



La riforma del *welfare*

Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»

Politiche della famiglia

di Chiara Saraceno

Marginali, se non assenti, nel Rapporto Onofri

Le politiche della famiglia erano assenti come tali dal Rapporto Onofri. Mentre la Commissione, nel redigere il rapporto, è andata al di là del suo (molto stretto) mandato, affrontando ad esempio, temi come quello del reddito minimo per i poveri, non ha fatto altrettanto per quanto riguarda i temi della famiglia, salvo che per quanto riguardava la proposta di riforma di un istituto già esistente: gli assegni al nucleo familiare e la proposta di un nuovo istituto: l'assicurazione per la non autosufficienza.

Questa assenza di un più complessivo trattamento delle questioni della famiglia ha diverse ragioni. In primo luogo si trattava di una Commissione che aveva il mandato di razionalizzare la spesa. Perciò si è preoccupata soprattutto di razionalizzare e rendere più equi i flussi di spesa esistenti ed in particolare i flussi di spesa previdenziali e assistenziali nazionali. Per questo ha ignorato totalmente il settore dei servizi sociali, la cui spesa era ed è largamente a carico degli enti locali.

Ma vi è anche un'altra ragione importante che non va sottaciuta: le politiche della famiglia, o meglio di sostegno alle responsabilità familiari nel nostro paese hanno una lunga storia di marginalità nella cultura sia politica che degli studi sul welfare (Naldini 2003, Saraceno 2003a).

Esse sono per lo più il sottoprodotto di altre politiche (cfr. assegni al nucleo familiari che sono una forma di sostegno al reddito dei lavoratori dipendenti e dei pensionati da lavoro dipendente) e trovano difficile concettualizzazione nella tripartizione in cui tradizionalmente nel nostro paese si è categorizzata la spesa sociale: previdenza, sanità, assistenza. In particolare, i servizi sociali sono considerati (da ben prima della riforma del titolo V della Costituzione) una questione che riguarda quasi esclusivamente il livello locale, senza alcuna responsabilità del livello centrale. E solo recentemente (a partire dalla legge 328/2000, per altro largamente vanificata dalla stessa riforma del titolo V della Costituzione approvata pochi mesi dopo) sono stati esplicitamente formulati non genericamente come servizi “per i bisognosi” o per chi si trova in particolare difficoltà (una definizione tipica quando i servizi sono scarsi e fortemente razionati, come nel nostro paese), ma, in linea di principio, come strumenti di sostegno alle responsabilità familiari in condizione di normalità. Perciò sia i trasferimenti monetari che i servizi, eccetto la scuola per l’infanzia, sono stati concettualizzati pressoché unicamente come misure di contrasto alla povertà, dirette alle famiglie bisognose. Anche se la loro efficacia è scarsa anche a questo livello, innanzitutto per difetti di targeting. Di fatto questa concettualizzazione rimane anche quando – come nel caso dei nidi di infanzia in molte regioni già a partire dagli anni settanta – i servizi non sono definiti come assistenziali, ma educativi. Nella misura in cui sono razionati e largamente al di sotto della domanda sia effettiva che potenziale, l’accesso (e non solo la compartecipazione alla spesa) è regolato da una graduatoria del bisogno, per quanto diversa nei criteri di formulazione tra un comune e l’altro.

Questa debolezza istituzionale delle politiche per le famiglie nel nostro paese non deriva solo dall’impianto fortemente “lavoristico” del welfare state italiano e dal fatto che le politiche sociali classiche siano orientate principalmente alla difesa dei diritti dei lavoratori e dei pensionati da lavoro, le restanti politiche essendo considerate, appunto, residuali e rivolte a categorie marginali. Deriva anche dal fatto che le politiche per le famiglie, in Italia come altrove, si basano su particolari concezioni di famiglia, di relazioni tra stato e famiglia, e possono avere obiettivi e gerarchie di rilevanza diversi. Sostenere una o l’altra misura specifica significa implicitamente anche proporre un modello di famiglia. Anche proposte che si vogliono neutrali rispetto a modelli specifici di famiglia – ad esempio non distinguendo tra famiglie legittime e di fatto – implicano opzioni di valore lungi dall’essere univocamente condivise. Anche spostare l’attenzione, come io stessa ho cercato di fare, dalla famiglia alle responsabilità familiari, dalla istituzione alle relazioni di solidarietà risolve solo in parte le controversie, nella misura in cui chi si preoccupa che sia le leggi che le politiche sostengano un modello univoco di famiglia può riconoscere minore meritevolezza e

addirittura riconoscimento sociale a forme di solidarietà che non rispettano quel modello. E' stato a lungo vero per i rapporti di filiazione e più in generale intergenerazionali non basati sul matrimonio dei genitori ed è tuttora vero, in Italia, per le coppie di fatto eterosessuali e ancora più per quelle omosessuali, cui non solo non viene riconosciuto lo statuto sociale di coppia, ma neppure la capacità socialmente rilevante di costruire reti familiari di parentela.

Nel nostro paese, quindi, come e più a lungo e più radicalmente che altrove, attorno alla famiglia si sono giocate e giocano importanti partite ideologiche e identitarie (cfr. Saraceno 2003a). Da un lato, infatti, vi è sostanziale condivisione – da parte di tutte le parti politiche ed anche dai sindacati – di un modello di famiglia basata sul modello del maschio capofamiglia produttore di reddito, i cui diritti e risorse si estendono anche ai familiari “dipendenti” anche al di fuori della stretta cerchia della famiglia nucleare.¹ Le obbligazioni reciproche dei familiari entro la parentela sono di fatto uno strumento importante nel disegno delle politiche sociali e fanno parte degli stessi meccanismi di prova dei mezzi. Tale modello è stato solo di recente, e solo parzialmente intaccato, a livello culturale, almeno per quanto riguarda l’aspetto del ruolo esclusivo di procacciatore di reddito da parte del marito-padre, nella misura in cui l’aumento della occupazione femminile ha indebolito questo monopolio (senza, tuttavia, effetti, sul monopolio della cura da parte delle donne). Dall’altro lato, nonostante questa sostanziale condivisione, esistono forti contrasti su molte dimensioni della famiglia e sui confini e la legittimità dell’intervento pubblico nella sfera famigliare. Non si tratta solo di visioni conflittuali circa la definizione di famiglia, i ruoli di genere, la sessualità, la procreazione, ma anche circa i diritti (oltre che doveri) dei genitori rispetto alle chances di vita dei figli – una questione su cui si è giocata e gioca la questione dei finanziamenti alla scuola privata, del tempo pieno scolastico, dei nidi di infanzia e così via – e più in generale tra diritti degli individui e diritti della famiglia.

Proprio questa caratteristica di terreno minato rappresentato dalle questioni familiari ha fatto sì che nella prima repubblica esse venissero toccate solo marginalmente e di fatto solo all’interno dei due terreni “classici” delle politiche sociali: politiche del lavoro (congedi di maternità, pensioni di reversibilità, assegni familiari) e politiche sanitarie (estensione anche ai familiari dipendenti della copertura sanitaria). Tutto il resto – in primis i servizi per l’infanzia e per la non autosufficienza – è

¹ Un modello che Naldini (2003) ha chiamato delle solidarietà familiari allargate, che si ritrova anche in altri paesi mediterranei e trova tuttora una sua codificazione forte nelle norme del diritto civile sui “familiari tenuti agli alimenti” (cfr. anche Saraceno 2003a). Tale modello è molto presente anche nel *Libro bianco sul welfare* presentato dal Ministero del lavoro all’epoca del governo Berlusconi. Anche se in esso il modello delle solidarietà familiari allargate viene esteso a comprendere anche le associazioni comunitarie, tra famiglie.

stato appunto abbandonato all'assistenza o non affrontato affatto (ad esempio la questione del costo dei figli al di là della cerchia dei beneficiari di assegno al nucleo familiare).

Il primo governo dell'Ulivo portava al proprio stesso interno queste tensioni conflittuali. Non a caso alcuni temi sono stati esplicitamente tabù (ad esempio la riforma della legge sul divorzio) per non aprire lacerazioni all'interno della coalizione; ed altri (ad esempio la prima proposta di legge sulla fecondazione assistita) hanno confermato in modo drammatico quelle lacerazioni. La mancata presenza delle politiche per la famiglia nell'agenda della Commissione Onofri e nel suo rapporto finale (salvo che per un accenno alla riforma degli assegni al nucleo familiare, su cui pure si erano espresse posizioni dissenzienti non tanto sulla necessità della riforma in sé, quanto sulla legittimità culturale del sostegno del costo dei figli, al di là delle politiche di contrasto alla povertà) perciò è frutto dell'incrociarsi di una insensibilità culturale e di una sorta di auto-censura. Aprire il capitolo delle politiche della famiglia avrebbe potuto aprire dissensi incolmabili, entro la Commissione e tra questa e il Parlamento. Con il senno di poi, verrebbe da dire che tanto valeva correre il rischio, visto il destino del rapporto.

La stessa composizione della Commissione Onofri rispecchiava questa concezione marginale e assistenziale delle politiche per le famiglie. Tra gli esperti chiamati come tali non vi era nessuno che avesse particolari competenze sulla famiglia. Le due esperte di fatto su questi temi, pur essendo studioso come gli altri, erano state imposte all'ultimo momento come rappresentanti ministeriali dai due ministeri – della solidarietà sociale e delle pari opportunità – che più avevano a che fare con la famiglia, ma che (proprio per questo?) nella prima formulazione della Commissione non erano stati neppure presi in considerazione come possibili interessati/coINVOLTI nel ridisegno dello stato sociale. Perciò, al di là delle persone e del buon lavoro di squadra, hanno avuto una presenza istituzionalmente debole nella Commissione stessa.

E' significativo, da questo punto di vista, che le due iniziative più importanti nel campo delle politiche familiari attuate (e non solo proposte) in quegli anni – la legge 285/1996 sull'infanzia e l'adolescenza e la legge 53/2000 sui congedi genitoriali, seguita dalla legge quadro sui congedi del 2001 che ha messo ordine nel coacervo degli istituti che si erano andati stratificando dagli anni settanta in poi – benché proposte da un ministro dello stesso governo che aveva istituito la Commissione Onofri, siano nate al di fuori, e indipendentemente dalla riflessione che ha dato luogo al Rapporto Onofri, come fossero parte di un welfare considerato di fatto minore. Lo stesso vale in larga misura per la stessa legge 328/2000.

Negli anni più recenti, per motivi diversi, di famiglia e di politiche della famiglia si è parlato di più e la famiglia è entrata stabilmente nella agenda politica a livello discorsivo. Ma ben poco a livello di iniziative concrete, specie a livello nazionale. Anche in questo il welfare state italiano si differenzia molto dalla maggior parte dei regimi di welfare europei, dove invece le politiche per le famiglie negli ultimi anni sono state oggetto di forte attenzione ed anche innovazioni, di vario segno e significato, e talvolta, come in Germania, di veri e propri radicali mutamenti negli approcci e nella finalità.

Politiche della famiglia 1996-2007: discorsi e pratiche

Negli anni settanta e ottanta due temi avevano animato lo, scarso, dibattito sulle politiche della famiglia in Italia: quello delle pari opportunità tra uomini e donne e quello dei diritti dei bambini e dei minori. Talvolta questi due temi sono stati percepiti e presentati in competizione tra loro, come in occasione del dibattito sulla legge 1044/71 sui nidi (cfr. Naldini 2003): una tensione mai completamente risolta, né a livello discorsivo né, anzi ancor meno, a livello delle pratiche, anche se paradossalmente la riflessione all'interno degli esperti e degli operatori dei nidi di infanzia, ed i modelli pedagogici attuati all'interno di molti di essi sono tra più avanzati ed oggetto di studio e imitazione da parte di altri paesi.

Questo dibattito, per altro, aveva prodotto pochi esiti sul piano delle politiche: il sostegno al costo dei figli è rimasto affidato da un lato alle detrazioni fiscali, non solo a lungo poco generose, ma notoriamente inadatte a sostenere le famiglie a basso reddito per il noto fenomeno dell'incapienza, dall'altro allo strumento degli assegni al nucleo familiare, notoriamente macchinoso, irrazionale nei meccanismi di calcolo, parziale non solo perché non universalistico ma perché neppure efficacemente dimensionato a sostenere le famiglie a reddito più modesto; il piano nazionale degli asili nido non venne mai rifinanziato e i suoi obiettivi in termini di copertura, benché molto più bassi di quelli stipulati al vertice di Barcellona molti anni dopo, non sono stati ancora raggiunti a livello nazionale. La responsabilità dei governi locali per la realizzazione di questi servizi contribuiva anche a frammentare le eventuali pressioni sociali e conflitti nella miriade dei municipi italiani. Quanto alle politiche di pari opportunità, non sono mai veramente entrate nell'agenda governativa e neppure in quella politica. Anche l'adesione alle linee guida della Unione Europea in questo campo è rimasta per lo più solo di tipo linguistico, a livello di vocabolario dei documenti ufficiali.

C'è una sola forte e paradossale eccezione a questa indifferenza per le questioni delle pari opportunità tra uomini e donne nella agenda e discorso delle policy. Le due riforme del sistema pensionistico del 1993 e 1995 non segnarono solo il passaggio dal sistema di calcolo retributivo a quello contributivo. Nell'ottica di forte individualizzazione delle storie lavorative/contributive propria della riforma, mutarono sostanzialmente le condizioni di due situazioni pensionistiche che di fatto avevano costituito due importanti strumenti tradizionali di politica familiare: la pensione di reversibilità e la pensione integrata al minimo – entrambe fruite in larga misura più dalle donne che dagli uomini proprio a motivo della divisione di genere del lavoro remunerato e non remunerato, nel mercato del lavoro e nella famiglia. La pensione di reversibilità divenne subordinata a condizioni di reddito, trasformando uno strumento concepito come “assicurazione per la vecchiaia del coniuge superstite”, per lo più la moglie, in uno strumento viceversa di carattere assistenziale. Quanto alla integrazione al minimo previdenziale, venne subordinata al reddito della coppia e non più del (della) singolo. Mentre altre parti della riforma vennero messe a regime in un processo lunghissimo e tutt'ora non ancora concluso, questi due cambiamenti vennero implementati da un giorno all'altro, scompigliando progetti di vita che, data l'età delle persone coinvolte, non erano più modificabili all'indietro. I principi della riforma erano in sé condivisibili (una maggiore relazione tra contributi pagati e pensione attesa). Ma essi ribaltavano modelli di comportamento che erano stati attivamente incoraggiati allorché serviva che le donne stessero a casa o lasciassero il lavoro presto per fornire servizi altrimenti mancanti. Soprattutto, ignoravano e tuttora ignorano il lavoro di cura gratuito effettuato dalla stragrande maggioranza delle donne con responsabilità familiari – occupate o meno che siano. I contributi figurativi riconosciuti alle lavoratrici con figli (e solo a loro) sono di una entità troppo modesta (un massimo di 12 mesi nel caso si abbiano avuti 4 figli) per poter compensare questa assenza di considerazione del lavoro di cura come lavoro socialmente necessario e di valore e insieme come vincolo alla partecipazione femminile al mercato del lavoro. Si tratta di un riconoscimento molto più modesto di quello che si trova in altri paesi e non limitatamente alle sole lavoratrici (Anderson and Meyer 2006). E' una questione che rimane aperta tutt'oggi, allorché si discute di uguagliare l'età pensionabile delle donne a quella degli uomini. Personalmente sono d'accordo, purché contestualmente vengano, non solo approntati i servizi attualmente mancanti sia per i bambini piccoli che per le persone non autosufficienti, ma anche riconosciuti adeguatamente i periodi di cura gratuita prestati a bambini e persone non autosufficienti: non quindi alle donne in quanto tali ma a chi (anche uomini) si è concretamente assunto questa responsabilità.

L'eredità del dibattito degli anni settanta e ottanta sembra invece raccolta e portata a realizzazione a livello di policy da due leggi approvate dal primo governo dell'Ulivo: la già citata legge 285/1998 sull'infanzia e l'adolescenza e la legge 53/2000 sui congedi genitoriali, poi ripresa nella legge quadro sulla maternità del 2001. La prima mise almeno simbolicamente i diritti dei minori al centro dei servizi che andrebbero loro destinati e sollecitò diverse esperienze innovative, sia sul piano dei servizi offerti che su quello delle forme di collaborazione pubblico-privato. La seconda, oltre a mettere ordine in una serie di modifiche incrementali avvenute nel tempo, per la prima volta definì il diritto dei padri a fornire cura ai propri figli piccoli non come diritto "derivato", come era ancora nella legge cosiddetta sulla parità del 1977, ma come diritto soggettivo non cedibile - come era già avvenuto in alcuni paesi scandinavi e stava lentamente avvenendo in quasi tutti i paesi europei.² La bassa indennizzazione del congedo (a differenza di quanto avviene in molti, ancorché non tutti, i paesi europei), tuttavia, costituisce un forte disincentivo a fruirne, limitando notevolmente la portata di una indubbia svolta culturale.

Concettualmente più complessa si presenta l'indennità di maternità per le donne non altrimenti indennizzate e appartenenti ad una famiglia a reddito modesto introdotta sempre in quegli anni. Presentata come strumento per riconoscere dignità di diritto di cittadinanza alla maternità, il suo collegamento al reddito familiare in realtà non solo la trasforma in misura assistenziale, ma subordina il diritto soggettivo della madre in un diritto subordinato al reddito del marito, oltre a rappresentare una forma indiretta di sostegno al lavoro nero.³ Entrambi questi aspetti non sono di poco conto, in sé ma anche alla luce della crescente incidenza dei rapporti di lavoro atipici proprio tra i più giovani e in particolare tra le donne giovani, che, come segnalano tutte le ricerche, riescono più difficilmente dei loro coetanei a passare ad un contratto di lavoro standard, l'unico che dà accesso alla piena protezione individuale della maternità e ai congedi genitoriali.

La questione della bassa fecondità ha giocato un ruolo rilevante dalla seconda metà degli anni novanta nel dibattito sulle politiche per la famiglia. Sia le questioni della conciliazione (percepita per altro sempre e solo riguardanti le donne) che la questione del costo dei figli che quella della difficile autonomia dei giovani sono state e sono largamente formulate come questioni che hanno a

² Sulla situazione dei congedi di maternità e genitoriali in Europa si veda Plantenga e Remery 2005. Da questo studio comparativo emerge come l'Italia, contrariamente a quanto si pensa, non è affatto tra i paesi più generosi.

³ Come ho avuto modo di osservare altrove (cfr. Saraceno 2003b), anche il meccanismo dell'assegno al nucleo familiare può presentare gli stessi rischi, specie nelle famiglie a basso reddito in cui la moglie-madre ha una bassa qualificazione professionale, con effetti di medio e lungo periodo negativi sulla capacità economica della donna, in particolare in termini di ricchezza pensionistica.

che fare con gli ostacoli cui si trova di fronte chi decide di avere un figlio (in più). La preoccupazione per la fecondità, analogamente in parte a quanto è avvenuto in Germania, sembra diventata non solo un terreno di consenso trasversale, ma la motivazione principale di chi argomenta la necessità di attuare politiche per la famiglia. Ciò non è senza effetti positivi, se non altro per la visibilità che le questioni del costo dei figli e della conciliazione ottengono in questo modo nella agenda politica o meglio nel discorso pubblico/politico. Ma non va sottovalutato il rischio che le questioni di pari opportunità sia tra uomini e donne che tra bambini vengano di fatto marginalizzate a favore di quelle “numeriche”. In ogni caso, questa attenzione per la questione della fecondità, a differenza di quanto è avvenuto in Germania che in questa ottica sta radicalmente cambiando le proprie politiche nel campo dei congedi genitoriali, dei servizi e fiscali, fatica ad andare oltre il piano discorsivo e simbolico.

Durante il governo Berlusconi è stato introdotto due volte un bonus una tantum per i neonati (ad esclusione di quelli figli di cittadini non comunitari, ancorché legalmente residenti). Sono state anche ulteriormente aumentate, rispetto a quanto già fatto dai governi D'Alema e Amato, le detrazioni per i familiari a carico, acuendo così il problema della in capienza. E' stata anche incentivata la creazione di asili nido aziendali, tuttavia da un lato a discapito del finanziamento di quelli comunali (particolarmente importanti in un contesto, come quello italiano, caratterizzato da aziende di piccolissime dimensioni che certo non possono permettersi di organizzare nidi, e di una forte incidenza del lavoro atipico tra i più giovani e in generale le donne), dall'altro senza considerazione del nuovo quadro istituzionale creato dalla riforma del titolo V della Costituzione. Infatti la Corte Costituzionale con la sentenza 370 del 17 dicembre 2003 dichiarò incostituzionali questi incentivi in quanto interferivano nei poteri regionali. Fino a che i servizi per l'infanzia non entrano nei livelli essenziali di prestazione, difficilmente lo stato potrà intervenire significativamente in questo campo.

Più in generale, in questi anni, sia nel primo governo dell'Ulivo che in quello Berlusconi e poi di nuovo in quello dell'Ulivo, sul piano dei trasferimenti monetari si è continuato a privilegiare lo strumento fiscali (detrazioni) rispetto a quello dei trasferimenti diretti. E si è continuato a privilegiare i trasferimenti monetari rispetto ai servizi. Diversi studi hanno segnalato come entrambe queste caratteristiche producano meccanismi di redistribuzione poco efficaci (Baldini, Morciano e Toso, 2007, Baldini, Bosi e Pacifico 2007).

Se la preoccupazione per la fecondità ha comunque inserito stabilmente nella agenda del dibattito politico la questione del complesso di condizioni che la favoriscono o viceversa ostacolano, quindi sia le questioni della conciliazione (congedi e servizi) che quelle del costo dei figli, la crescente presenza di grandi anziani non solo nella popolazione, ma nelle famiglie e nelle parentele, non sembra provocare altrettanto attenzione. In un paese in cui i trasferimenti monetari sono fortemente squilibrati verso la popolazione anziana, al punto da farlo includere nel non nobile gruppo dei paesi caratterizzati da un “welfare dei pensionati” (Ferrera 1996), le domande di cura che provengono dagli anziani fragili e che gravano sulle loro reti familiari fanno fatica ad essere concettualizzate come issues di policy. Questo era stato uno dei pochi temi di politica familiare toccati dalla Commissione Onofri, che aveva proposto una tassa di scopo e una forma di assicurazione obbligatoria sul modello tedesco e austriaco. Ancora più di quanto non avvenga in altri paesi, ove pure i servizi di cura per gli anziani hanno un grado di legittimazione più basso di quelli per i bambini e i problemi di conciliazione sembrano riguardare solo i genitori (le madri) di figli piccoli e non anche i coniugi e i figli delle persone non autosufficienti, nel nostro paese la cura delle persone non autosufficienti è affidata pressoché esclusivamente alla famiglia (e di fatto alle donne in essa).

Non stupisce allora che, analogamente a quanto avviene in altri paesi mediterranei che hanno una situazione simile, le famiglie si siano organizzate un proprio welfare informale approfittando della novità prodotta dai fenomeni migratori e in particolare di un largo settore di immigrazione irregolare che si offre a basso prezzo consentendo il ricorso a servizi privati anche ad ampie fasce del ceto medio. Secondo dati OCSE, l'Italia, insieme alla Grecia e alla Spagna, è il paese con la più alta percentuale di immigrati impiegati nel settore dei servizi domestici (OECD 2001, Colombo 2003, Naldini e Jurado forthcoming). Si tratta di un welfare a metà tra famiglia e mercato fortemente personalizzato, che consente quell'*ageing in place* che tutti i documenti internazionali propongono come buona pratica, offrendo una alternativa alla istituzionalizzazione che è pressoché l'unica, razionata, opzione disponibile nel nostro paese a livello di politiche pubbliche (Gori, 2002; Naldini, 2006). Ma si tratta di un welfare non solo totalmente affidato alle risorse familiari (e quindi fortemente diseguale), ma anche esposto a rischi di sfruttamento (in ogni direzione) e inadeguatezza delle cure. Molte amministrazioni locali, specie nel Centro-nord, stanno attrezzandosi per cercare di governare in qualche modo il fenomeno, favorendo la costituzione di agenzie e di liste certificate, offrendo corsi di formazione, talvolta ricorrendo all'offerta di voucher per aiutare le famiglie a reddito più modesto a sostenere il costo di una badante all'interno di una più generale tendenza in questo settore a offrire indennizzi monetari piuttosto che servizi. Ma la gran parte di questo mercato della cura avviene al di fuori di ogni tipo di pur blanda regolazione. Lo

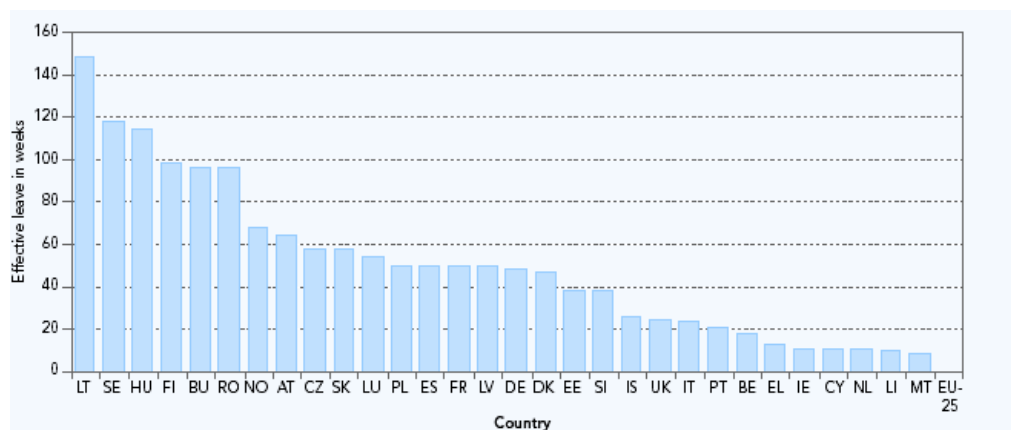
stato centrale è rimasto per lo più a guardare. L'intervento più significativo ha riguardato l'istituzionalizzazione della figura della badante come categoria particolare e in qualche modo privilegiata in occasione dell'ultima regolarizzazione: una presa d'atto in qualche modo dovuta di una situazione di fatto, che tuttavia non entra nel merito né della disponibilità e accessibilità per tutti, né della qualità delle cure e neppure del tutto dei diritti delle lavoratrici coinvolte.

Politiche di sostegno alle responsabilità familiari in un welfare rinnovato

L'Italia non è né tra i paesi generosi a livello di redistribuzione monetaria né tra quelli generosi nella offerta di servizi, né tra i paesi che sostengono attivamente (e non solo per assenza di politiche) il modello male breadwinner né tra quelli che sostengono le pari opportunità tra uomini e donne, né tra quelli che spendono di più tra i bambini né tra quelli che spendono di più per gli anziani. Qualsiasi sia l'obiettivo possibile delle politiche per le famiglie, l'insieme delle politiche italiane appare, oltre che estremamente rudimentale (con l'eccezione della scuola per l'infanzia), sfocato e talvolta contraddittorio – in sé e ancora di più in una prospettiva comparata, come si può vedere dalle figura 1, la tab.1 e le figure 2-3, che presentano rispettivamente la situazione dei vari paesi europei rispettivamente per quanto riguarda la generosità dei congedi genitoriali (tenendo conto sia della durata che del livello di compensazione), il tasso di copertura dei bambini fino all'età scolare, tenendo conto sia dei servizi che della durata e indennizzazione dei congedi, il valore degli assegni per i figli e l'offerta di servizi per gli anziani fragili. Si tratta di stime, che presentano alcune zone d'ombra, data la difficoltà sia a trovare dati comparativi a livello nazionale (ad esempio nel caso della assistenza domiciliare, ma anche dei nidi, che nel caso italiano sono chiaramente sottorappresentati dato che fonti nazionali segnalano che ora toccano il 10% circa di copertura, pur senza cambiare sostanzialmente la posizione in graduatoria), sia per le diverse forme di concettualizzazione dei diversi servizi utilizzate da ciascun paese. Tuttavia il quadro complessivo è abbastanza chiaro.

Fig. 1 Congedo parentale effettivo EU 25 2003

(durata del congedo pesata per durata e livello di compensazione e dopo aver armonizzato il congedo di maternità)



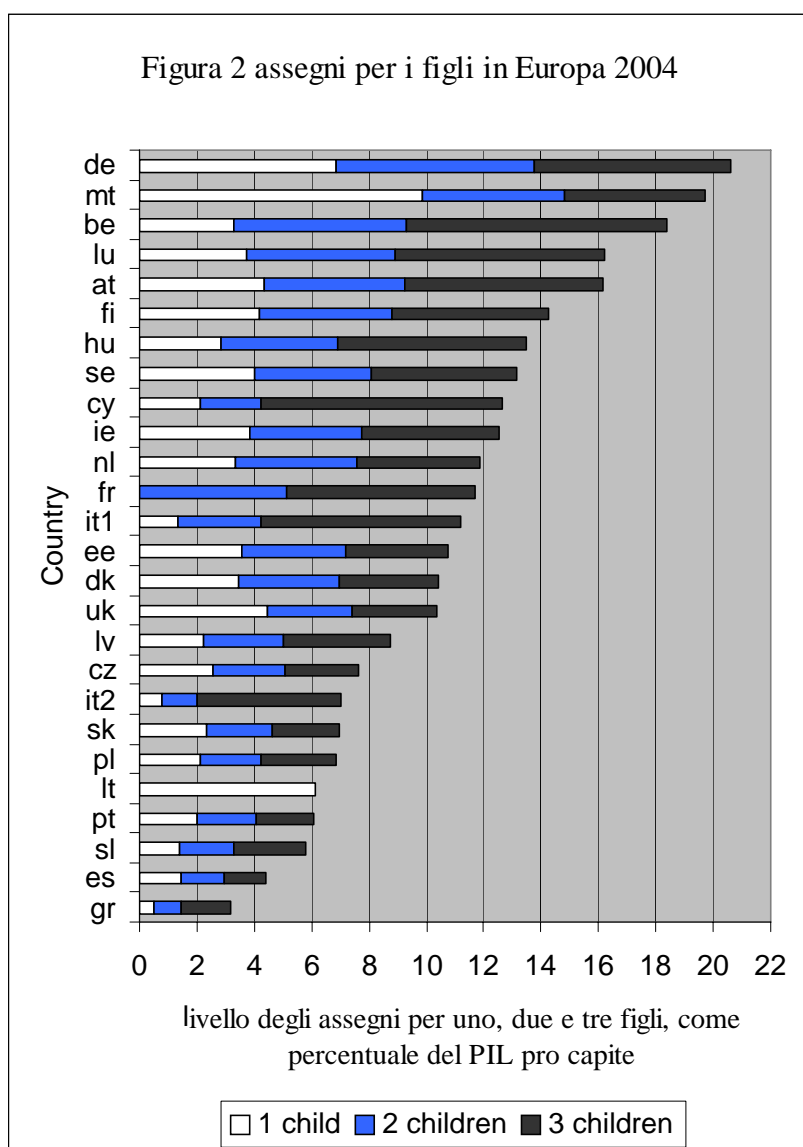
fonte: Plantenga and Remery 2005

Tab. 1 Tasso di copertura per i bambini in età prescolare in 13 paesi europei. Copertura solo tramite i servizi e copertura tenendo conto della combinazione congedi e servizi (effettiva). Bambini 0-3 e 3-6

Paese	Tasso di copertura dei servizi. Bambini 0-3 (%)	Tasso di copertura effettivo. bambini 0-3* (%)	Tasso di copertura bambini 3-6 (%)
Belgium (Flanders)	81	98	100
Denmark	56	91	93
France	43	79	100
Sweden	41	96	90
The Netherlands	35	47	100
Belgium (Francophone)	33	50	98
Slovenia	27	66	59
Estonia	22	79	79
Finland	21	95	70
Portugal	19	37	75
Lithuania	18	121	60
Latvia	16	53	75
Luxembourg	14	54	80

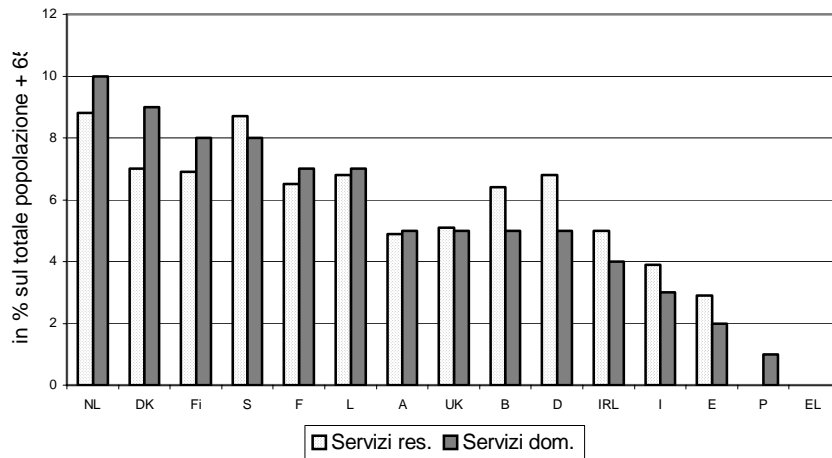
Spain	10	47	98
Austria	9	55	82
Czech Republic	8	88	85
Germany	7	43	89
Greece	7	20	60
Italy	6	26	93
Hungary	6	109	86
Poland	2	63	60
Slovakia	70

fonte: Plantenga and Siegel 2004



fonte : Bahle 2007, sulla base di dati OECD e MISSOC

Fig. 3 Anziani in istituto e anziani che ricevono assistenza domiciliare.EU 15: 1992-2000



fonte: Eurostat (2003), p.119

Quali dovrebbero essere gli obiettivi di una politica per le famiglie in un welfare rinnovato, adeguato alle nuove condizioni sia demografiche che del mercato del lavoro, attento a sostenere i diritti individuali, ma anche la voglia di assumere responsabilità durature verso altri?

A mio parere dovrebbero essere innanzitutto tre, tra loro in larga misura connesse: a) conciliazione tra partecipazione al mercato del lavoro e assunzione di responsabilità di cura per donne e uomini; b) sostegno al costo dei figli; c) benessere e pari opportunità tra i minori.

In questa prospettiva, occorre in primo luogo rendere esplicita, nelle sue conseguenze e nelle sue possibili alternative, la forte interferenza – per quanto riguarda l’accesso al reddito, ma anche per quanto riguarda l’organizzazione del tempo – che hanno l’organizzazione del lavoro e le politiche dei tempi di lavoro (includere le politiche di incentivazione alla occupazione femminile da un lato, gli interventi sulla età pensionistica dall’altro) sulla organizzazione della famiglia e sulle stesse possibilità di fare famiglia e sostenerne le responsabilità. Non si può auspicare una maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro, una maggiore flessibilità dei contratti di lavoro, l’innalzamento della età pensionistica e contestualmente la disponibilità delle reti familiari a farsi carico della fragilità in età anziana o per altre cause, la disponibilità dei giovani e in particolare delle donne ad avere figli, senza mutare l’organizzazione del tempo di lavoro, il sistema di protezione sociale e l’offerta di servizi. Finora la gran parte dei mutamenti sia delle condizioni nel mercato del lavoro che nei comportamenti e aspettative delle donne è stata fronteggiata pressoché dal lato delle famiglie, in particolare delle donne, con il risultato di produrre sovraccarichi di lavoro

(le donne italiane occupate e con carichi familiari in Italia hanno uno degli orari di lavoro complessivi più lunghi in Europa), lunghe dipendenze dei giovani dalla famiglia di origine con conseguente ritardo nella autonomizzazione e nella formazione di nuove famiglie, forte dipendenza degli anziani fragili dalla disponibilità di cure da parte della famiglia allargata – e una forte riduzione della fecondità. E' ora che qualche cosa avvenga sia sul fronte dei servizi che su quello della rete di sicurezza sociale. Il dibattito sulla flexicurity (questione in cui non a caso l'Italia è stata recentemente messa in mora dall'Unione Europea) va affrontato anche in questa ottica – ovvero includendo esplicitamente la questione del tempo della cura come tempo che non va imposto ma che va riconosciuto e garantito a chi è disponibile a spenderlo. In generale, la questione della cura – del diritto a riceverla e a darla, della divisione (e condivisione) delle responsabilità tra i diversi soggetti, entro la famiglia e tra questa e altri attori sociali – deve diventare centrale nelle politiche sociali così come è centrale per molti tratti nella vita delle persone e delle famiglie.

In secondo luogo, occorre un forte investimento sui bambini, i minori, i giovani, non tanto o prioritariamente in funzione pro-natalista, e neppure solo in termini di investimento nel capitale umano del futuro, ma in termini di uguali opportunità, di diritti di cittadinanza che non possono essere esclusivamente determinati dalla origine familiare. Anche se, insieme a serie politiche di conciliazione e ad ammortizzatori sociali adeguati a vite flessibili non solo per quanto succede nel mercato del lavoro, ma per quanto succede nella famiglia, un simile investimento avrebbe effetti probabilmente positivi sulla fecondità (nella misura in cui eliminerebbe alcune costrizioni) e sicuramente sul capitale umano (nella misura in cui aprirebbe a tutti i bambini buone chances di sviluppare le proprie capacità, oggi invece fortemente condizionate dalla origine sociale). L'Italia ha un'ottima tradizione di servizi per l'infanzia come servizi educativi e miranti allo sviluppo delle capacità dei bambini. In alcune regioni, come l'Emilia Romagna e in parte in Piemonte, i diritti dei bambini a risorse educative fin dalla più tenera età sono stati tradotti in legge regionali e hanno motivato non solo lo sviluppo di un raggio ampio di tipologie di offerta, ma anche la costruzione di sistemi integrati di attori, pubblici e privati. Nel 2006 questa ricca tradizione e le esperienze in cui si è consolidata hanno anche portato alla formulazione e presentazione di una legge di iniziativa popolare su “il diritto dei bambini e delle bambine all'educazione e all'istruzione dalla nascita ai sei anni”. Occorre solo che questa tradizione si generalizzi e divenga la norma, e che i servizi per l'infanzia, specie per la primissima infanzia, non vengano concettualizzati solo come strumenti di conciliazione ma anche come risorse positive e preziose per i bambini. Ma non ci si può fermare, naturalmente, ai servizi per l'infanzia. Come testimoniano i dati delle indagini PISA (si veda ad esempio Barbieri e Cipollone 2007) e recentemente anche il *Quaderno bianco sulla scuola (2007)*,

la scuola italiana non è all'altezza del suo compito di correzione delle disuguaglianze sociali nello sviluppo delle capacità. Non riesce neppure a contrastare adeguatamente il fenomeno degli abbandoni.

Non esiste uno strumento magico, un'unica misura risolutiva. Le politiche adeguate a quegli obiettivi non possono che essere un mix di trasferimenti monetari (inclusi gli indennizzi in casi di congedi per motivi familiari) e di servizi. E soprattutto devono disegnare un quadro coerente, ovvero dovrebbero evitare che i criteri e i meccanismi messi in opera in un campo (ad esempio nei trasferimenti monetari) non contraddicano gli obiettivi perseguiti in un altro (ad esempio le pari opportunità tra uomini e donne e la partecipazione al mercato del di queste ultime). Come ha osservato di recente anche Esping Andersen (2007) riferendosi ai paesi europei nel complesso, non si può neppure pensare che siano riforme a costo zero o quasi. Anche se possono essere concettualizzate come politiche complessivo di investimento, con effetti anche di allargamento sia della domanda di lavoro che della base contributiva, oltre che di valorizzazione delle capacità di tutti.

Appare inoltre chiaro che i trasferimenti monetari, pur importanti soprattutto dal punto di vista della equità tra individui e famiglie con carichi di dipendenza diversi, sono solo una parte di politiche che promuovano insieme l'assunzione di responsabilità familiari e l'equità tra i generi e le generazioni. Segnalo a questo proposito che i paesi che sembrano aver realizzato meglio un equilibrio tra diritti individuali e sostegno alle responsabilità famigliari sono quelli – gli scandinavi – che hanno adottato una prospettiva ampia di pari opportunità - tra uomini e donne, tra bambini, tra anziani fragili - e che sul piano dei trasferimenti monetari privilegiano i congedi genitoriali (in termini di durata e di indennizzazione) piuttosto che gli assegni per i figli (che pure ci sono, e di tipo universalistico) e le detrazioni fiscali e che investono molto in servizi. Contrariamente alle tesi di chi teme che un tasso di occupazione elevato, una certa de-istituzionalizzazione della famiglia (diffusione delle famiglie di fatto, elevati tassi di instabilità coniugale) e un welfare generoso e attento ai diritti individuali indebolisca le solidarietà famigliari, in questi paesi esse sembrano altrettanto, se non più, diffuse che in quelli Mediterranei. Sono soltanto meno esclusive, ovvero gli individui ne dipendono meno strettamente e coloro che se ne fanno carico ne sono meno schiacciati. A questo proposito, qualcuno li definisce il modello delle responsabilità miste, o condivise (ad esempio Motel Klingebiel et al. 2005). Sono anche i paesi che meglio sono riusciti a contrastare la povertà tra i minori (cfr. ad esempio Bradshaw 2006 e Fagnani e Math forthcoming). Insieme alla Francia - più generosa sul piano dei trasferimenti monetari per i figli e sul piano fiscale, ma molto

meno su quello dei congedi genitoriali e un po' di meno su quello dei servizi – inoltre, hanno oggi i tassi di fecondità più alti in Europa.

Tutto ciò suggerisce che un certo grado di de-familizzazione delle responsabilità, dei diritti, delle dipendenze, è uno strumento importante perché gli individui perseguano con un po' di agio il proprio desiderio di fare famiglia, ovvero di assumere stabilmente responsabilità verso altri, a prescindere dalla forma della coppia e talvolta anche a prescindere dalla coppia stessa, nella misura in cui le responsabilità familiari riguardano soprattutto i legami intergenerazionali.

Riferimenti bibliografici

Baldini M. Morciano M. Toso S., “Chi ha beneficiato delle riforme del nostro sistema di *tax-benefit*? Le ultime due legislature a confronto”, in A. Brandolini e C. Saraceno (a cura), *Povertà e benessere. Geografia delle disuguaglianze in Italia*, Bologna, il Mulino, pp.353-376.

Baldini M., Bosi P., Pacifico D., “Gli effetti distributivi dei trasferimenti *in kind*: il caso dei servizi educativi e sanitari”, in A. Brandolini e C. Saraceno (a cura), *Povertà e benessere. Geografia delle disuguaglianze in Italia*, Bologna, il Mulino, pp. 377-398

Anderson K.M. and Meyer T. (2006) “New social risks and pension reforms in Germany and Sweden. The politics of pension rights for childcare”, in K. Armingeon and G. Bonoli (eds.), *The Politics of Post-Industrial Welfare States*, London, Routledge, pp.171-191

Bahle T. (2007) “Family policy patterns in the enlarged Europe”, in J. Alber, T. Fahey and C. Saraceno (eds.), *Handbook of Quality of Life in the enlarged European Union*, London, Routledge, pp. 100-126

Barbieri G. e Cipollone P. (2007) “I poveri in istruzione”, in A. Brandolini e C. Saraceno (a cura), *Povertà e benessere. Geografia delle disuguaglianze in Italia*, Bologna, il Mulino, pp. 307-326

Bradshaw, Jonathan (2006) *A review of the comparative evidence on child poverty*, York, Joseph Rowntree Foundation, June

Colombo, A. (2003), Razza, genere, classe. Tre dimensioni del lavoro domestico in Italia, in *Polis*, XVII, N.2, agosto, pp. 317-342.

Esping Andersen G., “Children in the Welfare State” (1997) in G. Esping Andersen (ed.), *Family formation and family dilemmas in contemporary Europe*, Fundación BBKA, Bilbao, pp.223-264

- Fagnani I. and A. Math (forthcoming) “Policy packages for families with children in 11 European countries”, in Leira A. and C. Saraceno (eds), *Childhood: changing contexts*, Oslo, Elsevier, forthcoming
- Ferrera M. (1996) “Il modello di welfare del sud Europeo”, *Quaderni di Ricerca Poleis*, n. 5, Università Bocconi
- Gori, C. (2002), *Il welfare nascosto. Il mercato privato dell’assistenza in Italia*, Roma, Carocci
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Libro bianco sul welfare*, Roma, 2001
- Motel-Klingebiel, A., Tesch-Roemer, C. e Von Kondratowitz, H.J. (2005) „Welfare states do not crowd out the family: evidence for mixed responsibility from comparative analyses”, in *Ageing & Society*, 25, 863-882.
- Naldini, M. (2003), *The Family in the Mediterranean Welfare States*, London/Portland, Frank Cass.
- Naldini, M. (2006), *Le politiche sociali in Europa. Trasformazioni dei bisogni e risposte di policy*. Roma, Carocci Editore.
- Naldini, M. and Jurado, T. (forthcoming) “The Changing South European Family” (Chapter 8), In: Nikiforos Diamandouros, P.; Gunther, R. y Puhle, H.-J. (eds): *Democracy and Cultural Change in the New Southern Europe*, OUP.
- OECD (2001) *Employment Outlook, Balancing Work and Family Life; Helping Parents into Paid Employment* Paris: OECD
- Quaderno bianco sulla scuola* (2007) Ministero dell’Economia e delle Finanze e Ministero della Pubblica Istruzione, Roma, settembre
- Plantega J. and M. Siegel, “Childcare in a changing world”. Part I: European childcare strategy, prepared for the conference”Childcare in a changing world, Rijksuniversiteit Groningen, October 23-24 2004.
- Plantenga J. and C. Remery (2005), *Reconciliation of work and private life. A comparative review of thirty European countries*, Report of the EU Expert Group on Gender, Social Inclusion and Employment (EGGSIE), European Commission, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Saraceno, C. (2003b), “La Conciliazione di responsabilità familiari e attività lavorative in Italia paradossi e equilibri imperfetti”, in *Polis*, 17(2) 199-228.
- Saraceno, C.(2003a), *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, Bologna Il Mulino.