servizi pubblici, mentre il 22% delle madri desidererebbe ridurre il lavoro domestico e di cura⁶.

³ Si osserva infatti un'incidenza dei posti nido disponibili sul totale della popolazione di bambini da 0 a 2 anni di età al 30/09/2000, attorno all'1% in Campania e in Calabria e oltre il 17% in Emilia-Romagna.

⁴ L'indagine (Icesmo, Indagine sulle condizioni economiche e sociali delle famiglie della provincia di Modena) è stata realizzata nel corso del 2002 attraverso la somministrazione diretta di un questionario strutturato a un campione di 1.235 famiglie residenti in Provincia di Modena (mantenendo la significatività statistica oltre che a livello provinciale a livello del Comune di Modena), per una descrizione più completa dell'indagine e dei risultati si rinvia a Baldini, Bosi e Silvestri (2004).

⁵ Nella città di Modena, nell'anno scolastico 2004/05 l'incidenza di iscritti ai nidi comunali e convenzionati sul totale dei bambini da 0 a 2 anni di età ha raggiunto il 35%.

⁶ Per un'analisi più estesa delle risultanze dell'indagine sui problemi di concilia-

La stima di un modello multivariato sulla probabilità di avere problemi di conciliazione sui dati Icesmo mostra come il problema sia maggiormente sentito dalle donne (in coerenza con il maggiore carico di lavoro non pagato che anche nel contesto analizzato le donne presentano), al crescere delle ore di lavoro settimanali e in presenza di ore effettive di lavoro pagato superiori a quelle desiderate (Addabbo e Picchio, 2004).

3. *Quando il problema è il raggiungimento della fecondità desiderata*

Per alcuni gruppi della popolazione tuttavia il non soffrire di problemi di conciliazione fra tempi di vita familiare e lavorativa è probabilmente legato al non avere raggiunto la dimensione desiderata del nucleo familiare, o al non essere usciti dalla famiglia d'origine. Per trarre considerazioni di *policy* al riguardo riteniamo sia utile guardare quindi anche al *gap* fra il numero di figli effettivi e il numero di figli desiderato, facendo ancora uso dei dati dell'indagine Icesmo. In media il numero di figli desiderato risulta pari a 2 contro una realizzazione pari in media a 1,37 figli. Circa il 45% degli uomini e delle donne coniugi o conviventi che hanno risposto a una domanda sul numero desiderato di figli⁷ risulta desiderare più figli rispetto a quanti ne ha. L'indagine mostra (figura 1) che il *gap* fra numero dei figli effettivo e numero di figli desiderato è ovviamente più ampio nelle prime fasce di età (in presenza di un processo di fertilità non ancora completato), ma non si chiude neppure al termine del periodo fertile.

I dati presentati mostrano dunque un forte squilibrio fra il numero di figli desiderato e quello effettivo che, si noti, non riguarda solo le coorti più giovani. Anche le più anziane sono riuscite a generare, in media, solo circa il 75% dei figli desiderati. Quale nesso esiste fra il *gap* osservato nella fecondità e la condizione professionale? Per rispondere a questa domanda, oltre ad un'analisi descrittiva contenuta nelle figure 2 e 3, abbiamo effettuato una stima microeconomica cercando di isolare la condizione professionale fra i fattori che influenzano il *gap* fra fecondità effettiva e fecondità desiderata⁸.

zione si veda Addabbo (2005) e Addabbo, Picchio (2004).

⁷ La domanda posta al capo famiglia e al suo/a partner utilizzata per ricostruire il numero di figli desiderato è «Quanti figli vorrebbe o avrebbe voluto avere?».

⁸ Per un'analisi più approfondita dei fattori che influenzano il non raggiungimento del numero di figli desiderato nel campione si rinvia a Addabbo e Baldini (2005).

Figura 1 - Rapporto tra figli effettivi e figli desiderati per classe di età e sesso

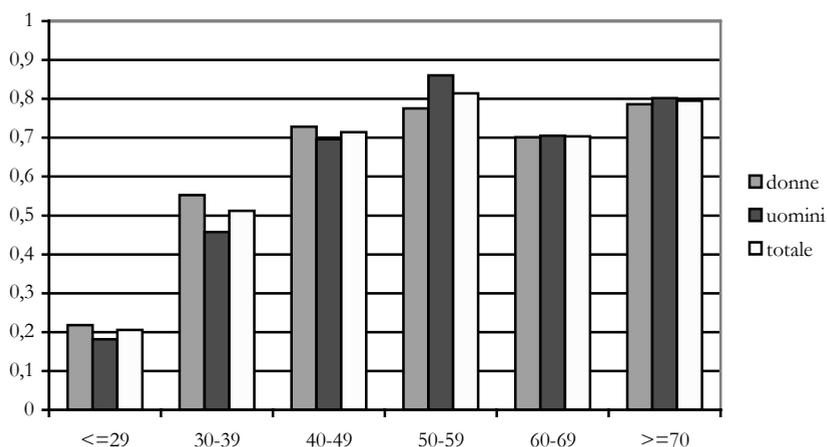


Figura 2 - Fecondità effettiva e fecondità desiderata per condizione professionale - Individui con più di 40 anni

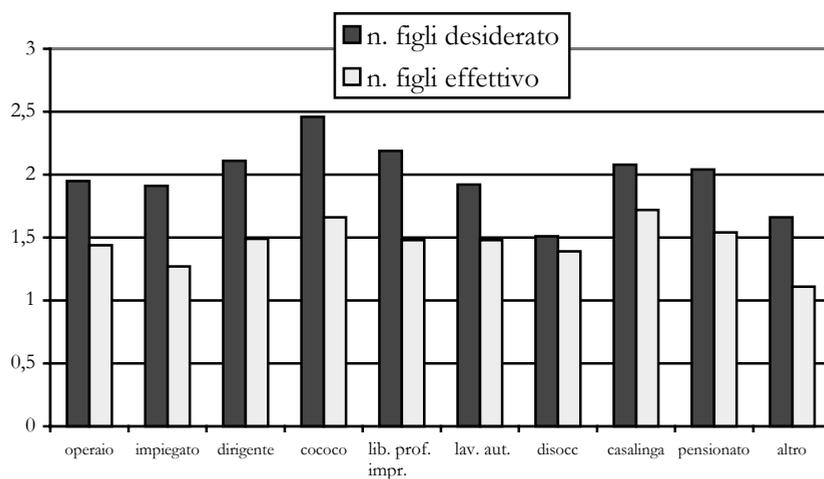
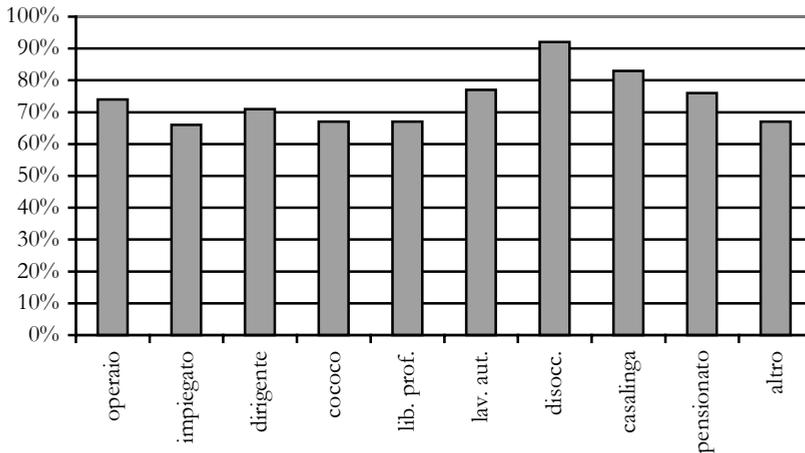


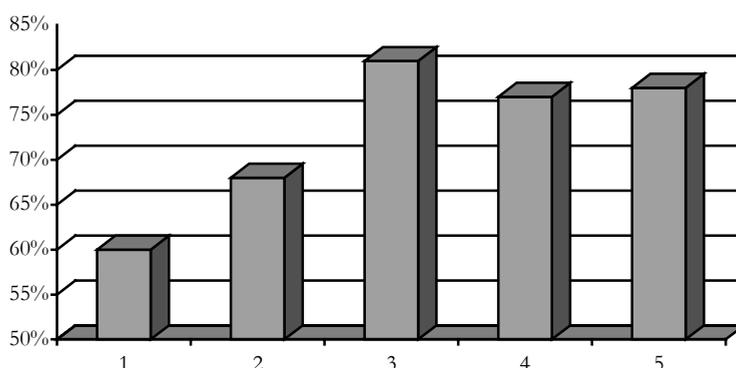
Figura 3 - Rapporto tra numero di figli desiderati ed effettivi per condizione professionale - Individui con più di 40 anni



La figura 2 mostra il numero di figli effettivi e desiderati per professione della persona intervistata, mentre la successiva si concentra sul sottogruppo di rispondenti con età superiore ai quaranta anni, al fine di ridurre l'effetto dovuto al non completato ciclo riproduttivo. La distanza fra il numero di figli effettivo e il numero di figli desiderato è molto ampia per chi ha un contratto di collaborazione coordinata e continuativa. Questo risultato quantitativo è coerente con quanto emerge da un'indagine qualitativa svolta nello stesso territorio provinciale attraverso interviste semistrutturate rivolte a un campione di lavoratori e lavoratrici con questa forma contrattuale (Addabbo e Borghi, 2001). La differenza fra il numero di figli effettivi e desiderati è molto vicina ad 1 per chi ha un contratto di collaborazione coordinata e continuativa, 0,71 fra i liberi professionisti, e 0,64 fra gli impiegati direttivi o quadri. Nel complesso degli ultraquarantenni, il rapporto tra il numero dei figli effettivi e la fecondità desiderata è pari al 75%. Oltre alle difficoltà di conciliazione tra vita familiare e vita professionale indotte dal tipo di lavoro, la possibilità di realizzare i piani di fecondità dipende da molti altri elementi, tra i quali spiccano il momento in cui si è lasciata la famiglia di origine, e le disponibilità di reddito del nucleo familiare. La figura successiva mostra che il rapporto tra il numero di figli desiderati ed effettivi è decisamente cre-

scente all'aumentare del reddito familiare.

Figura 4 - Rapporto tra figli effettivi e desiderati per quintile di reddito monetario familiare - uomini e donne tra 40 e 65 anni



RPS

Tindara Addabbo, Massimo Baldini

Per isolare l'effetto della condizione professionale sul raggiungimento della fecondità desiderata abbiamo stimato un modello che pone in relazione il *gap* osservato fra numero di figli effettivi e desiderati e variabili individuali e familiari che possono influenzarlo (tab. 1).

Alcuni risultati derivanti da questa stima possono a nostro avviso fornire spunti di riflessione in termini di *policy*. Il divario tra il numero di bambini desiderato e quello effettivo è più ampio per i *single* e per chi proviene dal meridione o da altre nazioni (forse per la scarsità di aiuti nella cura dei bambini da parte di parenti, un fattore che Del Boca (2002) verifica avere una influenza molto significativa sulla fecondità). Si pone quindi un problema nell'accesso ai servizi all'infanzia e nella creazione di un supporto nella fase di cura per chi non ha reti di aiuto informale.

Ricordiamo a questo proposito come proprio il ricorso alle reti informali sia particolarmente diffuso in Italia nelle fasi in cui sono maggiormente sentiti problemi di conciliazione, e possa contribuire a rendere orari di lavoro e di servizi compatibili in presenza delle rigidità e non sincronizzazione dei servizi osservate⁹.

Concentrandoci sulle condizioni lavorative, il *gap* aumenta per i collaboratori coordinati e continuativi e tra i disoccupati.

⁹ Sulla diffusione delle reti di aiuto informale si veda Sabbadini (2004).

Tabella 1 - Fattori che influenzano la differenza tra la fecondità desiderata e quella realizzata

	Coeff.	S.E.	t
Donna	-0,04	0,06	-0,64
Età	-0,00	0,00	-0,87
Single	0,35	0,08	4,64
Nato nell'Italia meridionale	0,16	0,08	1,97
Nato all'estero	0,16	0,11	1,39
Operaio	-0,11	0,11	-1,01
Impiegato	0,12	0,11	1,07
Manager	-0,05	0,15	-0,3
Collaboratore continuativo	0,73	0,23	3,17
Libero professionista	0,09	0,15	0,56
Autonomo	-0,00	0,13	-0,02
Disoccupato	0,81	0,19	4,16
Pensionato	0,05	0,11	0,46
Settore pubblico	-0,12	0,15	-0,78
Part time	-0,07	0,11	-0,69
Ore di lavoro domestico	-0,01	0,00	-3,54
Log del reddito familiare	0,03	0,05	0,52
Difficoltà a conciliare i tempi	-0,07	0,07	-1,02
Costante	1,31	0,60	2,19
Numero di osservazioni	923		
R ²	0,10		

Una possibile obiezione all'analisi della differenza tra figli effettivi e figli desiderati consiste nel fatto che questo *gap* può dipendere dalla presenza di problemi fisici, che rendono impossibile, e prescindere da ogni altra circostanza, la realizzazione dei desideri. Abbiamo quindi ristretto l'analisi alle donne che hanno già almeno un figlio, e che comunque dichiarano di avere un numero di figli desiderati superiore a quello dei figli effettivi (tab. 2).

Come si può notare emerge un significativo effetto del reddito familiare sulla realizzazione dei propri piani di fecondità: un maggior reddito familiare riduce il *gap* percepito nel numero preferito di bambini. Permane inoltre l'effetto riscontrato rispetto alla condizione profes-

sionale.

Tabella 2 - Fattori che influenzano la differenza tra fecondità desiderata ed effettiva, per le donne che hanno almeno un figlio

	Coeff.	S.E.	t
Età	0,014709	0,0041469	3,55
Età a cui si è lasciata la famiglia di origine	-0,0097428	0,0082176	-1,19
Anni di istruzione	-0,0244541	0,0113909	-2,15
Nata in meridione	0,0603646	0,1114072	0,54
Nata all'estero	0,0399843	0,1779901	0,22
Impiegata	0,4664669	0,0913492	5,11
Dirigente	0,3351827	0,2490438	1,35
Collaboratrice continuativa	0,7541454	0,459175	1,64
Libera professionista	0,3849037	0,2446472	1,57
Autonoma	0,1335556	0,1982795	0,67
Disoccupata	0,547376	0,3132736	1,75
Pensionata	-0,1793444	0,1183305	-1,52
Part-time	-0,101941	0,0978633	-1,04
Settore pubblico	0,0996219	0,2917255	0,34
Log reddito familiare	-0,1803462	0,0777638	-2,32
Ore di lavoro domestico del partner	-0,0084117	0,0051866	-1,62
Costante	2,925932	0,8483425	3,45
Numero osservazioni	270		
R ²	0,5		

4. Quali considerazioni di policy?

In questo lavoro abbiamo studiato come, in un'area caratterizzata da una presenza relativamente soddisfacente di servizi di cura per l'infanzia e da una elevata occupazione femminile, le condizioni di lavoro e di reddito possano influenzare il *gap* tra la fecondità desiderata e quella realizzata.

La presenza di forme di lavoro non standard sembra avere un effetto significativo su questo *gap*, così come anche sulla effettiva probabilità di avere un figlio. Altri studi hanno mostrato che queste forme di lavoro riducono anche la probabilità di tornare al lavoro dopo una gravidanza¹⁰.

Inoltre, anche il livello del reddito familiare sembra un importante fattore in grado di influenzare il divario tra figli desiderati ed effettivi.

Nel territorio si osservano elementi che possono favorire il raggiun-

¹⁰ Bratti, Del Bono e Vuri (2004); Addabbo e Borghi (2001).

gimento della fecondità desiderata (come la maggiore presenza di servizi) che tuttavia, se non accompagnati da politiche volte ad aumentare la conciliabilità fra tempi di vita e di lavoro, possono non essere sufficienti a garantire una riduzione del *gap* osservato anche in un territorio ad elevata partecipazione femminile al mercato del lavoro.

Se l'ampliamento dei servizi all'infanzia e la migliore sincronizzazione degli orari dei servizi e di lavoro sembrano strade obbligate per una maggiore conciliazione fra tempi di vita e di lavoro, e risultano avere un effetto positivo sui tassi di attività femminili e sulla continuità del profilo lavorativo¹¹, riteniamo che anche altre politiche debbano essere poste in atto per migliorare la conciliabilità fra tempi di vita e di lavoro.

Fra queste un ottimo strumento di *policy* è costituito dall'articolo 9 della legge 53/00 che fornisce alle imprese agevolazioni per introdurre forme di flessibilità che consentano di raggiungere un migliore *work-life balance*¹².

Ricordiamo come questa legge abbia introdotto in Italia la possibilità di fruire di congedi parentali estesa ad entrambi i coniugi e consenta quindi anche di raggiungere un maggiore equilibrio nella distribuzione dei carichi di lavoro di cura per quanto resti tuttora meno diffusa la fruizione dei congedi fra i padri. Fatto 100 il totale degli utilizzatori del congedo parentale, circa l'81% degli utilizzatori sono donne nel 2003 e la fruizione da parte di padri è maggiore al Sud dove tuttavia in media il ricorso a questo strumento risulta meno diffuso (circa il 42% degli utilizzatori dei congedi sono maschi nel 2003: probabilmente ciò è imputabile alla maggiore diffusione del settore pubblico) (Gavio e Lelleri, 2005). Occorre incentivare maggiormente la fruizione dei congedi da parte dei padri anche pensando all'introduzione di un congedo obbligatorio (Addabbo, 2005), allo stesso tempo occorre affrontare il problema della non possibilità di fruire del congedo testimoniato dall'evidenza raccolta nel corso dell'indagine sull'uso del tempo dall'Istat che nota come il 5% delle madri che non hanno usufruito dell'astensione facoltativa non lo hanno fatto perché non è stato loro concesso (Istat, 2004, p. 296).

¹¹ Non crediamo sia un caso che il tasso di inattività aumenti fra le donne nel Sud Italia in presenza di una più bassa diffusione di servizi all'infanzia.

¹² Per un'analisi più approfondita delle diverse politiche *family friendly* attualmente disponibili si rinvia a Addabbo e Maiani (2005). Sulle opportunità che la legge 53/00 offre in tema di *work life balance* si rinvia a Natoli (2005).

L'evidenza empirica discussa in letteratura mostra poi come l'adozione di politiche *work life balance* possa contribuire ad un miglioramento dell'ambiente di lavoro e consenta anche margini di miglioramento in termini di produttività per l'impresa¹³.

Occorre quindi porsi il problema di come estendere la possibilità di fruire di politiche di conciliazione e il sistema di tutele esistente per i lavoratori dipendenti a forme di lavoro non standard, che evidentemente soffrono per l'inconciliabilità della propria forma di lavoro con la realizzazione stessa di una vita familiare.

Riferimenti bibliografici

- Addabbo T. (a cura di), 2005, *Genitorialità, lavoro e qualità della vita: una conciliazione possibile? Riflessioni da un'indagine in provincia di Modena*, Angeli, Milano.
- Addabbo T., 2003, *Unpaid Work by Gender in Italy*, in A. Picchio (a cura di), *Unpaid Work and the Economy*, Routledge, Londra e New York.
- Addabbo T. e Baldini M., 2005, *Fecondità desiderata ed effettiva: le ragioni di un gap non colmato*, in Addabbo T. (a cura di), *Genitorialità, lavoro e qualità della vita: una conciliazione possibile? Riflessioni da un'indagine in provincia di Modena*, Angeli, Milano.
- Addabbo T. e Borghi V., 2001, *Riconoscere il lavoro: Una ricerca sulle lavoratrici con contratti di collaborazione nella Provincia di Modena*, Angeli, Milano.
- Addabbo T. e Maiani B., 2005, *Politiche family-friendly e quadro normativo*, in Addabbo T. (a cura di), *Genitorialità, lavoro e qualità della vita: una conciliazione possibile? Riflessioni da un'indagine in provincia di Modena*, Angeli, Milano.
- Baldini M., Bosi P. e Silvestri P., 2004, *La ricchezza dell'equità*, Il Mulino, Bologna.
- Battistoni L. (a cura di), 2004, *I numeri delle donne*, Quaderni Spinn, 4.
- Bratti M., Del Bono E. e Vuri D., 2004, *New Mothers' Labour Force Participation in Italy: The Role of Job Characteristics*, ChildD working paper, n. 5/2004. www.child-centre.it.
- Carbone A.E. e Venuleo C., 2004, *Il mercato del lavoro in una prospettiva di genere*, in Battistoni L. (a cura di), *I numeri delle donne*, Quaderni Spinn.
- Del Boca D., 2002, *The Effect of Child Care and Part Time Opportunities on Participation and Fertility Decisions in Italy*, «Journal of Population Economics», n. 15, pp. 549-73.
- Del Boca D., Locatelli M. e Vuri D., 2003, *Child Care Choices by Italian Household*, ChildD working paper, n. 30/2003. www.child-centre.it.

¹³ Si veda a questo proposito l'evidenza raccolta in Addabbo e Maiani (2005).

- Del Boca D., Pasqua S. e Pronzato C., 2004, *Employment and Fertility Decisions in Italy, France and the U.K.*, ChildD working paper, n. 8/2004, www.child-centre.it.
- Gavio F. e Lelleri R., 2005, *La fruizione del congedo parentale in Italia. Monitoraggio della Legge n. 53/2000, anni 2002 e 2003*, <http://www.osservatorionazionalefamiglie.it>.
- Istat, 2003, *Rapporto annuale. La situazione del paese nel 2002*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma.
- Istat, 2004, *Rapporto annuale. La situazione del paese nel 2003*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma.
- Istituto degli Innocenti, 2002, *I servizi educativi per la prima infanzia. Indagine sui nidi d'infanzia e sui servizi educativi 0-3 anni integrativi al nido al 30 settembre 2000*, Quaderni del Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Istituto degli Innocenti, Firenze, aprile 2002, www.minori.it
- Natoli G. (a cura di), 2005, *Teoria e prassi per la conciliazione lavoro e famiglia. Guida ragionata al finanziamento di azioni di flessibilità in favore della conciliazione lavoro e famiglia (ex articolo 9 Legge 53/2000)*, Quaderni Spinn, 12.
- Rustichelli E., 2004, *Modi e tempi di lavoro: analisi delle tipologie contrattuali*, in Battistoni L. (a cura di), *I numeri delle donne*, Quaderni Spinn.
- Sabbadini L.L., 2004, *Lavoro e ruoli familiari: cambiamenti e criticità dei percorsi di vita delle donne*, in Battistoni L. (a cura di), *I numeri delle donne*, Quaderni Spinn.
- Sabbadini L.L., 2005, *Un lavoro poco condiviso*, www.lavoce.info, 6/06/2005.
- Servizio statistico Provincia di Modena, 2002, *Osservatorio demografico 2001*, Provincia di Modena.

I bambini nel welfare state. Un approccio all'investimento sociale*

Gosta Esping-Andersen

RPS

Il saggio sostiene la necessità di un forte investimento sulle politiche a sostegno dell'infanzia. I bambini, sia in termini numerici che in termini di qualità dell'infanzia, vengono identificati come fulcro intorno al quale si definisce – o meno – il nuovo equilibrio del welfare. L'articolo considera in primo luogo le ragioni che influenzano le scelte riproduttive delle donne le motivazioni della bassa fecondità, quindi analizza gli effetti negativi in termini di crescita e di sviluppo che conseguono alle attuali circostanze. In particolare, e alla luce dell'importanza del capitale umano come fattore strategico

di crescita economica, l'autore sostiene la necessità di investire su una combinazione di policy che, da una parte, consenta di soddisfare i desideri procreativi delle persone – nello specifico delle donne –, impedendo che questi siano d'ostacolo alla partecipazione al mondo del lavoro; dall'altra miri alla crescita e allo sviluppo dei bambini, così da superare le disuguaglianze sociali e culturali ereditate dai propri genitori, consentendo l'acquisizione di abilità che, un domani, potranno essere fruttuosamente spese nel mondo del lavoro.

1. Introduzione

Perseguiamo le giuste politiche della famiglia? Investiamo abbastanza nei nostri figli? La maggior parte dei genitori probabilmente risponderebbe negativamente. I welfare state europei, in generale, si adattano lentamente alle nuove circostanze e la politica della famiglia non fa eccezione. La resistenza a liberarsi dei tradizionali paradigmi familistici è forse più evidente nel bacino mediterraneo, ma profondi connotati di familismo restano molto presenti in tutti i paesi, eccetto che in un piccolo gruppo.

* Il saggio è stato realizzato per la Conferenza della Netherlands Sociale Verzekeringsbank's su «Social Security and the Child», 18 novembre 2005.

Il familismo riflette una visione tradizionale di ciò che si intende per una politica a favore della famiglia. Le sue radici affondano nel principio di sussidiarietà, racchiuso nell'enciclica papale *Rerum Novarum* (1891). Ma nella società postindustriale, il familismo diviene controproducente, poiché le donne hanno ridefinito il loro modo di vivere, le famiglie sono più instabili e fragili, i nuclei familiari «atipici» diventano la norma, e il maschio *breadwinner* non rappresenta più una garanzia solida di standard di vita adeguati. La maggior ironia di tutto ciò è che il familismo rappresenta ora una minaccia per la fecondità e la formazione della famiglia.

E dato che ora dobbiamo attenderci il «fallimento della famiglia», abbiamo bisogno di ridefinire che cosa comporta una politica *family-friendly*. Le famiglie si confrontano con nuovi e spesso più intensi rischi sociali nel momento in cui sempre più mancano degli strumenti per affrontarli. Ciò si traduce in lacune nel welfare, a meno che non si producano interventi del mercato o del governo. Il fallimento del mercato è la regola piuttosto che l'eccezione per quanto riguarda il welfare. Da una parte, il prezzo dei servizi a pagamento è superiore alla capacità di spesa della maggior parte delle famiglie. Coloro che hanno più bisogno dei servizi sono spesso quelli che, come i poveri e le famiglie giovani con bambini, meno possono permetterseli. Dall'altra, il welfare privato incorre in gravi asimmetrie informative. Se le famiglie e il mercato falliscono entrambi, il sostegno pubblico è, per definizione, l'ultima possibilità. La questione fondamentale è, quindi, se i welfare states contemporanei sono all'altezza del compito.

I bambini occupano il centro della scena in qualsiasi nuovo equilibrio di welfare. Il fallimento nel sostegno alle famiglie può produrre due possibili scenari, entrambi non desiderabili. Se la maternità rimane incompatibile col lavoro, avremo una società senza bambini. E se i genitori mancano di investire adeguatamente nei propri figli, l'Europa potrà certamente dire addio al suo sogno di diventare la più competitiva economia della conoscenza nel mondo. La richiesta di abilità sta crescendo rapidamente e chi avrà una partenza debole probabilmente vedrà le sue opportunità di vita seriamente compromesse.

Una nuova politica della famiglia deve riconoscere che i bambini sono un *patrimonio* collettivo e che il costo dei figli è crescente. La doppia sfida è di eliminare gli ostacoli ad avere figli, in primo luogo, e in secondo luogo di garantire che ai bambini siano assicurate opportunità ottimali (Livi Bacci, 2001; Esping-Andersen, 2002).

La spesa dei governi in favore delle famiglie varia straordinariamente

in Europa, passando da circa il 4% del Pil in Danimarca allo 0,50% in Spagna (cfr. tab. 1).

Esaminando i dati relativi alla spesa pro capite, a parità di potere d'acquisto (dati Eurostat), la spesa danese è esattamente dieci volte quella spagnola e tre volte quella olandese. E non vi è alcuna tendenza coerente. Alcuni paesi, come la Germania, hanno aumentato i loro sforzi negli anni '90, mentre altri, in particolare i Paesi Bassi, stanno riducendoli. La spesa olandese pro capite è rimasta ferma, il che significa che si è ridotta rispetto alla crescita del Pil¹. Senza dubbio, ciò è stato in parte controbilanciato da una maggiore spesa privata (fiscalmente sovvenzionata). E gli sgravi fiscali non figurano nella contabilità della spesa. Se noi esaminassimo approfonditamente l'utilizzo totale del Pil, piuttosto che unicamente i conti pubblici, le nazioni dell'Ue apparirebbero convergenti.

La semplice ragione per cui un nuovo *contratto sociale* è necessario, è che la fecondità e la «qualità dell'infanzia» implicano contemporaneamente sia vantaggi privati sia vantaggi per la società. E, come in

Tabella 1 - Sostegno pubblico a favore delle famiglie

	Spesa pro capite a parità di potere d'acquisto in euro (2002)	Spesa come percentuale del Pil (2001)
Belgio	575	2,3
Danimarca	1050	3,8
Francia	680	2,8
Germania	750	1,9
Italia	237	1,0
Paesi Bassi	330	1,1
Spagna	105	0,5
Uk	450	2,2
Usa		0,4

Fonte: Spesa pro capite a parità di potere d'acquisto da Eurostat (Esspros) e spesa in percentuale del Pil dai dati Socx, Ocse.

¹ La spesa olandese per le famiglie è scesa dal 2,5% nel 1980, all'1,7% nel 1990, a solo l'1,1% nel 2002, spostando i Paesi Bassi dalla cima alla seconda metà della graduatoria Ocse.

nessun'altra epoca del passato, i vantaggi sociali crescono proprio quando la capacità delle famiglie di produrli si va indebolendo.

Di seguito, verrà dapprima esaminata la doppia sfida della fecondità e del miglioramento della qualità dell'infanzia. La seconda parte sarà dedicata al ruolo della riforma del *welfare*, con al centro la questione di fondo: possiamo identificare una combinazione di *policy* ottimale che assicuri sia il livello socialmente desiderabile di fecondità che di investimento nei nostri figli? L'obiettivo è di identificare un *optimum* pareiano che massimizzi, simultaneamente, risultati di efficienza ed equità sociale.

2. Il deficit di bambini

L'attuale fecondità non rispecchia le preferenze dei cittadini. I giovani adulti in tutti i paesi avanzati esprimono il desiderio di avere, in media, 2,2-2,4 figli (van de Kaa, 2001; Esping-Andersen e al., 2005). Il numero desiderato diminuisce con l'età, ma non è chiaro se ciò riflette la rassegnazione delle persone a un *fait accompli* o, invece, una valutazione più matura e ragionata di ciò che è ottimale (McDonald, 2002).

Mettendo l'orologio indietro di trent'anni, le nazioni più avanzate vantavano livelli di fecondità ben superiori al tasso di sostituzione: i paesi scandinavi occupavano la posizione più bassa con un Ttf (tasso di fecondità totale) del 2,0%, la Francia e i Paesi Bassi rappresentavano la media con il 2,6%, e la Spagna guidava il gruppo con quasi il 3%. In seguito, il Ttf cominciò a diminuire in tutti i paesi, raggiungendo nella maggioranza dei casi il valore più basso a metà degli anni '80. I paesi nordici, la Francia e gli Stati Uniti tentarono un recupero, mentre altri precipitarono ai livelli di 1,2% (Italia e Spagna, in particolare). La Danimarca, la Francia, la Norvegia e il Regno Unito sono rari esempi di stabilità di fecondità ad un livello medio (1,7-1,8). La media dell'Ue-15 è stabile a 1,55, e quella dei paesi dell'Europa meridionale a 1,2. Il quadro appare ancor più drammatico a livello regionale. Veneto, Liguria, Galizia e Asturie hanno tutti dei Ttf ben al di sotto dell'1,0%.

Differenze, anche minime, nel Ttf avranno enormi ripercussioni sulla crescita a lungo termine della popolazione. Se esso rimane all'1,3%, il declino della popolazione netta sarà pari a circa l'1,5% l'anno, producendo cumulativamente nel corso di cento anni una società ridotta del 25% rispetto alla sua dimensione originale. Per fare un esempio, la

popolazione spagnola alla fine del XXI secolo scenderebbe a 10 milioni. Se, diversamente, il Ttf fosse dell'1,9%, il declino annuale della popolazione sarebbe limitato allo 0,2%, producendo una popolazione di fine secolo pari all'82% rispetto alla sua attuale dimensione (McDonald, 2002).

L'immigrazione può compensare, ma non troppo. Per controbilanciare una fecondità al disotto dell'1,6%, l'attuale volume di immigrati dovrebbe essere il quadruplo dell'attuale (McDonald, 2000; Storesletten, 2000). Per esemplificare, l'afflusso annuale di immigrazione in Italia, per garantire una dimensione stabile della popolazione, dovrebbe raggiungere le 400.000 unità. Considerando che la maggior parte dei paesi europei cercano di limitare l'immigrazione, tali scenari non sono realistici. Ma anche se lo fossero, l'effetto di compensazione dell'immigrazione, nel lungo periodo, potrebbe ridursi a poca cosa, perché la fecondità degli immigrati alla fine converge con quella della popolazione nativa (Ocse, 2000).

Una fecondità molto bassa può avere serie conseguenze per la società. Essa produce una società di persone vecchie e riduce la crescita. Si considerino le proiezioni al 2050 sulla non autosufficienza: in Spagna il tasso di non autosufficienza crescerà del 138% (dal 24 al 57%) e quello svedese solo del 36%. L'Ocse stima che il cambiamento demografico ridurrà la crescita del reddito pro capite dall'attuale 1,7% ad un 1,1% previsto per il 2050 (Sleebos, 2003)².

L'attuale deficit di bambini va posto in relazione con una gran quantità di cambiamenti socio-demografici. Vi è stato un certo aumento della denatalità, specialmente tra le donne lavoratrici con alto livello di istruzione, e in particolare in quei paesi in cui la conciliazione tra lavoro e famiglia è difficile (Gonzales e Jurado, 2005); a questo proposito vedi anche la tabella 2. Ma uno dei fattori maggiormente rilevanti è il rinvio delle prime nascite, una tendenza abbastanza omogenea in tutte le società avanzate (Gustaffson, 2001). L'età media delle prime nascite è ora di 28-29 anni, con la Spagna che fa registrare un rialzo verso i 31! Ritardare la maternità, normalmente, implica minori nascite totali. Se il rinvio della maternità fosse semplicemente specifico di questo periodo, ci attenderemmo un ritorno alla «normalità». Ma tutti i dati suggeriscono altrimenti. Il ritardo delle prime nascite è parte integrante del nuovo stile di vita delle donne, in cui istruzione e consoli-

² L'Ue (Ecofin) valuta che l'invecchiamento da solo ridurrà i tassi di crescita a lungo termine dello 0,75% (da una attuale media del 2% a 1,25%).

damento della carriera sono condizioni *sine qua non*. La questione, allora, è se il rinvio della maternità ostacolerà in modo assoluto le scelte procreative della popolazione. La risposta è no, dato che in alcuni paesi le donne riescono a realizzare la maternità nonostante il rinvio. Il Ttf danese è esattamente del 50% più elevato di quello italiano (1,8 di fronte all'1,2) anche se l'età media alla prima nascita è virtualmente identica. E lo spettacolare boom di fecondità della Svezia, precedente agli anni '90, fu dovuto principalmente ad un'accelerazione delle seconde nascite (Jensen, 2002; Billari e al., 2001). Come mostra la tabella 2, le donne in Danimarca, Francia e nei Paesi Bassi hanno una probabilità di raggiungere la maternità due volte maggiore delle donne tedesche, italiane e spagnole. Si noti, comunque, che le donne senza figli nei Paesi Bassi sono un record assoluto.

I tassi di fecondità spesso fanno media tra «mele a arance». Negli Stati Uniti, per esempio, la fecondità ispanica è doppia di quella «bianca»; in Europa, gli immigrati vantano una fecondità molto più alta dei nativi. Vi sono spesso grandi differenze tra le donne in ambiente rurale o urbano, e l'istruzione femminile è generalmente associata ad un minor numero di figli. L'urbanizzazione, la sparizione delle casalinghe e i grandi progressi delle donne nell'istruzione sono fattori importanti per spiegare il calo delle nascite. Nel momento in cui la differenza di retribuzioni tra i generi si restringe, anche la fecondità può declinare.

Tabella 2 - Donne senza figli e probabilità di un secondo figlio entro cinque anni dal primo (stima del tasso di valutazione Kaplan Mayer)

	Percentuale di donne senza figli a 40 anni	Probabilità del secondo figlio entro 5 anni
Danimarca	12	38
Francia	9	42
Germania	15	26
Italia	17	25
Paesi Bassi	20	51
Spagna	17	24
Uk	17	43

Fonte: Stimato da Echp.

Vi sono, tuttavia, delle controtendenze. Una di queste è che la «nuova» donna in generale non è una carrierista, ma piuttosto una persona che preferisce il modello del «doppio ruolo», della maternità e del lavoro per tutta la vita (Hakin, 1996). Sia l'offerta di lavoro, che le preferenze in tema di maternità lo confermano. Una seconda è che, in alcuni paesi – particolarmente in quelli scandinavi – il tradizionale profilo istruzione-fecondità è andato rivoluzionandosi. Oggi registriamo i più alti tassi di fecondità (2 o più figli) tra le donne con educazione terziaria, e i più bassi tra le donne con la sola istruzione obbligatoria (Esping-Andersen e al., 2005). Perciò, maggiore istruzione e occupazione femminile non necessariamente implicano un minor numero di figli.

2.1 Un'analisi del deficit di bambini

Sull'argomento non vi è certo scarsità di teorie. Una scuola di pensiero enfatizza lo storico spostamento verso i valori «post-materialistici» (van de Kaa, 2001). In questa visione, i figli sono un ostacolo sulla strada della piena realizzazione e della libertà degli individui. Non vi è dubbio che in ciò ci sia qualche verità, almeno come rappresentazione di tendenze generali. Ma le politiche pubbliche apparirebbero irrilevanti se questa fosse la *principale* spiegazione.

La teoria dei valori si confronta con troppe inconsistenze empiriche, non ultimo il fatto che l'attuale fecondità è molto lontana dal soddisfare le preferenze delle persone. È anche difficile conciliare questa teoria con le variazioni osservate. Perché i sentimenti post-materialistici prevarrebbero di gran lunga in Spagna rispetto alla Danimarca o agli Stati Uniti? Perché la bassa fecondità degli anni '30 fu seguita da un *baby-boom* negli anni '50 e '60? La spettacolare caduta della fecondità svedese negli anni '90 rivela un'improvvisa esplosione di post-materialismo?

Valori a parte, le teorie incidono sulle scelte di *policy*. Una premessa comune è che la bassa fecondità rispecchia le tensioni che aumentano quando i ruoli di genere e il comportamento della famiglia non si adattano alle mutate preferenze delle donne (McDonald, 2002). In sostanza, si ha una bassa fecondità quando le donne adottano un nuovo stile di vita in un mondo di tradizionale familismo. Le tensioni sono determinate dal crescente costo dei figli e dalle barriere alla conciliazione tra lavoro e famiglia. Le due cose rappresentano facce della

stessa medaglia.

Vi è un costo diretto dei figli. Una recente stima di riferimento suggerisce che il costo aggiuntivo di un figlio si aggira in media intorno al 20-22%. Ma la gamma è piuttosto ampia e le madri istruite, in particolare, tendono a spendere notevolmente di più (de Santis, 2002; Bianchi, 2004)³. Il costo base di un figlio (cibo e abbigliamento) è in diminuzione, ma questa tendenza positiva è azzerata dato che il costo dei «nuovi» consumi (specialmente nella *childcare*) sta crescendo rapidamente (Bianchi e al., 2004). Gli aiuti alle famiglie possono contribuire a ridurre i costi, ma dato che anche quelli più generosi, come i danesi, sono pari solo al 4% delle retribuzioni medie, l'effetto è marginale. Nei Paesi Bassi, gli aiuti sono un po' minori e nell'Europa meridionale sono esigui (Ocse, 2002: tabella A2)⁴. In ogni caso, la ricerca mostra che i trasferimenti monetari alle famiglie non hanno effetti reali di alcun genere sulla fecondità (Gauthier e Hatzius, 1997; Sleebos, 2003). Il costo realmente importante dei figli è quello indiretto, e comprende due elementi. In primo luogo, vi è il valore finanziario implicito del tempo dedicato dai genitori ai figli. Il tentativo di calcolare il suo equivalente monetario può essere realizzato con difficoltà. Klevemarker (1998) basandosi su ipotesi piuttosto prudenti ha stimato un valore equivalente di circa 22.000-29.000 dollari per una famiglia svedese media. Ciò comporta che l'ammontare complessivo del costo delle cure dei genitori svedesi per i loro figli sarebbe equivalente al 20% del Pil. Il secondo elemento consiste nel costo-opportunità (o penalizzazione determinata dal figlio) della maternità in termini di perdita del reddito di vita potenziale. Considerando la crescente capacità reddituale delle donne, le interruzioni del lavoro e l'offerta ridotta possono portare a notevoli penalizzazioni di guadagno. La penalizzazione è il risultato della mancanza di redditi sicuri negli anni di interruzione, più un effetto di deprezzamento a lungo termine dovuto all'erosione del capitale umano e alla perdita di esperienza. Applicando il *benchmark* standard di valutazione Mincer-Polacheck ad una donna che interrompe il lavoro per un totale di dieci anni, il mancato reddito diretto

³ Stime basate sul convenzionale metodo Engel arrivano ad un costo dei figli notevolmente più alto. Si noti che le stime del 20-22% si collocano molto vicino all'elasticità utilizzata nella nuova scala di equivalenza dell'Ocse.

⁴ Dato che le agevolazioni alle famiglie sono in generale un beneficio universale uguale per tutti, il loro effetto marginale può essere in qualche modo superiore per i genitori a basso reddito.

dei «dieci anni scomparsi» ammonterà a circa il 5% del reddito potenziale totale, mentre l'effetto di deprezzamento del capitale umano è molto più consistente, equivalente ad un altro 20% del reddito potenziale nel corso della vita (Polacheck, 2003).

Le donne reagiscono accorciando le interruzioni e ritardando la maternità⁵. Sigle-Rushton e Waldvogel mostrano un generale declino nella perdita di reddito nel corso della vita, ma solo per alcuni paesi. Per madri di istruzione media con due bambini, la perdita di reddito all'età di 45 anni varia dal 23-25% dei paesi scandinavi e degli Stati Uniti al 40% della Germania e dei Paesi Bassi. Portando la stima ai 60 anni, emerge che una parte importante della penalizzazione dovuta al figlio è alla fine recuperata *se* le donne rimangono in un medesimo impiego senza interruzioni fino alla pensione. In questo ultimo scenario, la madre danese avrà perso solo l'8% del suo reddito potenziale, mentre la tedesca e la britannica circa il 25%.

La grande differenza tra i paesi scandinavi e gli altri sta nella durata delle interruzioni e nella successiva storia professionale. Mentre le donne britanniche, olandesi e tedesche hanno interruzioni più lunghe e poi riprendono con un numero ridotto di ore di lavoro, le donne scandinave ritornano relativamente presto al lavoro e generalmente optano per un lavoro a tempo pieno. In un recente studio britannico, Rake (2000) identifica una tendenza alla polarizzazione, poiché le donne ad alta istruzione adesso emulano i modelli di comportamento nordici, mentre le donne con bassa istruzione riducono ancora di più la loro offerta di lavoro successiva alla maternità.

Dato che l'occupazione femminile è andata crescendo durante gli anni '90, in particolare nell'Europa meridionale, potremmo attenderci alcune convergenze verso i modelli di comportamento nordici tra le donne più giovani⁶.

I dati sulle interruzioni del lavoro relative alla maternità possono essere utilizzati per fare previsioni approssimative su ciò che avverrà alle

⁵ Questo è il caso per i Paesi Bassi e il Regno Unito, ma in Germania le interruzioni sono attualmente divenute più lunghe (Gustaffson e al., 2002). Negli anni '90, il numero medio di mesi interrotti andava da 32 in Germania a 10-13 nei paesi scandinavi. Il Regno Unito ha subito uno spettacolare cambiamento in una sola decade, dato che la media è passata dai 25 mesi degli anni '80 ai 14 degli anni '90 (Gustaffson e al., 2002).

⁶ De Santis (2004) sostiene che la penalizzazione da figlio della donna italiana è ora attorno al 30%.

donne che sono madri oggi. Utilizzando i dati Echp, 1994-2001, la tabella 3 compara due estremi europei, la Danimarca e la Spagna. La simulazione della penalizzazione del reddito di vita applica i coefficienti Mincer-Polacheck alle interruzioni relative alle nascite empiricamente osservate di tutte le donne (considerate nella media) e delle donne di bassa istruzione (meno della secondaria superiore). La simulazione ipotizza che le madri tornino ad un lavoro stabile a tempo pieno in seguito ad un'interruzione (media). La penalizzazione sarebbe molto maggiore se così non fosse.

Tabella 3 - Penalizzazioni simulate del reddito di vita per donne con due bambini negli anni '90

	Interruzione media alla nascita (mesi)	Percentuale totale penalizzazione del reddito di vita*
<i>Danimarca</i>		
Tutte le donne	9	5,0
Bassa istruzione	20	9,0
<i>Spagna</i>		
Tutte le donne	46	20,0
Bassa istruzione	50	21,0

* Le stime ipotizzano che le madri tornino ad un impiego full-time in seguito ad un periodo di interruzione media.

Fonte: Stimato dalle tabelle Echp 1994-2001.

La differenza di interruzione tra donne con bassa istruzione e donne medie è più ampia in Danimarca che in Spagna. Ma anche le danesi con bassa istruzione interrompono per un tempo relativamente breve e quindi le perdite del reddito di vita sono modeste. Invece, le interruzioni spagnole sono uniformemente più lunghe e questo produce una penalizzazione di gran lunga maggiore del reddito di vita.

Ed è qui che risalta l'importanza della *childcare*. Se la possibilità è limitata a forme di *care* di mercato, i genitori, in paesi come la Germania, la Gran Bretagna o i Paesi Bassi, devono spendere approssimativamente

10.000 euro per un posto a tempo pieno, per tutto l'anno, in un centro di qualità⁷. Ciò comporta, in sostanza, una *tassa regressiva* sull'offerta di lavoro delle madri e ha, in ogni caso, un costo proibitivo per la maggior parte delle famiglie giovani, senza parlare dei bassi redditi e dei genitori soli. Se non sono disponibili alternative più economiche, le famiglie devono scegliere tra uno dei due mali: o rinunciare ai figli in favore della carriera della donna, o sacrificare la carriera della madre in favore della formazione della famiglia. I Paesi Bassi ne sono un esempio tipico: una considerevole quota di donne rimane senza figli e un'altra considerevole quota abbandona la carriera.

In modo non sorprendente, la fecondità è correlata alla disponibilità di servizi di cura per l'infanzia (Kravdal, 1996; Esping-Andersen, 2002; Del Boca, 2002; Aaberge e al., 2005)⁸. Vi sono tre possibili modi per rendere l'accudimento più sostenibile: attraverso il sostegno della famiglia (la nonna), attraverso offerte di mercato deregolate (la via americana) o attraverso generose sovvenzioni del governo (l'approccio nordico). Le nonne sono state la principale soluzione nell'Europa meridionale, ma il serbatoio di prestatrici di assistenza disponibili sta diminuendo abbastanza rapidamente (Gonzales e Jurado, 2005). La struttura dei prezzi altamente differenziata negli Stati Uniti, unita alle deduzioni di tasse ai genitori, può venire incontro alla domanda, ma la conseguenza sono strutture estremamente diseguali – e in massima parte di bassa qualità (Mayers e al., 2004). Nel modello nordico, gli aiuti pubblici sostengono la parte preponderante dei costi. Considerando che la frequenza è oggi, di fatto, universale, dall'età di un anno in avanti, il costo netto per i genitori è evidentemente sostenibile per tutte le famiglie. Alcuni paesi, in particolare il Regno Unito e i Paesi Bassi, perseguono un modello ibrido, che combina offerta commerciale e alcune sovvenzioni pubbliche. Nelle sezioni successive si esamineranno da vicino le implicazioni di ciascun approccio.

⁷ Come mostra l'Ocse (2002, tabella 3.5) il costo di un bambino in una struttura olandese privata non sovvenzionata è equivalente al 91% della retribuzione media delle mogli.

⁸ Vi è anche una più forte dimostrazione che l'occupazione della madre è molto influenzata dai prezzi e o dalla disponibilità di strutture di cura per la prima infanzia. Per gli Stati Uniti, Anderson e Levine (2000) mostrano che una riduzione del 10% nel costo dell'asilo farebbe crescere l'occupazione di più del 3%. Per l'Europa, Gustaffson e Stafford (1992), Kreyefeld e Hank (1999) e Del Boca (2002) mostrano che la disponibilità è decisiva per la partecipazione.

Le politiche di *care* per l'infanzia, per quanto possano essere generose, non risolveranno tutti i problemi da sole. Il loro impatto dipende, in primo luogo, dalla lunghezza del periodo di congedo retribuito di maternità; se questo è troppo breve, le madri sono costrette a fare una scelta radicale tra il tornare al lavoro o l'interrompere le loro carriere. Le donne con bassa istruzione hanno più probabilità di dover accorciare le loro carriere, mentre le donne con istruzione più elevata risponderanno con una ridotta fecondità.

In secondo luogo, sappiamo che molto del problema della conciliazione rimane inespresso. Orari con tempo flessibile e accesso al part-time sono essenziali. La certezza del lavoro è importante perché le donne ora insistono sull'autonomia economica. La disoccupazione, i lavori instabili e precari incidono in modo molto negativo sulla fecondità. Il fatto che (giovani) donne siano enormemente sovrarappresentate tra i disoccupati e tra coloro che hanno contratti temporanei – in particolare nell'Europa meridionale – aiuta a spiegare la diffusa bassa fecondità (Bernardi, 2005; Esping-Andersen, 2002; Gonzales e Jurado, 2005; McDonald, 2002). Vista da un differente angolo visuale, la ricerca scandinava mostra che l'alta fecondità tra le donne istruite si trova principalmente tra le impiegate del settore pubblico (Jensen, 2002; Datta Gupta e al., 2003). La tabella 4 illustra l'importanza della condizione di lavoro nelle decisioni riproduttive delle donne.

Eccetto che in Danimarca, la disoccupazione è dovunque un ostacolo forte alla fecondità. In Germania e nei Paesi Bassi essa riduce di almeno la metà la probabilità di maternità. Anche la precarietà del lavoro è chiaramente un impedimento importante. Nei Paesi Bassi e in Spagna, avere un contratto di lavoro a tempo indeterminato accresce le probabilità di fecondità del 2,5%. Il coefficiente per l'occupazione nel settore pubblico, che indubbiamente offre condizioni di lavoro più protette, è dovunque positivo, ma statisticamente significativo solo in Germania e Spagna.

Come si è notato, la bassa fecondità riflette una disgiuntura tra il mutato modo di vivere delle donne e la persistenza di ruoli di genere tradizionali. L'origine della disgiuntura sta, con chiara evidenza, nel mutato ruolo della donna, cioè nell'importanza che questa attribuisce alle condizioni lavorative e allo *status* professionale: le donne, senza dubbio, esitano a dare vita ad un figlio finché le loro carriere non siano abbastanza certe. La seconda parte della disgiuntura ha a che fare con i ruoli di genere. La conciliazione è più facile quando i welfare states aiutano a «de-familiarizzare» l'onere del lavoro di cura. Questo può

comunque non essere sufficiente a meno che non sia unito ad un più equo contratto di genere nella coppia. Duvander e Anderson (2003) mostrano che la decisione di avere un secondo figlio, in Svezia, dipende moltissimo dal fatto che il padre prenda il congedo parentale in occasione della prima nascita. Esping-Andersen e al. (2005) mostrano che il coinvolgimento dei padri danesi nell'occuparsi del primo figlio è anch'esso strettamente correlato con la decisione di averne un secondo. In altre parole, una più egualitaria divisione tra lavoro retribuito e non può presentarsi come condizione determinante per la futura fecondità.

Tabella 4 - Precarietà occupazionale e fecondità, rapporti di disuguaglianza. La regressione include controlli sul livello di istruzione e la condizione di full-time/part-time

	Danimarca	Paesi Bassi	Germania	Spagna	Regno Unito
Disoccupate	2,5	0,64	0,22	0,54	0,33
Lavoratrici con contratti a tempo indeterminato	1,4	2,6	0,30	2,5	1,9
Lavoratrici del settore pubblico	1,0	1,1	1,6	2,2	3,4

Fonte: Stimato da Echp (1995).

I dati sull'uso del tempo mostrano che tipicamente gli uomini aumentano la propria parte di lavoro domestico quando le madri lavorano a tempo pieno, ma che la perfetta sostituzione non avviene mai⁹. I maschi scandinavi e americani, nelle coppie di lavoratori a tempo pieno, sono molto più propensi ad adeguarsi. Per esempio, il rapporto di ore lavoro non retribuito tra le donne e gli uomini è ora di 1,4 in Danimarca e 1,7 in Svezia e negli Stati Uniti. In Gran Bretagna, il rapporto sale a 2,4 e in Italia ad un'imbarazzante 3,6¹⁰. Il contributo del-

⁹ In effetti, nel Regno Unito la parte dell'uomo è minore quando la moglie lavora part-time (per i dati, vedi Ocse, 2001, tabella 4.5).

¹⁰ Il rapporto nei Paesi Bassi è 2,3, ma si riferisce a mogli con impieghi part-time

l'uomo alle attività di cura dei figli ha anche una relazione positiva con il livello di istruzione. Con la crescita dell'autonomia e dell'istruzione delle donne potremo aspettarci un ulteriore miglioramento dell'equità di genere all'interno della coppia.

3. *La qualità dell'infanzia*

I giovani di oggi si confrontano spesso con un ambiente ostile in cui è necessario massimizzare le proprie opportunità di vita. L'evoluzione dell'economia della conoscenza alza la posta del capitale umano necessario a garantire prospettive di un buon lavoro. Non vi è un chiaro accordo su quali abilità, precisamente, abbiano più importanza (Bowles e al., 2001). Un'istruzione certificata è ovviamente una *conditio sine qua non*, specialmente per i primi passi di una carriera. Coloro che lasciano precocemente la scuola saranno molto probabilmente i lavoratori precari e a bassa retribuzione di domani. Le politiche di recupero, come l'«attivazione» e la formazione degli adulti, sono in generale correttivi inefficaci (Heckman, 1999; Heckman e Lochner, 2000). Il non completamento dell'istruzione superiore di secondo livello fornisce un ottimo punto di riferimento per il nostro problema di esclusione sociale, nei decenni a venire.

Altre dimensioni del capitale sociale stanno accrescendo la loro importanza. Le moderne società premiano le abilità sociali e l'«intelligenza emozionale», e il capitale sociale può essere determinante per farsi strada. Ciononostante, il consenso dominante è che consistenti abilità cognitive siano anzitutto il prerequisito; in parte, perché le abilità cognitive sono decisive per apprendere e quindi per il completamento della scuola e, in parte, perché – quasi per definizione – la produzione fondata sulla conoscenza intensiva prevede che le persone abbiano le abilità per comprendere, interpretare e applicare in modo efficace le informazioni. Le competenze chiave, come le abilità cognitive e la motivazione all'apprendimento, si sviluppano molto presto nella vita (Karoly e al., 1998; Ramey e Ramey, 2000).

L'impatto costante e potente dell'origine sociale sulle opportunità di

(Ocse, 2002, tabella 2.13) Il contributo degli uomini scandinavi e americani è più o meno raddoppiato rispetto ai passati 10-15 anni. Il rapporto uomo/donna danese di lavoro domestico è caduto da 1,7 nel 1987 a 1,4 nel 2001 (Deding e Lausten, 2004).

vita dei bambini, identificato dagli studi sulla stratificazione intergenerazionale, è in grandissima misura dovuto al fatto che le capacità fondamentali dei bambini vengono determinate nei primi anni di vita, cioè quando essi sono generalmente «privatizzati». Le disuguaglianze delle sollecitazioni da parte dei genitori vengono successivamente trasmesse alle scuole che, a loro volta, sono generalmente attrezzate in modo insufficiente per correggere i differenziali delle capacità di apprendimento.

I riformatori del dopoguerra credevano che l'eredità sociale potesse essere efficacemente ridimensionata grazie al libero accesso all'istruzione. L'idea guida era che ciò consentisse di eliminare le limitazioni economiche all'accesso e, in questo modo, di riequilibrare le opportunità tra le classi sociali. Fin dal rapporto apripista di Coleman al governo degli Stati Uniti, seguito da una mole di ricerche, sappiamo che l'architettura dei sistemi formativi ha un impatto decisamente limitato sulla disuguaglianza di opportunità. La scolarizzazione precoce, l'insufficienza del personale e le scuole segregate aggravano senza dubbio le disuguaglianze sociali, ma il meccanismo cruciale sta nella famiglia di origine (Shavit e Blossfeld, 1993; Eriksson e Jonsson, 1996)¹¹. Questo punto di vista ha ricevuto una poderosa conferma negli studi Pisa (Ocse, 2003).

3.1 Una spiegazione delle disuguaglianze di risultato tra i bambini

Gli investimenti dei genitori nei loro figli assumono due configurazioni principali. Una è di carattere economico, l'altra, genericamente, è di carattere «culturale». Sebbene l'istruzione gratuita riduca il peso delle differenze di reddito, il denaro continua a influenzare in modo determinante i risultati del bambino. Nella maggior parte dei paesi, la partecipazione all'apprendimento prescolare di qualità dipende dal reddito della famiglia. Genitori benestanti sono di gran lunga favoriti nell'investire in attività di apprendimento aggiuntive extra curriculari, si tratti di corsi di danza o di lingue, e la salute del bambino è anch'essa, in generale, correlata al reddito familiare.

La povertà e i redditi precari determinano risultati molto peggiori. La ricerca statunitense mostra che un bambino povero, in media, frequenterà due anni di scuola in meno e, successivamente, quando sarà

¹¹ Confronta Machin (2005) per una rassegna aggiornata degli effetti della scuola.

adulto, guadagnerà approssimativamente il 30% in meno (Mayer, 1997; Haveman e Wolfe, 1995). Fatto più problematico, il bambino povero ha molte più probabilità di diventare un genitore povero, riproducendo in tal modo la sindrome di generazione in generazione. Gli studi europei individuano effetti della povertà molto simili, anche se leggermente meno drammatici (Machin, 1998; Maurin, 2002; Cerc, 2004)¹².

Dal momento che la precarietà economica danneggia i risultati dei bambini, le tendenze attuali nella distribuzione dei redditi devono costituire una seria preoccupazione, dato che le famiglie giovani e, in particolare, le famiglie con bambini stanno perdendo terreno in modo significativo. Con la sola eccezione dei paesi scandinavi, la povertà dei bambini è cresciuta nel corso degli ultimi due decenni: in Germania di 4 punti percentuali, nei Paesi Bassi e nel Regno Unito di 5 (dati Lis). La quantità di bambini poveri è ora intorno al 9-10% in Francia, Germania e nei Paesi Bassi, al 15% nel Regno Unito e ad un enorme 22% negli Stati Uniti.

Posto in altri termini, per quanto riguarda gli effetti del reddito, le nazioni più avanzate stanno procedendo in senso inverso, proprio quando si va accentuando la necessità di assicurare all'infanzia prospettive consistenti. Ne consegue che ogni misura che combatta efficacemente la povertà dei bambini equivale ad un investimento chiave nelle loro opportunità di vita e nel nostro futuro. Questo aspetto è enfatizzato nelle analisi di Eriksson e Jonsson (1996) sui motivi per cui i paesi nordici vantano risultati educativi di gran lunga più egualitari che in qualsiasi altro posto. Essi sottolineano, in particolare, l'efficacia del sostegno pubblico al reddito delle famiglie con bambini e infatti, come i dati mostrano, non vi è stato aumento nella povertà dei bambini scandinavi, nonostante che anche queste nazioni abbiano visto crescere le disuguaglianze di reddito¹³.

La dimensione «culturale» è molto più difficile da identificare con una sufficiente precisione. Senza dubbio, si tratta di una dimensione molto sfaccettata. Un effetto è rappresentato dalla nozione di capitale cultu-

¹² Il Netherlanse Gezinsraad (citato in Ocse, 2002) valuta che fino al 15% dei bambini di famiglie da lungo tempo a basso reddito è a rischio di modesti risultati di sviluppo.

¹³ L'efficacia del modello scandinavo è evidente nella comparazione dei livelli di povertà dei bambini: nel 2000 meno del 3% in Danimarca e Finlandia; il 4% in Svezia (stime da Lis e Echip, 2001).

rale di Bourdieu (1983), ovvero dalla capacità dei genitori di inculcare nei propri figli i modelli culturali della classe media, stili ed espressioni prevalenti nella maggior parte delle scuole. Questo modello di trasmissione culturale è un elemento chiave nella riproduzione intergenerazionale di classe. Un secondo effetto, forse molto più importante, ha a che fare con il patrimonio culturale ed educativo dei genitori, che assicura uno stimolo cognitivo e un ambiente di apprendimento. Un modo per cogliere questa dimensione è la valutazione delle informazioni sulle abitudini di lettura e sul possesso dei libri delle famiglie (De Graaf, 1998; Ocse, 2002; Esping-Andersen, 2004). Infatti la regressione multivariata mostra come questa dimensione culturale abbia un'importanza molto maggiore dello *status* socioeconomico dei genitori nello spiegare le capacità cognitive dei bambini (Esping-Andersen, 2004).

E, infine, la «cultura» comprende una terza dimensione, cioè l'intensità e la qualità dell'interazione genitore-figlio e dell'accudimento. Qui ci misuriamo con un argomento piuttosto controverso, cioè se l'occupazione delle madri fuori di casa abbia conseguenze negative per lo sviluppo del bambino. Se così fosse, potremmo ancora continuare a procedere controcorrente, considerando che la maggioranza delle donne moderne punta sulla continuità di carriera.

Vi è qualche dimostrazione che la ridotta intensità di interazione tra genitore e bambino, dovuta al lavoro della madre, può essere nociva (Ermisch e Francesconi, 2002; Ruhm, 2004). È ben documentato che l'occupazione della madre può essere nociva nei primi 9-12 mesi del bambino (Waldvogel e al., 2002; Ruhm, 2004; Gregg, 2005). Ma l'effetto successivo dipende moltissimo dalla qualità dei lavori delle madri e dell'assistenza fuori di casa. Lo stress relativo al lavoro e la stanchezza sono manifestamente fattori critici. E vi è una ampia dimostrazione che le strutture per l'infanzia di alta qualità controbilancino largamente qualsiasi effetto potenzialmente negativo (Currie, 2001; Waldvogel, 2002). Infatti, gli studi di valutazione dei programmi di intervento primario concludono unanimemente che i bambini provenienti da famiglie problematiche, che frequentano centri prescolari di qualità sovvenzionati, ottengono risultati molto migliori in termini di completamento della scuola e per un gran numero di altre variabili, come il rapporto col crimine e le gravidanze minorili (Haveman e Wolf, 1995; Waldvogel, 2002). Un modello simile emerge quando analizziamo i dati Pisa. Nei paesi dove l'accesso alla *childcare* è limitato, come in Spagna, in Germania e negli Stati Uniti, l'occupazione a tem-

po pieno sembra avere certamente effetti negativi (sebbene non molto consistenti) sullo sviluppo cognitivo dei bambini, mentre nei paesi scandinavi, dove la frequenza è praticamente universale, l'impatto dell'occupazione della madre appare di fatto positivo.

Vi sono due importanti precisazioni da aggiungere a questa conclusione. Un'interazione ridotta con le madri può essere bilanciata da una maggiore dedizione del padre ai figli. Di fatto, il numero totale delle ore parentali con i bambini negli Stati Uniti e nei paesi scandinavi è effettivamente cresciuto dagli anni '90, in parte per la riduzione delle ore di lavoro, in parte per il maggiore coinvolgimento dei padri (Bianchi, 2000). La seconda precisazione è che l'occupazione della madre ha effetti diversi sui ragazzi e sulle ragazze. Nelle analisi dei dati Pisa l'effetto è sorprendentemente ortogonale: sempre positivo per le ragazze, ma spesso piuttosto negativo per i ragazzi (specialmente se la madre lavora a tempo pieno). L'effetto positivo per le ragazze ha sicuramente qualche cosa a che fare con il modello di ruolo delle madri (Esping-Andersen, 2005). Se i padri aumentano il loro tempo con i figli, l'effetto negativo sui ragazzi può diminuire nella misura in cui i ragazzi sono più influenzati dal modello del ruolo paterno.

Quando consideriamo insieme questi diversi elementi, abbiamo una spiegazione esauriente del perché i paesi scandinavi siano l'unico chiaro caso in cui l'impatto delle origini sociali sui risultati educativi (e sullo sviluppo cognitivo) è diminuito in misura significativa, nel corso dei passati decenni (Esping-Andersen, 2005). Da una parte, l'effetto del reddito è stato, di fatto, quasi eliminato mediante lo sradicamento della povertà infantile. Dall'altra parte, l'effetto «cultura» è stato indebolito poiché tutti i bambini, indipendentemente dalle risorse dei genitori e dall'origine sociale, beneficiano delle stesse strutture di qualità. Il risultato netto è necessariamente redistributivo, nel senso che i bambini delle famiglie più deboli ottengono il maggior vantaggio. È rivelatore che l'effetto combinato dello *status* socioeconomico e delle variabili del capitale culturale dei genitori sull'alfabetizzazione dei bambini sia dimezzato in Svezia rispetto alla maggior parte dei paesi Ocse (Esping-Andersen, 2005)¹⁴. È ugualmente rivelatore che i dati Pisa mostrino che i paesi nordici esprimano, insolitamente, una modesta variazione nelle abilità cognitive dei bambini.

¹⁴ Le due variabili, congiuntamente, spiegano l'11% della differenza in Svezia, di fronte ad una media Ocse del 20%.

4. *Ridisegnare il welfare state: un approccio di investimento sociale*

Il principale obiettivo della politica sociale è di assicurare i cittadini contro i rischi. Viviamo in una società in cui il rapido invecchiamento tende a monopolizzare il dibattito politico. L'invecchiamento comporta considerevoli impegni di spesa futura e anche l'aumento di nuovi rischi, enormemente costosi, come la fragilità e la non autosufficienza. Molti temono che il welfare state possa dimostrarsi economicamente insostenibile, e tali timori aumenteranno senza dubbio, se esso dovrà anche investire seriamente nei nostri bambini.

Una concentrazione *categoriale* miope sugli anziani contro i giovani porta ad una politica povera, perché essa non collega la vecchiaia con il corso di vita delle persone. I pensionati di oggi stanno bene non solamente perché le pensioni sono generose, ma in gran parte perché essi hanno goduto di buone condizioni di vita, con occupazioni stabili e retribuzioni costantemente crescenti. L'importanza dello scricchiolio demografico che avrà il suo culmine alla metà del secolo dipenderà moltissimo dalla qualità del corso della vita dei nostri figli, dalla quantità di giovani lavoratori e dalla loro produttività.

Le coorti di giovani di oggi sono, storicamente parlando, esigue e devono sobbarcarsi un carico demografico senza precedenti. Esse si confrontano anche con un insieme di rischi molto più complesso, dal momento che le opportunità di vita dipendono sempre di più dal possesso di consistenti capacità. Investire bene nei nostri figli non sarà economico, ma produrrà un rendimento doppio, determinando allo stesso tempo vantaggi per gli individui e per la società.

Può essere difficile individuare con precisione l'esatto *valore sociale netto* dei bambini. L'eterogeneità dei bambini, in termini di loro abilità potenziali, di produttività e di contributo che daranno durante la loro vita, è enorme. Le ricerche negli Stati Uniti suggeriscono che un tipico bambino americano, durante la sua vita, produrrà un ritorno sociale netto all'incirca di 100.000 dollari (Preston, 2004). L'ammontare preciso non è molto importante, ma il fatto in sé ci richiama ai diversi principi centrali a cui deve rifarsi una politica sociale riformulata.

In primo luogo, se il beneficio sociale prodotto dai bambini è considerevole, a fronte di un costo dei figli per i genitori crescente, allora c'è una ragione valida per la redistribuzione a favore delle famiglie con

bambini. Quando consideriamo che la spesa sociale per le famiglie non è mai superiore al 4% del Pil, la società sta senza dubbio facendo un buon affare, e in particolare lo stanno facendo coloro che non hanno figli¹⁵. Quindi, vi è una ragione valida per la redistribuzione a favore dei bambini e, di conseguenza, il livello di imposizione fiscale richiesto dovrebbe essere commisurato ai ritorni per la collettività. Ciò porta al secondo principio. Se può essere dimostrato che le spese per i figli produrranno un incremento del valore netto sociale della loro vita, la spesa pubblica impegnata avrà un chiaro carattere di investimento.

4.1 *Politica pubblica e fecondità*

Come analizzato in precedenza, un aumento della fecondità richiede un aiuto a conciliare le preferenze di un mutato corso di vita con la formazione della famiglia. Anche se il nostro principale obiettivo è quello di aiutare i cittadini ad avere il numero di figli desiderato, il vantaggio sociale che ne deriva è in ogni caso considerevole. Infatti ogni figlio in più potrà aggiungere 100.000 dollari al nostro benessere collettivo. Per quanto riguarda la dimensione della «qualità», va da sé che ogni misura che aumenta le opportunità di vita dei bambini produrrà consistenti ritorni individuali e sociali.

La questione è se il welfare state può essere organizzato per produrre tali miglioramenti, quantitativi e qualitativi. I decisori politici nel passato spesso sono stati pro-natalisti e, in Francia specialmente, sono stati concepiti generosi incentivi del reddito per aumentare la fecondità.

Ora sappiamo che tali incentivi producono frutti modesti¹⁶. In base al famoso rapporto Myrdal degli anni '30, la questione politica è in pri-

¹⁵ Includere anche la spesa pubblica per l'istruzione aggiungerebbe un altro 4 o 5% del Pil.

¹⁶ Le migliori – ma ancora non molto consolidate – stime econometriche suggeriscono che un incremento del 25% nei benefici finanziari alle famiglie può aumentare il Ttf dell'0,07 per donna (Gauthier e Hatzius, 1997; per una visione d'insieme, vedi anche Sleetbos, 2003). Se, ad esempio, i Paesi Bassi desiderano ridurre il deficit di bambini ad un Ttf dell'1,9% attraverso incentivi finanziari, il loro valore dovrebbe essere più di 9 volte quello attuale. E, dato che queste valutazioni sono piuttosto poco convincenti, non è affatto sicuro che la risposta della fecondità sarebbe stata quella attesa. Ermisch (1988) sostiene che i benefici finanziari hanno effetti sui tempi, ma non sul volume, delle nascite.

mo luogo la conciliazione tra famiglia e lavoro. All'interno dell'Ue, esiste ora un ampio sostegno verso un pacchetto base di politiche *family-friendly*. Ma siccome la retorica e la pratica sono spesso in disaccordo, il consenso si riduce solo ad una combinazione di congedi parentali adeguatamente retribuiti, strutture di *childcare* di qualità e economicamente accessibili, e condizioni di impiego favorevoli alle madri, come il tempo flessibile. Possono le politiche *family-friendly* farci progredire verso una più avanzata frontiera paretiana? Come dovrebbe essere composto un tale pacchetto di politiche? Come abbiamo visto nella sezione precedente, la ricerca scientifica può aiutarci a rispondere a queste domande.

Attualmente la fecondità è soprattutto correlata al sistema di costi-opportunità della maternità, pertanto qualsiasi misura che voglia ridurre effettivamente la penalizzazione dovuta alle scelte riproduttive dovrebbe aiutare ad avvicinare il tasso di nascite ai livelli di preferenza sociale. Gli assegni familiari possono non avere troppo effetto, ma le politiche di conciliazione tra lavoro e famiglia – e la *childcare* in particolare – appaiono importanti. Dato che le politiche nazionali di conciliazione tendono a svilupparsi in maniera sincronica, è molto difficile separare statisticamente i diversi effetti delle principali componenti (cioè, asili, congedi e misure sul posto di lavoro). Per la Norvegia, Kravdal (1996) rileva che il raddoppio delle strutture di *childcare* aumenta il Ttf di più dello 0,1%. Knudsen (1999), analizzando i dati danesi, valuta che la fecondità sia cresciuta dello 0,3% (da un Ttf da 1,5 a 1,8) come risultato dello sviluppo della *day care* aggiunta ai congedi parentali, fin dai primi anni '80. Anche Del Boca individua effetti consistenti in Italia e, per gli Stati Uniti, Blau e Robins (1998) dimostrano che sia i costi che la difficoltà di accesso al *care* riducono la fecondità. Sono specialmente le misure per i minori di 3 anni che produrranno effetti positivi sulla fecondità (Esping-Andersen, 2002; Castles, 2003). Sia Castles (2003) che Aaberge (2005) concludono che misure *friendly* per le donne sul lavoro, come l'orario flessibile, influenzano positivamente la fecondità. E, come menzionato, vi è ora una dimostrazione abbastanza solida che una maggiore parità di genere nella divisione dei lavori domestici aumenterà il tasso di nascite, almeno tra le donne istruite.

Quindi, le nostre considerazioni politiche devono comprendere un più alto numero di strutture per l'infanzia e incentivi ai congedi per gli uomini.

Nell'insieme, è probabile che l'effetto *diretto* sulla fecondità di un pac-

chetto di misure *family-friendly* non sia di proporzioni travolgenti, ma in quanto esso aiuta anche a conciliare il lavoro con la maternità vi è indubbiamente anche un effetto positivo *indiretto*. Possiamo anche osservare che il suo impatto non è uniforme sulla popolazione: si può dire che appare più efficace nei confronti delle donne che affrontano i più alti costi della maternità.

E anche se gli aumenti di fecondità appaiono piuttosto modesti, dobbiamo ricordare che anche una piccola crescita del Ttf (ad esempio dello 0,3%) si traduce in un considerevole aumento del benessere individuale e sociale.

Ciò significa che i genitori si avvicinano alla dimensione familiare desiderata e, come ricordato in precedenza, vi saranno enormi conseguenze di lungo periodo in termini di crescita della popolazione.

4.2 *Politica pubblica e opportunità offerte all'infanzia*

Non c'è una formula semplice e preconfezionata che garantisca i buoni risultati dei bambini. Dato che sappiamo che le abilità cognitive sono correlate alle origini sociali, non ci sorprende che il livello delle disuguaglianze cognitive tra i bambini dipenda dal grado complessivo delle disuguaglianze tra le famiglie.

In società notevolmente non egualitarie, come il Regno Unito e gli Stati Uniti la parte di popolazione che rientra nella quota cognitiva più bassa (fondamentalmente disfunzionale) è molto maggiore che in paesi più egualitari, come la Svezia, la Norvegia o i Paesi Bassi (circa il 20% di fronte all'8% della Norvegia e l'11% dei Paesi Bassi)¹⁷.

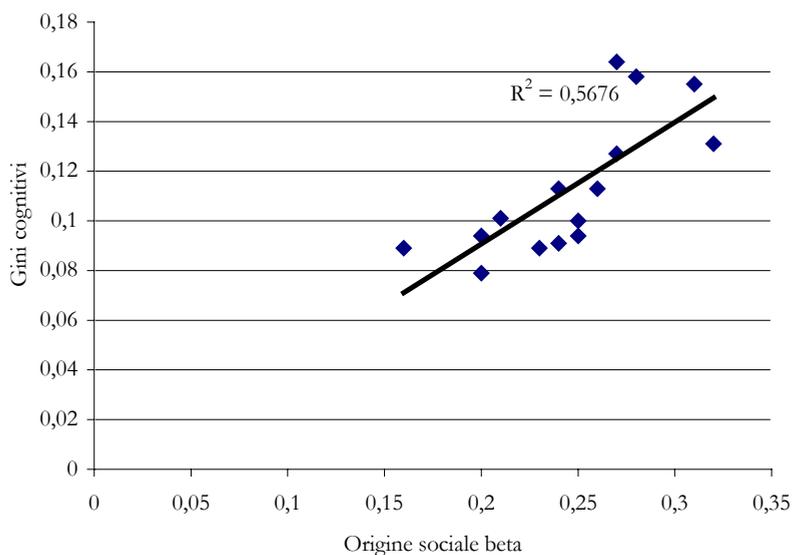
Calcolando i coefficienti di Gini per i punteggi dei test cognitivi si ottiene un indicatore esplicativo. Il Gini danese è 0,08 di fronte allo 0,16 degli Stati Uniti.

Nella figura 1 viene riportata la retta di regressione lineare del punteggio cognitivo Gini nazionale su un'eredità sociale variabile (la forza dell'associazione tra i risultati dell'educazione dei figli e dei genitori)¹⁸. La correlazione sarebbe anche più alta se noi calcolassimo la regressione dei Gini cognitivi sui Gini della distribuzione del reddito nei paesi. Di fatto, vi è una correlazione molto forte anche tra le ineguaglianze nella distribuzione del reddito e l'eredità intergenerazionale.

¹⁷ Calcolato su dati Ials.

¹⁸ Per dettagli, vedi Esping-Andersen (2004).

Figura 1 - Relazione tra le disuguaglianze cognitive e forza dell'eredità sociale intergenerazionale



Fonte: Esping-Andersen (2004, p. 123). La regressione è basata su 15 paesi Ocse.

Tutto sommato ciò indica che la politica deve in primo luogo concentrarsi sui meccanismi economici e culturali che vincolano i risultati dei bambini alle origini sociali. Vi possono essere vantaggi molto considerevoli se si minimizza l'effetto dei bassi redditi. Quindi, una politica che eliminasse effettivamente la povertà dei bambini, produrrebbe risultati molto positivi in termini di perequazione delle opportunità educative dei bambini stessi.

È più difficile vedere come la politica potrebbe influenzare i meccanismi «culturali». Come, per esempio, potremmo costringere i genitori a leggere ai loro figli, o aiutarli nei loro compiti a casa? Risorse «culturali» deboli dei genitori possono tradursi in minori stimoli cognitivi che, a loro volta, possono danneggiare i risultati scolastici dei bambini. Vi è anche un possibile effetto indiretto, poiché genitori deboli sono svantaggiati nell'orientarsi e nel muoversi, a nome dei propri figli, al-

l'interno del sistema scolastico. È probabile che le asimmetrie informative siano particolarmente accentuate tra i genitori con basso livello di istruzione e tra le comunità di immigrati. I riformatori dell'istruzione hanno perseguito numerose politiche per rimediare a tali ineguaglianze e deficienze. Su questo fronte la Svezia può ben rappresentare l'avanguardia, in particolare per l'enfasi che pone sull'ambiente di apprendimento libero da ansie e individualizzato. È evidente che gli effetti della *between-school* sulle abilità cognitive dei bambini sono molto modesti rispetto a quasi tutti gli altri paesi. E ancora, i programmi di recupero delle scuole, non importa se ben organizzati e finanziati, non si sono mostrati molto efficaci nello sradicare l'impatto delle origini sociali. Questo avviene, in primo luogo, perché i primi sei anni di vita dei bambini sono decisivi, e questi anni, nella maggior parte delle società, si svolgono tra le quattro mura domestiche.

Un'indicazione importante su come la politica sociale possa rivolgersi efficacemente agli handicap socio-culturali, proviene dalla vasta mole di ricerche di valutazione del programma *Head Start* degli Stati Uniti, uno dei pochissimi successi della «guerra alla povertà» del presidente Johnson. Essendo operativo da quattro decenni, siamo in condizione di giudicare gli effetti di lungo termine degli interventi precoci sulla vita di un numero considerevole di persone. In sostanza l'*Head Start* interviene sulle famiglie problematiche in cui lo sviluppo dei bambini è a rischio particolare. Il programma ha un target molto preciso e raggiunge al massimo il 3% dei bambini degli Stati Uniti, fornendo uno spettro molto ampio di interventi. Tra questi, quello con maggior successo è stato di inserire i bambini a rischio in strutture di *childcare* di alta qualità. Riassumendo le principali conclusioni, l'*Head Start* produce risultati molto positivi per quanto riguarda il completamento scolastico, l'allontanamento dal crimine e, successivamente, i redditi da adulti e i risultati ottenuti sul lavoro (Currie, 2001; Duncan e Brooks-Gunn, 1997; Haveman e Wolfe, 1995; Karoly e al., 1998). Si potrebbe essere tentati di pensare che se l'*Head Start* aumentasse la sua popolazione obiettivo al 20% delle famiglie americane, la percentuale dei giovani con risultati cognitivi disfunzionali si ridurrebbe ai livelli nord-europei.

L'entità del problema «culturale», in determinati paesi, attiene alla dimensione della generazione di genitori che manca delle risorse per stimolare in modo adeguato le abilità di apprendimento dei loro bambini. In alcuni paesi – come Spagna e Italia – resta un grandissimo numero di adulti con istruzione minima. Nella tipica fascia di età della

maternità (35-44), il 54% delle madri spagnole non possiede più dell'istruzione obbligatoria, di fronte a solo il 12% in Svezia, ma anche ad un abbastanza elevato 33% dei Paesi Bassi (Ocse, 2003). La rapida crescita dei risultati educativi ridurrà questo problema nei prossimi decenni. In Spagna, per esempio, la percentuale di donne, di dieci anni più giovani, con non più della scolarità obbligatoria si è ridotta di 13 punti, e in Olanda di 8 punti. Ma verificiamo anche controtendenze, che derivano dalle larghe ondate di immigrati, in generale con bassa istruzione, che, inoltre, incontrano molteplici svantaggi culturali ed educativi che possono seriamente mettere a rischio le opportunità dei loro figli. Anche in Svezia, dove il sistema scolastico ha cercato di correggere più ambiziosamente gli svantaggi di apprendimento dei figli degli immigrati, il divario dei risultati cognitivi tra bambini nativi e non è uno dei più ampi dell'Ocse, e la probabilità di fallimento scolastico è all'incirca 5 volte maggiore per gli immigrati che per i nativi¹⁹. Molte analisi dell'*Head Start* individuano il suo successo nel fatto che esso riequilibra gli stimoli cognitivi in favore dei più bisognosi. Un fenomeno molto simile si è manifestato, nei fatti piuttosto che intenzionalmente, nei paesi nordici quando essi hanno esteso il *care* alla prima infanzia per rispondere ai crescenti tassi di occupazione femminile. La politica ha volutamente enfatizzato, forse più per ragioni elettorali che per altro, standard di qualità uniformi di «classe media». Il modello nordico ha indubbiamente avuto un impatto non banale nell'omogeneizzare la preparazione scolastica dei bambini²⁰. La Danimarca, la Norvegia e la Svezia sono gli unici paesi avanzati che mostrano una considerevole riduzione dell'effetto dell'istruzione, del reddito e anche del «capitale culturale» dei genitori sui risultati educativi dei figli. Per esemplificare, l'impatto dell'istruzione dei genitori sulla probabilità di raggiungere l'istruzione secondaria superiore o la terziaria è stato dimezzato per i gruppi di età più giovani, i nati negli anni '70 e i primi per i quali la *childcare* è divenuto la norma. In paesi come gli Stati Uniti, il Regno Unito o la Germania, l'impatto dei genitori rimane forte come era per i gruppi nati negli anni '40 e '50. Il potenziale perequativo del *care* universale precoce è evidente anche quando si esaminano specificamente i figli di genitori con istruzione

¹⁹ Questo dato deriva dalla partecipazione dell'autore ad una missione dell'Ocse in Svezia nel febbraio 2005.

²⁰ Per una visione di insieme delle ricerche sull'impatto della *childcare* sui risultati dei bambini, vedi Waldvogel (2002).

molto bassa (obbligatoria o inferiore). In Danimarca, la probabilità che questi completino la secondaria superiore è raddoppiata per i gruppi più giovani e in Norvegia addirittura triplicata. Di nuovo, ciò contrasta nettamente con gli altri paesi in cui, in complesso, non vi è stato un relativo miglioramento delle condizioni di giovani con le stesse caratteristiche²¹.

Vi sono due aspetti potenzialmente negativi nella strategia della *childcare*. Il primo, come si è detto in precedenza, è che i bambini possono soffrire di una meno intensa interazione genitore-bambino, specialmente quando le madri lavorano a tempo pieno e tornano velocemente al lavoro dopo la nascita. La maggior parte dei dati suggerisce che tali effetti negativi scompaiono se: *a*) i bambini rimangono con la madre per più del loro primo anno, *b*) le madri hanno lavori di qualità, e *c*) la qualità della *childcare* è elevata. Il secondo è che l'omogeneizzazione del processo cognitivo realizzata nella pre-scuola (e, per estensione, anche nei modelli di scuola inclusivi come quello svedese) implica un abbassamento degli standard, e muove verso un basso denominatore comune di apprendimento. Alcune analisi del sistema educativo svedese, come anche i dati Pisa svedesi, indicano che questo può non avvenire. Ma vi sono alcune indicazioni che questo può essere stato vero in Danimarca, dove, fino a tempi recenti, i centri prescolastici enfatizzavano l'integrazione sociale a scapito della pedagogia e dell'apprendimento. Mentre la *performance* danese negli studi Pisa è competitiva, a livello internazionale, in termini di parità cognitiva tra bambini (vi sono piccole variazioni nei risultati dei test tra bambini), i modesti risultati complessivi medi non colpiscono troppo. Infatti, la lezione appresa dalle analisi Pisa ha rappresentato un impulso importante per i programmi attuali di rafforzamento dei contenuti pedagogici.

La questione chiave è come progettare la politica sociale in modo che possa influire sulle situazioni familiari negative. Sappiamo quale ruolo giochi la politica nel sostenere il reddito delle famiglie. Pochissimi paesi vantano una politica di sostegno al reddito che effettivamente garantisca i bambini contro la povertà, sebbene, considerando insieme l'impatto degli assegni familiari, dell'indennità abitativa e dell'assistenza sociale, i paesi nordici vi si avvicinino molto.

Le buone notizie sono che il costo pubblico addizionale dell'eliminazione della povertà dei bambini è un affare, parlando in termini

²¹ Per un'analisi dettagliata, vedi Esping-Andersen (2005).

economici. Adottando il *benchmark* del 50% della povertà mediana, esso assorbirebbe lo 0,26% del Pil nel Regno Unito – il paese europeo con i più alti tassi di povertà (Esping-Andersen e Sarasa, 2002). In ogni caso, l'aumento dell'occupazione delle madri fornisce una garanzia contro la povertà molto più efficace. Quando le madri lavorano – nelle famiglie monoparentali come in quelle di coppia – la probabilità di povertà si riduce di 3 o 4 volte. Quindi, migliorando la compatibilità tra maternità e occupazione si ottiene anche un importante successo per quanto riguarda i rischi di povertà dei bambini.

In altre parole, torniamo ancora una volta alle politiche di conciliazione. Se, come la maggior parte delle ricerche dimostra, il lavoro della madre è problematico per il benessere del bambino durante il primo anno, esiste una chiara ragione in favore dell'estensione della combinazione di congedi di maternità e parentali.

L'Ue ha recentemente emesso una direttiva che richiede agli Stati la definizione di un minimo di tre mesi di congedo parentale in aggiunta al congedo di maternità. Tuttavia, la titolarità combinata disponibile per madri (e padri) varia enormemente in Europa, dagli avari 4 mesi della Spagna ai 12 e oltre di paesi più generosi. I congedi troppo brevi possono produrre effetti negativi ai fini della conciliazione.

Per minimizzare gli effetti sulla carriera dei congedi di breve durata, le madri tenderanno di collocare i figli presso altre persone. Questo, lo sappiamo, può avere effetti negativi sulla «qualità». Una collocazione molto precoce negli asili è spesso la scelta delle donne impegnate nella carriera, specialmente negli Stati Uniti, dove i congedi retribuiti non esistono e dove la penalizzazione di carriera determinata dall'interruzione può essere particolarmente elevata (Waldvogel e a., 1999). Una combinazione di congedi retribuiti che copra *almeno* i primi nove mesi del bambino apparirebbe, quindi, ottimale. Sappiamo dall'esperienza dei paesi scandinavi che: *a*) il periodo standard di congedo retribuito (ora un minimo di 48 settimane) non produce nessuna apprezzabile penalizzazione del reddito nel corso della vita, *b*) la maggioranza delle madri torna presto all'occupazione a tempo pieno, e *c*) le donne si avvicinano abbastanza ad avere il numero di figli che effettivamente desiderano.

La maggior parte dei paesi dell'Ue ha, sulla carta, condizioni di congedo che appaiono coerenti con questi molteplici obiettivi (e con la direttiva Ue), ma le apparenze sono ingannevoli, poiché i congedi parentali opzionali spesso implicano indennità nettamente ridotte. Formalmente, i Paesi Bassi e il Regno Unito prevedono un totale di 40

settimane di congedo. Le prime 16 settimane (18 nel Regno Unito) sono retribuite pienamente, ma le rimanenti 24 prevedono un'indennità che è minore del 15% della retribuzione media²². È da dubitare che le donne coinvolte nel proprio lavoro opteranno per un periodo esteso di congedo non retribuito e, quindi, esse torneranno al lavoro. È indicativo il fatto che il 60% delle madri olandesi ritornino al lavoro entro sei mesi dalla nascita – mentre più di un altro 25% si ritira, in modo più o meno permanente, dalla forza lavoro (Gustafsson e Kenjoh, 2004). Anche se la maggior parte delle madri olandesi torna a un lavoro part-time, ciò significa che una gran parte dei bambini trascorre il primo anno con una nonna o in un asilo.

La maggior parte dei paesi della Ue corrispondono solo formalmente all'equità di genere negli schemi di congedo parentale, e la Svezia è l'unico paese in cui la parte di competenza del padre è utilizzata in modo serio. Le femministe, non sorprendentemente, sostengono con forza una maggiore parità nella richiesta dei congedi. Le loro ragioni sono rafforzate se si considera che il contributo dei padri può indurre più nascite e, riferendosi alla dimensione della «qualità», il sesso dei genitori che si occupano dei figli deve essere di importanza minore (Ermisch e Francesconi, 2002).

4.3 Progettare un sistema di care per l'infanzia

I programmi di intervento precoci possono produrre risultati molto positivi ma essi in genere sono strettamente mirati in favore di bambini particolarmente bisognosi. Vi sono molti buoni argomenti in favore del finanziamento della *childcare* di alta qualità per i più svantaggiati, perché vi sono chiare dimostrazioni che essi ne trarranno un vantaggio più che proporzionale. Il problema è che la dimensione della popolazione «a rischio» è in genere molto più ampia della realistica portata di tali politiche. Il *Sure Start* del governo laburista britannico, ispirato molto ampiamente all'*Head Start*, cerca di ampliare la sua portata, intervenendo in comunità disagiate, piuttosto che in specifiche famiglie. Il difetto qui è che le famiglie problematiche non necessariamente vivono in queste comunità. Vi è molto da dire in favore di misure speciali che si rivolgono ai bambini davvero bisognosi. Tuttavia vi sono anche più argomenti in favore di un approccio universale

²² La Spagna è un caso eccezionalmente ingannevole. Le donne hanno formalmente diritto a 128 settimane piene di congedo parentale, ma senza indennità.

ad un sistema di asili globalmente di alta qualità (sostenuto da interventi mirati aggiuntivi), poiché esso è richiesto allo stesso tempo anche come obiettivo di conciliare maternità e lavoro: la *childcare* consente di cogliere contemporaneamente due obiettivi.

Se la questione della *childcare* emerge come componente centrale di qualsiasi strategia per il welfare dell'infanzia, abbiamo bisogno di esaminarne attentamente le sue specifiche articolazioni di *policy*. È del tutto ovvio che un sistema di *childcare* universale, economicamente accessibile e di qualità non costa poco. Peggio, il problema dei costi inerenti ai servizi di assistenza (a causa della scarsa produttività) comporta un continuo aumento della pressione economica. Naturalmente, questa pressione dei costi non sparirà in relazione al fatto se la *childcare* sia finanziata dal pubblico o dal privato.

Assicurare qualità comporta l'impiego di personale qualificato dal punto di vista pedagogico e un basso rapporto personale-bambini. Le norme nazionali di qualità per gli under 3 variano da un rapporto addetti-bambini di 1 a 12 in Spagna a quello eccezionalmente basso di 1 a 3 in Danimarca – anche se poi la maggior parte degli addetti negli asili danesi non ha una speciale formazione pedagogica²³. La norma olandese è di circa 1 a 5 (Ocse, 2002; tavola 90). La sostenibilità del costo dipende dall'entità del finanziamento pubblico e della quota di co-finanziamento delle famiglie. A sua volta, il livello dell'offerta di *childcare* dipenderà direttamente dalla domanda effettiva: di nuovo ampiamente una questione di finanziamento pubblico e di sostenibilità del costo da parte delle famiglie.

Non risulta alcun paese in cui la *childcare* sia fornita prevalentemente dal sistema pubblico. I paesi nordici perseguono un misto di centri gestiti dai Comuni (circa il 70% in Danimarca) e di cooperative, spesso costituite da associazioni di genitori. Le strutture private non hanno diritto a richiedere sovvenzioni pubbliche e, quindi, fondamentalmente non esistono. Il modello evidentemente riesce a fornire ampio accesso, poiché l'85% dei bambini di due anni attualmente frequenta asili, il 97% dei quali per l'intera giornata (Ocse, 2002). All'altro estremo, gli Stati Uniti tentano anch'essi di ottenere un'ampia copertura, con un sistema gestito pressoché esclusivamente dai privati. Ancora, solo una minoranza di tutti i centri hanno uno standard di qualità certificato (e quindi sono cari). Nella maggior parte dei paesi del-

²³ Il governo danese sta attualmente discutendo una riforma che richiede un profilo pedagogico molto più consistente.

l'Ue, i centri pubblici per i bambini minori di 3 anni sono estremamente scarsi e largamente del tipo da assistenza sociale, cioè collegati al reddito e destinati a famiglie con bisogni speciali. Generalmente la sola alternativa è rappresentata da costose strutture «commerciali». Due paesi, il Regno Unito e i Paesi Bassi, si pongono l'obiettivo di una copertura ampia, sovvenzionando strutture private.

Se gli standard di qualità sono garantiti in modo uguale, non vi è una ragione particolare per preferire un asilo pubblico o uno privato, a meno che, naturalmente, che non vi siano questioni di costi relativi all'equità e all'efficienza. Nei Paesi Bassi, la strategia di mercato è stata preferita come un modo di limitare la spesa pubblica e anche per promuovere le scelte dei genitori.

Un sistema privato probabilmente produrrà una maggiore concorrenza, innovazione e varietà. Naturalmente un modello misto di stile nordico, che non discrimina iniziative private *non-profit*, può, in linea di principio, raccogliere benefici simili. Un problema importante relativo ai mercati di welfare privati è che essi facilmente provocano serie disuguaglianze, dovute alla non corretta diffusione delle informazioni e alla scrematura dei clienti: scegliere la migliore soluzione per i propri bambini può richiedere risorse consistenti (come la conoscenza). Dunque, famiglie meno istruite e, specialmente quelle di immigrati, possono trovarsi in difficoltà – soprattutto in un ambiente in cui la domanda supera l'offerta. Un risultato indiretto è la segregazione sociale – come dimostra chiaramente la «privatizzazione» in corso del sistema scolastico in Svezia.

Per quanto riguarda l'accesso, molti paesi dell'Ue vantano alti tassi di iscrizione per i bambini di età superiore ai tre anni. È per quelli di età inferiore ai tre che la maggioranza dei paesi manca di gran lunga il raggiungimento del *benchmark* Ue di copertura fissato al 33%. Possiamo distinguere tre gruppi di paesi. Il gruppo nordico ha attualmente raggiunto una copertura quasi universale, il che non è sorprendente dato che l'accesso è garantito per legge a tutte le famiglie e dato che i Comuni sono costretti a far rispettare questa garanzia²⁴. In un secondo gruppo, che comprende Belgio e Francia, la copertura si aggira intorno al 30%. La maggior parte dei paesi Ue ricade nel terzo gruppo, con una copertura inferiore al 10% (Gornick e Meyers, 2003). La

²⁴ In alcune aree le difficoltà rimangono. Tuttavia, vi sono solo 4.000 famiglie in lista d'attesa in Danimarca. In Svezia e, in misura molto minore in Danimarca, i Comuni sovvenzionano addetti (qualificati) degli asili per soddisfare la domanda.

Gran Bretagna e i Paesi Bassi (con un tasso di copertura del 17%) si spostano avanti lentamente verso il *benchmark* Ue, sebbene vi siano molti fattori che fanno pensare che il progresso potrebbe essere lento. La chiave dell'equità e della adeguatezza sta, naturalmente, nella sostenibilità dei costi per le famiglie. Indubbiamente, il fallimento britannico e olandese nel produrre una copertura più piena è determinato dai costi. Nonostante le sovvenzioni pubbliche (mediante i crediti di imposta), la quota a carico dei genitori britannici è circa la metà del costo totale e non esistono esenzioni per famiglie a basso reddito. Questo può spiegare le difficoltà incontrate dall'ambizioso piano di espandere l'offerta. Degli oltre 600.000 nuovi posti creati tra il 1998 e il 2003, più della metà sono successivamente scomparsi, poiché i genitori non potevano permettersi di iscrivere i loro figli (Evers e al., 2005, p. 202). La strategia olandese è stata di stimolare l'espansione sovvenzionando i genitori e persuadendo le imprese a sostenere una parte dei costi. La quota dei costi totali per queste ultime è del 25%. La stragrande maggioranza dei posti (il 75%) sono in asili privati, ma dato che l'offerta è molto inferiore alla domanda si stima che il 50% dei genitori ricorra a sistemi di assistenza informali. Vi è una prima ragione per cui la strategia olandese può incontrare difficoltà, cioè la sua dipendenza dai datori di lavoro. La loro partecipazione sembra limitata ai due terzi di tutti i lavoratori. Dato che il loro contributo finanziario comporta costi fissi aggiuntivi del lavoro, le piccole imprese sono senza dubbio restie a parteciparvi. La conseguenza è l'esposizione ad un doppio rischio: da un lato, il contributo a carico degli imprenditori può portare ad una discriminazione contro le donne in caso di licenziamenti; dall'altra parte, la partecipazione ineguale degli imprenditori provoca un dualismo sociale.

Una seconda ragione per cui il modello olandese può incontrare difficoltà è che il costo netto delle strutture per l'infanzia per i genitori è molto elevato. Il costo di un posto a tempo pieno per un bambino ammonta al 60% del guadagno netto medio della donna, e per due bambini arriva al 77% (deduzioni speciali per genitori a basso reddito riducono in modo consistente il costo). Ciò rappresenta di fatto un'altissima tassa sull'occupazione delle madri e può essere una ragione (insieme con le carenze) per cui un consistente numero di madri abbandona il lavoro o si limita ad un solo figlio. Il modello olandese, naturalmente, è progettato per venire incontro ad un contesto lavorativo caratterizzato dal tempo parziale e, di conseguenza, per la maggior parte delle madri – che richiedono asili solo a tempo parziale – il

costo per bambino si riduce al 41% dei loro guadagni. Ma possiamo avere qui un doppia causalità, dato che il costo (e la scarsità) delle strutture full-time possono convincere le madri ad optare per il part-time.

In termini comparativi, la Svezia probabilmente offre le più generose condizioni, con una quota di pagamento dei genitori pari al 10-15% del costo totale. La vicina Danimarca ha una scala di pagamenti differenziati. Le famiglie con meno del 60% del reddito mediano non pagano e la tariffa piena (pari al 30% del costo totale) ricade sulla famiglia a reddito mediano. Considerando che la partecipazione è ora di fatto universale, si potrebbe concludere che questo è un sistema sostenibile per tutti. Il costo tende ad aumentare, poiché le qualifiche educative richieste al personale sono aumentate, a meno di non giungere ad alti rapporti addetti-bambini. Nella situazione attuale, un'offerta piena di asili giornalieri, secondo il modello danese, ha bisogno di consistenti spese pubbliche – equivalenti approssimativamente al 2% del Pil – che costituiscono circa 10 volte il costo sostenuto dal pubblico nei Paesi Bassi. Le spese per la *childcare* sono un buon investimento sociale? Paesi a bassa spesa, come la Gran Bretagna e i Paesi Bassi, ne ricaverebbero vantaggi che potrebbero giustificare l'emulazione dei livelli di spesa danese o svedese?

Per rispondere a tali questioni dobbiamo prima di tutto definire il giusto ammontare finanziario. Per cominciare, dobbiamo ricordare che l'effettivo costo complessivo della *childcare* rimane pressoché identico se è finanziato in un modo o in un altro. Se l'obiettivo politico è di fornire assistenza di qualità a tutti i bambini, la porzione totale di Pil che dovremo dedicargli non cambierà molto, in qualsiasi modo siano coperti i costi. Se concordiamo sul fatto che la Danimarca si avvicini ai due obiettivi, allora dovremmo attenderci che la spesa totale dovrà aggirarsi intorno al 2,7-2,8 del Pil. Una spesa pubblica olandese di solo lo 0,2% del Pil dà l'illusoria apparenza di efficacia dei costi. Se i Paesi Bassi intendessero perseguire una copertura universale per un orario a tempo pieno, l'impiego del Pil finirebbe per essere pari a quello della Danimarca. La scelta di quale tasca svuotare può avere ripercussioni in termini di efficienza e di equità, ma difficilmente sulla quantità che realmente spendiamo.

Rosen (1996), in un'analisi molto controversa, sostiene che la spesa pubblica destinata ad aiutare la conciliazione tra maternità e lavoro in Svezia è inefficace, producendo un alto *ritorno negativo* – che egli valuta in circa la metà del totale. I calcoli che sostengono questa conclusione

confrontano le spese pubbliche totali con i guadagni totali delle madri con figli piccoli. Questa è, comunque, un'analisi sbagliata poiché ignora completamente l'effetto sui guadagni del corso della vita (e quindi anche il pagamento delle imposte nel corso della vita) determinato dai programmi *friendly* nei confronti delle madri. Un metodo di calcolo dinamico relativo al corso di vita produce – non sorprendentemente – risultati differenti.

Nella tabella 5 vengono presentate le stime relative alla Danimarca, utilizzando l'approccio standard Mincer per valutare gli effetti sul reddito del corso della vita. Per mantenersi su una valutazione prudente, la madre modello considerata è una lavoratrice a tempo pieno e a basso reddito (2/3 della retribuzione media) che, all'età di 30 anni, ha due bambini. Si ipotizza che essa interrompa per 5 anni il proprio lavoro se non avrà accesso alla *childcare*, mentre, se potrà accedervi, essa tornerà al lavoro immediatamente dopo la conclusione del suo congedo di maternità. Si ipotizza inoltre che essa rimanga al lavoro fino a 60 anni²⁵.

La tabella 5 mostra che (nel 1995) il costo del governo per mettere a disposizione strutture prescolastiche per una madre di due figli (per un periodo di 5 anni) ammonta a poco più di mezzo milione di corone danesi (approssimativamente 67.000 euro). Dato che questo consente alla madre di tornare al lavoro, essa riceve la piena retribuzione durante questo periodo e in più evita una consistente perdita di esperienza e di capitale umano. Quindi, nel corso della sua vita essa guadagnerà circa 2,2 milioni di corone danesi (circa 290.000 euro) di più che se avesse interrotto. Questo, a sua volta, comporta che essa pagherà più tasse nel corso della vita: 770.000 corone danesi in più (circa 103.000 euro). Confrontando il dividendo addizionale di entrate fiscali al Ministero del Tesoro con la spesa originale del governo per le strutture per l'infanzia, si produce un ritorno netto al governo di 260.000 corone danesi (35.000 euro), che ammonta a un rispettabile ritorno del 50% dell'investimento iniziale! Il ritorno netto sarebbe stato molto maggiore se avessimo esaminato il caso di una lavoratrice a reddito medio²⁶.

²⁵ Uno studio molto simile, condotto da Price-Waterhouse per conto del governo Blair, arriva a valutazioni che sono molto simili a quelle qui presentate.

²⁶ Solo nel caso di famiglie ad alto reddito il ritorno netto potrebbe essere negativo, dato che possiamo ipotizzare che tali famiglie ricorrerebbero a strutture private in assenza di offerta di sovvenzioni pubbliche.

Tabella 5 - Contabilità dinamica dei costi e dei ritorni della fornitura di strutture di daycare

	Corone danesi
<i>Ipotesi:</i>	
– La madre, all'età 30-35 anni, ha due bambini	
– Non interrompe il lavoro (eccetto un anno di maternità)	
– La sua retribuzione è il 67% della retribuzione media, e	
– Continuerà a lavorare fino a 60 anni	
– Applichiamo un 1,5% medio secondo l'«approccio Mincer» di perdita cumulativa per 5 anni di interruzione.	
<hr/>	
<i>Costo per il governo:</i>	
2 anni in asilo nido (x 2)	= 168.000
<i>e</i>	
3 anni in materna (x 2)	= 342.000
Totale	510.000
<hr/>	
<i>Vantaggi per la madre:</i>	
(a) 5 anni a stipendio pieno	= 800.000
<i>e</i>	
(b) retribuzione nel corso della vita in caso di non interruzione	= 1.400.600
Totale	2.200.600
<hr/>	
<i>Vantaggi per il fisco:</i>	
Entrate aggiuntive da (a)	= 280.000
<i>e</i>	
entrate aggiuntive da (b)	= 490.000
Totale	770.000
<hr/>	
<i>Ritorno netto al fisco:</i>	
sulla spesa originale (770.000 - 510.000)	260.000

Nota: I dati dei prezzi e dei redditi sono di fonte del governo danese e si riferi-

scono al 1995.

Il modello danese è forse ottimale per la conciliazione in un ambiente in cui la grande maggioranza delle madri vuole tornare ad un impiego a tempo pieno²⁷. E le alte spese iniziali saranno alla fine recuperate, in primo luogo perché le donne danesi lavorano davvero a tempo pieno per la maggior parte della loro vita.

In un contesto come quello olandese, in cui il tasso di occupazione delle madri è di 10 punti percentuali più basso, e dove la grande maggioranza continua a preferire l'impiego a tempo parziale, cambiano i termini dell'equazione sia sul versante della spesa che su quello delle imposte. Le politiche di conciliazione – congedi parentali e *daycare* – sono progettate avendo come riferimento un modello occupazionale basato sul part-time (e probabilmente creano difficoltà alle donne che cercano un'occupazione a tempo pieno). Questo fa la differenza nel mantenimento dell'equilibrio dei tassi di fecondità?

Naturalmente è impossibile prevedere il futuro comportamento dell'occupazione, ma se le donne nel resto dell'Ue seguiranno i modelli nordici, ci aspetteremmo di vedere, nei prossimi decenni, un graduale spostamento delle preferenze dal part-time al full-time, se non altro perché i risultati dell'istruzione delle donne, e le prospettive di guadagno, sono crescenti. È anche probabile che il divario del 10% di partecipazione tra i Paesi Bassi e la Danimarca, con più strutture per l'infanzia e più lunghi congedi parentali, si ridurrà. Se sarà così, la spesa pubblica per una *childcare* accessibile e adeguati congedi per i figli costituirà, come in Danimarca, un investimento sociale piuttosto vantaggioso e indiscutibilmente ottimale in senso paretiano.

L'impatto sul benessere dei bambini di politiche *family-friendly* non può essere facilmente monetizzato. Tuttavia, se i congedi di maternità sono inadeguati o se la copertura delle strutture per l'infanzia è incompleta, inevitabilmente ciò avrà delle conseguenze sullo sviluppo dei bambini. I bambini piccoli i cui genitori sono costretti a lavorare soffriranno, così come quelli i cui genitori hanno un reddito insufficiente perché costretti a rimanere a casa con i figli. Se permarranno ampie aree di non copertura degli asili, i bambini che li frequentano potranno godere di un vantaggio di cui non potranno usufruire i bambini

²⁷ La principale debolezza del modello è che non fornisce ai padri seri incentivi per prendere la loro parte di congedi parentali e, come dimostrato, questo può avere un impatto negativo sulle nascite.

che ne sono esclusi.

Il problema centrale non è solo che tali sperequazioni non sono accettabili, ma, peggio ancora, che esse sono, inevitabilmente, socialmente distorsive. È probabile (in realtà è pressoché certo), che i bambini che otterrebbero il massimo profitto dagli asili sono quelli che più probabilmente ne saranno esclusi. Ciò, in particolare, nel caso in cui la non sostenibilità del costo sia la principale ragione della non frequenza. Il massimo vantaggio marginale dello stimolo precoce dei bambini andrà, per definizione, a quelli provenienti da famiglie socialmente, culturalmente ed economicamente svantaggiate. È principalmente per questa ragione che una strategia universale può produrre un elevato ritorno individuale e sociale.

Durante i decenni di espansione della *childcare*, i paesi nordici hanno appreso queste lezioni per esperienza. Le strutture sovvenzionate erano, nel passato, negate alle madri disoccupate e alle madri in maternità o in congedo parentale. Dato che la disoccupazione è correlata con bassa istruzione, con bassi redditi e con molteplici problemi familiari, è evidente che questi bambini e le madri otterranno straordinari benefici dalla frequenza (occuparsi di bambini piccoli è un ostacolo nella ricerca di lavoro). In modo simile, i lunghi congedi per i figli si concentreranno nelle famiglie di immigrati – un altro gruppo per cui il coinvolgimento precoce dei bambini è urgente. Inoltre, le nostre società comprendono ora comunità di immigrati ampie e recenti, che, per una gran quantità di motivi, incontrano difficoltà nell'integrarsi e nel garantire che i loro figli lo siano. Per tutte queste ragioni c'è una forte motivazione a favore di speciali misure di «azioni positive» che diano ai bambini provenienti da ambienti sfavoriti una spinta supplementare, *il più presto possibile*. Per fare un esempio, alcuni comuni in Danimarca stanno sperimentando un sistema che mescolerà i bambini in età prescolare così da evitare pesanti segregazioni etniche o di classe negli asili e nelle scuole materne. In modo simile, si potrebbero favorire i bambini più a rischio, collocandoli in asili di qualità superiore. E si potrebbe anche prevedere una più complessa politica del «bastone e della carota». In molte comunità di immigrati i mariti sono restii a permettere alle loro mogli di lavorare e questo indirettamente significa anche che i loro bambini non frequentano istituzioni prescolastiche. Se l'assistenza sociale e altri trasferimenti pubblici fossero erogati a condizione della frequenza degli asili, si potrebbe contribuire a sradicare un'ulteriore causa di ineguaglianza sociale.

Benché le esperienze della prima infanzia siano importanti, è evidente

che una strategia di investimento nei bambini non può fermarsi ai sei anni. Questo saggio si concentra deliberatamente sulla prima infanzia, e questo non è quindi il luogo per discutere di politica dell'istruzione, eccetto che per la sottolineatura di un aspetto: i problemi di conciliazione delle madri non finiscono una volta che i bambini cominciano ad andare a scuola e differenze ingiustificate nelle abilità di apprendimento dei bambini continuano a manifestarsi durante i loro anni scolastici. Esattamente come orari non sufficientemente flessibili (o troppo corti) degli asili creano problemi pesanti ai genitori, lo stesso avviene per l'orario scolastico che non copre l'intera giornata. E dobbiamo preoccuparci anche per il tipo di attività che i bambini svolgono dopo la conclusione della giornata scolastica. È facile prevedere che i bambini di famiglie povere culturalmente e per reddito saranno più probabilmente parcheggiati davanti alla televisione. Se è così, l'offerta di «attività fuori orario», siano esse sport, lezioni di musica o di scacchi nei locali della scuola dovrebbe produrre un effetto positivo aggiuntivo. Apparentemente, solo il 3% degli scolari olandesi partecipa a tali attività, in confronto all'80% di quelli danesi.

5. Conclusioni

Qualsiasi discussione sulla riforma del welfare nel XXI secolo deve misurarsi con una quantità di nuove e date circostanze, che nessun decisore politico razionale può immaginare che scompaiano in futuro. La prima è che la scelta delle donne di essere occupate per tutta la vita è un dato acquisito anche per il futuro. La seconda è che il successo nella vita dipenderà sempre di più dal possesso di abilità adeguate. La terza è che la famiglia è sempre più fragile e meno attrezzata per farsi carico delle responsabilità di un welfare convenzionale. E la quarta è che l'invecchiamento della popolazione continuerà per i prossimi quattro decenni.

Se il nostro obiettivo è di costruire un'architettura del welfare che possa rispondere meglio alle nuove realtà, vi sono ragioni che ci costringono a dare una sicura priorità ai bambini. Anzitutto, è dovere della politica sociale garantire uguali opportunità ai bambini di una stessa società. Secondo, di fatto, per definizione, il compito della politica sociale è di assicurare i suoi futuri cittadini contro i rischi sociali. E i bambini di oggi si misureranno con rischi diversi e più intensi di quelli delle precedenti generazioni. Terzo, per ogni paese genuina-

mente impegnato per un futuro con un'esclusione sociale minima e una competitività economica massima, l'investimento sui nostri figli deve essere la priorità. E, quarto, se riusciremo ad avere oggi molti bambini in buona salute, noi tutti avremo la migliore garanzia di una buona pensione negli anni futuri.

Così come è auspicabile una riforma del welfare, abbiamo anche bisogno di parametri di equità e di giustizia, in particolare perché i modelli di politica che contribuiranno a stabilire un equilibrio positivo non saranno economici, e coincideranno con le pesanti pressioni finanziarie determinate dall'invecchiamento. Una strategia di welfare centrata sui bambini combina due elementi che devono determinare i nostri fondamenti di equità. Essa rappresenta, da un lato, una consistente componente di investimento. Le spese di cui beneficia oggi il welfare a sostegno dei bambini produrranno un lungo e positivo ritorno. Dall'altro lato, essa rappresenta anche una combinazione unica di vantaggi privati individuali e di positive esternalità sociali. Al centro di questa nuova strutturazione del welfare si colloca perciò una forte componente di investimento sociale, che logicamente richiede un finanziamento redistributivo.

Se desideriamo migliorare sia la quantità di bambini che la «qualità dell'infanzia», questo modello suggerisce che – su ambedue i fronti – non esiste una sola ricetta politica già confezionata. Le ragioni per cui il numero di bambini nella nostra società è inferiore a quello ottimale sono di diversa natura. Molto si riduce ai problemi della conciliazione tra maternità e lavoro e non è difficile dimostrare che un pacchetto ben progettato di diritti al congedo e di strutture economicamente sostenibili per le famiglie è una prima e necessaria preconditione. Ma vi sono anche molti dati che suggeriscono che tale pacchetto deve essere collegato a fattori che vengono in genere ignorati, come le caratteristiche dell'occupazione femminile. È anche molto probabile che un nuovo equilibrio ottimale della fecondità richieda un cambiamento fondamentale del modo di vivere degli uomini.

Quando esaminiamo le trasformazioni del corso della vita contemporanea, è immediatamente evidente che le donne stanno realizzando la parte preponderante del cambiamento. In termini generali, le donne stanno adottando modelli di vita sempre più maschili. Invece, gli uomini – se non per parti marginali – hanno modificato appena il loro comportamento. Nel passato, la preoccupazione principale delle donne, nel prevedere la maternità, era il potere di acquisto delle retribuzioni dei propri mariti. Questo ruolo del maschio sta perdendo rilievo

da quando le preoccupazioni delle donne si concentrano in modo crescente sui loro personali costi-opportunità. Quindi, l'importanza dell'uomo sugli equilibri della fecondità sarà sempre più riferita al suo contributo alla cura dei figli e ai lavori domestici. Può essere che un nuovo equilibrio della fecondità richieda che gli uomini avvino una «femminilizzazione» delle loro vite. Un ostacolo importante a ciò sta nell'intensificarsi della natura competitiva della vita economica. Come mostra l'esempio svedese, la politica non può essere efficace se gli incentivi non sono abbastanza consistenti. Dato che la struttura delle retribuzioni svedesi è insolitamente compressa, adottare l'approccio svedese può essere difficile o costoso negli altri paesi.

L'obiettivo della «qualità dell'infanzia» presenta molti aspetti di questo genere, ma è chiaro che la nostra attenzione deve concentrarsi sull'ambiente familiare. Indubbiamente un primo e necessario passo è ridurre al minimo la precarietà economica delle famiglie e, quindi, alcuni interventi pubblici di garanzia contro la povertà dei bambini apparirebbero come una priorità urgente. Ma vi è una crescente consapevolezza che il «denaro» conta forse meno della «cultura», e ciò sembrerebbe paralizzare l'attuazione delle politiche. E, ancora, abbiamo la dimostrazione che gli investimenti nello sviluppo precoce del bambino, mediante asili di qualità e altri programmi di intervento, producono risultati positivi. La chiave, in un certo senso, consiste nel ridurre al minimo l'influenza dei genitori sui bambini di nascita meno fortunata. Il programma Head Start degli Stati Uniti ci insegna che un intervento mirato può produrre risultati eccellenti, ma poi il gruppo dei beneficiari finisce con l'essere troppo esiguo rispetto all'insieme della popolazione davvero bisognosa. L'esperienza scandinava fa pensare che si possa ottenere un risultato molto maggiore attraverso strutture a carattere universale e della stessa qualità.

I ministri delle Finanze probabilmente si opporranno a queste riforme, additandone i costi molto alti. Se prendessimo l'esperienza danese semplicemente come parametro del tipo di fabbisogno economico necessario, dovremmo convincere i ministri delle Finanze ad avvicinarsi a qualcosa come il 4% del Pil. Per dare un'idea, questo è poco meno di quanto il governo olandese spende attualmente per tutto il sistema educativo (e circa i 2/3 di quanto spendono i governi danese e svedese). È anche leggermente più di quanto costerebbe al governo fornire la copertura di un pieno servizio per gli anziani non autosufficienti.

Qualsiasi valutazione dei costi, nondimeno, deve tenere conto di due

considerazioni chiave. In primo luogo, le spese che promuovono una maggiore fecondità sono praticamente le stesse che promuoveranno la qualità dell'infanzia e, quindi, lo stesso impegno coglie due obiettivi – in realtà tre –. Strutture per l'infanzia sostenibili e accessibili contribuiscono ad aumentare la fecondità (con la possibilità di incrementare il Ttf di circa lo 0,3%, come suggeriscono le valutazioni svedesi), l'occupazione delle madri (del 3% circa per ogni 10% di riduzione dei prezzi), e favoriscono lo sviluppo dei bambini, specialmente di quelli svantaggiati. In secondo luogo, la spesa pubblica iniziale in strutture di *childcare* – di gran lunga la voce di spesa più pesante del pacchetto – produrrà per il fisco un ritorno positivo netto nel lungo periodo – *se le madri decideranno di preferire un lavoro full-time per tutta la vita*. E, in terzo luogo, probabilmente finiremo per spendere lo stesso, sia attraverso le finanze pubbliche che mediante quelle degli stessi cittadini. Quando discutiamo di costi dovremmo sempre ricordare che quello che è economico per il governo finisce con l'essere molto costoso per i cittadini. Il vero argomento è come la spesa finale influenzi equità ed efficienza.

Per concludere, è importante sottolineare l'importanza del lungo periodo per due ragioni. La prima è che vi è una sola strada per orientare una buona analisi delle politiche di welfare, ed è pensare in termini di corso di vita. La seconda è che il *policy making* è, in modo miope, guardato al ciclo elettorale e, conseguentemente, sottovaluta le priorità di riforma – di cui vi è invece urgente bisogno – che possono produrre frutti nel lungo periodo, quando saremo tutti morti. Comprendere che le diverse fasi del ciclo della vita sono interconnesse ci consentirà di migliorare la nostra capacità di perseguire i corretti modelli di riforma del welfare.

Riferimenti bibliografici

- Aaberge R., Columbino U., Del Boca D., 2005, *Women's Participation in The Labour Market and Fertility*, pp. 121-239, in T. Boeri, D. Del Boca e C. Pisaridis (a cura di), *Women at Work. An Economic Perspective*, Oxford, Oxford University Press.
- Anderson P., Levine P., 2000, *Childcare and Mothers' Employment Decisions*, in D. Card, R. Blank, (a cura di), *Finding Jobs*, New York, Russell Sage.
- Bernardi F., 2005, *Public Policies and Low Fertility*, «Journal of European Social Policy», n. 15, pp. 123-138.

- Bianchi S., 2000, *Maternal Employment and Time with Children*, «Demography», n. 37, pp. 401-414.
- Bianchi S., Cohen P., Raley S., Nomaguchi K., 2004, *Inequality in Parental Investment in Child-Rearing*, in K. Neckerman, (a cura di), *Social Inequality*. Russell Sage, pp. 189-219.
- Blau D., Robins P., 1989, *Fertility, Employment and Childcare Costs*, «Demography», n. 26.
- Bowles S., Gintis H., Osborne M., 2001, *The Determinants of Earnings: A Behavioural Approach*, «Journal of Economic Literature», XXXIX, pp. 1137-1176.
- Castles F., 2003, *The World Turned Upside Down: Below Replacement Fertility, Changing Preferences and Family Friendly Policy in 21 Oece Countries*. «Journal of European Social Policy», 13 (3).
- Cerc, 2004, *Child Poverty in France*, Parigi, Conseil de l'Emploi, des Revenues et de la Cohesion Sociale (rapporto n. 4).
- Corak M., 2004b, *Child Poverty in Rich Nations*, Unpublished paper, Unicef Innocenti Research Centre, Firenze (7 maggio).
- Currie J., 2001, *Early Childhood Intervention Programs*, «Journal of Economic Perspectives», n. 15, pp. 213-238.
- Datta Gupta N., Smith N., 2002, *Children and Career Interruptions: The Family Gap in Denmark*, «Economica», n. 69, pp. 609-629.
- Datta Gupta N., Oaxaca R., Smith N., 2003, *Swimming Upstream. Floating Downstream*, «CIs Working Paper», nn. 1-6, Department of Economics, Aarhus University.
- Deding M., Lausten M., 2004, *Choosing Between His Time and Her Time?*, Unpublished paper, Danish Institute for Social Research (marzo).
- De Graaf P., 1998 *Parents' Financial and Cultural Resources, Grades and Transitions to Secondary School*, «European Sociological Review», n. 4, pp. 209-221.
- Del Boca D., 2002, *The Effect of Childcare and Part Time in Participation and Fertility of Italian Women*, «Journal of Population Economics», n. 15, pp. 549-573.
- De Santis G., 2004, *The Monetary Cost of Children*, «Genus», LX, n. 1, pp. 161-183.
- Duncan G., Brooks-Gunn J., 1997, *Consequences of Growing Up Poor*, New York, Russell Sage.
- Duvander A., Andersson G., 2003, *Gender Equality and Fertility in Sweden*.
- Erikson R., Jonsson J., 1996. *Can Education be Equalized? The Swedish Case in Comparative Perspective*, Boulder, Col, Westview Press.
- Ermisch J., 1988, *The Econometric Analysis of Birth Rate Dynamics in Britain*, «Journal of Human Resources», n. 23.
- Ermisch J., Francesconi M., 2002, *The Effect of Parents' Employment on Children's Educational Attainment*, «Iser Working Paper», n. 21, University of Essex.

- Erikson R., Jonsson J., 1996, *Can Education be Equalized? The Swedish Case in Comparative Perspective*, Boulder, Col, Westview Press.
- Esping-Andersen G., 2004. *Education and Equal Life Chances. Investing in Children*, in O. Kangas, J. Palme, (a cura di), *Social Policy and Economic Development in the Nordic Countries*, Londra, Palgrave Macmillan.
- Esping-Andersen G., 2005, *Inequality of Incomes and Opportunities*, in A. Giddens, P. Diamond (a cura di), *The New Egalitarianism*, Cambridge, Polity Press.
- Esping-Andersen G., (con D. Gallie, A. Hemerijck, J. Myles) 2002a, *Why We Need a New Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.
- Esping-Andersen G., Guell M., Brodmann S., 2005, *When Mothers Work and Fathers Care. Joint Household Fertility Decision Making*, «Demosoc Working Paper», n. 4., Universitat Pompeu Fabra.
- Esping-Andersen G., Sarasa S., 2002, *The Generational Conflict Revisited*, «Journal of European Social Policy», n. 12, pp. 5-22.
- Evers A., Lewis J., Riedel B., 2005, *Developing Childcare Provision in England and Germany*, «Journal of European Social Policy», n. 15, pp. 195-210.
- Gauthier A., Hatzius J., 1997, *Family Benefits and Fertility: an Econometric Analysis*, «Population Studies», n. 38, pp. 295-306.
- Gonzalez M, Jurado T., 2005, *Is There a Minimal Set of Conditions Before Having a Baby?*, «Demosoc Working Paper», Universitat Pompeu Fabra (giugno).
- Gornick J., Meyers M., 2003, *Families That Work*, New York, Russell Sage.
- Gregg P., Washbrook E., Propper C., Burgess S., 2005, *The Effects of Mother's Return to Work Decision on Child Development in the UK*, «The Economic Journal», n. 115, pp. 48-80.
- Gustafsson S., 2001, *Optimal Age at Motherhood: Theoretical and Empirical Considerations on Postponement of Maternity in Europe*, «Journal of Population Economics», n. 14, pp. 225-247.
- Gustafsson S., Kenjoh E., 2004, *New Evidence on Work Among New Mothers*, «Transfer. European Review of Labour and Research», n. 10, pp. 34-47.
- Gustafsson S., Stafford F., 1992, *Childcare Subsidies and Labor Supply in Sweden*, «Journal of Human Resources», n. 27, pp. 204-230.
- Hakim K., 1996, *Key Issues in Women's Work*, Londra, Athlone.
- Haveman R., Wolfe B., 1995, *Succeeding Generations. On the Effects of Investments in Children*, New York, Russell Sage Foundation.
- Heckman J., 1999, *Doing it Right: Job Training and Education*, «The Public Interest» (primavera), pp. 86-106).
- Heckman J., Lochner L., 2000, *Rethinking Education and Training Policy: Understanding the Sources of Skill Formation in a Modern Economy*, in S. Danziger, J. Wal-dvogel (a cura di), *Securing the Future*, New York, Russell Sage, pp. 47-86.
- Jensen P., 2002, *The Postponement of Child Birth: Does it Lead to a Decline in Completed Fertility or is There a Catch-up Effect?*, Unpublished paper, Department of Economics, Aarhus University (novembre).

- Karoly L. e al., 1998, *Investing in our Children. What We Know and Don't Know About the Benefits of Early Childhood Investment*, Santa Monica, Ca, Rand Corporation.
- Klevemarken A., 1998, *Microeconomic Analyses of Time Use Data. Did We Reach the Promised Land?*, Unpublished paper, Department of Economics, Uppsala University (maggio 15).
- Kohler H.P., Billari F., Ortega J.A., 2002, *The Emergence of Lowest-low Fertility in Europe*, «Population and Development Review», n. 28, pp. 641-680.
- Knudsen L., 1999, *Recent Fertility Trends in Denmark. The Impact of Family Policy in a Period of Increasing Fertility*, «Danish Centre for Demographic Research», Research Report, n. 11.
- Kravdal O., 1996, *How the Local Supply of Daycare Influences Fertility in Norway*, «Population Research and Policy Review», n. 15.
- Kreyenfeld M., Hank K., 1999, *The Availability of Childcare and Mothers' Employment in West Germany*, «Diw Discussion Paper», n. 191.
- Livi-Bacci M., 2001, *Comment: Desired Family Size and the Future Course of Fertility*, «Population and Development Review», n. 27 (supplemento), pp. 282-289.
- Maurin E., 2002, *The Impact of Parental Income on Early Schooling Transitions*, «Journal of Public Economics», n. 85, pp. 301-332.
- Mayer S., 1997, *What Money Can't Buy*, Cambridge, Mass, Harvard University Press.
- Mayers M., Rosenbaum D., Ruhm C., Waldvogel J., 2004, *Inequality in Early Childhood Education and Care: What do We Know?*, in K. Neckerman (a cura di), *Social Inequality*, New York, Russell Sage, pp. 223-270.
- McDonald P., 2000, *The «Tool-Box» of Public Policies to Impact on Fertility*, Paper presentato all'European Observatory on Family, Siviglia, 15-16 settembre.
- McDonald P., 2002, *Low Fertility: Unifying the Theory and the Demography*, Paper presentato alla Population Association of America, Atlanta, 9-11 maggio.
- Neyer G., 2003, *Family Policies and Low Fertility in Western Europe*, Max Planck Institute for Demographic Research Working Paper, pp. 2003-2021.
- Ocse, 2000, *Trends in International Migration*, Parigi, Ocse.
- Ocse, 2002, *Babies and Bosses. Reconciling Work and Family Life*, Volume 1, Parigi, Ocse.
- Ocse, 2003, *Knowledge and Skills for Life*, Parigi, Ocse.
- Preston S., 2004, *The Value of Children*, in D. Moynihan, T. Smeeding, L. Rainwater (a cura di), *The Future of the Family*, New York, Russell Sage, pp. 263-267.
- Ramey S., Ramey C., 2000, *Early Childhood Experiences and Developmental Competence*, in S. Danziger, J. Waldvogel (a cura di), *Securing the Future. Investing in Children from Birth to College*, New York, Russell Sage, pp. 122-150

- Ruhm C., 2004, *Parental Employment and Child Cognitive Development*, «Journal of Human Resources», n. 34, pp. 155-192.
- Rosen S., 1996, *Public Employment and the Welfare State in Sweden*, «Journal of Economic Literature», n. 34, pp. 729-740.
- Shavit Y., Blossfeld H.P., 1993, *Persistent Inequality*, Boulder, Col, Westview Press.
- Sleebos J., 2003, *Low Fertility Rates in Ocse Countries*, Ocse Social, Employment and Migration Working Paper, 15.
- Storesletten K., 2000, *Sustaining Fiscal Policy through Immigration*, «Journal of Political Economy», vol. 108, n. 21, pp. 300-323.
- Van de Kaa D., 2001, *Postmodern Fertility Preferences: From Changing Value Orientation to New Behavior*, «Population and Development Review», 27 (supplemento), pp. 290-331.
- Waldvogel J., 2002, *Child Care, Women's Employment and Child Outcomes*, «Journal of Population Economics», n. 15, pp. 527-548.
- Waldvogel J., Higuchi Y., Abe M., 1999, *Family Leave Policies and Women's Retention after Childbirth*, «Journal of Population Economics», n. 12, pp. 523-546.
- Waldvogel J., Han W., Brooks-Gunn J., 2002, *The Effects of Early Maternal Employment on Child Cognitive Development*, «Demography», n. 39, pp. 369-392.

(Traduzione dall'inglese a cura di Bruno Rossi)

RPS

Gosta Esping-Andersen

Italia. Disuguaglianze locali nella cura dell'infanzia*

Alberta Andreotti, Stefania Sabatinelli

RPS

Il saggio analizza lo sviluppo delle politiche di cura per la prima infanzia in Italia. Nell'ultimo decennio si osservano due tendenze: l'ampliarsi del gap tra domanda e offerta e la forte diversificazione dei fornitori. In particolare, la diffusione dei servizi privati è avvenuta sia per una legge di mercato, sia grazie a incentivi pubblici nazionali e locali, il cui obiettivo è ampliare l'offerta totale contenendo la spesa pubblica.

Queste due tendenze si innestano su un'articolazione territoriale fortemente differenziata, con una frattura fra Centro-Nord e Sud, e combinazioni locali di pubblico, privato for profit e privato sociale variabili. Attraverso tre casi locali – Monza, Pesaro e Cosenza – l'articolo analizza come differenti configurazioni locali dell'offerta strutturano tensioni e disuguaglianze differenti nell'accesso ai servizi.

1. Introduzione

La cura della prima infanzia può apparire una questione strettamente privata e limitata a un segmento specifico di famiglie; in realtà, in un contesto a bassa natalità come quello italiano (Del Boca, 2002), si tratta di un'importante questione di politica di *welfare*, poiché investe il rapporto tra mercato del lavoro e occupazione femminile, le eguali opportunità tra i generi e tra i differenti gruppi sociali, nonché i rapporti tra le generazioni.

Il modello familista sud-europeo, di cui l'Italia rappresenta l'esperienza più matura, è caratterizzato da una forte sussidiarietà passiva: la famiglia è gravata da molte responsabilità, sia di sostegno economico sia di cura, nei confronti dei propri membri a fronte non solo di scarsi servizi pubblici, ma anche – a differenza del modello conservatore –

* L'articolo si basa sul materiale raccolto nel corso del progetto di ricerca Tsfepe (*Changing Family Structures and Social Policy: Childcare services in Europe and Social Cohesion*), finanziato dalla Dg Ricerca della Commissione Europea - V programma quadro (<http://www.emes.net/fr/recherche/tsfepe/index.html>).

di scarsi trasferimenti economici (Ferrera, 1996; Mingione, 1997; Saraceno, 1998; Naldini, 2002). Inoltre, l'Italia è caratterizzata da un divario socio-economico territoriale imprescindibile per l'analisi. Ciò è evidente anche nella persistente divisione sessuale del lavoro: al Sud i tassi di attività femminile restano tra i più bassi d'Europa, mentre al Nord la *doppia presenza* delle donne attive è costantemente confermata dai dati sull'uso del tempo (Balbo, 1978; Istat, 2005a; 2005b). Infine, va ricordato come una caratteristica «implicita» del modello familista di gestione dei rischi sociali implica che sia sempre il lavoro femminile ad essere messo in discussione, quando sorgono problemi di conciliazione con le responsabilità familiari (Reyneri, 2005).

L'esternalizzazione della cura dei bambini piccoli in Italia è stata tradizionalmente marginale. In anni recenti si osserva un aumento, tardivo rispetto ad altri contesti europei, ma rapido, della domanda di cura (§ 2.2). Ciò è dovuto sia all'aumento della partecipazione femminile al mercato del lavoro, sia ad una maggiore propensione ad esternalizzare la cura, in virtù di finalità pedagogiche (Istat, 2005).

Tale aumento della domanda si rivela problematico in particolare per i bambini con meno di tre anni (d'ora in poi <3). Infatti, mentre i bambini tra i tre e i sei anni sono quasi universalmente accolti nelle scuole materne (Istat, 2000), l'offerta di cura <3 è molto più limitata e frammentata. Inoltre, poiché l'offerta aumenta più lentamente della domanda, e ogni ampliamento dell'offerta favorisce, almeno parzialmente, l'emergere di una maggiore domanda, il *gap* si aggrava (Innocenti, 2002).

Ciò ha stimolato la diversificazione dell'offerta e la diffusione di servizi privati, con il consolidamento di configurazioni di *welfare mix* molto diverse a livello locale.

Come in altre aree di *policy*, dunque, le famiglie hanno a disposizione soluzioni di cura diverse in base al luogo dove il bisogno sorge (Kazepov, 1996; Fargion, 1997).

L'articolo, nella prima sezione, presenta sinteticamente il quadro delle politiche per l'infanzia in Italia, con particolare riferimento allo sviluppo storico dei servizi (§ 2.1) e l'evoluzione della domanda-offerta di cura negli ultimi dieci anni (§ 2.2).

Nella seconda, esemplifica le disuguaglianze territoriali con riferimento a tre casi studio locali, uno per ogni macroregione e approfondisce comparativamente come diverse configurazioni locali strutturino diversamente le disuguaglianze tra le famiglie in termini di accesso ai servizi collettivi per bambini <3 (§ 3).

2. Politiche e servizi per l'infanzia e la famiglia in Italia

2.1 Lo sviluppo dei servizi all'infanzia in Italia

In mancanza di riforme organiche, il quadro delle politiche per le famiglie con figli in Italia evolve per aggiunte e modifiche successive. Il risultato è un'insufficiente capacità di copertura e un disegno complessivo incoerente (Saraceno, 2003)¹. Presentiamo qui alcuni elementi riguardo tre settori di politiche che interessano le famiglie con figli piccoli: le misure di sostegno del reddito, i congedi parentali e, più estesamente, i servizi di cura. Riguardo il sostegno per il costo dei figli non esiste una misura universale, ma solo misure categoriali e *means-tested* (gli *Assegni al Nucleo Familiare* e l'*Assegno ai Nuclei con almeno Tre Figli Minori*), con livelli inferiori al resto dei paesi europei e un'efficacia limitata (Cantillon, 2003; Bradshaw, 1993)². La legislazione è, invece, piuttosto avanzata in termini di congedi di maternità, almeno per le lavoratrici dipendenti (cinque mesi, uso flessibile)³ e di congedi parentali, previsti anche per i padri (l. 53/2001)⁴. I primi dati disponibili, tuttavia, evidenziano che ne usufruisce – per un numero limitato di giorni – solo una piccola minoranza di padri, prevalentemente concentrata nelle regioni del Centro-Nord, e nel settore pubblico, dove minori sono i rischi di ripercussioni sulla carriera (Gavio, Lelleri, 2005).

Riguardo i servizi di cura, il loro sviluppo comincia storicamente con la rivoluzione industriale e si consolida durante il ventennio fascista (1922-1942), ma è negli anni settanta del secolo scorso che, anche a seguito dei mutamenti nella struttura sociale e all'interno della fami-

¹ Un tentativo di riordino di politiche e servizi è stato operato attraverso la legge quadro n. 328/2000 che, tuttavia, ribadisce il ruolo fondamentale della famiglia quale produttrice di *welfare* per i propri membri e che – a cinque anni dall'approvazione – resta largamente inattuata nelle disposizioni relative al sostegno economico e ai servizi (Ranci Ortigosa, 2003).

² Per una discussione su queste misure si veda Saraceno (2003).

³ L'indennità è pari all'80% dello stipendio. Nel 1998 (l. n. 448, art. 66) è stato introdotto un assegno di maternità *means tested* per le donne non lavoratrici dipendenti.

⁴ I genitori possono usufruire di 6 mesi ciascuno, 10 per la coppia, fino all'ottavo anno del bambino, ricevendo l'equivalente del 30% dello stipendio nei primi tre anni. Se il padre prende almeno 3 mesi, la coppia ha diritto ad un mese in più.

glia, il settore conosce una forte crescita. Due leggi sanciscono il diritto-dovere dello Stato di offrire servizi di cura a tutti i bambini, non solo a quelli svantaggiati. La prima è la legge sulle scuole materne statali (l. 444/1968) che permette di raggiungere, nel corso di due decenni, una copertura quasi universale, pur con alcune differenze tra Nord e Sud e tra grandi aree urbane e piccoli centri (Istat, 2000). La seconda è la legge sugli asili nido comunali (l. 1044/1971) che, almeno in teoria, non limita l'accesso ai nidi solo alle madri lavoratrici. In pratica, però, essi restano un servizio a domanda individuale e sono i Comuni a decidere in che misura rispondere alla domanda del territorio. Negli anni ottanta si osserva una debole espansione quantitativa delle strutture nel paese, e il consolidamento di aree di eccellenza nelle regioni del Centro-Nord (Innocenti, 2002). Gli anni novanta, grazie anche all'impulso della *Convenzione Onu per i diritti dei bambini e delle bambine* (1989), mostrano un aumento d'attenzione verso i temi dell'infanzia. Di fronte a una domanda sempre più ampia e meno standardizzata (per l'aumento dei tassi di attività femminile e la diffusione di modalità atipiche di lavoro) e a risorse sempre più scarse, si osservano tentativi di riorganizzazione dei servizi e di collaborazione tra attori istituzionali e non. La legge 285/97 *Disposizioni per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza* è il risultato ad un tempo del rinnovato interesse per i temi dell'infanzia e dell'enfasi posta sulle pratiche di *partnership* tra pubblico e terzo settore (De Ambrogio, Avanzini, 2004). Nel corso di due trienni essa ha fornito a numerosi enti locali risorse non ingenti, ma significative per progetti tesi a incrementare, innovare e diversificare i servizi.

2.2 Evoluzione della domanda e dell'offerta di servizi all'infanzia

In questo quadro si inserisce un'offerta pubblica di servizi di cura per i bambini <3 inferiore alla media europea e insufficiente rispetto alla domanda (Ocse, 2001⁵). Nel 2003 il tasso di copertura dei nidi pubblici raggiunge l'8,7% dei bambini <3 (era il 5,5% nel '92) (Innocenti, 2002; Istat, 2005). Si tratta di un dato medio nazionale che non dà conto delle differenze territoriali (cfr. tab. 1). Nonostante il fatto che nella seconda metà degli anni '90, sotto la pressione di una crescente

⁵ La comparazione internazionale del livello di copertura dei servizi pre-scolari è particolarmente complessa in quanto le configurazioni istituzionali e le età di riferimento variano sensibilmente da paese a paese (Ocse, 2001).

domanda insoddisfatta, si sia osservato un aumento significativo delle strutture pubbliche (+18% tra il 1992 e il 2000, seppur con grandi differenze territoriali), in media circa un quarto delle domande resta insoddisfatto (Innocenti, 2000).

Anche la cura individuale, largamente irregolare, è meno diffusa rispetto ad altri paesi dell'Unione Europea. L'indagine sulle nascite Istat⁶ stima che il 10,4% delle mamme occupate affidi i propri bambini <2 ad una *baby sitter*, contro oltre il 20% in Francia (Lo Conte e al., 2003; Leprince, 2003). Alla carenza di nidi pubblici e di cura individuale pubblicamente regolata in Italia sopperiscono la famiglia e il mercato. Da un lato, infatti, si osserva un ruolo molto attivo della famiglia estesa: il 54,5% dei bambini <2 con mamma occupata è affidato tutti i giorni ai nonni, e oltre la metà di essi per più di 30 ore settimanali (Lo Conte e al., 2003). D'altro lato, si è assistito nell'ultima decade ad uno sviluppo di nidi privati, *non-profit*, ma anche e soprattutto *for-profit*⁷.

I nidi privati sono cresciuti di oltre il 300% tra il 1992 e il 2000, fino a costituire oltre il 20% delle strutture e oltre il 10% dei posti-nido⁸; il loro aumento rappresenta oltre la metà della crescita totale dell'offerta. È ipotizzabile che tale espansione sia stata ancor più evidente negli ultimi cinque anni, dato che i bambini che frequentano il nido sono passati dal 9,6 al 15,4% di tutti i bambini <3, e solo il 56,6% di essi frequenta una struttura pubblica, contro il 64,4% nel 1998 (Istat, 2005). L'aumento dei bambini nei nidi privati spiega oltre la metà dell'aumento totale (elaborazioni su Istat, 2005).

La maggiore domanda di servizi è spiegabile in parte con l'aumento del tasso di attività femminile, ma anche con una maggiore propensione alla cura collettiva precoce. Le ragioni addotte dai genitori per la scelta del nido riguardano, infatti, sempre più la socializzazione precoce del bambino (dal 56 al 73%), piuttosto che l'assenza di altre solu-

⁶ I dati pubblicati sull'indagine Multiscopo 1998 e 2003 (Istat, 2005) non permettono di stimare quanti bambini sono curati *a tempo pieno* dalla mamma, e quanti invece sono *regolarmente* affidati ad una *baby sitter* o ai nonni. Dato il tipo di informazione raccolta, infatti, le tre situazioni non si escludono a vicenda.

⁷ Nel resto d'Europa l'offerta privata consiste generalmente in iniziative parentali (Francia, Svezia), o in servizi di dimensioni molto limitate (Spagna) (Andreotti, Fraisse, Sabatinelli, 2004).

⁸ Peraltro la rilevazione Innocenti sottostima con tutta probabilità il numero di nidi privati e di servizi integrativi (Innocenti, 2002).

zioni di cura; ciò appare confermato anche dall'aumento della quota di bambini che frequentano un nido pur non avendo la mamma occupata (dal 24 al 30%; Istat, 2005), probabilmente concentrati nei nidi privati dove non vigono criteri di accesso (cfr. § 3).

Tabella 1 - Principali indicatori per macro-regione e tre regioni italiane

Macroregioni	% pop. <3 (2003) (1)	Tasso attività femm. 15-64 (2003) (2)	% posti nido su pop. <3	Δ % nidi '92-'00	% Δ nidi privati su tot. Δ nidi '92-00	% posti in nidi privati su tot. '00
Nord	2,7	56,5	10,4	+34	69	10,0
<i>Lombardia</i>	<i>2,8</i>	<i>55,3</i>	<i>9,7</i>	<i>+19</i>	<i>61</i>	<i>8,3</i>
Centro	2,6	51,8	8,6	+41	36	8,9
<i>Marche</i>	<i>2,5</i>	<i>57,3</i>	<i>11,5</i>	<i>+53</i>	<i>58</i>	<i>16,1</i>
Sud	3,0	36,3	4,3	+50	47	20,0
<i>Calabria</i>	<i>2,8</i>	<i>40,7</i>	<i>1,9</i>	<i>+150</i>	<i>71</i>	<i>42,6</i>
Italia	2,8	48,3	7,8	+38	56	11,0

Fonte: Nostre elaborazioni su www.demoistat.it (1), Istat 2004 (2) e Innocenti (2002).

L'ostacolo principale all'aumento dell'offerta pubblica è rappresentato dagli alti costi di gestione e funzionamento delle strutture, a fronte di risorse sempre scarse degli enti locali, anche in seguito ai tagli ai trasferimenti dal livello centrale. La notevole espansione di servizi privati è avvenuta inizialmente per effetto di leggi di mercato: un bisogno sociale non soddisfatto ha stimolato l'offerta privata⁹. Solo negli ultimi anni sono stati introdotti a livello nazionale e – a macchia di leopardo – regionale e locale, specifici incentivi pubblici alla costruzione o ristrutturazione di nidi privati. La legge finanziaria del 2002 ha istituito

⁹ Le difficili condizioni di *start-up* sono assorbite da un'importante presenza di *franchising*. Si stima per es. che in Lombardia, la seconda regione per numero di nidi privati (Innocenti, 2002), oltre la metà sia affiliata a una catena (Sabatinelli, 2005).

(art. 70) il *Fondo per gli asili nido* che per il 2002-2004 ha distribuito 300 milioni di euro alle Regioni che li erogano, con bandi e modalità propri, ad attori locali – pubblici o no – per la creazione di nuovi servizi. La legge finanziaria del 2003 ha lanciato un bando per il finanziamento di nidi aziendali gestito direttamente dal Ministero del Welfare. D'altro canto, i tagli ai trasferimenti agli enti locali previsti negli stessi anni riducono i fondi che i Comuni possono destinare alla creazione di nuovi servizi e alla gestione di quelli esistenti. I finanziamenti governativi, dunque, stimolano sia l'esternalizzazione dei servizi a soggetti non pubblici da parte dei Comuni, sia lo sviluppo di un'offerta privata direttamente sovvenzionata da fondi pubblici. L'obiettivo è diminuire la pressione sui servizi pubblici, aumentando l'offerta totale a costi contenuti.

Da un lato, infatti, l'esternalizzazione dei servizi pubblici si basa su uno sfruttamento del lavoro molto più intenso, che consente notevoli risparmi (Da Roit, Sabatinelli, 2005). D'altro, gli imprenditori privati che ricevono finanziamenti pubblici devono integrarli con investimenti propri; inoltre nei servizi privati le famiglie sostengono, attraverso le rette, una quota più importante dei costi. A parità di investimento pubblico, dunque, attraverso l'esternalizzazione o il finanziamento a privati si creerebbe un numero maggiore di posti. Tali posti hanno però prezzo di mercato, e sono accessibili solo a una parte delle famiglie. L'implicita filosofia di fondo è che il sistema locale di *welfare mix*, costituito dai diversi fornitori di cura (pubblici, *non-profit*, *for-profit*, famiglie) si autoregoli secondo i bisogni e le risorse specifiche del territorio. Nel prossimo paragrafo vedremo come questo avviene in tre contesti locali, Monza, Pesaro e Cosenza, e con quali conseguenze in riferimento all'accesso ai servizi.

3. La questione dell'accesso in tre casi ideal-tipici

Monza e Pesaro sono situate al centro di un tessuto produttivo dinamico, con un tasso di occupazione femminile superiore alla media nazionale. La domanda di servizi di cura per la prima infanzia è alta a Monza e medio-alta a Pesaro (tab. 2). Anche la copertura dei servizi è superiore alla media nazionale, ma mentre a Monza solo il 50% della domanda viene soddisfatta dalle strutture pubbliche, a Pesaro la percentuale sale al 61% in virtù di una maggiore offerta pubblica e di una domanda più contenuta. A Monza, una parte significativa delle do-

mande in evase dal settore pubblico viene assorbita dalle strutture del privato sociale e *for-profit* (tab. 2); a Pesaro non esistono nidi *for-profit*, ma il Comune ha dato in gestione due strutture pubbliche al privato sociale, con le stesse tariffe dei servizi pubblici. A Pesaro è dunque minore lo spazio per l'apertura di strutture private *for-profit* rispetto a Monza, data la domanda di servizi più contenuta e l'offerta pubblica più ampia¹⁰.

Cosenza presenta caratteristiche molto diverse. In un contesto economico depresso e in un mercato del lavoro che privilegia fortemente i *male breadwinner*, la madre è considerata la principale e «naturale» fonte di cura. A Cosenza, come a Pesaro, prevale un unico fornitore di servizi per i bambini <3, ma mentre a Pesaro si tratta del pubblico a Cosenza si tratta del privato *for-profit*.

Le politiche attuate a livello locale – regionale e comunale – strutturano fortemente il modello di offerta. I tre casi rappresentano, da questo punto di vista, tre modelli quasi ideal-tipici: uno deregolamentato in cui prevale il settore privato a scopo di lucro (Cosenza); uno fortemente regolato in cui prevale il servizio pubblico (Pesaro); uno misto in cui convivono strutture pubbliche, private a fini di lucro e del privato sociale (Monza). Vediamo come si declina la questione dell'accesso e con quale impatto sulla popolazione nei tre casi.

In un contesto in cui l'offerta è scarsa su tutto il territorio nazionale, vi sono dei criteri di selezione che privilegiano alcune categorie di utenti e ne escludono altre. Nei servizi privati gli unici filtri sono l'ordine di arrivo e la capacità delle famiglie di affrontare la spesa¹¹. Nei servizi pubblici i criteri di selezione si basano su: condizione occupazionale dei genitori, tipo e dimensione del nucleo familiare, problematiche sociali, luogo di residenza, reddito¹².

¹⁰ Nel 2003, anno in cui si è svolta la ricerca, il numero di posti disponibili in strutture collettive pubbliche a Pesaro ha peraltro superato la domanda (intervista all'assessore all'educazione di Pesaro).

¹¹ Nei nidi privati aziendali, che hanno contribuito negli ultimi anni ad allargare l'offerta, il filtro è il contratto di lavoro (a tempo indeterminato), che seleziona quasi esclusivamente a una popolazione particolare: i lavoratori dipendenti.

¹² In alcuni Comuni viene richiesta inoltre l'informazione sulla prossimità dei nonni. Tale criterio, se realmente utilizzato come filtro per l'accesso, riproduce l'impostazione familista del sistema.

Tabella 2 - Principali indicatori dei tre contesti locali, 2004

	Monza	Pesaro	Cosenza
Numero abitanti	122.263	91.983	70.680
% bambini <3 anni	2,74	2,56	2,10
Tasso di occupazione femminile (25-64)	65,2%	60,1%	27,7%
Tasso di copertura	21,3%	11,8%	8,7%
	(N. 558)	(N. 270)	(≅ N. 130)
<i>di cui pubblico</i>	14%	8,8%	2,6%
N. Servizi innovativi	3	3	0
Contributo della Regione	6%	20%	n.a.
Rette mensili nidi pubblici* (€)	74-375	97-366	0-88
Rette mensili nidi privati** (€)	400-650	-	150-350

* Variano secondo le ore di permanenza e il livello di reddito familiare.

** Variano secondo le ore di permanenza e da nido a nido.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati locali.

Nonostante il tasso di copertura sia relativamente basso in tutti e tre i contesti, l'accesso ai servizi paradossalmente non sembra costituire un problema a Cosenza, proprio dove l'offerta è più scarsa. Nell'unica struttura pubblica esistente non vi è, infatti, lista di attesa. La spiegazione è da ricercarsi, da un lato, nel fatto che la domanda di cura per la prima infanzia è realmente limitata, perché la situazione occupazionale femminile non la alimenta. Dall'altro, nel fatto che vi è un forte deficit di informazione sull'offerta pubblica con un conseguente scoraggiamento delle famiglie che non fanno neppure richiesta. Ne risulta un circolo vizioso per cui l'offerta limitata in parte nasconde la domanda e in parte non la stimola. La questione dell'accesso ai servizi <3 non rappresenta dunque un problema collettivo a Cosenza¹³, il che non significa che non abbia conseguenze collettive (Andreotti, Sabatinelli, 2004).

L'accesso rappresenta, invece, un *enjeux* pubblico a Monza e, in parte, a Pesaro che analizziamo di seguito. I criteri di ammissione ai servizi pubblici tendono qui ad escludere istituzionalmente alcuni gruppi sociali:

¹³ La priorità sull'agenda politica sono qui i servizi per l'adolescenza, le misure contro l'abbandono scolastico e l'istituzionalizzazione. Tutti i fondi *ex-lege* 285/97, per esempio, sono confluiti nel progetto *Città dei ragazzi*.

- ♦ nuclei in cui uno o entrambi i genitori sono disoccupati;
- ♦ nuclei monoreddito e, sempre più spesso, nuclei in cui uno dei genitori (in genere la madre) lavora part-time o con contratti atipici.

I criteri della doppia occupabilità e del tempo pieno trovano il loro fondamento nel bisogno di cura che questi nuclei esprimono. Tuttavia, cercare un'occupazione è altamente dispendioso in termini di tempo e richiede disponibilità immediata. Considerando poi che il profilo del disoccupato all'interno della famiglia corrisponde sovente alla donna, ciò aggrava le disuguaglianze di genere. Le possibilità di scelta che si pongono per i genitori che non accedono ai servizi pubblici sono tre:

- 1) rivolgersi ai nonni, che però non sempre sono disponibili, poiché possono abitare lontano, essere ancora attivi sul mercato del lavoro, non essere in condizioni fisiche adeguate, o, semplicemente, non essere propensi a impegnarsi così intensamente. Ciò comporta evidenti disuguaglianze tra chi queste risorse può attivarle e chi no; pensiamo per esempio al caso degli immigrati. In prospettiva tale soluzione sarà sempre meno praticabile, le future nonne saranno infatti sempre più attive sul mercato del lavoro e per periodi sempre più lunghi;
- 2) pagare un nido privato e/o una *baby sitter* (da un minimo di 400-650 euro per il nido fino a 800 euro al mese per la *baby sitter*) affinché la madre possa proporsi sul mercato del lavoro. In questo caso il lavoro retribuito femminile – tranne nei casi di redditi elevati – diventerà economicamente redditizio solo se l'anno seguente il bambino sarà accettato al nido o alla scuola materna pubblica;
- 3) decidere una strategia di uscita dal mercato del lavoro, in genere della madre. Questa soluzione è tanto più economicamente conveniente, nel breve periodo, quanto più il reddito cui la donna rinuncia è basso. Le famiglie non hanno, infatti, detrazioni per l'asilo nido (tranne per i nidi aziendali) e il nucleo perde gli assegni familiari per il coniuge a carico nel momento in cui entrambi i partner lavorano. È evidente però che questa strategia ha dei costi elevati. Dal punto di vista macroeconomico, allontana l'Italia dalla possibilità di instaurare un circolo virtuoso tra occupazione femminile e diffusione dei servizi (Esping-Andersen, 1999) e quindi di raggiungere l'obiettivo di Lisbona di portare il tasso di occupazione femminile al 60% entro il 2010¹⁴. Dal punto di vista micro,

¹⁴ È stato stimato che in presenza di una migliore offerta di servizi di cura, il

contribuisce a riprodurre la dipendenza femminile dal reddito del partner e ad aumentare il rischio di povertà dei nuclei familiari. Il fatto che entrambi i genitori o l'unico genitore presente nel nucleo sia occupato aumenta le possibilità dei bambini di non sperimentare periodi di povertà nel corso dell'infanzia, ciò che condiziona il titolo di studio e, dunque, il livello socio-economico raggiunto in età adulta (Schizzerotto, 2002; Cerc, 2004, Commissione europea, 2005).

La scarsità di offerta pubblica di servizi di cura per bambini <3 seleziona dunque una popolazione omogenea dal punto di vista della condizione occupazionale dei genitori (privilegiando le coppie bi-reddito, eccezion fatta per i casi sociali e i nuclei mono-genitoriali), ma non necessariamente dello status socio-economico. Il reddito, infatti, inizialmente introdotto come filtro per l'accesso alle strutture pubbliche per ragioni di equità distributiva, è oggi sempre meno utilizzato come criterio di selezione, mentre resta fondamentale per stabilire l'ammontare della retta. Oltre ad aggirare il problema delle disuguaglianze derivanti dall'evasione e dall'elusione fiscale, l'eliminazione di questo criterio intende superare il rischio di stigmatizzazione e ghettizzazione delle strutture pubbliche (Saraceno, 2003), in favore di una maggiore *mixité sociale*, ma rende il problema dell'esclusione dal servizio pubblico trasversale ai diversi gruppi socio-economici. Per esempio, è egualmente possibile che siano esclusi da una struttura pubblica un nucleo familiare con un solo figlio in cui entrambi i genitori sono occupati a tempo pieno con reddito medio-basso, e un nucleo con le stesse caratteristiche e reddito medio-alto. Per il primo nucleo però affrontare la retta di una struttura privata è altamente penalizzante.

Queste tensioni, presenti sull'intero territorio nazionale, assumono localmente intensità diverse. A Monza, dove il servizio pubblico copre una quota inferiore di domande e dove l'alternativa sono i nidi privati, con rette che possono arrivare a pesare fino ad oltre il 20% del reddito familiare (Uil, 2005), la tensione è più forte per i ceti medi e medio-bassi. Questi hanno difficoltà ad accedere a soluzioni private, siano esse strutture collettive o prestazioni individuali come la *baby sitter*, e si trovano ad affrontare un periodo economicamente difficile. A Pesaro, dove il servizio pubblico riesce a coprire buona parte della do-

3,8% della popolazione femminile tra i 15 e i 64 anni sarebbe disponibile a passare dall'inattività alla ricerca di un'occupazione, o da un'occupazione part-time ad una full-time, specialmente nel Centro e nel Sud (Istat, 2005a).

manda effettiva, e dove tutti i nuclei che accedono a una struttura collettiva pagano le stesse tariffe proporzionate al reddito, tale tensione è apparentemente meno forte. Tuttavia, l'assenza di servizi privati lascia a chi resta escluso dalle strutture pubbliche una sola alternativa: la rete familiare. La diversificazione dei fornitori che si osserva a Monza aumenta dunque la quantità di posti e la varietà delle soluzioni possibili, ma non riduce le tensioni relative all'accesso alle strutture, poiché le tariffe applicate dai fornitori privati non sono accessibili all'intera popolazione. Provocatoriamente si potrebbe affermare che a Monza il sistema di offerta penalizza i nuclei familiari con redditi medi e medio-bassi, ma permette una scelta ai nuclei con redditi elevati che possono pagare tariffe di mercato; a Pesaro, invece, il sistema locale riesce ad assorbire maggiormente la domanda, che è più contenuta, e tende a penalizzare i nuclei a reddito più elevato perché limita il ventaglio di alternative che potrebbero acquistare sul mercato.

4. Conclusioni

In questo contributo abbiamo analizzato lo sviluppo delle politiche di cura per la prima infanzia in Italia. In particolare, nell'ultimo decennio si osservano due tendenze. La prima è la carenza di offerta pubblica di servizi <3 rispetto alla domanda, che è in costante aumento sia per l'accresciuta partecipazione delle donne al mercato del lavoro, soprattutto al Centro-Nord, sia per la maggiore propensione a esternalizzare la cura per ragioni pedagogiche. La seconda è la forte diversificazione dei fornitori di servizi collettivi e il peso crescente dei servizi privati *for-profit*. La diffusione dei servizi privati è avvenuta sia per una legge di mercato, sia grazie a incentivi pubblici nazionali e locali. L'obiettivo del governo e delle amministrazioni locali è ampliare l'offerta totale, contenendo la spesa pubblica sottoposta a forti vincoli di bilancio. Queste due tendenze si innestano su un'articolazione territoriale fortemente differenziata; i tassi di copertura dei servizi collettivi <3 variano sensibilmente da regione a regione, confermando la frattura fra Centro-Nord e Sud del paese. A questa frattura si sovrappone la differente configurazione che assume l'offerta locale con un mix variabile di pubblico, privato *for-profit* e privato sociale. I tre casi qui analizzati, Monza Pesaro e Cosenza, rappresentano situazioni quasi idealtipiche dal punto di vista dell'offerta: Monza con un mix di fornitori pubblici e privati, Pesaro con il solo servizio pubblico e Cosenza con

un'offerta limitata e una prevalenza del privato *for-profit*. Le differenti configurazioni locali dell'offerta strutturano disuguaglianze di accesso differenti. A Monza la difficoltà dei nuclei a reddito medio-basso che non riescono ad accedere al servizio pubblico è forte. A Pesaro tale tensione è meno evidente, poiché le tariffe dei servizi collettivi sono tutte proporzionali al reddito, ma i vincoli di bilancio degli enti locali rendono sempre più difficile mantenere la spesa che un tale sistema richiede. Infine, mantenere elevati standard di qualità ha forti costi economici. In una situazione di scarsità dell'offerta, parte della domanda insoddisfatta può orientarsi verso servizi di qualità inferiore, con implicazioni particolarmente rischiose data la fascia d'età interessata.

Riferimenti bibliografici

- Andreotti A., Sabatinelli S., 2004, *Childcare in Italy: Path Dependency and New Needs*, Emes working papers series.
- Andreotti A., Fraisse L., Sabatinelli S., 2004, *Does the Diversification of Childcare Services Increase Social Cohesion?*, Emes working paper series, www.emes.fr.
- Balbo L., 1978, *La doppia presenza*, «Inchiesta», n. 32, pp. 3-6, Dedalo, Bari.
- Bradshaw J. e al., 1993, *Support for Children. A Comparison of Arrangements in Fifteen Countries*, Hmso, Londra.
- Cantillon B. e al., 2003, *The Evolution of Minimum Income Protection in 15 European Countries, 1992-2001*, Centre for Social Policy Herman Deleeck, University of Antwerp.
- Cerc - Conseil Emploi Revenus Cohésion Sociale, 2004, *Les enfants pauvres en France*, rapport n. 4, Cerc, Parigi, www.cerc.gouv.fr.
- Commissione europea, 2005, *Preventing and Reducing Child Poverty*, Policy Studies Findings, 1, KE-66-05-749-EN-C.
- Da Roit B., Sabatinelli S., 2005, *Il modello mediterraneo di welfare tra stato e mercato*, «Stato e Mercato», n. 2, agosto, Il Mulino, Bologna, pp. 267-290.
- De Ambrogio U., Avanzini K., 2004, *Dove vanno le politiche per i minori*, «Prospettive sociali e sanitarie», anno XXXIV, n. 5-6, Irs, Milano.
- Del Boca D., 2002, *Low Fertility and Labour Force Participation of Italian Women: Evidence and Interpretations*, Deelsa/Elsa/Wd(2002)5.
- Di Nicola P., 1983, *Infanzia e politica sociale: due immagini a confronto*, in Donati P. (a cura di), *Infanzia e salute. Prospettive sociologiche e sanitarie*, Franco Angeli, Milano.
- Esping-Andersen G., 2000, *I fondamenti sociali delle economie post-industriali*, Il Mulino, Bologna.
- Fargion V., 1997, *Geografia della cittadinanza sociale*, Il Mulino, Bologna.

- Ferrera M., 1996, *Il modello sud-europeo di welfare state*, «Rivista italiana di scienza politica», n. 1, pp. 67-101, Il Mulino, Bologna.
- Gavio F., Lelleri R., 2005, *La fruizione del congedo parentale in Italia. Monitoraggio della L. 53/2000, anno 2004*, www.welfare.gov.it.
- Kazepov Y., 1996, *Le politiche locali contro l'esclusione sociale*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione Povertà, Istituto Poligrafico di Stato, Roma.
- Innocenti, Istituto degli, 2000, *Il calamaio e l'arcobaleno*, Firenze.
- Innocenti, Istituto degli, 2001, *I nidi d'infanzia e gli altri servizi educativi per i bambini e le famiglie*, Quaderno 21, Firenze.
- Istat, 2000, *I servizi educativi per la prima infanzia*, Roma.
- Istat, 2004, *Forze di lavoro. Media 2003*, Roma.
- Istat, 2005a, *Rapporto annuale. La situazione sociale del paese nel 2004*, Roma.
- Istat, 2005b, *Diventare padri in Italia. Fecondità e figli secondo un approccio di genere*, Roma, www.istat.it.
- Leprince F., 2003, *L'accueil des jeunes enfants en France: Etat des lieux et pistes d'amélioration*, Haut Conseil de la population et de la famille, Parigi.
- Lo Conte e al., 2003, *Le strategie di conciliazione e le reti informali di sostegno alle famiglie con figli piccoli*, Seminario Cnel-Istat, 2 dicembre 2003, Roma, www.istat.it
- Mingione E., 1997, *Sociologia della vita economica*, Carocci, Roma.
- Mingione E., Oberti M., Pereirinha J.A., 2004, *Le città come sistemi locali*, in Saraceno C., *Le dinamiche assistenziali in Europa*, Il Mulino, Bologna.
- Naldini M., 2002, *Le politiche sociali e la famiglia nei paesi mediterranei. Prospettive di analisi comparata*, «Stato e Mercato», n. 64, 4/2002, Il Mulino, Bologna, pp. 73-99.
- Ocse, 2001, *Starting Strong. Early Childhood Education and Care*, Ocse, Parigi.
- Ranci Ortigosa E., 2003, *Fra l. 328/00 e modifica della Costituzione*, «Prospettive Sociali e Sanitarie», n. 5, pp. 1-4.
- Reyneri E., 2005, *Sociologia del mercato del lavoro*, Il Mulino, Bologna.
- Sabatini S., 2005, *Percorsi e scelte nella cura della prima infanzia in Italia e in Francia*, tesi di dottorato.
- Saraceno C., 1998, *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Saraceno C., 2003, *La conciliazione di responsabilità familiari e attività lavorative in Italia: paradossi ed equilibri imperfetti*, «Polis», n. 2, pp. 199-228.
- Schizzerotto A. (a cura di), 2002b, *Vite ineguali. Disuguaglianze e corsi di vita nell'Italia contemporanea*, Il Mulino, Bologna.
- Uil, 2005, *Un'indagine su 50 città campione capoluogo di provincia*, Uil, Roma, http://www.uil.it/pol_territoriali/indagine_uil18072005.pdf.
- Villa P., 2004, *La diffusione del modello di famiglia a doppia partecipazione nei paesi europei e in Italia*, «Inchiesta», a. XXXIV, n. 146, Dedalo, Bari.

Politiche familiari e pari opportunità in Svezia

Eva Bernhardt

Dal confronto internazionale risulta come la Svezia abbia percorso molta strada nella realizzazione dell'obiettivo di una società in cui siano garantite pari opportunità. Questo articolo passa in rassegna la politica svedese per la famiglia da un punto di vista di equità di genere. In Svezia, le politiche a sostegno della famiglia e le politiche per le pari opportunità non sono due entità separate, ma sono strettamente intrecciate e costruite in un reciproco rapporto di sostegno. La politica svedese della famiglia comprende tre componenti,

che vengono esaminate in questo lavoro: 1) benefits per i figli e per la famiglia, 2) protezione dei genitori, e 3) strutture per la cura dei bambini di alta qualità. L'articolo presenta inoltre alcune informazioni sul contesto sociale in cui vivono le famiglie svedesi. Dalle riflessioni e dai dati presentati emerge che la politica a sostegno della famiglia in Svezia ha avuto successo, nella promozione di una società di pari opportunità, nel mantenimento di un alto tasso di natalità e nel fornire un sostegno adeguato alle famiglie e ai bambini.

1. Introduzione

La Svezia è nota come il paese anticipatore della cosiddetta seconda transizione demografica, la spettacolare trasformazione dei modelli di famiglia che attualmente sta coinvolgendo l'Europa (e nelle popolazioni di origine europea).

La Seconda transizione demografica è caratterizzata da una tendenza verso relazioni meno impegnate e più fragili tra uomo e donna, dal rinvio e dalla minore probabilità del passaggio alla condizione di genitori e da una netta riduzione del livello delle nascite o, in altri termini, dal rinvio del matrimonio e del primo figlio, e dal maggior numero di convivenze e divorzi, con la fecondità in diminuzione (Lesthaege, 1995).

Tuttavia il tasso di fecondità in Svezia non è tra i più bassi in Europa: molti paesi, in particolare dell'Europa meridionale e orientale, hanno livelli molto più bassi. È stato dimostrato (Bernhardt, 1992; Hoem,

2005) che la fecondità relativamente alta della Svezia è, almeno in parte, dovuta alla realizzazione di una politica della famiglia, che fornisce un sostegno ad ampio raggio, in particolare ai genitori che lavorano, come verrà evidenziato più dettagliatamente in seguito; anche se quello di incoraggiare le nascite o mantenere il tasso di natalità ad un certo livello non è l'obiettivo dichiarato della politica svedese a sostegno della famiglia.

La politica svedese della famiglia si basa sui principi dell'universalità e dei diritti individuali, intendendo per universalità che le stesse regole e disposizioni sono applicate a tutti indistintamente e per diritti individuali che ogni individuo è titolare in quanto tale di diritti e di *benefits* indipendentemente dallo stato di famiglia o dallo stato civile. Per esempio, i genitori conviventi hanno gli stessi diritti e doveri dei genitori sposati.

La politica svedese della famiglia comprende tre aspetti: 1) *benefits* per i figli e per la famiglia, 2) protezione per i genitori e 3) assistenza di alta qualità. In questo saggio verrà affrontato brevemente ognuno di questi aspetti, ma occorre fare un'importante premessa, ovvero che il principio delle pari opportunità è da lungo tempo parte integrante della politica svedese.

La politica svedese per la famiglia è piuttosto neutrale per quanto riguarda il genere. Nelle norme e nelle disposizioni il riferimento è sempre fatto ai genitori, non ai padri o alle madri. Inoltre, e ancora più importante, le politiche pubbliche svedesi in generale sono state da lungo tempo elaborate con l'obiettivo esplicito di favorire la conciliazione tra lavoro e condizione di genitore. L'equità di genere è stata parte integrante dell'agenda di politica attiva per lo meno dalla metà degli anni sessanta, e ha continuato ad esserlo. Ritornerò su questo punto in modo più dettagliato in seguito. Prima è necessario fornire alcune informazioni generali sul contesto sociale in cui vivono le famiglie svedesi.

2. *Forme di famiglia*

Circa una persona su cinque di coloro che hanno un'età compresa tra i 16 e gli 84 anni in Svezia è *single*, cioè, non vive né con un partner né con dei figli. Questa proporzione è rimasta pressoché stabile negli ultimi venti anni. Quindi, non vivere in famiglia è una esperienza abbastanza comune, specialmente all'inizio e alla fine di questo intervallo

di età. Dato che le donne sono in genere più giovani dei loro partner, e considerando anche che gli uomini hanno tassi più alti di mortalità e che non ci si aspetta che i genitori anziani privi di partner si trasferiscano presso i loro figli adulti, troviamo la più alta percentuale di *single* tra le donne dai 75 agli 84 anni. Gli uomini della stessa fascia di età sono *single* per circa un terzo e la percentuale va diminuendo.

All'altro estremo dell'intervallo di età troviamo percentuali notevolmente crescenti di *single* tra gli uomini nelle età tra 16 e 44 anni. Per le donne gli incrementi sono meno spettacolari, probabilmente perché è più probabile che le donne continuino a vivere con i loro bambini dopo la separazione o il divorzio, e continuano ad essere classificate come «famiglie». Negli anni della costruzione della prima famiglia, quindi tra i 25 e i 44, nel 1998 il 26% degli uomini vivevano da soli, contro l'11% delle donne. Gli uomini *single*, che non vivono né con una partner né con bambini, possono essere comunque genitori che però non vivono insieme ai loro figli biologici. D'altra parte, tra coloro che coabitano con bambini (indipendentemente dal fatto che siano o meno sposati) una percentuale crescente di persone vive con figli di una precedente relazione del proprio partner. Questo è comune in particolare tra gli uomini. Quindi l'esperienza di una paternità non standard, caratterizzata da una coabitazione con i figli della propria attuale partner ma non con i propri figli, è divenuta sempre più comune tra gli uomini svedesi.

A partire dai primi anni '90 si è manifestata una chiara tendenza da parte dei giovani a rimanere a vivere con i propri genitori per un tempo più lungo che in passato; in questo periodo la percentuale di 20-24enni che vivono ancora con i genitori è salita dal 30 al 35%. Ancora, la maggior parte dei giovani in Svezia lascia la casa del nucleo d'origine in una fascia di età relativamente circoscritta, tra i 18 e i 23 anni, le ragazze generalmente prima dei ragazzi. L'età dell'abbandono del nido sembra essere più bassa in Svezia che nella maggior parte degli altri paesi europei. Studi recenti hanno mostrato che i giovani che provengono da famiglie separate hanno un'età media significativamente più bassa al momento di lasciare la casa, in confronto con quelli che si trovano in famiglie unite (Bernhardt, Gähler e Goldscheider, 2005). Pertanto sembrerebbe che il tasso relativamente alto di rotture di coppie coabitanti (sposate o conviventi) possa aver contribuito alla bassa età media dell'uscita dalla casa dei genitori.

In Svezia, il sistema di istruzione superiore si è esteso fortemente negli anni 1990, e continua a farlo. Gli studenti universitari svedesi non

sono, in genere, economicamente dipendenti dai loro genitori, dal momento che essi possono ottenere prestiti sovvenzionati dal governo per mantenersi durante il periodo degli studi (molti fanno anche lavori part-time). Ciononostante, i crescenti costi sostenuti, aggiunti alla scarsità di case per studenti specialmente nelle aree metropolitane, hanno senza dubbio contribuito ad elevare in modo considerevole l'età d'uscita di casa tra gli studenti universitari.

I paesi scandinavi hanno i più alti tassi di convivenza in Europa, e la prima relazione di coabitazione è spesso un'unione di convivenza. In Svezia meno del 5% comincia la propria vita di coppia con un matrimonio. I figli nelle unioni di convivenza sono un fenomeno abbastanza comune, dando vita a una situazione in cui circa metà di tutte le nascite avvengono al di fuori del legame matrimoniale. Se consideriamo il primo figlio il dato è ancor più elevato: i due terzi nascono fuori dal matrimonio, di questi l'84% da genitori conviventi. L'età media alla prima nascita risulta più bassa dell'età media al primo matrimonio.

Giudicando in base alle statistiche ufficiali, la maggior parte delle persone alla fine si sposa, anche se nel tempo ciò avviene meno spesso: la percentuale di coloro che non sono mai stati sposati è andata lentamente crescendo nel corso degli anni. Nel 2001, il 17% delle donne e il 25% degli uomini di 50 anni non erano mai stati sposati. (Il dato può essere comparato con quello di venticinque anni prima per il quale alla stessa età risultavano non essere mai stati sposati rispettivamente il 7% e il 17%). La maggior parte di questi cinquantenni, tuttavia, erano conviventi o lo erano stati precedentemente. I dati dell'indagine indicano infatti che solo una piccola percentuale non aveva avuto alcun partner prima dei quarant'anni. In ogni caso, il matrimonio viene sempre di più rinviato a fasi successive della propria vita (età più elevate e unioni rinviate). Molte coppie si sposano tra il primo e il secondo figlio, e parecchi studi mostrano che la gravidanza e la nascita dei figli continuano a stimolare il passaggio al matrimonio (Bracher e Santow, 1998). I dati mostrano anche che una schiacciante maggioranza dei giovani adulti svedesi approva la nascita e la crescita dei bambini all'interno di unioni di convivenza. Allo stesso tempo la maggioranza di coloro che attualmente vivono con un partner pensa di sposarsi entro i prossimi cinque anni. Segnalare agli altri che la propria relazione rappresenta un serio impegno sembra essere l'aspetto più importante del matrimonio (Bernhardt, 2002). Non è vi è pertanto indicazione che il matrimonio scomparirà come istituzione sociale, anche se le motivazioni del matrimonio possono essere cambiate.

3. Le nascite

Sebbene la fecondità sia drasticamente diminuita negli anni '90, giungendo nel 1999 a 1,5 bambini per ogni donna, il livello di fecondità in Svezia non è eccezionalmente basso, almeno secondo gli standard europei. L'elemento che caratterizza il tasso di fecondità svedese, più che ogni altro paese europeo, sono le pronunciate fluttuazioni che sembrano muoversi in parallelo con le tendenze economiche (Andersson, 2000). L'effetto sembra essere particolarmente significativo per la prima e la terza nascita, mentre le seconde nascite ne vengono influenzate molto meno. È stato dimostrato che il comportamento della fecondità in Svezia è più sensibile alle fluttuazioni dell'occupazione e delle condizioni economiche rispetto alla maggior parte degli altri paesi (Hoem, 2000). La ragione di ciò sembra risiedere in alcune scelte fatte dalla politica svedese per la famiglia, e in particolare nella definizione del congedo parentale, in cui i livelli dell'indennità sono direttamente correlati al reddito dei genitori nell'anno precedente la nascita (attualmente l'80%). Negli ultimi anni, in presenza di una ripresa dell'economia, la fecondità è andata risalendo (il tasso totale di fecondità nel 2004 è stato di 1,75 bambini per donna).

Anche se in aumento negli ultimi anni, il tasso di fecondità è ancora lontano dal futuro tasso assunto di 1,85 nelle previsioni sull'attuale popolazione. Recenti analisi dei dati 2001 dell'Eurobarometro (Goldstein, Lutz e Testa, 2003) mostrano che la dimensione ideale della famiglia per le donne svedesi tra i 20 e i 34 anni è tra le più alte del gruppo dell'Ue-15 (con una dimensione ideale media di 2,4). Insieme a Francia e Danimarca, la Svezia ha la più bassa percentuale di coloro che considerano preferibile non avere bambini o averne uno, mentre circa due su cinque considerano come più desiderabile una famiglia con più di due figli. Così anche se gli ideali personali possono andare diminuendo col tempo, la Svezia ha una strada piuttosto lunga da percorrere prima di raggiungere un posizionamento inferiore al livello della dimensione ideale media della famiglia, diversamente da quanto avviene, in particolare, nei paesi di lingua tedesca.

Come nel caso di molti paesi europei, la Svezia ha conosciuto per un tempo abbastanza lungo la tendenza verso una maternità ad età più avanzata. Attualmente l'età media per la prima nascita è di 29 anni per le donne e 31 per gli uomini. Ma anche se la maggior parte dei giovani esprimono un atteggiamento positivo rispetto all'idea di diventare genitori – con un ideale di due figli – (in una recente indagine, solo una

piccola percentuale di giovani uomini e donne hanno dichiarato che decisamente non prevedono di avere figli) questa non è più una regola stringente come era nelle precedenti generazioni. Soprattutto, i giovani non hanno fretta di formare una famiglia. Trovare un giusto partner è decisamente importante sia per gli uomini che le donne, ma la cosa principale è il completamento dell'istruzione per le donne e un adeguato reddito per mantenere la famiglia per gli uomini. Quest'ultimo dato probabilmente riflette la persistenza del ruolo maschile come sostegno della famiglia anche in un paese, come la Svezia, che ha compiuto un lungo percorso verso la parità tra uomini e donne.

La percentuale di donne che non hanno figli è andata lentamente crescendo negli ultimi decenni. Mentre solo circa l'11% delle donne nate alla metà degli anni '40 è rimasta senza figli, il loro numero è salito a circa il 14% per quelle nate negli ultimi anni '50. E queste sono cifre ancora relativamente basse, le ultime previsioni sulla popolazione prevedono una crescita al 17% del numero delle donne senza figli al termine dell'età fertile, dato che è tuttavia ancora molto più basso rispetto agli attuali tassi in molti altri paesi europei. Sia il numero di coppie senza figli che la percentuale di donne che ne hanno solo uno sono relativamente bassi in Svezia, e non vi è alcuna indicazione per un significativo incremento di questo dato nel prossimo futuro.

4. Relazioni di genere

La politica svedese per le pari opportunità si concentra principalmente sulle abilità di ogni individuo a raggiungere l'indipendenza e-economica attraverso un'occupazione retribuita. Il secondo più importante obiettivo è di rendere possibile sia agli uomini che alle donne di conciliare lavoro e ruolo di genitore. La legge sulle pari opportunità del 1992 stabilisce che è obbligo di ciascun datore di lavoro facilitare per i dipendenti, sia maschi che femmine, la conciliazione del lavoro con tale ruolo. I genitori dei bambini sotto gli 8 anni hanno diritto alla riduzione di due ore del loro orario di lavoro giornaliero (con conseguente riduzione della retribuzione).

Nel confronto internazionale la Svezia ha proceduto molto, probabilmente di più che qualsiasi altro paese del mondo, nel realizzare l'obiettivo di una società con parità di opportunità tra i generi (Sainsbury, 1999). Sono stati ottenuti considerevoli progressi, negli ultimi decenni, per quanto riguarda la rappresentanza femminile negli organi-

smi politici. Per esempio, nelle elezioni per il Parlamento europeo del giugno 2004, 11 dei 19 candidati eletti sono stati donne, aumentando la rappresentanza femminile nella delegazione svedese al Parlamento europeo (probabilmente in controtendenza con la maggior parte degli altri paesi dell'Ue).

D'altra parte, sembra che vi siano stati alcuni ostacoli per quanto riguarda le pari opportunità nel mercato del lavoro durante gli anni '90 e all'inizio del XXI secolo. Il divario retributivo di genere non è diminuito nel corso del decennio, mentre la segregazione di genere, nei termini dei tipi di lavoro svolti da uomini e donne, è invece diminuita. Vi sono sviluppi positivi anche sul fronte dei rapporti interni alla famiglia. Una maggiore parità tra i sessi è stata ottenuta attraverso la condivisione di compiti relativi alla gestione della casa e alla cura dei figli. Sempre più uomini assumono una responsabilità attiva verso la casa e i figli. Gli uomini richiedono i congedi parentali, portano e vanno a riprendere i figli negli asili nido, cucinano e fanno le pulizie. Questo ha aumentato le possibilità per le donne di realizzare proprie carriere lavorative. Gli uomini svedesi sono chiaramente incoraggiati a svolgere un rapporto di assistenza primaria verso i propri figli piccoli. Ciò conduce a ciò che è stata definita «una paternità attiva», padri attivamente coinvolti nella cura e nella crescita dei bambini e non solo nel ruolo di procacciatori di reddito (Crittenden, 2004).

Così, gli uomini svedesi sono padri attivi, anche se il loro utilizzo dei congedi parentali è ancora abbastanza limitato. Secondo un recente rapporto del governo, soltanto il 17,5% del numero totale di giorni richiesti durante un anno sono utilizzati dai padri. Sembra allo stesso tempo che vi sia una polarizzazione: un padre su quattro non usa un solo giorno durante i primi quattro anni di vita del bambino, mentre i congedi parentali più lunghi presi dai padri stanno diventando più comuni – uno su quattro prende congedi di almeno due mesi.

Circa un terzo dei bambini svedesi sperimenta il divorzio o la separazione dei propri genitori. E anche se quasi tutti i genitori hanno l'affidamento legale congiunto dopo la separazione o il divorzio, nella maggior parte dei casi i bambini vivono principalmente, o esclusivamente, con la madre. Il diritto dei bambini ad ambedue i propri genitori è considerato molto importante, così come il ruolo di paternità attiva dei padri. Per questo l'uso limitato da parte degli uomini delle prestazioni relative alla paternità rappresenta una grossa preoccupazione per il governo svedese e per gli altri attori sulla scena della politica sociale.

Un recente rapporto delle *Statistics Sweden* sull'uso del tempo ha dimostrato che il totale del tempo lavorato per gli uomini e le donne – vale a dire la somma di lavoro retribuito e non retribuito – è grosso modo lo stesso, tuttavia questa similitudine nasconde importanti differenze. Il lavoro degli uomini è infatti nella maggior parte lavoro retribuito, mentre le donne dividono il loro tempo più o meno in parti uguali tra lavoro retribuito e non. Gli uomini lavorano di giorno, nei giorni lavorativi, e hanno una più netta distinzione tra tempo di lavoro e tempo libero. Il lavoro delle donne è più uniformemente distribuito sull'intera giornata di ventiquattro ore e sull'intera settimana. Il loro tempo libero è anche più frammentato di quello degli uomini, e spesso è unito con, o interrotto dai, lavori di casa. Le donne dedicano circa due volte più tempo degli uomini ai lavori domestici.

Nella valutazione delle relazioni di genere, si è individuato che in Svezia esiste ancora una segregazione di genere nel mercato del lavoro (Hoem, 1995). Questo è parzialmente riferito al fatto che molti compiti che in altre società sono svolti a casa (in genere da casalinghe *full-time*, o magari *part-time*), in Svezia rientrano nel settore pubblico (comprese istituzioni e attività condotte da privati, ma finanziate da fondi pubblici). Un esempio è dato dagli asili: la stragrande maggioranza delle persone occupate negli asili pubblici (o privati) sono donne: è inoltre possibile che il generoso sistema dei congedi parentali abbia avuto alcuni effetti negativi sulle possibilità di carriera delle donne, a questo proposito esistono studi che indicano che molti datori di lavoro esitano a dare alle donne lavori che prevedono percorsi di carriera, poiché prevedono che esse si assenteranno dal lavoro per lunghi periodi (rimanendo a casa, in congedo parentale, per prendersi cura dei loro neonati).

Un recente rapporto sulla segregazione di genere nel mercato del lavoro svedese (Löfström, 2004) dimostra che l'integrazione delle donne nella forza lavoro si è realizzata in tre distinte fasi durante il XX secolo. Il diritto formale delle donne ad accedere al lavoro retribuito, indipendentemente dallo stato civile o dalla situazione familiare, fu stabilito già nei primi anni '40, grazie ad una legge del 1939 che proibiva ai datori di lavoro di licenziare le donne che si sposavano o avevano figli. In realtà, solo alla fine degli anni '60 può dirsi realizzata ciò che l'autore del rapporto definisce come l'«integrazione primaria» delle donne nel mercato del lavoro retribuito. Rispetto alla «integrazione secondaria», con cui si intendono uguali condizioni di lavoro, possibilità di carriera, scelte di attività, ecc., per donne e uomini, i pro-

gressi sono stati compiuti durante gli anni '90, e molto ancora rimane da fare.

Il livello di segregazione di genere nel mercato del lavoro è diminuito durante gli anni '90. Ciò sembra essere stato, in primo luogo, il risultato di un processo in cui le donne sempre di più sono entrate in aree del mercato del lavoro precedentemente dominate dagli uomini. Il contrario, cioè uomini che entrano in aree precedentemente dominate dalle donne, si è realizzato in misura molto minore. Nel corso del decennio, le giovani donne sono state molto più diligenti dei giovani uomini nel proseguire la propria istruzione, in particolare quella oltre la scuola secondaria. Esse hanno anche, in media, voti migliori. Ciò ha contribuito a rafforzare la loro posizione relativa rispetto all'istruzione superiore, che, a sua volta, ha facilitato la scelta di percorsi educativi e lavorativi non tradizionali. Nel rapporto si dimostra che le donne economicamente attive, specialmente quelle delle classi di età più giovani, non trovano altrettanto «naturale», come le precedenti generazioni di donne, lasciare il lavoro, ridurlo (lavorando part-time) o accettare funzioni meno qualificate solo perché hanno (o prevedono di avere) figli.

È interessante notare come la segregazione di genere nel mercato del lavoro si sia ridotta nel corso degli anni '90, nonostante la recessione (specie nella prima metà del decennio), i tassi di disoccupazione e la generale precarietà economica, avrebbero potuto lasciar presagire il contrario. Nello stesso periodo i tassi di fecondità hanno subito un declino, che ha rappresentato, effettivamente, un'inversione rispetto alla tendenza degli anni '80, quando i tassi di natalità e della partecipazione femminile alla forza lavoro erano cresciuti contemporaneamente.

Questo dato va interpretato come indicazione che la partecipazione delle donne alla forza lavoro, oggi, nel contesto svedese, dovrebbe essere considerata come una precondizione, e non come un ostacolo, per la formazione della famiglia e per le nascite. Le giovani donne oggi fanno le loro scelte di carriere, di istruzione e lavorative, in base ai propri interessi e alle proprie doti individuali, e sono molto meno influenzate dalla futura formazione della famiglia e dai progetti di maternità di quanto avvenisse in passato. Le loro scelte si sono perciò considerevolmente ampliate, ed esse non accettano più che i bambini e la famiglia debbano essere considerate come ostacoli per le loro future carriere lavorative. Esse probabilmente si attendono anche di condividere con i loro partner, su basi più o meno paritarie, la respon-

sabilità della casa e dei bambini. Per sollecitare (o, almeno, non contrastare) la maternità in futuro è importante ridurre ulteriormente la segregazione di genere nel mercato del lavoro (e i relativi ruoli specifici di genere nella sfera della famiglia).

5. *Rapporti tra generazioni*

La maggior parte dei bambini svedesi tra 0 e 7 anni (il 72% nel 2002) vive con ambedue i genitori biologici, circa il 23% con la madre (e, magari, con un «patrigno»), mentre il 5% col padre (e, magari, con una «matrigna»). I bambini più piccoli vivono in maggior misura con ambedue i genitori biologici, e la percentuale diminuisce con l'aumento dell'età del bambino. La percentuale di 16 e 17enni che hanno conosciuto il divorzio o la separazione dei genitori è del 25%, mentre circa il 5% non ha mai vissuto con tutti e due i genitori biologici.

Nel 2002 circa nove bambini su dieci tra uno e 17 anni erano affidati congiuntamente a entrambi i genitori, mentre nella stragrande maggioranza dei casi di affidamento singolo era la madre ad avere in carico i figli. In generale i genitori che sono stati sposati continuano ad avere l'affidamento congiunto dopo il divorzio, a meno che uno dei due genitori presenti istanza di affidamento singolo. Le stesse regole si applicano per i genitori conviventi, con l'eccezione che essi non ottengono automaticamente l'affidamento congiunto dalla nascita del bambino, ma devono registrare l'affidamento congiunto presso le autorità. L'affidamento congiunto non significa necessariamente che il bambino viva metà del tempo con la madre e l'altra metà col padre, nel caso che i genitori non vivano più insieme. Tra i bambini di genitori non coabitanti, il 17% divide in parti uguali il suo tempo tra i genitori. Ciò rappresenta un drastico aumento rispetto al 4% dei primi anni '90. Meno bambini hanno conosciuto una separazione o un divorzio tra i loro genitori nel 2001 rispetto agli anni precedenti al 1998. Questa tendenza decrescente sembra essere dovuta alle minori separazioni tra genitori conviventi, anche se le rotture sono circa due volte più frequenti tra i genitori conviventi rispetto ai genitori sposati.

Nonostante il fatto che il *welfare state* svedese sia costruito su un sistema altamente individualizzato di sicurezza sociale, i legami familiari continuano ad avere importanza, specialmente per l'assistenza agli anziani. Date le continue riduzioni finanziarie, vi è stata un'inversione della tendenza, iniziata negli anni '60, della sostituzione dell'assistenza

familiare con l'assistenza pubblica. Sia i servizi di assistenza domiciliare che quelli in istituti per anziani hanno subito sostanziali riduzioni, determinando una situazione in cui le famiglie provvedono ad una parte crescente dell'assistenza per gli anziani che ne hanno bisogno. Il ruolo importante delle mogli e dei figli (in particolare, delle figlie) nell'assistenza degli anziani, sebbene di rado riconosciuto ufficialmente, è stata documentata in parecchi studi recenti (Larsson e Thorslund, 2002; Sondtröm, Johansson e Hassing, 2003).

6. Politiche per la famiglia

Le politiche a sostegno della famiglia e le politiche per le pari opportunità non rappresentano due entità separate, ma sono strettamente intrecciate e costruite con un reciproco rapporto di sostegno. La politica per la famiglia, come anche le politiche di protezione sociale e del mercato del lavoro, si basa sui principi di universalità e di diritti individuali; ciò significa che una persona è titolare dei diritti e dei benefici come individuo, indipendentemente, per esempio, dallo stato di famiglia o dallo stato civile (legale). Perciò, gli assegni per i figli e per la famiglia vanno ai genitori indipendentemente se essi siano sposati o conviventi (anche se non vivono insieme), e ambedue i genitori sono titolari dei benefici del sistema di protezione a favore dei genitori.

Durante gli anni '90, vi è stata una tendenza a prestazioni meno generose e ad una ridotta copertura sia della sicurezza sociale in generale che del sostegno alla famiglia. Vi sono stati importanti cambiamenti sia nella definizione dei requisiti per l'accesso sia nella misura dei sostegni: cioè, su chi è titolare del diritto al sostegno e a quanto questo ammonta. Per esempio, il tasso di sostituzione dell'assicurazione sanitaria e dell'indennità di disoccupazione è stato ridotto numerose volte nel corso di questo periodo. Anche le forme di sostegno orientate più direttamente alle famiglie con bambini hanno subito molti cambiamenti. Per esempio, le misure di sostegno nel generoso sistema svedese di congedi parentali è stato rivisto, così come quelle per l'assistenza sanitaria. Vi sono stati anche cambiamenti per quanto riguarda le prestazioni a favore dei figli e in quelle per le abitazioni (alle quali gli ultratrentenni senza bambini non hanno più diritto) che hanno subito una riduzione generale. Una delle ragioni che spiegano il peggioramento della situazione economica delle famiglie con più di due figli, è senza dubbio che in questo tipo di famiglia la situazione

economica dipende in maniera consistente dalle indennità di abitazione. La spesa per l'assistenza sociale è molto aumentata nel corso degli anni '90, e questa espansione è stata tale da toccare virtualmente tutti i gruppi di popolazione. Ma due gruppi spiccano in modo particolare, vale a dire i giovani e le famiglie di immigrati, per i quali senza dubbio la situazione economica è peggiorata più che per gli altri. In generale – come per il sostegno alle famiglie, l'assicurazione sanitaria e l'indennità di disoccupazione – vi è stata una tendenza, nell'assistenza sociale, ad un approccio meno generoso e a criteri più stringenti.

6.1 *Assegni per i figli e per la famiglia*

Tali indennità sono corrisposte a tutti i bambini. Esse consistono in 1) un'indennità di base, attualmente di circa 100 euro al mese per bambino, fino all'età di 16 anni, 2) un'indennità addizionale, che è un supplemento per le famiglie con tre o più bambini, e 3) assegnazioni per gli studenti, cioè l'indennità di base estesa alle età superiori ai 16 anni per i figli che frequentano la scuola secondaria.

Vi è un assegno per l'abitazione (*means-tested*) che in parte fa riferimento al costo dell'abitazione e al numero dei figli. Circa un terzo delle famiglie con figli ricevono tale indennità di abitazione. Vi è anche un sostegno al mantenimento dei figli con genitori separati. Si tratta di una corresponsione in cifra mensile fissa erogata al genitore affidatario dall'organismo locale della sicurezza sociale. Il genitore responsabile del mantenimento del figlio è poi tenuto ad un rimborso allo Stato, e in questo caso l'ammontare del rimborso è stabilito in relazione al suo reddito e al numero dei figli.

Considerati nell'insieme, questi *benefits* danno in genere ai genitori una sicurezza economica di base e, secondo i dati di recenti indagini, i giovani adulti senza figli, in generale, non nutrono preoccupazioni sulla possibilità di serie conseguenze economiche derivanti dalla scelta di diventare genitori (Bernhardt e Goldscheider, 2004).

6.2 *La protezione per i genitori*

Questa è, probabilmente, la parte più importante della politica svedese della famiglia. È rivolta ai genitori, e non solo alle madri. Dal 1974, cioè negli ultimi trenta anni, vi è in Svezia un congedo, non di maternità, ma parentale. Ciò significa che ambedue i genitori sono titolari dell'uso di questo diritto. Il sistema di protezione dei genitori è partito

ad un livello relativamente modesto nel 1974, ma si è andato gradatamente estendendo nel corso degli anni. Oggi esiste un'indennità parentale di tipo monetario che ammonta a 480 giorni – approssimativamente 16 mesi – in per lo più retribuita all'80% del reddito del genitore.

Due mesi sono esclusivamente per le madri e due mesi esclusivamente per i padri. Se non utilizzati, questi mesi esclusivi non possono essere trasferiti all'altro genitore. Di fatto tutte le madri usano i propri mesi «esclusivi», mentre il 15% dei padri non richiede il beneficio (o, se si vuole vederla in un modo più positivo, l'85% dei padri lo utilizza). I rimanenti dodici mesi possono essere richiesti indifferentemente dall'uno o dall'altro genitore. In aggiunta, vi sono anche i cosiddetti «giorni del papà», dieci giorni dopo la nascita del figlio, per consentire ad ambedue i genitori di rimanere a casa. Quasi tutti i padri utilizzano questi giorni.

La caratteristica principale del sistema svedese di congedi parentali non risiede nel fatto di essere generoso, come di fatto è, ma nella sua flessibilità. Non è necessario infatti usare tutti i giorni all'inizio (anche se la maggior parte dei genitori usano la stragrande parte dei giorni di congedo parentale nel primo anno di vita del figlio): essi possono essere utilizzati fino al compimento dell'ottavo anno del bambino. Vi sono addirittura testi che danno indicazioni ai genitori su come ottenere il massimo dal sistema dei congedi parentali, e i genitori – e i potenziali genitori – ne sono di solito ben informati. Questa flessibilità del sistema dei congedi parentali insieme al diritto di poter tornare al proprio lavoro (vi è una piena sicurezza del lavoro fino a 18 mesi dopo la nascita del figlio) più, naturalmente, la disponibilità di lavoro part-time, rende la conciliazione di lavoro e condizione di genitore più facile in questo paese che nella maggior parte degli altri paesi del mondo. La definizione del sistema di protezione dei genitori è stata dibattuta anche in anni recenti. L'impegno svedese sulle pari opportunità, in generale, e sul rapporto uomo-donna nel loro ruolo di genitori, in particolare, ha condotto ad un dibattito sul modo in cui i mesi coperti dal congedo parentale dovrebbero essere ripartiti tra madri e padri. L'idea più radicale è stata che essi dovessero essere divisi in parti uguali – cioè sei mesi per la madre e sei mesi per il padre – ; altri hanno suggerito che una idea migliore sarebbe un terzo ciascuno per i rispettivi genitori, e i rimanenti quattro mesi secondo i desideri dei genitori. Il ministro per la famiglia dell'attuale governo socialdemocratico, a quanto sembra col sostegno della maggioranza del partito,

sostiene che la divisione in parti uguali dei giorni di congedo parentale tra i genitori avrebbe conseguenze negative per i figli. Il ragionamento che sta dietro a questo argomento è che, dal momento che così tanti padri non usano tutti i giorni che sono attualmente espressamente previsti per loro, i bambini avranno una presenza inferiore in termini di tempo di uno dei due genitori.

6.3 *Gli asili*

Gli asili hanno due scopi: 1) sostenere e incoraggiare lo sviluppo e l'apprendimento dei bambini e 2) consentire ai genitori di conciliare la loro condizione con il lavoro e gli studi. Dal 1995 le autorità locali sono obbligate a fornire, senza indebiti ritardi, asili a tutti i bambini che ne fanno richiesta. Il desiderio di una maggiore equità di genere è un'importante ragione per la quale la cura dell'infanzia è un argomento prioritario della politica pubblica svedese e che sta dietro al sistema estensivamente diffuso di strutture per la cura dei bambini (sia pubblici che privati) in tutta la Svezia. La messa a disposizione di strutture di questo tipo dovrebbe consentire ai genitori di conciliare la loro condizione con il lavoro e gli studi, cioè il proposito dell'offerta di asili è solo di determinare condizioni di beneficio a vantaggio dei bambini, ma anche non solo a vantaggio dei genitori. È importante comprendere che il sistema svedese di *welfare state* si basa su un sistema duale di mantenimento della famiglia. La maggioranza delle famiglie con bambini, in Svezia, ha due redditi, cioè ambedue i genitori lavorano. Perciò i benefici che incoraggiano il lavoro e consentono ai genitori di lavorare tendono ad essere più importanti della misura, per esempio, degli assegni per i figli. Il 1° gennaio 2002 è entrata in vigore una nuova normativa («*maxtaxa*»), che definisce un tetto sulle tariffe che i genitori devono pagare per gli asili dei figli. Inoltre, i figli di genitori disoccupati o di genitori in congedo parentale hanno ottenuto la garanzia di poter trascorrere 15 ore a settimana nel proprio asilo, per non perdere i contatti con i compagni di giochi. Questi interventi hanno portato ad un maggior numero di bambini negli asili, ma non hanno avuto conseguenze sulla dimensione media dei gruppi o sul numero medio di addetti in rapporto al numero dei bambini. Di contro, la durata media, cioè il numero medio di ore settimanali, che i bambini trascorrono nei loro asili è diminuita, principalmente perché vi sono più bambini di genitori disoccupati o di genitori in congedo parentale, il cui orario negli asili è limitato a tre ore al giorno.

7. Politica di pari opportunità: successo o fallimento?

La Svezia ha programmi estensivi di politica sociale e della famiglia, disegnati per rafforzare la scelta individuale e le pari opportunità, sia a casa che sul posto di lavoro. L'obiettivo ufficiale della politica svedese per le pari opportunità è che le donne e gli uomini dovrebbero avere gli stessi diritti, opportunità e responsabilità in tutti gli ambiti significativi della vita. Ciò comprende pari divisione di potere e di influenza, le stesse opportunità di raggiungere l'indipendenza economica, uguali termini e condizioni rispetto all'istruzione, all'occupazione e alle opportunità di sviluppo della carriera. E responsabilità condivise per il lavoro a casa e verso i bambini. La pari opportunità è chiaramente un concetto normativo, e deve essere compreso a molteplici livelli, dal livello politico più elevato della società fino alla singola coppia.

Le donne svedesi hanno uno dei più alti tassi al mondo di partecipazione alla forza lavoro, e vi sono molti sostegni istituzionali per i genitori che lavorano (Bernhardt, 1992, Björnberg, 2002). L'ideologia ufficiale, che sottolinea l'importanza delle pari opportunità, è riflessa nelle percentuali molto alte di giovani adulti che esprimono la preferenza per una situazione in cui tutti e due i genitori lavorano e condividono in modo paritario le responsabilità della casa e dei bambini (Bernhardt, 2002). Gli studi internazionali indicano la Svezia come il paese al mondo con il maggior sistema di pari opportunità (Human Development Report, 1995), così che sembra che il forte accento ufficiale sulla condivisione dei ruoli tra i genitori e gli sforzi per promuovere la parità tra uomini e donne abbiano avuto qualche risultato. La Svezia ha anche mantenuto un numero relativamente alto di nascite. Durante i passati 25 anni, il tasso complessivo di fecondità ha fluttuato tra 1,5 e 2,1 figli per donna. Questo certamente perché la società svedese offre facilitazioni ai bambini e alla famiglia, ma anche perché, come illustrato, gli uomini svedesi sono padri attivi. Sul versante negativo va menzionato il fatto che la Svezia ha un mercato del lavoro in cui sussiste una segregazione di genere e che il generoso sistema di congedi parentali può avere alcune conseguenze negative per le possibilità di carriera delle donne. Nonostante questo è possibile affermare che la politica di pari opportunità a sostegno della famiglia ha senza dubbio rappresentato un successo, sia in termini di promozione di un'equità di genere che in termini di sostegno alle famiglie e ai bambini.

Riferimenti bibliografici

- Andersson G., 2000, *The Impact of Labor-Force Participation on Childbearing Behavior: Pro-Cyclical Fertility in Sweden during the 1980s and 1990s*, «European Journal of Population», vol. 16, n. 4.
- Bernhardt E., 1992, *Working parents in Sweden: An example for Europe?*, in *Human Resources in Europe at the Dawn of the 21st century*, Eurostat, Lussemburgo, pp. 235-254.
- Bernhardt E., 2002, *Cohabitation and Marriage among Young Adults in Sweden: Attitudes, Expectations and Plans*, «Scandinavian Population Studies», vol. 13.
- Bernhardt E. e Goldscheider F., 2004, *Becoming Mothers and Fathers in Sweden: Effects of Attitudes towards Gender Roles and the Costs and Benefits of Children*, Paper contributed to the Population Association of America Annual Meeting in Boston, marzo.
- Bernhardt E., Gähler M. e Goldscheider F., 2005, *Childhood Family Structure and Routes out of the Parental Home in Sweden*, «Acta Sociologica», giugno.
- Björnberg U., 2002, *Ideology and Choice between Work and Care: Swedish Family Policy for Working Parents*, «Critical Social Policy», n. 22 (1).
- Bracher M., e Santow G., 1998, *Economic Independence and Union Formation in Sweden*, «Population Studies», n. 52 (3), pp. 275-294.
- Crittenden A., 2000, *The Price of Motherhood*, Metropolitan Books, New York.
- Goldstein J., Lutz W., Testa M.R., 2003, *The emergence of sub-replacement family size ideals in Europe*, European Demographic Research Paper n. 2, Vienna Institute of Demography of the Austrian Academy of Sciences, Vienna, Austria.
- Hoem B., 1995, *The Way to the Gender-Segregated Swedish Labour Market*, in Mason K.O. e A.-M. Jensen, *Gender and Family Change in Industrialized Countries*, Oxford University Press, Oxford.
- Hoem B., 2000, *Entry into Motherhood in Sweden*, «Demographic Research», vol. 2, articolo 4, www.demographic-research.org
- Hoem J., 2005, *Why does Sweden Have Such a High Fertility?*, Max Planck Institute for Demographic Research, Rostock, Working Paper Wp 2005-009.
- Human Development Report, 1995, *Gender and Human Development*, United Nations Development Program (Undp) (<http://hdr.undp.org/reports/global/1995/en/>).
- Larsson K., Thorslund M., 2002, *Does Gender Matter? Differences in Patterns of Informal Support and Formal Services in a Swedish Urban Elderly Population*, «Research on Ageing», n. 24(3), pp. 308-336.
- Lesthaeghe R., 1995, *The Second Demographic Transition in Western Countries: An Interpretation*, in Mason K.O., A.-M. Jensen, *Gender and Family Change in Industrialized Countries*, Oxford University Press, Oxford.

- Löfström Å., 2004, *Den könsuppdelade arbetsmarknaden* (The gender-segregated labour market), Sou 2004, 43, Stoccolma, Näringsdepartementet.
- Sainsbury D., 1999, *Gender and Welfare Regimes*, Oxford University Press, Oxford.
- Sundström G., Johansson L., Hassing L., 2003, *State Down: Offspring up: The Substitution issue in Old-Age care Reversed in Sweden*, «Ageing and Society», marzo.
- Sundström M. e Duvander A.-Z., 2003, *Gender Division of Childcare and the Sharing of Parental Leave among New Parents in Sweden*, «European Sociological Review», n. 18(4), pp. 433-447.

RPS

Eva Bernhardt

(Traduzione dall'inglese a cura di Bruno Rossi)

Struttura e strategie della famiglia immigrata

Mara Tognetti Bordogna

Il saggio prende in esame il ruolo della famiglia nel processo e nelle strategie migratorie, evidenziando come sia proprio la famiglia a rappresentare una variabile di primaria importanza nella loro determinazione e nella comprensione del loro sviluppo, nel tempo, in Italia. L'analisi di questa istituzione e della sua dinamicità consente di comprendere i cambiamenti che essa contribuisce a introdurre sia nel paese di origine che nel paese di accoglienza. Emerge chiaramente come i flussi migratori giochino un ruolo forte nel processo

di cambiamento che investe tanto la nostra società e le sue istituzioni, quanto le istituzioni del paese d'origine dei migranti, poiché questi agiscono da acceleratori dei processi di cambiamento. Oggetto del saggio sono, dunque, le famiglie della migrazione, oltre alle dinamiche intrafamiliari e sociali, al lavoro matrimoniale aggiuntivo che queste sono chiamate a svolgere. L'articolo si sofferma in particolare sulle diverse forme famiglia che la migrazione determina, in particolare le famiglie ricongiunte, le famiglie transnazionali, le famiglie miste.

1. Premessa

Nel seguente saggio analizzeremo la famiglia come variabile importante, per comprendere le strategie migratorie e le dinamiche dei flussi migratori che, nel tempo, si sono succeduti in Italia. L'analisi di questa istituzione, la sua dinamicità, ci permetterà di comprendere i cambiamenti che essa contribuisce ad introdurre sia nel paese di origine che nel paese di accoglienza. Emerge, ancora una volta, come i flussi migratori giochino un ruolo forte nel processo di cambiamento che investe la nostra società, le sue istituzioni, ma anche le istituzioni del paese di origine, e come questi accelerino i processi di cambiamento, compresi quelli riguardanti le famiglie.

Non ci riferiremo alla famiglia in immigrazione, ma qui parleremo delle molte famiglie della migrazione, delle dinamiche intrafamiliari ma anche sociali, del lavoro matrimoniale aggiuntivo che esse sono chiamate a fare proprio perché la loro esperienza si articola in un contesto migratorio che presenta delle sue specificità e criticità. Anche da

un punto di vista numerico la famiglia assume un ruolo importante all'interno dei processi migratori: il 97,9% dei cittadini stranieri residenti in Italia oggi, infatti, vivono in famiglia (dato al 2004) rispetto al 95,6% del 1991.

2. Il significato della famiglia in immigrazione

Le ricerche mostrano come le famiglie giochino un ruolo centrale nelle scelte, nelle strategie e nei progetti migratori degli individui (Dumon, 1993; Cesareo, 1993; Tognetti Bordogna, 1995; 1999); in particolare i suoi interventi sono determinanti nella scelta del paese di arrivo (Boyd, 1989), così come evidenziano che i progetti migratori si costruiscono in nome e per conto della famiglia, ma anche contro di essa. La famiglia, realmente o simbolicamente, costituisce un punto di riferimento importante per chi migra. Studi recenti mostrano, infatti, come la decisione di migrare possa essere compresa solo considerando le strategie familiari di sopravvivenza e di affermazione; è la famiglia che individua chi può e deve partire fra i propri membri, che contribuisce ad individuare le opportunità migratorie di un dato paese, che sostiene il costo monetario della migrazione (Angosture, Legaux, 1997). La migrazione a sua volta contribuisce a costruire modalità nuove di fare famiglia; anche recenti ricerche (Bonomi, Terzera, in corso di pubblicazione) evidenziano che, quando la migrazione avviene prima della costruzione dell'unione, quest'ultima si realizza in media 5 anni dopo tale evento mentre, nel caso contrario, i tempi si riducono di circa due anni. La decisione di migrare pesa sulla costruzione della nuova famiglia, anche se chi è migrato, presumibilmente, ha bisogno di un tempo più lungo per assestarsi economicamente. Chi migra, inoltre, può essere considerato più appetibile sul mercato matrimoniale.

Le ricerche mettono in evidenza come la famiglia possa essere una risorsa importante per fronteggiare le difficoltà e i traumi che si accompagnano alla migrazione, attutendone o assorbendone gli effetti, mentre in altri casi può originare conflitti e fratture (Forner, 1997; Tognetti Bordogna, 2004). In alcuni casi le famiglie sono state viste come unità coese, in altri come erose da processi di disintegrazione e «vittime di perdita di influenza normativa», nell'incontro con il mondo occidentale (Ambrosini, 2005).

Appare evidente che lo studio delle famiglie della migrazione consente

di comprendere a fondo l'evoluzione dei fenomeni migratori, sia nella loro dimensione individuale che di popolamento, così come nelle sue potenzialità e criticità. La decisione di migrare è coltivata molto frequentemente all'interno della famiglia, la quale può sostenere e promuovere il progetto migratorio, spinta dal desiderio o dalla necessità di ampliare le opportunità economiche ma anche quelle culturali.

La famiglia assume un peso rilevante anche nella definizione del progetto migratorio, nella sua durata iniziale, nella sua evoluzione. Ciò è possibile anche grazie alla ridefinizione dei ruoli fra i suoi membri: chi parte per creare nuove condizioni economiche, o per porre le basi per una immigrazione familiare; chi resta per accudire i figli o soggetti disabili, per consolidare i legami parentali e amicali, per gestire le risorse economiche derivanti dalle rimesse.

I singoli possono essere spinti, nella scelta di migrare, anche da strategie e progetti migratori di fuga costruiti quindi «contro» la tradizione e il controllo delle famiglie¹ (Forner, 1997), come già rilevato nel corso di nostre ricerche precedenti (Favaro, Tognetti Bordogna, 1991; Tognetti Bordogna, 1996). La famiglia diventa allora un sistema di controllo e di imbrigliamento da cui fuggire. A volte, anche se si è fuggiti da essa con la migrazione, il suo potere di controllo riemerge comunque nei passaggi significativi della vita dell'individuo: la scelta del partner, fare o non fare un figlio.

Il processo migratorio, oltre che avvalersi del supporto diretto o indiretto, simbolico o reale della famiglia, contribuisce a modificare la forma di famiglia. La famiglia in emigrazione è soggetta a mutamenti, in quanto, in seguito alla migrazione, cambiano i ruoli dei diversi componenti in relazione alle diversità tra i sistemi sociali dei paesi di partenza e i paesi di arrivo. Il processo di transizione fisiologico, a cui la famiglia è sottoposta con la migrazione, subisce un'accelerazione.

Molte sono le forme di famiglia che si costruiscono nella migrazione, in relazione al progetto e alle strategie migratorie, alla generazione migratoria d'appartenenza, alla generazione e al genere e alla provenienza geoculturale. I pochi dati a disposizione evidenziano che: fra i maschi africani la costruzione della famiglia avviene dopo l'evento mi-

¹ In riferimento a tale contrapposizione, ad esempio, è frequente trovare nelle donne, in seguito alla perdita o alla separazione dal marito, la scelta di migrare per evitare di tornare sotto l'autorità maschile. La ricerca di Squarcialupi evidenzia come il numero delle donne vedove, separate o divorziate sia più alto rispetto alla stessa condizione dei maschi.

gratorio, fra gli asiatici invece sembra prevalere l'esperienza di condizione del processo migratorio; nel caso delle donne che provengono dall'America Latina, più frequentemente abbiamo famiglie assenti o partner assenti.

Le forme di famiglia mutano anche in relazione alle politiche migratorie, le quali possono favorire o ostacolare la costruzione di famiglie nel contesto migratorio, ma anche, determinarne la tipologia, in relazione alle caratteristiche dei permessi di soggiorno e alla normativa sui ricongiungimenti familiari. Quest'ultima permette di definire quali siano i componenti del nucleo familiare che possano essere ricongiunti legalmente.

In questi anni la realtà migratoria italiana sta sempre di più assumendo carattere di migrazione di popolamento e quindi familiare (Tognetti Bordogna, 2004). Pur non disponendo ancora di dati consistenti sulle tipologie familiari degli immigrati, anche in conseguenza della molteplicità delle tipologie familiari della migrazione, possiamo rilevare come, nel 1994, il 39% degli uomini e il 40% delle donne, si dichiaravano sposati, il 13% delle donne e il 7,9% degli uomini dichiaravano figli a carico. Tale proporzione varia però sia in relazione al gruppo geoculturale che al genere. Ad esempio, fra gli egiziani il 30% dei maschi erano sposati, mentre lo era il 76% delle donne; fra i tunisini il 18% dei maschi si dichiaravano sposati, mentre le donne sposate erano il 46%.

Confrontando questi dati con quelli del 1998, rileviamo come fra gli immigrati i coniugati superino i non coniugati (il 46,5% si dichiara non coniugato, il 49% coniugato e il 3,2% in altre condizioni; di questi il 13,9% dichiara di avere minori a carico). Attualmente si stimano tra le 10 e le 20 mila famiglie immigrate presenti in Italia. Sulla base di recenti ricerche (Osservatorio regionale per l'integrazione e la multi-etnicità, 2002; 2003; 2004; Terzera, 2002) emerge che, in Lombardia, circa il 39% dei migranti ha una famiglia formata da coniuge e figli.

Fra le donne del Nord-Africa, il 58,4% vive in una famiglia «tradizionale» (marito/moglie, più figli), contro il 57% dei maschi che sono senza famiglia. Le donne provenienti dai paesi dell'Africa non mediterranea sono più frequentemente *single*.

Per coloro che provengono dai paesi asiatici vi è un certo equilibrio fra donne e uomini. Risulta, inoltre, molto elevata la presenza di famiglie monoparentali fra le donne latino-americane (24%). Il 63,6% delle donne con nucleo familiare, ha un permesso di soggiorno per ricongiungimento, contro il 6,3% degli uomini; la percentuale scende al

57,1% se il nucleo familiare non è interamente presente, mentre tra gli uomini sale all'8,9%.

In Lombardia le famiglie si sono formate seguendo un percorso particolare: infatti, in 2/3 dei casi è arrivato prima l'uomo e poi la donna. Per le famiglie senza figli le tappe sono state: emigrazione dell'uomo, matrimonio e infine ricongiungimento in Italia con la partner (38% nel contesto maschile e 46% circa in quello femminile). Nelle coppie coniugate con figli, vi è una frequenza leggermente superiore di casi in cui il matrimonio avvenga prima dell'emigrazione del marito.

Nell'analisi citata sono stati considerati i casi di «famiglie tradizionali» (marito/moglie più figli) e il loro percorso migratorio. Fra gli uomini, il 46% ha maturato la decisione di migrare all'interno della coppia coniugata, mentre il 54% ha assunto autonomamente o all'interno della famiglia di origine tale decisione.

Per quanto riguarda la scelta migratoria della donna – sempre sulla base della fonte citata – emerge che le donne con famiglia formata dal coniuge più figli maturano all'interno di essa la scelta di migrare (39% contro il 46% dei maschi nella stessa situazione). Tali dati vengono confermati anche nelle rilevazioni degli anni successivi (2003), così come è confermata la consistente presenza, tra le donne, di famiglie monoparentali (11,6%). Sono, in particolare, le donne che provengono dall'America Latina a dichiararsi «senza partner ma con figli», ciò si verifica nel 21% dei casi.

I dati proposti, pur se territorialmente limitati, confermano il peso delle famiglie nei processi migratori. Trova conferma anche ciò che Bensajah (1992) ha illustrato nei suoi scritti. L'autore sostiene, infatti, che parlare della famiglia nello spazio-tempo della migrazione, significa parlare di molte famiglie ma, anche, verbalizzarne l'assenza, il distacco, la trasgressione alle norme su cui essa si basa.

Parlare di famiglia immigrata significa riferirsi a diverse modalità migratorie ma anche alla definizione di compiti spazio-temporali significativi: da un lato, quello dell'immigrazione, che serve a definire le fratture, l'allontanamento, dall'altro, invece, quello della continuità e dei legami. La famiglia della migrazione e quella immigrata rappresentano una realtà la cui identità si elabora simultaneamente nelle categorie dello stesso e del diverso, del «qui» e dell'«altrove», del prima e del dopo. Un'unità familiare quindi che si colloca, per cercare le sue difese e le sue protezioni, in modo dinamico nella società.

La famiglia della migrazione non è, dunque, una cittadella chiusa: essa è chiamata a confrontarsi con regole esplicite (leggi, regolamenti) o

implicite (consensi). Essa, più delle altre, è sottomessa a sollecitazioni interne ed esterne, sia relativamente alle pratiche che alle regole. Sollecitazioni che possono derivare dai membri della famiglia stessa, dal gruppo geoculturale, dalla società ospitante.

Le risposte che essa fornisce nei vari contesti non sempre sono in accordo fra di loro e i riferimenti e le pratiche da cui attinge prendono senso a seconda delle singole situazioni. La famiglia deve negoziare i propri equilibri, le proprie aspettative e acquisizioni in conformità alla sua realtà e ai percorsi individuali dei suoi membri. Niente può considerarsi acquisito, tutto viene costantemente rinegoziato.

La famiglia in immigrazione è continuamente costruita nella sua forma e nelle sue funzioni e nei suoi ruoli, sia di tipo tradizionale, ma più frequentemente di tipo nuovo, secondo un'interazione dinamica e creativa. Noi, a tal proposito, abbiamo parlato di famiglia «patchwork» (1998), altri di famiglia interculturale (Guyaux, Delecraix, 1996), ma più correttamente bisognerebbe parlare di famiglia transculturale.

Riferirsi alla famiglia della migrazione significa parlare di frattura (emigrazione), articolazione/adattamento (immigrazione), mutamento (le generazioni future, le sue forme). La famiglia della migrazione ha conosciuto e conosce, ha vissuto e vive cambiamenti, confronti; di essi può avere conservato le tracce o avere deliberatamente cancellato ogni segno. Essa produce cambiamenti scelti, voluti, ma è anche sottoposta a cambiamenti legati ad impegni economici e sociali (Konaonci, 1994), a vincoli e opportunità normative, all'incontro con nuove regole, norme e valori, ma conserva e può conservare codici simbolici e culturali del paese di origine. Abbiamo, così, famiglie i cui caratteri fondano le radici nei modelli dei paesi di partenza e nella tradizione; in altri casi, invece, la modernità del paese di arrivo ha fatto breccia o è entrata a tutti gli effetti; in altri casi ancora, i membri sono più o meno sacrificati in nome e per conto della unità familiare a seconda del genere. Solitamente, questo ruolo «sacrificale», viene attribuito alle donne, sottovalutando che, per molte di esse, l'emigrazione familiare costituisce l'unica modalità di emancipazione (Tognetti Bordogna, 2004).

Sia a livello nazionale che internazionale (Ambrosini, 2005), nonostante il significato centrale che la famiglia assume nei processi migratori, come abbiamo cercato di evidenziare, vi è una sottorappresentazione delle ricerche degli studi su tale ruolo. La famiglia non è ancora sufficientemente oggetto di ricerca in Europa e particolarmente in Italia. Tale lacuna è da attribuirsi, almeno nel nostro paese,

innanzitutto ad un'idea stereotipata e radicata di immigrazione, costituita prevalentemente da singoli, o eventualmente negli ultimi anni alla presenza di famiglie ricongiunte.

Come è stato fatto notare (Kofman, 2004), vi sono almeno quattro altri fattori che incidono su questa sottorappresentazione:

- ♦ la teoria economica, la quale tende a lasciare da parte gli studi sulla migrazione, a causa della difficoltà che incontra a misurare le attività che la famiglia svolge in termini economici;
- ♦ l'idea che le transizioni inerenti i processi migratori avvengano esclusivamente tra l'individuo e lo Stato che lo ammette sul proprio suolo;
- ♦ il radicamento dell'idea che siano motivazioni economiche e non (anche) sociali a determinare i processi migratori, e che quindi la famiglia sia qualche cosa che viene dopo;
- ♦ la migrazione familiare vista come un tipo secondario di immigrazione, conseguente al blocco delle migrazioni per lavoro.

Ciò nonostante, anche se lentamente, la famiglia della migrazione trova spazio anche negli studi italiani.

3. Da famiglie spezzate a famiglie transnazionali

In riferimento alle migrazioni degli anni '70 e '80 abbiamo parlato di famiglie spezzate (Favaro, Tognetti Bordogna, 1990 e 1991; Tognetti Bordogna, 1994) al fine di ricordare come, specialmente le donne, che in quegli anni rappresentavano le avanguardie della migrazione, lasciassero al paese di origine figli e mariti per cercare condizioni di vita migliori, risorse economiche per i cari rimasti in patria, o anche perché questo era il modo culturalmente meno oneroso per separarsi da un marito con il quale non si dividevano più progetti per il futuro. In questo senso, quindi, si parla di famiglie spezzate. Anche perché spesso le donne, ma anche gli uomini, non rientravano al paese d'origine a fare visita ai propri cari, o lo facevano solo dopo molti anni, anche dopo decenni, pur continuando a mantenere qualche forma di contatto inviando sistematicamente rimesse, regali, lettere, foto.

Ciò che caratterizzava questo rapporto a distanza – spezzato, perché privo di continuità – era il fatto che i momenti significativi della vita della famiglia, o dei singoli membri, avvenivano in totale solitudine, o in presenza di altri familiari diversi dai genitori. La madre, ma anche il padre, per quei gruppi ad alta incidenza maschile, non erano presenti

ai compleanni, alle feste comandate, non partecipavano alle gioie per le vittorie sportive, per le promozioni, non potevano essere lì a consolare nei momenti di disperazione.

I costi dei viaggi, le distanze – ricordiamo che in quegli anni vi era una prevalenza di donne provenienti dall'America Latina o dal lontano Oriente –, i mezzi di comunicazione, non consentivano una presenza anche se solo di tipo virtuale, sia per la ancora scarsa presenza delle nuove tecnologie, che per gli elevati costi di tali tecnologie. Tutto ciò incideva, in modo negativo, sul mantenimento e l'accudimento dei legami familiari, sia con i membri rimasti al paese di origine, che con quelli migrati in altri continenti, pertanto le «situazioni di abbandono» potevano essere frequenti.

Le attuali famiglie della migrazione vengono definite transnazionali (Parrenas, 2001), in quanto, pur essendo i membri del nucleo familiare dispersi in nazioni e continenti diversi, vivono, specialmente i figli, una condizione di minor distanza, dovuta sicuramente al miglioramento delle condizioni di viaggio e ai relativi costi, ma anche al fatto che l'accesso alle nuove tecnologie è divenuto un fenomeno alla portata di tutti e in particolare degli immigrati. Conseguentemente quindi il mantenimento dei contatti e dei legami familiari è più facile.

La pratica della dimensione transnazionale, effettuata mediante viaggi, relazioni professionali, lavorative, amicali e affettive, è, dal nostro punto di vista, fortemente influenzata da elementi pratici quali la possibilità di rientrare al paese di origine senza perdere il permesso di soggiorno, il basso costo delle telecomunicazioni, delle nuove tecnologie e dei viaggi.

Inoltre, negli anni '70 e '80, l'istituto del ricongiungimento non era contemplato, o comunque, pur previsto dalla normativa, era un diritto sostanzialmente negato, e quindi la migrazione segnava una frattura, una separazione fra i membri che vivevano in contesti diversi (famiglie spezzate). Se agli inizi degli anni '70 e '80 si poteva parlare di famiglie spezzate, in quanto le comunicazioni, le risorse finanziarie, le possibilità di fare viaggi nel paese di origine e negli altri paesi, in cui i membri della famiglia erano dispersi, erano più limitate proprio perché onerose o non disponibili, ora possiamo parlare di famiglie transnazionali a tutti gli effetti, in quanto i diversi membri della famiglia, pur partendo dal loro paese e distribuendosi in paesi di arrivo diversi (una sorta di diaspora), grazie proprio alle diverse e molte condizioni di connessione possono mantenere una certa unità familiare pur vivendo in contesti diversi e distanti.

La capacità di connettersi e di mantenere i contatti ha assunto nuove valenze e si è accresciuta proprio grazie al forte sviluppo delle comunicazioni e al processo di globalizzazione, per cui il nuovo transnazionalismo è proprio caratterizzato dall'alta intensità degli scambi, dalle nuove modalità di transazione, e dal moltiplicarsi delle attività (Portes, 1999).

Il contatto telefonico per e-mail, i viaggi *low cost*, la *web cam*, il videofonino, il telefono satellitare, gli *internet point* e gli *international phone* sono diffusi ovunque; le cassette e le videocassette sono facilmente riproducibili autonomamente. Inoltre, le nuove tecnologie veloci consentono ai membri di queste famiglie di «esserci» o semplicemente di connettersi nei momenti significativi, in modo veloce in qualsiasi istante. Possiamo quindi sottolineare che i membri sono così costantemente in contatto, grazie all'accelerazione che il processo di globalizzazione ha avuto e alla conseguente disponibilità di strumenti tecnologici.

Un esempio emblematico può essere ciò che ci raccontava una donna del Perù: «In un videofonino puoi piangere, in una e-mail no». La presenza e l'utilizzo del videofonino ha cambiato le modalità di connessione delle famiglie transnazionali, e la relativa qualità delle loro relazioni. In qualsiasi momento ti puoi collegare.

Le nuove forme di connessione, così come la presenza – la possibilità – del ricongiungimento familiare, ha cambiato la vita della famiglia transnazionale, la speranza di ricongiungersi con i membri che vivono in un altro Stato è reale, ci si può illudere di ricongiungersi o di ricongiungere effettivamente il figlio o il partner che non riesce o non può vivere distante. Anche se poi nella realtà i tempi sono lunghi e sono necessarie risorse ingenti, oppure si rinvia il contatto diretto, fisico. La relazione, pur avvenendo a distanza, può da un momento all'altro essere rinsaldata nel paese di migrazione o di origine.

Le famiglie transnazionali superano e attraversano i tradizionali confini dello Stato-nazione, creano nuove forme di collegamento, di legame, anche grazie alle nuove tecnologie, mettendo così in discussione l'idea di cultura, di identità, di essere a casa (Hall, 2001). Il lavoro di connessione produce valore aggiunto sia per i diversi paesi in cui i membri sono sparsi che per il paese di origine, proprio attraverso la loro capacità di connettere paesi, culture, luoghi differenti. Valore aggiunto che può essere incrementato, anche perché i collettivi nazionali che possono influenzare i comportamenti a livello locale e nazionale sono meno influenti a livello transnazionale. Il fenomeno della transnazionalità va, dunque, ben al di là del rapporto con il paese e con i

familiari in quanto investe reti, contatti, connessioni affettive, lavorative, culturali, così come non riguarda solo i paesi di partenza o di approdo. Gli individui e le famiglie attivano relazioni sociali molteplici che legano la società di partenza con quella di arrivo. Si stabiliscono così dimensioni sociali, economiche, culturali che travalicano i confini politici, culturali e geografici. I migranti definiscono i propri interessi, assumono decisioni, creano relazioni e reti, compiono attività in questa dimensione inter-spaziale (Bash, 1992).

Le famiglie transnazionali – come hanno fatto notare Bryceson e Vuorela (2002) –, i loro membri, relativizzano la propria appartenenza familiare nel momento in cui si trovano di fronte ad una situazione caratterizzata da un tempo ridotto per i contatti e da una prossimità spaziale abbinata ad una mobilità transnazionale. Essi relativizzano e selezionano i legami familiari, emotivi e materiali, sulla base di considerazioni temporali e spaziali. Attivano relazioni familiari fluide e saranno le singole personalità, la loro personalità a influenzare la densità, la forma dei legami familiari.

Sono proprio le madri che inventano nuovi modi di prendersi cura dei figli rimasti distanti, vere e proprie «dislocazioni affettive» (Parrenas, 2001), di tenere sempre attivi i legami affettivi e quelli di sostegno emotivo, sforzandosi di «essere presenti», di mantenere una comunicazione continua, oltre alla tradizionale modalità delle rimesse (soldi, abbigliamento, apparecchiature, nuove tecnologie), dell'affidamento ad altre donne della famiglia o pagando, a loro volta, un aiuto domestico, originando così processi migratori aggiuntivi: arrivano altre donne più povere per sostenere le madri migrate per accudire altre famiglie. Sono sempre le donne a sforzarsi di essere presenti, per non abbandonare il loro ruolo di sostegno e supporto emotivo, anche se geograficamente distante (Parrenas, 2004).

Si creano così famiglie con ruoli e funzioni più immaginati che esperiti concretamente e direttamente, i cui sentimenti e obblighi reciproci non sono strettamente legati alla prossimità fisica. In queste famiglie si riduce la convivenza fisica a discapito delle relazioni a distanza, la cui unica concretizzazione passa, molto spesso, attraverso le rimesse economiche, i regali. Si producono nuovi modi di dare voce ai legami familiari.

La definizione di famiglie transnazionali è maggiormente rispondente alle famiglie della migrazione della fine del vecchio millennio e inizio del nuovo, proprio grazie al processo di globalizzazione e alla diffusione generalizzata delle nuove tecnologie. La forte e continua comu-

nicazione rende anche meno traumatica la distanza, i figli sembrano avere meno difficoltà emotive e la famiglia si sente più unita, con la conseguenza che l'emigrazione viene vissuta come una strategia di sopravvivenza, che richiede sacrifici da parte di tutti i membri, per la sopravvivenza della famiglia stessa (Parrenas, 2004). Allo stesso modo i figli sembrano sentire meno il fatto di appartenere ad una famiglia transnazionale se si rendono conto, che la madre si sforza di crescerli e accudirli, non solo non facendogli mancare nulla sul piano economico; allora, diventa più facile accettare beni materiali come sostituti affettivi dell'amore dei genitori.

Sicurezza economica e insicurezza affettiva accompagnano così i figli della famiglia transnazionale. Il mantenimento di legami a distanza fisica è stato analizzato da alcuni autori (Bryceson e Vuorela, 2002) che hanno individuato due possibili strategie, attraverso le quali, le famiglie transnazionali rinsaldano i legami per superare il distacco fisico. La prima, definita *frontiering*, o allargamento della frontiera, come è stata tradotta (Ambrosini, 2005), connota i mezzi usati dai membri della famiglia transnazionale al fine di creare spazi familiari e legami relazionali in situazione di distanza. La seconda strategia, denominata *relativising*, si riferisce alle modalità con le quali gli individui mantengono, stabiliscono, rapporti con gli altri membri della famiglia.

4. Le famiglie ricongiunte

Una delle principali forme di famiglia della migrazione, per quanto riguarda l'Italia, è quella derivante dai ricongiungimenti familiari, che costituiscono una delle principali modalità d'ingresso regolare. Nel 2002, 479.330 immigrati erano titolari di permesso di soggiorno per ragioni di famiglia, con un incremento, rispetto al 1999 di oltre il 4,3%: i visti di ingresso per ricongiungimento familiare infatti nel 2002 erano pari a 62.063.

Il ricongiungimento familiare, istituito già a partire dalla legge n. 943/86 al fine di stabilizzare i flussi migratori, può essere definito come quel processo che riguarda famiglie interessate da un periodo di separazione forzata fisica o culturale dei membri, (i quali hanno vissuto per un periodo più o meno lungo, separati e in contesti culturali ed economici diversi), che decidono di ricongiungersi dopo un lasso di tempo. Tale ricongiungimento assume, però, dinamiche e caratteristiche a volte inaspettate, quindi pur contribuendo a stabilizzare i flussi, in al-

cuni casi, può disarticolare la forma familiare precedentemente costruita.

Sicuramente, il ricongiungimento familiare costituisce un aspetto positivo della fase della migrazione perché, oltre ad attivare un processo di stabilizzazione, favorisce l'investimento, da parte della famiglia e dei diversi membri, all'interno del nuovo contesto. La famiglia richiede di entrare in relazione con la nuova dimensione sociale, con il *welfare*, con la scuola, con le famiglie dei compagni di scuola dei propri figli, ecc. Un fatto sociale totale, il ricongiungimento, che va osservato con attenzione, ma che va innanzitutto preparato, proprio per le dinamiche che può innescare.

Le modalità di riunione della famiglia mutano in relazione al genere, all'età di chi attiva il ricongiungimento, in funzione di chi è il soggetto che viene ricongiunto, in riferimento alla motivazione sottesa alla decisione di riunire la famiglia.

Ricordiamo, in modo sintetico, la tipologia da noi ricostruita e riproposta in diversi contributi nella sua dinamicità attuativa (Tognetti Bordogna, 1995; 1998; 2001; 2003).

Innanzitutto citiamo quello che abbiamo definito, il *vero ricongiungimento*, distinguibile in:

- a) ricongiungimento al maschile,
- b) ricongiungimento al femminile.

Questo tipo di ricongiungimento si caratterizza per il fatto che il partner o la partner, o altri congiunti vengano richiamati da chi è migrato da tempo, il quale decide che sia arrivato il momento, o si siano create le condizioni, per ricostruire la famiglia. Di norma, i componenti della famiglia hanno vissuto separati per lungo tempo, in contesti di vita differenti. Un tempo che ha consentito la strutturazione di nuovi ruoli, con a volte anche grandi autonomie da parte dei partner/membri. Questo tipo di ricongiungimento può essere attuato sia dal marito che dalla moglie; ed è questo il più frequente nel contesto italiano.

Il *ricongiungimento di coppia*, riguarda la riunione dei figli con i genitori partiti precedentemente, insieme o in tempi diversi, i quali possono richiamare, nel primo caso (selettivo) un figlio e poi successivamente un altro o gli altri (asincronico o privilegiato), seguendo criteri contingenti di tipo economico, bisogni particolari di altri familiari rimasti là (i nonni anziani, o malati), esigenze scolastiche (far terminare la scuola, ecc.). Ognuna di queste forme può avere ripercussioni specifiche sui vissuti dei bambini, sulle attese, sugli effetti particolari della ridefinizione dei ruoli, sulla relazione con i genitori e con i fratelli «privile-

giati», oppure possono essere vissuti come tali, da coloro che sono rimasti là.

Il ricongiungimento che chiamiamo di *secondo livello*, o *neocostituito*, invece è riferito a coloro, di solito maschi, che decidendo di farsi una famiglia, tornano in patria per sposarsi con una giovane ragazza spesso sconosciuta, scelta dalle donne della famiglia, che subito dopo il matrimonio segue il coniuge in immigrazione. Matrimonio, questo, seguito subito da una maternità. Forma di ricongiungimento, questa che accelera il mutamento di ruoli (marito/moglie, padre/madre, migrante), ma allo stesso tempo per alcune donne può costituire l'unica occasione per migrare.

Abbiamo poi il ricongiungimento *monoparentale*, effettuato dal genitore che è migrato solo e che richiama uno o più figli.

Definiamo poi *ricongiungimento forzato*, quel tipo di ricongiungimento in cui, chi decide di riunire la famiglia lo fa, non in base ad una scelta maturata fra i membri della famiglia ma sulla base del potere economico, che gli deriva dall'essere migrato. Sostanzialmente, decide autonomamente anche contro la volontà del ricongiunto (tipico il caso degli adolescenti). Ricordiamo inoltre il ricongiungimento per prostituzione perché è una realtà della nostra migrazione e, in questo caso, la decisione di sposare una donna, per portarla poi in immigrazione, è determinata da un progetto di sfruttamento sessuale.

Citiamo il *ricongiungimento a pendolo* e il *ricongiungimento a fini fiscali*, entrambi ricongiungimenti strumentali, possibili, proprio per il tipo di *welfare* del nostro paese, e per le sue gabbie protettive. Nel primo caso, il ricongiungimento è dettato dalla possibilità di utilizzare le risorse di *welfare*, da parte dei familiari di individui immigrati, che lavorano regolarmente nel nostro paese.

Potremmo ulteriormente distinguere, il *ricongiungimento* per scelta, per volontà, *nel momento migliore* e quello *subordinato* in relazione alle diverse scelte, più o meno strumentali al qui o al là, dei componenti il nucleo familiare. Il ricongiungimento nel momento migliore è quello che avviene, pur sussistendo le condizioni richieste dalla normativa, sulla base di una scelta strategica dei partner, per una migliore articolazione nel nuovo contesto. Infine il ricongiungimento subordinato si attua solo se là sono presenti le condizioni ottimali, ad esempio tutti i membri della famiglia allargata sono autonomi, non è presente nessun anziano da curare, ecc.

Molti, sono anche i *ricongiungimenti di fatto*, che avvengono cioè senza rispettare le procedure normative, questo avviene quando i membri

non sono nelle condizioni psicologiche di poter aspettare che tutte le carte siano pronte, di ultimare le procedure previste dalla nostra normativa, oppure perché si sa di non avere determinati requisiti quali l'adeguatezza abitativa o reddituale.

Un'ultima tipologia, determinata dalla normativa attuale relativa agli ingressi nel nostro paese, è quella del *ricongiungimento strumentale* o *per le carte*, costituita da un crescente numero di ricongiungimenti familiari di neo coppie, di individui che si prestano a contrarre matrimonio con un partner, anche sconosciuto, al solo fine di metterlo nelle condizioni di migrare legalmente.

Dopo la legge 40/98, emerge quale chiave di accesso alla società ospitante, questa nuova tipologia di ricongiungimento familiare. Come è stato evidenziato da ricerche fatte in Europa, si assiste allo sviluppo di un mercato matrimoniale, che nasce da una domanda di regolarizzazione da parte di uomini o di donne e i matrimoni che ne derivano, sono segnati da grandi incertezze. Questo fenomeno è riscontrabile anche in altri paesi europei, ed è proprio la chiusura delle frontiere e la programmazione dei flussi che determinano lo sviluppo di un mercato matrimoniale, legato esclusivamente alla possibilità d'ingresso regolare in un paese. Un ricongiungimento strumentale che prelude, ovviamente, ad una quasi sicura frattura dell'unione.

Abbiamo poi, ricongiungimenti di persone a carico, al fine di utilizzare le risorse del nostro *welfare* (per cura), o i nostri servizi; così come, sempre più frequentemente, abbiamo ricongiungimenti di familiari, nonni prevalentemente, per accudire i nipotini nati qui o che sono migrati con i genitori, che vengono chiamati, anche per ricomporre una famiglia allargata.

Oltre alle molte motivazioni che stanno alla base della decisione di ricongiungere la famiglia in immigrazione, non va sottovalutata la vicinanza geografica che può incoraggiare tale forma di migrazione, indipendentemente dalla presenza delle condizioni materiali e psicologiche tali da rendere necessaria la decisione di portare l'intera famiglia in immigrazione.

A questi tipi di ricongiungimento vanno aggiunti i ricongiungimenti effettuati dalle coppie miste. Un istituto di stabilizzazione, quello del ricongiungimento familiare, ma che, come già anticipato nelle nostre ricerche (Tognetti Bordogna, 2000) può, se non sostenuto, diventare, in alcune situazioni, un istituto di destabilizzazione e presentare forti criticità.

Non tutti coloro che migrano e che hanno lasciato parte della loro

famiglia al paese di origine intendono ricomporla, ma, al contrario, colgono l'esperienza migratoria come occasione di distanziamento definitivo. Così come vi sono individui che, pur volendo ricongiungere la famiglia, si scontrano con questioni ostative come un reddito e una abitazione inadeguata, o con l'impossibilità di ricongiungere genitori anziani che non vogliono lasciare il loro contesto.

Questa realtà è quindi estremamente complessa, e i decisori pubblici sembrano voler continuare ad ignorarla o comunque a sottovalutarla. Tale processo va ben oltre le mere pratiche burocratiche e richiede sia azioni che interventi di sostegno e accompagnamento. Sulla base delle ricerche condotte in questi anni, individuiamo cinque principali fasi che lo caratterizzano.

La *fase preliminare*, in cui si comincia a costruire l'idea di ricongiungere uno o più membri della famiglia. È in questa fase che si vagliano le risorse psichiche ed economiche, che ci si orienta, se ne parla con il partner che sarà ricongiunto, con il gruppo dei ben informati, meno frequentemente ciò succede con i bambini per evitare di metterli in ansia.

La *fase di predisposizione* degli strumenti necessari, le carte, i visti, l'abitazione e la ricerca delle soluzioni può spingere ad intraprendere delle scorciatoie come contratti di affitto fasulli, ecc.

La *fase di attivazione*, in cui si ha il trasferimento e l'accoglienza del nuovo arrivato.

Nella *fase di elaborazione*, dopo l'entusiasmo di essere tornati ad essere una famiglia, si comincia a prendere coscienza di che cosa significa chiedere il ricongiungimento ed essere ricongiunti. Si realizza che cosa si è lasciato, quali fratture si sono verificate.

La *fase di articolazione* nel nuovo contesto in cui ci si muove e si interagisce, per iniziare a stabilizzarsi per un periodo più o meno lungo.

Per alcuni, questa fase può essere costituita dalla scoperta «che non si è fatti per la migrazione» ed è allora che iniziano continui viaggi fra il qui e il là, alla ricerca di un luogo dove fermarsi.

Ogni fase presenta bisogni e criticità specifici il cui peso, le cui priorità possono variare da individuo ad individuo, da famiglia a famiglia. Il processo del ricongiungimento fa emergere in particolare alcune criticità che possiamo così sintetizzare.

Difficoltà di tipo *burocratico* e *giuridico* legate alle incertezze istituzionali, al comprendere i meccanismi e le regole sottese a questo diritto, alla preparazione della documentazione, all'attesa dei tempi tecnici che variano da regione a regione, da città a città, alla reinterpretazione del

mandato normativo da parte dei diversi funzionari e dei diversi operatori, alla discrezionalità legata alla dichiarazione dell'idoneità degli alloggi. Tutti aspetti questi che pesano sull'iter materiale e psicologico del ricongiungimento.

Le difficoltà *psicologiche-relazionali* sono legate alla necessità di modificare il progetto migratorio, di strappare parte delle proprie radici per riaffondarle qui, in un nuovo contesto, di ridefinire i rapporti con la società di partenza e con la società di arrivo, di instaurare nuovi rapporti con le istituzioni, di intrattenere rapporti significativi con l'istituzione scolastica, con i servizi alla persona, con i vicini, con gli amici del partner migrato prima. Tali difficoltà sono legate alla necessità di entrare in una relazione più densa con la società di migrazione, con le sue istituzioni, fare un'esperienza di nuova socializzazione.

A queste difficoltà «esterne» al nucleo familiare vanno aggiunte quelle legate alla ridefinizione dei ruoli intrafamiliari, determinati dal ricompattare membri che hanno vissuto e maturato esperienze come singoli e come membri dislocati in altri contesti, in condizioni diverse.

Difficoltà di tipo *economico* legate ai requisiti posti dalla legge (casa e reddito adeguato) ma anche all'erosione economica che si verifica poiché i membri da mantenere qui comportano costi più elevati di quanto non richieda mantenerli là: sorgono infatti nuovi bisogni materiali, e non è sempre possibile per i nuovi membri inserirsi nel mercato del lavoro subito, anche se al nero. Tutto diventa più difficile, ci sono le utenze da pagare, le spese per la scuola e i vestiti nuovi. Le difficoltà possono essere accresciute poi dalla necessità di restituire somme avute in prestito per far intraprendere il viaggio ai membri ricongiunti, o per mutui accesi per acquistare una casa.

Se, in generale, si possono incontrare delle criticità legate al ricongiungimento familiare, i ragazzi e gli adolescenti sono quelli che vivono le maggiori contraddizioni. La generazione «1,5», come è stata definita per rappresentare la loro condizione di sospensione tra due mondi, a metà strada fra il contesto di origine e il paese di approdo, è costituita da coloro su cui il processo del ricongiungimento può pesare maggiormente. Questi soggetti hanno sperimentato, sulla propria pelle, il prima e il dopo ricongiungimento; sono coloro che si portano appresso il passato, la nostalgia, ma, allo stesso tempo, sono impegnati e spinti nella costruzione del futuro. Ragazzi che non hanno scelto di migrare, ma a cui è stato imposto di farlo. Sono chiamati a ricominciare da capo, a ricostruire qui i loro punti di riferimento, a investire energie per riposizionarsi in un nuovo contesto, usando molte

delle risorse che dovrebbero servire loro per costruire e definire la loro identità, la loro posizione di individui.

Così mentre si trovano a vivere una situazione di infantilizzazione, di regressione (non conoscono la lingua, le regole del nuovo contesto), la loro esperienza precedente risulta senza valore. Vivono una condizione di inadeguatezza, di nostalgia, di perdita e di timore rispetto al proprio futuro. I ragazzi ricongiunti si trovano dunque a vivere un'esperienza in una famiglia che per alcuni aspetti è «sconosciuta», e che non sempre è in grado di sostenerli. Immagini reciproche, aspettative, relazioni: tutto cambia e tutto va ridefinito, tutto deve essere riposizionato e negoziato. Sono proprio i ricongiungimenti di questi ragazzi che vanno preparati e accompagnati in modo decisivo.

Possono verificarsi situazioni di ulteriore conflitto fra i nati e socializzati nel paese di origine e successivamente ricongiunti ad altri fratelli nati qui e qui cresciuti. Coloro che sono nati e cresciuti là, e poi ricongiunti, vivono una situazione di doppia socializzazione nei confronti dei genitori e dei fratelli, in quanto hanno interiorizzato un modello familiare diverso dagli altri componenti della famiglia che erano già nel paese di accoglienza. Contraddizioni e conflitti ulteriormente differenziati se ad essere rimasto là e poi ricongiunto è un maschio o una femmina.

Il ricongiungimento familiare può avere forti ripercussioni anche sui ruoli di coppia: oltre al dilemma di «quale familiare tornare ad essere», vi è la scelta fra ciò che può essere negoziato dal marito e ciò che può essere negoziato dalla moglie, in particolare le diverse aspettative e le attese di ruolo. Si tratta di soddisfare le proprie aspirazioni, legate anche al percorso migratorio e alle attese da parte e nei confronti del partner, che possono essere nuove, diverse, poiché si tratta di ricomporre la famiglia in un contesto nuovo rispetto a quello in cui si era costituita. Negoziazione, declinazione, conflitto possono presentare tempi, forme, modalità diverse per i due coniugi, proprio in relazione al tipo di ricongiungimento e al tipo di protagonismo giocato all'interno di questo fatto sociale totale.

Con la famiglia l'immigrato o l'immigrata entrano sulla scena sociale in modo più articolato e visibile. Si innesca infatti, un processo di *visibilità* per cui, chi è migrato per primo cessa di essere solo un lavoratore, ma diventa anche un consumatore di beni durevoli e di servizi, amplia inoltre la sua gamma di ruoli sociali in una maggiore articolazione con il contesto. La scelta di stabilizzarsi è conseguenza anche di ciò che Bohning (1971) definisce una completa secondaria socializza-

zione, conseguenza cioè, dell'assorbimento di alcuni dei modelli, valori e privazione della società ospitante.

Il ricongiungimento familiare è dunque, un istituto che richiede di ridefinire ruoli e legami, di ripensare i modelli educativi e di genitorialità, poiché si allenta il legame con modelli familiari tradizionali del paese di origine, mentre, quotidianamente, si vive all'interno di un sistema sociale in cui la famiglia è in forte transizione.

Inoltre, la presenza del nucleo familiare costringe e determina, specialmente in presenza di bambini, la rottura dell'isolamento a cui, troppo spesso, è costretto lo straniero, l'apparire di nuovi bisogni e nuove richieste sulla scena delle politiche, e induce ad utilizzare le risorse del territorio, in modo differenziato da parte dei diversi membri del nucleo familiare.

L'istituto del ricongiungimento, oltre ad attivare il processo di stabilizzazione dei flussi accelera l'articolazione degli individui e della famiglia nel nuovo contesto; modifica i bisogni dell'immigrato e dell'immigrazione; richiede inoltre nuove politiche sociali e nuove politiche migratorie poiché non siamo più in presenza di soli individui, ma di giovani, di famiglie. Il ricongiungimento familiare determina inoltre la modifica dei ruoli e delle relazioni intrafamiliari e di genere, le relazioni transnazionali e le modalità migratorie, è occasione di emancipazione e modernità specialmente per le cosiddette «donne della tradizione». Una migrazione quella familiare, anche se accettata con maggiore facilità, che presenta costi più elevati per gli individui e per la società ricevente (Ambrosini, 2005), e che richiede quindi politiche adeguate.

5. I matrimoni misti

Un'altra forma di famiglia che interessa i fenomeni migratori è costituita dalla coppia mista. Tale unione, composta da un nativo e da uno straniero, è stata vista quale segno di integrazione, come un laboratorio delle future società meticce. Queste unioni sono in forte crescita in Italia. Nel nostro paese i matrimoni misti celebrati nel 2000 sono stati pari a 20.000, 1 ogni 14 matrimoni celebrati. Il 55% di essi è celebrato nel Nord Italia: 3 matrimoni sui 10 celebrati nel paese con prevalenza nel Nord-Ovest (1 ogni 12 nel Nord-Ovest, 1 ogni 10 nel Nord-Est, mentre al Sud la percentuale scende al 3% dei matrimoni celebrati e nelle isole al 2,5%). Nel 2004, i matrimoni misti sono stati l'11% del totale. Sono 1.500 all'anno quelli celebrati fra cattolici e musulmani. Sempre

secondo i dati di quell'anno, il 30% delle coppie miste vive nel Nord-Est.

Come ha scritto Barbara (1993), sono molteplici i fattori alla base dei matrimoni misti (Tognetti Bordogna, 1996; 2001, pp. 6-13; 2004b); possiamo individuare fattori di ordine generale e fattori specifici. Nel primo caso abbiamo: l'intensità dell'omogamia che varia in relazione all'ambiente; il grado di isolamento topografico; l'affievolimento del grado di repulsione dell'«altro»; la diminuzione delle differenze di gruppo; lo squilibrio fra i sessi tra i membri di uno stesso gruppo geoculturale; l'eterogamia, più forte fra gli immigrati che hanno un grado di scolarità elevato e che nel paese di origine appartenevano a classi sociali medie o superiori.

I flussi migratori, i continui scambi commerciali, turistici, comunicativi e l'evoluzione della società contribuiscono ad affievolire l'isolamento geografico, culturale, e a rendere sempre più normale e quotidiano l'incontro e la relazione con lo straniero (Varro, 1993, pp. 12-25). Inoltre, i membri dei gruppi convivendo nello stesso habitat, si contaminano, contribuendo così a contenere le differenze e a produrre nuove mescolanze.

Consideriamo invece fattori specifici, la maggiore interrelazione fra gli individui appartenenti a nazionalità diverse, il progressivo venir meno dell'influenza della famiglia nella scelta matrimoniale e il decremento del pregiudizio razziale. Rispetto ad altri tipi di matrimonio, questo non è un evento che riguarda solo i partner che contraggono il matrimonio, ed eventualmente i membri della famiglia allargata, ma rappresenta una triplice scommessa che l'individuo fa con sé, nel momento in cui accetta di confrontarsi con la distanza – nel senso duplice, di luogo fisico e culturale – con la famiglia di origine, poiché va a mettere in discussione le regole della tradizione e con la società di accoglienza, poiché crea nuove regole.

Molte le motivazioni che spingono individui appartenenti a mondi diversi a creare un'unione mista (Barbara, 1993), a contrarre matrimonio: la curiosità nei confronti del diverso, l'innamoramento travolgente, la strategia per un inserimento accelerato nel nuovo contesto, la scelta meditata e maturata nel tempo, la sperimentazione di *chance* culturali aggiuntive, la carenza di partner dell'altro sesso, la ricerca di donne tradizionali (Dumon, 1993, pp. 27-53). La scelta di sposarsi con un autoctono può essere determinata dalla necessità di trovare un mezzo legale per poter arrivare o restare in un paese, o per acquisire uno status giuridico, previsto dalla nostra normativa. Questo tipo di unio-

ne può essere definito *matrimonio di convenienza*, o *matrimonio per le carte*. Possiamo considerare matrimoni di convenienza anche i matrimoni contratti per sfuggire ad una situazione di miseria o di precarietà, o per il desiderio di elevare il proprio ceto sociale. Il matrimonio misto costituisce un valido passaporto per la società di accoglienza, specialmente se i contraenti perseguono una strategia di inserimento accelerato (*matrimonio facilitatore*). Il matrimonio può essere celebrato dopo la nascita di uno o più figli: in questo caso parliamo di *matrimonio riparatore* (Maffioli, 1994, pp. 15-28). Esistono, ovviamente, le coppie che perseguono una strategia meramente affettiva: i *matrimoni elettivi*. Altri individui si sposano con cittadini di un paese occidentale per raggiungere la modernità di questa, o per conoscere altre culture (*unione intellettuale*). Sono molti i maschi, che decidono di sposare una donna straniera avendola scelta su di un catalogo o avendola solo vista in foto (*matrimonio d'agenzia* o *negoziato*). Un'ulteriore tipologia di matrimonio misto, da noi considerato (Tognetti Bordogna, 1995, pp. 24-55; 1996; 2001, pp. 6-13; 2004a; 2004b) il più importante, proprio perché la migrazione costituisce una *chance* culturale, è costituita da coloro che si sposano con uno o una straniera per rompere con il gruppo, con il clan, con la famiglia, con la cultura di appartenenza. Sono coloro che non condividono più i valori tradizionali, e di conseguenza abbracciano la scelta di un matrimonio o di una convivenza interetnica per motivi culturali, quale mezzo/strumento per aderire a stili di vita occidentali. Infine, citiamo il *matrimonio di cura*, che negli ultimi anni, in seguito al fenomeno delle badanti (Tognetti Bordogna, 2004c), si rileva con sempre maggior frequenza sul territorio italiano. Si tratta di matrimonio contratto fra la badante e il soggetto curato (l'anziano) o, più frequentemente, fra colei che cura l'anziano della famiglia e un familiare, di solito con caratteristiche sociodemografiche (età, lavoro, un precedente matrimonio alle spalle) che lo rendono meno appetibile sul mercato matrimoniale autoctono. In altri casi, siamo in presenza di matrimoni riequilibratori del mercato matrimoniale, in quanto si verifica uno scambio compensatorio fra i partner, poiché le *chance* dell'uno (straniero più giovane, ecc.) vengono compensate, con limiti del coniuge autoctono (maggiore età, precedente matrimonio) che però, porta in dote altre *chance* (una casa, la cittadinanza, un percorso di maggior inclusione).

Al pari di tutte le coppie, anche le coppie miste possono presentare delle criticità che hanno carattere particolare, proprio in relazione al fatto che siamo di fronte ad una famiglia biculturale. Nella relazione

di coppia, una delle prime questioni che si pone, nelle unioni miste, riguarda la lingua e l'attribuzione di significati diversi alle parole e alle cose dette. È nel quotidiano che si misura la capacità di tenuta di questa famiglia. Spesso, i fraintendimenti sono proprio legati alla non comprensione dei termini, delle forme espressive usate dal partner; così come si verificano fraintendimenti dovuti ad una visione giudicata tradizionalista di un partner rispetto all'altro. Visione che non viene esplicitata, che si nasconde per non essere giudicati «tradizionalisti», ma che nel tempo può produrre rancori, incomprensioni ed esplodere, in tutta la sua criticità, se non si attiva da subito un lavoro di decodificazione dei significati. La diversità culturale, gli stili di vita, i valori differenti sembrano emergere in tutta la loro chiarezza, quando si tratta di valutare come i partner, o l'altro partner, si comportano rispetto al tempo e ai tempi della coppia, allo spazio abitativo e alla gestione del denaro. Al partner autoctono, specialmente se femmina, viene attribuita un'eccessiva libertà di spesa, troppo denaro per i divertimenti e per le vacanze, mentre, al partner straniero, si fa pesare la «sua mania» per i regali alla propria famiglia, agli amici, nelle occasioni di ritorno in patria, e i «continui aiuti ai genitori, ai fratelli». A volte, possono sorgere problemi legati a dove e come investire gli eventuali risparmi, se qui o là.

Per quanto riguarda lo spazio familiare, una delle lamentele più ricorrenti è perché non c'è sufficiente spazio per sé o per la coppia, troppo spesso infatti la casa è invasa da amici; più che uno spazio privato è vissuto come uno spazio pubblico.

Elementi di criticità, e quindi di lavoro matrimoniale aggiuntivo, possono originarsi per le scelte che riguardano i figli. I figli e il loro futuro, sembrano aggregare le preoccupazioni di tutti. I comportamenti che la coppia mette in atto nei confronti dei figli e degli individui che saranno i futuri cittadini della nostra società, sono al centro dell'attenzione dei genitori e dei nonni. Sono proprio i figli, e il loro futuro, a condensare le preoccupazioni di tutti: i mass-media sempre disposti a farne un caso; i genitori dei due partner che, puntando sul possibile futuro incerto, sulla difficile educazione, sui possibili ventilati rapimenti, cercano di dissuadere coloro che intendono formare una coppia mista. Sulla base delle scelte fatte, nei confronti dei figli e della loro educazione (Favaro, 2001), possiamo valutare il grado di maturità della coppia e l'evoluzione della nostra società. La Chiesa, ad esempio, non sa bene che cristiano potrà essere il figlio di una coppia mista, specialmente se i partner appartengono a credi religiosi diversi.

La presenza di figli fa affiorare, in modo chiaro, alcuni nodi problematici specifici: l'eventuale e probabile diversità somatica, fra un genitore e il figlio, che coincide con la diversità somatica tra il minore e membri della società cosiddetta ospitante. I pregiudizi e gli stereotipi che si accompagnano ad una eventuale differenza somatica fanno presupporre differenze culturali e morali; la tentazione fra i genitori, di stabilire delle gerarchie fra le due rispettive culture di appartenenza; un possibile senso di inferiorità del genitore immigrato nei confronti del genitore nato qui. Aspetti questi che originano comportamenti diversi, che i coniugi mettono in atto nel decidere l'educazione da dare ai figli. Questioni che necessitano di attenzioni continue, di un lavoro di decodificazione e di semplificazione.

Oltre alle criticità che possiamo riscontrare in tutte le unioni, qui siamo in presenza di attribuzioni di valori diversi e quindi, i partner sono chiamati a mettersi in gioco per poter accettare l'altro. È così necessaria una continua negoziazione fra modelli culturali, fra modi di leggere e di vivere la realtà, che se non sostenuta può logorare nel tempo. La famiglia della migrazione, come abbiamo visto, può essere chiamata a riprodurre le norme matrimoniali o adottarne e crearne di nuove, a delineare nuove pratiche, risultato di una continua negoziazione, di un continuo lavoro matrimoniale.

6. *Lavoro matrimoniale*

Nella famiglia della migrazione, che svolge un lavoro di rammendo e di ricomposizione, secondo forme del tutto originali, di negoziazione, revisione dei rapporti, coniugazione di idee e modelli diversi, sono in particolare le donne ad essere chiamate a svolgere la funzione di lavoro matrimoniale per l'unità economica e per la società. Tale lavoro di relazione, di tessitura, di connessione viene incrementato dai continui confronti culturali all'esterno e all'interno della famiglia, di richiesta di nuovi ruoli e di nuove relazioni fra le generazioni. Queste famiglie, dai comportamenti differenziati e dai bisogni dati, possono condizionare in modo determinante il tipo, la qualità e la riuscita della relazione.

La famiglia della migrazione, la cui diversa tipologia è determinata da molti fattori, va a collocarsi all'interno della forte dinamicità a cui la famiglia è sottoposta, nell'attuale sistema sociale (Naldini, Saraceno; 2001). Le famiglie della migrazione dovranno però, dedicare maggior attenzione alla cura della differenza e del ricordo, allo stato dei legami

intergenerazionali, alle modalità e alle forme della socializzazione, al diverso stile educativo del qui e del là, ai mutamenti identitari, all'elaborazione di una nuova cultura familiare. Il lavoro matrimoniale, per questa famiglia, riguarderà la comunicazione nella coppia, la capacità di affrontare situazioni critiche, crisi, conflitto, conciliazione di modelli familiari in transizione e a cui non sempre tutti i membri si adeguano o adottano in egual misura e secondo le medesime modalità.

Indipendentemente dal tipo e dalla variabile a cui s'intende dare primato, la famiglia della migrazione è chiamata a costruire un'unità combinatoria, prendendo del tempo che, spesso, in immigrazione non esiste, facendo tentativi e tenendo conto che è una famiglia tra due società. L'esperienza famiglia, nella migrazione, richiede energia in più per la costruzione e la riorganizzazione delle strutture familiari, capace di tenere conto non solo della famiglia e della società di origine, ma anche delle esigenze delle società di accoglienza, preservando allo stesso tempo la propria identità culturale di singola ma anche di nuova unità. Queste famiglie, indipendentemente dalla loro composizione o dalle modalità di ricomposizione, sono chiamate a svolgere un grande lavoro matrimoniale, una forte attività di manutenzione fatta di negoziazioni, aggiustamenti, adattamenti, abbandoni e acquisizione di nuovi comportamenti, di nuovi e diversi rapporti, nuove e diverse relazioni, nuovi e diversi ruoli, nuove e diverse forme e modalità comunicative.

Il lavoro matrimoniale richiede un forte investimento e consumo di energie da parte dei diversi membri, proporzionalmente crescente al tempo in cui i diversi membri sono rimasti separati, se siamo in presenza di una famiglia ricongiunta. Negoziazione necessaria, proprio perché hanno sperimentato nuove autonomie, nuovi ruoli, che ora, in seguito al ricongiungimento, vanno ripensati e ridefiniti, in funzione della strutturazione di una nuova vita quotidiana, di una nuova vita domestica.

La famiglia ricongiunta è chiamata a definire e a costruire relazioni coniugali dai caratteri peculiari, in cui, non sempre, è possibile mantenere una netta separazione dei ruoli familiari. Si tratta di riscoprire le differenze e le affinità, cercando di ricollocarle in un nuovo gioco di ruoli in quanto i tempi e le condizioni della migrazione alterano spazio e tempo quotidiano.

Il lavoro matrimoniale aumenta, se si è in presenza di figli qui e diviene ulteriormente aggravato, se i diversi figli sono dislocati fra il qui e il là. Sono proprio i figli qui, che frequentano la scuola, il gruppo dei pa-

ri, che spingono ulteriormente i genitori a ridefinire i ruoli fuori e dentro le mura domestiche. Tale lavoro matrimoniale è legato inoltre a rivedere i modelli educativi e genitoriali, alla costruzione di una nuova genitorialità e nuove relazioni determinate dall'essere famiglia in immigrazione, a tenere legami con gli eventuali figli o altri membri rimasti nel paese di origine. L'attività di negoziazione aumenta se la coppia e i diversi membri non riescono a ritrovare una relazione significativa, a riposizionarsi come partner nel nuovo contesto.

La famiglia della migrazione è caratterizzata dunque, dalla poliedricità e dalla dinamicità delle relazioni e delle pratiche coniugali (Tognetti Bordogna, 2001). Anche per le coppie miste aumenta il lavoro matrimoniale, poiché il matrimonio misto è un'unione che più delle altre non riguarda solo la coppia, ma la società nelle sue diverse componenti; risulta quindi necessario un maggior investimento da parte dei partner, una maggior quantità di lavoro matrimoniale, poiché le famiglie miste si misurano con la differenza culturale quotidianamente, sia nel nucleo familiare, che nella società. Lo sforzo è finalizzato a rinforzare e a sostenere l'unità economica, conciliando modelli di famiglia a doppia carriera, con modelli di famiglia di origine in cui, per la donna, avrebbe dovuto prevalere il lavoro di cura.

Il lavoro matrimoniale viene affrontato per la società, per ribadire e mostrare che questa è un'unione speciale ma allo stesso tempo un'unione normale, come le altre. Un'unione che determina cambiamenti, ma anche forti radicamenti nel contesto, facendo dialogare sistemi sociali anche distanti. Lavoro per gli individui, per i gruppi geo-culturali, per i paesi e le famiglie di origine. Questo cresce in presenza di figli, poiché oltre a conciliare i diversi ruoli degli adulti, vanno anche rivisitati, proprio in funzione del ruolo genitoriale misto. Ai genitori si chiede di tenere insieme i diversi saperi e i diversi modelli genitoriali di cui questa famiglia è portatrice, dando vita così a una genitorialità della crescita, della valorizzazione, della differenza e della diversità culturale.

Un lavoro in più, anche più faticoso perché, questi genitori, non possono appoggiarsi su chi ha già fatto l'esperienza. Tale lavoro di relazione, di tessitura, di connessione è accresciuto dai molti e continui scambi e confronti culturali, sia all'interno, che all'esterno della famiglia, fra e tra le generazioni, con e per il sistema sociale. L'operosità continua non può basarsi sul sistema solidaristico tipico della famiglia omogama, in quanto sono proprio le condizioni del contesto migratorio che contribuiscono a ridefinire e a determinare il sistema solidaristico stesso: cambiano le condizioni materiali e simboliche.

La famiglia mista è chiamata ad un lavoro di manutenzione più elevato in quanto, molto del suo tempo è dedicato alla cura della differenza, del ricordo, delle diverse radici. Maggior attenzione sarà dedicata alle forme e alle pratiche della socializzazione, ai diversi stili educativi dei partner, e ai cambiamenti identitari. Attenzione particolare dovrà essere dedicata alla comunicazione nella coppia, alle potenzialità e alle difficoltà comunicative, linguistiche e non. Il lavoro matrimoniale deve anche essere finalizzato ad alimentare le diverse storie biografiche, le diverse appartenenze, le diverse memorie collettive dei singoli componenti la famiglia. Esso dovrà anche mirare ad instaurare rapporti e relazioni di tipo transculturale, che sappiano coniugare le diverse appartenenze e le diverse culture seguendo un processo di crescita reciproca e di valorizzazione delle rispettive risorse dei partner, originando così nuove risorse e nuove potenzialità, nuovi legami e nuove modalità relazionali; risultato quindi di un lavoro incrementale, più che prodotto di perdite e rinunce per non esacerbare il confronto.

La diversità culturale: religiosa, geografica, linguistica, fisica, oltre a costituire una potenzialità, una *chance* in più, è, comunque, occasione di incremento del lavoro matrimoniale. Tale lavoro aumenta decisamente nei passaggi importanti nella/della vita della coppia mista, come la fase di costituzione o l'eventuale crisi, e si incrementa a causa della esigenza di conciliazione anche di meri eventi quotidiani.

La famiglia della migrazione appare dunque, in tutta la sua complessità e potenzialità, in tutte le sue dimensioni. Una famiglia che proprio a causa e in seguito al processo migratorio ha bisogno di politiche sociali adeguate che privilegino la famiglia ma, allo stesso tempo, sostengano anche i singoli componenti.

Riferimenti bibliografici

- Ambrosini M., 2005, *Sociologia delle migrazioni*, Il Mulino, Bologna.
- Augoustures A., Legaux L., 1997, *Les liens familiaux dans les reconnaissances réciproques de la qualité de réfugié*, «Revue européenne des migrations internationales», n. 13, pp. 37-49.
- Barbara A., 1993, *Mariages Mixtes*, «Hommes & Migration», n. 1167, pp. 73-92.
- Basch L. e al., 1994, *Nations Unbound: Transnational Projects, Postcolonial Predicaments, and Deterritorialized Nation-States*, Gordon and Breach, New York.
- Bensajah N., 1992, *Famiglie marocchine e mutamenti sociali*, in P. Donati, E. Scabini (prima ed.) *La famiglia multiethnica*, Vita e pensiero, Milano, pp. 233-265.

- Bonomi P., Terzera L., in corso di pubblicazione, *Fare famiglia. Strutture familiari degli stranieri presenti in Lombardia*, paper in corso di pubblicazione.
- Boyd M., 1989, *Family and Personal Networks in International Migration: Recent Developments and Newagendes*, «International Migration Review», n. 23, pp. 638-670.
- Bryceson D., Vuorela U. (a cura di), 2002, *The Transnational Family. New European Frontiers and Global Networks*, Berg, New York.
- Dumon W., 1993, *Famiglia e movimenti migratori*, «Studi Interdisciplinari sulla famiglia», n. 12, pp. 32-51.
- Ehrenreich, Russell Hochschild A. (a cura di), 2002, *Donne Globali*, Feltrinelli, Milano.
- Favaro G., Tognetti Bordogna M., 1990, *Donne straniere a Milano: Tipologie migratorie e uso dei servizi socio-sanitari*, in G. Cocchi (a cura di), *Stranieri in Italia*, Misure/Istituto Cattaneo, Bologna, pp.481-492.
- Favaro G., Tognetti Bordogna M., 1991, *Donne dal mondo. Strategie migratorie al femminile*, Guerini Associati, Milano.
- Forner N., 1997, *The Immigrant Family: Cultural Legacies and Cultural Change*, «International Migration Review», n. 4, pp. 961-974.
- Guyaux A., Delecrax C., 1996, *Double mixite*, «Contradictions», n. 68, pp. 21-32.
- Hall S., 2001, *Culture nuove in cambio di culture vecchie*, in D. Massey, P. Jess (a cura di), *Luoghi, culture e globalizzazione*, Utet, Torino, pp. 132-159.
- Kofman E., 2004, *Family-Related Migration: A Critical Review of European Studies*, in «Journal of Ethnic and Migration Studies», n. 2, pp. 243-262.
- Maffioli D., 1994, *Il matrimonio e la nascita dei figli*, in G. Vicarelli, (a cura di), *Mani invisibili*, Roma, Ediesse.
- Naldini M., Saraceno C., 2001, *Sociologia della famiglia*, Il Mulino, Bologna.
- Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità, 2002, *L'immigrazione straniera in Lombardia, Rapporto 2001*, Regione Lombardia, Ismu, Milano.
- Idem, 2003, *L'immigrazione straniera in Lombardia, Rapporto 2002*, Regione Lombardia, Ismu, Milano.
- Idem, 2004, *L'immigrazione straniera in Lombardia, Rapporto 2003*, Regione Lombardia, Ismu, Milano.
- Porte A. e al., 1999, *The Study of Transnationalism: Pitfalls and Promise of an Emergent Research Field*, «Ethnic and Racial Studies», n. 2, pp. 256-272.
- Salazar Parrenas R., 2001, *Servantes of Globalization. Women, migration, and Domestic Work*, Stanford University Press, Stanford (Cal).
- Salazar Parrenas R., 2004, *Bambini e famiglie transnazionali nella nuova economia globale. Il caso Filippino*, in B. Ehrenreich, A. Russell Hochschild (a cura di), *Donne Globali*, Feltrinelli, Milano, pp. 45-58.
- Terzera L., 2002, *Le aree di attenzione*, in G.C. Blangiardo, *L'immigrazione straniera in Lombardia, Rapporto 2001*, Regione Lombardia, Milano.

- Tognetti Bordogna M., 1994, *La famiglia che cambia*, in G. Vicarelli, (a cura di), *Le mani invisibili*, Ediesse, Roma, pp. 120-140.
- Tognetti Bordogna M., 1995, *Nascita, ruoli femminili, legami familiari nella migrazione*, numero monografico (a cura di G. Favaro, M. Giacomini) «Marginalità e Società», n. 28, pp. 24- 55.
- Tognetti Bordogna M. (a cura di) 1996a, *Legami familiari e immigrazione: i matrimoni misti*, l'Harmattan Italia, Torino (II ed ampliata 2001).
- Tognetti Bordogna M., 1996b, *L'erranza dei ricongiungimenti familiari*, in «Adulità», n. 11, pp. 25-42.
- Tognetti Bordogna M. (a cura di), 2000, *Le famiglie dell'immigrazione. I ricongiungimenti familiari. Delinare politiche attive*, Commissione per le politiche d'integrazione.
- Tognetti Bordogna M., 2001, *I ricongiungimenti familiari e la famiglia*, in *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, a cura di G. Zincone, Il Mulino, Bologna, pp. 453-508.
- Tognetti Bordogna M., 2003, *Le donne e gli uomini nel contesto migratorio: lo spazio quotidiano del ricongiungimento familiare*, «Inchiesta», aprile-giugno, pp. 55-59.
- Tognetti Bordogna M. (a cura di), 2004a, *Ricongiungere la famiglia altrove*, Franco Angeli, Milano.
- Tognetti Bordogna M., 2004b, *Le donne della migrazione*, in M. Giusti (a cura di), *Formarsi all'intercultura. Una giornata per l'intercultura in Bicocca*, Franco Angeli, Milano, pp. 32-61.
- Tognetti Bordogna M., 2004c, *Fra le mura domestiche: sfruttamento e crisi del welfare nel lavoro di cura delle badanti*, in M. A. Bernardotti, G. Mottura (a cura di), *Immigrazione e sindacato. Lavori, discriminazione, rappresentanza*, Ediesse, Roma.
- Varro G., 1993, *Couples franco-americains en France: genese et devenir d'une mixité*, «Hommes & Migrations», n. 1167, pp. 1200-1220.

I cambiamenti della famiglia in Europa e le implicazioni per lo Stato e per la società*

Mary Daly

Il saggio analizza la natura delle trasformazioni che coinvolgono la famiglia nelle società europee, interrogandosi allo stesso tempo sulle politiche contemporanee che hanno l'obiettivo di sostenerla, alla luce dei cambiamenti in atto e dei relativi rischi. Nella prima parte dell'articolo viene tracciata una panoramica delle principali trasformazioni che hanno riguardato la famiglia, prendendone in esame la struttura, l'organizzazione e le relazioni. Vengono poi analizzati i principali

rischi e le sfide poste dai recenti cambiamenti sia nei confronti degli individui, che degli stati e delle società. Tra le questioni in discussione vi è quella di un impegno tuttora insufficiente nei confronti della condizione di genitore, la polarizzazione fra condizione di genitore e di coppia, l'eccessivo carico per le donne e tutto quanto concerne il lavoro di cura. La sezione finale del saggio prende in esame la risposta dello stato, sia per ciò che è stata sia per ciò che potrebbe (o dovrebbe) essere.

1. Introduzione

Gli europei hanno sempre avuto grandi aspettative riguardo al tipo di vita familiare che desiderano per se stessi. Inoltre sembrano impegnati a realizzare tali aspettative anche se esse divergono dal modello di vita familiare prospettato dallo Stato. Questo saggio esamina i modi in cui stanno cambiando in Europa le forme e il significato di famiglia, per ciò che concerne i diritti e nell'ambito dei principali orientamenti di *policy*. L'intenzione è, da una parte, di individuare i principali cambiamenti che caratterizzano la vita familiare e i rischi che derivano da tali cambiamenti e, dall'altra, problematizzare il modo in cui lo Stato risponde a tali rischi. Il saggio intende riflettere sul futuro delle relazioni in continua evoluzione tra famiglia, Stato e società. Va quindi letto come una panoramica dei

* L'articolo è stato pubblicato in lingua inglese su «European Societies», n. 7(3), 2005, pp. 379-398 con il titolo *Changing Family Life in Europe: Significance for State and Society*. Si ringrazia l'editore per il permesso accordato alla pubblicazione in italiano.

punti chiave sullo scenario della famiglia in Europa e i dilemmi e le sfide che questi pongono. Il saggio è diviso in tre sezioni. La prima descrive i principali cambiamenti e le tendenze che hanno riguardato la vita familiare in Europa nell'ultimo decennio. La seconda cerca di identificare i rischi che derivano da questi cambiamenti. La terza accenna ad alcune sfide che lo Stato e le politiche pubbliche dovranno di conseguenza affrontare.

2. *Cambiamento e famiglie*

Prima di iniziare l'esame dei cambiamenti, dovremmo tenere conto del fatto che gli studi in materia invitano a non considerare la famiglia come un «ricettacolo», nel senso di oggetto passivo dei cambiamenti che avvengono altrove. Citando Strohmeier (2002, p. 344), «le famiglie sono sistemi sociali che si auto-determinano e sono considerevolmente autonome». Oggi la dottrina mette in evidenza come la famiglia sia essa stessa una fonte perenne di cambiamento, soprattutto in riferimento ai ruoli e ai rapporti familiari tra i membri delle famiglie stesse (ne sono esempio i cambiamenti dei rapporti tra genitori e figli e i cambiamenti dei ruoli nel matrimonio). Stabilito tutto ciò, questo saggio parte dalla premessa che occorra un approccio differenziato ai cambiamenti riguardanti la famiglia. Nel dibattito contemporaneo, quando si fa riferimento a tali cambiamenti, si allude alla struttura o alla forma della famiglia. A mio giudizio si tratta di una prospettiva troppo limitata e, di conseguenza, per analizzare i cambiamenti che riguardano la famiglia intendo adottare una triplice angolatura, attuando una differenziazione tra cambiamenti nella struttura o forma familiare, nell'organizzazione familiare e nei rapporti e valori familiari. I cambiamenti demografici sono così valutati in associazione e in parallelo con i cambiamenti dei comportamenti sociali, dei rapporti e dei valori sociali. Va inoltre sottolineato che, essendo molto larga l'intelaiatura comparativa – gli Stati membri dell'Ue –, l'analisi intrapresa ha, di necessità, un approccio di respiro assai ampio. Il discorso che affronteremo non ha dunque l'ambizione della completezza, ma è sufficiente a individuare alcuni aspetti importanti dei cambiamenti che riguardano oggi la famiglia in Europa.

2.1 *Cambiamento delle forme di famiglia*

Di pari passo con lo sviluppo dei sistemi di *welfare* in molti paesi, le

persone hanno meno necessità di condividere i loro progetti di vita e di far parte della stessa famiglia (De Jong Gierveld, 1998, p. 31). In tutta Europa si afferma una forte tendenza alla *vita da single*. Il numero di famiglie formate da una sola persona è aumentato sensibilmente e si prevede che continui ad avere un andamento crescente. Nel 1961 l'Ue a 15 registrava 92 milioni di famiglie, con una media di 3,3 persone per unità familiare; a partire dal 1995 la cifra è salita a 148 milioni, con una media di 2,5 persone per unità familiare (Eurostat, 2003b). La causa principale di questo fenomeno è il notevole aumento delle persone che vivono sole. Nei paesi dell'Ue a 15 questa situazione esistenziale riguarda oggi 42 milioni di persone, pari a circa il 28% della popolazione totale. La vita da *single* è un fenomeno soprattutto nord-europeo. A partire dagli anni '60 il numero di famiglie mononucleari è cresciuto in modo quasi lineare in quasi tutti gli Stati membri dell'Ue, ma l'aumento più consistente si è registrato in Germania e in Finlandia. In prospettiva futura si prevede che sarà l'Irlanda, seguita da Spagna e Lussemburgo, a registrare la crescita più rilevante di famiglie mononucleari nei prossimi anni (*ibidem*). Questa dimensione della vita da *single* non ha precedenti storici. La tendenza è associata con un cambiamento fondamentale sia nella struttura delle famiglie sia nei percorsi di vita. Sotto questo aspetto è centrale il declino delle famiglie multigenerazionali, mentre si intensifica la tendenza verso l'individualizzazione dei percorsi di vita.

Una seconda tendenza rilevante è il *crollo della fertilità*. Una tendenza che si è fortemente radicata, pur variando da regione a regione, e ha fatto sì che i livelli di fertilità sottodimensionati rispetto al tasso di sostituzione diventassero la norma in Europa. Tra il 1980 e il 2003 il tasso di fertilità totale nell'Ue a 25 è passato da 1,88 a 1,48 (Eurostat, 2004b). Come si sa, i paesi dell'Europa meridionale (in particolare Grecia, Italia e Spagna) non solo hanno conosciuto una forte caduta nel breve periodo ma hanno oggi i tassi di sostituzione più bassi dell'area europea, pur essendo stati raggiunti dai nuovi paesi membri dell'Europa centrale e orientale. In questa parte d'Europa vi erano livelli di fertilità notevolmente alti e generalmente stabili fino a metà degli anni '80, quando è iniziato un declino che si è notevolmente accelerato nel tempo. Oggi sono la Slovacchia e la Repubblica Ceca ad avere i livelli di sostituzione più bassi d'Europa. In questa parte d'Europa il cambiamento è stato non solo assai rapido, ma è avvenuto in un arco di tempo più breve che in Europa occidentale. L'Irlanda occupa il punto opposto del grafico. Con un tasso dell'1,98 la fertilità irlandese

è notevolmente più alta sia rispetto al secondo paese in classifica (la Francia con l'1,89) sia rispetto alla media Ue (1,48). Mentre nell'immaginario popolare il calo di fertilità tende a essere associato con la crescente mancanza di figli, in gioco vi sono anche la ritardata formazione della famiglia e la minore propensione al matrimonio. L'aumento dell'età media della maternità, che deriva dall'attuale tendenza a ritardare la nascita dei figli (il cosiddetto «effetto tempo»), provoca in Europa una significativa e perdurante caduta delle nascite, che contribuisce in misura sensibile al declino e all'invecchiamento della popolazione (Lutz, 2004). La caduta della fertilità alimenta anche la tendenza alla riduzione del numero delle famiglie e, assieme all'aumento dell'aspettativa di vita, contribuisce alla riduzione del numero di giovani e all'invecchiamento della popolazione (De Jong Gierveld, 1998, p. 38). In alcuni paesi tutto ciò provoca un cambiamento nella distribuzione dell'età.

Un terzo aspetto che costituisce una novità rispetto al passato è la *tendenza alla riduzione del numero dei matrimoni*. Kaufmann (2002, p. 423) parla di crescente riluttanza nei confronti del matrimonio e di crescente riconoscimento sociale nei confronti delle forme di *partnership* e della condizione di genitore al di fuori del vincolo coniugale. Nell'Ue a 25 il tasso grezzo di matrimoni è passato dal 6,7 al 4,8% tra il 1980 e il 2003 (Eurostat, 2004b). A questo riguardo, tuttavia, è difficile individuare una tendenza regionale. La Danimarca, ad esempio, non solo ha conosciuto un aumento del tasso di matrimoni dopo il 1980, ma nel 2003 aveva anche il più alto tasso grezzo di matrimoni dell'Ue, mentre nella vicina Svezia si registrava un leggero calo e il più basso tasso di matrimoni nell'Ue a 15. Anche la tendenza globale dei divorzi, che è in ascesa, contribuisce alla destabilizzazione dell'istituto matrimoniale (e al processo di individualizzazione della prole). Il tasso grezzo di divorzi ogni 1.000 persone è passato dall'1,5% del 1980 al 2,0 del 2001 (*ibidem*). Matthijs e Van den Troost (1998) definiscono ciò che sta avvenendo come un'«esplosione dei divorzi», e sottolineano la novità assoluta costituita dall'alto tasso di divorzi che caratterizza oggi molti paesi. Diversamente dai matrimoni, si può discernere una variazione regionale nella prevalenza dei divorzi, ed è nella direzione prevista: il tasso di divorzi è più basso nei paesi dell'Europa meridionale e più alto nella Repubblica Ceca, nei paesi baltici e in Scandinavia. Accanto a questi cambiamenti, e ad essi associata, si registra una crescita della coabitazione. Andrebbe evidenziata la distinzione sociologica tra matrimonio e coabitazione. Generalmente il matrimo-

nio viene associato con la lunga durata, con un alto livello di condivisione e di scambio di risorse e con una forte istituzionalizzazione. La coabitazione, per contro, è un modello di vita aperto per quanto concerne la durata, condizionato per quanto concerne il tipo di condivisione, e ha piuttosto il carattere di un accordo privato che quello di un'istituzione pubblica (ferma restando la tendenza all'incremento dei diritti dei conviventi)¹.

Tutti questi cambiamenti stanno portando e si accompagnano a una *crescente differenziazione nella composizione dei nuclei familiari e delle famiglie*. È una tendenza costituita da diversi fattori, uno dei quali è l'aumento delle nascite al di fuori del matrimonio. Nel 2003 le nascite di questo tipo nell'Ue a 25 ammontavano al 30,2% del totale delle nascite (nel 1980 erano attorno al 9%) (Eurostat, 2004b). In proposito i modelli chiamati in causa variano all'interno dei paesi e tra i diversi paesi. Una tendenza abbastanza diffusa è la crescita del numero di famiglie costituite da un solo genitore. Nel 2001, ad esempio, i genitori *single* costituivano il 9% di tutti i nuclei familiari con figli a carico nell'Ue a 15 (Eurostat, 2004a). Per descrivere il processo di cambiamento che accompagna questi fenomeni la letteratura in materia ricorre ai concetti di «nuove forme di famiglia» e «nuovi modelli biografici». Essi si riferiscono, da una parte, alla crescita delle coabitazioni, dei rapporti di *partnership* (compresi quelli tra persone dello stesso sesso) e delle diverse combinazioni di modello familiare generata da questi e da altri cambiamenti. Dall'altra, si riferiscono al cambiamento dei modelli di vita e delle biografie delle persone. In realtà ciò che non viene colto è l'intreccio fra matrimonio, sessualità e procreazione (Matthijs e Van den Troost, 1998, p. 112).

In una prospettiva più globale parlare di convergenza europea, al di là delle forti somiglianze, sarebbe un'eccessiva semplificazione, considerato in primo luogo che i punti di partenza sono diversi e che la convergenza implica una similarità di risultati. L'espressione di Boh (1989) «convergenza nella diversità» continua ad avere risonanza. In termini di tendenza i paesi si muovono con il loro peculiare passo, e i relativi processi sono innestati nelle culture e nelle tradizioni nazionali. Kui-

¹ Sulle prove riguardanti il fatto che le unioni consensuali con figli rappresentano un tipo di famiglia diverso dai matrimoni con figli, vedere Jensen (2003). La presenza nel primo gruppo di un tasso più alto di dissoluzione dei rapporti e di un tasso più alto di impiego di entrambi i partner indica uno stile di vita che enfatizza in misura maggiore la libertà di scelta individuale.

jsten (2002, p. 50) riassume bene il concetto quando osserva che «la pluralizzazione è ovunque ma ovunque assume un aspetto diverso». In termini di individuazione di modelli continuano a esistere molte differenze tra i diversi paesi. Come minimo va prestata attenzione al fatto che l'Europa ha (almeno) due modelli relativi alla composizione e alla struttura familiare, e che essi tendono a seguire in via approssimativa la sequenza Nord/Sud. Nei paesi del Nord Europa, in particolare nella Scandinavia, sono in numero maggiore le persone che vivono sole in confronto ai paesi più meridionali. Inoltre la dimensione dei nuclei familiari è più piccola, il matrimonio è meno diffuso e i modelli alternativi di vita sono più numerosi e più differenziati. Se vi sia anche un'inclinazione al cambiamento caratterizzata dalla sequenza Est/Ovest è questione che occorre investigare, al pari dei processi in corso. Attualmente i modelli prevalenti in Europa centrale e orientale appaiono in evoluzione, ed è quindi difficile caratterizzarli in via definitiva.

2.2 Cambiamenti dell'organizzazione familiare

A tale riguardo un primo cambiamento di cui tener conto è quello in direzione delle famiglie bi-reddito. Uno dei principali motori di cambiamento è costituito dalla crescita della partecipazione delle donne nel mercato del lavoro. Anche se non del tutto indipendente dalle condizioni dell'economia, è stata questa in effetti una delle tendenze prevalenti e durature osservabili nei paesi dell'Europa occidentale nel corso degli ultimi decenni (Rubery e al., 1998; Daly, 2000; Eurostat, 2002a). I livelli di partecipazione tendono a crescere in modo inesorabile. Mentre sarebbe prematuro prevedere la scomparsa delle casalinghe, il maggiore tasso di impiego delle donne è associato con una tendenza all'aumento delle famiglie bi-reddito e a un declino del modello familiare del tipo «maschio procacciatore di reddito/femmina dedita al lavoro domestico». Oggi, nella maggior parte degli Stati membri dell'Ue a 15, la famiglia bi-reddito è la forma prevalente di nucleo familiare tra quelli costituiti da due persone in età lavorativa. Nei 10 Stati membri per i quali sono disponibili dati comparabili, i nuclei familiari con entrambi i partner nella forza lavoro erano nel 2000 quasi il doppio di quelli con un solo partner in questa condizione, e costituivano in media circa il 62% del totale (Eurostat, 2002a). Risulta però evidente la netta divisione fra Stati membri del Nord Europa assieme al Portogallo, da una parte, dove i due terzi e oltre dei nuclei familiari

sono composti da due percettori di reddito e, dall'altra parte, Spagna, Grecia, Irlanda e Italia, dove la proporzione è inferiore al 50%. Negli anni '90, tuttavia, entrambi i gruppi di paesi hanno conosciuto un aumento della presenza di nuclei familiari con due percettori di reddito. La crescita è stata particolarmente pronunciata in Irlanda, Paesi Bassi, Belgio e Spagna. La duplice partecipazione nel mercato del lavoro è in aumento soprattutto tra le coppie con figli. Come sempre, tuttavia, occorre stimare l'ammontare della partecipazione in termini di ore lavorate. I dati a disposizione indicano una notevole variazione, anche se la forma più comune di duplice partecipazione in tutti i paesi, con eccezione dei Paesi Bassi², è quella in cui entrambi i percettori lavorano a tempo pieno (*ibidem*, p. 3). Il modello un-reddito-e-mezzo – nel quale lui lavora a tempo pieno e lei lavora part-time – riguarda circa il 30% di tutti i nuclei familiari costituiti da una coppia in 10 paesi.

Si tratta di un cambiamento importante sotto molti punti di vista (Lewis, 2003). Indica in primo luogo un processo di alterazione nel rapporto tra famiglia ed economia, e in particolare tra famiglia e lavoro. Inoltre il rapporto tra famiglia e società viene ridefinito in base al fatto che quello fondato sulla formula procacciatore di reddito/lavoro domestico è molto più che un modello economico, sottintendendo anche una particolare forma di rapporto fra coniuge e partner, un accordo per la cura dei figli, una configurazione di rapporto intergenerazionale e una divisione del lavoro fra Stato e famiglia. In questo cambiamento vi è una certa continuità anche se, per una parte integrante di queste tendenze – e tipica della forma in evoluzione di famiglia bi-reddito –, permane una disuguaglianza nella distribuzione del lavoro domestico. In altre parole, non vi è prova evidente di accordi in materia di orari di lavoro che siano compatibili con una condivisione più equa del lavoro retribuito e del lavoro non retribuito. Tale disparità si riflette soprattutto nella distribuzione del lavoro non retribuito fra donne e uomini. Non è tuttavia un modello che si è imposto in maniera stabile. Certamente vi sono coinvolti alcuni cambiamenti di classe sociale: la crescita culturale delle donne ha effetti significativi in ca-

² Questo paese è del tutto eccezionale, non solo in termini di bassa proporzione di nuclei familiari in cui entrambi i partner sono impiegati a tempo pieno (36%), ma anche in termini di elevata presenza di modelli di tempo pieno maschile/part-time femminile (58%). Nel contesto europeo i Paesi Bassi costituiscono in effetti un modello nuovo e diverso, nel quale l'impiego part-time aumenta sia tra gli uomini che tra le donne.

so di loro impiego o di impiego dei partner, e in caso di impiego part-time o di impiego a tempo pieno (Eurostat, 2002a, p. 5). È più facile che facciano parte di famiglie bi-reddito le donne con livello più alto di istruzione in confronto a quelle che hanno un livello di istruzione meno qualificato.

2.3 Rapporti e valori familiari

Nel decennio passato non solo la composizione numerica delle famiglie si è drasticamente ridotta ma sono cambiati anche gli stili di vita e i rapporti tra coloro che fanno parte dello stesso nucleo familiare. Le ricerche in materia indicano l'esistenza di fondamentali trasformazioni in corso nell'organizzazione sociale della vita privata e di quella sociale. La tendenza è, da una parte, verso una crescente individualizzazione e, dall'altra, verso una crescente diversità delle esperienze di relazione (Giddens, 1992; Beck e Beck-Gernsheim, 1995). Di conseguenza è cambiata l'interiorità emozionale della famiglia. Oggi, più che in passato, le famiglie appaiono complesse, eterogenee e spesso in evoluzione e in via di trasformazione (Matthijs e Van den Troost, 1998, p. 111). Un aspetto centrale del cambiamento sta nell'alterazione dell'equilibrio dei poteri all'interno delle famiglie. «In gran parte dei paesi europei la famiglia moderna è passata da un modello basato sull'autorità a un modello basato sul negoziato» (Du Bois-Reymond, 1998, p. 59). Tutto ciò ha almeno due dimensioni, che riguardano le relazioni fra partner/sexi e quelle fra genitori e figli. Le donne hanno conquistato un maggiore potere nei loro rapporti con gli uomini, e questo aspetto caratterizza tanto i rapporti intra-familiari, quanto i rapporti al di fuori della famiglia. Pur essendo prematuro intravedere un cambiamento radicale al riguardo, vi sono diversi segnali in direzione di un maggiore egualitarismo nei rapporti familiari. Sia le donne che gli uomini sono orientati verso una combinazione dei ruoli familiari e della partecipazione di entrambi nell'impiego retribuito, anche se il grado di condivisione del lavoro domestico non si è alterato in misura radicale. Un altro aspetto della vita familiare in via di trasformazione è il ruolo dei bambini. Grazie al cambiamento generale della società e alla tendenza da parte degli Stati ad assicurare autonomi diritti ai bambini, questi ultimi sono sempre più considerati, e abilitati ad essere titolari di diritti propri (Brannen, 1999). A tale riguardo non va tuttavia sopravvalutata la misura in cui questo cambiamento ha avuto luogo, dato che le norme patriarcali sono dure a morire.

Uno degli sviluppi più significativi che emergono è costituito dalla divergenza fra *partnership* (o vita di coppia) e condizione di genitori. Si osserva una crescente diversità a livello di desideri e di emozioni, ma anche al livello più concreto dell'organizzazione e della traiettoria di vita. La *partnership* e la condizione di genitori non appaiono come due diversi tipi di relazione/istituzione sociale, ma come scelte di vita divergenti. Ne sono prova la crescente proporzione di rapporti di *partnership* o di matrimoni senza figli e il fatto che l'instaurazione stessa di un rapporto di *partnership* sia oggi uno «scopo familiare» di per sé legittimo. Dunque, il modello biografico costituito da una relazione d'amore che conduce al matrimonio e poi, in successione più o meno rapida, alla cura dei figli, sembra evolvere verso un nuovo modello caratterizzato da una sequenza che va dalla relazione romantica e dalla *partnership*/coabitazione a una condizione di genitori che può comportare il matrimonio, o a una perdurante *partnership* senza figli (Tyrell e Schulze, 2000). Secondo questi autori, inoltre, la *partnership* e la condizione di genitori stanno diventando sempre più incompatibili. La *partnership* richiede mobilità e, in genere, non è fondata su un impegno di lungo termine, mentre l'odierna famiglia sempre più incentrata sui figli richiede immobilità e stabilità ai genitori, i quali sono sottoposti a una crescente pressione per quanto riguarda la qualità dell'educazione impartita ai figli.

3. Rischi emergenti e bisogni insoddisfatti

Senza dubbio la famiglia costituisce un ambiente complesso per le politiche, dal momento che, come sottolinea Gonzalez-Lopez (2002, p. 23), lo scenario costituito dai diversi modelli di vita e dai cicli di vita individuali è diventato più difficile da prevedere e da interpretare. Tuttavia, se è vero che la vita privata ha di fronte a sé una gamma più ampia di opzioni, è anche vero che i cambiamenti attuali seguono determinati modelli (offrendo qualche aiuto agli analisti e ai politici). La Cantillon (1998) mette in giusta evidenza il nuovo rapporto tra bisogni, rischi e copertura dei rischi. Questo rapporto va inteso da due punti di vista: gli eventi rischiosi tradizionalmente coperti dal sistema di sicurezza sociale (disoccupazione, malattia, vecchiaia, morte di un familiare percettore di reddito) non generano più in modo automatico una situazione di bisogno, mentre sono emersi nuovi rischi che non sono coperti dalla sicurezza sociale e dalla politica dei redditi. La protezione sociale, sostiene l'autrice, deve essere adattata al nuovo conte-

sto familiare (1998, p. 230). Di quali rischi stiamo parlando? Tenendo conto di tutti i modelli e delle loro implicazioni per lo Stato, la famiglia e la società, individuerei quattro principali «rischi» legati alla famiglia nell'Europa contemporanea.

3.1 La famiglia che va scomparendo: impegno insufficiente e intempestivo nei confronti della condizione dei genitori

In passato le politiche davano per scontata l'esistenza della famiglia, ma oggi questo non è più possibile. In gioco è l'attitudine stessa delle persone a formare nuove famiglie. Il risultato è che in Europa il settore famiglia è in contrazione e i bambini sono diventati una risorsa relativamente scarsa. Oggi le coppie sembrano soppesare tutti i pro e i contro legati alla scelta di avere figli, attraverso un processo in cui trova spazio un complesso calcolo (un insieme di considerazioni sia materiali che di auto-valorizzazione/auto-realizzazione). Per comprendere il processo può essere utile cogliere la prospettiva di una giovane coppia. Huinink (1997), citato in Kaufmann (2002, p. 451), identifica tre problemi di fronte ai quali si trovano le giovani coppie prima di impegnarsi nella scelta di avere figli: il problema di coordinare le prospettive di lungo termine per entrambi i partner; il problema delle risorse insufficienti per avere figli; il problema della compatibilità degli impegni pubblici e privati, soprattutto con riferimento al rapporto tra lavoro e famiglia. I figli, insomma, devono essere compatibili con i progetti di vita degli adulti, e il fatto di «avere» figli è potenzialmente in conflitto con il raggiungimento di altri obiettivi (Jensen, 2003).

Osservando più da vicino, l'attenzione va posta sulla misura in cui le persone sentono che le loro condizioni di vita sono in linea con i desideri. È dimostrato che in tutta Europa le persone vorrebbero un numero di figli maggiore di quello che riescono ad avere. Uno studio recente mette in evidenza il divario tra dimensione reale e dimensione ideale della famiglia (circa 0,29 figli nell'Ue a 25) (Alber e Fahey, 2004, pp. 45-6)³. Le condizioni di vita sono considerate il motivo che impedisce alle persone di avere un numero maggiore di figli. Quando alle donne che non hanno realizzato le loro aspirazioni di fertilità, viene chiesto loro il motivo per cui hanno avuto meno figli di quanti ne

³ Questo divario è costituito da un 55-60% di donne che realizzano il loro ideale di fertilità, da circa un terzo che restano al di sotto di tale livello e da circa un decimo che lo superano.

avrebbero desiderati, la risposta si riferisce in prevalenza a motivi di carattere economico. Gli autori tengono a sottolineare che la mancanza di risorse in senso assoluto è meno importante dei costi in termini di opportunità, con riferimento al tempo a disposizione delle donne e alla loro carriera nel mercato del lavoro. Questa interpretazione è supportata da altri lavori, in particolare le ricerche che tentano di collegare la fertilità agli interventi di *policy*. Si tratta di un rapporto notoriamente difficile, e di conseguenza tutti i modelli suggeriti vanno affrontati con grande prudenza. Tuttavia si può affermare che, in generale, i paesi con maggiore parità fra i generi mostrano un livello di fertilità più alto di quelli nei quali le donne hanno più difficoltà a conciliare una vita indipendente con gli obblighi familiari (Kaufmann, 2002, p. 450)⁴. Si può inoltre osservare una relazione positiva tra offerta di assistenza all'infanzia e fertilità. Sembra dunque prevalere una relazione in qualche misura contro-intuitiva: quanto più «moderna» è l'offerta di servizi tanto maggiore è la probabilità di avere figli.

A spiegare la caduta della fertilità concorrono anche i modelli di famiglia corrispondenti ai desideri e le possibilità di realizzarli. A tale riguardo è dimostrato che, in Europa, le persone non realizzano ciò che corrisponde ai loro desideri. Anche se l'attenzione si è significativamente concentrata sulla conciliazione degli impegni di lavoro e di famiglia e sulle riforme politiche in questa direzione, esiste tuttora una forte divergenza tra i modelli reali di impiego/famiglia delle persone e quelli che rispondono alle loro preferenze (Ocse, 2001). In generale il modello che prevale in Europa è quello del maschio procacciatore di reddito (padre con impiego e madre impegnata nel lavoro domestico). In Germania, ad esempio, questo modello riguarda il 52% della popolazione, pur essendo preferito solo dal 6%; livelli analoghi di insoddisfazione, in riferimento ai modelli di lavoro/famiglia, si possono trovare in Italia. In generale la forma di famiglia bi-reddito riscuote maggiore favore rispetto al modello tradizionale di maschio procacciatore di reddito/donna prestatrice di cura. Il modello considerato

⁴ È importante sottolineare che nei diversi paesi le correlazioni tra livello di occupazione femminile e fertilità cambiano nel tempo. Le forti correlazioni negative esistenti fino al 1980 indicano che il tasso di fertilità era più basso nei paesi in cui era più alta la proporzione di donne che lavoravano (Engelhardt e Prskawetz, 2004). Tuttavia, intorno al 1985 – quando i paesi del Mediterraneo sono entrati a far parte del gruppo di quelli con fertilità molto bassa –, la natura della correlazione è totalmente cambiata, diventando forte e positiva.

troppo raro da riscontrare in Europa è quello costituito da «un percettore di reddito e mezzo», nel quale l'uomo lavora a tempo pieno e la donna part-time. C'è da chiedersi quanto sia sostenibile un tale divario tra aspettative e realtà, specie in paesi come la Germania e l'Italia e in misura inferiore la Francia e l'Irlanda, dove sembra abbastanza compromessa la possibilità per le persone di realizzare il loro modello preferito di famiglia/impiego.

3.2 La polarizzazione tra famiglia con figli e partnership

In molti paesi si assiste a una dissociazione fra *partnership* e famiglia. Non si tratta di uno sviluppo del tipo «noi e loro» – partner da una parte e famiglie con figli dall'altra – ma di due settori della popolazione e di due stili di vita che appaiono piuttosto diversi. Il cambiamento è guidato dalle fasce di età più giovani e dalle classi sociali più alte. La probabilità di desiderare o di avere figli è quindi strutturata attorno ai due assi dell'età e della classe sociale. Assumendo un'ipotesi azzardata, sembra che le generazioni europee più giovani, specie quelle che appartengono alle classi più alte, siano pronte a rinunciare a una vita familiare con figli. Di fatto il compito della riproduzione è lasciato sempre più ai gruppi di reddito inferiori e agli immigrati. Si sta così realizzando una polarizzazione, ed è una polarizzazione di tipo stratificato. Ad esempio, con riferimento al genere, in quasi tutti i paesi (seppure con differenze tra loro) le donne si sforzano di conciliare l'impiego e la maternità. Con riferimento alle differenze socio-economiche, le famiglie con figli sembrano avere oggi una probabilità molto più alta di percepire un solo reddito piuttosto che due. Con riferimento alla nazionalità, c'è un divario crescente fra tassi di fertilità, dimensione della famiglia e livelli di reddito degli immigrati rispetto ai nativi. Si ha così una stratificazione della presenza di figli e della dimensione delle famiglie attorno all'età, al reddito, all'istruzione e all'origine etnica.

Anche il fatto che uno o entrambi i partner lavorino fuori dalla loro abitazione è diventato un (nuovo) fattore di ineguaglianza sociale. Come sottolineano Matthijs e Van den Troost (1998, pp. 113-4), «alcuni percettori di reddito singoli sono stati sospinti nei gruppi di reddito inferiori, mentre le coppie bi-reddito sono entrate a far parte dei gruppi con maggiore prosperità». Oggi, pertanto, il doppio reddito è diventato il mezzo per raggiungere un buon livello di benessere. La ragione principale per cui le famiglie costituite da una coppia con figli percepiscono un solo reddito è che il secondo partner è impegnato

nel lavoro di cura. Non è tuttavia una realtà ineluttabile, ma alcune famiglie rientrano nella fascia a basso reddito perché il lavoro di cura, e il lavoro non retribuito più in generale, non è considerato un rischio sociale legittimo per la sicurezza sociale e per altre finalità politiche, né un lavoro di per sé degno di remunerazione.

Il risultato finale può essere quel fenomeno che Stroheimer (1993, citato in Schulze e Tyrell, 2002, p. 88) descrive, nel caso della Germania, come una tendenza alla formazione di strutture familiari specifiche per classi sociali. Ciò che si osserva, dunque, è un intreccio fra ineguaglianza sociale e famiglia, dal momento che i gruppi più alti di reddito tendono ad avere meno figli, mentre la presenza di figli è sempre più associata con la posizione occupata dalla classe sociale.

3.3 I carichi eccessivi per le donne

Esistono diversi modi per definire la problematica di genere nell'epoca attuale. Una caratterizzazione relativamente benevola è che la modernizzazione dei ruoli e dei rapporti di genere è ancora incompiuta, mentre un'interpretazione più tagliente è che le donne sono così estranee all'attuale scenario da avere proclamato lo sciopero della maternità. Uno dei problemi principali è che l'ingresso delle donne nel mercato del lavoro non si è tradotto in una condivisione del lavoro domestico e del lavoro retribuito fra uomini e donne. Le donne continuano a essere responsabili della maggior parte del lavoro domestico, svolgendo in media una quantità di lavoro non retribuito superiore di due-tre volte a quella degli uomini (Gershuny, 2000). Vi è inoltre una forte disparità tra gli orari delle donne che lavorano e quelli dei loro colleghi maschi. In questo contesto la «conciliazione tra vita e lavoro», secondo un'espressione oggi in voga, acquista un significato totalmente diverso, dato che la «riconciliazione» sembra essere compito esclusivo della donna.

Una recente indagine effettuata in Irlanda mette bene in luce il problema. Quanto più le donne incontrano difficoltà logistiche nei loro progetti di lavoro e nella ricerca di servizi all'infanzia, tanto più incontrano difficoltà nel conciliare i loro due mondi (Daly, 2004a). Da una consultazione nazionale che ha coinvolto più di 700 persone risulta che il ruolo di madre è lungi dall'essere considerato ed è per le donne una fonte di notevole tensione (se non di insoddisfazione). Le difficoltà emotive sono frequenti. Molte donne hanno sentimenti di ambivalenza e si sentono divise tra figli e lavoro. Nel nuovo scenario

costituito dal massiccio aumento della partecipazione femminile nel mercato del lavoro durante il decennio trascorso – dovuto alla crescita economica e alle politiche pubbliche a favore dell’impiego femminile – una delle richieste espresse con maggior forza e insistenza è che le madri abbiano più opzioni e opportunità riguardo alla scelta di svolgere o meno un lavoro retribuito, e alle condizioni in base alle quali possono scegliere.

3.4 I rischi legati all’assistenza

È ben noto che l’invecchiamento della popolazione e l’allungamento della vita generano nuovi problemi e nuovi rischi (per gli Stati, le famiglie e le singole persone) in materia di assistenza. Uno di questi rischi è che gli Stati non saranno più in grado (o non potranno permettersi) di fornire assistenza di qualità nel volume necessario, soprattutto a causa delle risorse insufficienti. Un secondo rischio è che i membri delle famiglie non saranno in grado di assistere o di fare assistere i parenti in maniera per loro soddisfacente. A questo proposito vale la pena ricordare che l’etica dell’assistenza informale e familiare è uno dei valori fondanti dell’Unione Europea, e che l’assistenza informale ha una diffusione assai ampia. Da una recente indagine della Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (Alber e Fahey, 2004; Alber e Köhler, 2004) risulta che, nell’Ue a 25, quattro persone su cinque ritengono giusto accrescere la responsabilità familiare nell’assistenza alle persone anziane. L’assistenza domestica alle persone anziane è dieci volte più popolare dell’assistenza prestata nelle case di cura. La stessa indagine mette in luce l’esistenza di una rete di aiuto informale assai sviluppata e vitale in tutti i paesi europei. Nei paesi di recente ingresso nell’Ue e nei paesi candidati circa un quarto degli intervistati sono impegnati regolarmente in qualche forma di aiuto; nell’Ue a 15 la proporzione è di circa il 21%⁵. Con riferimento a questi dati, Alber e Köhler (2004, p. 70) parlano di «forte e consolidata tradizione di sostegno familiare in Europa». Inoltre l’allargamento dell’Ue rafforza l’etica dell’assistenza familiare in Europa. Fra le questioni alle quali gli Stati dovranno prestare attenzione vi è la

⁵ Sia nei nuovi che nei vecchi paesi membri dell’Ue le attività di cura informali raggiungono il punto più alto a metà del ciclo vitale. Il livello di attività è all’incirca pari tra le persone economicamente attive, i pensionati e le persone prive di impiego.

produzione di *welfare*, e in particolare di cura, nell'ambito familiare. A tale proposito è essenziale il «potenziale di cura», cioè la disponibilità e la capacità delle persone di assistere i loro familiari. Secondo le ricerche sui modelli di assistenza, ciò che davvero conta a questo riguardo è la presenza delle mogli (coloro che di fatto si prendono maggior cura delle persone anziane), delle figlie e delle sorelle (De Jong Gierveld, 1998). La diminuzione della popolazione e la crescita della mobilità riducono il potenziale di cura. Naturalmente anche la volontà di assistere è messa in discussione, mentre al centro dell'attenzione sembrano porsi (in termini di volontà di assistere da parte delle nuove generazioni) la qualità dei rapporti tra genitori e figli. Le indagini più recenti indicano tuttavia che la solidarietà intergenerazionale è forte in tutta Europa. Le generazioni più giovani manifestano la volontà di assistere i loro parenti più anziani. Allo stesso modo l'attuale generazione più anziana sembra volersi assumere una parte dei costi dell'assistenza, e non chiede di spostarne l'onere sulle nuove generazioni più di quanto non facciano i giovani stessi (Alber e Fahey, 2004).

4. La problematizzazione dell'intervento dello Stato

In tutto ciò il ruolo dello Stato è centrale. La sfida più importante della, e per la, politica della famiglia può essere considerata quella mirata a riconciliare la modernizzazione delle relazioni familiari con i bisogni economici, sociali e demografici della società (Kaufmann, 2002, p. 462). Resta tuttavia questione aperta e di difficile soluzione stabilire in che misura lo Stato debba facilitare questo tragitto. È fin troppo facile individuare argomenti contro l'approccio interventista. Lasciate a se stesse le famiglie sarebbero forse capaci di superare meglio le tempeste che incontrano lungo la strada. Le politiche interventiste sono inoltre più esposte agli effetti negativi dell'ingegneria sociale. Altrettanto validi sono però gli argomenti contrari, non ultima l'idea che le politiche della famiglia siano parte integrante delle future società di mercato europee. Il fatto poi che le persone abbiano aspettative elevate riguardo alla loro vita familiare – e che allo stato attuale considerino inappagate tali aspettative – può rendere vano il tentativo dei governi di evitare che le politiche in atto producano effetti particolari sulla vita delle famiglie (Alber e Fahey, 2004).

In ogni caso gli Stati non sono indifferenti. Anche se non può essere sempre definita «politica per la famiglia», l'iniziativa dei governi in

materia di famiglia è in espansione in tutta l'Europa occidentale e la «questione familiare» è all'ordine del giorno nel dibattito politico contemporaneo.⁶ Come sottolinea Martin (2004, p. 14), la «questione familiare» è considerata ormai una componente della «questione sociale», mentre è sempre più dibattuto il contributo della famiglia all'ordine, alla stabilità e all'inclusione sociale. In un precedente saggio (Daly, 2004b) sono state messe a fuoco diverse caratteristiche delle politiche dei paesi dell'Europa occidentale in favore della famiglia e capaci di rispondere ai cambiamenti che la riguardano. Va detto al riguardo che non vi è una sola e univoca risposta da parte degli Stati, e che l'Europa è stata caratterizzata storicamente da differenti modelli di politica familiare. È possibile tuttavia individuare alcune tendenze generali nelle attuali politiche.

Oggi in Europa, è stato detto, le politiche in materia di famiglia hanno due tipi di approccio. Uno è di tipo strumentale, in considerazione del fatto che in via originaria le politiche sono orientate ad affrontare particolari «problemi» della vita familiare (impiego o sottimpiego delle madri, responsabilità dei padri, qualità dei rapporti genitori-figli, povertà, benessere dei figli, stabilità familiare, ordine sociale). Un secondo approccio – dominato da espressioni liberali come «qualità», «opportunità» e «auto-realizzazione» – si è ormai affiancato al primo, ed è caratterizzato innanzitutto dalla presa d'atto della disaffezione nei confronti di alcune condizioni legate alla scelta di avere figli nell'odierna società di mercato (basso reddito, mancanza di opportunità di impiego per le donne e, allo stesso tempo, ridotta opportunità di assistere i membri della famiglia). Vi è tuttavia un altro aspetto che emerge da entrambi gli approcci, e che si presta alla critica sul modo in cui le persone, in particolare i genitori, gestiscono le proprie vite familiari. Questo tipo di discorso serve a giustificare il valore che la politica sociale attribuisce alla *performance* dei ruoli e delle responsabilità familiari e la maggiore regolazione da parte dello Stato per quanto riguarda la natura e la qualità delle attività e delle relazioni legate alla famiglia.

In termini di politiche concrete, il nocciolo della questione è costituito oggi dal rapporto sempre più stretto tra politica della famiglia e politica occupazionale. Le misure per la «riconciliazione tra lavoro e famiglia» sono un tema dominante nel dibattito europeo, in particolare quello relativo alla politica Ue sul rapporto famiglia-lavoro. Far sì che i lavoratori possano occuparsi della famiglia, con tutte le responsabi-

⁶ Vedere i diversi contributi nella raccolta pubblicata da Knijn e Komter (2004).

lità connesse e, allo stesso tempo, far sì che le esigenze o i desideri della famiglia non impediscano agli adulti che ne abbiano le capacità di avere e mantenere un lavoro retribuito sono alcuni tra gli obiettivi politici più ricorrenti. Le più accreditate politiche ad essi mirate sono i crediti d'imposta, i congedi parentali o per fini di cura, e le misure per l'assistenza all'infanzia. Senza contare l'estensione dei sussidi generali, o generici, alle famiglie con figli, il sostegno finanziario alle famiglie è oggi mirato a costi specifici legati all'occupazione, come quelli associati alla fornitura di servizi o alla perdita del (potenziale) salario. Si tratta di un cambiamento significativo se si considera che in Europa, tradizionalmente, il sostegno finanziario alle famiglie era diretto ad assisterle con i costi diretti legati alla crescita dei figli (ad esempio quelli per alimentazione, vestiario e istruzione).

Una tendenza che emerge contemporaneamente nelle politiche per la famiglia è la sostituzione di un «modello familiare» con un altro. Per dirla in modo diverso: nelle politiche per la famiglia permane il problema della apparente genericità. Il modello di famiglia storicamente più diffuso a cui si è ispirata la politica sociale nei paesi europei è stato quello del procacciatore di reddito/casalinga. Lo stereotipo di famiglia oggetto delle politiche odierne è differente, ma ugualmente parziale: la famiglia che lavora, nella quale l'uomo adempie al suo obbligo di essere padre attivo emotivamente ed economicamente, e la donna agisce come buona cittadina svolgendo un lavoro retribuito. L'impronta di questo modello di famiglia si riflette nelle politiche che incoraggiano e istituzionalizzano l'impiego per ambedue i genitori.

In terzo luogo si stanno smarrendo alcuni principi che ispirano la politica per la famiglia. Tradizionalmente in Europa la politica per la famiglia ha costituito un terreno della politica sociale con tratti piuttosto distinti, che hanno posto l'accento (con variazioni tra i diversi sistemi nazionali) sulla promozione della fertilità, sul problema della povertà, sulla ricerca di un livello orizzontale di equità (nel senso di compensare le famiglie con figli riducendo la loro condizione di disparità rispetto alle famiglie senza figli) e, più di recente, sulla parità tra i generi (Wennemo, 1994; Gauthier, 1996). Negli anni, la politica a favore della natalità è declinata, tant'è vero che oggi in Europa l'equità e la lotta alla povertà sono in genere meno visibili in quanto principi ispiratori del sostegno alla famiglia rispetto al passato (anche se nella retorica occupano tuttora uno spazio notevole). In particolare il crescente consenso politico in materia di «riconciliazione» ha finito per offuscare l'interesse per l'equità e, in alcuni casi, per alterare la funzione

compensativa e assistenziale della politica per la famiglia (non è infrequente sentire oggi, ad esempio, che le indennità per i figli si riferiscono al pagamento dei servizi di assistenza all'infanzia). L'odierna politica per la famiglia tende anche a prestare meno attenzione alla parità fra i generi (va detto però che, al di fuori della Scandinavia, quest'ultima non era profondamente innestata nella politica per la famiglia come lo sono stati altri principi). Ciò non significa che in Europa la politica per la famiglia e la politica sociale non abbiano a che fare con questioni legate al genere. In realtà invece lo sono. Basta considerare l'attenzione posta al maggiore coinvolgimento dei padri nella vita dei figli attraverso l'estensione dei congedi di paternità e di quelli parentali. Tuttavia il linguaggio e la problematica della politica sociale odierna tendono verso la neutralità di genere, e così le differenze o le disuguaglianze di genere e la specifica situazione delle donne non vengono di per sé problematizzate ai fini della politica sociale o di quella per la famiglia (Daly, 2004b).

Il materiale presentato in questo saggio intende richiamare l'attenzione sulla necessità di diversificare l'intervento delle politiche per la famiglia. Ciò non sta avvenendo. Direi anzi che, di fronte alla diversità che si riscontra sul terreno della famiglia/nucleo familiare, e ai diversi tipi di approccio alla famiglia assunti storicamente dalle politiche sociali nei sistemi di *welfare* europei (Saraceno, 1997), le politiche per la famiglia stanno diventando più anguste. La relazione più stretta tra politica familiare e politica occupazionale e l'offuscamento, rispetto al passato, di alcuni principi di base della «politica per la famiglia» testimoniano l'attenzione posta nei confronti di un singolo modello di famiglia. In generale, è possibile osservare una serie di scissioni, e non è la prima volta che ciò avviene, tra vita della famiglia e politica per la famiglia. Sono tre i motivi principali per cui le attuali politiche sono destinate a deludere le aspettative degli europei.

Il primo riguarda la sicurezza finanziaria e il benessere delle famiglie con figli. Come abbiamo visto, la scelta di avere figli è associata con un vincolo di reddito e con un relativo svantaggio rispetto ad altri settori della popolazione. In chiave di intervento politico, le sfide decisive al riguardo sono la redistribuzione e il raggiungimento di un equilibrio fra equità orizzontale e verticale. Data la relazione sempre più stretta fra dimensione ampia della famiglia e basso reddito, occorre che le politiche si concentrino maggiormente sull'equità verticale. Inoltre, come affermano Alber e Fahey (2004) e altri, gli interventi devono avere anche una portata orizzontale (in termini di redistribu-

zione di risorse e opportunità tra chi ha figli e chi non ne ha). Alla luce del crescente divario generazionale nei livelli di povertà, a scapito dei figli, resta essenziale l'orientamento anti-povertà (Clarke e Joshi, 2003).

Il secondo motivo riguarda la fertilità e l'educazione dei figli (che andrebbero prese in esame congiuntamente). Si tratta senza dubbio di questioni difficili da affrontare in chiave politica. Considerandole dal punto di vista storico, Gauthier (1996) afferma che l'attenzione al declino della fertilità è ciò che ha spinto maggiormente i governi a intervenire in materia di politica per la famiglia. L'esperienza dimostra che le politiche pro-natalità avrebbero migliore effetto se mirate (anche) a coloro per i quali sono più alti i costi legati alla scelta di avere figli (donne con capacità elevata di produrre reddito). L'efficacia di un approccio concentrato esclusivamente su trasferimenti di denaro più generosi è modesta, dato che i benefici non saranno mai così alti da motivare ad avere figli persone appartenenti a categorie di reddito più alte. Afferma Strohmeier (2002, p. 335) a proposito della Germania: «Nonostante la particolare enfasi con cui viene presentato l'intervento economico nel profilo politico nazionale, la mancanza di denaro è una motivazione solo per coloro che hanno già figli, ma non è la ragione principale della rinuncia ad avere figli da parte di coloro che non ne hanno». I problemi principali sono, piuttosto, la limitata partecipazione sociale ed economica delle donne, il permanere di una relativa disparità nella divisione del lavoro all'interno delle famiglie e i vincoli cui sono sottoposte le persone (tanto uomini che donne) nella cura dei loro familiari.

Il terzo motivo è l'incapacità, o la mancanza di volontà, da parte dei politici di soddisfare la voglia di qualità delle persone nella loro vita familiare. La qualità è spesso vittima delle scelte di compensazione, soprattutto tra famiglia e mercato del lavoro o tra volontà di avere figli e *partnership*. Va precisato tuttavia che le persone intendono la qualità in modo nient'affatto unidimensionale. Essa è strettamente correlata alla diversità, nel senso che ciò che costituisce la qualità può cambiare a seconda dei progressi della vita familiare. Le politiche a favore delle compensazioni sono necessarie, essendo quelle che riconoscono la diversità delle situazioni di vita familiare lungo un intero arco di vita. Al momento attuale lo Stato appare intrappolato nelle sabbie mobili della fuga dalla famiglia (soprattutto da parte delle donne) e della prevalenza della logica del mercato. Difficilmente queste due idee, che negli anni recenti hanno avuto lo spazio maggiore, avranno risposte sufficienti. Alla radice vi sono questioni che riguardano il modo in cui

gli attori dello Stato considerano l'impegno in materia di famiglia e di relazioni tra famiglia, mercato e Stato. Oggi non sembrano capaci, più di quanto siano stati in passato, di soddisfare le preferenze delle persone in materia di vita familiare.

Riferimenti bibliografici

- Alber J. e Fahey T., 2004, *Perceptions of Living Conditions in an Enlarged Europe*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublino.
- Alber J. e Köhler U., 2004, *Health and Care in an Enlarged Europe*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Condition, Dublino.
- Beck U. e Beck-Gernsheim E., 1995, *The Normal Chaos of Love*, Polity Press, Cambridge.
- Boh K., 1989, *European Family Life Patterns - A Reappraisal*, in K. Boh, M. Bak, C. Clason, M. Pankratova, J. Qvortrup, G.B. Sgritta e K. Waerness (a cura di), *Changing Patterns of European Family Life: A Comparative Analysis of 14 European Countries*, Routledge, Londra, pp. 265-98.
- Brannen J., 1999, *Reconsidering Children and Childhood: Sociological and Policy Perspectives*, in S.B. Silva e C. Smart (a cura di), *The New Family?*, Sage, Londra, pp. 143-58.
- Cantillon B., 1998, *Changing Families, Changing Social Security*, in K. Matthijs e A. Van den Troost (a cura di), *The Family: Contemporary Perspectives and Challenges*, Leuven University Press, Leuven, pp. 223-242.
- Clarke L. e Joshi H., 2003, *Children's Changing Families and Family Resources*, in A.-M. Jensen e L. McKee (a cura di), *Children and the Changing Family Between Transformation and Negotiation*, Routledge Falmer, Londra, pp. 15-26.
- Daly M., 2000, *A Fine Balance? Women's Labour Market Participation Patterns in International Comparison*, in F. Scharpf e V. Schmidt (a cura di), *From Vulnerability to Competitiveness: Welfare and Work in the Open Economy*, Oxford University Press, Oxford, vol. II, pp. 467-510.
- Daly M., 2004a, *Families and Family Life in Ireland Challenges for the Future*, Department of Social and Family Affairs, Dublino.
- Daly M., 2004b, *Changing Conceptions Of Family And Gender Relations In European Welfare States And The Third Way*, in J. Lewis e R. Surrender (a cura di), *Welfare State Change: Towards a Third Way?*, Oxford University Press, Oxford, pp. 135-154.
- De Jong Gierveld J., 1998, *Intergenerational Relationships and Solidarity Within The Family*, in K. Matthijs e A. Van den Troost (a cura di), *The Family:*

- Contemporary Perspectives and Challenges*, Leuven University Press, Leuven, pp. 31-49.
- Du Bois-Reymond M., 1998, *Negotiation Strategies in Modern Families: What Does It Mean for Global Citizenship?*, in K. Matthijs e A. Van den Troost (a cura di), *The Family: Contemporary Perspectives and Challenges*, Leuven University Press, Leuven, pp. 57-71.
- Engelhardt H. e Prskawetz A., 2004, *On the Changing Correlation between Fertility and Female Employment Over Space and Time*, «European Journal of Population», n. 20, pp. 35-62.
- Eurostat, 2002a, *Women and Men Reconciling Work and Family Life*, «Statistics in Focus, Population and Social Conditions», n. 9/2002, Eurostat, Lussemburgo.
- Eurostat, 2002b, *More Women than Men Living in Workless Households*, «Statistics in Focus, Population and Social Conditions», n. 15/2002, Eurostat, Lussemburgo.
- Eurostat, 2003a, *First Results of the Demographic Data Collection for 2002 in Europe*, «Statistics in Focus, Population and Social Conditions», n. 2/2003, Eurostat, Lussemburgo.
- Eurostat, 2003b, *Trends in Households in the European Union: 1995-2025*, «Statistics in Focus, Population and Social Conditions», n. 24/2003, Eurostat, Lussemburgo.
- Eurostat, 2004a, *Household Formation in the Eu - Lone Parents*, «Statistics in Focus, Population and Social Conditions», n. 5/2004, Eurostat, Lussemburgo.
- Eurostat, 2004b, *First Results of the Demographic Data Collection for 2003 in Europe*, «Statistics in Focus, Population and Social Conditions», n. 13/2004, Eurostat, Lussemburgo.
- Fahey T. e Spéder Z., 2004, *Fertility and Family Issues in an Enlarged Europe*, Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublino.
- Gauthier A. H., 1996, *The State and the Family. A Comparative Analysis of Family Policies in Industrialized Countries*, Clarendon, Oxford.
- Gershuny J., 2000, *Changing Times: Work and Leisure in Post-Industrial Society*, Oxford University Press, New York.
- Giddens A., 1992, *The Transformation of Intimacy*, Polity Press, Cambridge.
- González-López M., 2002, *A Portrait of Western Families: New Models of Intimate Relationships and the Timing of Life Events*, in A. Carling, S. Duncan e R. Edwards (a cura di), *Analysing Families: Morality and Rationality in Policy and Practice*, Routledge, Londra, pp. 21-47.
- Jensen A.-M., 2003, *For the Children's Sake: Symbolic Power Lost?*, in A.-M. Jensen e L. McKee (a cura di), *Children and the Changing Family between Transformation and Negotiation*, Routledge Falmer, Londra, pp. 134-48.
- Kaufmann F.-X., 2002, *Politics and Policies towards the Family in Europe: A Framework and an Enquiry into Their Differences and Convergences*, in F.-X. Kaufmann, A. Kuijsten, H.-J. Schulze e K.P. Strohmeier (a cura di), *Fa-*

- mily Life and Family Policies in Europe*, vol. 2, *Problems and Issues in Comparative Perspective*, Oxford University Press, Oxford, pp. 419-90.
- Knijn T. e Komter A. (a cura di), 2004, *Solidarity between the Sexes and the Generations Transformations in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Kuijsten A., 2002, *Variation and Change in the Forms of Private Life in the 1980s*, in F.-X. Kaufmann, A. Kuijsten, H.-J. Schulze e K.P. Strohmeier (a cura di), *Family Life and Family Policies in Europe*, vol. 2, *Problems and Issues in Comparative Perspective*, Oxford University Press, Oxford, pp. 19-68.
- Lewis J., 2003, *Gender and Welfare State Change*, «European Societies», n. 4 (4), pp. 331-357.
- Lutz W., 2004, *Emerging Demographic Issues in and for Europe: The Consequences of Delayed Childbearing*, paper presented to Irish Eup residency Conference «Families, Change and Social Policy in Europe», Dublino, 13-14 maggio.
- Martin C., 2004, *The Rediscovery of Family Solidarity*, in T. Knijn e A. Komter (a cura di), *Solidarity between the Sexes and the Generations Transformations in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 3-17.
- Matthijs K. e Van den Troost A., 1998, *The Perception of Private Life Forms. An Empirical Study of Louvain Students*, in K. Matthijs e A. Van den Troost (a cura di), *The Family: Contemporary Perspectives and Challenges*, Leuven University Press, Leuven, pp. 111-133.
- Oecd, 2001, *Employment Outlook*, Oecd, Parigi.
- Rubery J., Smith M., Fagan C. e Grimshaw D., 1999, *Women's Employment in Europe*, Routledge, Londra.
- Saraceno C., 1997, *Family Change, Family Policies and the Restructuring of Welfare*, in *Family, Market and Community. Equity and Efficiency in Social Policy*, Oecd Social Policy Studies, n. 21, Oecd, Parigi, pp. 81-100.
- Schulze H.-J. e Tyrell H., 2002, *What Happened to the European Family in the 1980s? The Polarization between the Family and Other Forms of Private Life*, in F.-X. Kaufmann, A. Kuijsten, H.-J. Schulze e K.P. Strohmeier (a cura di), *Family Life and Family Policies in Europe*, vol. 2, *Problems and Issues in Comparative Perspective*, Oxford University Press, Oxford, pp. 69-119.
- Strohmeier K.P., 2002, *Family Policy – How Does It Work?*, in F.-X. Kaufmann, A. Kuijsten, H.-J. Schulze e K. P. Strohmeier (a cura di), *Family Life and Family Policies in Europe*, vol. 2, *Problems and Issues in Comparative Perspective*, Oxford University Press, Oxford, pp. 321-362.
- Tyrell H. e Schulze H.-J., 2000, *Stability of Parenthood and Instability of Partnership*, in H.-J. Schulze (a cura di), *Stability and Complexity: Perspectives for a Child-oriented Social Policy*, VU Press, Amsterdam, pp. 201-219.
- Wennemo I., 1994, *Sharing the Costs of Children Studies on the Development of Family Support in the Oecd Countries*, Swedish Institute for Social Research, Stoccolma.

(Traduzione dall'inglese a cura di Carlo Gnetti)

RPS

Mary Daly

Gran Bretagna. La pratica riformista nella politica per l'infanzia

Lia Fassari, Giuseppe Mozzillo

RPS

Nel 2003, con la pubblicazione del Green Paper per l'infanzia e impegnando lo slogan «Every Child Matters», il governo inglese ha annunciato la riforma del sistema dei servizi sociali per l'infanzia, i giovani e le famiglie. La politica è ancora agli inizi cosicché non è ancora possibile valutarne gli effetti. Tuttavia l'analisi dei discorsi costruiti intorno ad essa consente di segnalare

il tipo di relazione che si crea tra sistemi di valore e meccanismi di policy, tra credenze sottese alla politica e strumenti d'implementazione ipotizzati. L'articolo che qui viene presentato analizza, sulla base del materiale documentale disponibile nella rete, le intenzioni dei policy maker sottese alla nuova politica per l'infanzia inglese indagandone, in particolare, le premesse concettuali e teoriche.

1. Il riformismo inglese

L'obiettivo di questo lavoro è descrivere la politica per l'infanzia inglese (*child policy*) e indagare le premesse concettuali e teoriche che ne stanno alla base.

Si tratta di un'analisi realizzata sul materiale documentale disponibile nella rete e pertanto si limita a leggere le intenzioni dei *policy maker* senza approfondirne gli effetti che stanno, nel frattempo, realizzandosi. Pur non facendone esplicito riferimento, la *child policy* si ispira alla «Terza Via».

Nel 1997, l'insediamento del governo laburista nasce all'insegna di tale orientamento che, nell'ambito della filosofia politica, tenta di prendere equamente le distanze sia dallo stalinismo della *Old Left* che dal liberismo della *New Right*.

Aspetti distintivi della teoria di Giddens (1997), ideatore della «Terza Via», sono l'accentuazione del concetto di inclusione sociale che rimanda ad una concezione comunitaria della società fondata sulla partecipazione degli attori sociali (in particolare associazionismo e volontariato) e l'adozione di una strategia sinergica fra pubblico e privato.

L'analisi *on desk* della politica mira ad evidenziare se e in quale misura essa presenti elementi di continuità o di rottura rispetto alla formulazione iniziale del paradigma della Terza Via. La questione che poniamo potrebbe essere così sintetizzata: dal lancio di una nuova politica, particolarmente impegnativa per il governo inglese, ed effettuata, tra l'altro, a ridosso della richiesta di fiducia per il terzo mandato, quali elementi del paradigma della Terza Via restano immutati e quali invece rivisti e, semmai, riformulati? In altri termini, vi sono stati effetti inattesi delle precedenti politiche, ispirate alla Terza Via, che hanno indotto i *policy maker* a rivedere alcuni assunti del paradigma in questione? Come vedremo, sarà difficile formulare delle risposte definitive. L'analisi dei discorsi costruiti intorno alla politica è, tuttavia, utile a cogliere la relazione tra sistemi valoriali e meccanismi di *policy*, tra credenze e strumenti, presupponendo che eventuali distonie tra questi due livelli possano influenzare i risultati e gli impatti della stessa politica. Prima di analizzare il contenuto della politica britannica per l'infanzia è forse utile richiamare alcuni elementi centrali del paradigma della Terza Via.

1.1 La Terza Via imboccata, la Terza Via ripensata

Diversi sono gli autori che si sono confrontati con l'essenza della Terza Via: White (1998), Ferrera e altri (2001), Bresser Perreira (2001), Powell e Barrientos (2002), Browne e Diamond (2004). Risulta, quindi, difficile tracciare una definizione che tenga conto delle diverse anime del dibattito, tra l'altro, ancora in corso. Gli autori sopracitati, tuttavia, convergono sull'ipotesi che l'innovazione regolativa consista nel coniugare i poli dello Stato e del mercato, dell'efficienza e della giustizia sociale. Al centro della proposta della Terza Via vi è, infatti, l'innescare di un circolo virtuoso per cui il benessere prodotto attraverso il mercato possa essere redistribuito sotto forma di servizi. Ai fini di una maggiore efficienza e qualità delle prestazioni, la formula della fornitura di tali servizi richiama, ancora una volta, la competitività attraverso il modello regolativo del quasi-mercato. Siamo di fronte ad una nuova definizione di *welfare* che tende al superamento di una sua tradizionale funzione assicurativa per attribuirgli un ruolo propulsivo nei confronti dell'economia e dello sviluppo.

Tra i discorsi che ruotano intorno alla Terza Via vi è, tra l'altro, un aspetto culturale che segna una continuità, seppure debole, con le politiche della *New Right*. Tale elemento riguarda la concezione che si ha

del destinatario delle politiche sociali (*welfare receiver*) di cui si tenta di modificare l'atteggiamento. Questi, considerato un individuo «passivo» e «insaziabile» dai neoliberisti, viene definito, dai teorici della Terza Via, come un attore «da responsabilizzare», un soggetto da sostenere in cambio del proprio coinvolgimento «attivo» nel percorso di uscita dalla condizione di svantaggio sociale.

A tali premesse che tendono ad esaltare la responsabilità individuale si associa un rafforzamento dell'elemento comunitario. La Terza Via lancia un vero e proprio appello (che nella *child policy* vedremo trasformarsi in obbligo) alle diverse componenti della società – aziende, scuole, autorità educative locali, agenzie preposte alle politiche sociali, famiglie – chiamandole a cooperare nella lotta alle disuguaglianze sociali. Si tratta di una strategia dirigista di coinvolgimento delle istituzioni locali alle quali si attribuisce un ruolo decisivo nel garantire il risultato dell'equità intesa soprattutto come uguaglianza delle opportunità di riuscita sociale.

Gli strumenti regolativi considerati idonei a concretizzare le concezioni sopra esposte sono:

- ♦ il «quasi-mercato» da cui scaturisce la competizione per i segmenti dell'offerta di servizi;
- ♦ una marcata forma di dirigismo con la centralizzazione della valutazione degli *input* (in riferimento alle risorse umane) e degli *output* del sistema sui servizi erogati.

Abbiamo, così, contemporaneamente due movimenti regolativi: l'uno caratterizzato dalla delega e dal decentramento nell'erogazione dei servizi; l'altro, segnato da un neo-centralismo sulle decisioni relative agli standard, alle modalità e alle procedure di erogazione dei servizi stessi. Per molti studiosi (Fraser, 1997; Power e Whitty, 1999) la Terza Via presenta non poche ambivalenze. In particolare, per coloro che l'hanno osservata in azione, innervata cioè nelle politiche di settore (ad esempio l'*education*), questa prospetta una problematica di fondo. Lo Stato più che svolgere un ruolo forte (in senso strutturale) di rimozione dei meccanismi di auto-riproduzione dello svantaggio sociale tende, invece, a distribuire incentivi (e sanzioni) in base al merito delle istituzioni di ottenere i risultati definiti dalle agenzie di governo. Ciò che tende a prevalere sarebbe quindi una logica di conformità a standard definiti dal centro e per di più all'interno di un quadro di azione debole sulle cause strutturali dello svantaggio e di sostanziale continuità con l'orientamento in senso mercatista della *New Right* (Ball, 1994; Power e Whitty, 1999).

Un'ulteriore problematica riguarda gli impatti delle politiche, ovvero quegli effetti inattesi o imprevisi, che scaturiscono dalla traduzione delle politiche nei contesti locali. Una delle principali assunzioni della Terza Via riguarda, infatti, la garanzia del diritto di scelta delle famiglie. Tale scelta però non coincide con l'effettiva capacità dei soggetti di esercitarla tra servizi offerti dal mercato. Come ha mostrato Hirschmann (1982)¹, esiste una certa correlazione tra scelta e condizioni di vita: alla condizione ottimale di chi è in possesso di risorse economiche e culturali per attuarla (*alert client*) si contrappone quella dei molti (*inert client*) che pur essendone formalmente in diritto sono troppo deboli per realizzarla. Pertanto, la qualità non coincide con la libertà di scelta che è a volte limitata o inesistente; effetti perversi del «quasi-mercato» si riversano sull'equità; costi di coordinamento e di integrazione pesano sull'efficienza e sull'efficacia della spesa (Pennacchi, 2002).

La Terza Via, quindi, presentandosi come una mescolanza, *pick e mix* di *Old Left* e *New Right*, di posizioni filosofiche e politiche contrapposte (Power e Whitty, 1999) «rincorre» ma non sradica la formazione dello svantaggio sociale.

Per i suoi sostenitori la Terza Via, invece, va ripensata e rilanciata proprio perché ha costituito una soluzione vincente al declino della socialdemocrazia tradizionale. L'idea centrale sta proprio nel considerare il mercato, demonizzato dalla *Old Left*, un potenziale alleato per la costruzione di una società più ricca e, di conseguenza, più giusta (Polito, 2004). Tra gli argomenti più frequenti a favore della Terza Via vi è infatti proprio l'atteggiamento nei confronti del mercato che, secondo Gamble (2004), ha segnato nell'87 una vera e propria svolta nella tradizione liberista, innovando la concezione relativa alla dinamica pubblico-privato e sottraendo alla retorica della destra il diritto di scelta dei cittadini.

Ma quali sono, quindi, gli elementi da ripensare? Secondo i fautori della Terza Via, in questa valutazione del mercato si è ecceduto, nel senso che si è sovrastimata «la capacità delle idee liberiste di riflettere un'accurata comprensione dell'economia di mercato» (Diamond, 2004,

¹ Alcune ricerche mostrano gli effetti perversi della prospettiva della scelta delle famiglie (Gerwitz, Ball e Bowe, 1995) mettendo in luce come l'ineguale distribuzione nella società di risorse economiche e di beni simbolici tenda a privilegiare quelle famiglie della *middle class* in grado di esercitare la propria capacità di scelta e di penalizzare quelle con un capitale culturale limitato (Bourdieu, 1972).

p. 29). Troppo spesso la nuova enfasi data al mercato è stata presentata «in modo non equilibrato proponendo una versione acritica della sua superiorità su tutti gli altri sistemi di fornitura dei servizi» (Gamble, 2004, p. 96).

Un'ulteriore critica riguarda il ricorso eccessivo a formule di razionalizzazione e di ingegnerizzazione delle strutture e dei processi che presiedono l'erogazione di servizi pubblici. Le riforme dei servizi pubblici sono state presentate ricorrendo ad una semantica manageriale che ha finito per oscurare la visione dell'interesse pubblico e delegittimare la forma dello stato e la democrazia (*ibidem*).

L'impressione che si trae da queste critiche è che sotto accusa sia proprio l'orientamento mercatista e il pragmatismo crudo delle riforme introdotte.

A questo proposito Corry (2004) pone una questione: si può sostenere che ciò che conti sia la funzionalità dello strumento e che, quindi, occorra essere neutri sui modi effettivi attraverso cui raggiunge l'obiettivo? La risposta dell'autore è negativa. Le riforme devono essere incarnate da istituzioni che veicolino valori e che ispirino fiducia. E ciò risulta ancora più auspicabile quando, fa notare l'autore, ci si trova di fronte a utenti incapaci – per la scarsità delle risorse possedute – di effettuare delle scelte. Potremmo proporre la stessa questione in altri termini: le caratteristiche distintive di quella denominata «amministrazione di risultato», che si distingue per l'innesto al suo interno di elementi di deregolazione, riorganizzazione, quasi-mercato, valutazione e *benchmarking*, riguardano soltanto gli aspetti attuativi, implementativi della politica o incidono sui valori di fondo? In che modo cioè, è possibile distinguere gli aspetti funzionali e manageriali da quelli culturali nell'innesto degli elementi di mercato sul *policy change*?

Il tema è messo in luce, anche se in termini più radicali, da Cuperus (2004, p. 56) che afferma come la Terza Via da «rinfrescante critica allo statalismo socialdemocratico (si sia trasformata) in una riconciliazione con il neo-liberismo americano degli anni '90».

Definita la cornice teorica entro cui si inseriscono le politiche della Terza Via e gli aggiornamenti relativi al dibattito, proponiamo, nel prossimo paragrafo, il disegno progettuale della politica per l'infanzia inglese. Ciò al fine di avere un quadro informativo sufficiente a confrontare quanto detto con le premesse concettuali di questa nuova e ambiziosa politica.

2. La politica per l'infanzia in Gran Bretagna

2.1 Origine e sviluppi

Nel 2003, con la pubblicazione del *Green Paper* per l'infanzia, impegnando lo slogan «Every Child Matters», il governo inglese annuncia la riforma del sistema dei servizi sociali per l'infanzia, i giovani e le famiglie.

La riforma del *New Labour* intercetta l'acceso dibattito in corso in questi anni nel Regno Unito sul ruolo che ogni attore sociale (dai genitori agli insegnanti, dal medico di base all'assistente sociale, dalla scuola all'intera comunità di riferimento, fino allo Stato) è chiamato a svolgere per la cura dei bambini e nella prevenzione di situazioni di disagio e abuso sui minori. L'impegno assunto dal governo laburista è quello di assicurare a tutta l'infanzia, a livello locale e nazionale, servizi socio-sanitari di base e specialistici più efficaci ed efficienti². Le autorità locali e i loro partner (le agenzie del settore pubblico e le organizzazioni del volontariato e della comunità) vengono così coinvolti in un processo di ri-modellizzazione dei servizi che investe l'intero ciclo erogativo, dalla programmazione e progettazione alla valutazione degli standard di assistenza forniti.

Nel corso del 2004 il programma di riforma è stato ulteriormente specificato da una serie di documenti³ che hanno reso evidente il quadro valoriale e il *frame* concettuale sottesi alla riforma. In questi si ribadiscono gli elementi distintivi della politica: la centralità dei soggetti/utenti nella riorganizzazione dei servizi; la cooperazione e integrazione tra quanti operano nell'ambito della programmazione, produ-

² Nel *Green Paper* il governo dichiara di aver introdotto alcune misure con l'obiettivo di garantire ad ogni bambino una concreta *chance* di successo nella vita. Nello stesso documento si sottolineano i significativi miglioramenti realizzati in ambito educativo, nel decremento delle gravidanze tra le giovanissime, nella riduzione dei comportamenti offensivi tra i bambini, nel campo del sostegno alle famiglie. Nonostante i miglioramenti introdotti, viene segnalato che una significativa minoranza di bambini e di giovani in Uk vive ancora esperienze problematiche che impediscono il raggiungimento di buoni risultati. Tra i problemi più rilevanti resta l'abbandono scolastico (*truancy*); molti giovani tra i 16 e i 18 anni sono esclusi da percorsi educativi scolastici e da attività di formazione professionale.

³ In particolare, cfr. *Every Child Matters: next step* (aprile 2004) ed *Every Child Matters: a Change for Children* (dicembre 2004).

zione ed erogazione dei servizi; la necessità di operare un cambiamento culturale nel mondo delle professioni che ruota intorno all'infanzia. Attraverso il materiale documentale raccolto si comprende come il principale obiettivo della politica sia stimolare la cooperazione e l'intesa delle strutture (agenzie pubbliche e reti locali) e dei processi di cura e di assistenza all'infanzia.

L'avvio della riforma è preceduto da una consultazione pubblica volta a raccogliere i bisogni in termini di servizi sociali degli utenti finali. Il primo dato emerso è la richiesta di servizi preposti ad intervenire in maniera preventiva sulle situazioni di disagio sociale. Le aspettative degli utenti hanno costituito la base per la formulazione di risultati prioritari intorno ai quali ruota l'intero programma di riforma. Questi fanno riferimento ad una costellazione di diritti da garantire e salvaguardare attraverso l'intervento pubblico. Si tratta, in particolare, di: salute (*being healthy*); protezione e sicurezza (*staying safe*); crescita e sviluppo (*enjoying and achieving*); partecipazione positiva (*make a positive contribution*); benessere economico (*economic well-being*).

Il quadro dei risultati coincide con la programmazione di alcuni interventi settoriali (*micropolicy*) che dovrebbero garantire l'integrazione e una maggiore efficacia ed efficienza dei servizi (vedi tab. 1). Seguendo l'approccio manageriale adottato per la definizione dei risultati, ciascuna politica settoriale è sistematicamente scomposta in un insieme di azioni pianificate nel medio-lungo periodo e di strumenti di realizzazione (sia per quanto compete al livello centrale che a quello locale). In alcuni casi, si tratta di azioni già avviate negli ultimi anni e definite come «buone pratiche» da diffondere in tutto territorio nazionale (come nel caso, ad esempio, dei programmi locali di *Sure Start*⁴). In altri casi, le azioni programmate introducono delle novità organizzative, come, ad esempio, l'istituzione di nuove cariche pubbliche. Si mette a punto, cioè, un nuovo sistema di *governance* e di responsabilità pubblica sui servizi resi (*accountability*) e si interviene nella ridefinizione dei ruoli e delle professionalità degli operatori che agiscono verso le agenzie di fornitura dei servizi (*workforce reform*).

Nelle successive pubblicazioni al *Green Paper*, in particolare in *Every Child Matters: a Change for Children* (dicembre 2004), il governo illustra il

⁴ Tra le *micropolicies* messe in campo vi è la creazione di un *network* di centri (*Sure Start Children's Centres*) collocati in aree svantaggiate. I centri si caratterizzano per l'offerta di servizi integrati di formazione scolastica primaria (*early education*), e di assistenza quotidiana (*full day care*), di servizi sanitari, di supporto alle famiglie.

modello organizzativo della riforma a livello locale (*Children's Trust*), le competenze e gli obiettivi da raggiungere. La tendenza alla razionalizzazione dei processi viene confermata dall'adozione di una strumentazione di stampo aziendale in cui si definiscono i tempi di realizzazione, gli obiettivi di medio e lungo periodo e gli standard di intervento⁵.

L'attuazione delle politiche annunciate nel *Green Paper* ha inizio con l'approvazione da parte del Parlamento del *Children Act 2004* che nei documenti ufficiali viene definito come la «spina dorsale» del *policy change*.

2.2 La dinamica centro-periferia

Il *Children Act 2004* definisce e regola funzioni, competenze e responsabilità di chi opera rispettivamente a livello centrale e a livello locale. Al primo, si attribuiscono le funzioni di controllo e di supervisione delle attività realizzate nell'ambito dei servizi per l'infanzia e la verifica dei risultati raggiunti; al secondo, si delegano maggiori responsabilità e discrezionalità decisionale anche se all'interno di un quadro che obbliga gli attori locali coinvolti nel *child care* a cooperazione. Pur confermando, quindi, un forte potere decisionale del livello centrale, il modello regolativo istituito con il *Children Act 2004* accentua il ruolo delle leadership locali alla guida del cambiamento.

Il livello centrale presidia il processo di attuazione della riforma attraverso la valutazione del Piano strategico (*Children and Young People Plan*) la cui stesura è richiesta alle autorità locali. Il Segretario di Stato potrà, infatti, procedere all'invio di ispezioni periodiche dei servizi offerti⁶. Queste sono condotte sulla base dei parametri stabiliti nel *framework* predisposto dal *Chief Inspector of Schools*.

⁵ Il documento presenta, in appendice, una strumentazione aziendalista (*project management*) a supporto del raggiungimento dei risultati. Questo si compone di: l'*Outcomes framework* in cui scompongono i cinque risultati in ulteriori obiettivi intermedi; un set di indicatori che ne consentono la misurazione; i criteri adottati dagli ispettori per la valutazione del lavoro svolto dalle agenzie preposte e, in particolare, del contributo fornito da ciascuna agenzia al raggiungimento del risultato; la *Time-line* che stabilisce i tempi di realizzazione delle azioni; la sequenza degli obblighi a cui l'azione di governo deve conformarsi.

⁶ La legge individua 9 soggetti preposti alla realizzazione delle ispezioni: *Chief Inspector of Schools*, *Adult Learning Inspectorate*, *Commission for Social Care Inspection*, *Commission for Healthcare Audit and Inspection*, *Audit Commission for Local Authorities and the National Health Service*, *Chief Inspector of Constabulary*, *Her Majesty's Chief Inspector of Court Administration*, *Chief Inspector of Prisons*.

In aggiunta alla valutazione dell'operato degli attori implicati nella riforma e alla loro capacità di integrarsi, al livello centrale spetta, inoltre, il dovere di verificare che i bisogni dei soggetti, soprattutto di coloro che vivono in una situazione di deprivazione socio-economica, siano costantemente monitorati. La preoccupazione del governo di assicurare una più equa inclusione si concretizza nell'istituzione del ruolo di «Commissario per i bambini» (*Children's Commissioner*) al quale viene assegnata la funzione di garante degli interessi dell'infanzia e della partecipazione di questi all'*iter* decisionale di provvedimenti che la riguardano.

Il ruolo dell'attore pubblico viene, inoltre, rafforzato con l'istituzione di due nuove cariche: il *Director of Children's Service* e il *Lead member for children's service*. Il primo svolge funzioni nell'ambito dei servizi educativi (esclusi quelli che riguardano la scuola superiore) e dei servizi socio-sanitari a livello centrale; il secondo, *Lead member*, a livello di comunità locale.

2.3 Il modello dell'integrazione

Una delle principali critiche mosse al sistema inglese dei servizi pubblici riguarda la sua diffusa inefficacia e inefficienza nonostante l'offerta sul territorio sia ampia e variegata. I problemi più rilevanti riguardano la dispersività delle risorse professionali e delle risorse informative, oltre che di quelle economiche. Le cause sono attribuite alla sostanziale mancanza di integrazione tra agenzie, attori, processi e, quindi, *output* del sistema dei servizi. Soprattutto, l'impossibilità di ottenere informazioni integrate sul singolo utente costituisce un limite all'erogazione di servizi centrati su bisogni individuali. Per questo motivo, la riforma viene presentata, innanzitutto, come politica di integrazione dell'esistente. L'obiettivo della *policy*, nell'arco di dieci anni, è quello di realizzare l'integrazione delle strutture presenti sul territorio nei diversi settori (dall'educazione alla sanità, dall'accoglienza ai servizi di affidamento e di adozione). Strutture, processi e servizi confluiranno, infatti, in un'unica organizzazione denominata *Children Trust* delegata ad erogare servizi educativi, sociali e sanitari integrati per l'infanzia e i giovani.

Oltre a rappresentare il luogo fisico dell'integrazione, il *Children's Trust* può essere considerato il modello organizzativo della riforma (fig. 1); assume, infatti, la forma di un bersaglio al cui centro si trovano bisogni dell'infanzia, del mondo giovanile ma anche delle famiglie e della

comunità. Come si nota, man mano che i cerchi si espandono verso l'esterno, il modello integra i servizi *front-line*, i processi, le priorità strategiche e le strutture. Ciascuna autorità locale istituirà il proprio *Children's Trust* che potrà fornire i servizi in modo autonomo oppure affidarli ad organizzazioni pubbliche, private o del settore del volontariato.

Il modello del *Children's Trust* costituisce lo snodo della politica e lo strumento di comunicazione della cultura dell'integrazione. Frequente è il richiamo all'esigenza di superare il modello burocratico di fornitura dei servizi a cui si attribuisce il limite della frammentarietà e dell'isolamento tra le sue diverse parti.

Figura 1 - Il modello del *Children's Trust*



Fonte: Dfee, *Every Child Matters: a Change for Children*, 2004.

Agenzie e strumenti

Il *Children Act* specifica quali sono le agenzie che costituiscono i principali partner delle autorità locali: i distretti locali, la polizia, gli *Youth Offending Teams*, le *Strategic Health Authority* e i *Primary Trust Care*, il *Learning and Skills Council*. A questi, e naturalmente alle autorità locali, si chiede di istituire e gestire un fondo finanziario comune. Il luogo di composizione della pluralità degli attori è rappresentato dal *Local Safeguarding Children Board* (Lscb), che presiede il coordinamento e la verifica dell'efficacia delle azioni messe in campo per il raggiungimento dei risultati. È attraverso questo nuovo organo istituzionale locale che si concretizza l'idea di «strategia integrata» promossa dal modello del *Children Trust*.

Il campo di azione dell'integrazione è costituito dal già citato *Children and Young plan*. In esso si specificano le azioni messe in campo dal Lscb e dalle agenzie che collaborano con l'autorità locale.

In ogni caso, il *Children Act* definisce un *framework* per la cooperazione (obbligatoria) tra le autorità locali e i loro partner, inclusi i settori del volontariato e le figure professionali dell'assistenza all'infanzia.

Servizi e professioni

Lo scenario delineato dalla politica e, in particolare, il modello del *Children's Trust*, prevede la creazione di centri specialistici denominati *children centres* e *extended schools*⁷. Nell'ambito di tali centri specialistici operano team multidisciplinari specializzati in grado di rispondere efficacemente ai bisogni differenziati dell'utenza. In questa logica si colloca la revisione delle qualifiche e degli standard occupazionali delle figure professionali dedicate all'infanzia. Un obiettivo successivo è quello di definire un quadro comune di conoscenze e competenze di tali figure al fine di uniformare la qualità delle prestazioni per tutto il territorio nazionale.

Informazioni

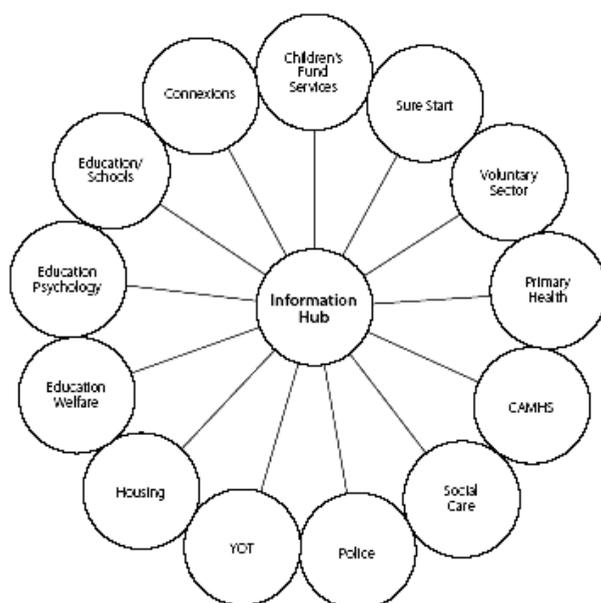
L'obbligo imposto dal *Children Act 2004* alle autorità locali e ai loro partner di cooperare al fine di assicurare maggior benessere ad ogni bambino presuppone, nell'ottica del *policy maker*, l'esistenza di un sistema più efficace di condivisione delle informazioni⁸. Attraverso

⁷ Si tratta di scuole che operano come centro di servizi estendendo le proprie attività anche alla fornitura di servizi sociali.

⁸ Per favorire questo processo, il governo britannico ha finanziato, per il biennio 2004-2005, con oltre un milione di sterline la sperimentazione, in quindici autorità locali, di un nuovo sistema (detto sistema Irt, cioè *Identification, Referral and Tracking*) basato sul principio che ogni singola informazione relativa ad un sog-

l'istituzione di propri database, le autorità locali entrerebbero in possesso di file che riguardano informazioni su singoli soggetti. La disponibilità di accesso a tali informazioni alle agenzie di fornitura dei servizi consentirebbe agli operatori di intervenire in modo più efficace oltre che evitare la duplicazione dell'intervento. L'esistenza del database, tuttavia, contenendo informazioni sulla famiglia di origine del bambino o del giovane, solleva non pochi problemi relativamente alla tutela della *privacy* dei soggetti⁹.

Figura 2 - Il modello dell'Information hub



Fonte: Dfee, *Every Child Matters*, 2003.

getto/utente venga registrata su un file storico relativo al soggetto. Il file sarebbe poi reso disponibile agli operatori autorizzati alla consultazione del database che lo contiene.

⁹La proposta del Governo di istituire un *identification number* (Id) per ogni bambino ha suscitato la reazione di alcune associazioni di genitori e famiglie preoccupate di un uso scorretto o improprio delle informazioni contenute nei database delle autorità locali. Il *Children Act 2004* ha ulteriormente regolamentato la materia stabilendo quali soggetti sono autorizzati all'utilizzo della banca dati e al trattamento delle informazioni.

2.4 Riflessioni in corso d'opera

Abbiamo fin qui descritto i contenuti della politica così come enunciati nei documenti ufficiali. Per molti aspetti, incorporando gli elementi di *Community*, *Opportunity*, *Responsability* e *Accountability* (Le Grand, 1998), la politica si ispira alla Terza Via. In essa si combinano il livello individuale (opportunità) e quello collettivo (comunità), gli aspetti etici (responsabilità) e i linguaggi manageriali (*accountability*). I discorsi valoriali che la «incorniciano» mettono in risalto soprattutto l'orientamento ad un *welfare* di tipo universalistico, facendo prevalere le ragioni del *welfare* e dell'inclusione sociale.

Per quanto riguarda invece le modalità della regolazione, in continuità con la Terza Via, si nota il ricorso alle *partnership* locali (*governance through networks*) quale alternativa al mercato e alla gerarchia. Su questo però occorre aggiungere che una minore enfasi è posta sul ruolo del mercato quale migliore formula per l'efficienza e l'efficacia del servizio. Resta immutata, invece, la logica dirigista e l'impronta manageriale della politica che si caratterizza proprio per un'accentuazione dei sistemi di *accountability*. In relazione a questo ultimo punto, osserviamo una maggiore finalizzazione della strumentazione manageriale, un suo utilizzo come mezzo (e non scopo in sé) ai fini dell'equità. Non mancano, inoltre, ipotesi di reintroduzione di politiche passive come, ad esempio, il trasferimento monetario a chi ne ha più bisogno.

Cercheremo, in questo paragrafo, di esplorare meglio quanto detto e riproporne una breve sistematizzazione distinguendo i valori che informano la *policy* dagli strumenti regolativi adottati per attuarla e successivamente proporre, in tali ambiti, alcune riflessioni.

Come già osservato, tra i valori manifesti recepiti dalla politica troviamo:

- ♦ il rilancio dell'universalismo dei servizi. Un approccio che pone al centro il diritto universale di ogni bambino di essere sano, economicamente e socialmente sicuro, felice e partecipe alla società; Daly (2004) nota, inoltre, come si è in presenza di un riconoscimento del bambino quale agente sociale che ha il diritto di instaurare una relazione diretta con lo Stato senza mediazioni da parte dei genitori;
- ♦ una forma ancora più accentuata di comunitarismo per cui le componenti della società (attori individuali e collettivi) sono responsabili del conseguimento del benessere e della sicurezza sociale. La cooperazione costituisce un obbligo normativo e sociale

che protegge la comunità dagli eccessi dell'individualismo imperante che rischia di minare la coesione sociale e la solidarietà;

- ♦ l'enfasi sull'inclusione di chi è portatore di uno svantaggio sociale e/o economico; l'obiettivo è la riduzione dei *gap* al fine di garantire a tutti una «concreta» *chance* e realizzare, quindi, una società che sia meritocraticamente equa.

Tra gli elementi che intervengono sul modello regolativo emergente dalle scelte dei *policy maker* rileviamo:

- ♦ il superamento delle politiche di settore verso un paradigma integrato delle politiche pubbliche. Il riferimento ai diritti dell'infanzia appare prioritario, ma, ad una più attenta analisi, la *policy* assimila un forte orientamento all'occupabilità. Si caratterizza anche come misura straordinaria per far crescere la popolazione attiva nel mercato del lavoro. Affidando i bambini ai servizi, infatti, i genitori sono messi nella condizione di conciliare lavoro e carichi familiari. Le politiche sociali della Terza Via mirano, infatti, all'obiettivo di massimizzare l'occupazione e l'occupabilità (Bonoli e Powell, 2004);
- ♦ lo spostamento dal *government* alla *governance* attraverso l'attivazione di reti locali. Lo Stato ritira il proprio monopolio di risorse e conoscenza nella gestione del bene pubblico e si rivolge ad una pluralità di istituzioni interdipendenti che provengono dal mondo pubblico, privato e del terzo settore. Questo ruolo di *meta-governance* prevede il ricorso a tecniche di governo a distanza dei processi e dei risultati. E conduce a inventare nuove formule di coordinamento basate sulla *partnership* tra pubblico e privato, tra pubblico e terzo settore (*social partnership*) o all'interno stesso del settore pubblico attraverso la creazione di agenzie specializzate (*multi-agency working*);
- ♦ il marcato orientamento manageriale della politica. In questa, si accentua l'adozione del paradigma del *New Public Management* (Pollitt e Bouckaert, 2000). La modalità e la forma del cambiamento auspicato da tale concezione è quella di orientare l'azione di governo e quella delle organizzazioni pubbliche strutturandole intorno ai valori dell'efficienza e della qualità. Come affermato al punto precedente, le strategie del Npm includono il decentramento, la contrattualizzazione e l'orientamento al mercato (*marketization*). Ciò ha determinato il ricorso a nuovi meccanismi di regolazione (*audit, inspection, standard setting*, ecc.) che, in molti casi, tendono a coincidere con il governo del sistema;

- ♦ conseguentemente a quanto sopra detto, il persistere di un doppio movimento della regolazione caratterizzato contemporaneamente dal dirigismo e dal decentramento. Su tale binomio si innestano le ambiguità della delega.

Questo elenco dei valori e delle regole che caratterizzano la politica in oggetto ci consente di sottolineare l'eterogeneità e una certa ambivalenza negli obiettivi di *policy* e nell'orientamento culturale che li determina. Ad esempio, d'accordo con Daly (2004), si rilevano le seguenti tendenze: l'interesse da parte dello Stato per la solidarietà interna alle famiglie attraverso un certo grado di intrusione nelle dinamiche relazionali; una propensione a trattare i bambini quali soggetti portatori di precisi diritti; l'inclinazione a considerare i genitori prioritariamente come potenziali lavoratori. Queste tendenze, nota l'autrice, non risultano coerenti. Ad esempio, da un lato, si enfatizza la solidarietà interna alla famiglia ponendo un forte accento sulla necessità di *professionalizzare* il ruolo dei genitori e in special modo del padre; dall'altro, il significato di tale solidarietà appare dissociato dalla possibilità per i genitori stessi di prendersi cura personalmente dei propri figli. La politica è infatti indirizzata a connotarli innanzitutto come lavoratori. In sintesi, l'autrice rileva come le famiglie siano soggette a misure tese a sostenere una maggiore partecipazione dei genitori al mercato del lavoro anche se ciò implica il ricorso a modalità di cura extra-familiari. Altre ambiguità si rilevano dalla lettura critica della *child policy*. A riguardo proponiamo alcune aree di riflessione che possono apparire premature rispetto ai tempi di realizzazione della politica ma che vanno intese soprattutto come contributo ai processi di *policy* e al loro avvicinarsi alle pratiche reali del cambiamento sociale. In particolare, si pone attenzione sulle seguenti questioni: l'enfasi posta su una concezione funzionale e prescrittiva dell'integrazione a scapito di una visione «generativa» e spontaneista del capitale sociale (Putnam, 1993); le conseguenze di quella che viene definita, da Powell e Barrientos (2002), una combinazione tra *vision* e pragmatismo ovvero tra orizzonti valoriali e pratiche gestionali della politica; alcuni impatti del ricorso a modelli di regolazione che si affidano al funzionamento delle reti locali; le tensioni che caratterizzano il rapporto tra decentramento e delega. Per ovvie ragioni, la distinzione tra questi elementi è un artificio espositivo poiché le questioni sono invece, nella realtà, interrelate e reciprocamente influenti.

La prima area di riflessione riguarda l'idea di società sottesa alla politica in oggetto. Si assiste, come già più volte affermato, ad un rafforzamento dell'elemento comunitario che, d'altra parte, ha sempre caratterizzato la politica di Blair. L'integrazione, frequentemente richiamata nei documenti ufficiali, rappresenta contemporaneamente l'obiettivo valoriale e funzionale della riforma risultando, infatti, trasversale a tutti i livelli della politica: da quello normativo a quello gestionale. Essa appare come l'elemento risolutivo, il collante culturale a cui si affida l'attivazione del capitale sociale collettivo. Ma anche come straordinario supporto funzionale all'efficienza della politica nei suoi aspetti di governo se non proprio di gestione. Le componenti della società sono chiamate, obbligate «per decreto» a cooperare. Un mandato, questo, che fa leva su una declinazione prescrittiva del capitale sociale. Si ipotizza, infatti, che il capitale sociale – in tale ottica costituito da famiglie responsabili, comunità prospere, norme stabili, valori e regole certe, *network* sociali, appartenenza e cittadinanza – sia un prodotto erogabile «a comando». Si fa leva, cioè, su una concezione reificata, controllabile e dirigista del cambiamento sociale. Ciò che si sta affermando non è una critica all'orientamento *top-down* della politica (necessario a colmare i *gap* di risorse) quanto ad un'ipotesi irrealistica di attivare *ex-ante* e «a tavolino» relazioni caratterizzate da beni intangibili quali, ad esempio, la fiducia e la reciprocità che richiedono condizioni storico-sociali molto particolari. In sostanza, si identifica il funzionamento organizzativo delle reti con la qualità sociale del territorio. Questo non significa che non possano essere concepite politiche rivolte all'attivazione di capitale sociale collettivo ma che esse restano intrinsecamente complesse, lunghe e dispendiose.

La seconda area di riflessione riguarda gli eventuali effetti collaterali del *mix* di *vision* e pragmatismo. La *vision* è rappresentata dall'orientamento all'equità intesa come eguaglianza delle opportunità alla riuscita sociale e dall'attenzione posta all'inclusione sociale; il pragmatismo è legato all'utilizzo del mercato quale forma efficiente di produzione di risorse e alla svolta in senso manageriale della politica.

L'obiettivo dell'eguaglianza delle opportunità viene perseguito attraverso la messa a punto di un sistema di servizi personalizzati, finanziati collettivamente, ma rispondenti a bisogni individuali. La risposta a tali bisogni in termini di servizi si realizza attraverso la modellizzazione delle attività erogate e la loro traduzione in ruoli, funzioni, competenze, indicatori e standard di prestazione. Una semantica aziendalista al servizio dell'equità. La politica viene così codificata da

un apparato manageriale che distingue obiettivi globali e specifici e indicatori di processo e di risultato. La prestazione fornita dagli operatori sociali si presenta così come un processo ingegnerizzato e uniforme costantemente monitorato, al fine di correggerne continuamente le inefficienze. La questione che si pone è la seguente: vi sono conseguenze dell'innesto di modalità di realizzazione così tipicamente aziendali nel campo valoriale a cui fa riferimento la politica analizzata? Bauman (2001), ad esempio, evidenzia come la sostituzione della valutazione morale con l'esecuzione delle regole procedurali abbia come conseguenza, nelle attività di assistenza, da un lato, la «rimozione del volto» dei soggetti che a questa si rivolgono, e dall'altro, la perdita di fiducia e di senso da parte di coloro che svolgono la pratica assistenziale (burocrazia endemica). Quando la logica della conformità prevale sul valore etico attribuito alla prestazione lavorativa, una delle conseguenze più vistose è la razionalizzazione e la burocratizzazione delle procedure. Abbiamo, quindi, due implicazioni. La prima, è il rischio per la politica di affidarsi eccessivamente all'elemento tecnico-manageriale e alla retorica efficientista a scapito di un rilancio valoriale e culturale delle istituzioni pubbliche; la seconda, conseguente alla prima, riguarda il vuoto di senso che accompagnerebbe l'azione degli operatori sociali all'interno di contesti organizzativi privati dell'elemento valoriale e simbolico che definisce «il lavoro sugli altri» (Dubet, 2002).

Vi è, infine, un'ulteriore implicazione, di carattere più generale, che si pone *a latere* di quanto detto: il rischio che lo Stato regolatore diventi soprattutto uno Stato valutatore, ma portatore di una logica della valutazione che coincide con il controllo burocratico e la conformità agli standard più che con la rilevazione e la valorizzazione di esperienze autonome a cui, in molti casi, si deve l'innovazione delle pratiche.

La *terza area* di riflessione riguarda il funzionamento delle reti locali. La *child policy* si presenta come politica di scopo ovvero una politica che viene valutata sulla base della realizzazione degli obiettivi. Come abbiamo visto, le politiche di scopo lasciano al decisore grande scelta dei mezzi selezionati sulla base della loro efficienza. Nella *child policy* tra i mezzi efficienti messi in campo vi sono, soprattutto, le reti locali di tipo misto. Il livello centrale stabilisce standard di erogazione dei servizi, la produzione viene poi affidata, seguendo il criterio dell'efficienza, a tali reti di tipo pubblico-privato. Si fa perno, cioè, sulle virtù organizzative delle *partnership* in grado di connettere attori, gruppi sociali e istituzioni in reti coordinate e cooperative, poiché sono queste

che, agendo a ridosso dell'utente finale, riescono a risolvere le criticità e le emergenze nelle loro diverse forme. Le reti risultano, nella sostanza, più efficienti ed efficaci nel rispondere a bisogni differenziati presenti sui territori. Ad una logica di tipo autoritario si sostituisce, in sostanza, il *frame* della contrattazione e della negoziazione tra portatori di interessi diversi la cui cooperazione porterebbe comunque a rispondere in termini positivi all'interesse generale (Bifulco e de Leonardis, 2003). Il modello della regolazione da verticale ruota così in senso orizzontale verso la *governance*. Come risponde la politica per l'infanzia a tale movimento regolativo? La prima azione è la creazione *ex-ante* di consenso intorno agli obiettivi di *policy* che altrimenti resterebbero estranei alle logiche particolaristiche con cui si muovono i diversi attori; la seconda è la messa a punto di un sistema gestionale, di tipo manageriale, attraverso cui si tenta di limitare la spinta centrifuga che viene dalla diversità degli interessi coinvolti. La *child policy* ha inizio, infatti, con il lancio di un largo e inclusivo processo di consultazione sulle aspettative dei soggetti/utenti in relazione all'erogazione di servizi sociali. I risultati di tale consultazione vengono codificati in obiettivi da raggiungere mentre l'integrazione tra attori, obiettivi e risultati viene affidata ad un apparato manageriale. In relazione a quest'ultimo punto, come si è già detto, la regolazione coincide con la valutazione della prestazione. L'obbligo alla cooperazione e alla partecipazione al processo di formazione e funzionamento delle reti segnala, però, un rischio proprio sulla questione del rapporto tra *partnership* e partecipazione. Una questione, questa, che la Terza Via ha molto enfatizzato senza tenere conto di alcuni effetti perversi che, oggi, stanno, invece, venendo alla luce (Geddes, 2000, Bifulco e de Leonardis, 2003). In relazione ai processi di formazione e di funzionamento delle reti locali di tipo misto, si avverte l'azione di meccanismi di inclusione e di esclusione gestiti da *lobby* di interesse che tendono a strutturarsi proprio all'interno delle reti. Sembra, quindi, che tra *partnership* e partecipazione non vi sia automatismo, nel senso che all'apparente apertura dei processi decisionali corrispondano pratiche clandestine di interazione centrate su interessi forti e specifici. Tra l'altro, l'esigenza di coinvolgere gli attori in quanto portatori di interessi economici porterebbe all'interno delle reti una deriva di tipo strumentale; gli attori, cioè, parlerebbero prevalentemente il linguaggio degli interessi, sarebbero più indotti a fare alleanze finalizzate ad aumentare il proprio peso al tavolo delle trattative e a costituirsi appunto come *lobby* (Bifulco e de Leonardis, 2003).

La quarta e ultima *area* di riflessione riguarda il rapporto fra centro e periferia e la questione della delega. La necessità di decentralizzare è un obiettivo chiaro dell'impronta del *New Labour* declinato nell'opportunità di favorire, a livello locale, l'equilibrio degli interessi, la gestione di risorse scarse, l'integrazione delle tematiche e il rafforzamento delle *leadership* locali (Corry, 2004). La politica osservata mostra una forte propensione al decentramento dei servizi strutturando un sistema che definisce molto chiaramente responsabilità, *accountability* e *leadership* a livello locale. Tale propensione viene definita da una serie di regole e regolamenti, premi e punizioni opportunamente elaborati per sostenere l'autonomia locale. Nonostante l'enfasi sulla delega, il tratto dominante della politica resta, però, l'approccio sistemico e l'orientamento dirigista centrato, prevalentemente, sulla valutazione delle prestazioni. Tale approccio, necessario alla creazione di standard, non sembra però sufficientemente orientato a tenere conto del rischio che sistemi fortemente decentrati possano essere caratterizzati da una notevole disparità nella fornitura dei servizi. L'impalcatura manageriale che caratterizza la politica sostiene una logica dell'*output*, rimuovendo l'idea che il decentramento si realizza in contesti in cui le risorse istituzionali, economiche e le competenze professionali sono distribuite in modo diseguale. Il passaggio da uno Stato che eroga servizi ad uno che regola la fornitura dei servizi si connota come un processo piuttosto complesso che necessita, oltre che di una struttura efficiente di *accountability*, di valutazione dell'efficacia e dell'efficienza, una capacità di ascolto dei processi reali che avvengono a ridosso delle *routine* operative. Una valutazione, cioè, che non si presenti come risposta «all'ossessione governativa di voler stabilire obiettivi di operatività» (Gamble, 2004), ma, che pur essendo vigile sugli standard, faccia emergere gli apprendimenti locali. Una cultura della valutazione istituzionale che ponga effettivamente al centro dell'intervento gli attori piuttosto che la *performance* dell'organizzazione.

Com'è noto, il riformismo in Gran Bretagna costituisce un campo di osservazione privilegiato. Il *New Labour* è, infatti, chiamato a fornire nuove risposte ai mutamenti degli scenari globali e alle criticità che emergono dagli impatti delle politiche da esso stesso introdotte. Le riflessioni svolte nel testo hanno come obiettivo quello di indagare gli effetti delle politiche realizzate. Ma, soprattutto, di comprendere quegli aspetti processuali legati alle scelte culturali degli attori delle riforme e delle conseguenze di queste su altri attori. Questi, occorre sottolineare, non sono mai *sottomessi alle riforme* ma ad esse resistono, oppu-

re vi agiscono trasformandole sulla base degli orientamenti, delle scelte culturali e dei rapporti sociali in cui sono coinvolti. Da questo punto di vista un osservatorio sugli aspetti processuali e sugli attori delle riforme, sia dei *policy makers* che dei destinatari, risulta necessario tanto quanto la misurazione della distanza tra obiettivi pubblicizzati e risultati ottenuti.

Riferimenti bibliografici

- Ball S.J., 1994, *Education reform. A critical and Post-Structural Approach*, Open University, Buckingham.
- Bauman Z., 2001, *La società individualizzata*, Il Mulino, Bologna.
- Bresser-Perreira L.C., 2001, *The New Left viewed from the South*, in Giddens A. (a cura di), *The Global Third Way*, Polity Press, Cambridge.
- Bifulco L., de Leonardis O., 2003, *Partnership o partecipazione. Una conversazione sul tema*, in Karrer F., Arnofi S. (a cura di), *Lo spazio europeo fra pianificazione e governance*, Alinea, Firenze.
- Browne M., Diamone P., 2004 (a cura di), *Ripensare la Terza Via*, Marsilio, Venezia.
- Bonoli G., Powell M., 2004, *One Third Way or Several?*, in Lewis J., Surender R. (a cura di), *Welfare State Change. Toward a Third Way*, Oxford University Press, Oxford.
- Bourdieu P., 1972, *La Riproduzione. Sistemi di insegnamento e ordine culturale*, Guaraldi, Firenze.
- Daly M., 2004, *Family and Gender Relations in European Welfare states*, in: Lewis J., Surender R. (a cura di), *Welfare State Change. Toward a third way*, Oxford University Press, Oxford.
- Dubet F., 2002, *Le declin de l'institution*, Seuil, Parigi.
- Corry D., 2004, *Decentralizzare le istituzioni, realizzare i nostri valori*, in Browne M., Diamond P. (a cura di), *Ripensare la Terza Via*, Marsilio, Venezia.
- Cuperus R., 2004, *La lacuna populista della socialdemocrazia europea: l'esperienza olandese*, in Browne M., Diamond P. (a cura di), *Ripensare la Terza Via*, Marsilio, Venezia.
- Diamond P., 2004, *Ripensare la socialdemocrazia: il futuro del centrosinistra*, in Browne M., e Diamond P. (a cura di), *Ripensare la Terza Via*, Marsilio, Venezia.
- Fraser N., 1997, *From Distribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a Post-Socialist Age*, in Fraser N., *Justice Interruptus*, Routledge, New York.
- Ferrera M. e al., 2001, *Recasting European Welfare States for the 21st Century*, in Leibfried S. (a cura di), *Welfare State Futures*, Cambridge University Press, Cambridge.

- Gamble A., 2004, *Perché i socialdemocratici devono ripensare lo Stato*, in Browne M., Diamond P., (a cura di), *Ripensare la Terza Via*, Marsilio, Venezia.
- Geddes M., 2000, *Tackling Social Exclusion in the European Union? The Limits in the New Orthodoxy of Local Partnership*, «International Journal of Urban and Regional Research», vol. 24, n. 4.
- Gerwitz S., Ball S.J., Bowe R., 1995, *Markets, Choice and Equity in Education*, Open University Press, Buckingham.
- Giddens A., 1997, *Oltre la destra e la sinistra*, Il Mulino, Bologna.
- Hirschmann A., 1982, *Lealtà, defezione e protesta*, Milano, Bompiani.
- Le Grand J., 1998, *The Third Way Begins with Cora*, «New Stateman», 6 marzo.
- Pennacchi L., 2004, *L'eguaglianza e le tasse. Fisco, mercato, governo e libertà*, Donzelli editore, Roma.
- Pennacchi L., 2002, *Dove sbaglia Blair*, in «Italianeuropei», Bimestrale del riformismo italiano, n. 5/2002.
- Pollitt C., Bouckaert G., 2000, *Public Management Reform, A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford.
- Polito A., 2004, *Prefazione*, in Browne M. Diamond P. (a cura di), *Ripensare la Terza Via*, Marsilio, Venezia.
- Powell M., Barrientos A., 2002, *In Search of New Politics: Concepts and Measures of Third Way*, paper presentato al seminario *The Welfare State: Pros And cons*, Torino, 22-27 marzo 2002.
- Power S. e Whitty G., 1999, *New Labour's Education Policy: First, Second o Third Way?*, «Journal of Education Policy», vol. 14, n. 5.
- Putnam R.D., 1993, *The Prosperous Community: Social Capital and Public life*, «The American Prospect», vol. 13, primavera.
- White S., 1998, *Interpreting the Third Way: Not One Road but Many*, «Renewal», 6/2.

Sulle ragioni di una legge di iniziativa popolare per la non autosufficienza

Michele Mangano, Alfonsina Rinaldi

I sindacati unitari dei pensionati Spi-Cgil, Fnp-Cisl e Uilp-Uil hanno deciso di promuovere una legge di iniziativa popolare per la non autosufficienza.

Le ragioni di questa scelta nascono dall'esigenza di prevenire, contrastare e accompagnare questo fenomeno che è in costante aumento e coinvolge oltre 2.800.000 cittadini italiani e le loro famiglie.

Il governo nazionale non ha dato finora una risposta adeguata ed efficace ai bisogni derivanti dal «rischio» della non autosufficienza, delegando il sistema delle Autonomie Locali e i privati a fronteggiare i costi che emergono dal fenomeno.

La legge di iniziativa popolare (vedi testo in documentazione, infra) propone un progetto organico

per affrontare il fenomeno partendo dagli scenari del vivere quotidiano; prospettando una definizione di non autosufficienza e le modalità di valutazione, indicando i diritti essenziali da garantire e rendere esigibili in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale; proponendo il piano individualizzato, le prestazioni integrate e un sistema di responsabilità degli attori preposti ad offrire i servizi alle persone non autosufficienti. Il piano d'intervento nazionale che qui viene proposto è sostenuto da un fondo nazionale per la non autosufficienza finanziato attraverso la fiscalità generale, e in grado di dare una risposta concreta all'esigibilità dei livelli essenziali.

Il fenomeno della non autosufficienza coinvolge in termini ravvicinati 2.800.000 cittadini italiani – di tutte le generazioni e con diversi gradi di inabilità – e le loro famiglie.

In termini quantitativi e in crescita esponenziale, coinvolge prevalentemente le generazioni anziane.

Si può affermare che il «rischio» della non autosufficienza interroga gran parte della popolazione, giacché a fronte dell'allungamento della speranza di vita e del conseguente tasso di dipendenza, appare evidente, ai più, l'indisponibilità di interventi e servizi appropriati. Non si

Per uscire da questa situazione di stallo, i sindacati nazionali Spi-Cgil, Fnp-Cisl, Uilp Uil, hanno lanciato la raccolta di firme sulla loro proposta di legge di iniziativa popolare per la non autosufficienza, con un'iniziativa ampia e diffusa in tutto il paese.

La proposta di legge, se attuata, porterebbe l'Italia ad allinearsi ai maggiori paesi europei.

Va in tal senso ricordato come la Francia abbia approvato un assegno per la dipendenza, mentre in Germania vige da almeno un triennio l'assicurazione per la non autosufficienza; il Belgio ha adottato anch'esso una misura assicurativa per la non autosufficienza, simile a quella tedesca, mentre in Gran Bretagna, prestazioni domiciliari e residenziali sono a carico del Servizio sanitario nazionale. In Danimarca vige un sistema di *long term care*, assicurato da Comuni e Contee, così come in Austria uno stesso sistema di attenzione alla lungo-assistenza è supportato dall'intervento pubblico.

1. Nuovi scenari del vivere quotidiano: la definizione e l'assunzione dei «rischi» in termini democratici

La presentazione e la raccolta di firme sulla proposta di legge di iniziativa popolare per la non autosufficienza da parte dei sindacati Spi-Cgil, Fnp-Cisl, Uilp Uil, evidenzia un passaggio rilevante per la vita democratica del paese.

È una scelta unitaria, compiuta sulla base di una elaborazione comune – suggellata dai segretari confederali nazionali di Cgil, Cisl, Uil, firmatari della proposta di iniziativa popolare – che offre uno spazio di confronto e di concreta partecipazione, a quanti pongono attenzione alle trasformazioni della condizione sociale e intendano farvi fronte perseguendo nuovi traguardi di benessere e di «sviluppo umano».

Questo percorso testimonia la rilevanza che le maggiori organizzazioni sindacali italiane, assegnano, allo sviluppo di forme diffuse di partecipazione e condivisione dei cittadini, nonché al concorso che diverse discipline e saperi debbono esercitare nella definizione di proposte appropriate e sostenibili.

Una scelta – che pare a chi scrive – obbligata e vincolante per chiunque intenda rispondere in termini adeguati, ai problemi, antichi e inediti, posti dalla complessità sociale. Una scelta, d'altra parte, che può

sostenere/rilanciare con un consenso diffuso, l'adozione della prassi di concertazione, colpevolmente abbandonata in questi anni di governo di centro-destra.

In altri termini, si tratta di una scelta – in controtendenza rispetto alle semplificazioni approssimative e pericolose del «*decisionismo* di pochi» – che punta all'assunzione di responsabilità «di tanti» e perciò si disloca necessariamente nell'ampliamento degli spazi democratici.

La scelta di ampliamento degli spazi democratici assume, oggi, particolare significato anche in ragione della riscrittura costituzionale imposta dalla maggioranza di governo.

Per respingere la cosiddetta «*devolution*», che mette in discussione i legamenti democratici del paese, servirà la risposta dei cittadini chiamati al referendum. Ma come è stato autorevolmente affermato (Manzella, 2005), occorre contemporaneamente rivitalizzare forme di democrazia diretta – come le leggi di iniziativa popolare – per far fronte in termini permanenti ai veleni di chi pensa di poter piegare impunemente gli assetti istituzionali e democratici del paese a interessi contingenti e di parte.

Quale risposta migliore ai «ghetti leghisti di nazionalità regionali» che la richiesta al Parlamento italiano sottoscritta da centinaia di migliaia di Italiani, di assumere e definire i diritti di cittadinanza delle persone non autosufficienti su tutto il territorio nazionale?

Ed è sempre nel quadro di rafforzamento dei processi democratici, che si colloca l'impostazione della proposta di legge di iniziativa popolare per la non autosufficienza.

I rischi e le crescenti, e ormai generalizzate, insicurezze, *non* sono considerati inevitabili, bensì motivo per esercitare in termini democratici scelte collettive in grado di garantire la promozione dell'individuo, il benessere delle persone e delle famiglie e una organizzazione sociale «amica».

Il «rischio» della non autosufficienza, al pari dei rischi connessi al mercato del lavoro e ai processi di formazione delle giovani generazioni, sono perciò accettati come sfide.

Per questo, il progetto di legge assume la dignità umana e la valorizzazione di tutte le capacità – anche residue – come cartina di tornasole per misurare il livello di civiltà della nostra società. E al pari, assume l'*allungamento della vita* come una grande conquista di civiltà da preservare, capovolgendo l'approccio culturale che vede nell'invecchiamento della popolazione *solo* gli aspetti critici e le problematicità da esso derivanti.

Si delinea altresì un approccio innovativo anche rispetto la sostenibilità economica, richiesta da una sfida di tale portata. Tale approccio prende le mosse dal «che cosa» stia determinando nella vita quotidiana e nel clima sociale, un mondo dominato dall'economia globalizzata dove rischio, precarietà, competizione sono gli aspetti che prevalgono nel campo del lavoro, dei consumi e delle relazioni.

Queste tendenze trovano giustificazione nei presunti benefici economici, a ben vedere però, comportano una serie di intense reazioni – paura, ansia, tensione, conflitto – generate da cambiamenti rischiosi e dagli esiti incerti cui le persone sono sottoposte. Si ingenera un malessere diffuso, che alimenta un clima sociale pieno di tensione, vissuto come conflitto o danno imprevisto, che sviluppa domande in termini di emergenza, di difesa, di espulsione, di monetizzazione.

Tutto questo produce costi rilevantissimi, sia economici che di malessere diffuso e/o conclamato.

Si pensi a questo proposito, al «caso» delle periferie francesi, posto drammaticamente in questi giorni alla nostra attenzione, che rimanda ai «costi» rilevanti cui si dovrà far fronte, per non aver agito per tempo, sulle cause che hanno determinato un simile conflitto sociale. Forse non è azzardato dire che esiste una «periferia», a dir poco problematica, articolata e diffusa in tutto il paese, nella quale sono «confinati» da una deplorable disattenzione, gran parte dei soggetti non autosufficienti e le loro famiglie.

Da tutto questo prende corpo l'affermazione che per corrispondere agli interessi generali del paese, ad oggi e in futuro, è necessario in termini non più rinviabili, comprendere e governare i «rischi» che determinano insicurezza e precarietà di vita, attraverso la *definizione* democratica di quelli cui si intende far fronte collettivamente.

Fra i «rischi» posti alla nostra attenzione, quello della non autosufficienza si pone certamente in termini prioritari. Senza un intervento organico, la condizione della gran parte dei cittadini non autosufficienti resterebbe, nella migliore delle ipotesi, confinata agli interventi dettati dalla emergenza. E anche gli interventi di emergenza comportano costi rilevanti, con l'aggravante di non conseguire esiti durevoli e/o soddisfacenti.

Serve invece un'azione rigorosa di governo, che con l'innovazione delle politiche sociali e familiari, si ponga in grado di garantire appropriatezza e sostenibilità ai servizi destinati alle persone non autosufficienti.

2. Impostazione della legge: adozione di un «modello» completo

La proposta di legge di iniziativa popolare, non si limita a proporre un Fondo per la non autosufficienza, ma assume le esigenze delle persone non autosufficienti indicando e delineando con spunti innovativi, un *modello completo* di intervento¹.

Sulla definizione di *modello completo* di intervento si sono già sviluppate interessanti elaborazioni. In questo caso si fa riferimento a quelle che prendono in considerazione:

- ♦ le caratteristiche dirimenti dell'intervento per la non autosufficienza;
- ♦ la definizione della non autosufficienza;
- ♦ i diritti dei beneficiari;
- ♦ la concreta esigibilità dei diritti attraverso l'attuazione dei livelli essenziali per la non autosufficienza in tutto il territorio nazionale (come anticipazione dell'attuazione dei livelli essenziali in campo sociale previsti dalla legge 328/00 ad oggi totalmente inevasi);
- ♦ i compiti e le responsabilità degli attori che devono offrire i servizi previsti dai livelli essenziali (riferiti alle modalità di regolazione, di verifica e di controllo pubblico; allo sviluppo della capacità produttiva nel campo dei servizi alla persona; all'avvio di processi per l'emersione del lavoro sommerso e alle misure per riconoscere il lavoro informale delle famiglie);
- ♦ gli strumenti per garantire il controllo dell'efficienza e dell'efficacia degli interventi su tutto il territorio nazionale; le fonti di finanziamento per sostenere l'intera gamma dei servizi previsti dalla legge.

3. Le caratteristiche dirimenti dell'intervento per la non autosufficienza

Anziché offrire prestazioni rigide e preconfezionate, la proposta di legge colloca al centro dell'attenzione le esigenze delle persone non autosufficienti, per offrire ad esse l'opportunità di vivere nel modo più consapevole, attivo e partecipe possibile.

Tale impostazione deriva da consolidate acquisizioni scientifiche, secondo le quali per ottenere risultati *preventivi, di contrasto e di riabilitazione* nel trattamento della non autosufficienza, occorre necessariamente

¹ Si veda a proposito di modello completo, lo studio a cura di Capp, Cer, Servizi Nuovi, 2003.

misurarsi con la storia, le motivazioni, la volontà e le scelte delle persone interessate.

In ragione di ciò il trattamento della non autosufficienza deve necessariamente assumere un carattere multidimensionale e interdipendente: offrire cioè prestazioni integrate – sociali, sanitarie, abitative, di mobilità, monetarie – e riconoscere nel contempo una specifica funzione ai fattori relazionali, psicologici e ambientali.

Esistono a tal fine – nella letteratura, nella legislazione e nelle buone prassi – consolidati riferimenti. Con la valutazione multidimensionale e la definizione del progetto personalizzato, le risorse individuali, familiari e di contesto ambientale sono considerate essenziali per rispondere alle esigenze delle persone ed integrate alle prestazioni e ai servizi garantiti dal pubblico.

Il progetto di legge afferma questo profilo e questa metodologia e con ciò prefigura anche l'abbattimento di quel «muro di cristallo» che oggi separa le affermazioni in ordine alla bontà dell'assistenza domiciliare rispetto all'istituzionalizzazione, dalla effettiva erogazione dei servizi domiciliari.

Non paia, questa impostazione, un lusso per tempi migliori.

L'assunzione di servizi appropriati e flessibili consente anche di rafforzare gli aspetti di sostenibilità dei servizi per la non autosufficienza. Le dinamiche di crescita della non autosufficienza nei prossimi decenni impongono infatti di valutare l'assoluta rilevanza di un sistema di interventi in grado di *prevenire*, *rallentare* e *contrastare* i fenomeni di progressivo decadimento.

Ogni risultato in questa direzione, oltre che affermare il valore della dignità umana, consente di rallentare la crescita esponenziale dei costi e di imprimere una maggiore efficienza ed efficacia all'utilizzo delle risorse pubbliche.

D'altra parte, sempre in ordine alla sostenibilità economica, è utile ricordare la crescita esponenziale della spesa impropria (si pensi a quella ospedaliera o a quella volta all'istituzionalizzazione) cui le persone devono necessariamente far ricorso perché, in assenza di interventi appropriati, risulta l'unica percorribile e agibile.

Né deve essere sottovalutata l'importanza – anche di notevole rilievo economico – della integrazione di «risorse umane» (in termini di tempo, energie, capacità, delle persone in ambito familiare e sociale) che con interventi personalizzati e appropriati possono essere mobilitate insieme ai servizi che richiedono capacità professionali.

4. La definizione della non autosufficienza

Può essere utile ricordare che il progetto di legge utilizza il termine *non autosufficienza*, per assumere gli aspetti sociali derivanti dalla disabilità, non trascurando, per altro, i richiami puntuali alle necessarie integrazioni con gli aspetti sanitari e clinici già sanciti in altri provvedimenti legislativi.

L'annotazione è riferita al fatto che nelle misure attivate nei paesi europei si utilizza il termine «disabilità grave» mentre l'Oms (Organizzazione mondiale della sanità) usa il termine «disabilità» in rapporto agli impatti di carattere clinico e sanitario.

4.1 Modalità di valutazione della non autosufficienza

Per valutare e misurare la non autosufficienza, il progetto di legge indica l'adozione di criteri uniformi, riconosciuti dall'Oms, tra cui l'Icf², che propone una classificazione complessiva delle abilità residue collegandole alle risorse ambientali.

Consolida inoltre il concetto di valutazione multidimensionale, per l'individuazione dei vari livelli di disabilità che debbono essere accertati, e adotta il Piano individualizzato di assistenza.

Tale metodologia consente di prendere in esame le capacità di svolgere, o meno, le funzioni essenziali della vita quotidiana, articolate nei due gruppi standard definiti dalla letteratura scientifica internazionale:

- ♦ attività per la cura di sé (*Activities of Daily Living – Adl*), che consistono nel lavarsi, vestirsi, andare alla toilette, essere continenti, alimentarsi, muoversi nella casa;
- ♦ attività strumentali (*Instrumental Activities of Daily Living – Iadl*), che consistono in: fare la spesa, usare il telefono, prepararsi il cibo, avere cura della casa, fare il bucato, usare i mezzi di trasporto, prendere farmaci, gestire il denaro.

Il progetto di legge indica perciò una valutazione rigorosamente funzionale e non collegata alle sole patologie.

L'adozione di scale che misurano le capacità residue della persona è indispensabile per stabilire la quantità di aiuto necessaria affinché la stessa possa svolgere le funzioni determinanti della vita quotidiana.

Gli strumenti più utilizzati per la valutazione del livello di capacità (o

² Icf, *International Classification of Functioning, Disability and Health* (Classificazione internazionale funzionalità, disabilità e salute).

autosufficienza) nello svolgimento delle attività indicate, sono per l'Adl quello pubblicato nel 1963 da S. Katz e collaboratori e la scala di Lawton e Brody (1969) per le Iadl.

Ovviamente vi sono scale più raffinate e moderne, ma quelle citate paiono ad oggi, quelle che consentono «informazioni confrontabili» anche a livello europeo.

Germania e Francia, che hanno proprie leggi per definire la non autosufficienza, utilizzano le scale indicate. Esiste anche un altro strumento, quello canadese denominato Ctmsp (*Classification Par Types en Milieu de Soins et Services Prolonges*), ma sarebbe difficilmente confrontabile con l'epidemiologia europea.

Alle scale indicate si possono aggiungere informazioni sulle patologie, utilizzando la classificazione internazionale delle malattie: Icd9 (*International Classification of Diseases, 9th revision – 1979*) adottata anche per le schede di dimissione ospedaliera.

4.2 «Quanto» la persona è da considerarsi non autosufficiente

In relazione agli strumenti indicati la popolazione non autosufficiente può essere suddivisa in gruppi sulla base del diverso «grado» di non autosufficienza.

Tale suddivisione che potremmo definire «a maglia più fine», può essere esemplificata con riferimento allo studio della Regione Toscana (studio epidemiologico di Buiatti e altri, 2001) che prevede:

1. persone autosufficienti in tutte le Adl e non autosufficienti in non più di 2 Iadl;
2. persone non autosufficienti in 3 o più Iadl (sono coloro che hanno difficoltà alla gestione della casa, all'approvvigionamento e alla predisposizione dei pasti);
3. persone non autosufficienti in una Adl;
4. persone non autosufficienti in due Adl;
5. persone non autosufficienti (gravi) in tre o più Adl: sono quelle bisognose di assistenza continuativa.

Procedere a una tale classificazione può rivelarsi estremamente utile per programmare in termini più ravvicinati la quantità e le caratteristiche di assistenza necessaria, nonché l'entità della spesa richiesta per garantire servizi integrati e appropriati.

5. I diritti dei beneficiari

Il progetto di legge di iniziativa popolare indica i diritti esigibili in tutto il territorio nazionale da parte delle persone non autosufficienti, secondo l'impostazione delineata negli aspetti dirimenti dell'intervento della non autosufficienza e nella definizione della non autosufficienza.

Tali diritti sono:

1. diritto all'informazione e all'accesso;
2. diritto alla valutazione del caso individuale e familiare;
3. diritto alla definizione di un percorso personalizzato condiviso e all'accompagnamento nel percorso stabilito;
4. diritto a prestazioni integrate (domiciliari, semiresidenziali, residenziali) nelle diverse componenti di cura, assistenza e sostegno personale, familiare e di ambito sociale.

5.1 Gli aventi diritto

Accedono alle prestazioni previste in legge i cittadini italiani e nel rispetto di accordi con i paesi europei, anche i cittadini appartenenti agli Stati dell'Unione Europea, nonché gli stranieri residenti nel territorio nazionale, che si trovano nelle condizioni previste in legge.

La proposta di legge per incrementare il sistema di prevenzione, contrasto e riabilitazione dei processi di non autosufficienza prevede la possibilità che gli interventi siano esigibili da tutte le persone, in diversa misura, secondo i diversi gradi di non autosufficienza accertata.

Non si risponde cioè, *solo*, alle persone bisognose di assistenza continuativa perché si assume il rallentamento dei fenomeni di decadimento fisico e psichico, come uno degli obiettivi virtuosi della legge. Tale opzione consente infatti di evitare sofferenze umane e calmerare nel medio periodo la crescita esponenziale dei costi. Si pensi a questo proposito all'enorme risparmio che si potrebbe conseguire (sia in termini di spesa sanitaria che sociale) se si riuscisse a rallentare il processo di decadimento fisico legato alla non autosufficienza. Così come, si pensi al risparmio legato alla riduzione delle istituzionalizzazioni e ai ricoveri ospedalieri impropri, che potrebbe essere utilmente riconvertito in assistenza domiciliare.

5.2 Compartecipazione degli aventi diritto

Le prestazioni da acquisire con i benefici della legge, riguardano l'aiuto domestico e l'assistenza alla persona, compreso quella tutelare.

Per tali prestazioni, in osservanza al principio della sussidiarietà, è previsto un concorso alla spesa da parte degli aventi diritto. Per valutare tale concorso si prende in esame la situazione economica equivalente (Isee).

Se la persona è ricoverata in struttura, è previsto che gli emolumenti economici percepiti siano utilizzati come concorso ai costi della tariffa alberghiera, fermo restando l'attribuzione all'utente di una somma non inferiore al 25% dell'assegno sociale.

6. I livelli essenziali (Lesna) e il Piano individualizzato

Per rendere operante e concreta l'esigibilità dei diritti delle persone non autosufficienti, il progetto di legge dispone l'attuazione dei livelli essenziali per la non autosufficienza in tutto il territorio nazionale, come anticipazione dei livelli essenziali previsti dalla Costituzione all'articolo 117 comma 2, lettera *m*)³.

I livelli essenziali per le persone non autosufficienti (Lesna) – informazione, valutazione multidimensionale, piano personalizzato e accompagnamento nel percorso stabilito, prestazioni integrate – con un'impostazione compatibile con quella delineata dalla legge 328/00, configurano interventi appropriati e personalizzati.

La personalizzazione degli interventi – prevista con il Piano individualizzato di assistenza (Pia) è volta:

- ♦ ad aderire alle diverse «misure» del bisogno;
- ♦ a conseguire effettivi risultati nel rallentamento, contrasto e accompagnamento dei fenomeni di progressivo decadimento;
- ♦ a perseguire la massima inclusione possibile dei soggetti non autosufficienti rispetto il loro ambito familiare e ambientale;
- ♦ a integrare le risorse familiari e di contesto ambientale con le prestazioni di risorse professionali garantite dal pubblico.

Il progetto di legge prevede altresì, che le prestazioni garantite con i

³ La lettera *m*), al comma 2 dell'articolo 117 della Costituzione recita: «Allo Stato spetta la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

Lesna non siano sostitutive di quelle sanitarie, ma viceversa si integrino con i livelli essenziali sanitari previsti in tema di prevenzione, cura, e riabilitazione. Da segnalare la significativa innovazione secondo la quale le prestazioni sanitarie vengono erogate senza *restrizioni* quando la persona sia classificata come non autosufficiente.

Il progetto di legge prevede altresì un'articolazione dettagliata delle aree di attività e di tipologia di offerta dei servizi sociali – assistenza domiciliare, aiuto domestico, assistenza economica, adeguamento condizioni abitative, sostegno alla mobilità – nonché la individuazione dei parametri per la verifica della loro attuazione in rapporto ai finanziamenti erogati.

In questo modo il vincolo delle risorse non si lega all'area di intervento per la non autosufficienza – prevista nella 328/00 – bensì alla concreta realizzazione dei servizi per le persone non autosufficienti, senza ledere le funzioni assegnate alle Regioni e agli enti locali in termini di organizzazione e modalità di erogazione del sistema dei servizi.

L'impostazione assunta dal progetto di legge sui livelli essenziali, evidenzia la complementarità degli aspetti riferiti ai diritti esigibili e agli indicatori cogenti di offerta.

Essa è volta sia a garantire il cittadino a fronte delle inadempienze dell'ente preposto, che a gettare le basi affinché l'ente preposto, a fronte dei finanziamenti per l'attuazione dei livelli essenziali, si ponga nella condizione di soddisfare effettivamente e adeguatamente i bisogni, considerandoli alla stregua di diritti di cittadinanza, irrinunciabili, dei singoli individui.

6.1 Coordinamento delle misure economiche erogate dallo Stato con i Lesna

Sempre in ordine alle condizioni di concreta esigibilità dei diritti, il progetto di legge introduce a favore delle persone non autosufficienti il coordinamento di tutte le misure per l'invalidità e l'insufficienza di reddito con gli interventi per la stessa non autosufficienza, utilizzando – fatti salvo i diritti acquisiti – la sede dell'accertamento e l'elaborazione del Piano di assistenza individuale, come strumento per valutare anche la concessione di tali emolumenti.

Va da sé che questa semplificazione non potrà che portare benefici al cittadino, che non dovrà sottostare ad accertamenti duplici e paralleli, nonché a quanti preposti a tali compiti, che sono oberati dal lavoro richiesto dalle procedure vigenti.

7. I compiti e le responsabilità degli attori che devono offrire i servizi previsti dai livelli essenziali per le persone non autosufficienti

In sede di redazione del Piano nazionale per la non autosufficienza dovranno essere, sulla base delle indicazioni sancite nella proposta di legge, più puntualmente indicati gli aspetti di regolazione che presiedono l'offerta dei livelli essenziali per le persone non autosufficienti. Pare a chi scrive che i Lesna riferiti ad informazione, valutazione multidimensionale, piano personalizzato e accompagnamento nel percorso stabilito, siano nel loro insieme meritevoli di un particolare presidio pubblico, giacché prevedono l'espletamento di funzioni di base, senza le quali non è possibile procedere all'attivazione di servizi personalizzati e appropriati, ovvero alle prestazioni integrate che rappresentano il secondo pilastro dei livelli essenziali previsti in legge.

Nei servizi che prevedono l'espletamento delle funzioni di base, le organizzazioni sociali e di tutela del cittadino dovrebbero perciò intervenire *accanto e non in sostituzione* del pubblico.

Per ciò che attiene le prestazioni integrate resta invece come indicato nella proposta di legge, l'offerta congiunta o alternativa dei soggetti pubblici o del terzo settore, o privati, sottoposti a procedure di accreditamento e convenzionamento.

Nell'offerta regolata dei Lesna è prevista la valorizzazione del 3° settore, giacché ad esso viene riservato un ruolo primario nei servizi sottoposti a procedure di accreditamento.

Così, al pari, la promozione di iniziative collegate all'affermazione di «nuovi stili di vita», vengono disposte d'intesa con le organizzazioni sociali e di tutela dei cittadini.

Anche in questo caso, infatti, le esperienze di buone prassi in atto nel paese segnalano che l'attiva presenza di tali organizzazioni è stata determinante per conseguire esiti positivi.

7.1 Nuovi «stili di vita»

Le iniziative per «nuovi stili di vita» si rifanno alle proposte europee volte ad affermare un profilo di «cittadino competente», posto in grado di contribuire al miglioramento dei propri indici di salute e di benessere.

Tali iniziative possono realizzare traguardi di estremo interesse. Possono infatti contribuire a rallentare i fenomeni di decadimento fisico legati alla non autosufficienza attraverso la consapevolezza acquisita

con la conoscenza e/o attraverso l'intensificazione della vita di relazione dei soggetti interessati. Possono altresì promuovere la partecipazione delle famiglie e dei cittadini – che possiedono saperi, risorse ed energie non sostituibili – alla realizzazione dei progetti personalizzati per la non autosufficienza, attraverso iniziative di mutuo aiuto e di reciprocità.

7.2 Titoli per l'acquisto

Il progetto di legge prevede che là dove l'offerta dei servizi previsti con i livelli essenziali sia strutturalmente carente, l'amministrazione pubblica possa garantire il diritto esigibile della persona non autosufficiente, con la concessione di titoli per l'acquisto di servizi.

I titoli per l'acquisto – già previsti dalla legge 328/00 – possono consentire cioè la concreta esigibilità del diritto anche a fronte del problema cruciale posto dalla scarsa capacità produttiva nel campo dei servizi alla persona, che potrebbe inficiare la concreta attuazione della legge.

È ben noto che l'offerta delle amministrazioni pubbliche, del terzo settore e private, sono distribuite in modo diseguale nel paese. Sono enormi i divari che attengono ad una adeguata capacità produttiva, sia sotto il profilo della formazione di capitale umano, sia sotto quello della disponibilità di strutture e di servizi.

Nel caso in questione essa comporta la mobilitazione di risorse non solo nel campo pubblico, ma anche nella definizione di corrette procedure di regolamentazione dei servizi offerti da privati e nella formazione di nuove figure professionali.

Nel contesto italiano tale compito appare ancor più difficile per l'estensione, nel campo dei servizi alla persona, del lavoro sommerso. L'assenza di una capacità di offerta del pubblico e/o dei soggetti accreditati/convenzionati adeguata e distribuita in modo equilibrato, può sortire a violazione di principi generali sanciti in legge e all'uso di prestazioni monetarie anziché all'offerta di servizi.

Resta perciò non più rinviabile, l'esigenza di promuovere interventi di promozione della capacità produttiva nei servizi, come condizione per garantire il successo delle finalità e degli obiettivi previsti nel progetto di legge.

Per affrontare, anche nell'immediato (e forse anche nel medio periodo) questa situazione, il progetto di legge offre la possibilità di ricorrere ai titoli per l'acquisto, di ricorrere cioè a prestazioni monetarie che

non siano meri trasferimenti incondizionati, bensì vincolati all'erogazione di prestazioni debitamente controllate dal pubblico, dal punto di vista della qualità.

A tal fine la proposta di legge introduce anche la formazione del personale di assistenza per l'aiuto familiare per superare i problemi ad oggi riscontrabili nelle prestazioni offerte in rilevantissimo numero da persone singole, le cosiddette «badanti». Una rete formativa e di avvio al lavoro per tale personale, potrebbe, incidere notevolmente anche per l'emersione del lavoro sommerso e in nero. Come testimoniano buone prassi in corso nel paese, l'attuazione di progetti regolati dal pubblico, possono costruire sistemi virtuosi basati sulla reciproca convenienza di operatori singoli e richiedenti i servizi.

7.3 I servizi per la non autosufficienza e il contesto familiare

Nel progetto di legge è richiamato in termini espliciti il sostegno alle famiglie che si prendono cura delle persone non autosufficienti.

È noto, infatti, e rilevato da ricerche scientifiche, il peso e la consistenza notevolissima delle funzioni espresse da componenti la famiglia – e in particolare dalle donne – nel caso della persone non autosufficienti che rimangono nella loro abitazione e nel loro ambiente di vita.

Nel progetto di legge non vengono considerati solo gli esborsi monetari delle famiglie, ma anche il lavoro (sforzo) messo in campo dal contesto familiare – le cosiddette «cure informali» ovvero prestazioni gratuite prestate da familiari – per affermare un principio di equità e per invertire la tendenza all'istituzionalizzazione e affermare l'assistenza domiciliare.

Mentre si fa un gran parlare del ruolo delle famiglie – spesso a vuoto o con interventi spot – provvedere al riconoscimento del lavoro «informale» delle famiglie, è una scelta strutturale che garantisce nel tempo un reale sostegno alle famiglie.

In tale luce il progetto di legge indica misure che comprendono la copertura previdenziale dei familiari addetti all'assistenza della persona non autosufficiente nonché sostegni economici, servizi di sollievo e agevolazioni tariffarie.

Va altresì rilevato a sostegno di tali misure, che i costi per un ricovero improprio in struttura di una persona non autosufficiente, sono senz'altro incomparabilmente più rilevanti di quelle derivanti dall'assistenza domiciliare e dal riconoscimento delle «cure informali» prestate dai familiari.

8. Gli strumenti e le fonti di finanziamento per sostenere l'intera gamma dei servizi previsti dalla legge

8.1 Piano nazionale per la non autosufficienza (Pna)

Il progetto di legge disciplina, in tempi definiti, il Piano nazionale per la non autosufficienza, che si realizza con il concorso degli attori sociali e trova una costruzione comune con le Regioni e gli enti locali, attraverso l'intesa tra Stato e Conferenza unificata, per la sua approvazione.

Il Piano ha il compito di articolare, sulla base delle indicazioni sancite in legge, la definizione delle caratteristiche e dei requisiti delle prestazioni sociali per la non autosufficienza da garantire con i livelli essenziali in tutto il territorio nazionale, nonché i parametri e gli indicatori qualitativi e quantitativi, per la verifica della loro attuazione in rapporto ai finanziamenti erogati.

In altri termini il progetto di legge indica i servizi da erogare con i livelli essenziali, mentre il Piano esplicita le quantità, la qualità e le metodologie che consentono la fruizione dei livelli essenziali in tutto il territorio nazionale.

Tutte le funzioni delineate nel Piano per la non autosufficienza, assunte con indicatori e parametri qualitativi e quantitativi, nonché adeguatamente finanziate dal fondo per la non autosufficienza, non interferiscono nelle competenze delle Regioni e dei Comuni. Semmai, vale l'assunto opposto, volto ad affermare una sussidiarietà verticale, nella quale lo Stato si assume finalmente, secondo il dettato costituzionale, la responsabilità di definire i livelli essenziali e di rendere esigibili i diritti di cittadinanza in tutto il paese.

Il progetto di legge, coerente con questa impostazione di sussidiarietà verticale, prevede che le Regioni possano stabilire ulteriori e più elevati livelli essenziali assumendosene l'onere finanziario, nonché la possibilità di istituire fondi regionali e interregionali integrativi.

Al Piano è pure demandata la redazione delle modalità e dei criteri per il monitoraggio dei livelli essenziali, del loro grado di efficienza ed efficacia, dei risultati conseguiti anche rispetto al contenimento della spesa ospedaliera impropria.

Tale aspetto è di particolare rilevanza giacché affronta lo spinoso problema dei flussi informativi certi e coerenti tra Sistema informativo sociale e sanitario, al fine di consentire verifiche di operatività del provvedimento, attraverso la valutazione dell'assistenza erogata.

8.2 Il Fondo nazionale per la non autosufficienza (Fna)

Ordinamenti fortemente caratterizzati dal federalismo (Stati Uniti, Canada, Australia) prevedono interventi del Governo centrale con finalità di incentivazione attraverso trasferimenti di cofinanziamento. Anche l'Unione Europea adotta lo strumento del cofinanziamento con un sistema di premi e di punizione rispetto agli esiti, che potrebbe essere utilmente introdotto rispetto all'attuazione dei Lesna.

Con un'interpretazione estensiva del comma 5, art. 119, della Costituzione, che prevede risorse aggiuntive dello Stato per promuovere la coesione sociale e la solidarietà sociale, il progetto di legge definisce il Fna. La ragione fondamentale che motiva la costituzione del Fna è la necessità di garantire una riserva di finanziamento che abbia la funzione di «proteggere» la concreta esigibilità dei Lesna.

Lo Stato, per assicurare l'uniformità su tutto il territorio nazionale, garantisce la copertura dei livelli essenziali previsti nel Piano nazionale per la non autosufficienza. Se la quota di copertura non è esaustiva, in sede di redazione del Piano, si dovranno prevedere le priorità di intervento (ad esempio: servizi primari per l'accesso, servizi di assistenza domiciliare, riequilibrio Nord/Sud nelle strutture residenziali).

8.3 Finanziamento del Fondo

Il finanziamento del Fna è a carico dello Stato, che assicura, comunque, la copertura delle prestazioni previste in legge. Questa indicazione si rifà, al già citato articolo 117, comma 2, lettera *m*), della Costituzione, che stabilisce che «spetta allo Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

Vengono indicate puntualmente altre risorse che possono concorrere al finanziamento del Fondo derivanti dagli assegni economici erogati dallo Stato, da diverse contribuzioni di carattere solidale, da fondi europei, da premi non riscossi di lotto e lotterie, dal recupero di entrate derivanti dall'emersione del lavoro irregolare, dal recupero dell'evasione fiscale.

Il progetto di legge individua anche le modalità di riparto alle Regioni effettuate d'intesa con la Conferenza unificata, valorizzando i territori meno sviluppati e quelle realtà dove il monitoraggio delle attività svolte rivela maggiori risultati raggiunti.

Con tali dispositivi di finanziamento il progetto di legge disegna con-

fini incerti rispetto ad una seconda condizione, che per chi scrive, è essenziale per «proteggere» l'esigibilità dei Lesna. Ovvero la necessità di non legare il loro finanziamento alle leggi finanziarie annuali o al variare delle maggioranze politiche. Per garantire l'esigibilità dei diritti sanciti in legge, il finanziamento del Fondo dovrebbe essere direttamente rinviato alla fiscalità generale e indicare esplicitamente le forme e le quantità del prelievo.

Riferimenti bibliografici

- Capp, Cer, Servizi Nuovi (a cura di), 2003, *Diritti di cittadinanza delle persone anziane non autosufficienti*, Editrice Liberetà - Spi Cgil.
- Manzella A., 2005, *Quel veleno iniettato nel Paese*, «La Repubblica», 17.11.2005.

La famiglia e l'infanzia come «affari di Stato». Le politiche familiari in Francia e in Europa

Claude Martin

RPS

L'infanzia e la famiglia hanno rappresentato nel corso del XX secolo tematiche importanti per i poteri pubblici, in modo diverso nei diversi paesi. È difficile, tuttavia definire con precisione cosa racchiuda la nozione di politica familiare, soprattutto nella prospettiva di un raffronto internazionale. Questo articolo si propone, in primo luogo, di passare in rassegna gli ostacoli che si frappongono ad una definizione

a priori di questo ambito di azione pubblica. In un secondo momento, mostra, a partire dal caso francese, come una strategia di lettura genealogica della politica familiare permetta di comprendere le modalità attraverso cui la storia nazionale partecipa alla sua progressiva definizione. Si tornerà, infine sul ruolo che può svolgere il dibattito europeo sulla strutturazione di queste politiche pubbliche.

L'infanzia e la famiglia hanno rappresentato nel corso del XX secolo tematiche importanti per i poteri pubblici¹, in modo diverso nei diversi paesi. È difficile, tuttavia definire con precisione cosa racchiuda la nozione di politica familiare, soprattutto nella prospettiva di un raffronto internazionale. In questo articolo, ci si ripropone in primo luogo di passare in rassegna gli ostacoli che si frappongono ad una definizione a priori di questo ambito di azione pubblica. In un secondo momento, si mostrerà, a partire dal caso francese, come una strategia di lettura genealogica della politica familiare permetta di comprendere le modalità attraverso cui la storia nazionale partecipa alla sua progressiva definizione. Si tornerà, infine, sul ruolo che può svolgere il dibattito europeo sulla strutturazione di queste politiche pubbliche.

¹ Proprio come la maternità, nella misura in cui ha potuto dar luogo ad una vera e propria «nazionalizzazione delle madri», per riprendere la formula di Yvonne Knibiehler (Knibiehler, 2000).

1. Quale definizione di politica della famiglia?

1.1 Una definizione che varia in funzione delle vicende nazionali

La definizione di ciò che ricomprende la politica della famiglia su scala europea è la prima difficoltà con cui si confrontano gli esperti delle analisi comparative (Dumon, 1987; Barbier, 1990; Saraceno, 1996). Si corre il rischio, in effetti, di costruire questo ambito in funzione delle singole configurazioni nazionali, di peccare in altre parole di «nazio-centrismo». Da questo punto di vista, iniziare dal caso francese è particolarmente problematico per il fatto che si tratta senza dubbio del paese europeo che ha trattato la famiglia più esplicitamente (e prima di altri) come un affare di Stato. Generalizzando a partire da questo caso, si rischia di restare abbagliati dalla rilevanza del tema della famiglia nella storia politica e amministrativa della Francia (Commaille e Martin, 1998).

Si può peraltro supporre che ogni Stato membro dell'Unione Europea sia dotato di una politica familiare? Dipende dalla definizione che se ne dà, per l'appunto, anche se, stando al parere di numerosi esperti, non sembra si possa rispondere affermativamente. Il Regno Unito, l'Irlanda o l'Olanda, per esempio, non hanno una politica della famiglia propriamente detta, nella misura in cui la famiglia non costituisce un chiaro e legittimo settore d'intervento pubblico, nella logica, cara agli anglosassoni, di protezione dell'*Intimacy*. In altri paesi l'azione dello Stato in questo settore è cauta e ha suscitato qualche precauzione poiché essa richiama alla memoria tristi periodi della storia nazionale: il nazionalsocialismo in Germania, il salazarismo in Portogallo o il franchismo in Spagna. Nei paesi scandinavi, invece, si preferisce parlare di politiche di promozione della parità tra i sessi piuttosto che di politiche della famiglia nel senso che non è la difesa dell'istituzione familiare ad essere perseguita quanto piuttosto quella degli individui, principalmente bambini e donne, all'interno delle famiglie. La logica prevalente in questi paesi è quella dell'affermazione dei diritti degli individui all'interno della famiglia.

Ci si può domandare ancora se esista una politica familiare promossa dalle istituzioni europee. C'è non in modo esplicito, si direbbe, visto che la politica per la famiglia fa capo, come l'insieme delle politiche sociali, alla competenza degli Stati membri, nel rispetto del principio di sussidiarietà. Non può esserci pertanto una politica europea della famiglia anche se le istituzioni europee (e in special modo la Corte di

giustizia) esprimono un numero rilevante di decisioni e di raccomandazioni che possono avere ripercussioni sulla regolamentazione di questioni inerenti la famiglia, spingendo in taluni casi verso l'armonizzazione delle normative degli Stati membri (Strobel, 2000).

Questi divari nella percezione della legittimità di questo settore di intervento pubblico sono profondamente legati alle singole vicende nazionali. Per averne un'idea, si può approfondire il grado di istituzionalizzazione delle politiche della famiglia, come ha fatto Françoise Bartiaux nel 1991, in quelli che erano allora i dodici Stati membri della Comunità europea. Secondo l'autrice, nella maggioranza dei paesi, «la famiglia non è di esplicita competenza del campo politico». Facendo leva su una serie di criteri di istituzionalizzazione², arriva ad individuare tre Stati membri che vengono da lei considerati come quelli maggiormente «familisti»: la Francia, la Germania e il Lussemburgo, gruppo cui il Portogallo in quel momento tende ad avvicinarsi. Il Regno Unito, l'Irlanda, ma anche, seppur in minor misura, l'Olanda, la Grecia e l'Italia sono, sempre secondo l'autrice, i più lontani da questo modello.

Linda Hanitrais e Marie-Thérèse Letablier (1996) delineano una tipologizzazione simile per i 15 paesi membri dell'Unione Europea, distinguendo i paesi a forte implicazione in questo settore (Francia, Germania, Lussemburgo, Belgio e Danimarca), i paesi che limitano il loro intervento alle famiglie più povere (Regno Unito, Olanda, Irlanda e i paesi del Sud Europa) e infine i paesi scandinavi che sviluppano una politica molto attiva verso ciascuno dei membri o componenti del *menage*, bambini e genitori, senza necessariamente rivolgersi alla famiglia propriamente detta.

Questa limitata comparabilità non comporta la rinuncia ad ogni confronto. Malgrado tutte le differenze di concezione, legittimità e istituzionalizzazione, si può assumere che esistono, ovunque in Europa, norme, leggi e regole che producono importanti effetti di inquadramento della vita privata dei *menage* (leggi civili sul matrimonio, il divorzio, la procreazione, le successioni, per esempio) e contribuiscono

² L'esistenza di una base costituzionale, di un ministero o di una segreteria di Stato specializzata, di commissioni interministeriali sulla famiglia, l'infanzia o la gioventù; la presenza della parola famiglia nell'intestazione di una commissione parlamentare; l'esistenza di una giurisdizione o di un giudice della famiglia; l'esistenza di un'organizzazione o di una federazione di organizzazioni familiari, ma anche di un organismo pubblico di ricerca e di statistica dedicato.

al miglioramento delle loro condizioni di vita (le politiche sociali con effetti familiari). In questo senso è possibile confrontare alcuni dispositivi e misure, sia in termini di diritto civile che in termini sociali, i cui effetti incidono in modo significativo sulle famiglie e che in alcuni paesi corrispondono a una politica per la famiglia «esplicita» e, in altri, a una politica per la famiglia «implicita».

1.2 Qual è l'ambito delle politiche per la famiglia all'interno delle politiche pubbliche?

Un'ulteriore difficoltà è legata all'estensione del campo di intervento delle politiche familiari. In quei paesi che, come la Francia, hanno affermato molto presto l'esistenza di questo settore d'azione pubblica, si ritiene generalmente che la politica per la famiglia ricomprende *a minima* il diritto civile della famiglia e gli interventi legislativi che definiscono le condizioni di accesso ad un determinato numero di prestazioni (monetarie o in natura) erogate dal settore famiglia del sistema di protezione sociale, così come alcune disposizioni del diritto fiscale (il quoziente familiare). Ciononostante, queste sole disposizioni non sono sufficienti a definire adeguatamente il campo di intervento delle politiche per la famiglia per scopi comparativi.

Si tratta infatti di aggiungere a questo primo cerchio quelle misure la cui finalità è più sociale che familiare in senso stretto. Per restare sull'esempio francese, le *Caissees d'allocations familiales* (Casse dei sussidi familiari, *n.d.t.*), incaricate di gestire e erogare le prestazioni a sostegno della famiglia, si occupano altresì della distribuzione dei minimi sociali (Sussidio per l'adulto portatore di handicap, Sussidio per il genitore solo, Reddito minimo di inserimento³), delle prestazioni sociali soggette a condizioni reddituali e, infine, di quelle preposte a facilitare l'accesso all'abitazione sociale. Allo stesso modo, non si può impostare nessun raffronto pertinente delle politiche a favore della prima infanzia se non si include nella comparazione ciò che in Francia rientra nella competenza del Ministero dell'Educazione nazionale e delle collettività locali, con il ruolo centrale svolto dalla scuola materna che accoglie la quasi totalità dei bambini di tre anni e circa un terzo di quelli tra i due e i tre anni, allorché in altri paesi europei non esiste praticamente alcuna risposta, all'infuori del libero mercato, prima dell'età scolare (tra cinque e sei anni).

³ Dopo una legge del dicembre 2003, il reddito minimo di inserimento e la sua gestione sono stati decentralizzati e affidati ai Consigli generali dei Dipartimenti.

E a questo secondo cerchio di intervento, che non è sistematicamente incluso nel campo di intervento delle politiche a sostegno della famiglia, si dovrebbero aggiungere alcune componenti di altri settori di azione pubblica tra le quali: il perseguimento dell'equità di genere nel campo professionale e la riduzione del tempo di lavoro nel quadro delle politiche per l'impiego, la prevenzione della delinquenza nell'ambito giudiziario, le misure e le leggi riguardanti la presa in carico delle persone anziane non autosufficienti in quello per la terza età, o ancora, la politica urbana e di pianificazione del territorio. Se si estende ulteriormente il campo di analisi, ci si può spingere ad affermare che tutte le politiche pubbliche (fino ad arrivare alle politiche macroeconomiche, per esempio), ognuna a suo modo, possono avere degli effetti sui modelli e la qualità della vita dei *menage* ed essere pertanto considerate come elementi della politica familiare.

Non è forse questa la constatazione alla quale perviene Jeanne Fagnani quando scrive che «per politica a sostegno delle famiglie possiamo intendere tutte quelle misure, poste all'interno di un quadro legislativo, adottate dai poteri pubblici (sia a livello nazionale che regionale o locale) che investono – direttamente o indirettamente – lo stile, il livello di vita e, più in generale, il benessere delle famiglie» (Fagnani, 1993, p. 87)? Una definizione di questo tipo invita ad andare oltre quella che viene data attualmente in Francia, per la quale la politica familiare si limita alle prestazioni familiari erogate dalle *Caissees d'allocations familiales*, cui si aggiunge il meccanismo fiscale del quoziente familiare. Ma tale definizione pone il problema dell'assenza di limiti del campo d'analisi. Il raggio d'azione delle politiche per la famiglia appare illimitato, tanto è trasversale la questione familiare di per sé.

Per trovare una via d'uscita (non confrontare ciò che non è confrontabile, confrontare un ambito troppo ristretto, o, al contrario, quasi illimitato dell'azione pubblica) si può ipotizzare un percorso che prende spunto dal modo in cui la vita privata è costruita come problema di interesse pubblico nei singoli contesti nazionali. In questo caso si deve tener conto dei dati della congiuntura demografica, economica e sociale in ciascuno dei paesi membri, ma soprattutto della loro utilizzazione all'interno dei dibattiti che si sviluppano nei diversi forum o arene dell'azione pubblica: quello degli attori politici e dei loro sostenitori (specialmente in occasione delle campagne elettorali), quello degli attori amministrativi (in particolare gli alti funzionari coinvolti nella gestione di *dossiers* sociali), quello degli esperti (demografi, sociologi,

psicologi e magistrati), quello dei rappresentanti della società civile (membri dei movimenti di sostegno alla famiglia, ma anche di donne, omosessuali, genitori di alunni) e infine quello degli attori dei media, che contribuiscono in larga misura a definire l'agenda politica sulle questioni del sociale (Martin e Hassenteufel, 1997; Hassenteufel, Martin e al., 1999; Martin, 2001).

2. Elementi di genealogia della politica familiare francese

2.1 La questione demografica

La Francia, l'abbiamo sottolineato, è probabilmente il paese che in Europa ha fatto della famiglia, prima degli altri e più esplicitamente, un problema politico. Il periodo 1870-1914 è particolarmente significativo. Esso segna, infatti, un'importante svolta nell'evoluzione del pensiero in materia di vita privata, rappresentando il momento in cui si pone la «questione demografica». Il tema della popolazione acquisisce, sul piano politico e governativo, differenti accenti, sia in termini quantitativi che qualitativi, con l'affermarsi della sanità pubblica e della medicalizzazione del parto, arrivando a volte fino all'eugenetica.

Nel corso dell'ultimo trentennio del XIX secolo, numerosi politici e alti funzionari hanno richiamato l'importanza della fecondità per la nazione. Per averne un'idea, si deve ricordare che la Francia era, al principio del XIX secolo, il paese europeo più popoloso, in un momento storico in cui la potenza di uno Stato si misurava con il numero dei suoi abitanti (che rappresentavano altrettanti contribuenti, soldati, coloni, ecc.). Essa rappresentava allora il 16% della popolazione europea, mentre sarebbe passata all'8% nel 1939. La sconfitta contro la Prussia, nel 1870, ha intensificato il problema demografico, come quello dell'incremento della competizione sul terreno coloniale. A partire da quel momento, la dicotomia, prevalente all'inizio del XIX secolo, tra conservatori maltusiani e socialisti popolazionisti fu sconvolta. I maltusiani iniziarono a sostenere una politica popolazionista mediante un aiuto alla maternità, mentre sarà proprio tra gli anarchici e l'estrema sinistra che si ritrovarono i difensori dello «sciopero dello stomaco».

Le vicende del primo conflitto mondiale amplificheranno considerevolmente questa sensibilità collettiva. Il numero di vittime, 1.340.000 circa, all'origine di un deficit di nascite stimato dai demografi a poco

meno di tre milioni di individui, fa sì che, alla vigilia della seconda guerra mondiale, il numero dei decessi superi quello delle nascite. Questo contesto chiarisce come la «questione demografica» abbia potuto essere l'oggetto di un tale consenso presso l'opinione pubblica e come la definizione di una politica demografica sia divenuta una priorità nazionale, promossa da numerosi attori politici e amministrativi (sia sotto forma di misure a favore della natalità che di misure di repressione delle pratiche anticoncezionali).

La politica familiare francese è dunque il prodotto di questo contesto originario, segnato dalla paura del deficit demografico. Dopo una lunga fase di prefigurazione e di sperimentazioni, nel corso dell'800 (in special modo attraverso la maggiorazione del salario per carichi familiari per i lavoratori delle grandi imprese patriarcali o per gli impiegati della funzione pubblica), essa si istituzionalizza nel corso degli anni trenta del '900: con la legge dell'11 marzo 1932, che rende universale l'accesso ai sussidi familiari, quindi, con il decreto-legge del 1938 e, ancor più incisivamente, con la promulgazione del Codice della famiglia. Nonostante la frattura rappresentata dal regime di Vichy, che diffonde un'ideologia familistica e reazionaria, con una assai ipocrita santificazione della maternità, questa prospettiva a sostegno della natalità segnerà profondamente la visione della famiglia come questione politica.

La Francia, anche se anticipatrice di queste dinamiche, non è certamente il solo paese europeo a promuovere interventi in questa direzione. Alcuni sussidi familiari, o misure equivalenti, per esempio, vengono istituiti nei paesi a regime fascista o autoritario: in Germania nel 1935, in Italia nel 1936, in Spagna nel 1938 e in Portogallo nel 1942. Gran Bretagna, Norvegia e Svezia li introdurranno dopo la guerra.

2.2 Nuove logiche d'azione per lo Stato in materia familiare

Questo assetto originario è destinato ad evolversi successivamente con l'emergere di nuovi problemi pubblici e la definizione di nuove logiche d'azione statale. Il *baby-boom* innanzitutto altera sensibilmente l'unanimità sul piano della questione demografica. Come continuare a difendere una logica di sostegno alla natalità quando, nella maggior parte dei paesi europei, le donne mettono al mondo un numero di bambini in grado di assicurare agevolmente il ricambio generazionale? Il «glorioso ventennio della famiglia» (1945-1965), oltre ad attenuare il tema demografico, creerà numerose illusioni. La prima è senza dubbio quella di aver fatto della famiglia nucleare, stabile e feconda, fondata

sovente sul matrimonio e su una netta divisione dei ruoli dei sessi, il modello e la norma. Un'altra è quella di aver lasciato credere all'efficacia dei sussidi familiari per incoraggiare le donne francesi ad avere molti figli. In questo modo, durante questo periodo caratterizzato dalla crescita economica e demografica, la logica dell'intervento pubblico è passata progressivamente dal sostegno alla natalità ad una volontà distributiva di compensazione (parziale) del costo del bambino, fermo restando il ruolo di moglie e di madre della donna.

E sarà dunque da questa morsa domestica che le donne aspireranno ad emanciparsi nel periodo seguente. Dal 1965 al 1975 un nuovo tema irrompe nell'agenda politica, proprio in occasione della campagna per le elezioni presidenziali del 1965: i diritti delle donne e, in particolare, il diritto di disporre del proprio corpo (riforma della legge estremamente repressiva sulla sessualità del 1920 e riforma della contraccezione). L'affermazione dei diritti delle donne, attraverso le riforme del diritto della famiglia tra il 1968 e il 1975 (la riforma dei regimi matrimoniali, della filiazione, dell'autorità genitoriale, del divorzio), le leggi riguardanti la sessualità (legge Neuvvirth del 1967 che riconosce il diritto alla contraccezione; legge Veil del 1975 che autorizza l'aborto) o le riforme del diritto del lavoro miranti a promuovere l'uguaglianza professionale di uomini e donne (legge Roudy del 1983) hanno scosso profondamente la politica familiare francese. Le rotture fondamentali sulla questione della difesa dell'interesse delle donne, come quella tra egualitarismo e differenzialismo, risalgono a questo periodo.

Il tema portante del decennio successivo (1975-1985) è quello della «riscoperta della povertà nei paesi ricchi». Di fronte agli esclusi dalla crescita, appare sempre più ingiusta la distribuzione di un sussidio di uguale entità soltanto in funzione del numero di figli, con il rischio di conferire troppo a coloro che non ne necessitano e troppo poco a coloro che invece sono in sofferenza. Per affrontare questo nuovo tema, la politica familiare è diventata sempre più redistributiva (dai più ricchi verso i più poveri), mediante l'adozione di prestazioni sottoposte a vincoli reddituali (come il sussidio per le spese di custodia o il sussidio per le madri casalinghe del 1972, quello per le spese scolastiche del 1976), o la creazione di minimi sociali (sussidi per genitori soli). Questa logica mette in primo piano le situazioni familiari più fragili: «madri isolate», sole, «senza coniuge». Situazioni specifiche, queste ultime, che verranno raggruppate a partire dal 1975 sotto l'appellativo di famiglie monoparentali, e saranno l'oggetto di una forte attenzione, non priva di disapprovazioni collettive e stigmatizzazioni, nella misura

in cui sono percepite come situazioni «a rischio» (Martin, 1996). Dalla metà degli anni '80 la politica familiare francese conosce una nuova, sensibile evoluzione dei suoi obiettivi (Martin e al., 1998). L'incremento della disoccupazione e la preoccupazione, per una parte sempre più numerosa di donne, di restare sul mercato del lavoro pongono nuove priorità: la «conciliazione tra vita professionale e vita familiare» (solo per le donne, si direbbe) e la creazione di nuovi impieghi nel settore dei servizi destinati alla famiglia. E così, invece di promuovere semplicemente lo sviluppo di servizi collettivi per la prima infanzia (come gli asili nido) a completamento del ruolo già importante della scuola, si preferisce, a partire dagli anni 1985-1986, promuovere un lavoro femminile, flessibile, malpagato e debolmente valorizzato, in grado di permettere ad altre donne di restare sul mercato del lavoro: gli «impieghi familiari». Il problema sembra ormai quello di agevolare il trasferimento del peso delle pratiche di cura dei bambini⁴ da alcune donne, saldamente inserite nel mondo del lavoro, ad altre, scarsamente qualificate e mal remunerate.

Di qui la politica familiare finisce col diventare una leva della politica del lavoro. Questa nuova logica si può rinvenire chiaramente in misure quali il Sussidio familiare per l'educazione, creato nel 1985, il Sussidio per la custodia a domicilio del bambino (Aged), creato nel 1987, o, infine, il Contributo per l'impiego di un'assistente all'infanzia riconosciuta (Afeama), risalente al 1990. Si tratta di prestazioni che partecipano effettivamente e in modo molto efficace alla regolazione del mercato del lavoro femminile. Il sussidio parentale all'educazione, per fare solo un esempio, è riuscito in modo piuttosto evidente a ricacciare verso l'inattività un numero rilevante di donne⁵, generalmente mal posizionate nel mondo del lavoro, disoccupate o con occupazioni a basso salario e scarsamente qualificate (Fagnani, 2000).

3. Dinamiche occupazionali e di natalità in Europa

L'irruzione del tema del lavoro nella politica familiare non rappresenta una peculiarità francese. L'insieme dei paesi dell'Unione Europea è

⁴ Ma anche, sempre di più, delle persone anziane non autosufficienti.

⁵ Il tasso di attività delle madri con due figli è passato dal 74% del marzo 1994 al 56% del marzo 1998, quando il tasso di attività delle donne con uno e tre figli nello stesso periodo ha continuato a crescere (Bonnet e Labbé, 2000).

interessata da questo legame. In effetti, tredici dei venticinque Stati membri dell'Ue, ai quali si possono aggiungere due paesi candidati (Romania e Bulgaria) presentano un livello di fecondità inferiore o uguale a 1,3 figli in media per donna (come indicatore congiunturale di fecondità) (Bagavos e Martin, 2001). Questa constatazione riguarda tanto i paesi dell'Europa continentale (Germania e Austria) quanto quelli del Sud Europa (Spagna, Italia, Grecia) che i paesi dell'Est (otto dei dieci nuovi Stati membri ad eccezione di Cipro e Malta). Gli esperti di Eurostat prefigurano perfino l'ipotesi di una «trappola di infedonità» per tutti quei paesi che raggiungono soltanto la metà del numero dei bambini desiderati. Le conseguenze del basso regime di fecondità in Europa sono numerose, in special modo in termini di invecchiamento e di protezione sociale. Esso conduce, in ogni caso, a un vero e proprio sussulto neo-natalista al livello delle istituzioni europee.

Ad ogni modo, molte delle argomentazioni e dei pregiudizi avanzati in passato sono rimessi in discussione. Appare chiaro, per esempio, che non sono i paesi nei quali si registra un alto livello di credenze e pratiche religiose quelli ad essere meno interessati dal basso regime di fecondità (Polonia, Italia o Spagna). E non sono nemmeno i paesi nei quali le donne sono poco coinvolte nel mondo del lavoro a raggiungere i più alti livelli di fecondità (ancora una volta l'Italia e Spagna). Al contrario, laddove si registra un alto livello di partecipazione delle donne al mercato del lavoro sembra esserci un maggiore rinnovamento generazionale (Danimarca, Finlandia, Olanda, Lussemburgo e, soprattutto, Francia).

Questo confronto tra paesi europei ha messo in luce l'importanza delle politiche per l'impiego e il ruolo di sostegno che può essere svolto dai poteri pubblici per rivitalizzare il desiderio delle coppie di avere figli, attraverso lo sviluppo di servizi alla famiglia e alla prima infanzia. Il lavoro femminile diventa una delle principali determinanti delle attitudini e dei comportamenti in materia di fecondità. I mutamenti che hanno interessato i mercati nazionali del lavoro con uno sviluppo occupazionale del terziario fortemente al femminile hanno avuto importanti risvolti sulle famiglie e sul posto che occupano rispettivamente uomini e donne nella società europea, anche se il ritmo di questi mutamenti varia sensibilmente da un paese all'altro. Ma la tendenza è chiara e massiccia. Tra il 1960 e il 1990 la popolazione attiva è aumentata di 30 milioni di individui tra cui 25 milioni di donne. O ancora, se si considera soltanto l'ultimo decennio, dal 1987 al 1997

sono delle donne il 90% dei nuovi impieghi dell'Unione Europea (Commissione europea, 2000). Si assiste, cioè, a una profonda ristrutturazione dell'organizzazione sociale, passando da un modello maschio *breadwinner*/donna casalinga ad un modello a due redditi. La crescita del lavoro femminile e le mediazioni che essa comporta dal punto di vista della compatibilità con i progetti familiari e della fecondità creano strategie diverse, in funzione della soddisfazione percepita dalla propria attività lavorativa, delle possibilità di progressione di carriera – variabili, queste, dipendenti del livello di studio –, in funzione del modo in cui uomini e donne dividono all'interno della coppia il lavoro domestico e la cura dei figli e dell'offerta di servizi di presa in carico della prima infanzia. Di qui si sviluppano traiettorie ancora molto conflittuali tra donne a forte capitale educativo e salario elevato e donne con bassi livelli di qualificazione e di reddito.

La spinta alla professionalizzazione e la preoccupazione di dover restare nel mondo del lavoro dipendono, dunque, dalle politiche sviluppate verso le donne per agevolare una strategia di continuità della vita professionale. Ancora una volta, il riequilibrio delle traiettorie maschili e femminili e del modo in cui si dividono tra vita professionale e vita familiare secondo il genere si verifica con velocità differenti a seconda dei paesi. Il «nuovo contratto tra i generi» è evidente soprattutto nel Nord Europa. In base ad esso si suppone che, in Svezia, per esempio, uomini e donne contribuiscano alla pari all'economia del *menage*, anche se ci si attende che sia ancora una maggioranza di donne a dare priorità alla famiglia e ai figli almeno nel corso di una certa fase della loro vita, mentre non altrettanto ci si aspetta dagli uomini.

Di fronte al problema della presa in carico dei bambini, risultano possibili diversi scenari di azione pubblica. Si può supporre che la scelta di una modalità di presa in carico resti una questione integralmente privata e che i genitori debbano darsi da fare per trovare la soluzione più conveniente senza alcun intervento dei poteri pubblici (modello di mercato, come nel Regno Unito). Si può pensare che la migliore soluzione sia incoraggiare le madri ad occuparsi a domicilio dei loro bambini fino all'età di tre anni (modello maschio *breadwinner*/donna casalinga). Si cerca allora di promuovere dispositivi come il salario di maternità (*salairre maternelle, n.d.t.*), o congedi parentali di lunga durata ma scarsamente remunerati come in Germania, in Austria, o, ancora, di sviluppare lavoro part-time per le donne, come in Olanda e nel Regno Unito. Inoltre, ci si può porre come obiettivo quello di permettere ai genitori di poter realmente scegliere tra il lavoro e l'occuparsi a domi-

cilio dei propri figli, sviluppando dispositivi basati su servizi pubblici estesi, da una parte, e congedi parentali ben remunerati e flessibili, dall'altra, cosa che accade in Finlandia. Si possono infine privilegiare risposte diverse in funzione dell'età del bambino: congedi parentali ben remunerati fino al compimento del primo anno di vita e la garanzia di una presa in carico da parte delle strutture pubbliche, in seguito, come accade in Svezia e Danimarca.

È importante che molti paesi dell'Unione Europea abbiano adottato misure miranti a favorire la «libera scelta». Eppure, tali dispositivi, detti «di libera scelta», spesso non garantiscono il raggiungimento dell'obiettivo che essi vorrebbero realizzare. I genitori, e soprattutto, nei fatti, le madri, sono spesso costretti ad andare contro la propria scelta. La principale conseguenza che ciò produce sulle madri è di spingerle ai margini del mondo del lavoro rendendole, pertanto, dipendenti del reddito del coniuge. È il caso, in Francia, per esempio, del congedo parentale remunerato che è utilizzato esclusivamente dalle donne, in gran parte in cerca di occupazione oppure scarsamente qualificate e con una bassa remunerazione o, ancora, titolari di impieghi precari e flessibili. La donna che accetta di ricorrere a questa formula per occuparsi del proprio bambino riceve un modesto salario di maternità, cosa che implica la rinuncia da parte dello Stato di promuovere la parità tra i sessi e incoraggia una divisione tradizionale dei compiti tra i generi: la madre a casa e il padre al lavoro. Visto l'importo del sussidio, appare chiaro come questo possa incentivare le donne appartenenti ai ceti popolari a restare a casa. Tale dispositivo sembra riconoscere alle donne la sola identità di madri e accentuare la loro dipendenza nei confronti della collettività o del marito procacciatore di reddito. È, in definitiva, una politica che rafforza la disuguaglianza tra i generi.

Se i genitori decidono di ricorrere all'assunzione di una persona che si prenda cura dei figli o ad una *baby-sitter* informale, la qualità non è più garantita. La scarsa valorizzazione delle occupazioni per la prima infanzia unita al fatto di rinunciare a degli sforzi collettivi in vista di una maggiore qualificazione e remunerazione di queste professioni, dimostrano che la posta in gioco è altrove. In questo modo, il divario, che con ogni probabilità si acuirà, è quello tra le donne che si prendono cura dei propri figli rinunciando al lavoro e quelle che, invece, lavorano. A causa delle trasformazioni del mercato del lavoro, dell'aumento della flessibilità, si assiste ad un aggravarsi delle tensioni in una Francia in cui più di sette donne su dieci sono «attive», spesso a tempo

pieno; quasi sette coppie in età feconda su dieci sono composte da due adulti occupati, esposti alla crescita di orari atipici di lavoro e alla precarietà con una proporzione crescente; quando, dall'altra parte, il livello di fecondità è tra i più alti d'Europa (1,9 bambini per donna) e la divisione del lavoro domestico e delle cure rimane per la maggior parte a carico della donna.

4. Conclusioni. Come andare verso una politica dell'infanzia e della famiglia europea

Che sia per far fronte al declino demografico o al rischio di povertà e alle sue conseguenze, sotto forma di costi sociali e di pesanti eredità future, molti esperti richiamano attualmente la necessità di un investimento sociale nel capitale umano. In questo senso, uno dei più eminenti specialisti della comparazione tra sistemi di protezione sociale, Gøsta Esping-Andersen, spinge nella direzione dello sviluppo di una «strategia d'investimento sociale centrata sul bambino». Egli evidenzia il «ritorno in termini di investimento» derivante da spese sociali di questo tipo e le economie sostanziali che permetterebbero di realizzare una doppia strategia di prevenzione, mirante al miglioramento del reddito delle famiglie attraverso sussidi familiari, e al tempo stesso, alla promozione del lavoro delle donne e delle famiglie a doppio reddito mediante lo sviluppo di servizi per la prima infanzia, evitando a posteriori le spese di «riparazione sociale», per il sostegno delle famiglie in difficoltà.

Queste argomentazioni, tuttavia, entrano in tensione con l'altra visione che sposta la presa in carico del bambino verso il privato. Facendo leva sul tema morale della responsabilità dei genitori, i suoi sostenitori prefigurano la repressione della loro non competenza. Che si tratti di questa o quella logica, il bambino resta al centro della controversia. Si evidenzia così un doppio regime delle politiche per l'infanzia: una politica di investimento sociale a beneficio dei bambini appartenenti alle classi medie, con la promozione di un modello di coppia bi-attivo; un'altra di inquadramento morale e di controllo delle pratiche genitoriali, sul modello della «accusa della vittima» (*blaming the victim*) per le classi popolari.

In ogni caso, il livello di fecondità, in primo piano oggi tra i problemi europei, non può essere isolato da un insieme di altri fattori. In primo luogo, esso si affianca alla questione dell'invecchiamento e dell'equi-

librio fra le generazioni. Ma soprattutto è il risultato di una combinazione molto complessa di vincoli e aspirazioni. Proprio per questa ragione, è essenziale che la questione della fecondità non sia disgiunta dalle altre problematiche legate alle condizioni di lavoro, di abitazione, alla gestione delle disuguaglianze sociali, ecc. Per fronteggiare la sfida al livello di fecondità, si deve riconoscere che nessun intervento isolato può essere sufficiente e che è necessario:

- ♦ rimuovere i vincoli: quelli ai quali devono far fronte i giovani adulti, quindi i genitori giovani e meno giovani. Sembra dunque importante sviluppare un solido tessuto di servizi pubblici per la prima infanzia, agganciato alla scuola, e delle prestazioni monetarie sostitutive del reddito per permettere ai genitori di creare le migliori condizioni possibili «di produzione» del bambino. Ugualmente importanti sono le misure che agevolano l'ingresso nella vita adulta: accesso all'impiego per i giovani, ma anche all'abitazione, che rappresentano le due dimensioni dell'indipendenza e dell'autonomia;
- ♦ tenere conto delle loro aspirazioni, cosa che impone di comprendere cosa sia oggi il prendersi cura (il *care*) tra esseri umani. Rispetto a chi e per quali motivi, in funzione di quali valori e norme, siamo pronti a sentirci in obbligo? Per chi consideriamo essenziale mobilitarci? Chi accettiamo di prendere in carico? Come realizziamo quelle mediazioni che ci spingono a privilegiare l'altro piuttosto che noi stessi, in termini per esempio di realizzazione personale e professionale?
- ♦ Per far fronte a questa sfida, si dovrà anche tenere in considerazione il modo in cui le istituzioni europee riusciranno ad influenzare e orientare le politiche nazionali. È senz'altro su questo punto che riposa una delle aspettative manifestate da molti cittadini europei riguardo al progetto sociale europeo.

Riferimenti bibliografici

- Bagavos C., Martin C., 2001, *Faible fécondité, familles et politiques publiques*, Rapport de synthèse du séminaire de Séville de l'Observatoire européen sur les affaires familiales, Commissione europea.
- Barbier J-C., 1990, «Pour bien comparer les politiques familiales en Europe. Quelques problèmes de méthode», *Revue française des affaires sociales*, n. 3, pp. 153-171.

- Bartiaux F., 1991, *Les institutions en politique familiale dans les Etats membres de la Communauté européenne: une comparaison en 1990*, Rapport dans le cadre de l'Observatoire européen des politiques familiales, Commission des communautés européennes.
- Bonnet C., Labbé M., 2000, *L'activité des femmes après la naissance du deuxième enfant. L'allocation parentale d'éducation a-t-elle un effet incitatif au retrait du marché du travail?*, «Recherches et prévisions», Cnaf, n. 59, pp. 9-23.
- Commaille J. e Martin C., *Les enjeux politiques de la famille*, Bayard édition, Paris.
- Commissione europea, Eurostat, 2000, *La situation sociale dans l'union européenne*, Dg5, Unité E1.
- Daly M., 2000, *The Gender Division of Welfare*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Dumon W., 1987, *La politique familiale en Europe occidentale, une réflexion sociologique*, «L'Année sociologique», pp. 290-308.
- Esping-Andersen G., 2002, *A Child-Centred Social Investment Strategy*, in G. Esping-Andersen, D. Gallie, A. Hemerijck, J. Myles, *Why we Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, pp. 26-67.
- Fagnani J., 1993, *Bref aperçu sur les systèmes de protection sociale de la famille en Europe. Enjeux, contraintes et nouveaux arbitrages*, «Solidarité santé - Etudes statistiques», n. 4, pp. 87-97.
- Fagnani J., 2000, *Un travail et des enfants. Petits arbitrages et grands dilemmes*, Bayard édition, Paris.
- Hantrais L., Letablier M-T. (a cura di), 1996, *Familles, travail et politiques familiales en Europe*, Cahiers du Centre d'Etudes de l'Emploi, Puf, Paris.
- Hassenteufel P., Bachyr M., Genyes W., Martin C., 1999, *L'émergence d'une élite du Welfare? Sociologie des sommets de l'Etat. Le cas des politiques familiales et de protection maladie (1981-1997)*, Crap/Cnrs. Rapport de recherche pour la Mire.
- Jenson J. e Sineau M. (a cura di), 1998, *Qui doit garder le jeune enfant? Mode d'accueil et travail des mères dans l'Europe en crise*, Lgdj, Paris.
- Knibiehler Y., 2000, *Histoire des mères et de la maternité en Occident*, Puf, Paris.
- Lewis J., 1992, *Gender and the Development of Welfare Regimes*, «Journal of European Social Policy», n. 2 (3), pp. 159-173.
- Martin C., 1996, *L'après-divorce. Lien familial et vulnérabilité*, Presses universitaires de Rennes.
- Martin C., 1998a, *Le domestique dans les modèles d'Etat-providence*, in J. Commaille e B. Jobert, *Métamorphose de la régulation politique*, Lgdj, Paris.
- Martin C., 1998b, *Comparer les questions familiales en Europe*, in I. Théry, *Couple, filiation et parenté aujourd'hui. Le droit face aux mutations de la famille et de la vie privée*, La Documentation Française et les éditions Odile Jacob, Paris.
- Martin C., 2001a, *La régulation politique de la famille*. Mémoire d'habilitation à diriger des recherches, Université de Paris 5, Sorbonne-René Descartes.

- Martin C., 2001b, *Maternité et politiques familiales en Europe*, in Y. Knibiehler (a cura di), *Maternité. Affaire privée, affaire publique*, Bayard édition, Parigi, pp. 237-250.
- Martin C., 2002, *Des politiques familiales à la politisation de la vie privée en Europe*, «Informations sociales», n. 102, 2002, pp.16-25.
- Martin C., Hassenteufel P. (a cura di), 1997, *La représentation des intérêts familiaux en Europe: Allemagne, Belgique, Grande-Bretagne, France, Portugal*, Rapport pour la Dg5 Commission européenne.
- Martin C., Math A., Renaudat E., 1998, *Caring For Very Young Children and Dependent Elderly People in France: Towards a Commodification of Social Care*, in J. Lewis (a cura di), *Gender, Social Care and Welfare state Restructuring in Europe*, Ashgate Publishers, Aldershot (Uk).
- Saraceno C., 1996, *Evolution de la famille, politiques familiales et restructuration de la protection sociale*, Note remise à l'Ocde dans le cadre de la réflexion intitulée, *Horizon 2000 / Les nouvelles priorités pour la politique sociale*, Ronéo.
- Strobel P., 2000, *Quelle place pour la famille dans la construction européenne?*, in M. Chauvière, M. Sassier, B. Bouquet, R. Allard et B. Ribes (a cura di), *Les implicites de la politique familiale*, Dunod, Parigi, pp. 169-177.

(Traduzione dal francese a cura di Antonio Gasbarrone)

Bisogni sociali e strategie familiari. Un modello di indagine

Luigi Mauri, Emilio Gregori

Le indagini sui bisogni sociali delle famiglie possono risultare di maggior utilità per i policy maker se condotte con specifiche metodologie mirate alle esigenze conoscitive insite nella programmazione sociale degli interventi e delle

prestazioni. L'articolo illustra una proposta di modello di social survey, già applicato a varie esperienze regionali. La peculiarità del modello di indagine è rappresentata da un approccio per coorti di donne.

1. Bisogni e strategie

Questo breve saggio vuole argomentare circa la questione del come indagare/monitorare empiricamente le strategie di fronteggiamento dei bisogni sociali/socio-assistenziali e del benessere in senso lato da parte delle famiglie.

Ovviamente non si discute qui del perché è necessario che ciò accada, ritenendo concettualmente scontato (anche se concretamente non lo è affatto) che ciò debba accadere, se si vogliono insieme conoscere dei fenomeni sociologici di primaria importanza accanto all'esigenza di poter ideare e realizzare degli interventi di politica sociale che siano «aderenti» all'evoluzione fattuale dei bisogni delle persone e delle famiglie.

Neppure si discute qui del concetto di famiglia: si assume che tutte le varie forme familiari fattuali in presenza debbano e possano rientrare nel campo di osservazione, pur ragionando anche rispetto alle loro specificità costitutive, nel mentre risulta cruciale (e lo vedremo di seguito) cogliere le famiglie in momenti specifici del loro *life course*.

Nei mutamenti in corso in questi anni che investono la relazione individuo-famiglia-sistemi di *welfare*, infatti, il modello interpretativo che sembra rappresentare al meglio l'entità delle trasformazioni in atto è quello che sposta l'accento dagli individui singolarmente presi ai nuclei primari di organizzazione sociale nel loro complesso, tipicamente le famiglie, nonché dagli «stati» di bisogno/emarginazione

ai «percorsi» di scivolamento in situazioni di rischio di crisi (Micheli, 1992) che interessano non solo gli individui singolarmente presi, ma i nuclei primari di organizzazione sociale nel loro complesso, nelle reti relazionali che li compongono e li sostengono: tipicamente, le famiglie.

Occorre cioè ripensare le situazioni oggetto delle politiche e degli interventi non come luoghi statici, ma come segmenti di traiettorie di transizione dotati di grande dinamicità: una dinamicità che l'accumularsi di non-risposte nel circuito può annientare, riavvitandola in un *loop* infinito destinato alla cronicizzazione, all'irreversibilità del bisogno. Occorre inoltre tenere ben distinti due possibili gradi delle transizioni coinvolgenti il corso della vita dell'individuo:

- a) da una parte le transizioni tra stati biologico-naturali (alterazioni lievi dello stato di salute, il trascorrere stesso delle età) o sociali (perdita dei riferimenti vissuti per un cambiamento dei luoghi dell'abitare, delle professioni, dei contesti relazionali di vita), caratterizzate anch'esse da un disorientamento dell'individuo, ma un disorientamento non così globale o acuto da produrre uno smarrimento della presenza;
- b) dall'altra veri e propri processi di crisi, quadri eziologici caratterizzati da un intreccio di passaggi problematici di vita che producono acutamente smarrimento della presenza, e che a loro volta possono sfociare – per mutagenesi – in nuove modalità di transizione, diverse dalle prime e stratificanti sopra di esse: malattia, deprivazione, emarginazione, povertà, cronicità, disagio sociale.

Traiettorie normali di vita e carriere socialmente problematiche non si discostano tra loro concettualmente: si tratta sempre e comunque di processi di vita innescati da un qualche evento cruciale, *subroutine* del «*life proces*» più generale. Ma quale tipo di eventi, di transizioni di vita, condiziona l'entrata in *subroutine* caratterizzate da bisogno e/o da marginalità e devianza? Quali «*switch* logici» inducono e introducono *subroutine* di sofferenza nella biografia degli individui?

Non tutti gli eventi sono potenzialmente in grado di instradare su traiettorie di bisogno o di crisi ed è solo dalla combinazione di più eventi che alcuni di essi traggono lo spessore di punti di svolta (Saraceno, 1998).

¹ Queste riflessioni sono riprese da vari progetti di ricerca che «Synergia» ha elaborato nel tempo con il contributo di vari esperti.

In ogni caso, ciò che caratterizza una traiettoria di bisogno e/o di crisi è l'intreccio inestricabile tra evento scatenante e strategia dell'individuo che, ridefinendolo, vi si adatta. Le linee di adattamento a un evento rappresentano un processo di costruzione del corso della vita: lo stesso evento/transizione seguito da adattamenti differenti può condurre infatti a differenti traiettorie del *life course* (Elder, 1992).

In questo quadro di autonomia strategica dell'individuo nella scelta di traiettorie di vita è probabile che qualcosa, comunque, possa condizionare il momento della scelta, indirizzandolo verso l'imbocco di una *subroutine* piuttosto che di un'altra.

In questa logica, porre l'accento sull'autonomia strategica dell'individuo e del suo nucleo familiare nella gestione delle traiettorie di bisogno e/o crisi vuole dire riconoscere che l'organizzazione della vita quotidiana, secondo l'interpretazione della *New Home Economics* (Becker, 1998) è configurabile come un sistema di produzione ed erogazione di prestazioni e beni assai complesso, in cui le strategie messe in atto dal micro-sistema familiare sono caratterizzate da una sostanziale natura economica. In quest'ottica, l'equiparazione delle risorse tempo a quelle monetarie fa emergere che la famiglia (e la donna in particolare), nella gestione del bilancio di attività e servizi quotidiani, possa disporre di cinque tipi di risorse, tutte ricodificabili in forma monetaria e quindi del tutto intercambiabili tra loro (Micheli, 1990a):

- a) le risorse tempo dei componenti del nucleo ristretto e in particolare della donna stessa;
- b) le risorse monetarie, che permettono, qualora si renda necessario e sia reso possibile dallo *status* della famiglia, di acquisire prestazioni e servizi sui mercati privati;
- c) le risorse di salute, energia, benessere presenti nel nucleo di riproduzione sociale, la cui essenzialità come componenti del patrimonio di risorse degli attori è generalmente colta solamente in negativo, nel momento dell'emergenza di un loro deficit;
- d) le risorse informative come possibilità di conoscere e utilizzare al meglio la rete delle opportunità e dei servizi e di muoversi in essa;
- e) le risorse tempo, energia e moneta della rete parentale allargata, entro il contratto di scambio di prestazioni sedimentatosi nel modello di «famiglia estesa modificata» e le stesse risorse nella cerchia più larga – e intersecantesi con la prima – dei legami forti (*strong ties*) e deboli (*weak ties*) che si intrecciano in quello che i geografi di scuola fenomenologica hanno denominato *espace de vie* (Micheli, 1990b).

2. *L'approccio del corso di vita*

Un «passaggio» nel percorso di vita può diventare un passaggio di crisi e produrre l'insorgenza di un bisogno se c'è persistente carenza di uno di questi cinque tipi di risorse possibili nel nucleo di riproduzione sociale; ma una traiettoria di vita può entrare in un percorso di bisogno e/o di crisi anche in presenza di equilibrio armonico tra i vari tipi di risorse, allorché uno o più eventi particolarmente «decombinanti» (*stressful events*: malattie gravi, separazioni, lutti, sradicamenti territoriali o occupazionali, ecc.) può produrre carenza di una o più risorse.

Il processo di insorgenza del bisogno e della crisi è dunque un nodo problematico che può essere privilegiato e illuminato dall'adozione di un'ottica procedurale e strategica; in quest'ottica, in particolare, diviene più facile comprendere come i cosiddetti modelli «multifattoriali» nell'eziologia del bisogno o delle crisi (in cui un ventaglio aperto e asistemico di fattori sono posti in parallelo come concausanti nel processo di formazione della crisi/bisogno) nascondano i reali processi sequenziali di concatenamento e retroazione tra i diversi fattori influenti sull'insorgenza della crisi/bisogno.

Ciò mette bene in luce come la razionalità procedurale e strategica degli attori coinvolti in una traiettoria di bisogno o di crisi sia il carattere fondamentale che occorre approfondire per comprendere il fenomeno del bisogno sociale.

Da questo punto di vista, l'analisi delle traiettorie del rischio di crisi o di bisogno necessita quindi un approccio longitudinale basato sul corso di vita e mirato alla ricostruzione della storia degli eventi familiari e delle strategie che hanno condotto allo *status* attuale di bisogno (Billari, 1999).

3. *Quali opzioni di contenuti e metodologie di indagine*

Appare dunque abbastanza chiaro come il monitoraggio dei bisogni sociali e dalla domanda di servizi e di prestazioni di aiuto/assistenza sia particolarmente complesso, difficilmente realizzabile in modo esaustivo tramite flussi informativi di dati amministrativi raccolti dai servizi con le «cartelle utenti» o le «schede di presa in carico». Occorre dunque affidare alla ricerca sociologica il compito strategico di conoscere la qualità e il volume dei bisogni sociali e della domanda di servizi e prestazioni, non solo espressa ma anche potenziale, interpretarla

in chiave scientifica, misurarla in tutte le sue valenze, proporre possibili soluzioni di risposta per i vari gruppi *target* di popolazione.

Di fronte a necessità conoscitive così ampie e specifiche come quelle sopra dettagliate, le informazioni provenienti dagli enti centrali del Sistema statistico nazionale, in primo luogo quelle estrapolabili dai dati demografici e dalle indagini multiscopo sulle famiglie, sono molto utili e importanti, ma non sufficienti per il *policy making*: il contributo informativo che ne deriva è giocoforza troppo generico rispetto alle specifiche esigenze conoscitive di programmazione delle politiche sociali, in particolare a livello regionale e locale. Questo limite è insito anche nell'*Libro bianco sul welfare* (Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 2003), fortemente orientato, a nostro avviso erroneamente, al potenziamento della produzione statistica ufficiale: l'approccio seguito, almeno nell'immediato, sembra essere quello di arricchire il patrimonio informativo delle *survey* generali di popolazione (ad esempio l'indagine sulle famiglie) piuttosto che alla promozione di indagini campionarie *ad hoc* (integrative delle prime, si badi, non sostitutive) sviluppate secondo protocolli e contenuti mirati alla specificità delle esigenze conoscitive di *social policy* (Stame, 1990).

L'opzione di una *survey* specifica (e non generica/generalista) è dunque imprescindibile per acquisire un *background* conoscitivo davvero compiuto, in grado di cogliere appieno le complesse dinamiche dei bisogni sociali e della domanda di servizi e prestazioni («quali», «quanti» e «come») e quindi di effettivo supporto all'adozione di scelte strategiche coerenti di programmazione sociale degli interventi e delle prestazioni (Mauri, 2005).

Data la complessità delle informazioni da raccogliere, è altrettanto evidente che il protocollo operativo di una *survey* di questo tipo dovrà necessariamente essere caratterizzato da alcuni elementi qualificanti.

Lo strumento di rilevazione dovrà innanzitutto essere un questionario strutturato, teso a cogliere elementi quali:

- a) le determinanti della organizzazione della vita del nucleo familiare;
- b) la ricostruzione dei passaggi cruciali nei processi *problem-solving* tentati dal nucleo quando dinanzi ad un «evento-crisi»;
- c) l'insieme dei comportamenti familiari riguardo l'area dei servizi socio-assistenziali e sociosanitari nonché l'atteggiamento verso proposte alternative di politica sociale, fra cui anche le opzioni di monetizzazione di risorse alternative, quali i *bonus*, i *voucher*, le forme assicurative, ecc. (ciò al fine di verificare in concreto quale mix tra disponibilità di servizi, aiuti domiciliari e interventi monetari risultino davvero efficaci e insieme appetibili per le famiglie);

d) i valori, le culture e gli stili di vita familiare, la propensione all'altruismo sociale e i livelli di integrazione nel tessuto comunitario locale.

La ricchezza e la complessità informativa dello strumento di rilevazione, impongono che il questionario venga somministrato *face to face*, tramite interviste la cui durata può anche eccedere l'ora. Questa esigenza di qualità delle informazioni è necessaria per lo studio delle traiettorie e dei percorsi degli eventi di crisi o di insorgenza dei bisogni ed è imprescindibile se si vogliono ottenere da questo punto di vista risultati scientificamente corretti e rigorosamente coerenti con tali obiettivi; ovviamente, tale soluzione implica una maggiore complessità nella gestione della fase di rilevazione sul campo, in particolare per quanto riguarda l'organizzazione del *field*, la logistica e la formazione del *team* di rilevatori, nonché un allungamento dei tempi di ricerca e impone altresì alcune scelte di opportunità per quanto riguarda il piano di campionamento.

Oltre infatti a dover garantire un campione di numerosità adeguata (secondo gli usuali criteri statistici basati sul livello di confidenza dell'errore massimo atteso per le stime) la fattibilità di un'indagine così analitica potrà essere garantita solo con una specifica opzione di piano di campionamento a due stadi: le unità di estrazione di primo stadio sono costituite da singoli Comuni e/o aggregati di Comuni limitrofi di piccole dimensioni (poli campionari), mentre le unità di estrazione di secondo stadio sono costituite dalle unità di rilevazione da sottoporre a intervista, residenti (o ricomprese) nei poli campionari estratti. Le unità di primo stadio dovranno essere opportunamente stratificate al fine di garantire la rappresentatività del territorio di riferimento: sotto questo profilo può essere utile ricordare che la stratificazione fornisce i risultati migliori a livello di stime quando per essa si utilizzano due variabili scarsamente correlate (Cicchitelli e al., 1995), ad esempio incrociando una variabile di appartenenza geografica dei poli a una classificazione socio-economica e/o demografica degli stessi. Inoltre, l'estrazione delle unità di primo stadio da ciascuno degli strati individuati, dovrebbe seguire il criterio *Probability Proportional to Size* (Fabbris, 1989; Cicchitelli e al., 1995), ovvero per ogni polo la probabilità di essere estratto dovrebbe essere proporzionale al numero di unità di secondo stadio ad esso appartenenti: si dimostra infatti che in tal modo le probabilità di inclusione delle unità di secondo stadio sono identiche rispetto all'ipotesi di campionamento casuale semplice stratificato (Frosini e al., 1999), cioè non vengono alterate dalla pre-

selezione di «grappoli» di unità (i poli campionari), a garanzia dell'efficienza statistica del campione.

Un ultimo aspetto da considerare riguarda proprio le unità di secondo stadio, ovvero la definizione dell'unità di rilevazione da sottoporre a intervista. È noto infatti che il carico materiale e la responsabilità complessiva della interazione del nucleo familiare con il sistema del *welfare* sia generalmente addossato alla donna (Micheli, 1992). Ciò porta a concludere che, rispetto all'opzione di intervistare tutti i membri della famiglia, piuttosto che solo la persona classificata come «capo-famiglia», la soluzione operativa più efficiente è quella di una lettura delle dinamiche e delle strategie familiari di fronteggiamento dei bisogni sociali «mediata» dal punto di vista delle attrici primarie di tali dinamiche e di tali scelte, ovvero proprio le donne.

4. Una proposta di modello: l'approccio per coorti di donne

A nostro avviso, l'approccio interpretativo in grado di cogliere meglio la fenomenologia dei bisogni sociali è quello che adotta una prospettiva dinamica di analisi, ponendo l'accento sui bisogni come «traiettorie del corso di vita» (Giele ed Elder, 1998) segnate da «passaggi» cruciali. L'impostazione di un'indagine *ad hoc* sulle strategie di fronteggiamento dei bisogni sociali (socio-assistenziali e/o socio-sanitari) dovrà dunque essere, almeno in parte, longitudinale, condotta mediante ricostruzione retrospettiva del *life course* delle donne intervistate.

Quando si desidera studiare l'effettivo sviluppo dei corsi di vita delle donne, ovvero – in questo caso – come le donne giungono a trovarsi nella situazione attuale di bisogno sociale del proprio nucleo familiare, è fondamentale adottare un disegno di ricerca basato su interviste condotte a specifiche coorti di donne (Billari, 1999); tale scelta metodologica permette infatti una maggior focalizzazione sulla spiegazione dei comportamenti, rinunciando a una descrizione generalista.

Si tratta di un approccio le cui più articolate esperienze europee sono state sviluppate in Germania (Glhs, *German Life History Study*, cfr. Mayer e Brückner, 1989; Brückner e Mayer, 1998). Come è stato evidenziato in letteratura (si veda ad esempio Solga, 1997), il disegno di un'indagine retrospettiva su alcune coorti di individui si presta non solo alla ricostruzione dei corsi di vita, ma anche alla descrizione del cambiamento sociale, al tentativo di valutare i meccanismi causali sottostanti al cambiamento, e allo studio delle dinamiche sociali sotto-

stanti ai processi. Solamente indagini di tipo molto più complesso e dai costi decisamente più elevati, come le indagini longitudinali di tipo *panel*, possono essere poste in confronto per un'analisi raffinata del livello permesso da indagini retrospettive su gruppi di coorti.

L'approccio per coorti presuppone che lo schema di campionamento adottato per l'indagine risponda all'obiettivo di garantire la comparabilità dei comportamenti delle coorti di donne considerate (Gregori, 2004); si tratta cioè di uno schema simile a quello utilizzato nelle indagini mediche di tipo «caso-controllo» (Billari, 1999), quindi non proporzionale alla dimensione delle coorti. In altre parole il campione è rappresentativo delle coorti di donne individuate, ma non dell'intera popolazione generale: ciò permette, a parità di costi, una maggior focalizzazione su aspetti e gruppi più problematici e cruciali dal punto di vista della domanda sociale, sia espressa sia potenziale e quindi di maggior interesse per la programmazione degli interventi, dei servizi e delle prestazioni sociali.

Occorre però tenere presente che la scelta delle coorti riveste quindi un ruolo centrale, soprattutto in vista della minimizzazione della distorsione inevitabilmente introdotta, che può condurre ad una vera e propria fallacia nota come *cohort centrism* (Diewald, 1999). Il campione non rappresenta infatti tutte le donne, ma solo gruppi mirati di donne. Si rende quindi necessario porre un'attenzione meno «descrittiva» e più «interpretativa» ai risultati. Tuttavia la rinuncia a una precisione generalista nondimeno permette, attraverso il controllo dell'età (o della coorte di appartenenza) di individuare con maggior precisione la situazione di donne appartenenti a specifici segmenti, quelli più cruciali per le politiche sociali.

Da questo punto di vista, in ragione anche delle complessità operative che tale approccio comporta, possono essere seguiti due criteri nell'individuazione delle coorti di donne da indagare.

Il primo metodo mantiene l'idea del primo Ghls di avere tre coorti di nascita A, B e C, di ampiezza triennale collocate alla stessa distanza. La coorte A al tempo t ha terminato completamente la propria fase riproduttiva e si appresta all'ingresso nelle età anziane, in una fase del ciclo di vita della famiglia corrispondente alla restrizione delle dimensioni del nucleo. La coorte B ha quasi del tutto completato il proprio ciclo riproduttivo, e per quanto riguarda il ciclo di vita della famiglia si trova presumibilmente nella fase di espansione massima delle dimensioni del nucleo familiare, nonché di più elevate esigenze economiche per la gestione familiare. La coorte C si trova in una fase di transizio-

ne allo stato adulto, verso la formazione di una propria famiglia. La scelta delle classi di età (o di anno di nascita) e della risultante (equi)distanza, oltre a rispondere a questo schema, dovrebbe produrre anche un importante collegamento tra la coorte A e la coorte C: considerando l'età media al parto le donne appartenenti alla coorte C dovrebbero essere in media figlie di donne appartenenti alla coorte A.

La soluzione delle tre coorti, particolarmente robusta perché consente di cogliere eventuali effetti non lineari sui mutamenti dei bisogni sociali tra coorti, comporta un onere operativo che può essere ridotto ricorrendo a un'opzione meno ambiziosa, ma altrettanto efficace.

Il secondo metodo consiste infatti nell'individuare solamente due coorti generazionali di donne in età e in posizioni presunte del ciclo di vita cruciali per le dinamiche di politica sociale (Gregori, 2005). La prima coorte di donne è costituita da donne in un'età cruciale per le scelte di *family formation*, mediamente madri di bambini tra 0 e 2 anni o intenzionate a mettere al mondo un bambino nel breve termine, dunque potenziali utenti di servizi alla prima infanzia. La seconda coorte è invece costituita da donne in un'età cruciale per il bilancio tra dinamiche passate, strategie di fronteggiamento dei problemi e comportamenti futuri (Billari e Mauri, 2004), mediamente appartenenti a nuclei familiari caratterizzati da una significativa probabilità di presenza di anziani a carico in età molto avanzata e in condizioni di fabbisogno socio-sanitario medio-gravi e quindi utenti, o potenziali utenti, indirette dei servizi alla terza età.

L'approccio a tre coorti è stato sperimentato con successo in un'indagine condotta in Friuli-Venezia Giulia (Mauri e Billari, 1999) che si è inserita in una tradizione che a livello europeo è stata sviluppata soprattutto in Germania, con le indagini promosse dal Max-Planck-Institut für Bildungsforschung (Mayer e Brückner, 1989).

L'approccio a due coorti è stato invece utilizzato in un'indagine nella Provincia autonoma di Bolzano (Billari e Mauri, 2004) e recentemente in un'indagine in Liguria (Regione Liguria, Synergia, 2005) e riflette le tendenze attuali del nuovo filone di ricerca internazionale socio-demografica sulle dinamiche familiari, meno orientato alle *Fertility and Family Surveys* e sempre più indirizzato verso le *Generations and Gender Surveys*, che pongono un maggior bilanciamento tra ricostruzione delle dinamiche biografiche retrospettive, le strategie di fronteggiamento delle situazioni attuali e gli orientamenti per il futuro (Billari, 2004).

L'importanza di un approccio per coorti è ben rappresentata da un

semplice esempio estratto da una delle indagini più recenti condotte con il metodo delle due coorti: per orientare le scelte di *social policy* verso la maggior efficacia e aderenza ai bisogni, è stato chiesto di esprimere una preferenza su alcune misure di politica sociale per favorire l'avere e il crescere dei figli. È subito evidente come un'informazione di così grande utilità immediata non possa che aversi dalla donna della famiglia (mamma o potenziale mamma) e che l'obiettivo conoscitivo sarà raggiunto con maggior precisione se la stima è effettuata non su un campione generico di popolazione, ma su un campione mirato di donne in una posizione del ciclo di vita in cui mediamente si effettuano le scelte sulle intenzioni di mettere al mondo o meno dei figli. Ciò nondimeno un'informazione di grande importanza può venire anche da chi abbia già sperimentato tale criticità e si profili la prospettiva che siano ora i propri figli a doverla riaffrontare. Così, l'evidenza empirica mostra che mentre le donne più giovani attribuiscono una pressoché uguale preferenza a due misure riconducibili ad orari di lavoro più flessibili e a migliori possibilità di aspettativa lavorativa, le donne più mature spostano nettamente le proprie preferenze sulla prima delle due misure, inducendo a ritenere che tali alternative non siano interscambiabili, ma che al contrario un'azione volta a migliorare le possibilità di aspettativa lavorativa possa essere davvero efficace solo se imprescindibilmente affiancata da un altrettanto, se non più, incisiva azione volta a incentivare la flessibilità oraria del lavoro. Come si nota da questa esemplificazione, una proposta di modello di indagine come quella qui illustrata rappresenta davvero un importante fattore di reale e concreto supporto alla programmazione delle politiche sociali, così come intesa dalla stessa legge 328/2000.

Riferimenti bibliografici

- Billari F.C., Mauri L. (a cura di), 2004, *Dinamiche familiari e bisogni sociali. Survey sociodemografica in Alto Adige*, Franco Angeli, Milano.
- Billari F.C., 1999, *Introduzione. Tre coorti di donne*, in Mauri L., Billari F.C. (a cura di), *Generazioni di donne a confronto. Indagine sociodemografica in Friuli-Venezia Giulia*, Franco Angeli, Milano.
- Becker G.S., 1998, *Il comportamento umano visto da un economista. Prolusione per il premio Nobel*, in Becker G.S., *L'approccio economico al comportamento umano*, Il Mulino, Bologna.

- Brückner E., Mayer K.U., 1998, *Collecting Life History Data. Experiences from the Germal Life History Study*, in Giele J.Z., Elder G.H.Jr., (a cura di), *Methods of Life Course Research. Qualitative and Quantitative Approaches*, Sage, Thousand Oaks, CA.
- Cicchitelli G., Herzel A., Montanari G.E., 1995, *Il campionamento statistico*, Il Mulino, Bologna.
- Diewald M., 1999, *Casual Understanding and the Scientific Division of Labor: Experiences and Prospects of Life Course Research in Germany and beyond*, Max Planck Institute for Human Development, Berlin.
- Elder G.H. Jr., 1992, *Life Course*, in Borgata E.F., Borgata M.L. (a cura di), *Encyclopedia of Sociology*, Macmillan, New York.
- Fabbris L., 1989, *L'indagine campionaria. Metodi, disegni e tecniche di campionamento*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.
- Frosini B.V., Montinaro M., Nicolini G., 1999, *Il campionamento da popolazioni finite*, Utet, Torino.
- Giele J.Z., Elder G.H.Jr. (a cura di), 1998, *Methods of Life Course Research. Qualitative and Quantitative Approaches*, Sage, Thousand Oaks, CA.
- Gregori E., 2004, *Logica della ricerca empirica e metodologia del campionamento*, in Billari F.C., Mauri L. (a cura di), *Dinamiche familiari e bisogni sociali. Survey sociodemografica in Alto Adige*, Franco Angeli, Milano.
- Gregori E., 2005, *Il disegno di ricerca*, in Regione Liguria, Synergia, *Modelli di vita familiare in Liguria. Survey sociale sulle strategie di fronteggiamento dei bisogni. Rapporto di ricerca*, Regione Liguria, Genova.
- Mayer K.U., Brückner E. (a cura di), 1989, *Lebensverläufe und Wohlfahrtsentwicklung: Kozeption, Desing und Methodik der Erhebung von Lebensverläufen der Geburtsjahrgänge 1929-1931, 1939-1941, 1949-1951*, Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, «Materialien aus der Bildungsforschung», n. 35, Berlino.
- Mauri L., Billari F.C. (a cura di), 1999, *Generazioni di donne a confronto. Indagine sociodemografica in Friuli-Venezia Giulia*, Franco Angeli, Milano.
- Mauri L., 2005, *L'informazione sociale come processo di enforcement delle politiche di programmazione*, «La rivista delle politiche sociali», n. 2, pp. 135-155.
- Micheli G.A., 1990a, *La riorganizzazione familiare intorno ai nodi critici*, in Balbo L., May M.P., Micheli G.A. (a cura di), *Vincoli e strategie nella vita quotidiana*, Franco Angeli, Milano.
- Micheli G.A., 1990b, *Il ruolo del tempo nella gestione della quotidianità*, in Balbo L., May M.P., Micheli G.A. (a cura di), *Vincoli e strategie nella vita quotidiana*, Franco Angeli, Milano.
- Micheli G.A., 1992, *La gestione dei processi di crisi*, in Mauri M., May M.P., Micheli G.A., Zajczyk F. (a cura di), *Vita di famiglia. Social survey in Veneto*, Franco Angeli, Milano.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 2003, *Libro bianco sul Welfare. Prosposte per una società dinamica e solidale*, Roma.

Regione Liguria, Synergia, 2005, *Modelli di vita familiare in Liguria. Survey sociale sulle strategie di fronteggiamento dei bisogni. Rapporto di ricerca*, Regione Liguria, Genova.

Saraceno C., 1998, *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, Il Mulino, Bologna.

Stame N., 1990, *Strategie familiari e teorie dell'azione sociale*, Franco Angeli, Milano.

Solga H., 1997, *The Study of Social Change and Longitudinal Studies: A Comparison of Panel and Cohort Design*, Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, Berlino.

Criticità ed esemplificazioni del modello di «famiglia forte»

Giuseppe A. Micheli

Il modello mediterraneo di famiglia possiede due principali caratteristiche: l'impegno morale a sostenere i membri deboli della famiglia e la regola della reciprocità tra genitori e figli. Questa potente camera di compensazione tra le risorse e le fragilità dei figli e dei genitori è uno strumento prezioso per spiegare le peculiarità del presente

comportamento demografico e del sistema di welfare nel Sud dell'Europa. L'autore analizza in questo saggio i cambiamenti intervenuti all'interno del patto intergenerazionale e auspica una ridefinizione del quadro delle politiche sociali, in grado sia di trasformare i vincoli esistenti in risorse, che di riaccendere motivazioni e aspirazioni sopite nelle giovani generazioni.

1. Modelli familiari come tipi ideali di sviluppo

Alcuni fraintendimenti ricorrono nelle diagnosi sul ruolo della famiglia nella riproduzione delle società occidentali. Si è supposto a lungo che l'evoluzione storica della famiglia fosse unilineare, in direzione di una crescente nuclearizzazione e, certo, un adattamento della famiglia è in corso sia oltre oceano che in Europa. Ma mentre l'adattamento nel Sud dell'Europa avviene tramite deregolazione del rigido sistema familiare preesistente, oltre oceano si assiste alla tendenza speculare, verso «un accresciuto familismo» (Bengtson, 2001). E si è spesso assunto un unico modello di famiglia di riferimento, mentre le due sponde dell'Atlantico – e il Nord e il Sud dell'Europa – propongono modelli diversi, anzi speculari tra loro.

Anche la lettura che Esping-Andersen (2000) dà della interconnessione tra sistemi di *welfare* e sistemi familiari, pur straordinariamente feconda e sistematica, può produrre un non desiderato effetto deistorificante a proposito dei fondamenti sociali dell'economia. Le funzioni assunte dalla famiglia in un dato contesto sono, infatti, difficilmente riducibili a una variabile dipendente, un mero accidente plasmato in funzione delle linee d'azione del mercato e dello stato sociale.

Non si può che concordare con l'affermazione che l'onda lunga dell'industrialismo e della modernizzazione non azzera «le diversità che hanno progressivamente allontanato i vari paesi l'uno dall'altro». Ma sostituire semplicemente, come quadri interpretativi di fondo, le strategie sincroniche e contingenti dei diversi stati sociali e dei diversi mercati ai macroprocessi di lungo periodo, questa può essere una scelta di breve respiro.

Modelli familiari locali si sono infatti stratificati nel tempo, a partire da epoche precedenti alla «trasformazione» polanyiana; e si sono sedimentati in modo localmente differenziato. Sono queste strutture antropologiche primarie *path dependent* a influenzare il peso delle politiche e delle strategie di mercato, più di quanto politiche e mercato possano influire su di esse. Occorre tenere la storicità dei modelli locali di famiglia in debito conto. Di recente Reher (1998) ha sostenuto che in Europa «non è difficile identificare aree in cui le famiglie e i legami familiari sono relativamente forti e altri in cui sono relativamente deboli», il che produce importanti differenze funzionali in molti aspetti della vita familiare. In particolare, nel momento della transizione dei figli fuori della casa paterna, mentre in Nord Europa e Stati Uniti i giovani adulti lasciano la casa di famiglia appena acquisito un grado minimo di autonomia economica (e solo più tardi si sposeranno e costruiranno una famiglia propria), nel Sud dell'Europa l'uscita tende a coincidere col matrimonio e il raggiungimento di un lavoro stabile.

Queste pratiche divergenti hanno profonde radici storiche (Micheli, 2000). Reher sostiene che l'Europa meridionale e mediterranea è un'area ben contrapposta al Nord Europa, radicato nel diritto e nella cultura germanica, e fondamentalmente omogenea al suo interno, pur traendo le sue origini da due differenti ceppi sovrapposti: la cultura giuridica e civile romana e, nelle regioni sulle sponde del Mediterraneo, la matrice islamica. Regioni sudeuropee e mediterranee condividono un modello di famiglia che egli chiama «famiglia forte», risultato del radicarsi secolare, nelle pratiche sociali, di alcune regole base.

1.1 La reciprocità tra generazioni

Due di queste regole costituiscono vere *built-in functions*, funzioni intrinseche della famiglia forte. La prima, la pietra d'angolo, è la regola della reciprocità tra generazioni, e consiste nel carattere di obbligazione morale delle relazioni verticali di parentela, conseguenza della loro peculiare reciprocità: le condotte precedenti determinano in buona misura le condotte presenti. Donde un principio basilare di fiducia:

«io so che riceverò, in quanto ho dato» (Bestard Camps, Contreras Hernandez, 1997).

Esiste insomma un patto di sangue tra generazioni proprio dell'Europa mediterranea, che diverge radicalmente dal modello familiare nord-europeo e atlantico. Un patto cristallizzatosi nelle pratiche sociali, che trova la sua originale ragion d'essere in schiette motivazioni di tipo economico di cui si trova traccia nei capitolati secenteschi di matrimonio: «In Catalogna e Paesi Baschi la clausola dell'obbligo di coabitare "allo stesso desco e in compagnia" coi genitori era normalmente inserita nella stipula dei contratti di matrimonio, allo scopo di salvaguardare il benessere della generazione anziana e insieme facilitare la trasmissione ereditaria *inter vivos*» (Reher, 1998).

I termini dello scambio sono chiari. La famiglia forte fornisce ai suoi giovani il massimo dell'accudimento e insieme il massimo dell'autonomia. Ai figli usciti di casa per formare una nuova unione fornisce sostegno economico, cura dei nipoti e – ove occorra – un nido accogliente di riflusso. Entro il patto di reciprocità, le obbligazioni dei genitori sono in genere più marcate di quelle dei figli. In cambio i genitori si aspettano di poter rimanere nella loro casa, e di non essere scaricati altrove, allorché cominceranno ad emergere problemi di solitudine e di riduzione di autosufficienza. E si aspettano, in aggiunta ai diritti di cura, di essere interpellati e poter interferire nelle scelte cruciali dei figli (fino a frenare scelte non standard come le unioni informali).

Ciò che caratterizza questa regola aurea è di essere una sorta di congegno a tempo. Il tempo che intercorre tra la prestazione intensa e gratuita di cura da parte dei genitori e il momento in cui i figli prendono consapevolezza di questa gratuità rende il vincolo estremamente difficile da eludere da parte di questi ultimi. Da questa asimmetria temporale tra il tempo in cui i due attori del patto fanno il loro gioco discende la straordinaria stabilità e la forma peculiare del patto. La condivisione tra figli e genitori di una comune filosofia di vita assume lo statuto di vera e propria complicità che minimizza il rischio di conflitti, esorcizza e rimuove i punti di frizione, ne evita il potere logorante.

1.2 Il sostegno alle fasce deboli

Per estensione in orizzontale della regola aurea, la famiglia nel Sud Europa riveste ruoli che le sono estranei altrove, assumendo su di sé un ventaglio di doveri verso tutti i passaggi critici e le situazioni di vulnerabilità che gli individui sperimentano nel corso della vita. L'im-

pegno si estende a tutti i componenti deboli del nucleo, anche se non in linea verticale di sangue: non solo figli non ancora autonomi, ma anche adulti disoccupati, donne vedove o comunque sole, disabili. Così, la seconda funzione intrinseca della famiglia forte consiste nell'organizzazione di solidarietà per i vulnerabili nella società, funzione assunta largamente al Nord dalla comunità e dalle *charities*.

L'esempio più immediato di questa funzione di intervento diretto, sottolineata da Reher, è quello della gestione degli anziani: nell'area mediterranea la loro cura ricade prevalentemente sulla famiglia, vuoi con la coresidenza o la turnazione tra figli o la prossimità spaziale delle abitazioni. L'assistenza residenziale si aggira intorno all'8-10% degli anziani nel Nord Europa, mentre resta entro la soglia del 3% in tutti i paesi mediterranei (Pesaresi, Gori, 2005). Un analogo differenziale vale, per esempio, anche per i tassi di ospitalizzazione psichiatrica. Occorre cominciare a leggere certi numeri di basso supporto dello Stato alle fasce deboli non esclusivamente come vuoto di responsabilità, ma come sedimentazione di una strategia pubblica che – opportunisticamente – si appoggia alla vocazione vicariante della famiglia.

La famiglia forte funziona da potente camera di compensazione tra risorse e debolezze dei suoi membri. Viene da pensare alla categoria di eterotopia proposta da Foucault (1967): sorta di spazi intermediari protettivi, dove un individuo può rifugiarsi per fronteggiare e superare un punto critico del corso di vita, senza essere visibile ed etichettabile dagli altri, pur essendo in grado di vedere gli altri e partecipare alla vita sociale. Foucault collocava la famiglia tra le eterotopie di deviazione e controllo, luoghi di costrizione fisica della devianza, ma la figura dell'eterotopia di crisi si adatta bene proprio alla famiglia forte sudeuropea.

2. I corollari

2.1 La percezione dello spazio e del tempo familiare

A queste due funzioni intrinseche, alcuni corollari si affiancano. Il primo riguarda il significato peculiare che nella famiglia è attribuito al tempo e allo spazio del privato. Il secondo le ricadute (in parte disfunzionali) sulla forma delle relazioni primarie.

Nel Sud Europa casa – luogo fisico della residenza – e famiglia – luogo delle relazioni e degli affetti – si fondono in una categoria che ha al

contempo spessore fisico, relazionale e simbolico, quella di *home*. La *casa pairal* catalana, in cui casa e *home* sono percepite come un tutt'uno, assicurando continuità alla identità familiare, rappresenta bene questa sintesi.

Per la verità, il legame tra famiglia e *home* si affievolisce nelle regioni costiere mediterranee. L'espressione Andalusica «*casada casa quiero*» (ogni giovane sposa vuole la sua casa), coglie il modo autonomo di porsi delle giovani coppie mediterranee al momento del distacco dalla casa paterna. Sia nelle regioni continentali che in quelle costiere del Sud Europa la proprietà della casa è comunque fondamentale. L'alta diffusione della proprietà della abitazione ne è una diretta conseguenza.

Oggi in Italia due famiglie su tre abitano in una casa di loro proprietà, una su due anche dove il capofamiglia è trentenne. Se si includono anche le abitazioni in uso a titolo gratuito in quanto appartenenti a parenti, la quota di abitanti in proprietà in Lombardia arriva circa all'80% delle famiglie (Tosi, 2001). È nel Nord Italia, in particolare, che la pratica di stabilire la propria residenza nella stessa casa o caseggiato dei genitori tocca tra i trentenni i valori più elevati. «Intimità a distanza» alta nei centri medio-piccoli, dove testimonia la residualità pre-urbana della famiglia-ceppo, ma diffusa anche nelle grandi città, spia di un mercato abitativo in sofferenza.

Alla peculiare percezione dello spazio privato si lega quella del tempo di cura. Confrontando *time budget* familiari in Italia, Germania e Svezia (Ichino, Sanz de Galdeano, 2003) la decurtazione del tempo di cura per i figli delle madri lavoratrici (rispetto alle non lavoratrici) risulta massima in Italia, ma il tempo effettivo da loro dedicato ai figli è pressoché identico in Italia e in Svezia. Sono infatti le madri a tempo pieno del modello mediterraneo a caricarsi un tempo di cura assai più elevato. L'effetto della rigidità del lavoro sulle italiane non sta in una scarsa presenza coi figli, ma nella percezione di un accudimento scarso. L'inserimento in un mercato del lavoro che richiede tempo e flessibilità trova un ostacolo in questa esigenza di un tempo di cura «affettivamente marcato», un tempo di «esserci». Non ha senso attribuire il rinvio delle scelte familiari solo o tanto alla aspirazione a un livello economico di esistenza «decorosa». Gioca un ruolo cruciale la ricerca di garanzie relative alle condizioni di riproduzione di legami affettivi, quel «riconoscimento della asincronicità del tempo della maternità rispetto a tutti gli altri tempi sociali» di cui parla Marina Piazza (2003). Sia chiaro. Tra le giovani coppie bilavoro con figli piccoli e lavoro flessibile, o tra le madri sole, o tra le disoccupate in cerca di un lavoro

purchessia da affiancare al lavoro (rigido) del partner per mera necessità di sopravvivenza economica, in tutti questi casi, in assenza di genitori su cui fare sponda, un servizio pubblico di *child minder* è prezioso e va perseguito.

Ma il modello mediterraneo di famiglia forte presuppone un accudimento più coinvolgente del puro e semplice sorvegliare. Ecco perché in molti casi soluzioni di mercato possono non avere lo stesso *appeal* di una scuola materna pubblica di qualità. Non per consumismo, ma per difesa di un modello di riproduzione sociale ad alta intensità di coinvolgimento affettivo. Il modello emiliano di servizi per l'infanzia è famoso nel mondo non solo per gli standard elevati di gestione, ma anche per una peculiare filosofia dell'accudimento e dell'«esserci».

2.2 *Insularità e incapsulamento*

La forza dei legami interni al nucleo nella famiglia sudeuropea sembra associarsi ad una forma peculiare della mappa dei legami forti (ossia frequenti ed emotivamente significativi) che fanno corona intorno al nucleo di convivenza.

Con una sorprendente spaccatura, ancora priva di spiegazione condivisa: la rete dei contatti, assai più estesa nel Centro-Nord Europa (Knipscher e al., 1995), si riduce, al Sud, ad una rete connessa di sola parentela allargata (Micheli, 2000). Senza un «secondo fronte» di legami forti che peschino nella comunità allargata.

La famiglia forte è quindi un'isola solidale, ma pur sempre un'isola rispetto alla comunità allargata. Dall'abbinamento tra vocazione familiare al sostegno delle fasce deboli e bassa densità della corona di legami forti intorno al nucleo consegue un fenomeno di incapsulamento: un circolo vizioso porta chi fronteggia un problema familiare a forte consumo di tempo a trascurare i propri legami sociali, e di conseguenza a subire un ulteriore isolamento, tagliando i rami secchi di amicizie e conoscenze.

Una valvola di sfogo tradizionale all'incapsulamento è quella della coltivazione di legami deboli strategici come quelli che sorgono da contiguità spaziale. La rete di vicinato è una dimensione preziosa di appoggio alla famiglia, soprattutto ai due estremi del corso di vita, tra i bambini e tra i vecchi: e in generale quando la famiglia forte entra in sofferenza.

2.3 *Asimmetria e segregazione dei ruoli*

Legato alla insularità della famiglia sudeuropea è un altro tratto della sua organizzazione interna, che a parere diffuso ne è un tratto fondante: l'asimmetria dei ruoli tra partner. La famiglia sudeuropea è incontestabilmente regolata dal modello a segregazione dei ruoli. Ma con le debite precisazioni.

La divisione dei compiti in famiglia non è infatti necessariamente costante, ma varia al variare delle contingenze organizzative. Passando dalla gestione della *routine* a quella di situazioni problematiche «normali» (un figlio piccolo, una persona anziana non più autosufficiente, un familiare ospedalizzato), la partizione dei ruoli non è fissa, ma può variare in un ventaglio di strategie differenti. Grossomodo (Micheli, 2001), a fronte di un 40% di coppie che mantengono un modello segregato in tutte le circostanze, e di un 20% (la nicchia urbana delle coppie con doppia carriera lavorativa e pochi figli) che mostra un modello simmetrico ormai consolidato e stabile, il restante 40% sviluppa un modello flessibile, che oscilla tra condivisione e separazione dei ruoli secondo le circostanze.

Si diffonde nel *role set* familiare una geometria ad assetti variabili, sottoposta all'influsso della modernizzazione. Nelle criticità transeunti, alcune coppie aumentano la condivisione di ruoli e mansioni, altre ricostituiscono un'organizzazione «tradizionale» con pluslavoro femminile: la segregazione di ruoli sembrerebbe insomma un carattere in via di modificazione.

C'è però un terzo girone della *home care*, quello della gestione delle cronicità, in cui il defilamento maschile dal lavoro di cura torna ad essere la regola, assumendo la forma di una fuga, proprio in quelle circostanze in cui più essenziale sarebbe la condivisione dei carichi. È nelle cronicità che l'asimmetria dei ruoli è davvero un marchio indelebile della famiglia forte.

3. *Le trasformazioni delle coordinate ambientali*

3.1 *Un traghetto in sovraccarico*

Pensiamo allora la famiglia forte come un'imbarcazione che si assume il compito di traghettare i passeggeri «fragili», che attraversano contingenze di crisi, fuori della loro transitoria fase di inadeguatezza. Per re-

stare nella metafora, intorno al traghetto i cambiamenti nelle «piattaforme continentali» dei sistemi biologici, economici e sociali producono terremoti e tsunami. Di tutte le fasce deboli vittime di queste tempeste la famiglia continua a farsi carico. Per latitanza di un idoneo stato sociale, ma anche per intrinseca vocazione a fare da attrattore. Molte più persone «fragili», troppe, si affollano dunque ai bordi o sulla plancia della famiglia traghetto. Da prua non sbarcano i giovani adulti sempre più a lungo legati al cordone ombelicale della famiglia di origine. Da poppa non sbarcano i grandi anziani, sempre più longevi ma gradualmente bisognosi di cura. Da una fiancata la crisi del *welfare* scarica la non autosufficienza cronica non anziana. Dall'altra la flessibilizzazione polarizzata del mercato del lavoro produce fallimenti nelle traiettorie autonomi dei giovani adulti. Da due lati l'aggravio del carico di questa sorta di nuova zattera della Medusa è dovuto al prosciugamento delle condizioni fisiologiche di ricambio: i passeggeri giovani non scendono alla stazione dell'entrata in età adulta, i passeggeri anziani prolungano felicemente il tempo di permanenza in famiglia. Dagli altri due lati la famiglia torna a accudire passeggeri già scesi ma di nuovo ai bordi della zattera, perché le condizioni critiche del mercato del lavoro, della casa, o il sistema sanitario non ne sostengono più l'autonomia, e il distacco già avvenuto è rimesso in discussione. Vediamo in breve queste quattro linee di aggravio.

3.2 *Distacchi rinviati, autonomia smarrita*

L'emancipazione dalla famiglia di origine delle nuove generazioni è generalmente scandita da alcune stazioni di passaggio: fine degli studi, reperimento di un lavoro stabile, uscita di casa, costituzione di una coppia, nascita di un figlio. Con le generazioni nate nel secondo dopoguerra è iniziata una fase di continua e sostenuta posticipazione di tutte le stazioni. Mentre però negli altri paesi dell'Europa settentrionale ed atlantica la posticipazione delle nozze ha dato spazio alla diffusione di unioni informali, nell'Europa mediterranea ha prodotto il prolungamento della permanenza dei giovani nella casa dei genitori. In realtà, nell'ultima decade la rigidità del calendario e della sequenza di distacco dalla famiglia, tipica della cultura mediterranea, ha mostrato segnali di allentamento. La formazione di unioni informali si desincronizza rispetto al passo successivo del matrimonio, lasciando intravedere una qualche convergenza con i modelli nordeuropei e atlantici. Ma sono cambiamenti aurorali: importanti come segnali di

sviluppi futuri, ma ancora di limitata consistenza numerica.

La sindrome moratoria dei giovani adulti ha molte e complesse motivazioni, non riducibili all'ostilità dell'ambiente esterno; ma certo la flessibilizzazione del mercato del lavoro svolge oggi un ruolo catalizzatore. Il fenomeno del lavoro atipico riguarderebbe oggi circa il 10% dei trentenni. Anche a supporre un rallentamento della diffusione, si può stimare che la sua *carrying capacity*, da qua a 10 anni, ne coinvolgerà tra il 40% e il 50%. Ma il fatto cruciale è che nel sottobosco della nuova società flessibile si biforcano distinti modi di viverne lo stato di insicurezza. È il capitale umano e sociale degli individui a smistare verso due modi opposti di vivere la flessibilità. Da una parte, la nicchia del lavoro atipico come modo prescelto di autorealizzazione e primo gradino di un percorso di successo. Dall'altra una maggioranza crescente a bassa qualificazione che subisce la deregolazione del mercato come un vincolo e la vive come un vicolo cieco. E la polarizzazione tra le due anime della flessibilità innesca una polarizzazione nelle scelte di formazione familiare (Rivellini, Micheli, 2005). Nel mondo della flessibilità virtuosa le scelte sono rinviate ma con l'intenzione di recuperare il tempo perduto, in quello della flessibilità subita le stesse intenzioni di recupero hanno molte meno *chances* di essere realizzate.

3.3 Cronicità ad ampio spettro

Due processi biologici e culturali in corso vanno in direzioni confliggenti tra loro. Cresce la longevità della popolazione anziana, ma al contempo migliora la condizione di autosufficienza a parità di età. Gli italiani sopra i 65 anni crescono di 200 mila ogni anno, e applicando la curva attuale dei tassi *age-specific* di perdita di autonomia gli over-65 gravemente non autonomi passerebbero da uno a due milioni nell'arco di una sola generazione. Ma per lo speculare processo di *compression of morbidity* anche l'età della disabilità invalidante si sta spostando in avanti, oltre la soglia degli 80 anni.

Un processo in equilibrio? In realtà uno dei due piatti della bilancia prevale. Gli ottantenni del 2030 avranno la stessa buona salute degli attuali settantenni: ma saranno di più. Quelli tra loro non autosufficienti cresceranno di due volte e mezzo in soli 30 anni. Lo spostamento in avanti della durata di vita sembra più veloce dello spostamento in avanti dell'età di perdita della buona salute. La domanda cruciale è allora: chi si occuperà di loro? Oggi il loro accudimento non è affatto spalmato equamente sulle spalle di quell'esercito virtuale che

chiamiamo «popolazione attiva». Esso grava sulle spalle di *caregivers* donne, generalmente (badanti a parte) figlie cinquantenni degli anziani stessi. In questa luce l'emergenza del problema del carico di cura diventa ancora più forte e percepibile. Dopo il 2020 (anno di arrivo in terza età delle *baby-boomers*) le potenziali *caregivers* inizieranno a diminuire: così se fino al 2010 su 100 donne di 50-60 anni gravano 16 ottantenni non autosufficienti, essi diverranno 32 entro il 2030 e 64 entro il 2050.

Il rapporto tra *carer* e assistito è una declinazione del rapporto di sangue madre-figlia che dà l'impronta al modello mediterraneo di famiglia forte, ma l'accelerazione di questo carico ne fa un cappio mortale. Non ci sono recinti pubblici (residenze sanitarie assistite), privati (mercato delle badanti) o comunitari (risorse del volontariato) che basteranno a coprire questa falla del sistema. La risposta dovrà per forza includere una ridefinizione forte della divisione di genere dei ruoli. La sostenibilità economica futura delle politiche sociali passa per un rilancio immediato delle politiche di equità tra generi e generazioni.

I numeri dell'invecchiamento demografico impressionano, ma non sono che una delle facce dell'emergenza della cronicità nelle società mature dell'Occidente. Cronicità è un contenitore più ampio di quello più conosciuto delle malattie invalidanti della vecchiaia. Generalizzando all'Italia il tasso di presenza nelle famiglie di handicap adulti stimato per la Lombardia (3% delle famiglie), si può comprendere perché il problema abbia iniziato ad essere percepito dall'opinione pubblica come emergenza sociale. E ancora più esplosivo è il fenomeno dei disordini psichici gravi. In Italia i ricoveri per psicosi sono cresciuti del 70% in dieci anni, dal 1987 al 1997: il tasso di ricoveri annui sopra i 14 anni per il complesso di disturbi psichici passa nello stesso periodo da 1,4 a 2,4 per mille. L'area della cronicità di massa si sta allargando, e include gironi inediti. Anche i cinquantenni disoccupati di lungo periodo sono oggi parte di questo esercito. La spirale del *long term unemployment* va estendendosi alle coorti più giovani, con un'ulteriore polarizzazione che riguarda chi precocemente esce dal sistema scolastico ed entra nel circuito marginalizzante del lavoro atipico di basso profilo.

4. Gli aggiustamenti in atto

4.1 Internalizzazione e esternalizzazione del carico

Contingenze storiche e trasformazioni strutturali accrescono il carico

fatto proprio dalla famiglia forte. Come cambia la sua organizzazione? Come cambia il suo metabolismo in entrata e in uscita? Come cambia la sua stessa identità? Cominciamo dal primo interrogativo.

Anni fa Nicoletta Stame (1990) sottolineava come le strategie familiari si realizzano sempre tramite qualche sorta di «navigazione di bolina» che porta, temporaneamente, a gravare tutto il carico di un problema da risolvere sulle spalle di qualcuno dei suoi membri. Poiché tra i caratteri fondanti della famiglia forte sta sia la spinta a farsi carico dei problemi di cura dei suoi componenti fragili sia la segregazione di ruoli, la navigazione di bolina tenderà a cronicizzarsi, spostando permanentemente il carico sulla donna-*caregiver* (ma non solo su lei; nel fronteggiamento di situazioni critiche si producono anche altri processi di *spillover*, interni alla famiglia; ad alto rischio di adultizzazione precoce sono, per esempio, i fratelli dei soggetti destinatari di cura, con effetti ritardati poco percepibili ma devastanti).

Quella parte dell'onda di piena che la famiglia non può assorbire in proprio, neanche sovraccaricando i suoi membri, cercherà di scaricarla sulla seconda cerchia dei legami forti, come fa il fiume nelle golene. Già nei primi anni sessanta in America (Litwak e al., 2003) accanto alle forme più tradizionali di supporto da parte dei gruppi primari (amici, parenti, vicinato) era riaffiorato un modello antico di mutuo aiuto, declinato in una pluralità di forme: dagli *Alcoholics Anonymous* ai *Narcotics Anonymous*, agli *Alzheimer's caregiver groups*. Nel panorama italiano degli ultimi decenni sono emerse forme analoghe di fronteggiamento di critici non risolvibili. Quel che accomuna queste esperienze, dal *self-help* tra giovani madri alle comunità terapeutiche per tossicodipendenti, è l'elaborazione di una risposta collettiva a un problema, tra persone accomunate dall'averne fatta esperienza diretta. Gruppi «di pari esperienza» sono oggi diffusi trasversalmente sia nelle situazioni di normalità che in quelle ad alta criticità. In queste ultime, proprio l'impossibilità di ricorrere a qualcosa di simile contraddistingue le situazioni di isolamento estremo delle famiglie.

4.2 *Distacchi pilotati e revolving door*

La prolungata dilazione del momento del distacco dalla casa paterna sta modificando anche i modi e le pratiche dell'uscita. Oggi, che la metà dei trentenni (due terzi tra dieci anni) sono figli unici o con un solo fratello, e che si è accresciuto il patrimonio abitativo dei genitori, direttamente destinabile ai figli o agevolmente riconvertibile per que-

sto scopo, assistiamo a un riflusso delle nuove coppie entro i confini della casa «paterna» e dintorni. Anche le convivenze, che si stanno diffondendo a partire dalle aree urbane, sono sottoposte a una mutazione simile. Prende piede un mix inedito di modernizzazione delle pratiche e tradizione delle regole per il quale Billari e Rosina (2004) usano il termine di «convivenza all'italiana».

È, questo, un vantaggio non senza uno scotto da pagare. Matrimoni e convivenze sono stretti a tenaglia tra due condizionamenti esercitati dalla famiglia forte: da un lato, il ruolo attivo e intromissorio della famiglia di origine nell'approntamento della nuova abitazione; dall'altro, il vincolo di prossimità della nuova famiglia a quelle di origine, giustificato con l'esigenza di tenersi a disposizione reciprocamente. Un neolocalismo a sovranità limitata, in cui il vantaggio materiale della casa messa a disposizione chiavi in mano è pagato con una sorta di servitù prediale, il diritto dei genitori (peraltro esercitato in genere con discrezione) di entrare nello spazio privato dei figli.

Ancora più cauto e meno lineare è il distacco quando l'uscita di casa non avviene per formare una coppia ma per vivere da soli. Tanto è carico di significati, il distacco, che la sua realizzazione – anche al cuore della vita metropolitana – appare spesso incompiuta, diffondendo la prassi di una sorta di *revolving door* tra l'una e l'altra casa, e creando le condizioni di uno stato transizionale limbico, privo di un baricentro unico.

4.3 *Il nocciolo duro e le sue mutazioni*

Neppure il nocciolo duro del modello di famiglia forte, il patto di reciproca assicurazione tra generazioni, sottoposto alle pressioni strutturali e ai mutamenti in corso, resta intatto. Affiorano almeno tre linee di mutazione. La prima è quella che spinge le cinquantenni – nell'età della doppia gestione di figli non ancora autonomi e genitori non più sufficienti, quando si fa più forte la percezione di insostenibilità crescente del patto – a sollevare i figli dall'obbligo di assolvere il carico più greve del patto di sangue (quel dovere morale che diviene – Micheli, 2003 –, in un lapsus significativo, dovere «mortale»). Esenzione non reclamata dai figli ma «gentilmente concessa» dai genitori stessi.

La seconda linea di mutamento è quella che porta la natura eterotopica della famiglia forte a degenerare nella sua faccia nascosta, quella che Foucault chiama eterotopia di controllo. L'impegno di reciproco accudimento tra generazioni può diventare in talune circostanze un cappio che si stringe intorno al collo dei componenti giovani (e in

quanto tali deboli) del nucleo. Alla regola aurea della famiglia forte (io so che riceverò in quanto ho dato) si oppone, per contrappasso, l'effetto perverso delle grandi aspettative familiari che schiacciano la spinta a divenire autonomi. «Se i genitori ti danno molto si aspettano anche molto»: così Hilde Bruch (1978) spiega lo scivolamento delle giovani anoressiche entro la «gabbia dorata» delle aspettative e dei supporti materiali che legano insieme genitori e figli.

I disordini alimentari sono forse la *facies* nascosta della famiglia mediterranea intesa come eterotopia e complicità. Ma forse anche la tendenza a rinviare il passo della m/paternità trova una spiegazione in più nella rete di attese a cui ci si sente inadeguati. Un tempo affettivamente marcato, quindi anche intrappolante. Coglie così la trappola nella propria biografia Bernardo Bertolucci, classe 1941: «Confesso di sentirmi ancora totalmente figlio. I miei genitori hanno costruito un incantesimo, nel quale mi sento tuttora immerso. Anche per questo, forse, non sono mai diventato padre». L'ultima linea di mutazione viaggia più in profondità. L'entrata della popolazione femminile nel mondo del lavoro, pagata con la doppia presenza divisa tra lavoro e casa, comporta un graduale ridimensionamento del modello di *childcare* tutto imperniato sulla madre, e una pluralizzazione delle figure di cura e di riferimento intorno al bambino. Un processo lento, ma che va al cuore del modello «naturale» di *imprinting* e di attaccamento monotropico (in cui cioè conta solo la relazione con la figura di riferimento primaria, la madre). La lenta marcia verso un *childcare* ad attaccamenti multipli consente in prospettiva nuovi equilibri emancipatori, ma nella fase transitoria di allontanamento da un *imprinting* «a due» può scuotere le certezze dell'impianto tradizionale, creando insicurezze cognitivamente non controllabili.

5. Politiche sociali ben armonizzate

5.1 Non solo monetarie, non solo contro-adattive

Troppe specificità possiede, dunque, il modello della famiglia forte, perché si possa non tenerne conto nell'elaborazione di un programma di *policy*. Ma come? Facciamo un passo indietro.

Un *welfare* per le famiglie è stato tradizionalmente affidato all'erogazione di risorse monetarie che delegavano alle famiglie la gestione dei processi di riproduzione. La riedizione di successo della strategia adottata con le pensioni di invalidità è costituita dall'indennità di ac-

compagnamento. Di recente anche l'istituzione di un fondo per il sostegno delle non autosufficienze, da realizzarsi mediante un'imposta addizionale universale, ha trovato formulazione in proposte di legge e implementazione in regioni e province autonome. Tutte procedure efficaci e universaliste, ma a rischio di crescita fuori controllo, per la crescita esponenziale delle popolazioni potenzialmente interessate.

Strategie *cash* sono insomma indispensabili, ma non sufficienti a far fronte all'espansione dei bisogni di *care*. Per fronteggiare le criticità sociali montanti non resta che riorganizzare la scansione dei «luoghi» della società in modo da ottimizzare le relazioni primarie e secondarie presenti nel tessuto sociale e la loro capacità di generare adattamento. Non politiche per la famiglia in sé, dunque, ma un ridisegno integrato di politiche sociali «amichevoli per la famiglia», cioè ben sintonizzate sulla lunghezza d'onda dei modelli di relazioni primarie stratificati nel tessuto sociale, e perciò mirate o ad attivarne e ottimizzarne le risorse intrinseche, o a correggerne storture e effetti perversi.

Quali risorse intrinseche, e quali effetti perversi? Mi limiterò a due esempi. Tra i tratti propri del modello sudeuropeo di legami forti c'è l'attivazione di risorse ad alta intensità di tempo e di lavoro, «affettivamente marcate»: queste risorse non vanno disperse ma appoggiate. Al contempo, tra i tratti peculiari della famiglia mediterranea c'è la forte insularità, che pregiudica le sue possibilità di farsi carico dei soggetti fragili e la espone al rischio di collasso: per scongiurare questo rischio la famiglia va appoggiata sia con interventi diretti che riorganizzando le scansioni del tessuto sociale in modo da creare intorno alla famiglia una sponda d'appoggio nella comunità allargata.

Occorre insomma flessibilità nell'immaginare un corpo di politiche sociali *family friendly*, miscelando con attenzione e secondo le contingenze strategie contro-adattive (mirate per esempio a correggere gli effetti perversi del sovraccaricamento della famiglia) e strategie pro-adattive, mirate a ottimizzare quel che di funzionante e funzionale (non per la famiglia in sé, come istituzione monolitica, ma per i suoi componenti deboli) c'è nella famiglia forte. Una miscela di questo genere è allora catalogabile come familista o come defamilizzante? Può essere sviante accettare una divisione manichea delle filosofie di *welfare*, per poi doversi giocoforza schierare in uno solo dei due campi.

5.2 Fluidificazione dei passaggi, tregua nelle crisi

Linee di *policy* realisticamente sintonizzate con le tracce della storia ri-

chiedono, accanto alle politiche tradizionali di erogazione monetaria e di intervento diretto, interventi integrati non *cash* ad almeno due altri livelli. Più uno.

Il primo livello è quello delle strategie mirate a favorire lo scorrimento, oggi inceppato, della famiglia come agenzia di passaggio, agevolando gli snodi fisiologici del corso di vita tramite la fluidificazione del mercato lavorativo e della casa. Niente di nuovo, beninteso; ma con la consapevolezza che il filo rosso della fluidificazione unisce diversi interventi. Per esempio, molte proposte sono in cantiere per assicurare ai lavoratori atipici e parasubordinati forme limitate di copertura relative ai versamenti previdenziali, ai mutui casa, alla maternità; ma è ormai indispensabile rovesciare la filosofia stessa degli ammortizzatori sociali, non più semplice copertura *una tantum* per episodi eccezionali di discontinuità lavorativa nel corso di vita, ma strumento continuativo di ricucitura e cumolazione di finestre lavorative isolate lungo un filo di garanzie limitate ma essenziali.

Il tema di nuovi ammortizzatori non è l'unico inscrivibile nell'agenda della fluidificazione. In agenda entrano, per esempio, strategie di incentivazione dei congedi parentali (magari agganciando l'entità dei contributi delle imprese all'utilizzo di lavoro a tempo indeterminato), e in particolare della fruizione maschile dei congedi. In agenda entra il rilancio dell'edilizia pubblica, con l'inserimento delle giovani coppie tra le categorie di svantaggio sottoposte a *means test*, ma anche con l'incentivazione fiscale a ristrutturare case subaffollate di proprietà di persone anziane per ricavarne strutture modulari abitative che consentano contiguità abitativa tra generazioni. In agenda dovrebbe entrare anche una riprogettazione radicale a misura d'uomo delle strutture residenziali per anziani, luoghi dell'ultima e definitiva autoesclusione.

Il secondo livello è quello delle strategie di intervento diretto mirate ad alleviare il carico straordinario e crescente di passeggeri «di rimbalzo» della zattera: interventi sia sulle cronicità (non necessariamente in sostituzione della famiglia ma erogando tregua ai *caregivers*) che sulle crisi, economiche, psicologiche o sociali. Una domanda infatti emerge dall'universo delle famiglie che sostengono e accudiscono familiari portatori di *impairment* fisici, sociali, psicologici: una domanda di presa di distanza temporanea. Il familiare accudente non chiede un sistema pubblico tuttotfare, ma una rete di supporto in grado di offrire *respite*. Qui risulta evidente come il rivolo delle politiche familiari confluisca direttamente nel grande letto delle politiche sociali. Più che alle leve monetarie, è a leve di intelligente attivazione del capitale sociale che

conviene guardare con attenzione.

In questa direzione c'è spazio anche per sovvertire la logica stringente dei vincoli di cassa, provando a reinventare ed esportare nuove procedure di intervento su crisi. In molti settori sociosanitari, per esempio, dal supporto alle famiglie economicamente in crisi al circuito psichiatrico, manca l'equivalente di una unità coronarica per la cura cardiaca d'emergenza, che preveda insieme il riconoscimento dei sintomi premonitori, il trattamento di base o avanzato sul posto, fino ai protocolli di intervento no-stop. Procedure di *Crisis Intervention* sono sì ad alta intensità di capitale, ma sono anche capaci di bloccare sul nascere nuovi e assai più elevati costi sociali: si tratti di cronicità psichiatrica o di disoccupazione di lungo periodo.

5.3 Ridefinizioni di quadro, ricostruzione di climi

In tutti questi esempi di intervento diretto lo stato sociale si interpone solo temporaneamente tra la famiglia e le sue mansioni di cura. Non sono strategie familistiche, né strategie di defamilizzazione. Quel che è certo però è che si tratta sempre di strategie di erogazione di servizi ad alta intensità di tempo e di lavoro: quindi sottoposte all'effetto perverso della espansione insostenibile dei costi. E tuttavia, non ci si può illudere che strategie *cash* possano tagliare questo nodo. Apparentemente, e sul medio periodo, per migliorare le prospettive delle madri fornire più nidi è più efficace che incoraggiare i padri a contribuire alle faccende domestiche (Esping-Andersen, 2000). Ma, si è visto per il caso delle persone anziane, una ridefinizione delle scansioni di tempo, di spazio e di ruolo nelle società di famiglia forte è inevitabile per modificare le linee insostenibili di tendenza del carico.

Al terzo, trascurato ma imprescindibile, livello di progettazione di politiche stanno dunque strategie mirate a produrre non trasferimenti monetari o erogazioni di servizi alla persona, ma ridefinizioni di quadro. Ridisegnando in profondità le scansioni dello spazio sociale (per esempio privilegiando gli spazi intermediari e la *mixité* nelle politiche urbanistiche, ridando così fiato al reciproco controllo e accudimento tra cittadini) e del tempo (per esempio ripristinando, con scelta impopolare, un servizio civile breve universale mirato a servizi di cura) è possibile riattivare risorse nascoste di tempo e lavoro.

Ma ridefinizioni di quadro non hanno solo l'effetto di trasformare vincoli in risorse; esse possono anche ridefinire e riaccendere le motivazioni. Le famiglie che oggi, ha ricordato Gallino, sperimentano

giorno per giorno l'ansia per il futuro, entro un orizzonte temporale ristretto, crescono figli che potrebbero rinunciare, senza opporre resistenza, a lottare per migliorare la propria condizione di vita. L'attuale generazione di giovani adulti può oggi vivere sulle spalle di risorse non guadagnate in prima persona, attaccandosi alla rete di salvataggio dei genitori. Ma la prossima generazione è un'incognita: può essere un congegno a orologeria che si manifesta. La degenerazione dei substrati disposizionali non è cosa da prendere sottogamba; essa richiede strategie di ricostruzione non solo delle condizioni economiche ma anche degli umori. Gli operatori di *marketing* sanno bene che non basta abbassare i prezzi per alzare gli acquisti, ma va creato nel potenziale investitore lo stato d'animo che lo predisponga a rischiare. «*Shopping* emozionale», lo chiamano.

Tra le strategie di coltivazione di stati d'animo favorevoli ai passaggi in vita adulta rientrano sicuramente, in quanto produttori di effetti essenzialmente secondari, alcune delle linee di intervento già accennate. Per esempio, l'uso in modo più incisivo e *gender-specific* dei congedi parentali. O la rimodulazione sperimentale di grandi unità abitative urbane in «condomini transgenerazionali». Ma altre possono aggiungersi, come il ripristino della funzione e della dignità della scuola come formatrice di consuetudini «ireniche» e di memoria (Micheli, 1999). Tutte quelle politiche riassunte nell'imperativo, proposto dalla commissione Laroque nella Francia degli anni sessanta (Guillemard, 1986), di una «pedagogia delle interdipendenze» tra generazioni.

Tutte, inclusa una. Si fa un gran parlare di improbabili premi *una tantum*, o di più articolati piani di accumulo da 0 a 18 anni per indurre le giovani coppie al passo di un figlio. Sono convinto che una scelta programmatica di mettere in atto una strategia di rigoroso ripristino di un'etica pubblica – una strategia, questa sì, marcatamente defamilizzante – potrebbe avere sulla ricostruzione di un indispensabile clima fiduciario e, di conseguenza, sulla capacità di progettazione del futuro delle giovani coppie un effetto positivo di sblocco, di gran lunga più dirompente di un qualunque *baby-bond*.

Riferimenti bibliografici

- Bengtson V.L., 2001, *Beyond the Nuclear Family: the Increasing Importance of Multigenerational Bonds*, «Journal of Marriage and the Family», n. 63, 1, pp. 1-16.
 Bestard Camps J., Contreras Hernandez J., 1997, *Family, Kinship and Residence in*

- Urban Catalonia: the Modernity of «Pairalism»*, in M. Gullestad e M. Segalen (a cura di), *Family and Kinship in Europe*, Pinter, London-Washington, pp. 61-76.
- Billari F.C., Rosina A., 2004, *Aiutare i giovani a diventare adulti*, Atti del Convegno «La bassa fecondità tra costrizioni economiche e cambio di valori», Accademia Nazionale dei Lincei, Roma, pp. 99-116.
- Bruch H., 1978, *Golden Cage. The Enigma of Anorexia Nervosa*, Harvard Univ. Press, Harvard.
- Esping-Andersen G., 2000, *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, Il Mulino, Bologna.
- Foucault M., 1967, *Des espaces autres*, «Architecture, Mouvement, Continuité», 1984, n. 5, pp. 46-49.
- Guillemard A.M., 1986, *Le déclin du social*, P.U.F., Parigi.
- Ichino A., Sanz de Galdeano A., 2003, *Reconciling Motherhood and Work: Evidence from Time Use Data in Three Countries*, mimeo, Istituto Universitario Europeo, Firenze.
- Knipscher C., de Jong Gierveld J., van Tilburg T., Dykstra P. (a cura di), 1995, *Living Arrangements and Social Networks of Older Adults*, V.U. Press, Amsterdam.
- Litwak E., M. Silverstein, Bengtson V.L., Hirst Y.W., 2003, *Theories about Families, Organizations, and Social Supports*, in V.L. Bengtson, A. Lowenstein (a cura di), *Global Aging and Challenges to Families*, Aldine De Gruyter, New York, pp. 27-53.
- Micheli G.A., 1999, *La formazione delle strutture cognitive e pulsionali nell'impatto tra generazioni*, Atti «Le famiglie interrogano le politiche sociali», Ministero Affari Sociali, Roma.
- Micheli G.A., 2000, *Kinship, Family and Social Network: the Anthropological Embedment of Fertility Change in Southern Europe*, «Demographic Research», n. 13, pp. 1-32.
- Micheli G.A., 2001, *La configurazione dei legami forti e la gestione delle emergenze*, in IreR, *Quattro studi sulla vulnerabilità sociale*, Guerini, Milano, pp. 193-260.
- Micheli G.A., 2003, *La famiglia forte mediterranea alla prova dei grandi cambiamenti demografici e sociali*, in G.A. Micheli e C. Ranci (a cura di), *Equilibri Fragili. Vulnerabilità e vita quotidiana delle famiglie lombarde*, Guerini, Milano, pp. 433-505.
- Pesaresi F., Gori C., 2005, *L'assistenza agli anziani non autosufficienti in Europa*, in C. Facchini (a cura di), *Anziani e sistemi di Welfare*, Angeli, Milano, pp. 51-116.
- Piazza M., 2003, *Le trentenni. Tra maternità e lavoro alla ricerca di una nuova identità*, Mondadori, Milano.
- Reher D.S., 1998, *Family Ties in Western Europe: Persistent Contrasts*, «Population and Development Review», n. 24, 2, pp. 203-234.
- Rivellini G., Micheli G.A., 2005, *Flessibilità come vincolo e filosofia: la polarizzazione sociale nella formazione delle intenzioni*, Atti del Convegno su «Famiglie, Nascite e Politiche Sociali», Accademia Nazionale dei Lincei, Roma.
- Stame N., 1990, *Strategie familiari e teorie dell'azione sociale*, Franco Angeli, Milano.

Tosi A., Cremaschi M., 2001, *Casa e territorio*, in IreR, *Quattro studi sulla vulnerabilità sociale*, Guerini, Milano, pp. 133-191.

RPS

Giuseppe A. Micheli

Famiglia e welfare in Spagna

Luis Moreno, Olga Salido*

L'articolo analizza i recenti sviluppi delle famiglie e delle politiche sociali in Spagna. In primo luogo si analizza l'impatto che hanno avuto le «superdonne» nel sostenere le modalità di organizzazione dell'assistenza sociale in Spagna negli ultimi decenni. Quest'ultima tipologia di mater familias, che ha contribuito in modo determinante alla prosperità e alla stabilità del paese, sta gradualmente scomparendo. I rapidi cambiamenti sociali hanno incoraggiato gli orientamenti di politica

sociale in modo tale da erogare nuove prestazioni e servizi pubblici a sostegno delle famiglie. Nell'articolo si passano via via in rassegna i programmi pubblici e le leggi approvate dai governi del Pp (1996-2004) e del Psoe (dal 2004), confrontando gli orientamenti seguiti dai due principali partiti politici spagnoli negli ultimi anni. Le osservazioni conclusive ribadiscono l'idea che ciò che si riteneva fosse una «questione femminile» non può essere più affrontata «a porte chiuse».

1. Introduzione

La caratteristica principale del *welfare* dell'Europa meridionale è l'*interpenetrazione* del ruolo della famiglia in tutte le aree di sviluppo del *welfare* e di distribuzione di reddito e servizi. Le modalità di interazione della famiglia con lo Stato e gli enti pubblici, da un lato, e le istituzioni della società civile, dall'altro, caratterizzano in modo distintivo il funzionamento del *welfare* nel Mediterraneo. Infatti, una microsolidarietà nel nucleo familiare (*household*), che si manifesta mettendo insieme e condividendo le risorse all'interno della famiglia e offrendo sostegno e assistenza reciproci ai suoi membri, ha consentito elevati livelli di benessere ai cittadini¹. La capacità delle famiglie di contare su se stesse è

* Gli autori ringraziano Alessandro Gentile per i suoi commenti alla versione finale del presente articolo.

¹ In Spagna, i tassi di grave povertà (si definisce tasso di povertà «severo» avere pro capite meno di un quarto della media nazionale dei redditi familiari equiva-

sempre stata data per scontata dai governi nelle questioni di assistenza sociale e sostegno materiale.

Nel *welfare state* spagnolo si trovano elementi sia della tradizione bismarckiana che beveridgiana, pertanto gli si può attribuire l'etichetta di *via media* rispetto agli altri regimi di protezione sociale (Moreno, 2001). Esso coniuga accesso universale e mirato ai servizi e alle prestazioni. Il fattore più importante che condiziona lo sviluppo del *welfare* in Spagna è l'importanza del decentramento sia a livello della pianificazione che dell'attuazione delle politiche. Il decentramento dei servizi sociali negli ultimi tempi ha avuto un impatto molto più forte della privatizzazione (Almeda e Sarasa, 1996).

Dopo una lunga dittatura ipercentralista (1939-75), una transizione pacifica alla democrazia (1975-79), e una partecipazione al processo di europeizzazione dopo il suo ingresso nella Cee (1986), la Spagna ha subito grandi e profonde trasformazioni sociali. In termini economici, lo sviluppo spagnolo ha raggiunto i livelli di crescita delle economie dell'Ue. Nel 1959 in Spagna il Pil pro capite era pari al 58,3% della media europea, al 70,6% nel 1985 e all'86,6% nel 2000. Se si mantenesse questo tasso di crescita dello 0,7% annuale, la Spagna si allineerebbe alla media dell'Europa dei 15 nel 2020. Nessun altro paese nel gruppo delle democrazie industriali avanzate dell'Ocse ha raggiunto un paragonabile tasso di crescita economica negli ultimi decenni. Tuttavia, i problemi economici, gli alti livelli di disoccupazione, un grave squilibrio demografico e il venir meno del sistema tradizionale di *care* familiare stanno minacciando la stabilità del *welfare*. L'esperienza spagnola inoltre presenta nuove questioni legate alla famiglia e al genere, e sul terreno della politica produce pressioni affinché siano introdotti cambiamenti di grande portata (Moreno, 2004).

Questo articolo analizza i recenti sviluppi che si sono verificati nelle famiglie e nella politica sociale in Spagna. Nel prossimo paragrafo si approfondirà l'impatto che hanno avuto le «superdonne» nel sostenere il contesto del *welfare* spagnolo. Quest'ultimo sta ora subendo un processo di riforma indotto dalla graduale scomparsa di quella tipologia di *mater familias*, che ha contribuito in modo decisivo alla stabilità e alla prosperità economica del paese negli ultimi decenni. I rapidi cam-

lenti) sono più bassi a causa della funzione di «camera di compensazione» svolta dalla famiglia nella distribuzione delle risorse materiali. Quindi il 36% degli individui, ma solo il 5% delle famiglie, rientravano nella categoria di grave povertà nel 1993 (Carabaña e Salido, 2001).

biamenti sociali hanno incoraggiato l'attuazione della politica sociale per l'erogazione di nuove prestazioni e servizi pubblici a sostegno delle famiglie. Il capitolo successivo ne esamina l'attuazione da parte dei governi del Pp (1996-2004) e del Psoe (2004-). Le osservazioni conclusive sottolineano l'idea che ciò che si riteneva essere una «questione femminile» non può più ormai essere affrontata «a porte chiuse».

2. Le «superdonne» e i nuclei familiari

Nell'ambito delle famiglie e delle *household* le donne hanno sempre svolto un ruolo centrale nel garantire l'assistenza. In particolare, si sono spesso occupate dei bambini e dei parenti più anziani, con carriere lavorative intermittenti se non addirittura con l'uscita dal mercato del lavoro. Il modello tradizionale del *male breadwinner* ha fatto sì che in Spagna ci fosse una bassa partecipazione femminile nel mercato del lavoro, cui si associa una segregazione delle donne nel nucleo familiare di appartenenza.

Negli ultimi decenni le «superdonne» hanno gestito l'aumento del numero delle attività al di fuori del nucleo familiare e, contemporaneamente, altre attività che le impegnavano dentro le mura domestiche. La generazione più anziana di donne, in età compresa tra i 40 e i 64 anni, è quella in cui sono maggiormente rappresentate le «superdonne» spagnole (Moreno, 2002). Esse hanno impiegato una serie di strategie che non hanno costituito un nuovo «modello» per coniugare lavoro retribuito e non retribuito, ma che sono state funzionali per affrontare quella che è stata considerata una «situazione impossibile» (Nicole-Drancourt, 1989).

La principale strategia familiare in Spagna è quella di contare sulle «matri supplenti», di solito un altro membro della famiglia o un parente che abita nelle vicinanze. Tre quarti delle matri che lavorano hanno un parente che vive nella stessa città e abita nelle vicinanze della propria residenza; in più della metà dei casi si tratta della loro madre (Tobío, 2001). L'assistenza data dalle «mamme-nonne» è diventata indispensabile in Spagna per le matri che lavorano, che possono farvi affidamento senza riserve. Inoltre, le «mamme-nonne», come mamme supplenti eliminano ogni senso di «colpa» che le matri che lavorano potrebbero avere per il loro impegno in un'occupazione retribuita.

Il trasferimento di responsabilità per la cura e l'assistenza dai giovani

genitori ai nonni o agli altri parenti ha sempre rafforzato le basi culturali del modello di «solidarietà familiare e di parentela» nell'Europa meridionale (Naldini, 2003). Tuttavia, tale microsolidarietà familiare e intergenerazionale consente in modo perverso un intervento statale limitato e di solito passivo, in molti casi «non favorevole» alle stesse madri che lavorano (Saraceno, 2000).

I cambiamenti culturali nel sistema dei valori degli spagnoli hanno influenzato notevolmente il rapporto tra il lavoro retribuito e la vita in famiglia e dovrebbero esser considerati come variabili principali che spiegano l'ultima transizione demografica.

L'individualizzazione degli stili di vita e la priorità data agli interessi professionali sia da parte degli uomini che delle donne hanno portato ad una drastica riduzione dei tassi di fertilità. Il tasso di natalità in Spagna si è dimezzato tra il 1976 e il 1998. Nel 2001 il 75% di tutte le persone tra i 25 e i 29 anni era costituito da *singles*, mentre nel 1977 erano il 35%. Negli ultimi decenni si è notato un rifiuto crescente da parte delle donne e degli uomini giovani tra i venti e i trent'anni verso l'impegno di formare una famiglia. L'età media per il matrimonio delle donne è aumentata ed è passata dai 23,4 anni del 1980 ai 28,6 del 2002 (Ine, 2005).

In un'ottica privata la parità di genere e le politiche «favorevoli alle donne» devono considerare prima di tutto la ridefinizione culturale dei ruoli nell'ambito della famiglia e la condivisione del lavoro domestico. Questo aspetto di solito viene trascurato negli studi sulle politiche di trasferimento e sull'attivazione del lavoro, ma è di importanza cruciale, in quanto condiziona in modo decisivo l'evoluzione del regime mediterraneo di *welfare*. Ricordiamo che nel 1996 le donne spagnole hanno lavorato in media 4 ore e 30 minuti al giorno più degli uomini nelle attività domestiche. Nel 2001 la differenza si era ridotta di 17 minuti. Con questo ritmo ci vorranno 80 anni prima che il tempo dedicato dagli uomini e dalle donne alle attività domestiche sia lo stesso (Mtas, 2003).

In Spagna le giovani generazioni femminili sembrano più riluttanti ad assumere contemporaneamente sia i ruoli tradizionali di cura e supporto in ambito familiare che il lavoro retribuito a tempo pieno, il che porta a tassi di fertilità minori e ad una maggiore necessità di politiche sociali adeguate. Si sta infatti determinando una maggiore correlazione tra l'aumento del livello dell'istruzione formale femminile, una maggiore priorità delle carriere professionali e una maggiore partecipazione femminile al lavoro retribuito (Salido, 2002).

Per quanto riguarda l'istruzione formale e a seguito delle riforme attuate prevalentemente negli anni '80, l'universalizzazione del sistema di istruzione ha significato che praticamente il 100% della popolazione oggi compresa nella fascia di età tra 4 e 15 anni abbia accesso all'ultimo periodo dell'asilo e all'istruzione elementare e secondaria. Dal 2001, in termini relativi e assoluti, nell'istruzione primaria, secondaria e universitaria si riscontra una maggiore presenza femminile che maschile (Ine, 2003). Questi cambiamenti nell'istruzione riflettono un aumento delle possibilità che le donne hanno di competere sul mercato del lavoro.

Il rinvio della maternità e il numero decrescente di figli possono essere considerati motivi principali per cui il tasso di fertilità nella cattolica Spagna sia stato il più basso dell'Unione europea nel 1998, con 1,07 figli per ogni donna². Le coppie spagnole sembrano aver optato più per la «qualità» che per la «quantità» della famiglia. Un gran numero di donne con elevati livelli di istruzione formale che può accedere a posti di lavoro migliori, più competitivi, ma anche più impegnativi, sceglie semplicemente di non avere il secondo figlio.

In Spagna il 50% circa di tutte le nascite è costituita da primogeniti. I bassi tassi di fertilità in Spagna non dovrebbero però essere interpretati come prova di un minore interesse delle giovani donne spagnole per la maternità.

Le giovani generazioni femminili continuano ad esprimere un grande desiderio di maternità (9 su 10, nel gruppo di età compreso tra 15 e 24 anni, e 8 su 10 nel gruppo di età tra 25 e 29 anni). Il 50% di tutte le donne in età fertile interpellate (ad esclusione di quelle con impedimenti fisici) ha dichiarato che desidera avere figli (Ine, 1999). Tuttavia il «*child gap*» (rapporto tra il numero di figli effettivi rispetto al numero di quelli desiderati) è di 0,5, ovvero la metà del numero «ideale» di figli in Grecia, Italia e Spagna (Esping-Andersen, 2002).

La maggiore partecipazione femminile al mercato del lavoro retribuito è un altro fattore importante che spiega non soltanto i bassi tassi di fertilità, ma anche i cambiamenti nel contesto del *welfare*.

² Si tratta di un dato indicato da una macroinchiesta svolta dall'*Instituto Nacional de Estadística* (Istituto Nazionale di Statistica, Ine) spagnolo e che si riferiva ad un «tasso di fertilità strutturale» mal definito (Ine, 1999). Recentemente l'Ine ha calcolato un tasso leggermente più elevato pari a 1,29 figli per ogni donna fertile. In Europa il tasso di fertilità era più basso in Grecia (1,27), seguivano poi l'Italia e la Spagna con lo stesso tasso. Le cifre medie per l'Ue-15 e l'Ue-25 erano rispettivamente di 1,52 e 1,48 (Ine, 2003).

Si prevede che nel prossimo futuro un gran numero di giovani donne entrerà nel mercato del lavoro. La dinamica di questo processo è illuminante: nel 1976 il tasso di attività delle donne tra 25 e 54 anni era del 29,1%; nel 2004 era passato al 69,0%. Nel complesso, il tasso di attività femminile in Spagna continua ad essere relativamente basso (ad eccezione del settore pubblico) rispetto agli altri paesi dell'Ue, ma sta aumentando rapidamente.

Certamente le lavoratrici spagnole stanno costruendo una nuova biografia sociale. Tale evoluzione non è il risultato lineare di un precedente modello di partecipazione femminile al mercato del lavoro. Secondo i dati riprodotti nella tabella 1, mentre la percentuale di lavoratrici nubili è aumentata di 5 punti nel periodo 1987-2004, quella relativa alle lavoratrici coniugate è aumentata di 17 punti nello stesso arco di tempo.

In particolare, la percentuale di lavoratrici coniugate relativa al gruppo di età tra 40 e 44 anni è più che raddoppiata in meno di vent'anni, ed è di 20 punti percentuali più elevata della media per tutte le lavoratrici spagnole. Di conseguenza, l'attuale generazione di madri in età lavorativa è la prima, con una maggioranza di donne che hanno un lavoro retribuito (Eurostat, 2005b; Tobío, 2005).

Tabella 1 - Tassi di attività femminile secondo lo stato civile (1987-2004)

Gruppo di età	Nubili						Coniugate					
	1987	1990	1995	2000	2004	% var.	1987	1990	1995	2000	2004	% var.
16-19	37,4	30,1	21,6	20,6	18,4	-19	36,8	33,9	38,8	35,5	32,9	-3,9
20-24	65,9	63,7	57,7	56,9	57	-8,9	44,5	49,8	58,8	60,9	60,3	15,8
25-29	82,9	82,5	83,9	83,7	84,3	1,4	48,9	51,3	59,5	64,9	72,7	23,8
30-34	89,1	85,4	85,1	88,3	89,1	0	43,6	50,1	56,1	63,8	69,7	26,1
35-39	81,2	83,6	81,2	84	84,7	3,5	34,7	44,6	56,2	61,3	66,9	32,2
40-44	77,7	77,7	78,2	78,6	80,4	2,7	31	36,4	50,3	59,7	64,6	33,6
45-49	71,8	74,3	75,1	77,9	79,6	7,8	29,3	30,2	39,9	50,9	58,7	29,4
50-54	59,1	64,1	68,4	71,6	69	9,9	24,4	26,3	30,7	36,1	47,3	23
55-59	56,8	58	50,5	63,6	59,2	2,4	19	18,6	21,9	25,1	30,8	11,8
60-64	40,2	40	36,6	40,8	41,5	1,4	12,5	13,2	12,6	15,5	16,5	4
65-69	11,4	6,9	2,6	3,8	7	-4,4	5,2	3,9	3,3	2,3	1,9	-3,3
Oltre i 70	1,7	1,3	1,3	0,5	0,6	-1,1	0,9	1,1	0,8	0,3	0,5	-0,4
Tot.	55,1	53,3	51,7	56,6	59,8	4,7	28,3	30,9	36,2	40,3	44,6	16,3

Fonte: Ine, 2005.

Le «superdonne» spagnole si riscontrano non soltanto tra i gruppi sociali dei ceti medi, con un elevato livello di istruzione e qualifiche. Ci sono anche esempi di «superdonne» senza qualifiche e con un basso livello di istruzione che hanno preferito mantenere sia gli impegni professionali che quelli casalinghi. Volevano evitare di avere un reddito basso oppure continuare ad avere un tenore di vita «più elevato» e quindi, dopo il matrimonio, un secondo stipendio in casa tornava utile. Pertanto c'è stata una proliferazione delle famiglie con doppio reddito in tutta la scala sociale in Spagna e ora rappresentano più della metà delle coppie in età lavorativa (tabella 2).

Tabella 2 - Lavoro a tempo pieno e part-time nei nuclei familiari bireddito con e senza figli, 2000 (classificate in proporzione ai nuclei familiari bi-reddito con figli)

	% di coppie che lavorano con due stipendi	Bi-reddito (Br1), maschi e femmine a tempo pieno (f-t)		Bi-reddito (Br2), maschi f-t, femmine p-t*		Rapporto Br1-Br2 tra coloro che non hanno figli	Rapporto Br1-Br2 tra coppie con figli
		% di coppie senza figli	% di coppie con figli	% di coppie senza figli	% di coppie con figli		
Portogallo	74	57	67	8	7	7,1	9,6
Francia	64	52	45	13	16	4	2,8
Grecia	44	44	44	3	5	14,7	8,8
Belgio	73	37	41	20	28	1,9	1,5
Austria	67	52	39	15	28	3,5	1,4
Spagna	56	35	36	6	8	5,8	4,5
Italia	46	35	31	9	13	3,9	2,4
Regno Unito	70	55	29	21	40	2,6	0,7
Germania	60	48	26	20	33	2,4	0,8
Irlanda	45	44	27	11	16	4	1,7
Paesi Bassi	67	38	11	29	53	1,3	0,2

* Il part-time (p-t) si riferisce a meno di 30 ore settimanali.

Fonte: Eurostat, 2002.

In realtà le famiglie nei paesi mediterranei hanno sempre svolto la funzione di efficace (anche se informale) «ammortizzatore sociale» in

tutta una serie di settori quali la cura delle persone, l'assistenza ai familiari disoccupati, oppure il mantenimento degli alloggi. A differenza di quanto è avvenuto in altri paesi europei, i dati indicano che il sostegno all'interno della famiglia si è intensificato nel corso degli anni '90. Nel 1999, più della metà dei giovani spagnoli (tra 25 e 29 anni) viveva con i genitori (non arrivava all'11% la percentuale di coloro che vivevano da soli). Tali percentuali sono in netto contrasto con il 10% di coloro che preferirebbero rimanere in casa dei genitori e l'85% di coloro che preferirebbero vivere da soli (Cis, 2000).

In Spagna i cambiamenti sociali spingono per una riforma del *welfare*. Finora i governi dell'Europa meridionale – in particolare in quei paesi con sistemi meno maturi di tutela sociale, quali la Grecia e il Portogallo – sono stati in grado di aumentare i guadagni per programmi di protezione sociale non direttamente legati ai servizi alla persona e alla famiglia, perché questi ultimi sono stati offerti gratuitamente dalle «superdonne». Non c'è da meravigliarsi dunque se la Spagna continua ad avere la spesa sociale più bassa assegnata alle famiglie e all'infanzia, che rappresenta il 20% circa della media dell'Ue-15: mentre la Spagna assegna lo 0,5% del Pil alla famiglia e all'infanzia, la percentuale media dell'Ue-15 è 2,2% (tabella 3).

Tabella 3 - Percentuale del Pil assegnata alla spesa sociale e alle prestazioni sociali per la famiglia e i bambini (2002)

	Spesa sociale totale	Spesa per le famiglie e i figli
Austria	29,1	3,0
Belgio	27,8	4,2
Danimarca	30,0	3,9
Finlandia	26,4	3,0
Francia	30,6	2,7
Germania	30,5	3,1
Grecia	26,6	1,8
Irlanda	16,0	2,4
Italia	26,1	1,0
Lussemburgo	22,7	3,7
Paesi bassi	28,5	1,2
Portogallo	25,4	1,1
Spagna	20,2	0,5
Svezia	32,5	3,0
Regno Unito	27,6	1,8
Ue-15	29,0	2,2

Fonte: Eurostat, 2005a.

Nel paragrafo che segue, l'analisi dell'intervento pubblico per le questioni di genere e della famiglia mira ad individuare i settori in cui aumentano le esigenze sociali e a sottolineare le future dinamiche di riforma del *welfare* mediterraneo in Spagna.

3. Genere e politiche sociali per le famiglie

Dopo la morte del generale Franco (1975) e con la transizione alla democrazia, si inaugurò una nuova epoca per la realizzazione della parità di genere. L'attuazione di programmi e politiche «reali», volti a garantire la parità tra uomini e donne in Spagna, è stata promossa per la prima volta con l'approvazione dei Piani di pari opportunità (*Planes de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*) alla fine degli anni '80. Il II Piano (1993-95) insisteva sull'introduzione di programmi per conseguire la parità di genere in tutti i settori della società spagnola. Dopo la IV Conferenza di Pechino le proposte di «*mainstreaming*» sono diventate prioritarie nel III Piano (1997-2000), pur non essendo formalmente introdotte fino al varo del IV Piano (2003-2006).

Un altro strumento importante per la promozione della parità di genere negli anni '90 sono stati i Piani di intervento nazionale per l'occupazione. È stato inoltre creato l'Osservatorio per la parità tra uomini e donne (*Observatorio de la Igualdad de Oportunidades entre Hombre y Mujeres*) nel 2000, il cui mandato generale è quello di svolgere «una permanente raccolta di dati e analisi per elaborare indicatori in grado di valutare gli effetti sociali delle politiche che interessano le donne» (Pnae, 2001, p. 39).

Dato il ruolo portante che le famiglie svolgono per l'assistenza sociale nei paesi mediterranei e il ruolo centrale svolto dalle donne all'interno di queste stesse famiglie, l'attuazione delle politiche pubbliche per la parità di genere era destinata ad avere grandi effetti sulla vita sociale in Spagna. In termini politici e istituzionali, la non partecipazione delle donne come attori importanti nei dibattiti politici e nella determinazione delle politiche è cambiata notevolmente negli ultimi tempi. È da osservare che dopo le elezioni politiche del 2004 circa il 30% dei membri al Congresso dei Deputati era costituito da donne (le liste di partito includevano il 38% delle donne rispetto alla cifra precedente del 28% nel 2000). Il Psoe ha anche introdotto la parità di genere nel governo.

Ricordiamo, però, che dopo la promulgazione della Costituzione democratica spagnola del 1978³ la priorità data alla parità di genere ha «trascurato» le politiche per la famiglia per buona parte degli anni '80 e '90. Infatti le direttive europee del 1992 e del 1996⁴, e l'Agenda 2000 di Lisbona incoraggiano molto l'attuazione di politiche da parte degli Stati membri dell'Ue volte ad aumentare la partecipazione femminile nel mondo del lavoro e a preservare la coesione sociale. Le questioni riguardanti le possibilità di coniugare lavoro retribuito e impegni familiari hanno assunto sempre maggiore importanza nei programmi dei partiti politici.

Il Partito popolare (Pp) è andato al potere dopo un lungo periodo (1982-1996) in cui c'erano stati governi del Partito socialista (Psoe). I governi del Pp (1996-2004) rappresentavano la «destra democratica» ed erano portatori di molti degli orientamenti morali propri della gerarchia cattolica romana. La politica sociale del Pp affrontava principalmente la questione femminile nei termini di conciliazione degli impegni familiari e di lavoro retribuito.

4. Riforme del Partito popolare (1996-2004)

Il Pp ha concentrato sulla famiglia gran parte della propria attività politica negli anni tra 1996 e 2000. Il primo accordo parlamentare su questioni di politica per la famiglia, dalla transizione democratica del 1977, fu concluso nel dicembre del 1997. Fu promosso per la prima volta dalla Coalizione nazionalista catalana (*Convergència i Unió*, Ciu), che all'epoca era un partner politico centrale del Governo del Partito popolare), e ricevette l'appoggio pieno dei diversi gruppi politici al Congresso dei deputati (la Camera bassa del Parlamento spagnolo). Il governo del Pp fu incaricato dell'elaborazione di un Piano che doveva affrontare le questioni della famiglia in modo articolato.

Il mandato parlamentare si concretizzò quattro anni dopo nel Piano nazionale di sostegno alla famiglia (*Plan Integral de Apoyo a la Familia*,

³ L'Art. 14 della Costituzione stabilisce che: «Gli spagnoli sono uguali dinanzi alla legge e non possono subire discriminazioni per motivi di nascita, razza, sesso, religione, opinione o per altre condizioni o circostanze personali o sociali».

⁴ Direttive del Consiglio europeo sulla maternità (1992/85/Cee), e sui congedi parentali (1996/34/Ce). Quest'ultima è stata approvata a seguito di un accordo quadro dei partner sociali europei Unice, Ceep e Ces.

Piaf), che intendeva razionalizzare le misure di politica della famiglia attuate dai governi regionali delle *Comunidades Autónomas*. Il Piano dichiarava che il principale obiettivo generale era la qualità della vita all'interno delle famiglie e fissava come priorità quella di coniugare gli impegni di lavoro con la vita in famiglia. Altri due ambiti sui quali si sono concentrati i governi del Pp sono stati: (1) i congedi parentali e per l'assistenza ai familiari, (2) le prestazioni per le madri che lavorano e (3) le misure fiscali. Rivediamo brevemente tutti questi ambiti.

1) *Impegni di lavoro e vita in famiglia*. Le iniziative legislative del Pp hanno trovato espressione nella «Legge per promuovere la possibilità di conciliare gli impegni di lavoro con la vita familiare delle persone che lavorano» (*Ley de Conciliación de la Vida Familiar y Laboral*, 39/1999). La legge riconosce i cambiamenti sociali derivanti dalla crescente partecipazione femminile al mercato del lavoro. Tra i programmi previsti dalla legge, se ne possono evidenziare quattro: a) il miglioramento della sicurezza sanitaria per le donne incinte e le madri in allattamento, comprese le nuove modalità di congedo per i rischi di malattia sul posto di lavoro (e soltanto con il 75% dello stipendio normalmente percepito), nonché la dichiarazione di «nullità» dei licenziamenti emessi nei confronti di donne incinte, con figli piccoli o degli utilizzatori dei congedi parentali; b) la possibilità prevista per le madri che lavorano di trasferire 10 settimane (finora il limite era di 4 settimane) del totale di 16 settimane di congedo retribuito per maternità, purché non ci fossero rischi per la loro salute. Nei casi di nascite successive è prevista, dal secondo figlio in poi, una proroga di due settimane al normale congedo per ogni figlio nato; c) per i genitori adottivi e con figli in affidamento in età inferiore ai sei anni vengono previsti gli stessi diritti ai congedi di cui godono i genitori biologici; d) si introducono programmi di congedo per il *care* alla famiglia che prolungano gli attuali congedi parentali non retribuiti, e il diritto ad orari di lavoro ridotti per potersi occupare di un parente che ha bisogno di assistenza a causa di malattia grave, incidente o vecchiaia (fino ad un anno rispetto ai tre per il congedo parentale) (Ces, 2004).

La riforma legislativa ha comportato che i congedi parentali e per motivi di famiglia fossero riconosciuti come prestazioni cui si ha diritto a livello individuale. Tuttavia, sono state poi espresse delle critiche perché si riteneva che la legge non garantisse una «effettiva» parità di genere. Nonostante le prestazioni condivise dai genitori che lavorano corrispondessero ad un criterio di parità di genere, il fatto che la

madre che lavora dovesse «cedere» ad altri la prestazione di cui godeva individualmente presupponeva che le donne fossero le sole responsabili dell'assistenza dei figli (Bustelo e Peterson, 2005). Dall'attuazione della legge le cifre parlano da sole: solo l'1,52% degli uomini hanno fatto ricorso alle prestazioni di congedo parentale previste nel 2003, rispetto all'1,48% durante l'anno precedente.

È opinione diffusa in Spagna che le donne debbano sostenere gran parte delle responsabilità per l'assistenza dei figli. Quasi la metà delle persone interpellate sono dell'idea che le donne dovrebbero smettere di lavorare dopo la nascita del primo figlio (Istituto de la Mujer, 2005). In questo contesto non sorprende che gli uomini abbiano fatto scarsissimo ricorso ai provvedimenti legislativi previsti per conciliare impegni di famiglia e di lavoro promossi dal Pp, riguardanti sia i congedi parentali che le modalità flessibili di lavoro (tabella 4).

Nell'Unione Europea i modelli culturali tradizionali di condivisione del lavoro domestico continuano ad essere caratterizzati da un'elevata disparità: solo il 4% degli intervistati era del parere che i congedi parentali dovessero essere diritti garantiti ad entrambi i genitori e non esclusivamente alle donne (Eurobarometer, 2003). Sebbene le percentuali fossero leggermente più alte nei paesi nordici (Svezia, 14%, e Danimarca, 8%), la maggior parte degli uomini continuava a ritenere che i congedi parentali fossero una mera «questione femminile». A fronte di una maggiore condivisione dei congedi parentali da parte degli uomini c'è il fatto che le differenze di stipendio dovute al genere sono ancora considerevoli: il 38% dei padri che lavorano è disposto a prendere un congedo parentale solo a condizione che le risorse economiche della famiglia restino le stesse.

Tabella 4 - Percentuali di congedi parentali e modalità flessibili di lavoro. Fruitori (2005)

	Modalità di lavoro flessibile per motivi di famiglia	Congedi per motivi di famiglia
Uomini	5,8	1,4
Donne	8,8	3,1
Totale	7,4	2,4

Campione: Persone in età lavorativa con una certa esperienza di lavoro e persone di famiglia a carico.

Fonte: Instituto de la Mujer, 2005.

2) *Prestazioni alle madri che lavorano*. La politica introdotta dai governi del Pp con il più forte impatto sul pubblico in generale è stata l'attuazione di un nuovo sostegno monetario per le madri che lavorano⁵. Un pagamento mensile di 100 euro viene erogato alle madri che lavorano con un impegno a tempo pieno o part-time (pari ad almeno il 50% dell'orario di lavoro pieno) o alle lavoratrici autonome (con contributi sociali versati per almeno 15 giorni al mese). Alla prestazione hanno diritto le madri che lavorano con figli fino a 3 anni di età. Può essere riscossa in contanti mensilmente o può essere conteggiata come sgravio nella dichiarazione annuale dei redditi.

Tale politica era volta a dare aiuti finanziari in contanti alle madri lavoratrici ed era la prima del genere intesa a contrastare il basso tasso di fecondità in Spagna. È stata tuttavia oggetto di numerose critiche, ed è stato anche sottolineato che manteneva implicitamente un modello tradizionale di responsabilità domestiche. È stato inoltre osservato che l'erogazione favorisce le donne abbienti dei ceti medi, che già hanno un lavoro e che inoltre ricevono una piccola somma in contanti, che potrebbe essere utilizzata per altre spese o altri motivi familiari. Dalla sua attuazione nel gennaio 2003 e fino alla fine di maggio 2004, 715.500 madri lavoratrici hanno percepito tale prestazione, vale a dire il 53% circa di quante che ne possono usufruire.

3) *Misure fiscali*. I governi del Pp hanno realizzato due riforme fiscali (1998 e 2003). La prima voleva essere favorevole alla famiglia e riguardava l'introduzione del concetto di «minimo vitale» (*minimo vital*), ovvero la soglia di reddito non soggetta a imposizione fiscale necessaria per far fronte alle necessità primarie dei contribuenti.

Il nuovo sistema del 1998 era innovativo in quanto si dovevano prendere in considerazione le circostanze familiari e personali per valutare quale sarebbe stato il reddito disponibile effettivo dei contribuenti. Tuttavia gli sgravi fiscali erano da applicare alla base imponibile lorda invece che ai debiti d'imposta netti, la qual cosa poteva introdurre un elemento di regressione, anziché di progressività, nel sistema fiscale spagnolo.

Sono stati mantenuti gli sgravi fiscali per l'acquisto e la ristrutturazione della casa. Non a caso una delle singolarità del regime fiscale spa-

⁵ Regio decreto 27/2003 del 10 gennaio 2003, che porta avanti la riforma parziale dell'imposta sul reddito (Irf) istituita con la legge 46/2002.

gnolo è la sua generosità nei confronti delle case di proprietà. L'abitazione di proprietà rappresenta in sé, un tratto caratteristico del regime di *welfare* mediterraneo (Castles e Ferrera, 1996). In effetti si tratta di una politica per la famiglia indiretta e mascherata che produce effetti negativi per l'equità sociale verticale e che in genere favorisce quei contribuenti delle fasce medio-alte di reddito con capitali a disposizione da investire.

Un'altra importante riforma fiscale ha stabilito che gli assegni familiari per i figli non erano redditi da lavoro, e quindi si dovevano considerare esenti ai fini fiscali. Oltre alle normali detrazioni fiscali familiari e personali sono stati introdotti altri sgravi fiscali speciali per i genitori soli. Analogamente si applicava la stessa aliquota sia alle dichiarazioni dei redditi annuali individuali che familiari, una riforma che consentiva alle coppie sposate di accumulare in una sola dichiarazione familiare tutti gli sgravi fiscali cui avevano diritto sia il marito che la moglie. Tutte queste misure fiscali erano orientate a favorire la natalità, ma non favorivano le famiglie con un unico contribuente (o con il marito e la moglie che guadagnavano stipendi molto diversi) (tabella 5).

Tabella 5 - Aliquote fiscali secondo lo stato di famiglia e i redditi di lavoro in Spagna (1998-2003)

	1998 Riforma fiscale			Riforma fiscale del 2003		
	Un'unica persona che lavora	Entrambi con un lavoro	1+1 stipendio medio	Un'unica persona che lavora	Entrambi con un lavoro	1+1 stipendio medio
Reddito del nucleo familiare in proporzione allo stipendio medio di una famiglia	Equivalente a 1 stipendio medio	Equivalente a 2 stipendi medi	1+1 stipendio medio	Equivalente a 1 stipendio medio	Equivalente a 2 stipendi medi	1+1 Stipendio medio
Singles	13,2%	20,3%	13,2%	13,3%	21,0%	13,3%
Sposati senza figli	8,4%	16,9%	13,2%	9,0%	17,6%	13,3%
Sposati con un figlio	6,6%	15,8%	12,2%	7,0%	16,2%	12,6%
Sposati con 2 figli	4,6%	14,7%	11,3%	4,8%	14,9%	11,0%
Sposati con 3 figli	2,4%	13,1%	9,9%	2,3%	13,1%	9,3%

Fonte: Instituto de Política Familiar, 2004.

La seconda riforma fiscale attuata dai governi del Pp ha ridotto il numero di scaglioni d'imposta. Sono state anche abbassate le aliquote per lo scaglione più alto (dal 48 al 45%) e al livello più basso (dal 18 al 15%). Inoltre, sono stati aumentati gli sgravi fiscali per i figli che vivono in famiglia (e fino a 25 anni) (1.400 euro per il primo figlio, e 1.500, 2.200 e 2.300 euro per il secondo, terzo e quarto figlio). La soglia del *mínimo vital* è stata aumentata anche se non è arrivata a compensare l'aumento del costo della vita (3.400 euro invece di 3.769).

Come è stato già dichiarato, il Pp ha considerato la famiglia una sfera centrale dell'intervento politico. Durante la campagna elettorale prima delle elezioni politiche del 2004, Mariano Rajoy, il nuovo leader del partito, ha insistito sul fatto che se fosse stato eletto, il mandato che avrebbe assunto sarebbe stato quello della famiglia⁶. Tuttavia, e in modo un po' inatteso, i socialisti guidati da José Luis Rodríguez Zapatero hanno vinto le elezioni con la minoranza più consistente del Parlamento spagnolo.

5. Politiche del Psoe per le famiglie

Il Psoe ha cominciato a prestare maggiore attenzione alla politica per la famiglia o, meglio, alle «politiche per le famiglie», secondo quanto dichiarato nei documenti di partito, quando ha riconosciuto la preoccupante diminuzione del tasso di fecondità in Spagna. Il problema è stato valutato in primo luogo come risultato di una rete insufficiente di servizi pubblici alla persona che potesse sostenere le famiglie e, all'interno di queste, soprattutto alle madri che lavorano.

Nella sinistra spagnola in generale non c'era accordo sulle proposte relative alle prestazioni economiche volte ad incoraggiare tassi di natalità più elevati. Da sinistra, le critiche accusavano i socialisti di seguire una strada che si allontanava dall'«ortodossia» della Socialdemocrazia. Subito dopo la formazione del governo da parte del Psoe nel 2004 con il sostegno di *Izquierda Unida* (Sinistra Unita) e degli Indipendentisti Catalani di Sinistra della *Esquerra Republicana de Catalunya* (Sini-

⁶ La proposta «vincente» del Pp è stata quella di raddoppiare gli sgravi fiscali previsti per i figli, una riforma che, stando ai suoi detrattori, favorirebbe le famiglie dei ceti medi e garantirebbe consensi elettorali al Partito popolare («El País», 23 febbraio, 2004).

stra repubblicana della Catalogna) fu pianificata un'integrazione più stretta con le altre politiche di assistenza sociale e una ridefinizione del concetto di famiglia. Il manifesto elettorale del Psoe si era impegnato nell'attuazione di politiche specifiche in cinque settori, che ora esamineremo brevemente.

5.1 Rete di servizi sociali

Una legge di base per la tutela delle persone a carico (*Ley Básica de Protección a las Personas Dependientes*) deve ancora essere approvata dal Parlamento spagnolo. Il Governo del Psoe si è impegnato a presentare il progetto di legge parlamentare prima della fine del 2005. Il finanziamento preventivato dallo Stato centrale per i primi 5 anni sarebbe di circa 9 miliardi di euro. Lo scopo di questa nuova iniziativa pubblica è alleggerire le famiglie – soprattutto le donne – delle funzioni che hanno sempre svolto nell'accudire bambini e anziani fragili. Infatti è opinione diffusa che questo sia il pilastro mancante del *welfare* spagnolo e che quindi sia necessario implementare una nuova legislazione. Permangono, però, opinioni diverse relativamente alle caratteristiche del nuovo sistema, con particolare riferimento al ruolo che dovranno svolgere le Regioni. Le *Comunidades Autónomas* hanno «poteri esclusivi» relativamente all'assistenza sociale e alla erogazione di prestazioni sanitarie e fanno pressione per avere ulteriori finanziamenti (Rodríguez Cabrero *e al.*, 2005).

5.2 Asili nido

Il governo del Psoe si è impegnato a mettere a disposizione ulteriori asili nido per 300.000 famiglie con bambini fino a 3 anni di età, prima del 2010. Nel 2004 gli asili disponibili riuscivano a coprire il 15% appena del totale dei bambini (da 0 a 3 anni), il 42% dei quali andavano in asili pubblici. Inoltre c'era grande differenza di copertura a seconda delle Regioni: maggiore nei Paesi Baschi (39%), in Catalogna (30%); Aragona (26%), Madrid (25%) e Navarra (22%) rispetto a Estremadura, Andalusia, Castiglia - La Mancha, Asturia, o La Rioja, con percentuali comprese tra 2% e 4%.

L'età da 0 a 3 anni per i bambini è a tutti gli effetti un periodo da considerarsi integrato nel sistema educativo formale spagnolo e non sarà più definito con l'etichetta «scuola di assistenza». L'impegno assunto dal Psoe di creare una normativa di base in modo che sia le Regioni

che i Comuni possano aumentare la propria offerta di scuole per l'infanzia, finora non è stato mantenuto. È stato tuttavia proposto un Piano per l'infanzia e l'adolescenza per lo svolgimento delle attività individuate dall'Osservatorio per l'infanzia (*Observatorio de la Infancia*) istituito dal precedente governo del Pp.

5.3 Riforme del mercato del lavoro

Il governo del Psoe ha annunciato l'attuazione di una nuova legge riguardante l'orario di lavoro flessibile e i congedi parentali. Per quanto concerne queste ultime si prevede che il Parlamento approverà una nuova legge sulla parità. Il padre potrà quindi essere nominato, su base volontaria e individuale, titolare di diritto al congedo parentale. Questo stesso diritto a tale prestazione non può esser «trasferito» alla madre. L'intento dichiarato di tale misura è quello di facilitare la condivisione delle responsabilità nell'accudire i figli piccoli. Tuttavia, recentemente la maggioranza parlamentare di centro sinistra che sostiene il governo del Psoe non è riuscita ad approvare un'iniziativa di legge presentata dalla Coalizione nazionalista catalana di centro-destra (Ciu) intesa a prolungare il congedo parentale retribuito per l'intera durata di quattro settimane.

Tra le altre misure di sostegno ai dipendenti pubblici di sesso femminile, il Governo Zapatero si è impegnato per il *mainstreaming* e l'introduzione della discriminazione positiva a favore delle donne che lavorano nell'amministrazione dello Stato centrale. Ad esempio, le commissioni pubbliche per l'assunzione dei pubblici dipendenti saranno costituite su base paritaria. Si cercherà anche di seguire una logica paritaria nei corsi di formazione per i pubblici funzionari di alto livello.

5.4 Politiche a favore delle nascite e sostegno economico alle famiglie

Sono state mosse critiche nei confronti del governo del Psoe per la mancanza di iniziative in questo ambito. Il Programma elettorale socialista del 2004 aveva dichiarato che tutte le madri con figli a carico avrebbero avuto diritto ad una prestazione mensile di 100 euro. È stato anche assunto l'impegno per l'approvazione di una nuova legge sulle famiglie numerose (*Ley de Familias Numerosas*) e di una legge per sostenere le famiglie con esigenze particolari (genitori soli o con familiari portatori di handicap). Il Programma elettorale del Psoe propo-

neva anche politiche fiscali favorevoli alla famiglia, per prevedere in particolare sgravi fiscali per i nuovi figli nati. Ancora non è stato attuato nessuno di questi provvedimenti. Eppure la maggioranza parlamentare di centro-sinistra che sostiene il governo del Psoe si è opposta ad un'iniziativa di legge da parte della Coalizione nazionalista catalana di centro destra (Ciu) e del Pp volta ad estendere la prestazione di 100 euro a tutte le madri, in linea con la proposta del Programma elettorale del Psoe. Tale riforma è stata rinviata al dibattito e all'avvio di una futura legge sulla parità⁷.

5.5 Status giuridico per vari tipi di famiglia

Il pieno riconoscimento dei diritti civili ai vari tipi di famiglia (coppie di fatto o matrimoni omosessuali) hanno attirato l'attenzione dei media internazionali. In quest'ambito la politica del Governo Zapatero è stata sia rapida che innovativa.

La modifica del codice civile al fine di sancire il pieno *status* giuridico agli omosessuali è stata approvata in Spagna da tutti i principali partiti, ad eccezione del più importante partito di opposizione, il Pp, che è fortemente influenzato dalla gerarchia della Chiesa cattolica di Roma. Il Pp ha presentato un ricorso alla Corte costituzionale contro la riforma legislativa, sostenendo che viola la definizione costituzionale di matrimonio quale unione tra un uomo e una donna, e che mette in pericolo i diritti di tutela della famiglia e quelli dei bambini.

Il Governo del Psoe ha approvato in Parlamento una Legge nazionale contro la violenza di genere (*Ley Integral contra la Violencia de Género*), che intende tutelare le donne vittime di violenze e inasprisce le pene per comportamenti aggressivi assunti da un membro della coppia. Una nuova legge sulla separazione e il divorzio (*Ley de Separación y Divorcio*) rende ora possibile la separazione dei coniugi senza l'avvio di una procedura specifica. Non appena siano trascorsi tre mesi dalla data del matrimonio, l'eventuale divorzio è sancito «automaticamente»

⁷ In alcune *Comunidades Autónomas*, come in Catalogna dove c'è un governo regionale di centro-sinistra, sono state aumentate (650 euro al mese) le prestazioni per le famiglie con gemelli o con due o più bambini adottivi. Inoltre, il governo catalano manterrà le proprie prestazioni per le famiglie con figli da 0 a 3 anni (575 euro al mese nel 2005), o con figli da 0 a 6 anni nelle famiglie con un genitore solo. Sono circa 235.000 le famiglie catalane beneficiarie di tali programmi.

su richiesta di uno dei due membri della coppia. Inoltre, è stata promulgata una nuova legge sulla riproduzione assistita (*Ley de Reproducción Asistida*) che riduce le restrizioni introdotte dal precedente governo del Pp riguardanti la ricerca sulle cellule staminali, nonché la selezione genetica degli embrioni per motivi terapeutici.

6. Osservazioni conclusive

Famiglia e *welfare state* in Spagna attraversano una fase di riassetto. Le trasformazioni sociali favoriscono l'istituzione di un nuovo modello di interventi politici, anche se non si può ancora descrivere un quadro ben definito per quanto riguarda il risultato finale di questo processo. Le questioni di genere sono intimamente legate alla vita familiare e sono gradualmente arrivate ad essere al centro delle politiche sociali. Ciò che una volta era considerata una «questione femminile» non può esser più affrontata «a porte chiuse». Dei vari ambiti esaminati in quest'articolo, ci sono varie questioni che dovranno essere analizzate ulteriormente per quanto riguarda gli sviluppi futuri.

In primo luogo, rimane aperta la questione se il regime di *welfare* dei paesi mediterranei sarà messo a dura prova dai nuovi stili di vita adottati dalle giovani generazioni, che mettono in risalto l'individualizzazione e la *deregulation* secondo gli schemi del modello anglosassone di tutela sociale.

In secondo luogo, i sacrifici in più fatti dalle «superdonne» spagnole hanno reso possibile un maggior grado di parità di genere per le generazioni future e hanno contribuito ad un clima generale di coesione sociale e di prosperità economica. Tuttavia, non è chiaro se proprio le generazioni future potranno contare sulla forte micro-solidarietà familiare per i servizi di cura e sostegno, dato che gradualmente stanno scomparendo le «superdonne».

In terzo luogo, i nuovi rischi sociali che attraversano la vita familiare (ad esempio i bambini e gli anziani da accudire, i giovani disoccupati e i genitori giovani che lavorano) stanno aumentando la domanda di nuove politiche sociali e di sostegno esterno alla famiglia. I nuclei familiari sono sempre più esposti a pressioni che richiedono l'adattamento dei tradizionali contesti ai cambiamenti sociali in corso.

Quarto, esiste un sostanziale decentramento delle competenze di politica sociale in Spagna. Le sfide della *governance* a vari livelli comportano riorganizzazioni territoriali delle competenze e delle funzioni. Gli orien-

tamenti politici si dovranno basare sull'adozione dei principi di sussidiarietà territoriale e responsabilità democratica (*democratic accountability*), che stanno anche plasmando il processo stesso di europeizzazione.

Certamente, il benessere sociale è sempre più considerato un interesse generale del *welfare* spagnolo. Gli sviluppi futuri comporteranno un sostanziale ri-orientamento degli atteggiamenti, dei modi di vedere e delle aspettative dei cittadini. Pertanto la cura e la protezione saranno sempre più considerate un interesse della società intera e non più soltanto di «competenza della famiglia».

Riferimenti bibliografici

- Almeda E. e Sarasa S., 1996, *Growth to Diversity*, in George V. e Taylor-Gooby P. (a cura di), *European Welfare Policy: Squaring the Welfare Circle*, McMillan, Londra, pp. 155-76.
- Bustelo M. e Peterson E., 2005, *Conciliación y (des)igualdad. Una mirada debajo de la alfombra de las políticas de igualdad entre mujeres y hombres*, «Revista de Desarrollo y Educación Popular», *Hombres y mujeres: coeducación*, n. 7, pp. 32-37.
- Carabaña J. e Salido O., 2001, *Fuentes de renta, desigualdad y pobreza de individuos y hogares*, in Moreno L. (a cura di), *Pobreza y exclusión: La «malla de seguridad» en España*, Csic, Madrid, pp. 107-152.
- Castles F. e Ferrera M., 1996, *Home Ownership and the Welfare State: Is Southern Europe Different?* «South European Society & Politics», n. 1 (2), pp. 163-85.
- Ces (Consejo Económico y Social), 2004, *Conciliación de trabajo y vida familiar: licencias parentales, Panorama Socio-Laboral de la Mujer*, 38. Disponibile online: <http://www.ces.es>.
- Cis (Centro de Investigaciones Sociológicas), 2000, *Informe sobre la Juventud Española 2000*, Studio 2370, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid. Disponibile online: <http://www.cis.es/File/ViewFile.aspx?FileId=1426>.
- Esping-Andersen G., 2002, *A Child-Centred Social Investment Strategy*, in Esping-Andersen G. et al., *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, pp. 26-67.
- Eurobarometer, 2003, *Eurobarometer 60.2 2003: Employment and social policies in the EU*, Commissione Europea, Bruxelles.
- Eurostat, 2002, *The Life of Women and Men in Europe, 1980-2000*, Office of Official Publications of the Eu, Lussemburgo.
- Eurostat, 2005a, *Gender Gaps in the Reconciliation between Work and Family Life. Statistics in Focus, Theme 3, Population and Social conditions, 4/2005*, Office of Official Publications of the Eu, Lussemburgo.

- Eurostat, 2005b, *European Social Statistics: Social Protection Expenditure and Receipts - Data 1994-2002*, Office of Official Publications of the Eu, Lussemburgo.
- Ine, 1999, *Encuesta de Fecundidad*, Instituto Nacional de Estadística, Madrid.
- Ine, 2003, *Censos de Población y Viviendas*. Ine, Madrid. Disponible online: <http://www.ine.es>.
- Ine, 2005, *Encuesta de Población Activa*, Ine, Madrid. Disponible online: <http://www.ine.es>.
- Instituto de la Mujer, 2005, *Estudio sobre la conciliación de la vida familiar y la vida laboral: situación actual, necesidades y demandas*, Observatorio para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, Secretaría de Políticas de Igualdad, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Instituto de Política Familiar, 2004, *Evolución de la Familia en España*. Madrid: Ipfe. Disponible online: http://www.ipfe.org/informe_evolucion_familia_esp_2003_1.pdf.
- Moreno L., 2001, *Spagna, una via intermedia allo sviluppo del welfare*, «Argomenti», n. 3/2001, pp. 115-143.
- Moreno L., 2002, *Bienestar mediterráneo y supermujeres*, «Revista Española de Sociología», n. 2, pp. 41-57.
- Moreno L., 2004, *Spain's Transition to New Risks: a Farewell to «Superwomen»*, in Taylor-Gooby P. (a cura di), *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, pp. 133-157.
- Mtas, 2003, *Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, 2003-2006*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- Naldini M., 2003, *The Family in the Mediterranean Welfare States*, Frank Cass, Londra.
- Nicole-Drancourt C., 1989, *Stratégies professionnelles et organisation des familles*, «Revue Française de Sociologie», n. 40 (1), pp. 57-79.
- Pnae, 2001, *Plan de Acción para el Empleo del Reino de España 2001*. Disponible online: <http://antiguo.cermi.es/documentos/descargar/Pnae%202001.pdf>.
- Rodríguez-Cabrero G., Arriba A., Marbán V. e Salido O., 2005, *Actores Sociales y Reformas del Bienestar*, Csic, Madrid.
- Salido O., 2002, *Women's Labour Force Participation in Spain*, Upc (Csic), dt 05-02, Madrid, <http://www.iesam.csic.es/doctrab.htm>.
- Saraceno C., 2000, *Gendered Policies: Family Obligations and Social Policies in Europe*, in Boje T. e Leira A (a cura di), *Gender, Welfare State and the Market*, Routledge, Londra, pp. 135-56.
- Tobío C., 2001, *Working and Mothering. Women's Strategies in Spain*, «European Societies», n. 3 (3), pp. 339-371.
- Tobío C., 2005, *Madres que trabajan. Dilemas y estrategias*, Cátedra, Madrid.



Le politiche sociali in Europa. Trasformazione dei bisogni e risposte di policy

Manuela Naldini, Carocci editore, Roma, 2006

a cura della redazione

RPS

segnalazione

La nuova partecipazione femminile al mercato del lavoro, l'aumento della disoccupazione e della precarietà lavorativa, l'invecchiamento della popolazione e la crescita dell'instabilità coniugale, hanno modificato i bisogni e i rischi sociali e messo in crisi gli attuali assetti di welfare state.

Come hanno risposto i diversi regimi di welfare in Europa? Quali sistemi di cura per l'infanzia e per gli anziani fragili o non-autosufficienti hanno attivato? A quale modello di politiche sociali e di famiglia guarda l'Italia? Perché le misure a sostegno dell'occupazione delle madri sono diventate cruciali nella lotta all'esclusione sociale?

Questi gli interrogativi a cui tenta di dare risposta l'autrice con il volume *Le politiche sociali in Europa. Trasformazione dei bisogni e risposte di policy*, di prossima uscita.

Partendo da un'analisi comparativa di sei paesi rappresentativi dei diversi regimi di welfare, il libro indaga le trasformazioni in corso nelle politiche sociali in relazione ai mutamenti avvenuti nel mondo del lavoro e nella famiglia. L'attenzione è rivolta ad un preciso ambito delle *policy*: le politiche e i servizi di cura e le politiche di sostegno all'occupazione di chi ha responsabilità familiari, le cosiddette politiche di conciliazione famiglia-lavoro.

Si tratta di ambiti di indagine e settori di welfare poco studiati o considerati marginali soprattutto nel nostro paese, ma di fondamentale importanza. Non solo perché toccano bisogni sociali emergenti, ma perché mostrano molti dei limiti delle attuali politiche sociali. Una ridefinizione degli assetti di welfare appare necessaria in tutti i paesi, ma si dimostra particolarmente urgente in un paese come il nostro, dove la popolazione invecchia rapidamente, dove il welfare ha funzionato basandosi sulla protezione e sui servizi offerti dalla famiglia, dove le politiche a sostegno della cura e delle responsabilità familiari hanno una tradizione debole. Non è un caso che proprio in Italia, scrive l'autrice nel capitolo dedicato alle politiche a sostegno della cura, si stia diffondendo il fenomeno delle assistenti familiari a domicilio, immigrate più o meno «regolari», e non è un caso che proprio in Italia la

povertà si configuri come un percorso particolarmente rischioso per le famiglie numerose con un unico percettore di reddito.

L'originalità del lavoro nel panorama italiano risiede nell'interrogare le trasformazioni sociali e le soluzioni di *policy* integrando due approcci di analisi, spesso ignorati negli studi sulle politiche sociali: 1) la prospettiva di genere, o meglio, un'attenzione verso la famiglia e le relazioni, di genere e di generazione, che la costituiscono; 2) l'approccio del corso di vita. Quest'ultima chiave di lettura mostra di avere diversi vantaggi soprattutto quando si indagano aree di *policy* contrassegnate da una forte interdipendenza tra attori e soggetti coinvolti, tra ambiti di vita attraversati da profondi mutamenti, come sono quelli trattati nel libro.

A partire da questi temi e con queste chiavi di lettura il volume mette in evidenza anche i possibili *trade-off* che le ristrutturazioni in corso nei vari settori delle politiche sociali portano con sé, nella divisione delle responsabilità tra Stato, mercato e famiglia e nel tipo di soluzioni proposte: servizi alla persona o prestazioni monetarie? Politiche a sostegno della cura formale o della cura informale? Congedi genitoriali o servizi per l'infanzia? Part-time, flessibilità dell'orario di lavoro o asili aziendali? Assegni di cura o servizi domiciliari?

Non sempre o non necessariamente si tratta di misure alternative, ma di forme di intervento che indicano alcune delle direzioni di cambiamento che si intravedono nella ristrutturazione in corso in tutti gli stati sociali.

Italia. Instabilità occupazionale e scelte procreative delle giovani coppie

Luca Salmieri

Il saggio, riferendosi ai risultati di una ricerca condotta a Napoli e provincia, si sofferma sugli intrecci tra flessibilità del lavoro, vita di coppia e scelte procreative. Vengono approfonditi i progetti familiari della coppia, le variabili del lavoro instabile e le problematiche delle giovani coppie rispetto alla questione del divenire

genitori, distinguendo tra coppie «parzialmente flessibili», «totalmente flessibili» e «monoreddito». Ne risulta un quadro composito in cui le coppie stentano a pianificare e organizzare lo «spill-over» tra lavoro e genitorialità e dove la flessibilità del lavoro femminile risulta frenare anziché favorire le scelte procreative della coppia.

1. Introduzione

Questo contributo analizza i rapporti tra lavoro instabile e vita di coppia, prendendo in considerazione un gruppo di giovani «coppie flessibili» della provincia di Napoli, i vincoli e le soluzioni del percorso di formazione del nucleo coniugale, nonché le loro scelte riproduttive. Da diversi anni, con la diffusione dei lavori atipici e la crescita dell'instabilità lavorativa, i mass-media pongono l'attenzione sul diluirsi dei percorsi di entrata nella vita adulta, segnalando le difficoltà di creare una famiglia. Diviene importante valutare se e fino a che punto l'incertezza dei contratti atipici incide sulle fasi del ciclo della coppia e in particolare sulla procreazione in regime di instabilità. Il ciclo della coppia riguarda le fasi nella vita dei partner, alcune delle quali reversibili, altre opzionali e non tutte sequenziali: la sperimentazione attraverso la convivenza, la stabilizzazione della residenza, il matrimonio, l'arrivo del primo figlio, la fase dei figli in età pre-scolare, la loro adolescenza (Kaufmann, 1994; 1996; Moen, 2003; Schizzerotto, 2002).

Nel nostro paese le ricerche che affrontano l'instabilità del lavoro si occupano delle vite dei singoli, lasciando nell'ombra il tema, altresì centrale, della formazione della famiglia (Accornero, Altieri e Oteri, 2001; Altieri e Carrieri, 2000; Fullin, 2004; Gallino, 1998; 2001). Così,

vi è l'abitudine di legare i fenomeni di vulnerabilità sociale con quelli di povertà e disoccupazione e non anche con l'instabilità del lavoro; ne deriva un'enfasi sulle capacità di sostegno economico e di protezione messe in atto dalle famiglie. Ma la protezione rivela anche la debolezza dei percorsi di inserimento professionale dei giovani adulti, alle prese con l'impossibilità di sviluppare un percorso lineare di emancipazione dalla famiglia di origine. Al tempo stesso, cresce ormai il numero di coppie con lavori instabili, giovani e meno giovani che in un modo o nell'altro hanno formato una famiglia. Cosa succede in queste giovani famiglie?

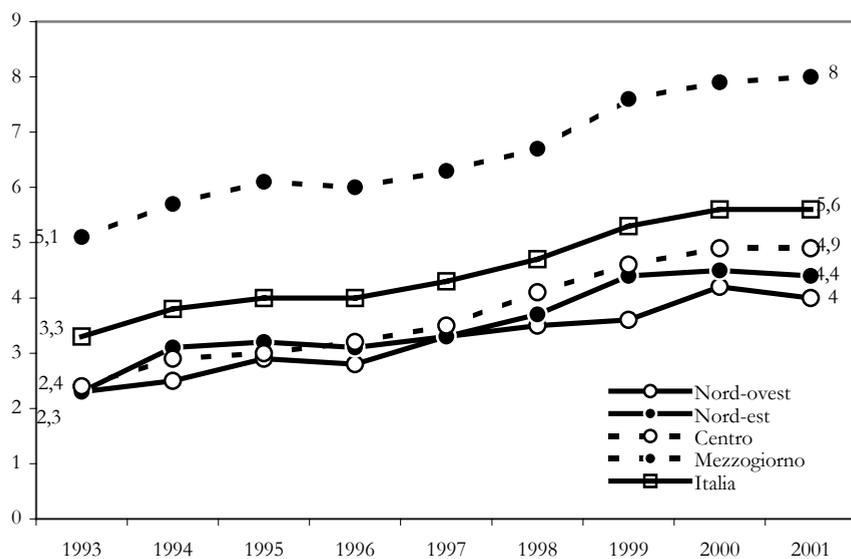
2. Lo sfondo e i risultati della ricerca

Secondo l'Istat circa il 15% delle famiglie italiane avevano nel 2001 almeno un componente con un'occupazione non-standard e il 5,6% era composto da lavoratori non-standard (Istat, 2002). Se confrontate ad altri paesi europei, non sono cifre particolarmente elevate (De Grip, Hoevenberg, e Willems, 1997). Tuttavia, le due quote sono raddoppiate rispetto ad appena sei anni prima e nel conteggio sono stati inclusi solo i contratti a tempo determinato e quelli part-time (grafico 1).

La distribuzione territoriale rivela l'instabilità occupazionale del Sud: nel 2001, tra le famiglie italiane «*dual-temporary-earner*» una su due era residente nel Mezzogiorno (Istat, 2002). Non disponiamo di dati sui livelli di fecondità delle coppie flessibili. Tuttavia, possiamo utilizzare alcune delle conclusioni della ricerca condotta attraverso interviste e questionari a 163 coppie napoletane, di età compresa tra i 25 e i 40 anni, in cui un partner o entrambi avevano un lavoro instabile nel 2002¹ (Salmieri, 2003). Su 163 coppie, 73 avevano uno o più figli (tab. 1). La ricerca conferma i risultati di diverse analisi relative alla diffusione della flessibilità nel mercato del lavoro italiano: l'universo del lavoro instabile riguarda gruppi e percorsi professionali molto differenti (Fullin, 2004; Reyneri, 2002; Rizza, 2000).

¹ Abbiamo considerato instabili le posizioni con contratto a tempo determinato – part-time o full-time –, a tempo indeterminato part-time e con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, escludendo, così le missioni di lavoro interinali e le forme di inserimento professionale (tirocini, *stage*, contratti di formazione/lavoro).

Grafico 1 - Famiglie con occupati solo come lavoratori temporanei e/o part-time sul totale delle famiglie con almeno un componente appartenente alle forze di lavoro per ripartizione geografica - Anni 1993-2001 - Incidenza in percentuale



Fonte: Istat, Rapporto Annuale 2001 (2002a).

Tabella 1 - Domicilio, stato civile e presenza dei figli nelle coppie oggetto della ricerca

Abitazione insieme al/alla partner	143
Sposati con 1 o più figli	72
Sposati senza figli	41
non sposati con 1 o più figli	1
non sposati e senza figli	29
Abitazione presso i genitori o da soli	20
Totale	163

Fonte: 163 coppie residenti a Napoli e provincia.

La sintesi dei profili più diffusi nel territorio di Napoli rivela una realtà complessa, molto mobile, in cui i percorsi dei singoli all'interno del mercato del lavoro si intrecciano con i cicli di vita della coppia,

configurando una situazione in cui i rischi di disoccupazione e di vulnerabilità sociale, l'intermittenza lavorativa e la precarietà economica variano a seconda delle combinazioni tra tipologia di contratto, livelli di istruzione e qualificazione, genere ed età dei soggetti, oltre che del tipo di lavoro del partner.

Nel 2002 i gruppi di occupati atipici più diffusi risultavano appartenere a 3 macro-gruppi.

Il primo gruppo è composto da uomini che lavorano full-time con un contratto a tempo determinato, distinto a sua volta in 2 profili:

- a) i diplomati con un'età compresa tra i 30 e i 39 anni (13,1%);
- b) coloro che possiedono solo la licenza di scuola media inferiore, in una fascia di età più giovane compresa tra i 20 e i 29 anni (11%).

Il secondo gruppo riguarda i collaboratori e le collaboratrici. Anche questo gruppo ha 2 profili:

- c) gli uomini diplomati e nella fascia di età tra i 30 e i 39 anni (6,4%) e
- d) le donne, laureate, con età che varia tra i 25 e i 29 anni (6,2%).

Infine, il terzo gruppo (e), è composto da lavoratrici con contratto part-time, diplomate, con età compresa tra i 30 e i 39 anni (5,1%).

Per i 5 profili emergono differenze relative al reddito, ai settori di impiego, alle tipologie professionali e all'instabilità lavorativa.

Il primo gruppo (a), composto da uomini diplomati fra i 30 e i 39 anni, che lavorano a tempo determinato e full-time, rappresenta quasi un terzo del totale degli atipici e ha un livello di reddito medio di 1.500 euro mensili. Il profilo è saldamente correlato al settore dei servizi amministrativi e contabili e dell'assistenza tecnica a macchinari, e in misura minore al gruppo di professioni presenti nell'informatica e nelle comunicazioni. In questi due settori, l'intermittenza lavorativa è ridotta. L'età matura, un reddito semi-stabile, un bagaglio di competenze discreto permettono di formare e mantenere una famiglia, di affrontare piccoli investimenti economici e di gestire consumi di tipo familiare. Tra i 5 profili, questo è il meno insidiato dal pericolo del mancato rinnovo di contratto. Si tratta in altre parole di lavoratori «temporanei permanenti», nel senso che la loro condizione di atipici appare stabile nel tempo, permanentemente rinnovata attraverso un contratto a tempo determinato. Deve però sottolinearsi che, a causa dell'età avanzata, l'eventuale mancato rinnovo del contratto, per quanto raro, può determinare serie difficoltà di rientro nel mercato del lavoro regolare.

Gli uomini che lavorano a tempo determinato (b), con licenza media inferiore ed età tra i 20 e i 29 anni – 11% del totale degli atipici –

compongono il gruppo a maggior rischio di instabilità. Con una spiccata intermittenza lavorativa, un reddito basso e un livello professionale di operaio generico, è un profilo in cui la durata del contratto è sempre molto breve. Si tratta di giovani poco qualificati, costretti ad alternare momenti di prolungata inattività e periodi di lavoro con scarsa tutela. L'insieme di queste dinamiche sviluppa una condizione di «sottoccupati de-standardizzati»: sottoccupati perché non guadagnano più di 800 euro mensili e solo per brevi periodi; de-standardizzati perché disoccupazione e lavoro salariato, con forte decentramento per quanto riguarda l'orario e il luogo, si alternano continuamente, rendendo le loro figure sempre meno riconoscibili a livello sociale, senza possibilità di godere delle tutele collettive. Il rischio di uscita dal mercato del lavoro è molto elevato. A questo profilo, del resto, è associata la possibilità di sperimentare la disoccupazione anche di lunga durata o di barcamenarsi con piccoli lavori «in nero».

I collaboratori coordinati e continuativi (c), diplomati, nella fascia di età tra i 30 e i 39 anni, con diploma di scuola media superiore, rappresentano il 6,2% degli atipici napoletani. Il profilo rivela una intermittenza media delle prestazioni, che varia a seconda della sovrapposizione di incarichi: coloro che in uno stesso periodo hanno più di un incarico, difficilmente restano inoccupati, mentre coloro che fanno riferimento ad un unico datore di lavoro hanno un'intermittenza lavorativa elevata. Così anche le entrate variano in maniera sensibile: i pluricommittenti possono contare su un reddito lordo mensile tra i 1.500 e i 2.000 euro, i monocommittenti, invece, guadagnano tra gli 800 e 1.500 euro mensili. È dunque un profilo che ne nasconde due: una piccola quota di «proto-imprenditori» ed una più ampia di «pseudo-dipendenti»: i primi puntano ad una professione autonoma, sviluppando reti e relazioni di lavoro; i secondi, al contrario, aspirano ad un lavoro dipendente e mostrano di assecondare la domanda variabile di lavoro parasubordinato. Se i primi cercano di sviluppare una carriera di tipo professionistico, con esperienze qualificanti che possano migliorare le *chances* di realizzazione professionale, i secondi mirano a stabilizzare il rapporto di lavoro attraverso la fedeltà e il *commitment* ai valori e agli obiettivi del lavoro che svolgono. Entrambi comunque pagano un prezzo non indifferente nella vita privata, tra sovraccarichi lavorativi, brevi periodi di inattività e volatilità dei tempi da dedicare al nucleo coniugale.

Le collaboratrici coordinate e continuative, laureate e di giovane età

(25-29 anni) (d) rappresentano il 6,4% degli occupati atipici napoletani. Sono donne nubili che guadagnano tra i 1.000 e i 1.800 euro e con un'intermittenza lavorativa medio-alta. Sono collocate nelle attività di formazione, istruzione e addestramento, nonché nel turismo, nell'intrattenimento e nei servizi culturali, ma di rado lavorano contemporaneamente per più committenti. Sebbene in possesso di una laurea, hanno un monte contributivo inferiore e quindi anche un reddito meno alto rispetto agli uomini collaboratori diplomati. L'intermittenza lavorativa è più alta e i rischi di disoccupazione più concreti. Mosse dalla voglia di accumulare esperienze e capacità professionali che assicurino brevi e indolori assenze dal mercato del lavoro, rimandano le scelte fondamentali della vita privata: il consolidamento del rapporto di coppia, la costituzione di un nucleo familiare e la maternità. Appartengono ad un profilo innovativo in quanto non fanno riferimento a nessun modello prestabilito di presenza nel mercato del lavoro. Essendo difficile prevedere l'evoluzione del tragitto professionale e il futuro impegno tra carriera e famiglia, possiamo affermare che si tratta di «*newcomers*»: si sono affacciate sul mercato del lavoro da troppo poco tempo per poter già impostare una strategia personale dei tempi ed effettuare scelte di vita significative.

Le donne che lavorano con orario parziale, diplomate, in età compresa tra i 30 e i 39 anni (e), possono contare su uno stipendio che si aggira intorno ai 600-900 euro mensili. Il profilo delle «*part-timers*» costituisce il 5,1% del totale degli atipici napoletani ed è connesso al pubblico impiego per le attività di amministrazione, segreteria e contabilità, e al privato della media e grande distribuzione e degli esercizi commerciali in genere. I rischi di instabilità lavorativa sembrano contenuti, ma va tenuto conto che le *part-timers* sono le prime vittime dei tagli nei casi di insuccessi, crisi, ridimensionamenti e ristrutturazioni aziendali. Quando il part-time si basa su un contratto a tempo determinato la protezione formale del contratto vale solo nel pubblico impiego, mentre passa in second'ordine rispetto alle crisi delle aziende private.

Alla luce di questo quadro composito di interazioni tra variabili occupazionali, genere, età e ciclo della coppia è possibile delineare alcune dinamiche relative al rapporto tra instabilità, flessibilità e intermittenza del lavoro, da un lato e vita di coppia, procreazione e cura dei figli, dall'altro². I «proto-imprenditori» impostano i progetti di vita attraverso

² I risultati non sono estensibili all'insieme del panorama italiano, né tanto meno sono indicativi delle tendenze relative tra le giovani coppie della provincia di

so gli stessi principi dell'impresa snella: di fronte ad un futuro incerto, puntano ad obiettivi mobili. Il funambolismo diviene un paradigma biografico, i progetti di vita assomigliano ad una specie di *puzzle* tra opportunità e minacce. Gli «pseudo-dipendenti», nel tentare di conquistare un lavoro stabile attraverso una serie successiva di collaborazioni, di solito con lo stesso datore di lavoro, mettono a dura prova la vita privata, le possibilità di avviare una famiglia e una paternità compiuta. Le «*newcomers*», se sono riuscite a lasciare la casa dei genitori e a coabitare in coppia, non hanno progetti di maternità, né nel breve, né nel medio periodo. La realizzazione professionale, la speranza di un lavoro all'altezza delle loro elevate competenze, le induce a rinviare la scelta di un figlio. I «sottoccupati de-standardizzati» rappresentano il gruppo più vulnerabile dal punto di vista delle prospettive occupazionali e ciò si riflette nei ristretti margini di scelta. Se riescono a realizzare un'autonomia rispetto alla famiglia di origine oppure a contribuire all'economia dei propri genitori, non possono programmare la vita di coppia e la paternità. In alcuni casi, gli obiettivi alla loro portata sono anche più modesti: piuttosto che l'uscita definitiva dal nucleo familiare, si industriano soltanto per avere qualche soldo in tasca.

Ragionando nell'ottica della combinazione delle occupazioni dei partner abbiamo distinto 3 tipologie: le coppie *parzialmente flessibili* (cioè composte da un partner atipico e l'altro standard), le coppie *totalmente flessibili* (entrambi i partner con un lavoro atipico) e infine quelle *mono-reddito* (formate da un partner atipico e l'altro disoccupato o casalinga). In questo ultimo caso l'instabilità del lavoro costituisce un freno allo sviluppo della famiglia: tutto ruota attorno alla disponibilità di un solo reddito, e per di più incerto. Quando, tuttavia, tra queste coppie vi è l'unione tra una casalinga e un «temporaneo permanente» si realizza un *trade-off* tra la disponibilità di tempo femminile e una certa stabilità del reddito maschile. Questa combinazione di ruoli consente agli uomini di dedicare molte energie alle prestazioni lavorative. L'adattamento alle pressioni del lavoro flessibile è ottenuto, in altre parole, per mezzo di un tradizionale modello di formazione e consolida-

Napoli. Tuttavia, tenendo presente che tra le giovani coppie italiane il lavoro atipico è sempre più diffuso e che nel corso dell'ultimo ventennio i modelli procreativi del Mezzogiorno e dell'Italia centro-settentrionale registrano dinamiche convergenti, l'analisi qualitativa può offrire uno spaccato significativo dei legami tra stabilità professionale delle coppie e decisioni riproduttive.

mento della coppia. Nel pieno della maturità professionale, tra i 30 ed i 39 anni, i «temporanei permanenti» affrontano i rischi dell'instabilità lavorativa e l'onerosità della flessibilità del lavoro assumendo strategicamente il ruolo di *breadwinner*.

Le coppie *parzialmente flessibili* hanno prospettive meno ristrette di successo e già possono vantare il raggiungimento di alcuni obiettivi del progetto di vita: se i partner sono molto giovani, quello/a con un impiego instabile si affida al sostegno economico proveniente dall'altro/a con un lavoro stabile; se la coppia è più matura ed è ha già un figlio, la madre è tornata nel mercato del lavoro con un contratto atipico. Tra queste coppie vi sono spesso «*part-timers*» coniugate con uomini che svolgono un lavoro standard; così, realizzare i progetti di vita è meno disagiata perché il *management* dei tempi e delle risorse economiche viene a poggiarsi su 3 punti fermi: la «doppia presenza» femminile (Balbo, 1978) favorita dal lavoro a tempo parziale; il lavoro e il reddito stabile dei mariti; la ripetitività degli orari di entrambi e la disponibilità di tempo che favoriscono la possibilità di seguire i figli.

Le coppie *totalmente flessibili* hanno a disposizione una doppia entrata, ma anche un rischio doppio d'instabilità. Gli sforzi per garantire la possibilità di consolidare i risultati raggiunti possono essere tanto sostenuti dal percorso che ciascun partner intraprende per assicurarsi la continuità lavorativa, tanto vanificati dalla eventualità di restare entrambi estromessi dal mercato del lavoro.

In sintesi le coppie che se la cavano meglio sono modellate su due figure ben note del «contratto di genere» tra *male breadwinner* e doppia presenza (Yandle, 1999). La presenza del lavoro instabile nella coppia incoraggia la scelta per un assetto dell'organizzazione dei ruoli di tipo tradizionale: la quasi totalità dei «temporanei permanenti» garantisce la fonte primaria di reddito alla propria famiglia e le «*part-timers*» sono quasi tutte sposate con figli. Negli altri casi le coppie flessibili si confrontano con vincoli e ostacoli che ritardano o rendono tortuoso il percorso di formazione e stabilizzazione della nuova famiglia, rendendo incerto e non lineare il ciclo di coppia.

Per le coppie *dual-temporary-earner* diventa difficile raccogliere energie, compiere sforzi finanziari e organizzare l'indipendenza abitativa dalla famiglia di origine, mentre ancora più complesso è l'investimento nei progetti di coppia: molti intervistati, presi dal turbine dei cambiamenti e dello stress lavorativi, denunciano la difficoltà di garantire certezze e punti fermi nella sfera affettiva. Si rileva una dinamica di disarticolazione del tempo libero dovuta alla variabilità delle ore lavorate da set-

timana a settimana: le «*newcomers*», i «proto-imprenditori» e i «sottocupati de-standardizzati» cambiano gli orari di inizio e di fine lavoro da un giorno all'altro. L'offuscamento delle linee temporali di separazione tra lavoro e non lavoro determina non solo una riduzione quantitativa del tempo rivolto alla cura di sé e della famiglia, ma anche un impoverimento qualitativo. L'insieme di questi problemi costituisce un quadro in cui il *puzzle* dei percorsi professionali incoraggia uno scioglimento dei progetti di vita in un eterno presente, dove la scelta di fare un figlio appare sempre più arrischiata.

3. Maternità e paternità in condizioni lavorative instabili

Nel campo degli studi socio-economici ha a lungo prevalso l'idea che vi sia una relazione inversa tra la fecondità e la partecipazione femminile al mercato del lavoro (Becker, 1991). Ma dalla fine degli anni '90 nei paesi dell'Europa del Nord dove il tasso di partecipazione femminile è elevato, i tassi di fecondità hanno ripreso leggermente a crescere (Crouch, 2002). In Italia e Spagna, dove in generale i tassi di occupazione sono bassi, quelli delle madri raggiungono livelli superiori a quelli delle donne nel complesso (Istat-Cnel, 2003). L'inversione del rapporto si verifica ormai anche nel nostro paese³?

Se in un passato non molto lontano le donne italiane entravano nel lavoro giovanissime con una bassa scolarità per uscirne poco dopo in occasione del matrimonio, o alla nascita del primo figlio e solo poche, per lo più con livelli di istruzione elevati, vi rientravano una volta cresciuti i figli, ora invece vi entrano molto più tardi, dopo una più lunga formazione, e con l'idea di rimanervi, poiché aspirano a restare occupate sino ad età avanzata e necessitano di un lavoro per sostenere economicamente la crescita dei figli⁴.

³ Va precisato che la relazione tra lavoro femminile e fecondità non è univariata e unidirezionale; molte sono le variabili da considerare: istruzione, regione di appartenenza, relazioni di genere all'interno delle famiglie, rapporti familiari e tra generazioni.

⁴ Negli ultimi 10 anni, i tassi di attività (15-64 anni) delle donne italiane sono ulteriormente aumentati passando dal 40,9% del 1993 al 47,9% del 2002 (Istat-Cnel 2003). Le classi di età tra i 25 e i 49 anni sono quelle per cui si riscontrano i più alti tassi di attività femminile; ciò indicherebbe che sempre meno le donne escono dal mercato del lavoro a causa della maternità.

Ma la procreazione non può essere vista come una faccenda esclusiva delle donne: la decisione di avere un figlio nasce dal confronto tra i due partner e di conseguenza le caratteristiche di entrambi sono importanti nel determinare la decisione stessa. L'aumento della quota di donne in cerca di occupazione, in un mercato del lavoro che soddisfa solo in parte questa crescita, comporta non tanto la rinuncia definitiva della procreazione, ma un suo rinvio ad un momento di maggiore stabilità economica della coppia.

Non è possibile identificare quanta parte del calo delle nascite sia da ascrivere alla diffusione del lavoro instabile tra le giovani coppie italiane. Ad ogni modo dalla nostra ricerca risulta che quasi tutte le coppie intervistate, al di là della loro condizione professionale, ritengono critica la situazione economica di una famiglia basata su uno o anche due lavori atipici. Le coppie *mono-reddito* senza figli ne farebbero uno se la donna riuscisse a trovare un lavoro stabile. Quelle *totalmente flessibili* e con figli valutano la doppia entrata come una garanzia imprescindibile per affrontare e alleviare il peso dell'instabilità professionale e dell'incertezza economica. Resta l'ansia legata alla instabilità dei redditi: qui l'inquietudine riguarda tanto le incertezze per il futuro che le difficoltà di far quadrare i conti nel presente. L'inclinazione delle coppie a mettere al mondo il primo figlio è positivamente correlata sia alla disponibilità di tempo che le donne hanno per la famiglia, sia alla presenza di un reddito femminile stabile e sicuro che affianchi quello maschile. Tuttavia per le coppie *totalmente flessibili* la seconda variabile risulta più importante della prima. Così, quando entrambi i partner hanno un lavoro insicuro, la procreazione è rimandata non tanto perché ci si preoccupa delle difficoltà femminili di organizzare tempi di lavoro e tempi per il figlio, ma perché la presenza di quest'ultimo renderebbe gli uomini economicamente insicuri e le donne professionalmente deboli. Se la coppia parte da condizioni di incertezza economica, l'uomo tende a valutare l'arrivo di un figlio come una nuova e pesante voce di spesa per il bilancio familiare, mentre la donna riflette sul conseguente indebolimento della sua posizione – già di per sé precaria – nel mercato del lavoro.

Si osserva così un tipo di maternità posticipata alla stabilità economica della coppia: una maternità che non è più culturalmente vissuta come scelta di vita incompatibile con l'attività lavorativa, ma che al contrario ne rappresenta il seguito. La difficoltà di trovare un lavoro stabile comporta una forte specializzazione e un prolungamento del percorso formativo e quindi un ulteriore ritardo procreativo: è il caso delle

«*newcomers*», la cui scarsa inclinazione ad avere figli deriva in primo luogo dalla insicurezza economica e dalla difficoltà di trovare un lavoro adeguato alle proprie competenze elevate. La maternità posticipata delle «*newcomers*» si accompagna ad un orientamento dei partner che oscilla tra la lunga attesa in vista della stabilizzazione professionale e il passo verso il primo figlio.

Abbiamo rimarcato che, se le «*newcomers*» tendono a procrastinare la maternità, le «*part-timers*», essendo più avanti con l'età, hanno almeno un figlio e riescono a dividersi tra lavoro retribuito e cure per la famiglia. Sebbene comporti questa opportunità, il part-time non dovrebbe essere automaticamente accreditato come *family* o *women-friendly*: al contrario, alcune forme, come il lavoro a turni o il lavoro nei week-end presentano difficoltà di combinazione con le responsabilità familiari (Eiro, 1999); nelle regioni del Mezzogiorno il part-time non sembra favorire la partecipazione femminile al mercato del lavoro e insieme la ripresa dei tassi di fecondità. Mentre al Nord è prevalente la motivazione personale e familiare, al Sud il part-time è un ripiego: nel primo caso è uno strumento di prevenzione rispetto all'abbandono del lavoro e una pratica di conciliazione in un mercato del lavoro più mobile e strutturato; nel secondo si accompagna alla marginalità professionale e alla sostanziale esclusione dalla carriera per chi lo adotta. Così, visto da molte donne qualificate come un segnale di insuccesso della propria ascesa professionale, il part-time funziona come un ripiego verso la famiglia. Alcuni dati della nostra ricerca dimostrano che è l'assenza di un lavoro a tempo pieno, stabile e che tuteli la maternità a ridurre la propensione alla fecondità: le «*part-timers*» dichiarano di preferire il full-time a dispetto della presenza di un figlio; le «*newcomers*» ne farebbero uno se il loro lavoro fosse stabile e meglio retribuito; le coppie *monoreddito* se le entrate diventassero due. Ciò segnala la necessità di ragionare in termini di posizioni di forza-debolezza delle coppie sul mercato del lavoro, piuttosto che dei singoli individui. Righi (2003) ha sottolineato come negli ultimi tempi le nascite italiane si verificano soprattutto nelle famiglie che hanno redditi elevati e in cui le mogli sono occupate.

La nostra ricerca dimostra che le coppie flessibili ritardano le responsabilità genitoriali in attesa di un reddito integrativo stabile, quello femminile, e nella speranza che non venga meno il reddito centrale, cioè quello maschile. Queste coppie hanno ormai sposato un modello avanzato di fecondità, basato sull'ideal-tipo della famiglia a doppio reddito: fanno un figlio soltanto se entrambi i partner lavorano in modo stabile.

Tabella 2 - La fecondità nelle ripartizioni italiane alle fine del XX secolo

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	Var. 1999 - 1995
Nord	1,12	1,05	1,08	1,10	1,11	1,13	+8%
Centro	1,21	1,08	1,09	1,10	1,09	1,15	+6%
Sud	1,71	1,42	1,43	1,40	1,36	1,35	-5%
Italia	1,36	1,20	1,22	1,22	1,20	1,23	+3%

Fonte: elaborazione a partire dai dati in Barbagli, Castiglioni e Della Zuanna (2003).

La disoccupazione e l'instabilità lavorativa che al Sud colpiscono soprattutto i giovani e le donne contribuiscono a frenare la fecondità, facendo diminuire i tassi ai livelli che il Centro-Nord, in situazioni occupazionali migliori, aveva già raggiunto in tempi di calo demografico strutturale (tab. 2).

4. Strategie e incertezze: rimandare, programmare o scommettere?

Visto il peso che le giovani coppie potrebbero ricoprire all'interno delle strutture demografiche dell'immediato futuro, l'esplorazione dei modelli di comportamento permette di tratteggiare le dinamiche più recenti del cambiamento e i nuovi valori di riferimento per la creazione della famiglia. In questo senso, gli aspetti innovativi non risiedono unicamente nella preferenza per un solo figlio (tardi), ma anche nel fatto che tale preferenza è in rapporto con l'investimento materiale e simbolico nel bambino come elemento di realizzazione individuale del singolo genitore.

Oltre a questo aspetto, dalla ricerca emerge che i giovani nutrono fortissime aspettative di realizzazione individuale dalle proprie relazioni e dai figli. La triade «lavoro-coppia-figli» rappresenta il centro attorno a cui ruota il senso di realizzazione personale. In questa triade però si possono creare dei cortocircuiti: l'instabilità lavorativa oppure la preferenza per il rapporto di coppia possono ritardare le decisioni procreative. Del resto l'esperienza di genitori flessibili appare segnata da vincoli economici e organizzativi, timori e incertezze che precedono l'arrivo del primo figlio, quando la riflessione dominante suona più o meno in questi termini: «Se non me la cavo con me stesso, come pos-

so cavarmela con un figlio?»). Le giovani coppie che un figlio non ce l'hanno, attendono le circostanze giuste per farlo, cioè l'attenuarsi dell'instabilità economica, la disponibilità di tempi ed energie. Quelle che invece un figlio ce l'hanno è perché sono riuscite a saltare il fosso, mostrando coraggio anche nella sfera del privato, in quanto incastrate tra il dovere di genitori a tempo pieno e quello di lavoratori alle prese con il *tourbillon* del quotidiano.

A dispetto dell'eterogeneità delle situazioni, abbiamo individuato una distinzione: i genitori che per accogliere il figlio hanno cercato di programmare nei dettagli gli aspetti economici, gli interessi personali, la preparazione al ruolo di genitori, l'ambiente domestico; al lato opposto, coloro che hanno sposato l'idea della spontaneità, che sottolineano che «è successo e basta», senza calcoli e programmi, ma solo con il coraggio e la determinazione. I primi sono i «programmatori», o tentano di esserlo: di fronte alle perturbazioni della vita lavorativa hanno contrapposto il desiderio di avere un figlio e da quel momento hanno cominciato ad analizzare i pro e i contro, i calendari, i momenti più opportuni e i cambiamenti della vita di coppia e professionale che ne potevano derivare. I secondi, l'altro gruppo di giovani genitori, invece, sono andati e vanno avanti ad «occhi chiusi». Sono «genitori d'azzardo». Non si sono posti troppe domande e hanno evitato le incertezze con lo slancio del fatto già compiuto. Hanno aggirato, spesso senza risolverli, i problemi dell'insicurezza economica, così come hanno schivato il peso del nuovo ruolo che li attendeva. Hanno finto che non vi fossero problemi e che le cose si sarebbero risolte per il meglio. «Per il momento si fa un figlio, poi si vede come andare avanti». Come i veri giocatori d'azzardo agiscono senza tornaconti immediati e decidono di fare un figlio senza calcolare né i costi, né i vantaggi economici e personali, né le probabilità di successo rispetto al modello del bambino perfetto.

Nelle coppie dei programmatori la presenza di un figlio è frutto di un desiderio condiviso e di un attento processo decisionale che vede il partner partecipi nella consapevolezza del tipo di responsabilità da accollarsi. Per i genitori d'azzardo, invece, l'arrivo del figlio è inserito come il caso in una narrazione, di solito con voce materna, che riporta indietro, fino al concepimento, l'ideale della naturalità e della spontaneità delle cose. *Ex-post*, le madri parlano dell'importanza dell'orologio biologico e della centralità dell'esperienza come motivazioni della procreazione: arriva un bambino, va bene così! I programmatori sono convinti che è possibile pianificare i tempi e le modalità per essere il più possibile vicini al bambino e seguirne la crescita. Così fa-

cendo, però, trascurano il fatto che la realtà quotidiana abbonda di complicazioni; ne segue un senso di frustrazione dovuto al desiderio inevaso di trascorrere più tempo con il proprio figlio, di incidere di più sulla sua crescita. I genitori d'azzardo, invece, rinunciando deliberatamente a qualsiasi istanza di pianificazione della loro presenza quotidiana con i figli sposano completamente il versante aproblematico della genitorialità, ma finiscono per risultare spesso impreparati di fronte alle condizioni quotidiane della loro vita. Queste forzature rientrano nel tentativo di saldare la sfera privata della famiglia alle istanze e ai doveri del percorso professionale. Le coppie flessibili che hanno già due figli appartengono soprattutto al gruppo dei genitori d'azzardo: hanno fatto una doppia scommessa; al primo figlio ne è seguito subito un secondo, convinti che sarebbe stato meglio non distanziare troppo le nascite. La loro vita quotidiana deve ora fronteggiare continui riposizionamenti nella scala delle priorità individuali, proprio in rapporto alla presenza e alle necessità dei bambini. Ad esempio, l'organizzazione degli spostamenti in funzione della mobilità casa-lavoro-casa rappresenta un elemento ricorrente nella vita di tutti i giorni. I figli devono essere accompagnati a scuola o all'asilo negli orari prestabiliti e al termine della giornata devono essere ripresi. Se si escludono le ore di sonno, in quasi tutte le coppie i bambini passano con i loro genitori mediamente meno di sei ore al giorno. In più della metà dei casi anche meno di due. I racconti dei momenti della giornata che i padri e le madri passano con i propri figli denotano quanto sia complicato erigere barriere nette tra i tempi: la pressione degli obiettivi lavorativi continua oltre le mura dell'ufficio e avvolge i genitori in un flusso ininterrotto di iperattivismo.

5. Conclusioni

La vulnerabilità sociale ed economica che può derivare dal lavoro instabile dovrebbe essere indagata anche in direzione delle giovani coppie da poco inseritesi nel mercato del lavoro e di quelle meno giovani, ma con un'occupazione instabile.

Tuttavia stabilire «chi è dentro e chi è fuori» diventa difficile: ai gruppi tradizionalmente a rischio di esclusione sociale – inattivi, disoccupati, nuovi analfabeti, pensionati soli – si aggiunge oggi una nuova, composita e sfaccettata fascia della popolazione: coloro che sono occupati in modo instabile e transitorio. Così, anche la vulnerabilità la si spera

transitoria. Secondo un meccanismo di reciproca influenza, la vulnerabilità dipende soprattutto dalla biografia delle coppie: il portafoglio delle competenze, le reti di relazione sociali e professionali, la protezione familiare, le capacità di progettare il futuro e di affrontarlo in due, le condizioni di salute e di benessere, il rapporto con le variabili di rischio. Per le coppie flessibili il costo dei figli non è riconosciuto né sotto forma di detrazioni fiscali realistiche, né sotto forma di assegni, né per avere accesso ad un'abitazione o per calcolare i costi dell'abitazione dal punto di vista fiscale. Inoltre, buona parte dei contratti atipici non dà accesso alle tutele del ruolo genitoriale che i contratti standard in genere prevedono (Saraceno, 2003). La presenza di un figlio spinge molti genitori con un lavoro instabile a cercare di ottenere maggiori garanzie dalla loro posizione lavorativa e soprattutto un miglioramento delle condizioni retributive. È in questo passaggio delicato che si addensano le strozzature: le attenzioni e gli investimenti nel percorso professionale avvengono proprio nel periodo che mediamente corrisponde alle fasi più complesse della crescita, durante la quali aumentano le necessità della presenza e dell'a-scolto, della cura e dell'attenzione da parte di madri e padri. Ne risente così non solo la scelta di avere il primo figlio, ma anche l'orientamento ad ampliare la famiglia con un secondo: si discute di una seconda nascita, ma pochi genitori la concretizzano.

Riferimenti bibliografici

- Accornero A., Altieri G. e Oteri C., 2001, *Lavoro flessibile. Cosa pensano davvero imprenditori e manager*, Ediesse, Roma.
- Accornero A. e al., 2000, *Solo una grande giostra? La diffusione del lavoro a tempo determinato*, Franco Angeli, Milano.
- Altieri G. e Carrieri M., 2000, *Il popolo del 10%. Il boom del lavoro atipico*, Donzelli, Roma.
- Altieri G. e Oteri C., 1999, *Il lavoro atipico in Italia alla fine degli anni '90*, Ires, Milano.
- Altieri G. e Oteri C., 2002, *Secondo rapporto sul lavoro atipico in Italia. Le tendenze del 2001*, Ires, Milano.
- Altieri G. e Oteri C., 2003, *Terzo rapporto sul lavoro atipico in Italia. Verso la stabilizzazione del precariato?*, Ires, Milano.
- Balbo L., 1978, *La doppia presenza*, «Inchiesta», n. 32, pp. 3-6.
- Barbagli M., Castiglioni M. e Della Zuanna G., 2003, *Fare famiglia in Italia. Un secolo di cambiamenti*, Il Mulino, Bologna.

- Becker G.S., 1981, *A Treatise on the Family*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Crouch C., 2001, *Sociologia dell'Europa Occidentale*, Il Mulino, Bologna.
- De Grip A., Hoevenberg J. e Willems E., 1997, *Atypical Employment in the European Union*, «International Labour Review», n. 36, pp. 49-71.
- Eiro, 1999, *Employment, Family and Community Activities: A New Balance for Women and Men*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublino.
- Fullin G., 2004, *Vivere l'instabilità del lavoro*, Il Mulino, Bologna.
- Gallino L., 1998, *Se tre milioni vi sembrano pochi*, Einaudi, Torino.
- Gallino L., 2001, *Il costo umano della flessibilità*, Laterza, Bari-Roma.
- Kaufmann J-C., 1994, *Nuptialité ou conjugalité? Critique d'un indicateur et état des évolutions conjugales en Europe*, «Archives Européens de Sociologie», n. 35, pp. 3-20.
- Kaufmann J-C., 1996, *La vita a due. Sociologia della coppia*, Il Mulino, Bologna.
- Istat, 2002, *Rapporto annuale. La situazione nel paese nel 2001*, Roma.
- Istat-Cnel, 2003, *Maternità e partecipazione delle donne al mercato del lavoro: tra vincoli e strategie di conciliazione*, Atti del Seminario Cnel - Istat, Roma.
- Moen P., 2003, *It's About time. Couple and careers*, Ilr Press, Cornell University Press, Ithaca e Londra.
- Reyneri E., 2002, *Sociologia del mercato del lavoro*, Il Mulino, Bologna.
- Righi R., 2003, *Le tendenze di fecondità e di partecipazione femminile al mercato del lavoro*, Atti del Seminario Cnel - Istat, Roma.
- Rizza R., 2000, *Trasformazioni del lavoro, nuove forme di precarizzazione lavorativa e politiche di welfare*, «Sociologia del lavoro», n. 78-79, pp. 13-27.
- Salmieri L., 2003, *Vivere e lavorare a Napoli. Lavoratori atipici e difficoltà progettuali*, «Sociologia e Ricerca Sociale», n. 72, pp. 63-97.
- Saraceno C., 2003, *La conciliazione di responsabilità familiari e attività lavorative in Italia: paradossi ed equilibri imperfetti*, «Polis», n. 2, pp. 199-228.
- Schizzerotto A., 2002, *Vite ineguali. Disuguaglianze e corsi di vita nell'Italia contemporanea*, Il Mulino, Bologna.
- Sennett R., 1999, *L'uomo flessibile. Le conseguenze del nuovo capitalismo sulla vita personale*, Feltrinelli, Milano.
- Yandle S., 1999, *Gender Contracts, Welfare Systems and Non-Standard Working: Diversity and Change in U.K., Denmark, France, Germany and Italy*, in Felstead e Jewson, *Global Trends in Flexible Labour*, MacMillan, Basingstoke.

La famiglia come tema centrale nella ricerca sociale e nel dibattito politico

Chiara Saraceno

RPS

Il tema della famiglia ha assunto una nuova centralità nel dibattito politico come nella ricerca sociologica, tanto per l'impatto che i suoi mutati assetti producono sul sistema di welfare e sulla sua ridefinizione, quanto rispetto alle condizioni nel mercato del lavoro. L'articolo analizza le motivazioni soggiacenti questa inedita attenzione considerando il cambiamento sociale che ha coinvolto i rapporti interni alla famiglia, quelli tra famiglia

e mercato del lavoro e, infine, tra famiglia e assetti del welfare. L'autrice invita ad una riflessione di tipo critico al fine di evitare i rischi di appiattimento a cui si espone l'analisi sociologica quando, guidata da esigenze di policy, produce riflessioni esclusivamente descrittive ed eccessivamente semplificatrici. È invece quanto mai importante porsi nuove domande, sviluppando nuovi approcci sia sul piano teorico che metodologico.

1. L'emergere della famiglia nel dibattito politico e scientifico

Fino a tempi recenti, gli studi sulla famiglia rimanevano al margine della ricerca sociologica. E i temi della famiglia non comparivano in modo ampio nel dibattito politico. La situazione è oggi cambiata su ambedue i piani. La famiglia, i suoi rapporti di genere e intergenerazionali, i modelli culturali specifici che la definiscono nel tempo e nello spazio, sono stati posti al centro sia dell'analisi sociologica che del dibattito politico.

Nell'ambito dell'analisi sociale, ciò è accaduto dapprima nell'analisi del *welfare state*, poi in quella del mercato del lavoro (sia rispetto al versante della domanda che dell'offerta); più recentemente anche nell'analisi dei modelli di formazione della famiglia (vedi il dibattito sulla de-istituzionalizzazione dei corsi di vita e di talune transizioni biografiche e l'attenzione per i nuovi comportamenti emergenti di intimità e solidarietà), delle tendenze della fecondità e dell'invecchiamento della popolazione.

Assetti della famiglia e modelli culturali, come pure i cambiamenti nel loro ambito, rappresentano un argomento importante anche nell'ana-

lisi dei processi migratori. La famiglia è anche al centro di molte politiche e di dibattiti all'interno dei singoli paesi, e nell'ambito dell'Unione Europea.

Se ci si occupa della riduzione della fecondità, o della domanda di assistenza che proviene dalla popolazione anziana, o delle aspettative di sempre maggior presenza di donne con alto livello di istruzione nel lavoro dipendente e nei processi decisionali in parità con gli uomini, o dei problemi che emergono nei quartieri residenziali in cui nessun adulto in età di lavoro è presente durante il giorno – in tutti questi casi la famiglia, con i suoi assetti interni, con le sue strategie, appare un soggetto decisivo di cui tenere conto.

Vi sono molte ragioni per questo spostamento dai margini al centro dell'attenzione. Alcune hanno a che vedere con lo sviluppo della ricerca e dell'approfondimento teorico in questo campo. Ne menzionerò alcune, senza pretese di completezza, sia sul versante della ricerca che su quello delle policy. In alcuni casi si tratta di uno spostamento di attenzione provocato da sviluppi, per così dire, endogeni alla riflessione e alla ricerca. In altri casi tuttavia lo spostamento dalla periferia al centro dell'attenzione per la famiglia deriva da mutamenti nei comportamenti e nei contesti, che indeboliscono, o mostrano l'inadeguatezza di precomprensioni della famiglia fin lì date per scontate.

2. Mutamenti di prospettiva nella ricerca

Non vi è dubbio che gli studi sulla famiglia, in particolare quelli con una prospettiva di genere, hanno avuto un impatto fondamentale – anche se non sempre pienamente riconosciuto – sull'analisi del *welfare state*. È un dato di fatto che il legame tra gli assetti del *welfare state* e gli assetti della famiglia/genere si sono sviluppati molto prima, e più sistematicamente, nell'ambito degli studi sulla famiglia che nell'ambito degli studi sul *welfare state* (vedi ad esempio Lewis, 1993 e 1997; Langan e Ostner, 1991; Sainsbury, 1994 e 1996; Hobson, 1990 e 1994; Orloff, 1993; O'Connor, Orloff e Shaver, 1999; Leira, 1992; Millar e Warman, 1996; Gauthier, 1996; Ditch e al., 1998; Hantrais e Letablier, 1996; Bradshaw e al., 1993; Leseman e Martin, 1993; Lewis (a cura di), 1998; Saraceno, 1997 e 2003; Boje e Leira, 2000).

Lo stesso è avvenuto rispetto al rapporto tra gli assetti della famiglia e quelli del mercato del lavoro. In quest'area, il legame tra le due sfere

fu dapprima messo a fuoco come una caratteristica specifica dell'offerta di lavoro femminile; ma, più recentemente, esso – con tutte le sue complessità – comincia ad essere compreso come una caratteristica sistematica degli assetti sia della famiglia che del mercato del lavoro. In particolare, il tema della «conciliazione» o «riconciliazione» non è stato inventato dal dibattito politico e neppure è un fenomeno sociale recente. E non è un tema relativo solo all'eguaglianza di genere. Piuttosto – come mostrano molte analisi sviluppate da numerosi ricercatori – esso riguarda in primo luogo, principalmente, la questione di come le famiglie fanno fronte al duplice bisogno di reddito e di assistenza (vedi, per esempio, Gornick, Meyers e Ross, 1997; Barrère-Maurisson, 2003; Daly e Rake, 2003).

La famiglia è anche una dimensione fondamentale nelle teorie e analisi della stratificazione sociale e della mobilità sociale, sia quando esse si interrogano sulla questione se la classe sia una proprietà individuale o familiare, sia quando affrontano il tema del rapporto tra ineguaglianza di genere e ineguaglianza di classe.

In un ambito differente, i rapporti intergenerazionali e i legami di parentela sono divenuti un'importante area di ricerca, non solo per lo studio delle relazioni interpersonali e della vita privata, ma anche per quello del capitale sociale, la mobilità sociale e i meccanismi di trasmissione intergenerazionale dell'ineguaglianza.

Infine, l'accesso alla famiglia e il sostegno sociale sono stati studiati come una risorsa fondamentale per l'integrazione e l'inclusione sociale (per esempio Pierce, Sarason e Sarason, 1990; Walker, Wasserman e Wellman, 1993; Moen, 1997; Finch, 1989; Finch e Mason, 1993). In genere, questo fenomeno è messo a fuoco quando si osservano individui e famiglie povere. Ma le risorse finanziarie e di capitale sociale redistribuite attraverso la famiglia sono non solo maggiori, ma anche più rilevanti per le *chances* di vita nel caso dei più abbienti. La ricerca comparativa sulla redistribuzione intergenerazionale *inter vivos*, per esempio, indica che questo tipo di redistribuzione di ricchezza gioca ancora un ruolo importante, sebbene in misura diversa, in tutte le società avanzate (Bengston e Achnbaum, 1993). Più in generale, e contrariamente all'opinione comune, anche nelle società avanzate le famiglie sono ancora un'importante istituzione di inclusione sociale e di *welfare*, come hanno mostrato gli studi sui trasferimenti intergenerazionali (Arber e Attias Donfut, 2000). In alcuni casi sono state anche rafforzate in questo ruolo per effetto di politiche pubbliche e di leggi (vedi, ad esempio, le leggi relative all'eredità, o che definiscono il rag-

gio dei «parenti obbligati» a provvedere ad un sostegno finanziario in caso di bisogno). E la comprensione culturale specifica di ciò che è una famiglia, di quali diritti e obblighi implica per coloro che, in base al genere e alla generazione, vi hanno posizioni differenti, contribuisce in modo decisivo a spiegare non solo comportamenti specifici di solidarietà ma anche del divenire adulti, comportamenti riproduttivi e così via. In altre parole, in una certa misura, la famiglia si è spostata dalla periferia al centro della ricerca e della teoria a causa di nuove domande di ricerca che sono state poste, permettendo di cogliere legami che prima erano dati per scontati o ignorati.

Infine, vi è una forte tradizione di studi comparativi nelle ricerche sulla famiglia, come indicato dall'autore del più recente e teoricamente complesso di tali studi, Therborn (2004). Gli studi comparativi sulla famiglia, analogamente agli studi storici, costituiscono una base importante per la comprensione della diversità delle forme di famiglia, e dei rapporti di genere e intergenerazionali, come anche dei modelli non lineari e non omogenei del loro cambiamento. Quindi, essi sono anche un'importante base per la comprensione delle radici della diversità culturale.

3. *Mutamento sociale e nuove domande*

Ma lo spostamento dell'attenzione sulla famiglia dalla periferia al centro è stato sostenuto, e in qualche misura richiesto, anche perché il cambiamento sociale ha reso meno ovvii, meno scontati i rapporti sia all'interno delle famiglie sia tra le famiglie e il mercato del lavoro, tra le famiglie e gli assetti del *welfare state*. Ciò ha dato impulso sia alla ricerca che all'interesse della politica.

Il compromesso che era stato raggiunto negli anni del dopoguerra, e fino agli anni settanta circa, tra la sfera economica e quella privata, in quello che Crouch (1999) ha definito il contratto sociale europeo del dopoguerra, attraverso una stretta divisione di competenze mediate dalla divisione di genere del lavoro, è sempre più sotto tensione e inadeguato. Gli assetti di genere, ma anche quelli intergenerazionali, che lo sostenevano, sono erosi: non solo a causa dei cambiamenti nei valori culturali e individuali, in particolare nel comportamento delle donne, ma anche a causa dei cambiamenti al di fuori della famiglia. L'economia non fornisce più le basi per la continuazione di una famiglia e di una società basate sull'uomo come principale o unico procac-

ciatore di reddito, data la crescente precarietà del mercato del lavoro che si somma alla crescente precarietà del matrimonio. Le giovani donne sono sempre più presenti nel sistema di istruzione, alla pari con gli uomini, spesso con risultati migliori e, in ogni caso, sviluppando abilità e capacità che alimentano le loro aspirazioni alla piena partecipazione alla vita sociale. L'invecchiamento ha cambiato la struttura demografica non solo della società, ma anche delle reti di parentela, rimodellando il corso della vita degli individui.

Tre fenomeni sono di particolare rilevanza in questa prospettiva: la cosiddetta de-istituzionalizzazione della famiglia, l'invecchiamento della popolazione (compreso l'invecchiamento della rete familiare) e la crescente partecipazione al mercato del lavoro di donne con responsabilità familiari. In differenti maniere questi fenomeni sfidano gli assetti di genere e intergenerazionali, che famiglia/parentela tradizionali sottolineavano: lavoro retribuito e modelli di organizzazione del *welfare state*. Riconciliare lavoro e impegni familiari è diventato un tema fondamentale nelle società europee. E anche un obiettivo centrale della politica europea per l'occupazione.

Rispetto al primo fenomeno, molti indicatori sembrano puntare ad un processo di de-istituzionalizzazione (vedi ad esempio Beck-Gersheim, 1998; Lewis, 2001; Daly, 2004), quando non alla «dissoluzione della famiglia» (Fukuyama, 1999; Roudinesco, 2002). Essi comprendono il ritardo nell'accesso al matrimonio e alla paternità, la crescente popolarità della convivenza, che in molti (ma non tutti) paesi europei precede e spesso sostituisce il matrimonio, il crescente numero di nascite naturali in un quadro di complessiva bassa fecondità, la crescente instabilità del matrimonio e, più in generale, dei rapporti di coppia. Una lettura accurata dei dati suggerisce che questi indicatori vengono forse sovra-accenuati: la maggior parte degli individui vive ancora in coppie (eterosessuali) per lunga parte della propria vita, ha bambini e vive con loro per molti anni. Inoltre, quegli stessi indicatori di «dissoluzione» e «indebolimento» – almeno alcuni – possono essere letti in modo differente: come una domanda di sviluppo e riconoscimento delle cosiddette «nuove forme di famiglia». Ciò indica la volontà degli individui, o anche il bisogno, di assumere e svolgere, all'interno di questi rapporti, quegli obblighi che erano tradizionalmente riservati solo alla famiglia tradizionale legittima. La maggior parte delle nascite naturali in Europa, a differenza dal recente passato, adesso avviene all'interno di un rapporto di coppia stabile (Commissione europea, 2003a), che tutte le persone coinvolte, e particolarmente i bambini, percepiscono

come una famiglia a tutti gli effetti. La stessa normativa, in tutti i paesi europei, inclusi quelli che ancora non offrono alcun tipo di riconoscimento alle coppie conviventi come tali, ha eliminato ogni differenza tra figli naturali e legittimi. Quando partner eterosessuali o omosessuali conviventi chiedono un riconoscimento sociale, non chiedono una de-istituzionalizzazione della famiglia, ma un livello di istituzionalizzazione del loro rapporto e degli altri rapporti che attorno ad esso si creano. Nelle famiglie ricostituite, ad esempio ovvero nelle famiglie in cui uno o ambedue i partner hanno un precedente matrimonio alle spalle, nuovi obblighi sono creati tra il nuovo coniuge di un genitore e i suoi figli; e si sviluppano nuovi tipi di rete familiare.

Ciò che è percepito come un indebolimento della famiglia può essere solo una fase di rinegoziazione su ciò che dovrebbe essere incluso nella «famiglia», verso un nuovo tipo di istituzionalizzazione. Questa è, dopo tutto, la storia della famiglia come istituzione attraverso il tempo e lo spazio, sebbene questa storia sia stata giocata in modo differente in differenti paesi, come, tra gli altri, Therborn (2004) dimostra nel suo recente magnifico lavoro.

Anche il secondo fenomeno, l'invecchiamento della popolazione, rafforza i legami familiari attraverso le generazioni. Se è vero che le coppie si rompono, è anche vero che mai prima i rapporti intergenerazionali hanno avuto così tanto tempo per potersi sviluppare. I bambini possono aspettarsi di avere i nonni durante tutta la loro infanzia e giovinezza e i bisnonni non sono una presenza inusuale nella rete familiare di un bambino. Gli adulti diventano nonni, senza cambiare la loro posizione di figli nella catena generazionale, sebbene il significato e gli obblighi cambino enormemente nelle varie fasi della vita. Secondo un recente esercizio di scenario (Commissione europea, 2003), nei prossimi quindici anni il gruppo di età che crescerà maggiormente nell'Unione Europea sarà quello degli ultraottantenni. Il loro numero aumenterà di circa il 50% rispetto a circa il 55% della popolazione in età lavorativa. La situazione appare più equilibrata nei nuovi Stati membri, poiché in media la loro popolazione è più giovane. Ma la tendenza è abbastanza simile (Fathey e Speder, 2004; Billari e Wilson, 2001). L'invecchiamento della popolazione e gli squilibri che esso provoca sulla struttura di età di una società e sui meccanismi di ridistribuzione è generalmente ben focalizzato quando si parla delle tendenze (e dei problemi) nel mercato del lavoro, e dell'equilibrio finanziario dei sistemi pensionistici. Esso è molto meno messo a fuoco – nel dibattito politico – quando si parla delle famiglie e delle parentele.

In più, un crescente numero di famiglie, ad un certo punto, comprenderà solo persone anziane; e le reti familiari avranno un'età e un equilibrio intergenerazionale spostato a favore degli anziani – con gli anziani fragili che ne rappresenteranno una quota decisiva, anche se relativamente minoritaria, con i loro bisogni e la loro domanda di assistenza. Indubbiamente, l'aumento dell'aspettativa di vita è una conseguenza del miglioramento delle condizioni sanitarie e ci suggerisce che dovremmo ridefinire il momento in cui la vecchiaia comincia e che cosa essa comporta in termini di capacità individuali. Tuttavia, questi stessi miglioramenti possono causare l'aumento del rischio che una quota (generalmente la più vecchia) degli anziani sperimenti periodi, brevi o lunghi, di particolare fragilità e di non piena autosufficienza. Quindi, è probabile che aumenti la domanda di assistenza proveniente dagli anziani, all'interno delle reti familiari che, al contrario, si vanno riducendo, per quanto riguarda le generazioni più giovani.

L'invecchiamento della popolazione e delle reti familiari sta perciò cambiando il contesto demografico e relazionale, in cui i rapporti e gli obblighi intergenerazionali sono sviluppati e svolti. Stanno cambiando, potremmo dire, i «contratti intergenerazionali» – fatti di scambi specifici, aspettative mutue e modelli di reciprocità – che hanno a lungo caratterizzato le società europee e hanno modellato le loro istituzioni (per esempio, i loro sistemi pensionistici) e le culture e le convenzioni familiari. Le mutate caratteristiche demografiche dei rapporti intergenerazionali richiedono, dunque, una revisione di queste convenzioni, di questi «contratti» impliciti, a livello di famiglia/parentela e di società.

I cambiamenti nei rapporti intergenerazionali e in ciò che qui possiamo definire «contratti intergenerazionali», per altro, non riguardano solo i fenomeni demografici e, in particolare, l'invecchiamento della popolazione. Essi riguardano anche la misura in cui i giovani sono in grado di diventare autosufficienti e di formare le loro proprie famiglie, di fronte ad una crescente insicurezza delle condizioni del mercato del lavoro. La flessibilizzazione del mercato del lavoro e dei contratti di lavoro sta producendosi in tutti i paesi dell'Unione Europea. Ma i differenti regimi di *welfare state*, come anche i differenti mercati (o regimi?) delle abitazioni, ammortizzano in misura differente l'insicurezza che questa flessibilizzazione può causare, in particolare per i giovani. A seconda della misura in cui essi forniscono ai giovani le risorse e le forme di sostegno non mediate dall'appartenenza alla famiglia, essi possono incoraggiare, o almeno sostenere, o al contrario ostacolare il

processo di raggiungimento dell'autonomia dei giovani dai loro genitori. Studi comparativi sui modelli dell'accesso all'età adulta e alle decisioni di fecondità dimostrano che, contrariamente alla opinione comune, non vi è una convergenza delle tendenze attraverso l'Europa (vedi, ad esempio, Billari e Wilson, 2001; vedi anche Mayer, 2001). Questo potrebbe essere dovuto in larga misura al grado differente in cui i giovani possono accedere alle risorse fondamentali con le proprie forze e non attraverso la mediazione delle loro famiglie (per esempio i genitori o anche i nonni): abitazione, protezione del reddito in caso di disoccupazione, credito finanziario e così via. In questa prospettiva, il paradosso riproduttivo (vedi, per esempio, Della Zuanna, 2001; Saraceno, 2004) di paesi di «famiglie forti» opposti a quelli di «famiglie deboli» merita di essere ulteriormente esplorato e valutato, anche in riferimento ai nuovi Stati membri. I primi, in effetti, hanno relativamente bassi tassi di instabilità matrimoniale, di convivenze senza matrimonio, di nascite naturali, di occupazione femminile, ma anche una fecondità molto bassa. I secondi mostrano una più alta incidenza di instabilità matrimoniale, di convivenze senza matrimonio, di nascite naturali, di occupazione femminile, ma anche una fecondità più elevata.

Il terzo fenomeno che sta interessando gli assetti familiari fin qui prevalenti, come anche i regimi di *welfare states* e le specifiche politiche sociali che vi sono riferite, riguarda gli assetti di genere, e specificamente i comportamenti delle donne. La crescente partecipazione al mercato del lavoro delle donne, in particolare nelle coorti più giovani, è certamente la più importante innovazione sociale nel mercato del lavoro e nell'organizzazione familiare e domestica. Essa incide sia sull'equilibrio individuale tra lavoro e famiglia che sul sistema complessivo lavoro-famiglia (Pleck, 1977): sui modelli specifici di complementarità, di distinzione e di coordinamento tra le due sfere che erano in larga misura basati sulla divisione di genere del lavoro e delle responsabilità nella famiglia.

Non tutti i paesi né tutte le sfere sociali sono pronte allo stesso modo a ridefinire i loro comportamenti organizzativi per adattarli a questi cambiamenti nei comportamenti femminili. La prontezza con cui gli Stati membri hanno sottoscritto gli obiettivi di Lisbona potrebbe indicare più una superficialità nella comprensione di ciò che essi comportano in termini di famiglia e di organizzazione del mercato del lavoro, che la volontà di occuparsi delle condizioni strutturali che rendono così difficile, o costoso, per le donne parteciparvi in condizioni

di parità con gli uomini. L'organizzazione del tempo di lavoro, la divisione delle responsabilità di cura tra le famiglie e la società, la divisione di genere del lavoro all'interno delle famiglie – tutto ciò rappresenta ancora, in molti casi, un forte limite alla capacità delle donne di diventare finanziariamente autonome e di proteggere se stesse (e i loro figli) dalla povertà e in molti casi anche alla loro piena partecipazione alla società (Ocse, 2002 e 2003). In realtà, i dati delle ricerche sia dell'Ocse che dell'Eurostat mostrano che le responsabilità della famiglia sono una delle principali ragioni per cui le donne rimangono escluse, o escono, dalla forza lavoro (Commissione europea, 2002). Questo è vero sia nel caso in cui le donne-madri vivono con un partner, sia in quello in cui sono madri sole, condizione che rappresenta una delle principali cause di povertà. Le responsabilità familiari sono all'origine anche della prevalenza di lavori «non standard» e di carriere discontinue tra le donne (vedi, ad esempio, Hedva Sarfati e Giuliano Bonoli, 2002). Allo stesso tempo, il sovraccarico di lavoro complessivo delle donne europee che hanno responsabilità di cura e che cercano di conciliarle con un lavoro retribuito dovrebbe essere considerato con preoccupazione. In particolare questo sovraccarico è particolarmente elevato nei nuovi Stati membri e nei paesi candidati (Saraceno, Olagnero, Torrioni 2005). Per altro, parte del sovraccarico deriva dal fatto che i cambiamenti nei comportamenti femminili sembrano aver toccato solo leggermente la divisione di genere del lavoro nella famiglia e la distribuzione del tempo degli uomini tra lavoro retribuito e non retribuito (Franco e Winqvist, 2002).

La crescente partecipazione delle donne alla forza lavoro e, in particolare, le persistenti difficoltà nel conciliarla con le responsabilità familiari, interagiscono in duplice modo con il fenomeno dell'invecchiamento sia della popolazione che della parentela. In primo luogo, insieme alla crescente precarietà dei giovani nel mercato del lavoro, questi due fenomeni sono responsabili del ridotto tasso di fertilità (e dei differenziali trasversali paesi/regimi di *welfare*). Come è stato ben documentato da numerosi studi nei paesi Ocse, dagli anni '90 vi è stata un'inversione nel rapporto tra il tasso di attività femminile e il tasso di fecondità. Negli anni settanta, vi era un rapporto chiaramente negativo. All'inizio del ventunesimo secolo, il rapporto è divenuto positivo (vedi, per esempio, Ahn e Mira, 2002; Kohler, Billari e Ortega, 2002). Questa inversione apparentemente è da attribuire alla maggiore capacità dei paesi che mostrano da lungo tempo un più alto tasso di occupazione femminile, di cambiare il loro quadro istituzionale per a-

dattarvisi e sostenerlo (vedi, per esempio, McDonald, 2000a e 2000b; Castles, 2003). Al contrario, maggiori sono le difficoltà di conciliare lavoro retribuito con responsabilità familiari, maggiore la probabilità che le donne riducano al minimo la loro fecondità – o vi rinuncino del tutto. In secondo luogo, la crescente partecipazione delle donne alla forza lavoro diminuisce le risorse di cura che erano tradizionalmente disponibili all'interno delle famiglie e delle reti di parentela per soddisfare le domande dei membri della famiglia, in particolare dei parenti anziani fragili: le mogli e figlie/nuore. Vi sono meno figlie e nuore, a causa del prolungato processo di declino della fecondità e, nel caso delle nuore, anche dell'instabilità dei matrimoni. Allo stesso tempo, queste figlie sono, e sempre di più saranno, in maggior numero e per maggior tempo nel mercato del lavoro. È probabile che all'interno delle reti di parentela emerga un deficit di cura, di cui dovranno occuparsi le politiche sociali, comprese le politiche del mercato del lavoro e delle pensioni.

4. La famiglia come tema pervasivo e spesso implicito nelle agende delle policy nazionali ed europee

La rilevanza politica dei temi della famiglia, quindi, non riguarda solo o principalmente le visioni del mondo o i conflitti di valori. Questi sono certamente presenti e divengono più espliciti via via che l'Unione Europea si allarga (sia dal punto di vista istituzionale che attraverso l'immigrazione), includendo un crescente numero di differenti tradizioni culturali, di religioni e così via. Queste differenze, e i conflitti che esse possono determinare, potranno certamente diventare un tema dell'agenda politica europea, come è già accaduto nel caso dei regolamenti antidiscriminatori e sta avvenendo nei negoziati con la Turchia come paese candidato. Tuttavia l'attenzione sui conflitti e confronti di valori rischia di nascondere le questioni che riguardano la famiglia – e le tensioni che provocano – che sono presenti in aree di *policy* meno problematiche sul piano dei valori e apparentemente neutrali. Le politiche ufficiali dell'Ue in effetti potrebbero comprendere una visione implicita della famiglia, dei rapporti di genere, degli assetti intergenerazionali che, da un lato, si scontra con le specifiche culture nazionali su questi argomenti e, dall'altro, sottovaluta gravemente il grado di cambiamento che dovrebbe essere necessario per adattarvisi. Le politiche dell'occupazione ne sono l'esempio più emblematico.

All'atto della definizione degli obiettivi di Lisbona e di Laeken, i ministri europei, in una certa misura, hanno messo a fuoco i problemi delle pari opportunità tra uomini e donne, come pure delle pari opportunità relativamente all'età (per i giovani e per i lavoratori di età più matura, oltre i cinquanta circa). Tuttavia, in particolare nel caso dei ministri dei paesi con una più bassa partecipazione delle donne alla forza lavoro, nessuna, o una minore, attenzione è stata data a che tipo di riorganizzazione sia delle famiglie che degli orari di lavoro sarebbe richiesto dall'incremento della partecipazione delle donne alla forza lavoro. Un'attenzione anche minore è stata data al modo in cui queste aspettative interagivano e impattavano con e su assetti di genere profondamente radicati a livello organizzativo e culturale.

Anche le riforme delle pensioni, in particolare quelle relative all'età di pensionamento e alla definizione di un più stretto legame tra la storia di lavoro (e contributiva) e il diritto alla pensione (come anche del suo importo) sono un'area fondamentale per la ridefinizione degli assetti famigliari e di genere, spesso senza che nel pensare le riforme si tenga conto delle interdipendenze genere-famiglia-lavoro che hanno determinato nel recente passato, e in qualche misura ancora determinano, le biografie individuali e i sistemi famiglia-lavoro. Il lavoro di cura svolto dalle donne per le loro famiglie può rimanere nascosto, mentre rimane un costo che le donne devono pagare (in forma di minor reddito), piuttosto che qualche cosa che dovrebbe essere loro riconosciuto (vedi, per esempio, Ginn, Street e Arber, 2001).

Le pensioni sono solo un importante tema nel pacchetto della protezione sociale. L'intero dibattito sulla flessibilità/sicurezza è comunque profondamente intrecciato con gli sviluppi degli assetti familiari. Da un lato, l'instabilità percepita o sperimentata nel mercato del lavoro induce un ritardo nella formazione delle famiglie; dall'altro, essa crea un peso per la solidarietà familiare, in assenza di adeguate forme di protezione sociale. Nell'ambito della questione della cosiddetta *flexisecurity* dovrebbe essere messo in rilievo un aspetto specifico di genere, relativo alle forme di congedo e alle indennità di maternità. I singoli Stati in questo campo hanno forme differenti di regolamentazione. In più, la maggior parte garantiscono congedi e benefici per maternità solo alle lavoratrici dipendenti regolari. In un mercato del lavoro sempre più deregolamentato e in cui i contratti atipici rappresentano una quota sostanziale di tutti i rapporti di lavoro, un gran numero di giovani donne hanno la probabilità di non essere coperte, o di esserlo scarsamente, se e quando esse hanno un bambino. E molti giovani

uomini hanno la probabilità di non avere accesso ai congedi parentali. L'invecchiamento della popolazione, nel dibattito sulla politica sociale europea, è in generale affrontato come un tema di politica sanitaria. Ciò ha certamente una solida base empirica. Tuttavia esso ha le sue limitazioni, in quanto non considera l'impatto della popolazione anziana sulle reti di parentela e sull'equilibrio tra domanda e offerta di cura informale. Il deficit di cura informale che le successive coorti di anziani incontreranno non dipende da un crescente egoismo nelle famiglie e nei rapporti intergenerazionali. Piuttosto dipende da una scarsità di «personale», dovuta alle età e agli squilibri delle fasce di età dentro le famiglie, e alla crescente partecipazione delle donne alla forza lavoro. Certamente non tutti gli anziani hanno bisogno di cura, e molti di loro sono tra coloro che forniscono cura nella rete parentale. Come dimostrato in un fondamentale studio interdisciplinare sull'invecchiamento in Germania, vi sono straordinarie riserve di capacità e di autonomia tra gli anziani (Baltes e Mayer, 2000). Ma l'attenzione sull'invecchiamento attivo è rivolta più al mercato del lavoro e alla partecipazione alla vita di comunità, mentre viene ignorata la quantità di attività di cura che molte persone anziane (maggiormente donne, ma anche un certo numero di uomini) svolgono sia per i nipoti che per il coniuge o per i parenti (in genere per un genitore anziano) in tutti i paesi, sebbene in misure che variano a seconda degli specifici modelli di regimi di *welfare*. Questi anziani che oggi svolgono un lavoro di cura comunque sono coloro che avranno poi la maggior probabilità di non riceverne a causa appunto del deficit di cura menzionato in precedenza. Di nuovo emerge l'interdipendenza tra politiche di occupazione, politiche di servizi sociali e assetti familiari.

Un campo imprevisto e interessante in cui interagiscono politiche e assetti e dibattiti sulla famiglia è quello relativo all'immigrazione. Le leggi relative all'immigrazione sono spesso anche forme di regolazione del diritto degli immigrati ad una famiglia e i loro doveri familiari. Le famiglie degli immigrati – i loro modelli di organizzazione, di interpretazione dei ruoli di genere e intergenerazionali – sono sempre stati il principale – più o meno problematico – esempio di diversità culturale. E le famiglie miste sono una forma pratica di multiculturalismo in atto, con le loro tensioni, equilibri e squilibri. Ma forme specifiche di emigrazione, almeno in alcuni paesi, interagiscono con i cambiamenti e le tensioni tra bisogni e risorse nelle famiglie e nelle reti di parentela «native», contribuendo ad esplicitarle. È questo il caso degli immigrati – o più spesso immigrate – che svolgono lavori di cura nei

paesi mediterranei, in cui il crescente deficit di cura all'interno delle reti di parentela derivante dall'invecchiamento della popolazione in presenza di *welfare state* deboli o di tipo familiaristico, si incontra con l'offerta di lavoro degli immigrati. La debolezza del welfare incentiva lo sviluppo di soluzioni di mercato spesso deregolato.

RPS

Chiara Saraceno

5. Per concludere

Questa incompleta rassegna indica che la ricerca e gli interessi di policy relativi ai temi della famiglia, in misura maggiore o minore, condividono una base comune e un comune insieme di questioni. Tuttavia l'agenda della ricerca non dovrebbe essere dettata principalmente dalla rilevanza politica, se si vuole evitare che divenga una pura sociologia descrittiva (*cameral sociology*), secondo la definizione di Boudon (2002). Allo stesso tempo, una riflessione critica su perché e come i temi della famiglia entrano nell'agenda politica, nell'ambito di quali tipi di dibattito e di assunzione di responsabilità, potrebbe essere un interessante e, forse, importante tema di ricerca.

In conclusione, dovremmo salutare positivamente il fatto che i temi della famiglia siano entrati nell'agenda della ricerca anche al di fuori del campo della sociologia della famiglia. Ciò arricchisce la nostra comprensione dei processi nell'ambito della famiglia e tra la famiglia e le altre sfere. Ma sollecita anche un sostenuto e forse maggiore impegno a livello teorico e metodologico. La stessa popolarità dei temi della famiglia – e anche di genere – rischia di sfociare in una supersemplificazione e in una indiscriminata generalizzazione (vedi la «scomparsa della famiglia» o l'«indebolimento dei rapporti intergenerazionali» o, al contrario, la identificazione tra il *welfare* della famiglia e il *welfare* della persona). Forse è il tempo di cominciare a porsi nuove domande, a sviluppare nuovi approcci, sia sul piano teorico che metodologico, non accontentandoci del successo, se non della nostra disciplina, delle intuizioni e delle scoperte realizzate dagli studi degli ultimi venti anni circa.

Riferimenti bibliografici

Attias Donfut C., 2000, *Rapport de générations. Transferts intrafamiliaux et dynamique sociale*, «Revue Française de Sociologie», 41-4, pp. 643-684.

- Baltes B. e Mayer U., 2000, *The Berlin Aging Study. Aging from 70 to 100*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Beck-Gernsheim E., 1998, *Was kommt nach der Familie*, C.H. Beck, Munich.
- Bengtson V. e Achenbaum A., 1993, *The Changing contract across Generations*, A. de Gruyter, New York.
- Billari F. e Wilson C., 2001, *Convergence towards Diversity? Cohort Dynamics in the Transition to Adulthood in Contemporary Western Europe*, Mpidr Working Paper WP 2001-039, dicembre.
- Boudon R., 2002, *Sociology that Really Matters. European Academy of Sociology. First Annual Lecture*, «European Sociological Review», vol. 18, n. 3, pp. 371-378.
- Bradshaw J., Ditch J. (a cura di), 1993, *Support for Children. A Comparison of Arrangements in Fifteen Countries*, Research Report 21, Londra.
- Castles F.G., 2003, *The World Turned Upside Down: below Replacement Fertility, changing Preferences and Family-Friendly Public Policy in 21 Oecd Countries*, «Journal of European Social Policy», XIII, n. 3, pp. 209-227.
- Crouch C., 1999, *Social Change in Western Europe*, Oxford University Press, Oxford.
- Dalla Zuanna G., 2001, *The Banquet of Aeolus. A Familistic Interpretation of Italy's Lowest Low Fertility*, «Demographic Research», vol. 4.
- Daly M. e Rake K., 2003, *Gender and the Welfare State*, Polity, Cambridge.
- Commissione europea, 2003, *The Social Situation of Europe*, Office for Official Publications of the European Communities, Lussemburgo.
- Fahey T. e Spéder G., 2004, *Fertility and Family Issues in an Enlarged Europe*, Report to the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublino.
- Finch J. e Mason M., 1993, *Negotiating Family Obligations*, Routledge, Londra.
- Finch J., 1989, *Family Obligations and Social Change*, Polity Press, Oxford.
- Franco A. e Winqvist K., 2002, *Women and Men Reconciling Work and Family Life*, «Statistics in focus», Populations and social conditions, Theme 3, n. 9/2002, pp. 1-8.
- Fukuyama F., 1999, *The Great Disruption*, The Free Press, New York.
- Gauthier A. H., 1996, *The State and the Family*, Clarendon Press, Oxford.
- Ginn J., Street D., Arber S., 2001, *Women, Work and Pensions. International Issues and Prospects*, Open University Press, Buckingham.
- Gornick J. C., Meyers M. K. e Ross K. E., 1998, *Public Policies and Employment of Mothers: A Cross-National Study*, «Social Science Quarterly», vol. 79, pp. 35-54.
- Hantrais L. e Letablier M.-T., 1996, *Family and Family Policies in Europe*, Addison Wesley Longman, Londra/New York.
- Hobson B., 1990, *No Exit No Voice: Women's Economic Dependency and the Welfare State*, «Acta Sociologica», n. 33, pp. 235-250.
- Hobson B., 1994, *Solo Mothers, Social Policy Regimes and the Logic of Gender*, in Sainsbury D. (a cura di), *Gendering Welfare States*, Sage, Londra, pp. 170-187.

- Kohler H.P., Billari F., Ortega J.A., 2002, *The Emergence of Lowest-Low Fertility in Europe during the 1990s*, «Population and Development Review», XXVIII, n. 4, pp. 641-681.
- Langan M. e Ostner I., 1991, *Gender and Welfare: Towards a Comparative Framework*, in Room G. (a cura di), *Towards a European Welfare State?*, Saus, Bristol, pp. 127-150.
- Leira A., 1992, *Welfare States and Working Mothers. The Scandinavian Experience*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Lewis J., 2001, *The End of Marriage?*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Lewis J., 1997, *Gender and Welfare Regimes: Further Thoughts*, «Social Politics», IV, n. 2, pp. 160-177.
- Lewis J., 1992, *Gender and the Development of Welfare Regimes*, «Journal of European Social Policy», n. 2 (3), pp. 159-173.
- Mayer U., 2001, *The Paradox of Global Social Change and National Path Dependencies: Life Course Patterns in Advanced Societies*, in A. Woodward e M. Kohli (a cura di), *Inclusions and Exclusions in European Societies*, Routledge, Londra.
- McDonald P., 2000a, *Gender Equity in Theories of Fertility Transition*, «Population and Development Review», vol. 26, n. 3, pp. 427-439.
- McDonald P., 2000b, *Gender Equity, Social Institutions and the Future of Fertility*, «Journal of Population Research», vol. 17, n. 1, pp. 1-16.
- Millar J. e Warman A. (a cura di), 1995, *Defining Family Obligations in Europe*, University of Bath Social Policy Papers, n. 23, Bath.
- Moen P., 1997, *Womens' Role and Resilience: Trajectories of Advantage or Turning Points?*, in B. Gottlieb, B. Wheaton (a cura di), *Stress and Adversity Over The Life Course*, Cambridge University Press, Cambridge.
- O'Connor J.S., Orloff A.S. e Shaver S., 1999, *States, Markets and Families*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Ocse, 2002, *Babies and Bosses, Reconciling Work and Family Life*, volume 1: *Australia, Denmark and the Netherlands*, Organisation for Economic Cooperation and Development, Parigi.
- Ocse, 2003, *Babies and Bosses, Reconciling Work and Family Life*, volume 2: *Austria, Ireland and Japan*, Organisation for Economic Cooperation and Development, Parigi.
- Orloff A. S., 1993, *Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States*, «American Sociological Review», n. 58, pp. 303-328.
- Pearlin L., 1985, *Social Structure and Processes of Social Support*, in Cohen S., Galle D., Paugam S., Syme L. (a cura di), *Social Support and Health*, Academic Press, New York.
- Pierce G.R., Sarason B.R. e Sarason I.G., 1990, *Integrating Social Support Perspectives: Working Models, Personal Relationships and Situational Factors*, in S. Duck (a cura di), *Personal Relationships and Social Support*, Sage, Londra.
- Pleck J., 1977, *The work-family role system*, «Social Problems», n. 24, pp. 417-427.

- Roudinesco E., 2002, *La Famille en desordre*, Fayard, Parigi.
- Sainsbury D. (a cura di), 1994, *Gendering Welfare States*, Sage, Londra.
- Sainsbury D., 1996, *Gender, Equality and Welfare States*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Saraceno C., 1997, *Family Change, Family Policies and the Restructuring of Welfare*, in *Family, Market and Community*, Social Policy Studies, n. 21, Ocse, Parigi, pp. 81-100.
- Saraceno C., 2003, *Social and Family Policy*, in D. Kertzer e M. Barbagli (a cura di), *Family Life in the Twentieth Century*, Yale University Press, New Haven, pp. 238-272.
- Saraceno C., 2004, *The Reproductive Paradox of «Weak» and «Strong» Families in Contemporary Europe*, in H. Kaelble e G. Schmid (a cura di), *Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat*, Wzb Jahrbuch 2004, Berlino.
- Saraceno C., Olagnero M., Torriani P., *First European Quality of Life Survey. Families, work and social networks*, European Foundation for Improving Working and Living Conditions, Luxembourg, Office for Official Publication of the European Commission, 2005.
- Sarfati H. e Bonoli G. (a cura di), 2002, *Labour Market and Social Protection Reforms in International Perspective: Parallel or Converging Tracks?*, Ashgate, Abingdon.
- Therborn G., 2004, *Between Sex and Power*, Routledge, Londra.

(Traduzione dall'inglese a cura di Bruno Rossi)

Italia. L'informazione sociale sui servizi per l'infanzia*

Anna Teselli, Riccardo Sanna

Vengono qui presentati i risultati principali emersi da uno studio dell'Ires sui servizi rivolti ai bambini 0-3 anni. Dopo una disamina sulle informazioni attualmente disponibili su questa tematica, vengono analizzati i seguenti aspetti: a) la diffusione dei servizi di care a livello regionale; b) un dimensionamento, sotto forma di stima, della domanda

espressa e non soddisfatta; c) una prima panoramica sul funzionamento di tali servizi rispetto alle esigenze delle famiglie. In conclusione, viene condotta una riflessione sui legami tra la faticosa attuazione di servizi di care rivolti alla prima infanzia e le condizioni di frammentarietà e residualità storica dei sistemi locali di welfare in Italia.

In questo contributo vengono illustrati i principali risultati emersi da uno studio dell'Ires sui servizi rivolti ai bambini tra 0 e 3 anni, ovvero i nidi pubblici, quelli privati e gli interventi educativi integrativi attivati all'interno delle logiche e dei finanziamenti provenienti dalla legge 285 del 1997. Tre, in particolare, sono stati gli ambiti di approfondimento:

- ♦ una mappatura regionale dei servizi forniti, a partire dalle rilevazioni e dalle informazioni attualmente disponibili, che, come vedremo, presentano ancora diffuse zone d'ombra;
- ♦ un focus sui bisogni e sulla domanda espressa e non soddisfatta delle famiglie;
- ♦ una prima panoramica sulle componenti qualitative dei servizi forniti, con particolare riferimento ai nidi pubblici e privati¹.
- ♦ In chiusura, viene proposta una breve riflessione su alcune condizioni di funzionamento dei sistemi locali di welfare, che, a nostro

* Lo studio dell'Ires fa parte di un programma di lavoro più ampio avviato dalla Cgil sui servizi per l'infanzia.

¹ In questo studio si sono tralasciati approfondimenti sulle metodologie e sulle tecniche educative, sugli approcci prevalenti sull'infanzia e così via, che, altrettanto importanti, richiedono competenze disciplinari specifiche.

avviso, hanno agito storicamente nel determinare ed orientare l'assetto in generale degli interventi in campo sociale e in particolare di quelli rivolti ai bambini 0-3 anni.

1. La territorializzazione dei servizi per i bambini 0-3 anni

La legge n. 1044 del 1971, nelle sue linee generali, affidava ai Comuni la gestione dei nidi e stabiliva lo sviluppo di questa tipologia di intervento a livello territoriale individuando, tra l'altro, l'apertura di 3.800 nidi pubblici². Ad oggi, dalle informazioni istituzionali disponibili, sono operativi di fatto 2.400 nidi pubblici, cui si affiancano circa 600 nidi privati, per una cifra complessiva di 3.008 servizi forniti, ovvero un numero ancora al di sotto dell'obiettivo posto in sede normativa nel 1971. D'altra parte, occorre inoltre sottolineare come dagli anni '90 si sia accelerata la crescita di questa tipologia di interventi, passando da 2.180 servizi attivi ai circa 3.000 di oggi.

Si tratta, evidentemente, di una progressione sui tempi lunghi e non ancora del tutto compiuta, che richiede di essere ulteriormente analizzata se si vogliono cercare prime risposte ad un quesito chiave: l'attuale sistema dei servizi per l'infanzia risulta in grado di garantire una copertura nazionale abbastanza omogenea e completa di un fabbisogno, che, come è noto, dal punto di vista demografico non è apparso dagli anni '70 ad oggi di tipo incrementale³, ma che, d'altra parte, si è ampliato dietro la spinta dei cambiamenti familiari e del mercato del lavoro, avvenuti con lo sviluppo dell'occupazione femminile? Uno sviluppo che, come è altrettanto noto, risulta in Italia particolarmente

² Tale legge istitutiva mantiene il nido nella sua tradizionale accezione di struttura vincolata ad una comunità locale, prevedendo la gestione e il controllo da parte dei Comuni, ma il suo decentramento è concepito anche in funzione della partecipazione organica nella gestione del servizio da parte delle famiglie.

³ Dal punto di vista demografico, viene confermato il fenomeno dell'invecchiamento demografico della popolazione italiana, alla luce di una crescita della popolazione infantile sempre più modesta negli anni: nel 1971 i bambini tra 0-6 anni rappresentavano circa il 10% della popolazione complessiva, nel 2001 circa il 5%, con alcune differenze territoriali. Al Sud si registra la presenza più numerosa di bambini tra 0-6 anni rispetto al Centro e al Nord sia in valori assoluti che in percentuale rispetto alla popolazione over 65 (5,2% al Sud rispetto al 4,2% del Centro e al 4,3% del Nord), anche se nell'ultimo censimento si è segnalato un incremento della popolazione infantile al Nord e al Centro.

basso rispetto alla media degli altri paesi europei e che probabilmente è stato condizionato anche da questa crescita rallentata di servizi di sostegno alle famiglie e alle donne per i bambini 0-3 anni.

1.1 L'attuale disponibilità informativa

Ricostruire alcune risposte a tale quesito è, però, un'operazione che risente ad oggi di una disponibilità informativa caratterizzata da «luci e ombre».

In un'ottica ricognitivo-esplorativa, si sono ricostruite nello studio le fonti ad oggi utilizzabili a livello nazionale e si è ri-verificata la ben nota frammentarietà e incompletezza delle informazioni, soprattutto di natura quantitativa, sui servizi per l'infanzia, così come evidenziato anche dalle attività datate realizzate dall'Istat, che non rileva dati sugli asili nido dal 1992. Di fatto, la fonte istituzionale da cui è possibile ricavare dati recenti e attendibili è il Centro nazionale per l'infanzia e l'adolescenza - Istituto degli Innocenti, che nel 2000 ha realizzato un'indagine censuaria sui nidi e sui servizi integrativi rivolti ai bambini 0-3 anni, fotografandone stato e funzionamento⁴. Si tratta di un lavoro puntuale, a cui occorrerebbe affiancare un monitoraggio continuo, di non facile realizzazione, dal momento che la fruibilità dei dati in modo costante nel tempo risente, tra l'altro, delle caratteristiche dei flussi informativi disponibili.

La territorializzazione dei servizi per l'infanzia, infatti, perseguita dagli anni '70 in sede normativa e operativa, avrebbe richiesto e richiederebbe una capacità locale dei diversi territori di rilevare dati e trasformarli in contenuti informativi e quindi in conoscenza sociale disponibile. Come è noto, però, tranne alcune eccezioni (ad esempio, il Sistema informativo sociale della Regione Emilia-Romagna⁵), risulta diffusa una notevole discrezionalità nelle attività locali di raccolta e sistematizzazione dell'informazione sociale, spesso riconducibile a modalità occasionali ed eterogenee di rilevazione. Sono, insomma, gli stessi enti locali a rappresentare fonti non in grado ancora di produrre flussi informativi sufficientemente stabili nel tempo e nei contenuti

⁴ Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, 2004b. Dai dati forniti in questo lavoro sono state realizzate le principali elaborazioni Ires.

⁵ Il Sistema informativo sociale della Regione Emilia-Romagna di recente ha anche incorporato il flusso informativo sui nidi.

rilevati, in generale sulle tematiche sociali e in particolare su quelle relative ai servizi per l'infanzia.

Concretamente, allora, al di là della citata indagine del Centro nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, è disponibile anche uno studio recente realizzato dal Cnel e dall'Istat sulla maternità e la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, da cui è possibile risalire in modo indiretto alla fruibilità da parte delle famiglie dei servizi per l'infanzia e alle difficoltà ancora diffuse (Cnel-Istat, 2003).

Da segnalare, infine, i dati Istat provenienti dal censimento, che forniscono il numero dei bambini tra 0 e 5 anni che risultano frequentare la scuola⁶. A differenza, però delle altre rilevazioni, queste ultime riguardano non i servizi, ma gli individui; e quindi sono di difficile comparazione con le mappature più recenti centrate sulle prestazioni fornite.

1.2 Una mappatura regionale

Anche a fronte di un'oggettiva difficoltà nell'attuare procedure in grado di produrre pacchetti informativi omogenei e confrontabili, vista la frammentarietà dei «luoghi istituzionali» di origine di tali informazioni, le limitate attività dei sistemi di rilevazione nazionale nella raccolta di dati sociali, e tra essi di quelli sui servizi per l'infanzia, hanno impedito di disporre di una panoramica «a tutto tondo» sulle caratteristiche quali-quantitative dei servizi per l'infanzia. Nello studio dell'Ires si è proceduto, quindi, mettendo a sistema le informazioni disponibili e ricostruendo «i vuoti e i pieni» conoscitivi sulla tematica.

Innanzitutto, ad oggi si può disporre di una mappatura dei nidi d'infanzia soltanto a livello delle Regioni. Del tutto assenti risultano dati maggiormente territorializzati, anche se, come abbiamo detto, una gran parte dei servizi viene erogata proprio dai Comuni.

Attraverso tale mappatura si è registrato in modo evidente un sostanziale squilibrio territoriale dell'offerta (tab. 1): ad una più ampia, anche se ancora incompleta, copertura al Centro e al Nord (rispettivamente 858 e 2.317 strutture, sia pubbliche che private), al di là di alcune eccezioni, corrisponde una carenza significativa di servizi al Mezzogiorno (565 strutture in tutto il Sud e le Isole: solo il 15% del totale). Spiccano infatti in positivo regioni come la Lombardia, l'Emilia-Romagna, il Veneto e la Toscana, e in negativo regioni quali il Molise, la Basili-

⁶ Sono dati basati sul 14° Censimento 2001, che però non riguardano andamento e struttura della domanda.

cata e la Calabria.

In generale, poi, sono i servizi pubblici a pesare maggiormente rispetto all'offerta privata. La quota media di nidi pubblici sul totale delle strutture è pari al 64,3%; considerando, inoltre, che i due terzi dei servizi integrativi sono pubblici, se si aggiungono queste strutture ai tradizionali nidi d'infanzia, l'incidenza del pubblico raggiunge il 78% del totale. Interessanti in tal senso, ad esempio, sono i dati relativi alla Sicilia che, con i suoi 172 nidi, detiene oltre il 40% dei servizi offerti al Mezzogiorno, esclusivamente grazie al consistente numero di istituti pubblici (100% della regione). La quota delle strutture di questa regione si attesta comunque solo al 7,2% dei nidi pubblici del paese, percentuale largamente superata dalla Lombardia (19,9%) e dall'Emilia Romagna (15,3%), prime in questa classifica, nonché in quella relativa al complesso dei servizi 0-3 anni. Allo stesso modo, dai dati in dalla tabella 1, è possibile verificare che la quote più consistenti di nidi d'infanzia e di servizi integrativi privati rispetto al totale della regione si riscontrano, nell'ordine, in Trentino A.A. (72,5%), in Veneto (50,4%), in Campania (47%) e in Calabria (46,5%) –, contro un'incidenza media nazionale pari al 22%.

La misura della spaccatura geografica tra Nord-Centro da una parte e Mezzogiorno dall'altra è data anche dal confronto tra i valori percentuali di ricettività regionale: solamente le dieci regioni appartenenti al Centro-Nord possiedono un'incidenza superiore alla media nazionale (ad eccezione del Friuli V.G. con il 7,2%). Le regioni del Sud e le Isole, al contrario, contano una ricettività media pari al 3,8% (con punte del 6,4% in Sardegna e del 5,2% in Basilicata).

I dati esaminati dimostrano quindi la forte incidenza del contributo pubblico sulla distribuzione territoriale dei servizi, nonché sulla disomogeneità dell'offerta nel nostro paese; e questo è ancora più evidente se si valuta l'andamento nel tempo dei nidi (tab. 2). In termini di serie storica, infatti, si è evidenziata una tendenza positiva dagli inizi degli anni '90 ad oggi: come accennato in apertura, l'offerta è generalmente cresciuta a livello nazionale – da circa 2.000 istituti a circa 3.000, con un aumento dell'incidenza del numero di posti nido sulla popolazione in età che passa dal 5,8% al 7,4%. Aumenta in particolar modo l'offerta pubblica (il 6,5%), ma a crescere significativamente è ancora l'offerta al Centro-Nord, a fronte di regioni del Sud in cui l'aumento non si registra (ad esempio la Puglia), oppure non sembra possa incidere abbastanza significativamente su situazioni segnate da ritardi storici.

Tabella 1 - Mappatura regionale dei servizi per l'infanzia pubblici e privati

al gennaio 2001

	Nidi pubblici 2001	Nidi privati 2001	Servizi integrativi pubblici 2001	Servizi integrativi privati 2001	Posti per 100 bambini 0-2 anni	Domande per 100 bambini 0-2 anni
Piemonte	195	53	45	17	10,7	13,1
Valle d'Aosta	11	0	4	1	12,3	21,9
Lombardia	478	89	99	9	9,7	12,9
Trentino-Alto Adige	46	17	0	104	7,5	9,2
Veneto	154	168	50	39	7,2	10,7
Friuli-Venezia Giulia	39	18	7	2	7,8	11,5
Liguria	86	12	30	4	9,7	21
Emilia-Romagna	368	35	129	8	18,3	22,1
Toscana	235	18	57	6	11,3	16,6
Umbria	58	8	18	3	11,6	15,2
Marche	107	31	18	13	11,5	15,1
Lazio	212	43	19	12	8,5	12,2
Abruzzo	39	3	1	4	4,1	4,5
Molise	4	1	0	n.r.	2,9	2,6
Campania	48	54	13	n.r.	2,2	2,5
Puglia	51	22	3	2	2,7	2,9
Basilicata	23	5	0	n.r.	5,2	5,6
Calabria	22	18	1	2	1,9	1,8
Sicilia	172	n.r.	0	n.r.	4,7	5,9
Sardegna	56	9	10	2	6,4	8,2
Italia	2.404	604	504	228	7,4	9,9

Fonte: Elaborazioni Ires su dati Istat (Censimento 1991 e 2001) e Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza (1991-1992 e 2000-2001).

D'altra parte, come vedremo nei paragrafi successivi, questa crescita non appare del tutto sufficiente per almeno due ragioni: innanzitutto, perché non risulta ancora in grado di soddisfare una domanda espressa a livello nazionale che si aggira intorno al 10% e quindi si può ragionevolmente ipotizzare che non riesca neanche «a far breccia» in quella non esplicita; in secondo luogo, perché non appare capace ancora di colmare i fenomeni di *gap* territoriali.

Tabella 2 - Nidi d'infanzia pubblici, posti, iscritti e incidenza della domanda per

regione nel 1992 e nel 2001

	Nidi d'infanzia pubblici 1992	Nidi d'infanzia pubblici 2001	Posti-nido pubblici per 100 bambini 0-2 anni 1992	Posti-nido pubblici per 100 bambini 0-2 anni 2001
Piemonte	201	195	10,6	9,7
Valle d'Aosta	7	11	7,6	12,3
Lombardia	442	478	8,7	8,9
Trentino-Alto Adige	29	46	5	6,8
Veneto	117	154	4,9	5,5
Friuli-Venezia Giulia	28	39	4,4	6,1
Liguria	69	86	7,7	9,3
Emilia-Romagna	347	368	18,4	17,4
Toscana	161	235	7,7	10,7
Umbria	44	58	8,5	10,6
Marche	87	107	8,2	9,7
Lazio	176	212	6,3	7,5
Abruzzo	43	39	4,7	3,8
Molise	4	4	2,1	2,5
Campania	26	48	0,6	1
Puglia	85	51	3,1	2,1
Basilicata	18	23	3,3	4,4
Calabria	15	22	0,8	1,1
Sicilia	98	172	2,3	4,7
Sardegna	37	56	3,3	5,7
Italia	2.034	2.404	5,5	6,5

Fonte: Elaborazioni Ires su dati del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

2. Un focus sulla domanda non soddisfatta delle famiglie

Alla luce della mappatura realizzata, nello studio dell'Ires si è anche tentato di misurare sotto forma di stime la domanda insoddisfatta di servizi per l'infanzia. Come anticipato, infatti, un bambino su 4 non trova posto nei nidi pubblici: a fronte di 100 bambini in età, la domanda espressa ma inevasa risulta stimabile intorno alle 3-4 richieste

su 10, sempre con maggiori difficoltà al Mezzogiorno (tab. 3).

Nelle Isole e, ancora di più, nel Sud del paese, il numero medio di posti-nido disponibili ogni 100 bambini in età si mostra inferiore alla media nazionale. Sebbene in queste due aree la domanda insoddisfatta di nidi pubblici risulti inferiore alle altre direttrici geografiche e alla stessa media nazionale, appare evidente una carenza strutturale a cui la popolazione di riferimento si è, per così dire, «abituata». Per questo motivo, le famiglie che fanno richiesta di accesso ad un nido d'infanzia pubblico del Sud sono mediamente il 2,8% della popolazione residente, contro il 16,6% del Nord-Ovest o il 13,8% del Centro. Ed è per questo motivo che, se si considerano solamente le domande esplicite, l'incidenza delle richieste non soddisfatte sembra minore al Mezzogiorno.

In generale, dunque, questo *gap* tra copertura recettiva e propensione della domanda sembra sensibile, in modo direttamente proporzionale, alla capacità territoriale di rispondere alle necessità: maggiore è tale capacità, maggiore risulta la richiesta, ovvero, con uno slogan, «l'offerta chiama altra offerta». E, quindi, è l'offerta a sollecitare l'espressione della domanda.

Tabella 3 - Incidenza dei posti-nido e delle domande d'iscrizione dei nidi d'infanzia pubblici sulla popolazione residente 0-2 anni per regione. Tasso di accoglienza e quota di domanda non soddisfatta - Italia e dettaglio per aree geografiche - gennaio 2001

	Posti nidi pubblici su 100 bambini re- sidenti 0-2 anni	Domande nidi pubblici su 100 bambini residenti 0-2 anni	Domanda espressa non soddisfatta dai nidi pubblici
Nord-Ovest	10,1	16,6	35,5%
Nord-Est	9,0	11,8	25,6%
Centro	9,6	13,8	30,5%
Sud	2,5	2,8	11,0%
Isole	5,2	6,8	22,9%
Italia	6,5	9,9	34,4%

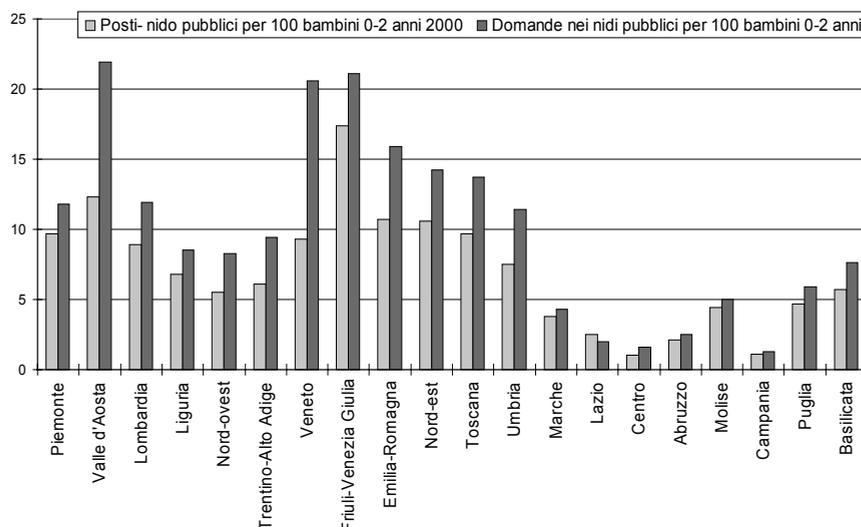
Fonte: Elaborazioni Ires su dati Istat (2001) e Centro nazionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza (2000-2001).

Per ampliare la lettura dei dati relativi alla propensione della domanda,

è apparso utile estrapolare dal dato generale l'incidenza delle richieste dei soli nidi pubblici. Abbiamo allora rapportato il numero di richieste effettuate presso i nidi pubblici con il numero di bambini in età sul territorio di riferimento, ottenendo così la propensione alla domanda di servizi pubblici locali. Su 100 potenziali fruitori del servizio, mediamente la propensione alla richiesta di accesso al nido pubblico è rappresentata da nove bambini di età compresa nei primi 24 mesi di vita, ma, anche in questo caso, si rileva una differenza regionale notevole, in particolare, tra il valore massimo della Val d'Aosta e l'1,3% della Calabria (grafico 1).

Se poniamo a confronto tale propensione della domanda con l'entità dell'offerta, precedentemente analizzata, emerge, come evidenziato, un maggiore bisogno del servizio laddove si esprime maggiore ricettività, ad esempio in Val d'Aosta e in Emilia Romagna, in contrapposizione ad altre regioni con valori al disotto della media nazionale in entrambi i fronti, come Calabria e Campania.

Grafico 1 - Incidenza dei posti-nido e delle domande d'iscrizione dei nidi d'infanzia pubblici sulla popolazione residente 0-2 anni per regione al gennaio 2001



Fonte: Elaborazioni Ires su dati Istat (2001) e Centro nazionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza (2000-2001).

Si denota, in ogni caso, una tendenza da parte dell'offerta a non copri-

re completamente le necessità del territorio: la discrepanza maggiore in assoluto si presenta in Liguria (pari ad 11,3), a cui segue la Valle d'Aosta (pari a 9,6), la Toscana (pari a 5,2), le Marche e il Lazio (entrambe intorno a 4); la più piccola in Calabria (pari allo 0,2) e poi in successione Puglia (pari allo 0,4), Abruzzo (pari allo 0,5) e Campania (pari allo 0,6). Nelle restanti regioni si riscontra una differenza, sempre negativa, da 1 a 3 punti percentuali (ad eccezione del Molise con un saldo positivo dello 0,5%).

3. Una prima panoramica sulle componenti qualitative dei servizi per i bambini 0-3 anni

Oltre ad un'analisi di tipo quantitativo dell'offerta fornita e della sua capacità recettiva, nello studio dell'Ires si è anche realizzata una ricostruzione su alcune componenti qualitative dei servizi per i bambini 0-3 anni, emerse come particolarmente interessanti nel configurare le dinamiche di risposta alle esigenze reali delle famiglie.

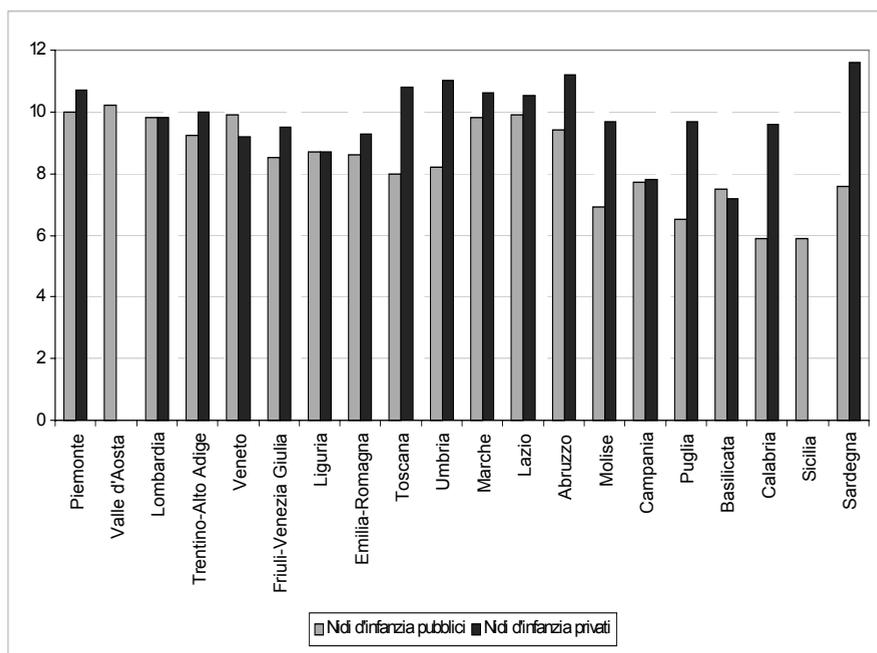
Tre sono gli aspetti principali riscontrati nel corso dello studio.

Un primo elemento riguarda *il funzionamento quotidiano dei servizi* e, in particolare, le settimane di apertura rispetto all'anno scolastico e gli orari giornalieri. Osservando il calendario dei nidi d'infanzia, ricorre mediamente un'apertura annua che va oltre i 10 mesi, ovvero circa 40 settimane; inoltre focalizzando l'attenzione solo sulle settimane di apertura del servizio pubblico, è stato rilevato che quasi il 60% dei nidi è aperto dalle 40 alle 44 settimane e circa il 29% fino a 48 settimane; infatti, la media complessiva si aggira intorno alle 43 settimane. Le differenze regionali appaiono ridotte: spicca in positivo solamente la Val d'Aosta, con un calendario medio di 48 settimane, mentre si notano valori medi inferiori a quello nazionale in Emilia Romagna, Campania, Puglia e Toscana (secondo l'ordine), comunque intorno alle 41-42 settimane. Il 64% dei nidi pubblici e privati, quindi, risulta chiuso per circa 2/3 mesi all'anno, lasciando scoperte le famiglie in particolare nel periodo estivo.

Una differenza tra i nidi pubblici e quelli privati si riscontra, invece, nell'orario giornaliero (grafico 2). In media questi ultimi risultano aperti per circa 10 ore giornaliere, di contro all'offerta pubblica che si aggira intorno a poco più 8 ore al giorno. Nel dettaglio, circa il 36% dei nidi privati sono aperti dalle 11 alle 12 ore al giorno; un altro terzo tra le 9-10 ore; più di un quinto degli istituti, invece, resta aperto dalle

7 alle 8 ore al giorno. A superare la media sono ben 13 regioni: tra le prime, Sardegna, Abruzzo e Piemonte. Inoltre occorre sottolineare come in 8 regioni molti nidi privati rimangono aperti anche di sabato.

Grafico 2 - Orari d'apertura media dei nidi pubblici e privati per regione al gennaio 2001



Fonte: Elaborazioni Ires su dati del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

A fronte, quindi, di una maggiore rigidità nel funzionamento da parte dei nidi pubblici, in quelli privati si sono registrate più diffusamente forme di flessibilità finalizzate a rispondere alle esigenze delle famiglie di poter disporre di servizi di *care*. D'altra parte, come vedremo nel paragrafo a seguire, questa stessa istanza di adattabilità è stata perseguita dal pubblico attraverso la progettazione e implementazione di interventi educativi, per l'appunto, integrativi, attraverso i fondi disposti dalla legge 285.

Un secondo aspetto riscontrato riguarda *le liste d'attesa* al servizio, come segnale della capacità reale di accoglienza da parte dei nidi d'in-

fanzia. Mediamente, un bambino su 4 risulta in lista d'attesa con picchi in Friuli V.G., Lombardia, Veneto, Liguria, Lazio e Campania (tab. 4). Si tratta, in effetti, di liste complesse con procedure molto lunghe, dovute non soltanto all'asimmetria tra domanda e offerta già messa in evidenza, ma anche alle metodiche utilizzate, ponderate secondo molteplici variabili, quali ad esempio il luogo di residenza, il grado di disagio familiare, sociale e sanitario, la condizione lavorativa e così via. Sempre analizzando, i dati della tabella 4, in media un terzo delle domande d'iscrizione a livello nazionale risulta in lista d'attesa, per una percentuale del 67,3 di accoglienza delle richieste espresse. Ma, anche in questo caso, il dato medio non appare uniforme sul territorio nazionale. Dodici regioni superano la media nazionale, con un massimo del 97,6% nel Molise; nove regioni si collocano al di sotto delle media con il minimo del 43,3% nella Liguria.

A differenza di quanto rilevato in precedenza, sebbene la distribuzione si configuri prevalentemente in modo disomogeneo, lo sbilanciamento questa volta avviene verso il Nord e il Centro. Il Sud registra in tutte le regioni – ad eccezione della Campania – valori superiori al 70%, ovvero sembrerebbe che sia diffusa una forte accoglienza della domanda espressa e segnalata nelle liste d'attesa. In realtà, la singolarità dei dati è imputabile alle caratteristiche della domanda (non dell'offerta) e non contraddice l'analisi svolta finora. Al contrario conferma che la maggiore accoglienza dei servizi 0-3 anni del Mezzogiorno nasconde in realtà una forte domanda inespressa, come detto in precedenza. Rapportando il numero degli iscritti al totale, emerge infatti una quota pari al 59,1% di bambini accolti al Nord (57.208 bambini 0-3 anni); un quarto dei bambini accolti appartiene al Centro; infine, solo il 16% dei bambini iscritti risulta residente al Sud del paese. Infine un terzo aspetto analizzato riguarda le *tariffe*. Ben consapevoli della variabilità cui sono soggette, dal momento che dipendono da quote fissate di volta in volta dai vari Comuni sulla base del reddito familiare e patrimoniale, e quindi della difficoltà di ottenere dati sufficientemente comparabili, occorre comunque evidenziare come in particolare le tariffe dei nidi privati risultino spesso troppo elevate se rapportate al reddito familiare. A titolo esemplificativo, basti considerare che la spesa diretta media annua sostenuta dalle famiglie per l'iscrizione dei figli ai nidi d'infanzia è pari a 869 euro: più del doppio della spesa diretta sostenuta per l'iscrizione alla scuola d'infanzia (409

Tabella 4 - Domande di iscrizione, bambini iscritti, bambini in lista di attesa e quota di bambini accolti nei nidi d'infanzia pubblici per regione al 30/09/2000

	Domande di iscrizione	Bambini iscritti	Bambini in lista d'attesa	Bambini accolti
Abruzzo	1.405	1.131	274	80,5%
Basilicata	845	615	230	72,8%
Calabria	783	567	216	72,4%
Campania	3.216	1.907	1.309	59,3%
Emilia-Romagna	19.789	15.673	4.116	79,2%
Friuli-Venezia Giulia	2.512	1.511	1.001	60,2%
Lazio	16.627	10.384	6.243	62,5%
Liguria	6.821	2.953	3.868	43,3%
Lombardia	28.996	19.878	9.118	68,6%
Marche	4.984	3.335	1.649	66,9%
Molise	167	163	4	97,6%
Piemonte	12.238	9.046	3.192	73,9%
Puglia	3.253	2.309	944	71,0%
Sardegna	3.093	1.980	1.113	64,0%
Sicilia	9.775	6.885	2.890	70,4%
Toscana	12.880	8.286	4.594	64,3%
Trentino A.A.	2.571	1.834	737	73,0%
Umbria	2.783	1.954	829	70,2%
Valle d'Aosta	691	334	357	48,3%
Veneto	10.262	5.979	4.283	58,3%
Totale	143.691	96.724	46.967	67,3%

Fonte: Elaborazioni Ires su dati del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

euro); più di quattro volte quella per la scuola elementare (213 euro); quasi otto volte la spesa diretta per la frequenza della scuola media inferiore (Istat, 2002b).

3.1 Il contributo dei servizi educativi integrativi

Come accennato, attraverso l'attuazione delle politiche di intervento previste dalla legge n. 285, si è puntato ad ampliare numericamente e da un punto di vista qualitativo l'intervento rivolto ai bambini tra 0-3 anni, attivando servizi educativi integrativi. L'obiettivo perseguito è

stato, tra l'altro, di contribuire a ridurre gli elementi di criticità nel funzionamento dei nidi pubblici, evidenziati in precedenza, anche nell'ottica di renderli concorrenziali rispetto all'offerta privata. Le informazioni disponibili su questi servizi, però, risultano ancora poco dettagliate; ci si limiterà in questa sede, quindi, a tratteggiarne alcune tipologie prevalenti e il loro funzionamento in senso ampio.

I servizi educativi integrativi si suddividono prevalentemente in tre tipologie: a) *i centri per bambini e genitori*, la cui peculiarità è la condivisione di uno spazio extradomestico per le famiglie; b) *gli spazi-gioco*, in cui si privilegiano un ruolo di supervisione da parte degli educatori e una maggiore autonomia di espressione nel gioco per i bambini; c) *i servizi di tipo domiciliare*, realtà limitate e modulate secondo le esigenze di piccolissimi gruppi.

In generale, è emersa una maggiore diffusione di tali tipologie di servizi nel Nord-Italia, in un'area, cioè, con un elevato standard di copertura e di funzionamento dei nidi, come abbiamo visto in precedenza. Inoltre, focalizzando l'attenzione sul funzionamento, tali servizi, oltre ad essere più presenti al Nord rispetto al Centro e al Sud, risultano anche attivi in modo più completo rispetto alle esigenze delle famiglie.

Ad esempio, i centri per i bambini e i genitori, generalmente aperti otto mesi l'anno e con orari irregolari nella settimana (che non superano comunque le quattro ore al giorno), nel Nord-Ovest risultano aperti fino a 44 settimane, nel Nord-Est in linea con la media nazionale di 27-39 settimane, mentre nel Centro e nel Sud non arrivano a 26 settimane l'anno. Discorso analogo vale per i servizi domiciliari: a fronte di un funzionamento medio di 10 mesi circa, un'apertura settimanale di 5 giorni ed una frequenza quotidiana di 5 ore in media, infatti, nel Nord-Ovest risultano aperti fino a 52 settimane in un anno, mentre nel Centro e nel Mezzogiorno si registra un'apertura media inferiore (tra le 30 e le 40 settimane). Gli spazi gioco, invece, risultano attivi in modo più omogeneo: mediamente per nove mesi, cinque giorni di apertura settimanale e una frequenza giornaliera generale di 6 ore.

4. Qualche riflessione conclusiva

Alla luce della ricostruzione realizzata, ci sembra di poter dire che, «a monte» di una riforma legislativa dei servizi per l'infanzia, richiamata di recente da più parti, sia necessario mettere a fuoco come, nei fatti, le indicazioni contenute nell'azione normativa degli anni '70 non siano

ad oggi completamente operativizzate. Valga a titolo d'esempio, ribadendo quanto visto nei paragrafi precedenti, l'obiettivo fornito dalla legge 1044 sui nidi d'infanzia, che prevedeva di istituire 3.800 nidi pubblici, obiettivo non raggiunto ancora oggi dopo trent'anni. Occorre, quindi, che un'eventuale nuova proposta legislativa approfondisca i limiti di efficacia ed efficienza finora scontati dai servizi per l'infanzia, valorizzando le esperienze realizzate in alcuni territori e insieme tentando di estendere il grado di copertura nazionale di tali servizi, puntando a garantire, in un'ottica di equità sociale, standard omogenei *trans-* e *inter-*regionali.

Per farlo, a nostro avviso, sembrano necessarie due operazioni.

In prima battuta, ci sembra occorra evidenziare come i vincoli di copertura e di funzionamento dei servizi 0-3 anni, evidenziati in questa sede, vadano analizzati a partire dalle caratteristiche storiche del nostro sistema di protezione sociale. Tali servizi, infatti, appartengono ad un sistema nazionale più ampio di assistenza sociale, storicamente caratterizzato da un'impronta residuale, destinato quindi solo «agli ultimi», con un impianto categoriale che ha privilegiato il concretarsi di interventi di welfare pesante (ad esempio la residenzialità) oppure di prestazioni di tipo riparatorio centrate sulla distribuzione «a pioggia» di contributi economici. In questo quadro, ne hanno fatto le spese tutte quelle misure di natura universalistica, tra cui anche i servizi per l'infanzia, non rivolte a specifici gruppi di popolazione o a determinate forme di disagio, ma all'intera popolazione.

L'evoluzione di tali servizi difficilmente, quindi, potrà prescindere dall'innovazione dei sistemi locali di welfare; e ciò significa che un rinnovamento dell'intervento rivolto ai bambini 0-3 anni non può che essere inserito all'interno di un processo di modernizzazione del comparto più ampio di offerta di servizi alla persona. Modernizzazione che, come è noto, a partire dall'emanazione della legge quadro di riforma dell'assistenza (n. 328 del 2000), ha vissuto fasi alterne sia sul versante dell'adozione di nuovi strumenti di governo come quelli di programmazione (Piani sociali regionali, Piani sociali di zona e così via), o quelli di gestione (gli Uffici di Piano, i Punti unici di accesso, ecc.), sia sul versante dell'effettiva trasformazione degli interventi forniti⁷.

Queste osservazioni possono trovare ulteriore conferma se si considerano le identità e i funzionamenti di altri sistemi di welfare presenti in

⁷ Per un approfondimento su queste tematiche, cfr., tra gli altri, M.L. Mirabile (a cura di), 2005.

Europa. In effetti, le caratteristiche del welfare di prossimità in Italia e i fenomeni di inerzia e di rallentamento che tendono ad attraversarlo spiccano in modo ancor più evidente se li si mettono a confronto (seppure per cenni generali in questa sede) con altri sistemi europei di welfare.

A partire dalla classificazione delle diverse «Europe sociali», cui un'indagine dell'Ires (Mirabile, Teselli, 2004) ha contribuito a dare parziale evidenza empirica attraverso un'analisi delle diverse spese pubbliche sociali, ciò che emerge è un'Europa a più velocità sullo sviluppo di un welfare di prossimità, cui si accompagnano più o meno direttamente fenomeni di crescita socio-economica e occupazionale, con effetti anche sui servizi di *care* rivolti alla prima infanzia.

Dove, infatti, come nei paesi dell'area scandinava, spicca la tendenza a sviluppare, accanto ad un welfare di matrice assicurativa, un welfare di prossimità, di stampo orizzontale e locale in grado di rispondere alle esigenze di sostegno sociale della cittadinanza attraverso l'erogazione di servizi e interventi alla persona, si registra, seppure non in modo meccanico, una crescita della ricchezza complessiva del paese insieme a quella dell'occupazione⁸. E, in questo scenario, si registra anche uno sviluppo rilevante dei servizi di *care* per la prima infanzia, per cui ad esempio sui nidi pubblici viene investito più dell'80% della spesa per servizi dedicati alla famiglia e all'infanzia.

Viceversa, nei paesi dell'area mediterranea e in particolare in Italia, dove la spesa per il welfare di prossimità si riduce a circa il 2% della spesa complessiva investita per prestazioni sociali, la spesa per gli asili nido rappresenta soltanto il 32,5% della spesa per servizi dedicati alla famiglia e all'infanzia.

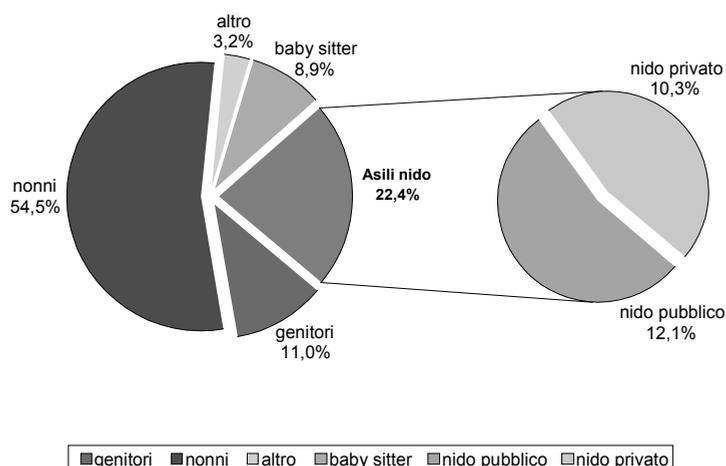
Questa lettura che lega la faticosa attuazione di servizi di *care* rivolti alla prima infanzia con il quadro di frammentarietà storica dei sistemi locali di welfare viene avvalorata anche dai risultati emersi nella già citata indagine Cnel-Istat sulla maternità e sulla partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

In questo lavoro si mette in luce, tra l'altro, come nel nostro paese sia frequente il ricorso alle reti di aiuto informale e alla solidarietà inter-

⁸ La Svezia risulta il paese che investe la quota di spesa sociale più alta per prestazioni in natura di tipo socio-assistenziale, più di 1/4, a fronte di percentuali nettamente inferiori – di oltre la metà – sia della Germania (il 7%) che del Regno Unito (il 6%), che comunque precedono l'investimento italiano in questo ambito che ammonta soltanto al 2%.

generazionale per supplire alla carenza dei servizi per l'infanzia: su dieci bambini soltanto due infatti frequentano un asilo nido pubblico o privato e, nella maggioranza dei casi, le madri che lavorano affidano i propri figli ai nonni (circa 6 bambini su 10 - grafico 2). E questo nonostante, sempre secondo l'analisi Cnel-Istat, le donne tendano ad esprimere atteggiamenti positivi nei confronti dei servizi per l'infanzia, privilegiando le strutture pubbliche nel 74% dei casi. D'altra parte, a conferma dell'analisi fin qui condotta, le motivazioni più frequenti che inducono le donne a rinunciare a rivolgersi ai nidi pubblici sono: la mancanza di posti per il 22%; la carenza di strutture nel comune di residenza per il 21%; la retta troppo cara per il 19%; gli orari non adeguati per il 7,4% dei casi.

Grafico 2 - Le scelte di care da parte delle famiglie



Fonte: Elaborazioni Ires su dati Cnel-Istat (2003).

Ancora una volta, una domanda sociale, non sufficientemente soddisfatta dall'assetto attuale del nostro sistema di welfare, si rivolge e viene accolta da quelle reti informali di sostegno familiare che di fatto rappresentano storicamente uno dei punti di riferimento «suppletivi» alla carenza di intervento pubblico.

Infine – ed è il secondo elemento su cui soffermare l'attenzione – una nuova azione legislativa non potrà non misurarsi con un'istanza messa

più volte in luce, ovvero la necessità di ampliare e sviluppare la base conoscitiva disponibile sui servizi per l'infanzia, come condizione non più rinviabile per operativizzare eventuali indicazioni di rinnovamento. Non solo, infatti, come abbiamo visto, si dispone soltanto parzialmente di informazioni affidabili e recenti su elementi di base, ad esempio sulla distribuzione locale e non solo regionale di tali servizi oppure sulla loro capacità recettiva o ancora sui tipi di domanda in-vasa e sui fabbisogni non espliciti, ma ancora non è possibile, se non in «prima approssimazione» avere dati altrettanto fondamentali, come quelli sulla spesa, oppure sugli operatori, ad oggi disponibili come informazioni molto generiche e non riconducibili a serie storiche, a differenze territoriali, e così via. *Focus* andrebbero poi realizzati su aspetti specifici, quali la presenza/qualità in tali servizi dei bambini immigrati e/o di quelli disabili corredata da analisi sui loro bisogni; e ancora occorrerebbe approfondire tematiche quali le esperienze territoriali sui tipi di cultura dell'infanzia, l'eredità della 285, l'inserimento della tematica «infanzia» nella programmazione sociale.

Senza questo lavoro preliminare di analisi, che valorizzi quanto fin qui compiuto dall'inizio degli anni '70, evidenziandone aree di miglioramento e criticità, si rischia di attivare una riforma normativa al di fuori delle condizioni concrete di sviluppo, probabilmente destinata a «restare sulla carta».

Riferimenti bibliografici

- Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, 1999, *Pianeta infanzia*, Quaderno n. 8.
- Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, 2004a, *I progetti nel 2002. Lo stato di attuazione della legge 285/97*, Quaderno n. 31.
- Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, 2004b, *Indagine sui nidi d'infanzia e sui servizi educativi 0-3 anni integrativi al nido al 30 settembre 2000*, Quaderno n. 21.
- Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, 2004c, *I numeri italiani*, Quaderno n. 25.
- Cnel-Istat, 2003, *Maternità e partecipazione delle donne al mercato del lavoro: tra vincoli e strategie di conciliazione*, atti seminario.
- Istat, 2001, *14° Censimento generale sulla popolazione*.
- Istat, 2002a, *I consumi delle famiglie*.

- Istat, 2002b, *La prima indagine sulle spese sostenute dalle famiglie per l'istruzione e la formazione*.
- Istat, 2005, *L'istruzione della popolazione al 2001. Dati definitivi del Censimento*.
- Mirabile M.L., Teselli A., 2004, *L'offerta dei servizi alla persona come elemento di sviluppo della qualità sociale e fattore di crescita economica*, Rapporto di ricerca - Ires.
- Mirabile M.L. (a cura di), 2005, *Italie sociali. Il welfare locale fra Europa, riforme e federalismo*, Meridiana Libri e Donzelli, Roma.
- Musatti T., Mayer S., 2001, *Il coordinamento dei servizi educativi per l'infanzia - Una funzione emergente in Italia e in Europa*, Edizioni Junior.
- Rete della Commissione Europea per l'infanzia ed Interventi per la conciliazione delle responsabilità familiari e professionali, 2004, *I servizi per l'infanzia nell'Unione Europea*, Edizioni Junior.

Responsabilità familiari e welfare regimes

Rossana Trifiletti

RPS

parola chiave

Nell'articolo si ricostruisce come il tema delle responsabilità familiari sia emerso nella discussione sul ridisegno del welfare in alcuni paesi prima che in altri e si cerca di precisare come la tematica si sia intrecciata al dibattito sulla modellistica comparativa dei welfare states. Risulta allora che la dimensione di

familizzazione /defamilizzazione delle politiche sociali diventa un ambito cruciale di studio, in larga parte inesplorato, da considerare in parallelo a quella relativa alla commodificazione /decommodificazione, anche per poter progettare la difesa o il rilancio del welfare state in termini nuovi e adatti al nostro paese.

1. Premessa e ipotesi concettuali

Il tema delle responsabilità familiari arriva oggi in Italia nel dibattito sul welfare dalla letteratura anglosassone, forse si potrebbe dire addirittura dalla coda di una *querelle* molto più antica (Esping-Andersen, 1999; Esping-Andersen e al., 2002); e la cosa non può non stupire visto che siamo il paese in cui l'espressione «tengo famiglia» è diventato l'eponimo tristemente famoso della chiusura privatistica ad ogni ipotesi di sensibilità civica che caratterizzerebbe la nostra cultura nazionale, per differenza soprattutto rispetto ai paesi anglosassoni fortemente «individualisti» come gli Stati Uniti o il Regno Unito (Putnam, 1993).

Proprio per questo vale la pena di cercare di fare chiarezza distinguendo meglio il livello di discorso in cui di volta in volta si collocano i ragionamenti che mettono in connessione le responsabilità familiari e le politiche sociali.

Qualsiasi politica familiare, ma, in definitiva qualsiasi politica sociale, deve fare i conti con le responsabilità familiari, intese, però, in almeno tre accezioni molto diverse di significato da tenere ben distinte:

1. Che cosa costituisca obbligo legale dei membri di una stessa famiglia al supporto reciproco in termini di auto-produzione del welfare (livello normativo in senso stretto).

2. Quali bisogni di protezione sociale la famiglia si ingegni a coprire da sola di fronte alle lacune delle politiche sociali (livello delle pratiche quotidiane).
3. Quale famiglia le politiche sociali presuppongano/promuovano nel loro stabilire dei diritti di accesso al sostegno del reddito o ai servizi sociali (livello implementativo, il modello tacito di famiglia reso desiderabile dal funzionamento concreto delle politiche sociali).

Il terzo significato è quello che ci interessa maggiormente precisare, è più sottile e interseca i primi due, o meglio sta, in un certo senso, sullo sfondo rispetto a loro: per questo è quello che viene più frequentemente ripreso oggi, spesso come una formula depotenziata, anche solo orecchiando il dibattito da cui origina, oppure, talvolta, attribuendogli un valore esplicativo sovradimensionato rispetto alle intenzioni originarie.

Nella identificazione di questi modelli è stata cruciale la letteratura femminista, che ha messo a tema e «svelato» le assunzioni sulla famiglia «normale» incorporate nelle politiche, per così dire, il subtesto nascosto delle loro prescrizioni in tema di diritti di accesso (Wilson, 1977; Land, 1983).

Ma i tre strati distinti in precedenza non debbono necessariamente essere descritti come coerenti fra loro né con altri aspetti strutturali delle nostre società. O meglio lo sono stati nel dar forma al primo di questi modelli di desiderabilità, solo in un breve e specifico periodo storico e forse solo in alcuni paesi. Crouch ha efficacemente battezzato questo periodo-finestra «compromesso di metà secolo» (1999): in quel periodo l'organizzazione del lavoro fordista e un welfare state sviluppato e generoso si sono coordinati strettamente nel garantire un percorso di vita modale i cui rischi sociali erano tutti largamente coperti e che si articolava attorno ad un preciso modello di responsabilità familiari: la famiglia di *male breadwinner* forte, una famiglia in cui la responsabilità di cura era demandata alla moglie-madre – dedicata a questo compito restando fuori dal mercato del lavoro – e quella di guadagnare un reddito sufficiente per il nucleo (*family wage*) al marito-padre, dedicato ad una lunga vita lavorativa garantita e di sufficiente accumulazione di contributi previdenziali.

Contemporaneamente i rischi di corso di vita di quest'ultimo (malattia, infortunio, vecchiaia, perdita del lavoro) erano tutti coperti dalle misure di un sistema di welfare tendenzialmente universalista anche perché le vite lavorative dei maschi adulti erano molto simili; quelli

della moglie e dei membri dipendenti erano di norma coperti da misure derivate, riconducibili alla posizione lavorativa del capofamiglia, mentre i bisogni di cura di tutti erano coperti dal lavoro non pagato delle donne: in questo modo una divisione delle responsabilità familiari profondamente *gendered* corrispondeva alla struttura del mercato del lavoro e alla famiglia tipo, che era il *target* delle politiche sociali (almeno a livello di dover essere). D'altra parte anche il diritto di famiglia formulava principi a supporto di questa connotazione delle responsabilità familiari, come le prerogative del capofamiglia o le garanzie economiche che scaturivano per i membri deboli dal divorzio «per colpa» (Lewis, 2001a).

In questa organizzazione i soggetti legittimamente fuori dal mercato del lavoro – donne bambini disabili e anziani – erano sistematicamente protetti e i confini fra responsabilità familiari e responsabilità pubbliche erano trasparenti e apparentemente aproblematici. E per i pochi casi di chi restava fuori dal sistema, tipicamente le famiglie mono-genitore, esistevano misure specifiche mirate.

Naturalmente la purezza e la coerenza del modello di *male breadwinner family* non devono far dimenticare che la realtà empirica lo ha approssimato sempre solo in una certa misura, non fosse altro perché le donne povere hanno sempre lavorato, non sempre contate dalle statistiche. Ma, soprattutto, sono state alcune studiosse femministe a sottolineare per prime che il modello si reggeva fintantoché il funzionamento dei welfare states sviluppati incorporava il lavoro non pagato delle donne, al prezzo, evidentemente, della loro dipendenza (Balbo, 1974; Wilson, 1977; Land, 1978).

Questo modello implicito di stretta corrispondenza fra mercato del lavoro, famiglia «normale» scritta nel subtesto prescrittivo delle politiche sociali e garantita da *dipendenze preferite* incorporate culturalmente a livello societario (Bimbi, 2000), comincia visibilmente a non tenere più dopo gli anni '70, quando si comincia a fare i conti con le conseguenze dell'aumento dell'instabilità familiare che aveva cominciato a rafforzarsi nella maggior parte dei paesi avanzati dalla metà degli anni '60 (Barbagli, 1990). I due pilastri fondamentali delle responsabilità familiari, un solo lavoro e un solo matrimonio nella carriera previdenziale di ogni famiglia, non sono più garantiti, né è garantito il loro intreccio, mentre le donne entrano in massa sul mercato del lavoro e l'invecchiamento fa crescere i soggetti dipendenti, con una richiesta di cura per un numero sempre crescente di anni.

E ha quindi inizio una rinegoziazione delle responsabilità rispettive

dello Stato e delle famiglie che tende ad approssimare un nuovo modello di divisione dei compiti.

Quello che è effettivamente successo da quando si parla di *re-casting* del welfare state, molto più che una storia di tagli (Pierson, 1994; Stephens e al., 1999), è una storia di ridefinizione delle responsabilità che coinvolge tutti e tre i poli strutturali implicati, il mercato del lavoro, le politiche sociali, le famiglie. E alle famiglie fragilizzate, come vedremo, vengono attribuiti non minori ma sempre maggiori compiti. Al tempo stesso si può riconoscere, come suggestivamente sottolineato da Leccardi (2000) uno spostamento di significato dello stesso termine «responsabilità» dal suo contenuto propriamente normativo, contiguo all'imputabilità, ad un'accezione relazionale, più vicina alla radice etimologica del «rispondere», in direzione di una ri-personalizzazione dell'etica, del resto molto simile a quella proposta dalle filosofe femministe.

Il modello di *male breadwinner regime*, infatti, aveva in un certo senso una capacità maggiore di ordinare le competenze e le attribuzioni, avendo suddiviso i gruppi sociali non in grado di sostentarsi da soli fra: coloro che si appoggiavano solo sulla famiglia, perché *non dovevano* essere sul mercato (bambini e donne sposate), coloro che *non potevano* esserci (disabili, invalidi, pensionati), coloro che *avrebbero potuto* esserci ma non lo facevano, ambedue questi ultimi gruppi necessariamente in carico allo Stato, seppure con diritti più o meno legittimati e più o meno condizionali (Finch, 1992). Fra gli appartenenti alla terza categoria (specialmente i giovani disoccupati) e fra coloro che restavano fuori dal sistema del salario familiare – le famiglie monogenitore in forte aumento e i loro figli in condizione di povertà – vengono principalmente identificati i gruppi di cui lo Stato tenta, ora, la ri-attribuzione alla responsabilità familiare (ma sono investiti attraverso il passaggio alla *community care*, anche gli anziani fragili dallo statuto ambiguo rispetto alla disabilità, cfr. *infra*).

Questo avviene nel quadro della definizione di un nuovo e diverso modello di equilibrio fra risorse pubbliche, private e della famiglia, necessario a fronte dell'erosione del modello tradizionale di famiglia (Crompton, 1999; Lewis, 2001b). Questo modello a doppio *breadwinner* o, meglio, questo *Adult-worker family model*, secondo la suggestiva formula di Jane Lewis (2001a), va inteso solo come emergente e tendenziale, poiché, se è vero che le donne, ora, in maggioranza lavorano, molte di loro lavorano a tempo ridotto e, contemporaneamente, il loro lavoro di cura non viene redistribuito.

E tuttavia, gli equilibri societari si spostano sensibilmente: si enfatizza la responsabilità dei destinatari delle misure di welfare anche con cambiamenti terminologici di trasparente simbologia, *welfare-to-work* invece che sostegno del reddito, *jobseeker allowance* anziché sussidio di disoccupazione, *Temporary Assistance to Needy Families* (Tanf), che negli Stati Uniti sostituisce la storica misura di *Aid to Families with dependent Children* (Afdc). Le nuove misure di welfare attivo contengono tutte un subtesto ricorrente che rimanda alla responsabilità individuale dei soggetti nell'autoprotezione dai rischi, vecchi e nuovi, entro i percorsi, assai più ricchi di scelte ma molto più accidentati che seguono, sia nel mercato del lavoro flessibilizzato e instabile che nelle relazioni intime ispirate alla «*pure relationship*» (Giddens, 1992).

In questo modello la presunzione di piena individualizzazione dei diritti sociali azzerà il fatto che i lavoratori adulti di genere diverso non sono affatto egualmente autonomi nelle pratiche e, soprattutto, non sono affatto collocati egualmente rispetto alle relazioni di aiuto e di interdipendenza (Lister, 1995; Lewis e Giullari, 2005). E questo stesso dato di fatto pone anche limiti sostanziosi alla possibilità, che evidentemente deve accompagnare il nuovo modello, di una commodificazione del lavoro di cura che permetta di delegarlo fuori dalla coppia a doppio lavoro (Mc Laughlin e Glendinning, 1994; Ungerson, 1997).

2. Le responsabilità familiari tacite come elemento della comparazione fra i sistemi di welfare

La proposta di sistemazione concettuale che cerco di illustrare in questa sede ha cominciato ad essere elaborata qualche anno fa in una esperienza di comparazione europea sul tema delle obbligazioni di famiglia, sotto la direzione di Jane Millar dell'Università di Bath e su incarico di una benemerita e storica istituzione inglese dedita allo studio e alla riflessione sulle politiche sociali come la Rowntree Foundation. Già questo dà un'idea del clima e testimonia dell'interesse che in quegli anni (1994-95) era particolarmente vivo oltremarica fra gli studiosi delle politiche per il tema delle obbligazioni familiari. Sicuramente il Regno Unito, come abbiamo accennato, è stato uno dei paesi battistrada nel passaggio al modello dell'*adult worker family*, ma c'erano anche altri fattori nell'aria: l'interesse si era sviluppato certamente in coincidenza con il dibattito originatosi intorno alla implementazione

del Children's Act del 1989 (Ekelaar, 1991; Allen, 1992), con la riforma già nell'aria delle misure per le famiglie monogenitore in senso *workfarista*, ma anche con il più vasto tentativo da tempo sullo sfondo – iniziato dagli ultimi governi Thatcher – di scaricare il grosso dei servizi di cura alla persona verso la *community care* (Glendinning, 1987; Baldock e Ungerson, 1994), che poi di fatto in molti casi significava semplicemente – ancora una volta – passare il carico alle cure informali della famiglia/alle donne.

La prima legge ricordata ha un contenuto francamente rivoluzionario nel senso che ci interessa – specialmente visto dal nostro contesto sud-europeo – in quanto aveva la esplicita finalità di corresponsabilizzare i padri, divorziati o naturali dei figli delle molte madri sole in carico all'assistenza nel Regno Unito e lo faceva ribadendo il principio che la semplice paternità biologica comportasse una ineludibile compartecipazione nel mantenimento dei propri figli. Oltretutto, le madri di questi figli, che magari non avevano più o, spesso, avevano *scelto* di non avere più rapporti con questi padri erano il referente diretto dei servizi sociali incaricati della loro ricerca, anche a rischio di perdere il sussidio se non collaboravano a farli rintracciare; e una volta rintracciati i padri lo Stato si rivaleva nei loro confronti per la parte dei sussidi anticipati alle madri «abbandonate» che era considerata di loro competenza.

Era ovvio che una legge dallo spirito così smaccatamente improntato al «ritorno al biologico» avesse sollevato molte reazioni specie di parte femminista nei confronti di uno Stato che rilanciava obbligazioni di famiglia, in questo caso mai esistite nell'ordinamento di *Common Law*, ma forse con risvolti impensabili anche per il più familista degli ordinamenti. Questa legge è stata forse il punto di maggiore estremismo dell'atteggiamento, appunto, neoliberista mirato a «*rolling back the State*», una svolta che era da tempo iniziata e largamente realizzata nella filosofia e nella prassi del passaggio di competenze alle *local communities* per tutti i servizi alla persona. Ma, in modo assai scoperto, nel Children's Act si raccoglieva anche l'eredità delle posizioni ultra-conservatrici che si erano consolidate intorno al dibattito sulla *underclass*.

Posizioni come queste talvolta sono arrivate – negli Stati Uniti – a raccomandare persino il matrimonio-rimedio di fronte alla fragilità e

¹ Riforma realizzata poi definitivamente dal Governo Blair nel 1998 anche se la terminologia anche in questo caso slitta da «*workfare*» a «*welfare-to-work*» ed è accompagnata dalla istituzione del *New Deal* specifico (Finch e al., 1999; Land, 2000).

instabilità degli strati deprivati e marginali (Waite e Gallagher, 2000), se non coatto, almeno condizionale per l'ottenimento dei trasferimenti dell'assistenza sociale (Orloff, 1998). Ma anche il taglio delle misure specifiche per le famiglie monogenitore o la loro riconversione a misure di *welfare-to-work* completa il quadro di svolta dal modello di *male breadwinner*, al livello dell'implementazione delle politiche.

Questo illustra, forse paradossalmente, un tentativo però molto chiaro di passaggio a maggior responsabilità della famiglia, sperimentato e formulato al livello normativo – nella cultura o addirittura nella legge, con buona pace delle supposte tendenze alla individualizzazione dei diritti e delle politiche sociali, proprio nei paesi più liberali.

Ma anche la ricerca empirica di buona qualità condotta in Gran Bretagna nel passaggio degli anni '90 (Finch, 1989; Finch e Mason, 1993) sulla forma di cura familiare più pesante, quella verso gli anziani dipendenti, aveva documentato assai bene come le responsabilità familiari *nelle pratiche quotidiane* si discostassero in modo visibile e ordinato dalle attese di radicale individualizzazione egoistica: emergeva piuttosto un alto grado di consenso sociale e morale sulla possibilità di identificare «la cosa giusta (*proper*) da fare» nella ripartizione delle responsabilità familiari di cura verso gli anziani dipendenti.

Ecco perché una considerazione più accurata delle responsabilità familiari, *nelle tre accezioni distinte*, dovrebbe utilmente entrare nella comparatistica dei welfare states molto più di quanto non vi sia stata – parzialmente e tardivamente – aggiunta (Esping-Andersen, 1999).

Nella proposta ormai classica del modello comparativo di Esping-Andersen (1990) che, non a caso, è riferita a dati *cross-sectional* degli anni '80, si vede bene che la stretta corrispondenza fra modello fordista delle strutture del lavoro, modalità di copertura del sistema di sicurezza sociale e famiglia-tipo a ruoli di genere molto separati (che le politiche sociali «vedono»), è in realtà sopravvissuta in uno solo dei suoi tre *clusters*: quello continentale corporativo che è anche ormai diventato il meno adattabile alla serie di mutamenti sociali che hanno investito sia la famiglia che il mercato del lavoro.

Della trasformazione dei paesi riconducibili al modello liberale e dei suoi rischi abbiamo già trattato.

Il terzo *cluster* identificato da Esping-Andersen, i paesi scandinavi, erano già incamminati da tempo in direzione del secondo modello di obbligazioni familiari, verso l'individualizzazione piena dei diritti sociali, avendo scelto la strada dell'universalismo dei diritti di accesso derivato dalla cittadinanza, ma anche avendo praticato prima di altri le

politiche attive del lavoro e perseguito la rimozione delle discriminazioni di genere. Più recentemente anche la Francia e l'Olanda, per motivi diversi si erano cominciate a muovere in queste direzioni, fuoriuscendo dal *cluster* continentale-corporativo. Da qui la critica, altrettanto famosa e classica, al modello di Esping-Andersen, che aveva proposto – per focalizzare rapporti di genere e responsabilità familiari – una tipologia alternativa graduata fra modelli di *male breadwinner* forte (Germania, Regno Unito), debole (Francia) e di *dual breadwinner* (paesi scandinavi) (Lewis, 1992). Si è trattato di un richiamo forte a mettere in chiaro le implicazioni in termini di responsabilità familiari della modellistica ma restava riferito a pochi paesi e non ne erano state colte all'epoca tutte le implicazioni.

Nel progetto della Rowntree Foundation cui ci si riferiva prima, si è invece voluto condurre la comparazione proprio mirando alle obbligazioni familiari (Millar e Warman, 1996). I risultati, pur confermando un *trend* comune a vari paesi all'aumento atteso delle responsabilità familiari «da deresponsabilizzazione» dello Stato, hanno districato molto bene i piani e i significati polisemici delle responsabilità familiari.

È stato necessario, infatti, distinguere fra «famiglie di nazioni» già transitate alla pratica e alla normativa della individualizzazione e defamilizzazione radicale delle politiche sociali (Svezia, Finlandia, Norvegia, Danimarca) dove le obbligazioni familiari sono al minimo, e un altro gruppo di paesi ad individualizzazione parziale, focalizzato sugli obblighi della famiglia nucleare, dove però bisogna distinguere fra i paesi che enfatizzano sia gli obblighi verso i figli che quelli verso gli ascendenti e quelli (Regno Unito e Irlanda) che hanno conservato solo le obbligazioni discendenti. Si vede già, allora, che i *clusters* di Esping-Andersen si scompongono, ma anche, contemporaneamente, che se ne compone chiaramente un terzo, quello dei paesi mediterranei, dove le obbligazioni familiari si riferiscono alla famiglia estesa (Trifiletti, 1995). Un altro contributo al lungo dibattito, nel quale non possiamo entrare in questa sede, sulla opportunità di distinguere un quarto *genus* di welfare *regime* per i paesi del Sud-Europa da aggiungere ai tre di Esping-Andersen (Ferrera, 1995; Trifiletti, 1999).

Anche alla luce di questa ricerca come di altre successive (Sainsbury, 1994; 1996; O'Connor et al., 1999; Shaver e Bradshaw, 1995) diventa oggi chiaro che la dimensione di familizzazione/defamilizzazione delle politiche sociali può essere utilmente proposta come filo conduttore delle comparazioni allo stesso titolo ed in parallelo alla dimensione di misura della decommodificazione proposta da Esping-Andersen

per costituire i *clusters*: essere liberati dal mercato in certe fasi del proprio corso di vita o poter scegliere se essere coinvolti o no nel lavoro non pagato sono due risultati altrettanto importanti delle politiche sociali (Knijn e Ungerson, 1997; Knijn e Kremer, 1997), specialmente per le donne. Solo così la comparatistica dei welfare states non espungerebbe più la condizione femminile e potrebbe tenere conto anche dei mutamenti che cominciano (debolmente) ad assimilare il modello di *adult worker family*, con il coinvolgimento dei padri/degli uomini nel lavoro di cura.

3. Le responsabilità familiari e il caso italiano

A conclusione di questa analisi vorrei solo brevemente aggiungere un esempio riferito al caso italiano, in funzione illustrativa dell'approccio proposto. Il caso di studio dell'Italia per le politiche sociali, che era stato tanto chiarificatore, nella sua radicale diversità, delle dimensioni realmente coinvolte nel modello di Millar e Warman, viene oggi talvolta trattato da Esping-Andersen, pur rifiutando di formulare un quarto tipo specifico, come variante «familista» del *cluster* continentale-corporativo, in analogia con il Giappone. A parte la perfetta equivalenza funzionale di Cattolicesimo e Confucianesimo che viene proposta (Esping-Andersen, 1999, p. 82) e che mi sembra quanto meno azzardata sul piano culturale, ma anche su quello delle politiche (Trifiletti, 2005), è proprio un caso che dimostra bene quanto confondere le diverse dimensioni delle responsabilità familiari possa essere distorsivo. Se in Italia – ma già molto meno in Giappone – le donne lavorano poco, questo è un dato di mercato del lavoro posto al livello delle pratiche, che non ha necessariamente molto a che fare col modello di famiglia facilitato/indotto dalle politiche sociali. Gli obblighi di famiglia di natura normativa, del resto, non hanno mai costruito in passato in Italia (e nemmeno in Giappone) il modello di *male breadwinner* puro, in base a benefici derivati per le mogli a tutela della famiglia tradizionale: e non c'è da stupirsi dal momento che non siamo mai stati pienamente un paese fordista. Piuttosto, la divisione dei compiti che le politiche sociali hanno sempre iscritto nel loro subtesto è stata quella di attribuire tutti i compiti di cura e protezione alla famiglia (allargata e non di coppia), prevedendo un intervento riparatore e protettivo dello Stato in tutti i casi in cui la famiglia non poteva farcela da sola, con un senso di sensibilità acuita in particolare per gli eventi legati alla morte (Trifiletti, 1995);

quest'ultimo aspetto spiega la generosità relativa delle pensioni di reversibilità che potrebbero sembrare una misura derivata, ma non sono, invece, da attribuire ad uno spirito di *male breadwinner family* (tanto è vero che sono, oggi, indipendenti dal genere del percettore).

Certo, resta difficile districare se in Italia ci si appoggi alla famiglia perché non ci sono sufficienti politiche sociali o se non ci sono politiche perché il reticolo familiare allargato regge ancora, ma siccome le parole sono pietre, leggere tutto questo come «familismo» alla Banfield, equivale semplicemente a non capire, a rimandare la lettura a stereotipi anglosassoni e un po' etnocentrici sul nostro paese.

In questo stesso senso, vorrei ribadire che non bisogna ripetere operazioni simili rispetto alla dimensione di familizzazione/defamilizzazione; quest'ultimo termine, in particolare, era stato introdotto per cogliere con precisione uno solo dei tre livelli di senso prima descritti, il processo per cui i diritti sociali vengono ad affrancarsi dalla considerazione dei legami familiari di una persona, non sono più mediati dalla sua posizione nella famiglia: appunto un aspetto del più generale processo di individualizzazione dei diritti sociali che pone termine, in specifico, ai diritti derivati del coniuge, tipici del modello di *male breadwinner* forte. Mi sembra quindi del tutto improprio usare defamilizzazione per descrivere fenomeni posti su tutt'altro piano, come ad esempio la fragilizzazione istituzionale della famiglia o la posposizione della formazione delle famiglie o la dissolvenza dei comportamenti *family centered* rispetto a quelli individualisti o, addirittura, l'entrata sul mercato del lavoro da parte delle donne. Allo stesso modo, nel caso italiano, a voler essere coerenti, guardando a modifiche sostanziali introdotte nelle politiche sociali negli ultimi anni, come il cumulo dei redditi dei coniugi per le pensioni minime, bisognerebbe forse parlare piuttosto di ri-familizzazione, di una svolta attuale verso il modello di *male breadwinner* che non era stato mai storicamente il nostro.

Riferimenti bibliografici

- Allen N., 1992, *Making Sense of the Children's Act*, Longman, Londra.
 Balbo L., 1974, *Le condizioni strutturali della vita familiare*, «Inchiesta», v. 6, 27, pp. 24-32, Barbagli M., 1990, *Provando e riprovando*, Il Mulino, Bologna.
 Bimbi F., 2000, *Autonomia individuale, dipendenze preferite e beni sociali nei modelli di welfare*, «Inchiesta», n. 30, 128, pp. 22-26.

- Crompton R. (a cura di), 1999, *Restructuring Gender Relations and Employment: The Decline of the Male Breadwinner*, Oxford University Press, Oxford.
- Crouch C., 1999, *Social Change in Western Europe*, Oxford University Press, New York; trad. it. *Sociologia dell'Europa*, Il Mulino, Bologna, 2000.
- Ekelaar J., 1991, *Parental Responsibility: State of Nature or Nature of the State?*, «Journal of Social Welfare and Family Law», n. 1, pp. 37-50.
- Esping-Andersen G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- Esping-Andersen G., 1999, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, New York.
- Esping-Andersen G., Gallie D., Hemerijck A. e Myles J. (a cura di), 2002, *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Finch H., O' Connor W., Millar J., Hales J., 1999, *The New Deal for Lone Parents*, Dss Research, 92, Cds, Leeds.
- Finch J., 1989, *Family Obligations and Social Change*, Polity Press, Londra.
- Finch J., 1992, *State Responsibility and Family Responsibility for Financial Support in the 1990's*, in Economic and Social Research Council, *Income Security in Great Britain: a sourcebook and policy agenda for the next 10 years*, Esrc, Swindon.
- Finch J. e Mason J., 1993, *Negotiating Family Responsibilities*, Routledge, Londra.
- Giddens A., 1992, *The Transformations of Intimacy: Sexuality, Love and Eroticism in Modern Societies*, Polity Press, Cambridge; trad. it., *La trasformazione dell'intimità*, Il Mulino, Bologna.
- Glendinning C., 1987, *Community Care: The Financial Consequences for Women*, in C. Glendinning e J. Millar (a cura di), *Women and Poverty in Britain*, Hvester Wheatsheaf, Hempstead.
- Glendinning C. e Mc Laughlin E., 1994, *Paying for Care in Europe: is there a Feminist Approach?*, in L. Hantrais e S. Mangen (a cura di), *Family Policy and the Welfare of Women*, Cross-National Research Papers, European Research Centre, Loughborough.
- Knijff T. e Kremer M., 1997, *Gender and the Caring Dimension of the Welfare states: towards inclusive citizenship*, «Social Politics», n. 4, 3, pp. 328-61.
- Knijff T. e Ungerson C., 1997, *Introduction: Care Work and Gender in Welfare Regimes*, «Social Politics», n. 4, 3, pp. 323-27.
- Land H., 1978, *Who Cares for the Family?*, «Journal of Social Policy», n. 7, 3, pp. 357-84.
- Land H., 1983, *Who still Cares for the Family?*, in Lewis (a cura di), *Women's Welfare, Women's Rights*, Croom Helm, Londra.
- Land H., 2000, *La ricostruzione della dipendenza delle donne*, «Inchiesta», n. 30, 128, pp. 85-90.
- Leccardi C., 2000, *Responsabilità*, in A. Melucci (a cura di), *Parole chiave. Per un nuovo lessico delle scienze sociali*, Carocci, Roma, pp. 157-68.
- Lewis J., 1992, *Gender and the Development of Welfare Regimes*, «Journal of European Social Policy», n. 2, 3, pp. 159-73.

- Lewis J., 2001a, *The Decline of the Male Breadwinner Model: Implications for Work and Care*, «Social Politics», n. 8, 2, pp. 152-69.
- Lewis J., 2001b, *The End of Marriage? Individualism and Intimate Relations*, Cheltenham, Elgar.
- Lewis J., Giullari S., 2005, *The Adult Worker Model Family, Gender Equality and Care: The Search for New Policy Principles and the Possibilities and Problems of a Capabilities Approach*, «Economy and Society», n. 34, 1, pp. 76-104.
- Lister R., 1995, *Dilemmas in Engendering Citizenship*, «Economy and Society», n. 24, 1, pp. 1-40.
- Mc Laughlin E., Glendinning C., 1994, *Paying for Care in Europe: is there a Feminist Approach?*, in L. Hantrais e S. Mangen (a cura di), *Family Policy and the Welfare of Women*, Cross-National Research Papers, European Research centre, Loughborough.
- Millar J., Warman A., 1996, *Family Obligations in Europe*, Family Policy Studies Centre, Londra.
- O' Connor J., Orloff A. S. e Shaver S., 1999, *States, Markets, Families: Gender, Liberalism and Social Policy in Australia, Canada, Great Britain and the United States*, Cambridge, University Press, Cambridge.
- Orloff A., 1998, *Ending the Entitlement of Poor Mothers, Expanding the Claims of Poor Employed Parents: Gender, Race and Class in Contemporary U.S. Social Policy*, paper presentato all'European Forum «Recasting the European Welfare state: Options, Constraints, Actors» diretto da M. Ferrera e M. Rhodes, 14 ottobre.
- Pierson P., 1994, *Dismantling the Welfare state? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Putnam R., 1993, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton; trad. it. *La tradizione civica nelle Regioni italiane*, Mondadori, Milano.
- Sainsbury D. (a cura di), 1994, *Gendering the Welfare State*, Sage, Londra.
- Sainsbury D. (a cura di), 1996, *Gender and Welfare state Regimes*, Oxford University Press, Oxford.
- Stephens J., Huber E., Ray L., 1999, *The Welfare State in Hard Times*, in H. Kitschelt, P. Lange, G. Marks e J. Stephens, *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Trifiletti R., 1995, *Family Obligations in Italy*, in J. Millar A. Warman (a cura di), *Defining Family Obligations in Europe*, Bath Social Policy Papers, Bath, n. 23, pp. 177-205.
- Trifiletti R., 2005, *Different Paths to Welfare: Family Transformations, the Production of Welfare, and Future Prospects of Social Care in Italy and Japan*, in M. Rebeck, A. Takenaka (a cura di), *The Changing Japanese Family*, Routledge, Londra.
- Ungerson C., 1997, *Social Politics and the Commodification of Care*, «Social Politics», n. 3, pp. 362-82.
- Waite L., Gallagher M., 2000, *The Case for Marriage*, Doubleday, New York.
- Wilson E., 1977, *Women and the Welfare State*, Tavistock, Londra.