



**Le politiche familiari in Italia:
problemi e prospettive
(il Piano nazionale e la proposta del *family mainstreaming*)**

Pierpaolo Donati
Direttore scientifico
Osservatorio Nazionale sulla Famiglia

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

Parte I: L'Italia e L'Europa

2. Un nuovo interesse per la famiglia a livello europeo: ma con molte incertezze e dilemmi.
3. La UE ha bisogno di tematizzare i dilemmi della famiglia.
4. Le politiche nazionali della famiglia: la necessità di un nuovo welfare che sostenga i beni relazionali della famiglia.

Parte II: La proposta di un Piano nazionale e del *family mainstreaming*

5. La situazione della famiglia in Italia e il suo Piano nazionale.
6. Conclusioni: la proposta del *family mainstreaming*.

Bibliografia

Tabelle

Abstract

L'Europa sta sperimentando una rivoluzione nelle strutture e nei comportamenti familiari che Donati denomina 'morfogenesi della famiglia'. Le politiche sociali fanno fatica a seguire questi cambiamenti. In generale, i governi e i Parlamenti si adattano a quanto accade. Essi cercano di aiutare gli individui a migliorare le loro opportunità di vita come individui, ma rinunciano a sostenere la famiglia in quanto istituzione. Ci si chiede allora se abbia ancora un senso parlare di 'politiche familiari', dato che il loro oggetto-soggetto, cioè la 'famiglia', diventa un'etichetta priva di contenuti. Tuttavia la maggior parte della gente riconosce che occorre promuovere delle politiche familiari. Ma allora di che cosa parliamo?

Posto in termini semplici, l'interrogativo è: *dobbiamo accettare gli attuali fenomeni di morfogenesi familiare come un processo di evoluzione inevitabile e necessaria*, che non può e non deve essere guidato da altri che non siano gli individui stessi che lo vivono, *oppure dobbiamo darle un senso collettivo, comune, e governarla nell'interesse generale?* In questo secondo caso, che cosa fare?

Questo è il problema che viene discusso nella relazione. Le politiche familiari, infatti, si configurano diversamente a seconda di come si risponde a tali domande. La relazione intende innanzitutto definire la nuova frontiera delle politiche familiari: come interpretare e affrontare la morfogenesi della famiglia. Poi si tratta di esaminare come l'Unione Europea si stia muovendo nel campo delle politiche familiari, dato che esistono molte incertezze e dilemmi che vanno tematizzati. La tesi di Donati è che le politiche nazionali della famiglia hanno necessità di progettare un nuovo welfare che sostenga i beni relazionali della famiglia. Per raggiungere questo scopo occorre adottare il *family mainstreaming*.

Questi temi vengono illustrati con riferimento particolare alla situazione della famiglia in Italia. Viene delineato il suo Piano nazionale di politiche familiari. Infine viene affrontata la questione cruciale: fino a che punto la politica può influire sul benessere della famiglia?



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

1.1. Il problema.

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

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

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

1.2. La morfogenesi e la sua interpretazione.

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

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



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

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

Della morfogenesi familiare c'è ampia documentazione statistica. Ma l'interpretazione che di questi dati offre la cultura dominante in Europa lascia alquanto perplessi.

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

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

Certo si ammette che alcuni possano aderire anche a forme più stabili e impegnative di famiglie. Ma queste sono considerate un'eccezione e comunque fuori della traiettoria dell'evoluzione. In futuro, così si dice, la famiglia sarà una convivenza



puramente affettiva tra persone che possono revocare in ogni momento questa loro appartenenza. Si ignora che, nel frattempo, cresce il numero delle persone che vivono una vita infelice a causa del diffondersi di questa mentalità. Di fatto, le statistiche ufficiali non riportano i dati sulle connessioni fra le dinamiche delle relazioni familiari 'pluralizzate' e i malesseri, i disagi, le patologie individuali e sociali.

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

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

Le persone mancano di relazioni *primarie* significative. Da questa mancanza deriva la spasmodica ricerca di una forma di convivenza quotidiana con altri significativi che si pensa possa essere fonte di emozioni e affetti per il proprio *ego*. Lo si chiama 'individualismo emancipatore' (Corcuff, Ion, De Singly 2006), che è una nuova versione della teoria dell' 'individualismo istituzionalizzato', la quale è stata ed è tuttora il pilastro della costruzione della società occidentale.

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

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

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



Parte I: L'Italia e l'Europa

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

2.1. La UE e la politica familiare.

La UE mostra un crescente interesse per la famiglia e, al contempo, una sostanziale 'neutralità' etica e politica.

Da alcuni anni assistiamo ad un nuovo interesse dei Paesi Europei nei confronti della famiglia e delle sue vicissitudini. Quasi tutti i Paesi si stanno mobilitando per ridefinire e rilanciare le politiche sociali di sostegno alla famiglia.

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

Tra i documenti più interessanti degli ultimi anni vanno segnalati il capitolo del *Joint Report on Social Inclusion* dedicato al tema '*Preserving family solidarity*' (Commission of the European Communities 2003) e i papers che ne sono seguiti a riguardo dei problemi di solidarietà fra le generazioni. Non c'è dubbio che la Commissione Europea da vari anni dimostri un certo interesse per i temi della famiglia e cerchi di sensibilizzare i Paesi Membri a confrontarsi fra di loro per promuovere politiche familiari (*family friendly*) più attive e progettuali. Non sarà inutile ricordare che, in parallelo, anche il Consiglio di Europa e l'OECD non hanno smesso di interessarsi alle tematiche familiari e continuano a produrre importanti ricerche e documenti ⁽¹⁾.

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

Dopo la famosa Comunicazione della Commissione europea sulle politiche familiari dell'agosto 1989 ⁽²⁾ e il crescente impegno assunto durante gli anni 1990 nei confronti delle tematiche familiari (Donati, Ferrucci 1994), in particolare con l'istituzione dell'Osservatorio Europeo sulla famiglia e i suoi numerosi Rapporti (Dumon ed. 1994), la UE si è sempre più ritirata da un coinvolgimento diretto sulle politiche familiari, in considerazione del fatto che i Trattati internazionali (confluiti nel Trattato Costituzionale) statuiscono che la famiglia è materia lasciata agli Stati membri in base al cosiddetto 'principio di sussidiarietà'. Lo stesso Osservatorio europeo sulla famiglia, dopo varie vicissitudini, è stato praticamente cancellato, anche se vengono dati

¹ L'OECD sta realizzando un particolare programma di ricerca per delineare gli scenari sulle tendenze della famiglia nell'anno 2030 (cfr. OECD, "*The Future of the Family in OECD Countries*", 2010). Il disegno di ricerca è chiaramente ispirato da una impostazione economicistica e tecnocratica che vede il futuro della famiglia in dipendenza da come andrà l'economia (mercati) e l'adozione delle innovazioni tecnologiche. Le politiche sociali non sono viste come fattori influenti sui fenomeni familiari, ma invece come interventi *ex post* per compensare i deficit e i fallimenti del mercato e della tecnologia.

² Commission of the European Communities, *Communication from the Commission on Family Policies*, Brussels, 8 August 1989, COM(89), 363 final. Su tale documento e le vicende dell'epoca, si veda la discussione riportata nel volume Donati, Matteini (a cura di) 1991, specie alle pp. 65-99.



finanziamenti a reti europee di ricerca demografica e sociale sulla famiglia, come ad esempio la *Family Platform* ⁽³⁾.

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

Questo stato di cose indica che la UE ha un atteggiamento equivoco verso le tematiche familiari. Non è difficile dire perché le cose stiano così. Da un lato, la famiglia è considerata un tema 'sensibile', sul quale esistono molte e diverse visioni, che lo rendono un tema altamente conflittuale. Dall'altro, la l'UE non può esimersi dall'affrontare il destino presente e futuro della famiglia. Lo dimostrano le molte Raccomandazioni e Documenti orientativi, riguardanti in particolare i rapporti fra le generazioni, i temi della riconciliazione tra famiglia e lavoro. Si vedano in particolare la Comunicazione della Commissione UE del 10 maggio 2007 dal titolo 'Promuovere la solidarietà fra le generazioni' e i documenti (in particolare la Nota del Consiglio della UE del 23 maggio 2007) circa l'importanza di promuovere politiche *family friendly* e istituire l'*Alleanza per le famiglie* a livello europeo (la documentazione si trova in Donati, Prandini 2008).

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

Le dichiarazioni degli uomini politici non aiutano a fare chiarezza. Essi sono soliti esaltare la famiglia come il fondamento della società, la qual cosa sembrerebbe essere un riconoscimento di un preciso soggetto sociale. Ma non è così. La famiglia è identificata con relazioni calde e amorevoli. Viene riconosciuta l'esistenza di uno spettro crescente di tanti modi diversi di fare famiglia che vengono interpretati come

³ La Family Platform (SSH-2009-3.2.2 Social platform on research for families and family policies) è una rete di ricerca finanziata dalla UE nel contesto del 7th Framework Programme (€1,400,000) e ha la durata di 18 mesi (Ottobre 2009 – Marzo 2011).



ricchezza, senza dire in che cosa tale ricchezza consista. Il compito della politica nei confronti della famiglia viene inteso come sostegno agli individui nei loro compiti di cura reciproca ⁽⁴⁾. Il che conduce a definire la famiglia come una convivenza fra (almeno) un adulto che si prende cura di (almeno) un altro soggetto debole, come un bambino o un anziano. La famiglia, insomma, viene intesa come il luogo delle cure (supposte) amorevoli.

È evidente che l'UE stenta a formulare una politica familiare esplicita e diretta. Essa si limita a trattare le problematiche familiari da altre angolature. Le preoccupazioni fondamentali sembrano essere: (i) il declino demografico (bassa natalità/fecondità) e i correlati problemi di riproduzione della popolazione e di solidarietà fra le generazioni; (ii) il ruolo della donna dal punto di vista della sua partecipazione al mercato del lavoro e a tutte le opportunità sociali su basi di parità (*gender mainstreaming*); (iii) la mancata inclusione sociale degli individui a causa di pesanti carichi familiari. Ciò significa

⁴ Emblematico mi sembra il documento che presenta un recente Rapporto del Governo britannico. Ministerial Foreword (Cabinet Office 2008): "Families are the bedrock of our society. They nurture children, help to build strength, resilience and moral values in young people, and provide the love and encouragement that helps them lead fulfilling lives. Extended family members provide one another with support throughout life, especially in difficult times and during critical moments, such as when a child is born, when a couple is separating or when relatives need caring for. It is within families that a sense of identity develops, and cultural and social values are passed on from one generation to the next. We often take for granted the fact that families are unparalleled in the sheer range of what they do and provide for us. The family has also shown itself able to endure, shape and adapt to changes in social and economic circumstances, and it continues to do so today. So we see an increasing range of family structures, to the extent that there is arguably no longer a one size fits all family in Britain today. But this is diversity and not decline. *Warm, loving and stable relationships matter more for our happiness and wellbeing than the legal form of a relationship.* And while marriage will remain of central importance, the reality in many people's everyday lives is that more and more families experience a range of family forms throughout their life time. There is no single family form that guarantees happiness or success. All types of family can, in the right circumstances, look after their family members, help them get on in life and, for their children, have high hopes and the wherewithal to put them on the path to success. *Families are inherently private, of course. But because it is so important to all of us that our children achieve the best they can in life, in every way, Government also has a duty to think about the kind of support families might need to fulfil the key role they play in society.* We know that all families benefit from support at some time or another. Some families need and want more support than others. That support must come hand in hand with the recognition that families have responsibilities too, to family members and to others in society. For a minority of families, a concern for fairness means on occasions these responsibilities must be enforced. There may still be some who argue that governments should stay out of family policy.

We heard these arguments when we first introduced measures to empower families to make choices about their work life balance –including the right for parents of young children to ask for flexible working; provided support for families such as child tax credits and working family tax credits; and created nearly 3,000 Children's Centres around the country and invested more than £100 million to expand our network of Parent Support Advisers. But these measures are patently not about government dictating, but about empowering families and enabling them to make the right decisions for them. These successful policies are good examples of how Government can help strengthen families enabling them to help themselves and reduce the pressures they face. This paper and the family policy principles it sets out will, we hope, stimulate further discussion which will continue to inform our work and underpin our ambition for a truly family friendly Britain. (Beverly Hughes, Minister of State for Children, Young People and Families; Liam Byrne, Minister of the Cabinet Office).



adottare una posizione neutrale di fronte ai dilemmi principali che riguardano il presente e il futuro della famiglia in quanto tale. Quali sono i dilemmi cui mi riferisco?

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

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

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

(I) *L'osservazione descrittiva* (le informazioni raccolte sono insoddisfacenti).

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

Un esempio per tutti. Le indagini statistiche rilevano i fenomeni di frammentazione, disgregazione e deistituzionalizzazione della famiglia. Se ne deduce che la famiglia è soggetta ad una sorta di legge di 'semplificazione' progressiva, fino alla evaporazione di una precisa struttura, che la porterebbe a divenire un insieme casuale e ristretto di individui e di relazioni privatizzate. In realtà, questi risultati sono dovuti a tre fatti principali: primo, non vengono raccolti dati su altri fenomeni, quelli che riguardano le reti familiari e parentali allargate e le nuove aggregazioni familiari (tra cui le nuove comunità familiari); secondo, il discorso sulle funzioni sociali della famiglia è sottovalutato o è dato per scontato, nel senso che viene limitato alle responsabilità reciproche dei conviventi, anziché osservare anche il ruolo della famiglia nella società più ampia⁵); terzo, non vengono raccolti sufficienti dati sulle correlazioni fra le attuali trasformazioni familiari e i malesseri, disagi, patologie individuali e collettivi.

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

In sostanza, *l'approccio scientifico adottato per descrivere i mutamenti della famiglia è largamente di tipo positivistic ed evolucionistico*. Si sottolinea l'emergere di una pluralità di forme familiari, laddove la 'pluralità' è intesa nel senso di equiparare la famiglia ad un aggregato qualunque di individui legati fra loro essenzialmente da affetti privati. La definizione di famiglia, ciò che essa significa per le persone e come la vivono, non proviene dagli stessi soggetti, ma è determinata prevalentemente dai ricercatori. Alla fine, per evitare giudizi di valore, la famiglia viene semplicemente definita come una rete di sostegno alle persone, che ha differenti sotto-sistemi e in cui

⁵ Un Rapporto francese ha chiarito bene questi aspetti (Godet, Sullerot 2005).



ogni individuo ha una crescente autonomia nel definire i suoi confini familiari, inclusi i diritti e i doveri ⁽⁶⁾.

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

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

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

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

Il dilemma che troviamo a questo proposito è il seguente: dobbiamo dare un senso ai cambiamenti in atto oppure dobbiamo considerarli neutri dal punto di vista dei valori in gioco? Se, infatti, hanno un senso per l'esistenza umana delle persone, allora essi implicano una valutazione. Con ciò non intendo dire che si debbano dare dei giudizi moralistici, ma che vadano valutati dal punto di vista sociologico gli effetti sociali che i cambiamenti familiari producono. Se le analisi statistiche debbono servire a qualcosa, a me sembra necessario che esse ci dicano se i fenomeni in atto creano dei beni relazionali oppure invece dei mali relazionali ⁽⁷⁾. I fenomeni di cui trattiamo non sono mai 'neutri' (nel senso che non producono né beni né mali relazionali), perché di fatto generano gli uni oppure gli altri.

⁶ "As a person-supporting network", which has different subsystems and in which there is 'a growing autonomy of each individual to define his or her family boundaries, including rights and obligations' (Dumon 1997: ch. 11).

⁷ Sui beni/mali relazionali si veda Donati, Solci (2011).



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

(III) *Il discorso sulle politiche familiari* (le politiche familiari hanno senso se la famiglia esercita delle funzioni sociali: ma la famiglia ha oppure non ha delle funzioni pubbliche e sociali?).

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

Due esempi. (a) Si dice che fare politiche che favoriscono l'occupazione dei genitori sia un incentivo o comunque un aiuto a fare famiglia, ma, in realtà, la connessione fra le due cose non è più vera come lo è stato un tempo; adesso l'una cosa non implica affatto l'altra. (b) Si dice che, sollevando gli individui dai loro carichi familiari, si favorisce una vita familiare più serena e felice; ma ciò non è sicuro, anzi in molti casi, gli effetti pratici non vanno in tale direzione. Qui il dilemma è il seguente: le politiche familiari dovrebbero individuare le funzioni sociali della famiglia che sono mediazioni fra l'individuo e la società, ma le funzioni non sono identificate, non sono né esplicitate né riconosciute.

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

È indubbio che assistiamo ad una crescente privatizzazione della famiglia, a cui corrisponde una legislazione che la asseconda in tanti aspetti, salvo poi rilevare che la privatizzazione ha degli effetti negativi sul piano pubblico che vanno regolati (è questo il modello *lib/lab* di politiche familiari). Ma ci si chiede: se la famiglia diventa una 'invenzione soggettiva' (come affermano Beck e Beck-Gernsheim 2004), che conseguenze ci saranno sulla coesione sociale e culturale? Se le politiche familiari si traducono solo in diritti individuali a poter costruire relazioni qualunque, dove sta la specificità delle politiche familiari? In breve: la famiglia è solo una fatica, un vincolo, un costo, un carico per gli individui e un peso per la società oppure è anche un valore sociale aggiunto che deve essere riconosciuto e sostenuto da parte di tutte le istituzioni, e in particolare dal sistema politico-amministrativo? Ma in quest'ultimo caso, come intervenire?



Vorrei dunque osservare che l'UE si trova a dover fronteggiare dei dilemmi che sono ineludibili, ma che la UE di fatto non riesce a tematizzare come problemi comuni. In assenza di risposte a questi dilemmi, le dinamiche sociali sono lasciate ad un'evoluzione guidata dai mercati e dalle tecnologie (si veda la ricerca OCSE citata nella nota 1).

La mia argomentazione è che occorra tematizzare i dilemmi, evitando l'atteggiamento oggi tanto diffuso di rimuoverli e metterli in latenza. Infatti, ignorare i dilemmi o lasciarli al destino cieco dell'evoluzione non è un buon servizio alla felicità delle persone e dei popoli (pr. 3). In secondo luogo, dobbiamo rivedere gli schemi concettuali con cui vengono disegnati e implementati i sistemi di welfare (pr. 4). In seguito, darò una lettura del caso italiano e del progetto di formulare un Piano nazionale di politiche familiari con il quale offrire un contributo originale alla definizione delle politiche familiari in Europa (pr. 5).

3. La UE ha bisogno di tematizzare i dilemmi della famiglia.

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

(i) Pluralità e specificità delle forme familiari.

La morfogenesi produce una pluralità di forme familiari, ma queste diverse forme devono avere qualcosa in *comune* affinché si possa parlare in senso *specifico* di relazioni familiari. La relazione di cura non è specifica della famiglia. La specificità della famiglia è data dal fatto che si tratta di una relazione di coppia che è potenzialmente generatrice di figli oppure quanto meno di una relazione tra genitore e figlio. Sono dunque queste relazioni a costituire una famiglia, non altri tipi di relazione (Donati 2001).

(ii) La valutazione della morfogenesi familiare.

La morfogenesi familiare contiene aspetti fisiologici e altri che non lo sono. La valutazione deve essere fatta dal punto di vista della qualità delle relazioni umane e sociali che una concreta forma morfogenetica esprime. Se la qualità si manifesta con la produzione di beni relazionali, allora è fisiologica. La qualità diventa patologica quando genera dei mali relazionali.

(iii) Quando una politica sociale è familiare?

Le politiche sociali possono essere definite come 'familiari' a condizione che abbiano come obiettivo il 'fare famiglia', non altri scopi, seppure nobili e positivi, come ad esempio sostenere l'occupazione, la natalità, le pari opportunità, la lotta contro la povertà e l'inclusione sociale. Non sempre, infatti, queste ultime politiche, essendo implicite e indirette nei confronti delle relazioni familiari, promuovono il fare famiglia. Lo facevano nei tempi passati, quando i nessi causali (trovare lavoro-casa e sposarsi-avere figli) erano normativamente attesi dalla società. Ma ciò non avviene più in tempi



di globalizzazione e di morfogenesi senza vincoli (*unbound morphogenesis*) della società. Pertanto non possono essere automaticamente definite come sostegno e promozione del valore sociale della famiglia. Una politica è familiare se mira esplicitamente a sostenere le funzioni sociali e il valore sociale aggiunto della famiglia come tale, in particolare la famiglia come capitale sociale (Donati 2003a).

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

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

4.1. L'obsolescenza del modello di Esping-Andersen.

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

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

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

I dilemmi pratici sono collegati agli effetti perversi di svuotamento delle relazioni familiari e alle varie trappole (della povertà, di *gender*, ecc.) che emergono nonostante le buone intenzioni degli attori. Tutti questi esiti negativi sono dovuti al modo di operare del welfare state tradizionale (Donati 2007).

Anni fa, in un libro che ha avuto molta fortuna, G. Esping-Andersen (1990) teorizzava l'esistenza di 'tre mondi del welfare' (liberale, socialista e corporativo) identificando tre aree geo-politiche e tre correlati modelli (rispettivamente inglese-anglosassone, scandinavo e europeo-continentale) a cui veniva aggiunto un modello residuale per il Sud Europa (quello 'mediterraneo').

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

In primo luogo, la globalizzazione erode le basi ideologiche tipicamente moderne dei sistemi di welfare. In secondo luogo, i processi di globalizzazione



inducono nuove dinamiche, che consistono nel fatto che, mentre si registrano alcune convergenze fra i diversi Paesi, permangono e risorgono delle consistenti differenze legate alle tradizioni locali (Oorschot, Opielka, Pfau-Effinger eds. 2008), e soprattutto emergono nuove differenze dovute alle specificità dei singoli contesti territoriali (Donati 2003b).

La cosiddetta ‘modernizzazione riflessiva’ (Beck, Giddens, Lash 1994) spazza via i modelli ideologici tipici dell’800 e del ‘900. Dalla Scandinavia alla Gran Bretagna, dall’Europa centrale all’Europa meridionale, prevalgono tendenze che non possono essere più ricondotte ai modelli del passato. Le nuove tendenze presentano alcuni tratti simili, ma contengono anche differenze legate a punti di partenza diversi e a elaborazioni socio-culturali locali.

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

4.2. Il nuovo scenario.

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

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

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

Questo modo di concepire il benessere delle famiglie è basato su un principio: mobilitare le risorse umane, sociali e materiali per *sostenere i beni relazionali della famiglia* ⁽⁸⁾.

⁸ Sui beni relazionali: cfr. Donati e Solci (2011).



La domanda diventa: quali sostegni di politica sociale per una famiglia che si configura come relazione sociale in continua transizione?

Occorre fare un grande sforzo di immaginazione. È urgente fare un salto di qualità e passare da politiche rigide e frammentate (non relazionali) a *politiche relazionali* del welfare e dei servizi alle famiglie in generale. Sintetizzo le politiche familiari negli ultimi decenni in uno schema. La Tab. 1 indica la direzione che queste politiche dovrebbero prendere a fronte dei processi di morfogenesi ‘senza vincoli’ nella quale siamo entrati con i processi di globalizzazione.

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

Se partiamo dal secondo dopoguerra, possiamo dire che, grossomodo fino agli anni 1970, i modelli familiari prevalenti sono stati abbastanza stabili, con transizioni familiari definite. Per quanto concerne le politiche sociali, si è proceduto con misure di carattere normativo (politiche condizionali e di istituzionalizzazione) che hanno cercato di assistere le famiglie con interventi di tipo compensativo e di riparazione dei deficit familiari.

A partire dalla metà degli anni 1970, si è affermata una linea teorica e pratica di forte deistituzionalizzazione della famiglia nella società. Essa è stata accompagnata da una certa liquefazione dei modelli familiari. Contemporaneamente, è stato posto l’accento sul carattere preventivo degli interventi. Di fatto, comunque, le pratiche sociali di tutela della famiglia si sono sempre più ispirate ad un’etica di individualismo emancipatore, che si è avvalso di strategie ‘opportunistiche’ (*muddling through*), volte a



cercare soluzioni che, in linea di principio, dovevano aumentare il benessere degli individui sollevandoli dai loro carichi familiari.

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

Parte II: La proposta di un Piano nazionale e del *family mainstreaming*

5. La situazione della famiglia in Italia e il suo Piano nazionale.

5.1. Le peculiarità dell'Italia e la sua arretratezza.

Il caso italiano è abbastanza unico nel panorama europeo. Le tendenze socio-demografiche vanno nella stessa direzione dei Paesi del Centro-Nord Europa, ma con tassi più ridotti per quanto riguarda la frammentazione della famiglia: le percentuali di separazioni e divorzi sono inferiori alla media europea, e così pure le percentuali di convivenze di coppia e di coppie omosessuali (Banens 2010). Tuttavia gli indicatori di allentamento delle relazioni familiari, quali sono ad esempio la crescita percentuale dei figli nati fuori del matrimonio e la diminuzione dei tassi di matrimoni (soprattutto dei matrimoni religiosi) mostrano che anche l'Italia va incontro a rapidi cambiamenti.

Dal punto di vista demografico, l'Italia si distingue rispetto alla media europea per la bassa natalità, il forte invecchiamento della popolazione, l'età più avanzata al primo matrimonio, la maggiore presenza di figli adulti nella famiglia di origine.

Si direbbe che la famiglia italiana, seppure con significative differenze regionali (soprattutto fra Nord e Sud), reagisca ai processi di modernizzazione secondo un *pattern* culturale assai diffuso che ha la seguente caratteristica. Dovendo affrontare situazioni di crisi economica (la disoccupazione, soprattutto dei giovani e al Sud, la diminuzione del reddito spendibile, la riduzione della spesa pubblica per il welfare), la famiglia media italiana si chiude in se stessa, rinuncia ad avere un figlio in più, che pure desidera, rinuncia alla trasmissione generazionale e non emancipa i figli.

In tal modo la famiglia italiana si trincerava dietro le sue risorse e fa fronte alle ricorrenti crisi economiche e sociali rimandando la scelta di avere un figlio. Il fatto di dilazionare i tempi della procreazione implica che, all'incirca ogni due generazioni, ne venga 'saltata' una, perché nel frattempo una generazione di nuovi nati non viene all'esistenza.

A fronte di tutto ciò, vari demografi e sociologi parlano, da almeno due decenni, di un 'suicidio demografico' dell'Italia.



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

Si osservi che, dal punto di vista della distribuzione delle risorse materiali, l'Italia presenta i tassi più elevati di povertà familiare (cioè dovuta al fattore famiglia) rispetto alla media europea (cfr. in allegato le tabelle 1-5 su dati OCSE). Il punto che si deve sottolineare sta nel fatto che, in Italia, i cosiddetti 'carichi familiari' ⁹ rappresentano il principale fattore sociale che porta le persone nell'area della povertà (assoluta e relativa), soprattutto per quanto riguarda le famiglie numerose.

La tab. 1 mostra che, rispetto ai maggiori Paesi europei, l'Italia è la penultima per il livello di vita, per livelli di disuguaglianze e per il tasso di povertà. Analizzando i dati demografici ed economici insieme, si osserva che in Italia la famiglia è il fattore che maggiormente incide su questi indicatori. La tab. 2 compara gli indici di povertà secondo le più significative scale di equivalenza. Le tabelle 3 e 4 dicono chiaramente che l'Italia penalizza soprattutto le famiglie con figli. In effetti non è la condizione anziana quella più povera. La tab. 5 mostra che l'Italia ha il tasso più elevato di anziani (> 65 anni), nelle varie condizioni familiari, e tuttavia la condizione degli anziani non è peggiore che negli altri Paesi, anzi è tra le migliori. Dunque, il problema della povertà in Italia coincide con quello delle nuove generazioni: in questo Paese sono i figli che rendono povere le famiglie, ovviamente non per colpa loro, ma per il modo in cui il sistema societario (*in primis* quello fiscale) distribuisce le risorse (Donati a cura di 2010).

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

Se si considerano comunque le tendenze all'invecchiamento e alla frammentazione della famiglia (si riduce l'ampiezza media della famiglia e aumentano le famiglie cd. Uni personali, soprattutto di persone anziane), è chiaro che nei prossimi anni la famiglia italiana sarà sempre meno in grado di agire come ammortizzatore

⁹ Il termine 'carico familiare' è notoriamente obsoleto se lo si riferisce alla figura della 'casalinga', tuttavia mantiene un certo significato se riferito ai figli dipendenti e ad altri membri deboli della famiglia, come possono essere i disabili e gli anziani non autosufficienti.



CONFERENZA NAZIONALE DELLA FAMIGLIA

FAMIGLIA: STORIA E FUTURO DI TUTTI

MILANO, 8-10 NOVEMBRE 2010

sociale per le persone più deboli (quali sono i disoccupati, disabili, anziani non autosufficienti, *drop out*). Ciò porterà ad un ciclo involutivo, caratterizzato da una crescente frammentazione dei nuclei, da un incremento delle famiglie anziane non autosufficienti e da un mancato ricambio generazionale, che sarà solo in parte compensato dalla immigrazione,.

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

Il sistema politico-amministrativo centrale destina una quota minima del PIL alle politiche familiari (stimabile tra l'1,2 e l'1,4% nel 2009, un dato inferiore agli ultimi anni del Novecento) e non interviene sulle tendenze socio-demografiche, né per legittimarle, né per contrastarle. A livello nazionale, le politiche familiari sono centrate sulla lotta alla povertà e in qualche misura a favore di una maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro, con ciò che può sostenere l'occupazione femminile, come i servizi per la prima infanzia. Nel luglio 2010 il Governo centrale ha approvato il *Piano nazionale per l'infanzia* che prevede aiuti alle famiglie con figli minori, in termini soprattutto di servizi alle persone, ma è dubbio che tali misure possano essere attuate a causa della mancanza di risorse finanziarie.

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

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

Il Ministero dell'Economia ha stimato che tale percentuale sia salita all'1,4% del PIL nel 2009 (ma la cosa è da verificare). In ogni caso, l'Italia rimane ancora lontana dal 3,7% di spesa sul Pil registrato in Danimarca, dal 3% in Svezia, dal 4,0% della Francia, dal 2,8% della Germania.

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



Tab. 2- Spese sociali (% sul PIL) per maternità e famiglia nei Paesi della UE (2008).

UE-15: DANIMARCA 3,7% LUSSEMBURGO 3,2% SVEZIA 3,0% FINLANDIA 2,9%
GERMANIA 2,8% AUSTRIA 2,8% FRANCIA 2,5% IRLANDA 2,6% BELGIO 2,0%
OLANDA 1,6% REGNO UNITO 1,5% GRECIA 1,5% PORTOGALLO 1,2% SPAGNA 1,2%
ITALIA 1,2%

MEDIA UE-15 = 2,1%

UE-27: UNGHERIA 2,8% CIPRO 2,0% SLOVENIA 1,8% REPUBBLICA CECA 1,7%
ROMANIA 1,7% SLOVACCHIA 1,5% ESTONIA 1,4% BULGARIA 1,3% LETTONIA 1,2%
LITUANIA 1,2% MALTA 1,1% POLONIA 0,8%

MEDIA UE-27 = 2,0%

Fonte: "Relazione generale Sulla situazione economica del paese 2009" del ministero dell'economia.
N.B. Questi dati sono poco affidabili e in certi casi altamente discutibili. La Francia, ad esempio, osserva che la sua percentuale è pari al 4,0% del PIL e non al 2,5%.

5.2. Novità a livello locale.

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

A partire dal 1989, quasi tutte le Regioni italiane hanno approvato leggi di promozione delle politiche familiari (Solci 2007). I problemi, a questo riguardo, non stanno tanto nelle normative, ma nelle risorse messe a disposizione per realizzarle in pratica.

La Provincia di Trento appare fra le più attive, e ha lanciato un Libro Bianco sulle politiche familiari, con il quale ha avviato l'iniziativa originale del 'Distretto famiglia'. Inoltre si appresta ad approvare una originale legge di politiche familiari e per la natalità.

Varie Amministrazioni regionali e comunali hanno assunto iniziative promozionali di servizi *family friendly*, come il 'Marchio Famiglia' e la *Family Card* per le famiglie numerose.

Varie amministrazioni locali hanno modificato l'ISEE per renderlo più equo nei confronti delle famiglie numerose. Il Comune di Parma ha adottato un particolare 'quoziente familiare' (si tratta di una modificazione dell'ISEE a favore delle famiglie numerose) e si propone di costruire un Network di città 'amiche della famiglia'.

Tutte queste innovazioni hanno tuttavia un respiro corto e richiedono un quadro più ampio e organico per diventare una efficace politica familiare. A questa esigenza risponde l'elaborazione di un Piano nazionale delle politiche per la famiglia.

5.3. Il Piano nazionale delle politiche per la famiglia

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

L'elaborazione di tale Piano è in corso. L'intenzione dell'Osservatorio Nazionale sulla Famiglia che lo sta predisponendo con il Dipartimento per le politiche familiari è chiara: si tratta di non cedere né all'individualismo istituzionalizzato, né ad una concezione neutra e puramente aggregativa di famiglia; si tratta invece di capacitare



la famiglia come soggetto sociale tramite il sostegno alle sue relazioni interne ed esterne in modo da promuovere le sue funzioni sociali.

I principi ispiratori del Piano, che è denominato 'L'Alleanza italiana per la famiglia', sono i seguenti.

Cittadinanza sociale della famiglia. L'obiettivo è promuovere interventi che favoriscano la costituzione e lo sviluppo della famiglia come soggetto sociale avente diritti propri, supplementari rispetto ai diritti individuali, in rapporto alle funzioni sociali svolte dal nucleo familiare (secondo il dettato degli artt. 2, 3, 29, 30, 31 della Costituzione).

Politiche esplicite sul nucleo familiare. Gli interventi debbono essere mirati, per quanto possibile, sulla famiglia come luogo della solidarietà relazionale fra coniugi e fra generazioni (anziché affrontare solo singole categorie sociali – come il bambino, la donna, l'anziano, ecc. - nella supposizione, del tutto astratta, che aiutando tali destinatari venga sostenuta la famiglia). Alcuni di questi *entitlements* vanno alle persone come soggetti individuali di diritti (per es. il nido per il bambino, l'assistenza domiciliare al disabile o all'anziano non autosufficiente) e pertanto non richiedono un riferimento al legame di coppia (non richiedono il requisito del matrimonio dei genitori del bambino che va al nido o della persona da assistere). Altri interventi, invece, riguardanti l'imposizione fiscale sul reddito familiare complessivo, ossia benefici o vantaggi concessi sulla base del reddito familiare totale, a legislazione vigente, richiedono il riferimento all'esistenza di un vincolo legale nella coppia di riferimento, perché, in assenza di tale vincolo e degli obblighi reciproci di coppia che esso comporta, sarebbero possibili comportamenti di *cheating* o verrebbero presupposte delle assunzioni di responsabilità che, di fatto, non hanno luogo. Il Piano raccomanda che gli interventi a favore delle famiglie siano estesi il più possibile alle situazioni di fatto bisognose di riconoscimento, in particolare alla relazione genitore-bambino nelle famiglie monogenitoriali.

Politiche dirette sul nucleo familiare. L'obiettivo è quello di sostenere la forza e la funzione sociale delle relazioni familiari come tali (relazioni di coppia e genitoriali), anziché utilizzare la famiglia come ammortizzatore sociale, ossia come strumento per altri obiettivi (come la lotta alla povertà, la politica demografica, o altri problemi sociali). Beninteso, questi ultimi obiettivi sono meritori e debbono essere perseguiti. Ciò che si vuole sottolineare è il fatto che il sostegno delle famiglie come nuclei di solidarietà sociale rappresenta un obiettivo a sé stante, e non può essere confuso con politiche contro la povertà o demografiche, benché le politiche familiari possano e debbano avere ricadute positive su queste ultime.

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



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

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

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

Alleanze locali per la famiglia. L'obiettivo è quello di sostenere la diffusa attivazione di reti locali, costituite delle forze sociali, economiche e culturali che, in accordo con le istituzioni, promuovano nuove iniziative di politiche *family friendly* nelle comunità locali. Il criterio fondamentale che guida questo nuovo scenario è il passaggio da una *politica della spesa* (*politics of delivery*), che promette sempre nuovi benefici agli elettori, ad una *politica di orientamenti all'impegno* (*politics of commitment*) che impegna tutti gli *stakeholders* verso la meta di una società *amica della famiglia* e cerca la collaborazione di tutte le istituzioni e i soggetti coinvolti.

Monitoraggio dei provvedimenti legislativi e valutazione di impatto familiare della legislazione. Nella legislazione viene introdotto il principio secondo cui le misure adottate devono contemplare degli strumenti adeguati volti a monitorare gli effetti degli interventi stessi; in particolare viene introdotto uno strumento che valuti l'impatto della legislazione nazionale e regionale sulla famiglia (a partire dalle materie fiscali e tariffarie).

Il Piano degli interventi è composto come segue.



- Parte 1) Equità economica distinta in: fiscalità generale (Irpef, deduzioni, detrazioni, assegni, altre integrazioni di reddito, 'quoziente familiare' o 'fattore famiglia' o analoghi), tributi locali (Ici, Tarsu, tasse di scopo, ecc.), tariffe (utenze urbane); revisione dell'ISEE.*
- Parte 2) Politiche abitative per la famiglia.*
- Parte 3) Lavoro di cura familiare: servizi per la prima infanzia, congedi, tempi di cura e interventi sulla disabilità e non autosufficienza.*
- Parte 4) Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro.*
- Parte 5) Privato sociale, terzo settore e reti associative familiari.*
- Parte 6) Servizi consultori ali e di informazione (consultori, mediazione familiare, centri per le famiglie).*
- Parte 7) Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate).*
- Parte 8) Alleanze locali per la famiglia.*
- Parte 9) Monitoraggio delle politiche familiari.*
- Parte 10) Potenziamento del Fondo nazionale delle politiche per la famiglia e coordinamento con altri Fondi nazionali.*

Questo Piano rappresenta l'apporto originale dell'Italia alle politiche familiari in Europa. Esso propone, anche nei confronti degli altri Paesi, di assumere le seguenti direzioni di marcia.

(I) Passare da politiche familiari dettate dall'alto a politiche sussidiarie, che stimolino tutti gli attori sociali ad assumersi le loro responsabilità nel favorire forme familiari capaci di creare beni relazionali (societarismo). Il pluralismo delle forme familiari viene favorito a condizione che si tratti di relazioni di reciprocità fra i sessi e fra le generazioni. Altri arrangiamenti di vita possono trovare misure di tutela dei singoli individui e delle loro relazioni come forme differenti di convivenza quotidiana, e meritano il sostegno pubblico nella misura in cui sono socialmente responsabili.

(II) Le politiche di occupazione femminile e pari opportunità (la cosiddetta 'strategia di Lisbona', o *gender mainstreaming*) vengono integrate da politiche familiari (*family mainstreaming*), le quali sono differenti dalle prime perché debbono essere intese come politiche di sostegno alle relazioni familiari, cioè ai rapporti di reciprocità fra gli adulti che compongono la famiglia. Se le politiche di pari opportunità risultano deficitarie e in certi casi portano a nuove trappole per le donne, la causa di tali fallimenti è individuata nel fatto che tali politiche non sono relazionali, cioè non tengono conto della famiglia quale vincolo e risorsa per tutti i membri della famiglia. Le politiche dette *family mainstreaming* hanno pertanto l'obiettivo di mettere l'accento sulle relazioni intra ed extra-familiari per correggere gli effetti negativi e perversi di quelle politiche che sono state sinora indirizzate agli individui come tali, senza tenere in dovuto conto le loro relazioni familiari. Embleatica è la relazione tra lavoro professionale e famiglia, che richiede una nuova filosofia di conciliazione ispirata ad una reciproca sussidiarietà.

È vero che la UE, in una sua Risoluzione (*European Parliament resolution on reconciling professional, family and private lives (2003/2129-INI pr. 7)*), afferma che "[L'Unione] encourages the Member States and accession states to analyse the impact of their policies on families (family mainstreaming), while at the same time calling on them to separate gender mainstreaming and family mainstreaming; also calls on the



Commission, in the context of its communication of 2002 on impact assessment (COM(2002) 276), to take account of the various dimensions and definitions of the family in order to identify the social impact of the measures proposed". Ma questa definizione di *family mainstreaming* è restrittiva e insufficiente, perché riguarda solo l'analisi di impatto delle politiche nazionali sulla famiglia, mentre, al contrario, il *gender mainstreaming* è una strategia perseguita attivamente dalla UE ed è sostenuta con notevoli fondi strutturali. La mia proposta è che lo stesso concetto di *mainstreaming* venga applicato anche alla famiglia. In senso proprio, il concetto di *mainstreaming* fa riferimento ad una strategia complessa che consiste nel tener positivamente conto della famiglia in tutte le politiche, e in particolare si riferisce al processo attraverso il quale le innovazioni sperimentate in un ambito circoscritto (sociale, economico ed istituzionale) vengono trasposte a livello di sistema. Si tratta di un percorso di acquisizione, da parte delle politiche e delle normative locali, nazionali e comunitarie, delle buone prassi sperimentate a livello di singolo progetto pilota, ovvero delle innovazioni che hanno dimostrato la loro efficacia.

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

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

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

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

6. Conclusioni: la proposta del *family mainstreaming*.

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

A mio avviso, questa strada porta verso un evolucionismo cieco. In questo contributo, ho cercato di delineare una via societaria diversa, che si basa su un



pluralismo sociale di tipo sussidiario in cui la famiglia gioca il ruolo di un soggetto sociale che costituisce un fattore autonomo.

Questo progetto suscita una domanda ineludibile: come la politica potrà in futuro influire sulla vita familiare, considerato che le società europee appaiono sempre più depolitizzate e sempre più pervase dall'evoluzionismo proprio dei mercati?

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

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

La politica nazionale ha margini assai ristretti nel poter influire sulle scelte private dei cittadini che hanno un loro modo di vedere, sentire e praticare la famiglia. Certamente, la politica non può risolvere tutti i problemi della famiglia, e neppure, a ben vedere, dirigerne il benessere. Il compito a cui oggi la politica può e deve adempiere è quello di creare le condizioni, 'l'ambiente' sociale, l'ecologia umana in cui le famiglie possono espandere le loro potenzialità, mediante interventi di *empowerment* e *enhancement*. Se questo indirizzo non verrà assunto, la famiglia sarà ulteriormente svuotata e frammentata da quei processi societari che insistono per emancipare l'individuo *qua talis*, a prescindere da (e spesso contro) la famiglia.

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



Bibliografia

- Banens Maks (2010), *Mariage et partenariat de même sexe en Europe*, in “Politiques sociales et familiales”, n. 99, mars, pp. 73-85.
- Beck U., Beck-Gernsheim E. (2004), *Families in a Runaway World*, in J. Scott, J. Treas, M. Richrds (eds), *The Blackwell Companion to the Sociology of Families*, Oxford, Blackwell, pp. 499-514.
- Beck U., Giddens A., Lash S. (1994), *Reflexive Modernization*, Polity Press, Cambridge (trad. it. *Modernizzazione riflessiva*, Asterios, Trieste 1999).
- Cabinet Office (2008), *Families in Britain: an evidence paper*, Dept. for children, schools and families, London, December.
- Commission of the European Communities (2003), *Preserving family solidarity*, in *Joint Report on Social Inclusion - summarising the results of the examination of the National Action Plans for Social Inclusion (2003-2005)*, COM(2003)773 final, Brussels, 12.12.2003, pp. 84-87.
- Corcuff Ph., Ion J., De Singly F. (2006), *Politiques de l'individualisme; entre sociologie et philosophie*, Ed. Textuel, Paris.
- Donati P. (2001), *Famiglia e pluralizzazione degli stili di vita: distinguere tra relazioni familiari e altre relazioni primarie*, in P. Donati (a cura di), *Identità e varietà dell'essere famiglia: il fenomeno della “pluralizzazione”*, Edizioni San Paolo, Cinisello Balsamo, pp. 37-119.
- (2003a), *La famiglia come capitale sociale primario*, in P. Donati (a cura di), *Famiglia e capitale sociale nella società italiana*, Edizioni San Paolo, Cinisello Balsamo, pp. 31-101.
- (2003b), *Sociologia delle politiche familiari*, Carocci, Roma.
- (2006), *Manuale di sociologia della famiglia. Nuova edizione*, Laterza, Roma-Bari, 2006.
- (2007), *The Fundamental Principles of Family Policy: Rethinking the "Rights of the Family" in a Society Undergoing Globalization*, in A. Scott Loveless and Thomas B. Holman (eds.), *The Family in the New Millennium. Strengthening the Family*, Praeger Publishers, Westport, Connecticut, 2007, pp. 274-305.
- Donati P. (a cura di), *Il costo dei figli: quale welfare per le famiglie?*, FrancoAngeli, Milano, 2010.
- Donati P., Ferrucci F. (a cura di) (1994), *Verso una nuova cittadinanza della famiglia in Europa*, FrancoAngeli, Milano.



- Donati P., Matteini M. (a cura di) (1991), *Quale politica per quale famiglia in Europa. Ripartire dalle comunità locali*, FrancoAngeli, Milano.
- Donati P., Prandini R. (a cura di) (2008), *La cura della famiglia e il mondo del lavoro. Un piano di politiche familiari*, Osservatorio nazionale della famiglia, FrancoAngeli, Milano.
- Donati P., Solci R. (2011), *I beni relazionali; che cosa sono e quali effetti producono*, con Riccardo Solci, Bollati Boringhieri, Torino.
- Dumon W. (1997), *The situation of families in Western Europe: A Sociological Perspective*, in S. Dreman (ed.), *The family on the Threshold of the 21st Century. Trends and Implications*, Erlbaum Publ. Mahwah, New Jersey, ch. 11.
- Dumon Wilfried (ed.) (1994), *Changing Family Policies in the Member States of the European Union*, Commission of the European Communities, DG V, Brussels, 1994.
- Esping-Andersen (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge, 1990.
- Godet M., Sullerot É. (2005), *La famille, une affaire publique*, Rapport, La Documentation française, Paris. c'è file
- Oorschot (van) W., Opielka M. and Pfau-Effinger B. (eds.) (2008), *Culture And Welfare State. Values and Social Policy in Comparative Perspective*, London: Edward Elgar.
- Ponthieux S. (2009), *La pauvreté des familles: comparaison européennes*, in "Politiques sociales et familiales", n. 98, décembre, pp. 9-19.
- Solci R. (2007), *La legislazione regionale italiana sulla famiglia (1995-2006): tendenze in atto tra modelli di welfare istituzionale e modelli di welfare societario*, in P. Donati (a cura di), *Famiglie e bisogni sociali: la frontiera delle buone prassi*, Osservatorio Nazionale sulla Famiglia, FrancoAngeli, Milano, pp. 114-165.



ALLEGATO ⁽¹⁰⁾

FAMIGLIA E POVERTÀ IN ITALIA E EUROPA

Tabella 1: Livello di vita media, ineguaglianza e tasso di povertà.

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

Fonte: EU-SILC UDB 2006.

D1, d5, d9, indicano, rispettivamente, il primo, il quinto e il nono decile della distribuzione dei livelli di vita (d5 corrisponde alla media).

ⁱ Il livello di vita è calcolato con la scala 'OCDE modificata'. L'indice pari a 100 corrisponde alla media aritmetica delle cinque nazioni.

ⁱⁱ Il tasso di povertà è misurato per una soglia uguale al 60% della media dei redditi equivalenti.

Tabella 2: Tasso di povertà secondo la scala di equivalenza (valori percentuali).

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

Fonte: EU-SILC UDB 2006.

¹⁰ Cfr. Ponthieux (2009). N.B.: tutte le tabelle riportano anche la seguente nota. "Settore: popolazione che vive in nuclei familiari ordinari (ménages ordinaires)".



Tabella 3: Indice di concentrazione¹ della povertà per tipologia familiare secondo la scala dell'equivalenza.

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

Fonte: EU-SILC UDB 2006.

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



Tabella 4: Indici di concentrazione¹ della povertà per tipologia familiare.

	Germania	Spagna	Francia	Italia	Svezia	Regno Unito
Indice di concentrazione di povertà						
Nuclei uni-personali	1,7	1,8	1,4	1,4	1,8	1,5
Coppie senza figli	0,9	1,1	0,7	0,8	0,4	0,8
Famiglie mono-parentali	1,9	1,9	2,2	1,7	2,4	2,2
Coppie con figli	0,7	1,1	0,9	1,2	0,6	0,9
<i>1 o 2 figli</i>	0,7	1,1	0,9	1,2	0,6	0,8
<i>3 o più figli</i>	1,0	2,2	1,5	2,1	1,0	1,3
Famiglie intatte	0,7	1,1	0,8	1,2	0,6	0,8
Famiglie ricostruite	0,6	1,1	1,3	ns	0,6	ns
Altre forme con figli	0,6	1,0	1,4	1,2	1,8	1,0
<i>Di cui comprendente famiglie mono-parentali</i>	1,9	1,6	1,7	1,6	3,5	1,6
Altre forme senza figli	0,6	0,6	1,2	0,5	1,0	0,7
Totale dei nuclei senza figli	1,1	0,9	1,0	0,8	1,0	0,9
Totale dei nuclei con figli	0,9	1,1	1,0	1,2	1,0	1,1

Fonte: EU-SILC UDB 2006.

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

Letture della tabella: in Germania, il 18% della popolazione vive all'interno di nuclei uni-personali e riporta un alto indice di concentrazione di povertà (1,7).



Tabella 5: Distribuzione delle persone con più di 65 anni per tipologia familiare e rischio di povertà.

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

Fonte: EU-SILC UDB 2006.

Ns: non significativo.

Letture della tabella: in Germania, il 18,6% della popolazione ha più di 65 anni di cui l'1,8% vive è costituito da maschi che vivono da soli e riportano un indice di concentrazione di povertà leggermente più superiore (1,1).