



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le politiche della famiglia

Osservatorio nazionale sulla famiglia
Rapporto biennale 2011-2012

La famiglia in Italia

Sfide sociali e innovazioni nei servizi

A cura di Pierpaolo Donati

Volume I

Aspetti demografici, sociali e legislativi



Carocci

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

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

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

Osservatorio nazionale sulla famiglia
Rapporto biennale 2011-2012

La famiglia in Italia

Sfide sociali e innovazioni nei servizi

A cura di Pierpaolo Donati

Volume I
Aspetti demografici, sociali e legislativi



Carocci editore

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

Realizzazione editoriale: Omnibook, Bari

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

ISBN 978-88-430-6306-2

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

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

Indice

VOLUME PRIMO Aspetti demografici, sociali e legislativi

Presentazione di <i>Andrea Riccardi</i>	XI
Introduzione di <i>Pierpaolo Donati</i>	I
1. Quali politiche familiari in Italia? Il piano nazionale e la proposta del <i>family mainstreaming</i> di <i>Pierpaolo Donati</i>	3
2. La legislazione sociale per la famiglia in Italia di <i>Francesco Tomasone</i>	31
3. I fenomeni demografici nel corso di vita familiare di <i>Giulia Rivellini, Valeria Bordone e Livia Elisa Ortensi</i>	47
4. Le previsioni demografiche delle famiglie di <i>Gian Carlo Blangiardo, Elisa Barbiano di Belgiojoso e Paolo Bonomi</i>	91
5. Le famiglie immigrate di <i>Giovanni Giulio Valtolina</i>	125

6.	Stime di povertà nelle famiglie italiane di <i>Luca Pesenti e Gisella Accolla</i>	155
7.	Federalismo e welfare familiare di <i>Luca Antonini</i>	195
	<i>Bozza di Piano nazionale per la famiglia</i>	213
	Gli autori	293

VOLUME SECONDO

Nuove *best practices* nei servizi alle famiglie

1.	Come rendere riflessiva la relazione tra famiglia e lavoro. Welfare aziendale, distretti familiari e audit famiglia-lavoro di <i>Riccardo Prandini</i>	11
2.	Conciliazione famiglia e lavoro. Buone pratiche di welfare aziendale in Lombardia, Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Marche di <i>Sara Mazzucchelli</i>	43
3.	Welfare aziendale: buone pratiche di conciliazione famiglia-lavoro in Emilia-Romagna e Veneto di <i>Elena Macchioni</i>	75
4.	Governance, innovazione e crisi nelle città medie: una lettura sulla dimensione locale delle politiche familiari a partire dal caso pesarese di <i>Eduardo Barberis</i>	105
5.	Tra <i>workfare</i> e capacitazione: le semantiche della conciliazione famiglia-lavoro promosse tramite dispositivi e buoni di servizio di <i>Luca Martignani</i>	139

INDICE

6.	L'utilizzo dei congedi genitoriali in Italia di <i>Annalisa De Pasquale</i>	169
7.	Famiglie fragili di <i>Elisabetta Carrà</i>	207
8.	Famiglie e cura degli anziani non autosufficienti: alla ricerca di buone pratiche in tre aree territoriali di <i>Donatella Bramanti</i>	223
9.	Servizi e interventi sociali per e con le famiglie lungo il ciclo di vita di <i>Giovanna Rossi</i>	245
	Gli autori	269

Presentazione

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ANDREA RICCARDI

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

Introduzione

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PIERPAOLO DONATI

Direttore scientifico dell’Osservatorio nazionale sulla famiglia
e Presidente del Comitato tecnico-scientifico

I

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

di *Pierpaolo Donati*

I.1

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

I.1.1. Il problema

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

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

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

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

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

1.1.2. La morfogenesi e la sua interpretazione

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I.2

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

1.2.1. L'Unione Europea e la politica familiare

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

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

Tra i documenti più interessanti degli ultimi anni vanno segnalati il capitolo del *Joint Report on Social Inclusion* dedicato al tema *Preserving Family Solidarity*³ e i *papers* che ne sono seguiti a riguardo dei problemi di solidarietà fra le generazioni. Non c'è dubbio che la Commissione europea da vari anni dimostri un certo interesse per i temi della famiglia e cerchi di sensibilizzare i paesi membri a confrontarsi fra di loro per promuovere politiche familiari (*family friendly*) più attive e progettuali. Non sarà inutile ricordare che, in parallelo, anche il Consiglio d'Europa e l'OECD non hanno smesso di interessarsi alle tematiche familiari e continuano a produrre importanti ricerche e documenti⁴.

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

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

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

Dopo la famosa comunicazione della Commissione europea sulle politiche familiari dell'agosto 1989⁵ e il crescente impegno assunto durante gli anni Novanta nei confronti delle tematiche familiari⁶, in particolare con l'istituzione dell'Osservatorio europeo sulla famiglia e i suoi numerosi rapporti⁷, 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) statuiscano che la famiglia è materia lasciata agli Stati membri in base al cosiddetto principio di sussidiarietà. Lo stesso Osservatorio europeo sulla famiglia, dopo varie vicissitudini, è stato praticamente cancellato, anche se vengono dati finanziamenti a reti europee di ricerca demografica e sociale sulla famiglia.

Notiamo che il principio di sussidiarietà a riguardo della famiglia è interpretato in una maniera assai particolare, e cioè nel senso che le problematiche familiari debbano essere affrontate al livello territoriale più basso possibile. In apparenza si tratta di un principio che salvaguarda le libertà degli Stati membri e delle comunità locali. In realtà, se viene interpretato come "lasciar fare", il principio di sussidiarietà crea numerose ambiguità⁸: *a*) in primo luogo, sembra escludere che l'UE come sistema politico si interessi della famiglia, mentre tutti i paesi membri si rendono conto che la condizione della famiglia – e il suo futuro – è un problema politico assai rilevante e comune a tutti; *b*) in secondo luogo, lascia intendere che la UE non intervenga sul benessere delle famiglie, mentre regola una quantità di settori (lavoro, consumi, tecnologie, istruzione, trasporti ecc.) che hanno una influenza assai rilevante, anche se indiretta, sulla vita familiare.

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

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

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

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

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

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

mi della riconciliazione tra famiglia e lavoro. Si vedano in particolare la comunicazione della Commissione UE del 10 maggio 2007 *Promuovere la solidarietà fra le generazioni* e i documenti (in particolare la nota del Consiglio della UE del 23 maggio 2007) circa l'importanza di promuovere politiche *family friendly* e istituire l'Alleanza per le famiglie a livello europeo⁹.

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

Le dichiarazioni degli uomini politici non aiutano a fare chiarezza. Essi sono soliti esaltare la famiglia come il fondamento della società, la qual cosa sembrerebbe un riconoscimento di un preciso soggetto sociale. Ma non è così. La famiglia è identificata con relazioni calde e amorevoli, con la pura intimità privata, che ovviamente può essere una famiglia ma anche un'altra cosa. Viene riconosciuta l'esistenza di uno spettro crescente di tanti modi diversi di fare famiglia che vengono interpretati come ricchezza, senza dire in che cosa tale ricchezza consista. Il compito della politica nei confronti della famiglia viene inteso come sostegno agli individui nei loro compiti di cura reciproca¹⁰. Il che conduce a definire la famiglia come una convi-

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

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

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

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

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

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

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

L'osservazione descrittiva (le informazioni raccolte sono insoddisfacenti)

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

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

Un esempio per tutti. Le indagini statistiche rilevano i fenomeni di frammentazione, disgregazione e deistituzionalizzazione della famiglia. Se ne deduce che la famiglia è soggetta a una sorta di legge di “semplificazione” progressiva, fino alla evaporazione di una precisa struttura, che la porterebbe a divenire un insieme casuale e ristretto di individui e di relazioni privatizzate. In realtà, questi risultati sono dovuti a tre fatti principali: primo, non vengono raccolti dati su altri fenomeni, quelli che riguardano le reti familiari e parentali allargate e le nuove aggregazioni familiari (tra cui le nuove comunità familiari); secondo, il discorso sulle funzioni sociali della famiglia è sottovalutato o è dato per scontato, nel senso che viene limitato alle responsabilità reciproche dei conviventi, anziché osservare anche il ruolo della famiglia nella società più ampia¹¹; 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 a un aggregato qualunque di individui legati fra loro essenzialmente da affetti privati. La definizione di famiglia, ciò che essa significa per le persone e come la vivono, non proviene dagli stessi soggetti, ma è determinata prevalentemente dai ricercatori. Alla fine, per evitare giudizi di valore, la famiglia viene semplicemente definita come una rete di sostegno alle persone, che ha differenti sottosistemi e in cui ogni individuo ha una crescente autonomia nel definire i suoi confini familiari, inclusi i diritti e i doveri¹².

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vorrei dunque osservare che la UE si trova a dover fronteggiare dei dilemmi che sono ineludibili, ma che essa di fatto non riesce a tematizzare come problemi comuni. In assenza di risposte a questi dilemmi, le dinamiche sociali sono lasciate a un'evoluzione guidata dai mercati e dalle tecnologie¹⁴.

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

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

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

I.3

La UE ha bisogno di tematizzare i dilemmi della famiglia

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

1. *Pluralità e specificità delle forme familiari*: la morfogenesi produce una pluralità di forme familiari, ma queste diverse forme devono avere qualcosa in comune affinché si possa parlare in senso specifico di relazioni familiari. La relazione di cura non è specifica della famiglia. La specificità della famiglia è data dal fatto che si tratta di una relazione di coppia che è potenzialmente generatrice di figli oppure quanto meno di una relazione tra genitore e figlio. Sono dunque queste relazioni a costituire una famiglia, non altri tipi di relazione¹⁵.

2. *La valutazione della morfogenesi familiare*: la morfogenesi familiare contiene aspetti fisiologici e altri che non lo sono. La valutazione deve essere fatta dal punto di vista della qualità delle relazioni umane e sociali che una concreta forma morfogenetica esprime. Se la qualità si manifesta con la produzione di beni relazionali, allora è fisiologica. La qualità diventa patologica quando genera dei mali relazionali¹⁶.

3. *Quando una politica sociale è familiare?* Le politiche sociali possono essere definite come "familiari" a condizione che abbiano come obiettivo il fare famiglia, non altri scopi, seppure nobili e positivi, come ad esempio sostenere l'occupazione, la natalità, le pari opportunità, la lotta contro la povertà e l'inclusione sociale. Non sempre, infatti, queste ultime politiche, essendo implicite e indirette nei confronti delle relazioni familiari, promuovono il fare famiglia. Lo facevano nei tempi passati, quando i nessi causali (trovare lavoro-casa e sposarsi-avere figli) erano normativamente attesi dalla società. Ma ciò non avviene più in tempi di globalizzazione e di morfogenesi senza vincoli (*unbound morphogenesis*) della società. Pertanto non possono essere automaticamente definite come sostegno e promozione del valore sociale della famiglia. Una politica è familiare se mira esplicitamente a sostenere le funzioni sociali e il valore sociale aggiunto della famiglia come tale, in particolare la famiglia come capitale sociale¹⁷.

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

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

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

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

I.4

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

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

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

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

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

I dilemmi pratici sono collegati agli effetti perversi di svuotamento delle relazioni familiari e alle varie trappole (della povertà, di *gender* ecc.) che emergono nonostante le buone intenzioni degli attori. Tutti questi esiti negativi sono dovuti al modo di operare del *welfare state* tradizionale¹⁸.

Anni fa, in un libro che ha avuto molta fortuna, Gøsta Esping-Andersen¹⁹ teorizzava l'esistenza di tre mondi del welfare (liberale, socialista e corporativo) identificando tre aree geo-politiche e tre correlati modelli (rispettivamente inglese-anglosassone, scandinavo ed europeo-continentale), a cui veniva aggiunto un modello residuale per il Sud Europa (quello "mediterraneo").

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

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

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

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

gate alle tradizioni locali²⁰, e soprattutto emergono nuove differenze dovute alle specificità dei singoli contesti territoriali²¹.

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

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

1.4.2. Il nuovo scenario

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

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

Dietro l’apparente caos delle forme familiari e delle misure di politica familiare, è forse possibile 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 fa-*

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

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

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

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

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

TABELLA 1.1

Uno schema delle politiche familiari dal secondo dopoguerra a oggi

Fasi storiche	Modelli familiari prevalenti	Interventi di welfare	Trattamento delle famiglie e delle loro transizioni
1. Politiche sociali del <i>welfare state</i> moderno (1950-70)	Modelli familiari stabili (tradizionali) e relativamente ristrutturati (doppia carriera ecc.)	Interventi normativi di tipo condizionale e istituzionalizzante	Provvedimenti di tipo assistenziale e riparativo (<i>ex post</i>)
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 <i>post-welfare state</i>	Modelli familiari visti come prodotti di processi morfogenetici in cui le relazioni sono soggette a continue transizioni	Buone pratiche guidate da una relazionalità riflessiva che si orienta alla costruzione di contesti “familiari”	Creare le condizioni affinché le famiglie possano generare e rigenerare i loro beni relazionali

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

23. P. Donati, *La politica della famiglia: per un welfare relazionale e sussidiario*, Cantagalli, Siena 2012.

24. Sui vari tipi di politiche cfr. Id., *Teoria relazionale della società*, FrancoAngeli, Milano 1991, cap. 5.

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

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

I.5

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

I.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 omosessuali²⁵. Tuttavia, gli indicatori di allentamento delle relazioni familiari, quali sono ad esempio la crescita percentuale dei figli nati fuori del matrimonio e la diminuzione dei tassi di matrimoni (soprattutto dei matrimoni religiosi), mostrano che anche l'Italia va incontro a rapidi cambiamenti.

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

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

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

In tal modo la famiglia italiana si 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 questo proposito, vari demografi e sociologi parlano, da almeno due decenni, di un "suicidio demografico" dell'Italia.

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

Si osservi che, dal punto di vista della distribuzione delle risorse materiali, l'Italia presenta i tassi più elevati di povertà familiare (cioè dovuta al fattore famiglia) rispetto alla media europea (cfr. TABB. I.2-I.6, elaborate su dati OCSE). Il punto che si deve sottolineare sta nel fatto che, in Italia, i cosiddetti "carichi familiari"²⁶ rappresentano il principale fattore sociale che porta le persone nell'area della povertà (assoluta e relativa), soprattutto per quanto riguarda le famiglie numerose.

TABELLA I.2

Livello di vita media, ineguaglianza e tasso di povertà

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

1. Il livello di vita è calcolato con la scala "OCSE modificata": l'indice pari a 100 corrisponde alla media aritmetica delle cinque nazioni.

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

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

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

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

I. QUALI POLITICHE FAMILIARI IN ITALIA?

TABELLA 1.3

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

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

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

TABELLA 1.4

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

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

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

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

TABELLA 1.5

Indici di concentrazione* della povertà per tipologia familiare

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

TABELLA 1.5 (segue)

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

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

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

TABELLA 1.6

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

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

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

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

La TAB. 1.2 mostra che, rispetto ai maggiori paesi europei, l'Italia è la penultima per livello di vita, livelli di disuguaglianze e tasso di povertà. Analizzando i dati demografici ed economici insieme, si osserva che in Italia la famiglia è il fattore che maggiormente incide su questi indicatori. La TAB. 1.3 compara gli indici di povertà secondo le più significative scale di equivalenza. Le TABB. 1.4 e 1.5 dicono chiaramente che l'Italia penalizza soprattutto le famiglie con figli. In effetti non è la condizione anziana quella più povera. La TAB. 1.6 mostra che l'Italia ha il tasso più elevato di anziani (> 65 anni), nelle varie condizioni familiari, e tuttavia la condizione degli anziani non è peggiore che negli altri paesi, anzi è tra le migliori. Dunque, il problema della povertà in Italia coincide con quello delle nuove generazioni: in questo paese sono i figli che rendono povere le famiglie, ovviamente non per colpa loro, ma per il modo in cui il sistema societario (*in primis* quello fiscale) distribuisce le risorse²⁷.

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

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

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

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

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

TABELLA 1.7

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.5.2. Novità a livello locale

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

A partire dal 1989, quasi tutte le Regioni italiane hanno approvato leggi di promozione delle politiche familiari²⁸. I problemi, a questo riguardo, non stanno tanto nelle normative, ma nelle risorse messe a disposizione per realizzarle.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ment), che impegna tutti gli *stakeholders* verso la meta di una società amica della famiglia e cerca la collaborazione di tutte le istituzioni e i soggetti coinvolti.

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

Il piano degli interventi è composto come segue.

Parte 1: equità economica distinta in: fiscalità generale (IRPEF, deduzioni, detrazioni, assegni, altre integrazioni di reddito, "fattore famiglia"), tributi locali (ICI, TARSU, tasse di scopo ecc.), tariffe (utenze urbane); revisione dell'ISEE.

Parte 2: politiche abitative per la famiglia.

Parte 3: lavoro di cura familiare: servizi per la prima infanzia, congedi, tempi di cura e interventi sulla disabilità e non autosufficienza.

Parte 4: pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro.

Parte 5: privato sociale, terzo settore e reti associative familiari.

Parte 6: servizi consultoriali e di informazione (consultori, mediazione familiare, centri per le famiglie).

Parte 7: immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate).

Parte 8: alleanze locali per la famiglia.

Parte 9: monitoraggio delle politiche familiari.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I.6

Conclusioni: la proposta del *family mainstreaming*

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

A mio avviso, questa strada porta verso un 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. Il progetto oggi prevalente nella UE suscita una domanda ineludibile: come la politica potrà in futuro influire sulla vita familiare, considerato che le società europee appaiono sempre più depolitizzate e sempre più pervase dall'evoluzionismo proprio dei mercati?

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

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

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

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

La politica familiare ha bisogno di diventare *riflessiva* a tutti i livelli²⁹. Ma è specialmente a livello regionale e locale che può sperare di essere riflessiva in maniera efficace, perché la migliore riflessività si esercita in un preciso contesto sociale, ben definito e sufficientemente consensuale a riguardo degli scopi, mezzi, norme, valori in cui gli interventi debbono concretizzarsi.

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

La legislazione sociale per la famiglia in Italia

di *Francesco Tomasone*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

to permane, ad esempio, la competenza esclusiva in materia di immigrazione, di ordinamento civile (cui, ad esempio, è ascrivibile il diritto del lavoro) e di previdenza sociale. Parimenti è demandata allo Stato una competenza fondamentale per la tenuta di un sistema decentrato e ancor più federale, qual è la determinazione di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Sono, invece, di legislazione concorrente Stato-Regioni materie di notevole rilievo ai fini in esame, come l'istruzione e la salute¹, mentre poi alle Regioni spetta la potestà legislativa in riferimento a ogni materia non riservata espressamente alla legislazione statale.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Con riguardo al lavoro di cura va innanzitutto posto l'accento sull'atteggiamento del legislatore in ordine alla stessa qualificazione dell'attività lavorativa svolta da componenti del nucleo familiare nell'ambito e per finalità endo-familiari. Il legislatore, per la verità, non ha affrontato il tema nella sua complessità e in tutte le sue implicazioni. Si è, difatti, limitato a un approccio nei ricordati tradizionali termini di sicurezza sociale ovvero di protezione dal rischio infortunistico per invalidità permanente derivante dal lavoro svolto in ambito domestico, introducendo l'assicurazione obbligatoria INAIL contro gli infortuni domestici per chi espleti in via esclusiva tale attività (legge 13 dicembre 1999, n. 493)². Per contro, ha previsto la mera facoltatività dell'iscrizione a forme di previdenza al fine di consentire una prestazione pensionistica a chi espleti in via esclusiva attività di cura (da ultimo, il D.Lgs. 16 settembre 1996, n. 565)³. Per quanto riguarda la giurisprudenza si può ricordare l'ormai consolidato principio secondo cui chi svolge attività domestica, ancorché non percepisca un reddito, esercita tuttavia una attività valutabile in termini economici e pertanto in caso di danno anche tale tipo di lavoratore abbia diritto al risarcimento in forma ampia⁴.

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

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

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

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

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

che della famiglia. Per quanto riguarda specificamente le misure in caso di non autosufficienza, si configura, come del resto altrove, un difficile equilibrio fra interventi a carico del sistema socio-assistenziale-sanitario, soluzioni di tipo indennitario (come, ad esempio, l'indennità di accompagnamento, di cui peraltro si propone ricorrentemente l'aggancio al reddito personale o familiare) e sistemi di sostegno della domanda (voucher, buoni ecc.), con l'interazione e integrazione della società civile tramite il ricorso alla sussidiarietà. Va peraltro evidenziato che sulla materia è intervenuto, da ultimo, il cosiddetto collegato lavoro⁵, laddove prevede tra i criteri e principi direttivi cui deve ispirarsi il governo nell'attuare la delega per il riordino della normativa in materia di occupazione femminile «il rafforzamento dell'azione dei diversi livelli di governo e delle diverse amministrazioni competenti, con riferimento ai servizi per l'infanzia e agli anziani non autosufficienti, in funzione di sostegno dell'esercizio della libertà di scelta da parte delle donne nel campo del lavoro».

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

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

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

Per altro verso, la crescente difficoltà che i giovani affrontano in termini di reperimento di occupazione stabile e con essa di un reddito adeguato a fronteggiare gli oneri connessi alla creazione e al mantenimento di una famiglia, hanno indotto a ricercare soluzioni innovative volte al reperimento di risorse non pubbliche, bensì rinvenibili all'interno dello stesso circuito familiare. Si pensi, ad esempio, all'istituto, mutuato da esperienze straniere (*reverse mortgage* o *equity release*), del prestito vitalizio introdotto dall'art. 11-*quaterdecies*, comma 12, del decreto legge 203/2005, convertito dalla legge 248/2005⁶. Il fenomeno fattuale, ma anche giuridico, del co-

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

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

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

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

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

Si è altresì accennato alla rilevanza che nella materia assume l'ordinamento pensionistico⁷. Qui il problema, tra i tanti, è quello già ricordato della idoneità dei trattamenti a fronteggiare la necessità non solo di famiglie sempre più anziane.

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

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

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

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

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

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

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

si è detto, le disposizioni in materia di congedi parentali, volte a consentire l'espletamento degli obblighi genitoriali conseguenti alla nascita ovvero all'ingresso di un figlio nella famiglia o anche alla cura e assistenza della prole fino al raggiungimento di un limite di età¹⁰. Non si può certo dar conto in questa sede delle tante problematiche¹¹ e delle numerose proposte di intervento in materia. Ma al di là del tema costituito dalla durata dei periodi di fruizione di congedo previsti dalla normativa, vi è, come è noto, quello della limitata copertura reddituale e del come promuovere una maggiore condivisione, atteso che, oltretutto, la diversità dei livelli di reddito da lavoro tra i coniugi finisce per ostacolare la possibilità di un effettivo coinvolgimento del padre, in quanto generalmente intestatario di un trattamento retributivo più elevato. Come è noto, il Parlamento europeo in sede di esame della nuova direttiva in materia di congedi parentali ha introdotto due significative novità, tali anche per l'ordinamento italiano, che invece già prevede il congedo di maternità nella durata di venti settimane, ora previsto dallo schema di direttiva. Ci si riferisce all'incremento dall'80% al 100% dell'ultima retribuzione per il congedo di maternità e la previsione di congedi autonomi di paternità di almeno due settimane sempre con medesimo parametro retributivo del 100%. Le reazioni suscitate da tali proposte costituiscono l'ennesima dimostrazione di come sia difficile contemperare esigenze sociali e individuali fondamentali, quali sono quelle connesse all'effettivo esercizio del ruolo genitoriale, con esigenze economiche di sistema (connesse agli oneri finanziari derivanti dal previsto incremento), ma anche produttive e organizzative. Inoltre, sullo sfondo, si paventa un effetto boomerang di tali misure sull'occupazione femminile a causa delle maggiori onerosità e rigidità. Senonché, al di là di tali prospettive di riforma prefigurate a livello europeo, va registrato che è intervenuto in materia, da ultimo, il menzionato collegato lavoro, prevedendo, nell'ambito della ricordata delega intesa al riordino della normativa in materia di occupazione femminile, anche il criterio di rivedere la normativa sui congedi parentali, «con particolare riferimento all'estensione e alla durata di tali congedi e all'incremento della relativa indennità al fine di incentivarne l'utilizzo».

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

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

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

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

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

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

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

A tal fine possono difatti essere utilizzati in chiave *family friendly* istituti lavorativi di carattere generale quali le possibilità offerte dal lavoro a tempo parziale¹², dal

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

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

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

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

guardo a un istituto ritenuto prioritario nel poter assolvere la funzione conciliativa qual è il rapporto di lavoro a tempo parziale, alle modifiche intervenute in senso restrittivo sulla relativa disciplina operante nella pubblica amministrazione¹³.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I fenomeni demografici nel corso di vita familiare

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

3.1

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

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

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

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

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

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

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

3.2

Nel cuore dei più recenti cambiamenti delle tipologie familiari

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

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

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

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

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

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

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

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

TABELLA 3.2

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

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

Fonti: ISTAT, *La misurazione delle tipologie familiari nelle indagini di popolazione*, "Metodi e norme", 46, 2010 (http://www3.istat.it/dati/catalogo/20100802_00/met_norme_10_46_misurazione_tipologie_familiari_indagini_popolazione.pdf); ISTAT, *La vita quotidiana nel 2009. Indagine multiscopo annuale sulle famiglie "Aspetti della vita quotidiana"*, "Informazioni", 2010, 5 (http://www3.istat.it/dati/catalogo/2010121_00/inf_10_05_la_vita_quotidiana_nel_2009.pdf).

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

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

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

TABELLA 3.3

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

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

a) Per 100 famiglie della stessa zona.

b) Per 100 nuclei familiari della stessa zona.

c) Famiglie composte da due o più nuclei o da un nucleo familiare con altre persone aggregate.

d) Per 100 coppie familiari della stessa zona.

Fonte: ISTAT, *La vita quotidiana nel 2008. Indagine multiscopo annuale sulle famiglie "Aspetti della vita quotidiana"*, "Informazioni", 2009, 7 (http://www3.istat.it/dati/catalogo/2000319_01/inf_09_07_vita_quotidiana08.pdf) e altre indagini multiscopo dell'ISTAT, *La vita quotidiana nel 2009. Indagine multiscopo annuale sulle famiglie "Aspetti della vita quotidiana"*, in "Informazioni", 2010, 5.

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

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

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

I mutamenti sinteticamente descritti, pur consistenti e diffusi, non cancellano una delle peculiarità persistenti nel modo di fare famiglia in Italia, quale è la presenza di legami familiari forti, segnalata da una letteratura ormai consolidata¹. Le forme di famiglia mutano, è vero, ma la relazione di sangue tra genitori e figli si mantiene. Coerentemente con tale tipo di legame i figli tendono a rimanere più a lungo con i genitori, a percorrere più lentamente che in passato – e rispetto ai coetanei europei – le tappe che portano all'autonomia dell'età adulta, a stabilirsi vicino alla loro abitazione (prossimità abitativa) dopo l'uscita dalla famiglia di origine e a mantenere un intenso e duraturo interscambio affettivo e strumentale lungo tutto il corso di vita e tornare da loro in caso di rottura coniugale².

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

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

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

3.3

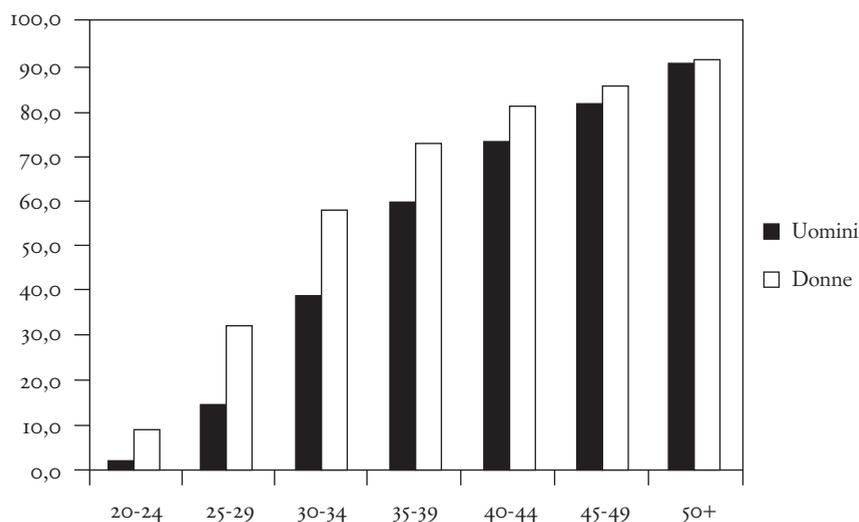
Il processo di formazione della famiglia: dal matrimonio alle forme di convivenza non formalizzate

3.3.1. Tradizione in mutamento: i matrimoni

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

FIGURA 3.1

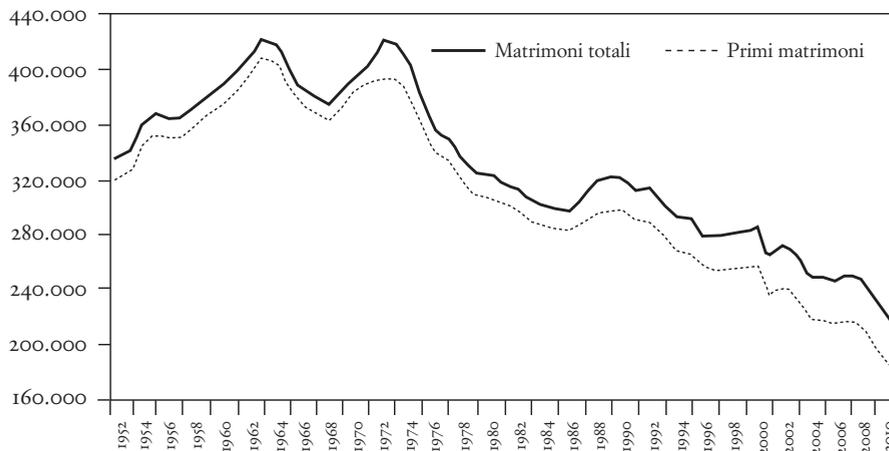
Persone entrate almeno una volta in unione per classi d'età (valori percentuali, popolazione residente al 1° gennaio 2010)



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

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

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



* Il dato relativo al 2010 è provvisorio.

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

Tale contrazione è accentuata dal sovrapporsi di mutamenti nella cadenza oltre che nell'intensità della nuzialità: più che altrove, infatti, è in atto un continuo prolungamento della permanenza dei giovani nella famiglia d'origine (cfr. PAR. 3,5) e della durata dei fidanzamenti. Ciò si traduce in un aumento dell'età media al matrimonio di circa sei-sette anni rispetto ai primi anni Settanta, che ha portato agli attuali 33 anni in media per gli uomini e 30 per le donne (FIG. 3.3).

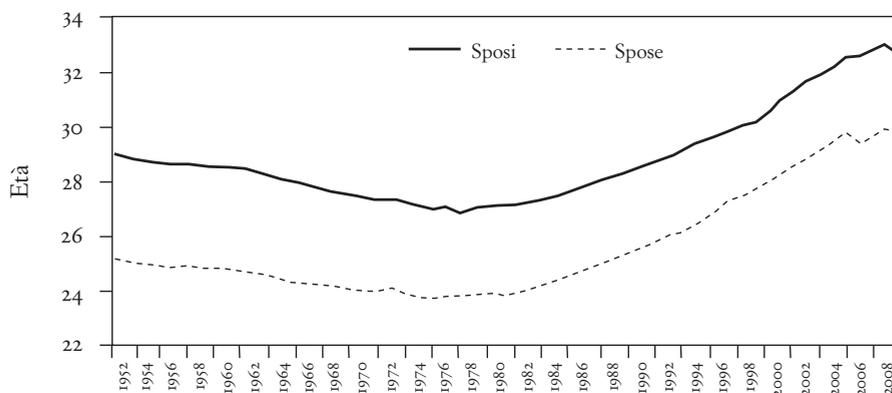
Se il matrimonio perde di attrattiva tra celibi e nubili, un segnale di vitalità arriva invece da coloro che hanno alle spalle un'esperienza precedente: le unioni successive, infatti, sono passate dal 6,5% del 1972 al 14,3% del 2009, pari a circa 33.000 nuove famiglie.

Un altro fenomeno di rilevante rinnovamento legato alla veloce trasformazione dell'Italia in un paese di immigrazione è quello dei matrimoni con almeno un coniuge straniero, una tipologia in crescita per molti anni che ha conosciuto una forte battuta d'arresto nel 2009 anche a causa di alcune restrizioni normative relative ai matrimoni misti poi bocciate dalla Corte costituzionale³.

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

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

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



Fonte: ISTAT, rilevazione dei matrimoni 1952-2008.

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

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

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

3.3.2. La coesistenza di Nord e Sud demografico

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

TABELLA 3.5

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

Ripartizioni geografiche	Matrimoni tra celibi e nubili			Indice di primo nuzialità (%)		Età media al primo matrimonio	
	Matrimoni totali	Valori assoluti	Quozienti di nuzialità (%)	M	F	M	F
Nord-Ovest	53.084	42.567	3,3	495,1	470,4	33,7	30,7
Nord-Est	38.480	30.812	3,3	393,5	460,2	34,2	31,0
Centro	43.375	36.187	3,7	450,6	506,9	34,1	31,1
Sud	65.656	60.994	4,6	619,2	651,7	32,1	29,1
Isole	30.018	27.180	4,5	588,6	627,5	32,3	29,2
Italia	230.613	197.740	3,8	486,9	545,0	33,1	30,1

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

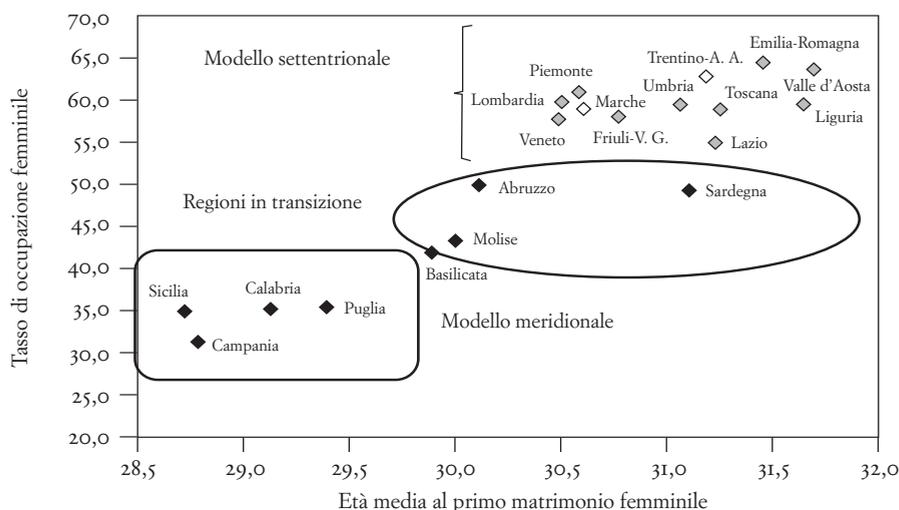
profili per età degli sposi e nella diffusione di nuovi modelli di convivenza, come coppie di fatto e LAT (*Living Apart Together*).

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

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

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

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

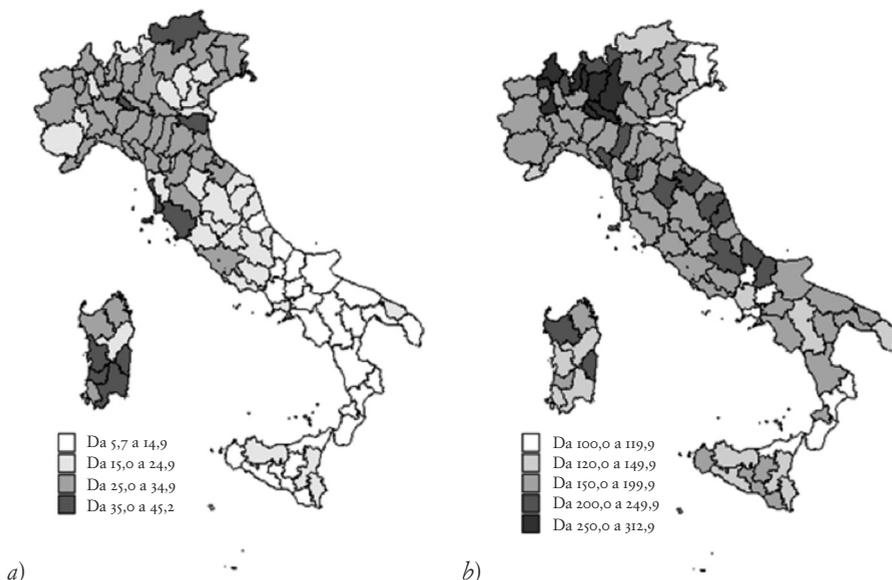


Legenda: tassi di disoccupazione giovanile femminile: bianco: inferiore a 20; grigio: tra 20 e 30; nero: oltre 30.

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT, indagine sulle forze di lavoro e rilevazione dei matrimoni (<http://demo.istat.it>; <http://dati.istat.it>).

FIGURA 3.5

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



Legenda: a) valori per 100 matrimoni totali; b) numeri indice (2000 = 100)

Fonte: ISTAT, *La misurazione delle tipologie familiari nelle indagini di popolazione*, cit.

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

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

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

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

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

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

Parallelamente alle unioni civili si vanno sempre più diffondendo, soprattutto al Nord, alcune tipologie alternative di famiglia, in particolare quella delle coppie che convivono senza formalizzare la loro unione. L'unione libera, non sancita cioè da un matrimonio, si configura sia come scelta definitiva, sia come un periodo di prova che può precedere un matrimonio. I dati più recenti disponibili sul tema indicano che a essere più diffusa è la convivenza prematrimoniale, cresciuta notevolmente negli ultimi decenni. Se solo l'1,4% dei matrimoni celebrati prima del 1974 era stato preceduto da una convivenza, questa quota aumenta fino a raggiungere un quarto del totale per le coorti di matrimonio intorno al 2000. A livello territoriale, tra coloro che si sono sposati nell'ultimo decennio la quota di convivenze prematrimoniali raggiunge valori maggiori nel Nord, mentre per le coorti di matrimonio precedenti al 1984 i valori più elevati si rilevano nell'Italia insulare⁴. Il fenomeno ha inoltre una maggiore diffusione nel contesto urbano-metropolitano rispetto ai comuni di medie e piccole dimensioni (32,2% contro 21,4% nei comuni fino a 10.000 abitanti per i matrimoni contratti nell'ultimo quinquennio).

TABELLA 3.7

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

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

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

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

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

monio – e non come una forma di legame meno forte, come avviene altrove – e in un’età comunque più avanzata di quanto avviene nel resto d’Europa (tipicamente dopo i 30 anni). I giovani che scelgono la libera unione sono quindi sottoposti a tutte le difficoltà incontrate dalle coppie che scelgono il matrimonio (come l’ingresso nel mercato del lavoro primario e il costo elevato delle abitazioni), a cui si aggiungono gli effetti di un *welfare state* di tipo familista che protegge prevalentemente le coppie formalizzate, ma anche persistenti fattori di tipo informale legati alla tradizione e alla religione che tendono a ostacolare questa scelta, specie nelle regioni del Sud⁵.

Un’altra tipologia familiare emergente, diretta conseguenza dell’aumento della divorzialità (cfr. PAR. 3.6), è quella delle famiglie “ricostituite”, cioè formatesi dopo lo scioglimento di una precedente unione coniugale di almeno uno dei partner, quantificate secondo le valutazioni più recenti in oltre 899.000 nuclei, pari a circa il 6,1% del totale, di cui 541.000 coniugati e 358.000 non coniugati, stanziati, in analogia con quanto avviene per le coppie non coniugate, in quasi sette casi su dieci al Centro e al Nord⁶. Quando la nuova famiglia è formalizzata nel matrimonio, questo è preceduto in poco meno del 70% dei casi da una convivenza. Contrariamente alla tendenza osservata per le prime unioni, la durata della convivenza prematrimoniale delle coppie ricostituite si è poco meno che dimezzata, probabilmente per una maggior accettazione generale dei fenomeni di dissoluzione familiare, che permette di arrivare al matrimonio senza attendere che i figli già nati diventino più grandi e autonomi.

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

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

6. ISTAT, *La vita quotidiana nel 2009. Indagine multiscopo annuale sulle famiglie “Aspetti della vita quotidiana”*, “Informazioni”, 2010, 5 (http://www3.istat.it/dati/catalogo/2010121_00/inf_10_05_la_vita_quotidiana_nel_2009.pdf).

vece da celibi e nubili. Tra le 697.000 coppie ricostituite, quelle coniugate ammontavano a poco più della metà (56%) a fronte di 300.000 famiglie non coniugate⁷.

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

3-4

Il processo di estensione della famiglia: la nascita dei figli

3.4.1. Trent’anni sotto il livello di sostituzione

È ormai noto come l’Italia sia uno dei paesi più colpiti dal fenomeno della denatalità (*lowest-low*), con livelli di fecondità molto ridotti e persistenti nel tempo. Da quasi trent’anni, infatti, l’indice congiunturale che registra il numero medio di figli per donna (tasso di fecondità totale o TFT⁹) è molto inferiore a 2,1 – il livello di sostituzione di una generazione –, con un numero annuale di nascite del tutto insufficiente a mantenere in attivo il saldo naturale della popolazione (FIG. 3.6). L’attuale assetto ha origine già dal periodo in cui il numero di nascite era più sostenuto: infatti anche il rialzo dei valori del TFT della metà degli anni Sessanta è derivato prevalentemente da un effetto di cadenza, frutto dell’anticipo della procreazione a seguito di una diffusa precocità della nuzialità, che si è invertito successivamente determinando una progressiva riduzione di fecondità in parte legata a un continuo rinvio del matrimonio e della prima nascita¹⁰ e che mostra una lievissima ripresa nella seconda parte del primo decennio del nuovo secolo proprio per il parziale recupero della fecondità delle ultratrentacinquenni.

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

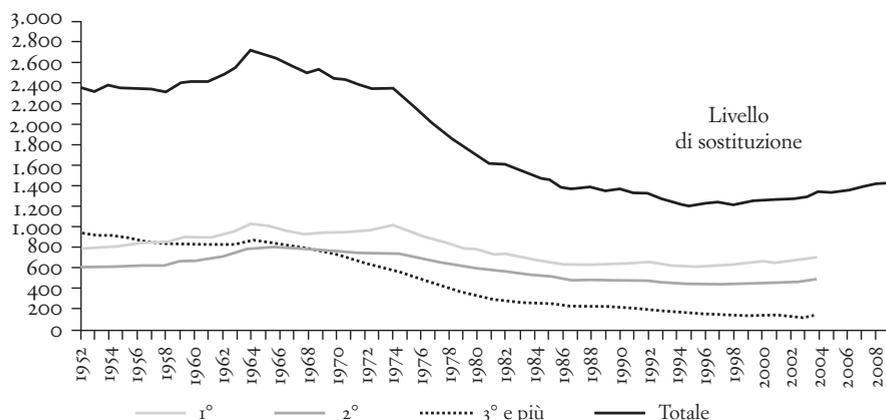
8. R. Palomba, *Italy. The Invisible Change*, in H. G. Moors, R. Palomba (eds.), *Population, Family, and Welfare: A Comparative Survey of European Attitudes*, Clarendon Press, Oxford 1995.

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

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

FIGURA 3.6

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



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

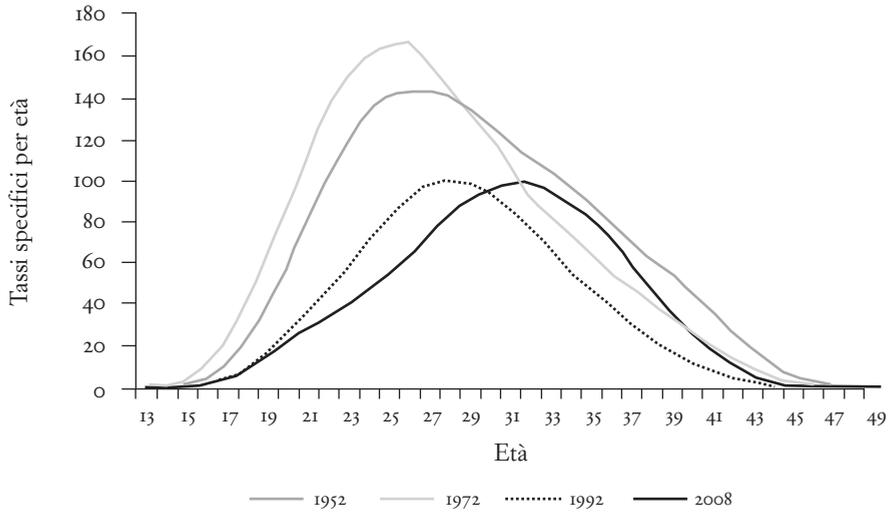
Uno degli aspetti chiave per comprendere le dinamiche familiari italiane è quindi quello della posticipazione, che interessa in modo determinante il processo di estensione della famiglia. È proprio in questa sfera, infatti, che il ritardo accumulato nel raggiungere le tappe del ciclo di vita si scontra con i limiti biologici legati all'avvicinarsi della fine del periodo fecondo femminile riducendo il numero finale di figli, che diventa spesso inferiore a quello desiderato. La crisi della fecondità italiana non è, infatti, un fenomeno slegato dalla dinamica generale del corso di vita familiare, tanto più che essa si esprime ancora, nel 90% dei casi, all'interno del matrimonio. È tutto il ciclo di vita individuale a essersi progressivamente spostato in avanti dilatando in primo luogo la permanenza in famiglia e di conseguenza anche i tempi che cadenzano gli eventi successivi. Si studia più a lungo, si trova il primo impiego più tardi, si esce a fatica dalla famiglia di origine, si ritarda il matrimonio, e di conseguenza il primo – e magari unico – figlio arriva spesso intorno ai 30 anni e oltre. L'età media delle donne alla nascita del primo figlio, infatti – stabile per molto tempo intorno ai 25 anni –, è andata progressivamente aumentando a partire dalle generazioni di donne nate nella seconda metà degli anni Cinquanta, raggiungendo oggi la soglia dei 29 anni¹¹. Nonostante l'andamento generale, le donne italiane continuano ad avere un'elevata propensione a diventare madri almeno una volta, come si osserva dalla generale tenuta delle nascite di primo ordine, interessate solo parzialmente dalla crisi della fecondità: oltre l'80% delle attuali quarantenni ha avuto almeno un figlio, come avveniva per le loro madri o poco meno, ma il fenomeno di posticipazio-

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

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

FIGURA 3.7

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



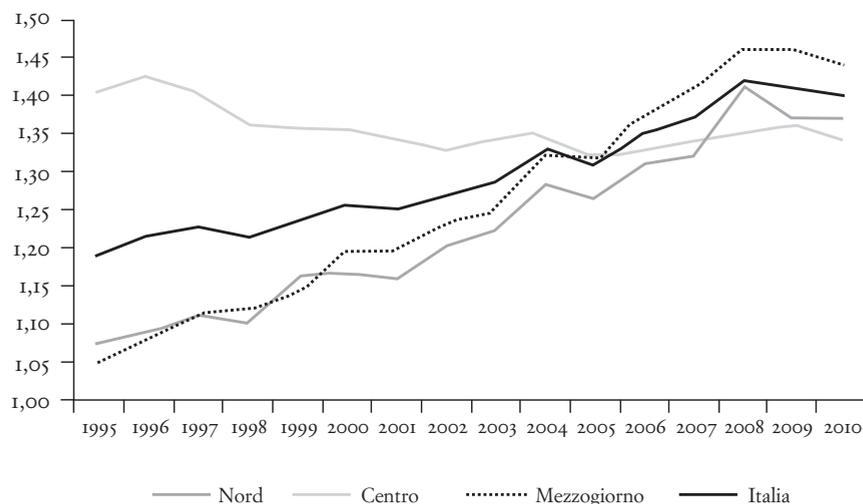
Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT (<http://demo.istat.it>).

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

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

FIGURA 3.8

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



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

Il divario tra le intenzioni di fecondità e la loro effettiva realizzazione chiarisce alcune delle complesse dinamiche in atto nelle scelte procreative. Se la famiglia con un solo figlio è nei fatti sempre più diffusa, le intenzioni di fecondità espresse dalle donne italiane indicano invece come modello ideale prevalente la famiglia con due figli: il numero di figli desiderato, infatti, pur essendosi ridotto, rimane superiore a due anche per le donne più giovani. Tale scostamento è spiegabile con motivazioni di natura prevalentemente economica e relazionale: l'incompatibilità con il lavoro extradomestico, le apprensioni per le responsabilità di cura e per il mancato supporto costante da parte di reti familiari e amicali nell'accudire i bambini¹². Tali difficoltà si traducono in una prolungata attesa del raggiungimento delle condizioni ritenute ideali per sposarsi e avere figli, che spesso prelude alla rinuncia parziale o totale della realizzazione del progetto familiare iniziale.

3.4.2. Conciliare: una sfida al femminile

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

12. *Ibid.*

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

L'istruzione e l'occupazione delle donne hanno effetto diretto sulla posticipazione della nascita del primo figlio, che per le più istruite raramente arriva prima dei 30 anni. Il crescente investimento delle donne nell'istruzione e la maggiore partecipazione al mercato del lavoro fa sì che i ruoli e le posizioni professionali a cui aspirano le donne nel mondo del lavoro siano sempre più elevati, con un aumento delle responsabilità, incarichi e opportunità di carriera che, pur fortemente positivi, impongono alle madri di oggi il moltiplicarsi su più fronti, cercando di gestire il doppio lavoro, quello extradomestico e quello in casa¹³.

L'uscita femminile dalla sfera esclusivamente domestica non ha coinciso generalmente con una equa redistribuzione del lavoro familiare all'interno della coppia, svolto – indipendentemente dal numero di figli, dalla professione e dalla collocazione geografica – dalle donne per una quota che varia dal 70 all'80%. La responsabilità di gestione della casa e della famiglia restano quindi in maniera ancora preponderante un compito femminile che condiziona fortemente quantità e qualità degli altri tempi di vita, soprattutto in presenza di figli. In particolare per le donne occupate e in coppia con figli l'età compresa tra i 25 e i 44 anni costituisce una fase critica del ciclo di vita: esse costituiscono una categoria sociale che appare *overburdened by work*, pressata dagli impegni lavorativi, da un lato, e dagli oneri conseguenti alla costituzione di una famiglia propria, dall'altro¹⁴. Questo aspetto associato alla progressiva scomparsa della famiglia allargata coresidente ha creato alle madri lavoratrici un grande problema di conciliazione dei ruoli che, amplificato dalle difficoltà economiche che accompagnano l'avvio della coabitazione e dall'elevato costo dei figli – in un contesto che valorizza in modo estremo i primi e spesso unici figli –, è uno dei principali fattori che deprime la fecondità italiana. Ad aggravare la difficoltà delle famiglie è anche la rigidità del mercato del lavoro – con scarsa diffusione di contratti part-time, flessibilità oraria e telelavoro –, la mancanza di servizi per l'infanzia diffusi e a costo agevolato e la penalizzazione diffusa delle madri nei contesti lavorativi. Ciò determina spesso una vera e propria espulsione delle donne dal mercato del lavoro al crescere del numero di figli o quando questi sono molto piccoli, creando un'inconciliabilità di fatto tra la piena realizzazione lavorativa e una famiglia con più di uno o due figli, magari piccoli, un fenomeno che colpisce in particolare le madri con minore titolo di studio e residenti nell'Italia meridionale (TAB. 3.8).

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

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

TABELLA 3.8

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

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

* Percentuale di lavoro familiare nella coppia svolto dalla donna.

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

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

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

Proprio le coppie di fatto sono caratterizzate da una crescente vitalità: è in crescita infatti il numero di nascite da genitori non coniugati, dall'8,1% del 1995 al 21,7% del 2009, che nel Centro-Nord sfiora la proporzione di uno su quattro. Tale risultato non è casuale: recenti studi sottolineano, infatti, come le convivenze siano caratterizzate da una minore asimmetria dei ruoli di genere legate a un assortimento dei partner meno tradizionale in cui la donna ha spesso un'età, un livello di istruzione e un reddito più elevato¹⁵, e proprio la maggior cooperazione all'interno della coppia si rivela un fattore chiave per sostenere un progetto familiare che comprende più di un figlio¹⁶. Le nuove coppie e in generale quelle dove la donna è più istruita sembrano riuscire a trovare con più facilità una soluzione al problema della conciliazione: sono in

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

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

grado di mobilitare più risorse, beni e servizi di mercato e tempo dei familiari (inclusi i partner che collaborano di più nelle coppie più istruite) e di utilizzarle in maniera più efficiente e razionale. Le donne con una maggiore istruzione dedicano meno tempo al lavoro domestico e più ai figli, contribuendo in questo modo a ridurre gli effetti negativi sui bambini piccoli dovuti all'assenza di ambedue i genitori¹⁷ e più spesso possono accedere a lavori che permettono nuove forme di flessibilità, come il telelavoro. Ciò è confermato dall'indagine ISTAT sulle difficoltà nella transizione dei giovani, che mostra come, tra coloro che hanno espresso l'intenzione di avere figli alla prima intervista, il 68,2% delle laureate e il 54,4% delle diplomate siano riuscite a realizzarla nel triennio contro il 37,8% delle donne con licenza media. È così che proprio a partire dal Centro-Nord non solo il modo di fare famiglia comincia a mutare, ma anche la relazione tradizionalmente negativa tra livello di occupazione femminile e fecondità comincia a essere modernamente positiva, con tassi di attività e di fecondità positivamente associati e più elevati rispetto a quelli osservati al Sud.

3.5

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

3.5.1. La lunga coabitazione dei giovani adulti con i genitori

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

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

Al 2009 sono circa 7 milioni i giovani celibi e nubili, con età compresa tra i 18 e i 34 anni, che vivono con almeno un genitore (pari al 58,6% dei giovani di questa età), una percentuale sostanzialmente stabile tra il 2001 e il 2009¹⁸. In particolare la convivenza con i genitori è un fenomeno pressoché universale fino ai 20 anni e la proporzione scende di poco nella classe d'età successiva (20-24) con una spiccata diffe-

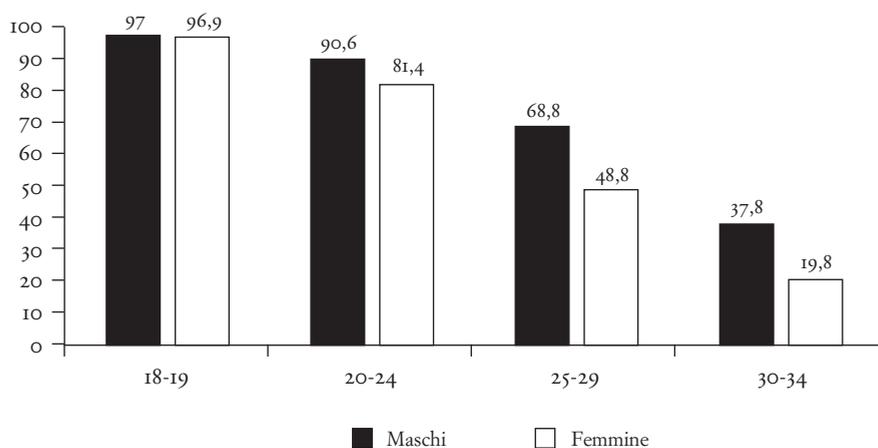
17. D. Del Boca, C. Saraceno, *Le donne in Italia tra famiglia e lavoro*, in “Economia & Lavoro”, 1, 2005, pp. 125-39.

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

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

FIGURA 3.9

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



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

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

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

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

TABELLA 3.9

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

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

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

3.5.2. Il perché di un ritardo

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

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

TABELLA 3.10

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

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

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

Ad avere un ruolo chiave nella posticipazione dei tempi dell'uscita da casa è ancora l'aumento dell'istruzione: la più recente indagine ISTAT sui diplomati rivela che il 64% dei diplomati nel 2004 ha intrapreso un percorso di formazione universitario e oltre la metà studia ancora a tre anni dal conseguimento del diploma. L'ottenimento di una laurea è però un percorso lungo, che va spesso oltre il numero di anni curricolari, tanto che la percentuale di laureati in corso è residuale (il 13% tra coloro che hanno terminato un corso lungo nel 2007) e sono frequenti i percorsi incompleti o irregolari¹⁹.

A dispetto del generale aumento delle risorse e della formazione, l'inserimento giovanile nel mercato del lavoro rimane, invece, forse l'aspetto più critico nella determinazione dell'avvio di una vita autonoma. Le recenti modifiche in termini di flessibilità hanno generato nuove disparità che sono andate ad aggiungersi alle disegualianze più tradizionali (quelle che separano gli operai dalle altre categorie professionali) e territoriali, le quali non vanno affatto scomparendo²⁰, allungando di fatto i tempi di accesso al mercato del lavoro primario e garantito per una fascia sempre più estesa di cosiddetti "giovani" che rimangono in situazioni di precariato in età nelle quali le generazioni precedenti erano considerate adulte e integrate nel tessuto sociale a tutti gli effetti.

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

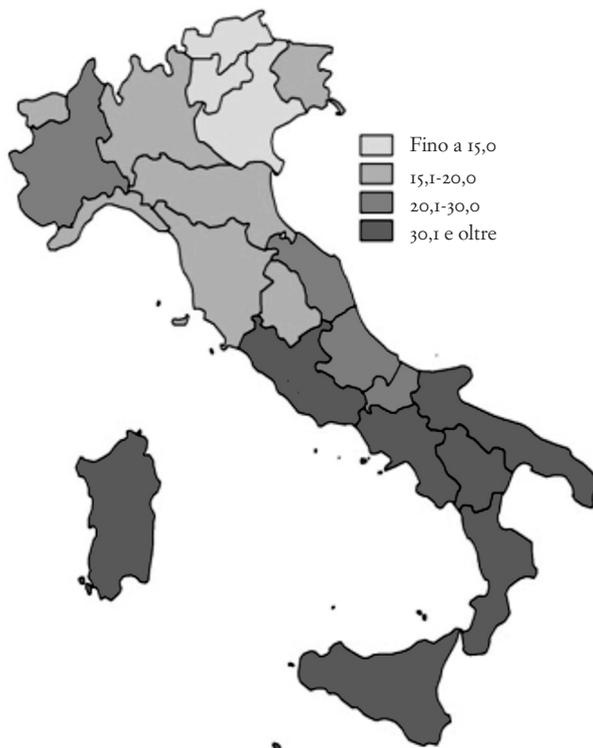
Se quindi è innegabile che dietro alla lunghissima permanenza in famiglia ci siano alcuni fattori culturali, come la persistenza di una forte solidarietà intergenerazionale, è pur vero che i giovani italiani sono inseriti in un sistema dove la famiglia, e in particolare la generazione dei genitori, acquista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

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

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

FIGURA 3.10

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



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

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

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

3.6

Dissoluzione volontaria e involontaria

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

I dati cui si farà riferimento sono quelli che vengono correntemente rilevati presso le cancellerie dei tribunali civili, mediante apposite schede compilate per ogni procedimento esaurito di separazione legale e divorzio²². Per tale ragione non verranno prese in considerazione le separazioni delle coppie di fatto. I dati anagrafici relativi alla popolazione residente per età e stato civile, rilevati annualmente presso ogni Comune italiano, consentiranno invece di tracciare la dinamica evolutiva della vedovanza per età e genere.

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

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

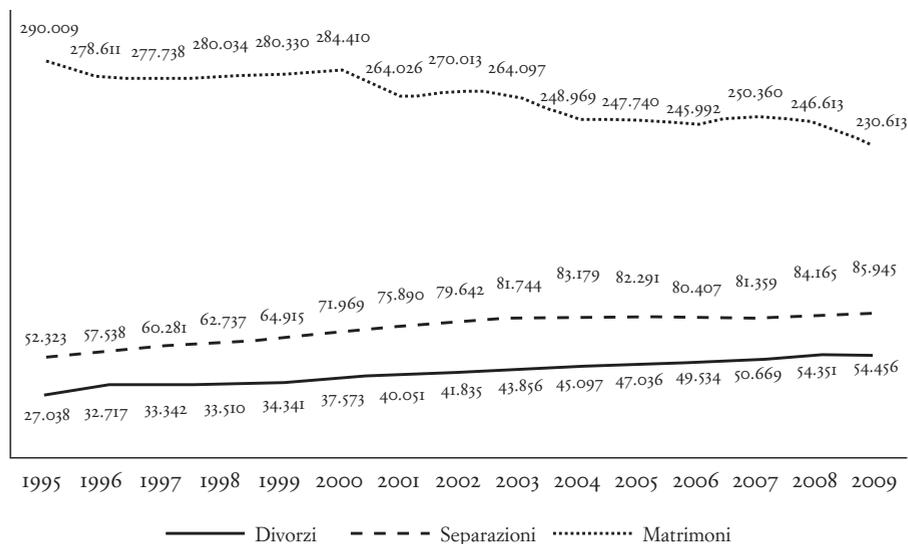
Stando agli ultimi dati forniti dall'ISTAT, nel 2009 le separazioni legali sono state 85.945 e i divorzi 54.456, con un incremento rispettivamente del 2,1 e dello 0,2% rispetto all'anno precedente. I due fenomeni sono tuttavia in continua crescita: nel 1995 si verificavano 158 separazioni e 80 divorzi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

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

22. Le risultanze delle rilevazioni sulle separazioni personali dei coniugi e sugli scioglimenti e cessazioni degli effetti civili del matrimonio (divorzi) condotte presso le cancellerie dei tribunali civili sono reperibili in forma aggregata nel Sistema informativo territoriale sulla giustizia, messo a punto dall'ISTAT e disponibile all'indirizzo <http://giustiziaincifre.istat.it/jsp/Introduzione.jsp?id=1A120A120C>.

FIGURA 3.11

Matrimoni, separazioni e divorzi (1995-2009)



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

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

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

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

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

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

Il tipo di procedimento: consensuale e contenzioso

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

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

Caratteristiche dei coniugi.

Sposarsi tardivamente protegge dal rischio rottura?

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

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

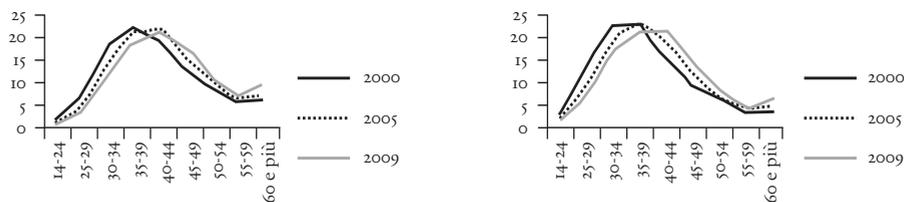
24. G. Rivellini, G. A. Micheli, A. Rosina, *Instabilità familiare e modernizzazione: un'analisi ecologica a livello provinciale*, in Accademia nazionale dei Lincei, *Instabilità familiare: aspetti casuali e conseguenze demografiche, economiche e sociali*, Bardi, Roma 2008, p. 57.

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

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

FIGURA 3.12

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



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

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

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

Caratteristiche dei coniugi.

Separarsi con figli: un costo per tutti sostenibile?

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

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

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

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

Matrimoni misti... e fragili

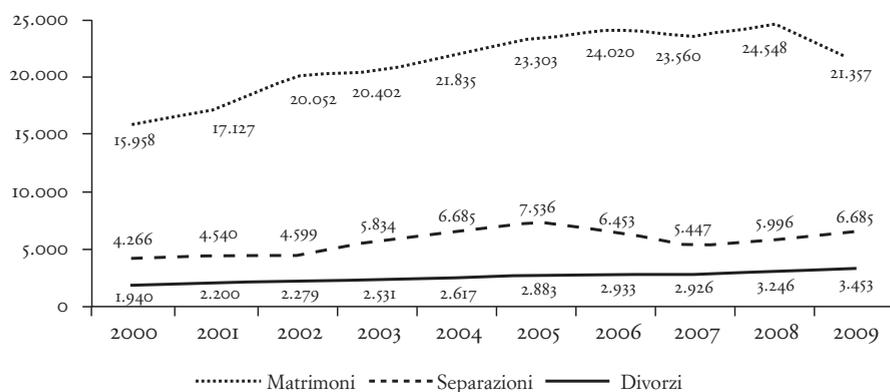
Si è già segnalata la crescita delle coppie in cui almeno uno dei due sposi è di cittadinanza straniera o italiano per acquisizione, tra i cambiamenti più recenti in tema di nuzialità (cfr. PAR. 3.3). Ci preme qui mostrare come le unioni miste siano spesso anche fragili, sebbene recentemente il trend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

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

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

FIGURA 3.13

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

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

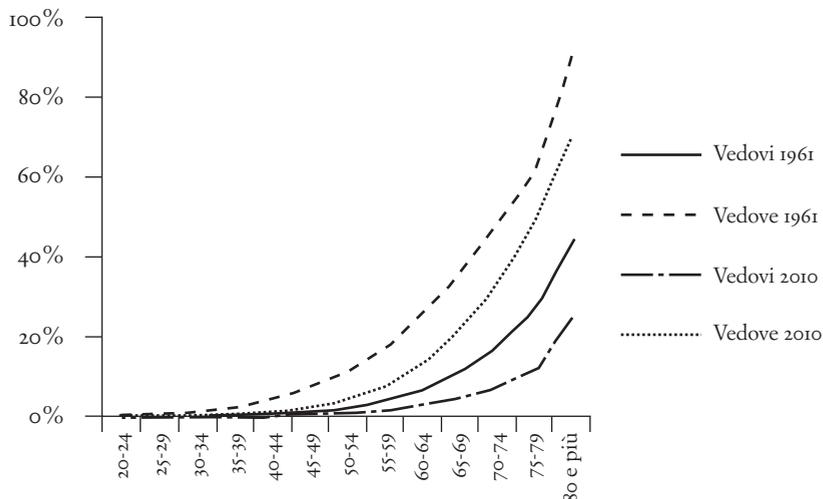
na a sposare uno straniero. D'altro canto, storie di unioni durature tra persone con culture, visioni e abitudini diverse possono indicare strade percorribili sulla via dell'integrazione multietnica e multireligiosa, anche e soprattutto per le generazioni future. In questa direzione va il lavoro offerto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

3.6.2. Dissoluzione involontaria, ovvero le vedovanze

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.8

L'Italia nel confronto internazionale

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

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

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

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

Ripercorriamo quindi le fasi del corso di vita familiare, partendo dalla formazione della famiglia. In questo processo, l'Italia, sebbene in fase di cambiamento, rimane ancora alquanto peculiare nel contesto internazionale. Se il quoziente di nuzialità²⁶ non appare particolarmente diverso da quello dei paesi confinanti (TAB. 3.II), è la diffusione delle convivenze che nei paesi mediterranei rimane ancorata a livelli molto bassi rispetto al resto d'Europa. Solo circa il 3% della popolazione tra i 20 e i 34 anni convive contro un 31% di coniugati nella stessa fascia di età (*OECD Family Database*). Queste cifre fanno pensare a un rinvio del matrimonio per le coppie italiane, non sostituito da una preliminare convivenza, come invece accade in altri paesi europei (in Danimarca, ad esempio, il 29% dei giovani tra i 20 e i 34 anni convive, contro un 25% di coniugati). In generale, la convivenza è maggiormente diffusa tra le coppie più giovani, mentre gli adulti ancora single tendono per lo più a vivere con i propri genitori, soprattutto nei paesi mediterranei e dell'Est Europa, dove più del 40% della popolazione tra i 20 e i 34 anni risiede nella casa dei genitori.

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

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

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

TABELLA 3.II
Indicatori di nuzialità, fecondità e divorzialità*

	Quoziente di nuzialità 2008 ¹	Tasso di fecondità totale 2008 ²	% Nascite fuori dal matrimonio 2009 ²	Quoziente di divorzialità 2008 ¹
Austria	4,22	1,41	38,80	2,4
Belgio	4,26	1,86	43,20	3,3
Bulgaria	3,64	1,48	51,10	1,9
Cipro	7,71	1,46	8,90	2,1
Danimarca	6,80	1,89	46,20	2,7
Estonia	4,57	1,65	59,00	2,6
Finlandia	5,84	1,85	40,70	2,5
Francia	4,14	2,00	52,60	2,1
Germania (incl. ex DDR dal 1991)	4,59	1,38	32,10	2,3
Grecia	4,76	1,51	5,90	1,2
Irlanda	5,03	2,10	32,80	0,8
<i>Italia</i>	<i>4,12</i>	<i>1,42</i>	<i>17,7</i>	<i>0,9</i>
Lettonia	5,71	1,44	43,10	2,7
Lituania	7,17	1,47	28,50	3,1
Lussemburgo	3,92	1,61	30,20	2,0
Malta	6,03	1,44	25,40	—
Norvegia	5,27	1,96	55,00	2,1
Olanda	4,50	1,77	41,20	2,0
Polonia	6,76	1,39	19,90	1,7
Portogallo	4,07	1,37	36,20	2,5
Regno Unito	4,45	1,96	45,40	2,2
Repubblica Ceca	5,03	1,50	36,30	3,0
Romania	6,95	1,35	27,97 ³	1,7
Slovacchia	5,23	1,32	30,10	2,3
Slovenia	3,32	1,53	52,80	1,1
Spagna	4,24	1,46	31,70	2,4
Stati Uniti	7,31 ⁴	2,01 ⁵	38,5	3,7 ⁶
Svezia	5,46	1,91	54,70	2,3
Svizzera	5,43	1,48	17,10	2,6
Turchia	9,04	2,10	2,57 ³	1,4
Ungheria	4,00	1,35	39,50	2,5

* Il quoziente (o tasso generico) di divorzialità misura il rapporto (per 1.000) tra i divorzi rilevati in un anno e l'ammontare della popolazione osservata nel medesimo periodo.

1. I dati sono consultabili sul database statistico di Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/data/database>).

2. OECD, *OECD Family Database* SF2.4, OECD, Paris 2011 (www.oecd.org/social/family/database). I dati si riferiscono al 2007 per Belgio, Irlanda, Italia e Stati Uniti.

3. Dati Eurostat relativi al 2009 per la Romania e al 2010 per la Turchia (http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=demo_find&lang=en).

4. OECD, *OECD Family Database* SF3.1, OECD, Paris 2011 (www.oecd.org/social/family/database). Dati relativi al 2009.

5. OECD, *OECD Family Database* SF2.4, OECD, Paris 2011 (www.oecd.org/social/family/database). Dati relativi al 2009.

6. OECD, *OECD Family Database* SF3.1, OECD, Paris 2011 (www.oecd.org/social/family/database). Dati relativi al 2008.

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

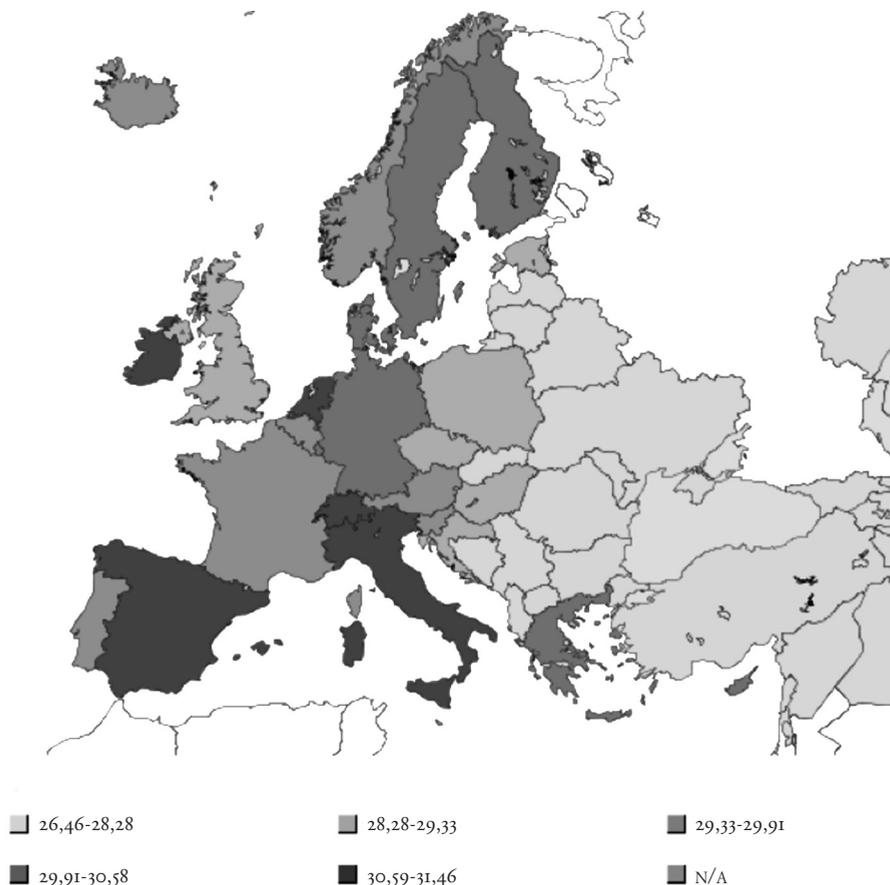
Non solo il numero di figli, ma anche l'età media a cui le donne hanno il primo figlio varia da paese a paese. I dati più recenti forniti da Eurostat (FIG. 3.15) mostrano che tra i paesi europei Bulgaria e Romania registrano la più bassa età media al parto (nel 2008, 26,5 e 26,8 rispettivamente), mentre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

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

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

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

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



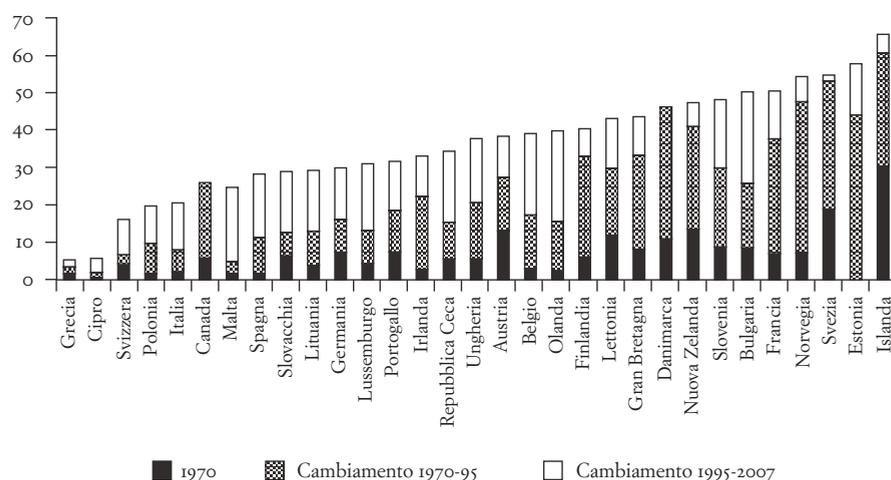
* I dati si riferiscono al 2008 con eccezione di Belgio, Italia e Regno Unito, per cui i dati più recenti si riferiscono al 2007.

Fonte: Eurostat.

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

FIGURA 3.16

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



* Dati del 2005 per Canada; 2006 per Islanda, Portogallo, Regno Unito e Stati Uniti.

Fonte: OCSE. Dati tratti da National Statistical Offices e Eurostat Demographic Statistics per i paesi UE.

I paesi considerati si differenziano anche nella fase di contrazione della famiglia. L'uscita dalla casa dei genitori avviene più precocemente in Danimarca e Finlandia, dove il 50% degli uomini esce prima dei 22 anni, mentre il 50% delle donne vive fuori dalla casa dei genitori poco dopo i 20 anni. Età più elevate caratterizzano i paesi mediterranei, e in particolare l'Italia: non è prima dei 27 anni che metà delle donne italiane vivono fuori dalla casa dei genitori. Per gli uomini, tale età si attesta intorno ai 30 anni (TAB. 3.12). I vari paesi sono accomunati dal fatto che sono solitamente le donne a uscire dalla casa parentale prima degli uomini²⁷.

Dati recenti²⁸ evidenziano tre macrogruppi in Europa: in ordine di età media all'uscita, troviamo Nord Europa, seguito da Centro Europa, e da Sud ed Est Europa. È inoltre interessante osservare la destinazione all'uscita, distinguendo tre possibili motivi di uscita dalla casa parentale per i giovani dai 18 ai 35 anni: come single, per vivere con un partner o per istruzione. In Italia vi è una netta prevalenza di uscite dalla casa dei genitori per formare una nuova famiglia (rispettivamente 74% e 67% di giovani donne e uomini). Nei paesi scandinavi, invece, la distribuzione tra uscire come single, uscire per formare una nuova famiglia e uscire per ragioni legate agli studi è più omogenea.

27. Billari, Philipov, Baizan, *Leaving Home in Europe*, cit.

28. Eurostat, *Youth in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2009.

TABELLA 3.12

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

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

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

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

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

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

TABELLA 3.13

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

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

1. Ragioni per un divorzio senza colpa includono l'irreparabile rottura, inconciliabili differenze e/o incompatibilità.

2. Si fa riferimento al permesso di divorzio unilaterale *de facto* e senza colpa. I numeri tra parentesi indicano il numero di anni di separazione necessari per ottenere un divorzio unilaterale.

3. Si fa riferimento all'anno in cui il divorzio considerato nella terza colonna è stato esplicitamente introdotto. I numeri tra parentesi indicano il numero di anni di separazione necessari per ottenere un divorzio unilaterale.

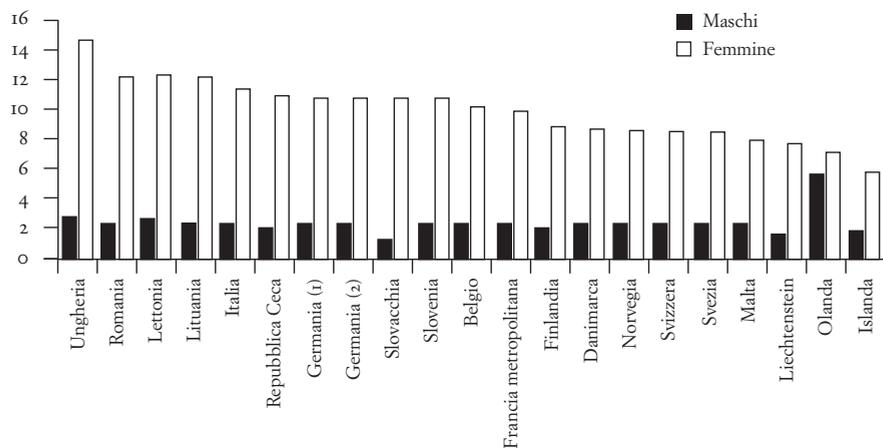
4. La legge sul divorzio per la Scozia è successiva a quella dell'Inghilterra e del Galles di cinque anni.

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

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

FIGURA 3.17

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



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

Fonte: Eurostat.

Le previsioni demografiche delle famiglie

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

4.1

Premessa

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

Tuttavia, l'osservazione nel tempo della sola dinamica della popolazione – in termini di struttura e di consistenza – non è sufficiente a fornire tutti gli elementi utili alla programmazione. Ad esempio, qualora si vogliano studiare i legami tra popolazione e risorse ambientali o consumi è più opportuno scegliere come unità statistica per la proiezione il nucleo familiare piuttosto che il singolo individuo: all'interno delle famiglie vengono applicate infatti importanti economie di scala, in quanto si condividono spazi, forniture elettriche, gas, mezzi di trasporto e così via. Recentemente le proiezioni delle famiglie sono state impiegate per lo studio di diversi aspetti, quali i consumi, in particolare i consumi di energia¹, le problematiche connesse all'*housing* e l'impatto della variazione nel numero di famiglie sui cambiamenti climatici (il riscaldamento terrestre e le emissioni di gas serra)².

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

1. F. L. MacKellar, W. Lutz, C. Prinz, A. Goujon, *Population, Households, and CO₂ Emissions*, in "Population and Development Review", 21, 1995, pp. 849-65.

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

A livello internazionale la centralità del tema previsioni negli ultimi anni è dimostrata dalla fervente attività di numerosi istituti di ricerca. In Italia attualmente, contrariamente a quanto avviene per la popolazione, non esiste ancora un sistema di previsioni ufficiali che contempli periodicamente l'elaborazione delle proiezioni delle famiglie, tanto che le ultime stime disponibili a livello nazionale risalgono a fine anni Ottanta³.

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

4.2

Qualche riflessione sulle definizioni

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.3

Il panorama internazionale

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

4.3.1. Le microsimulazioni

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

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

Un esempio di applicazione al caso italiano è fornito dalla microsimulazione eseguita dalla Regione Lombardia negli anni Ottanta⁵.

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

4.3.2. I modelli macrodinamici

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

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

4.3.3. I modelli statici

I modelli statici si fondano sulla ripartizione *a posteriori*, sulla base di ulteriori variabili d'analisi, dei risultati di un processo indipendente di stima della popolazione per età e genere⁶. Nel caso specifico della previsione del numero di famiglie, la stima è effettuata applicando alla popolazione prevista opportuni tassi specifici (quali i tassi di capofamiglia nel caso dello *headship rate method* o tassi di posizione familiare nel caso di modelli di propensione tipo quello neozelandese o australiano). Si può scegliere se applicare tassi costanti – generalmente pari al valore più recente – oppure se far variare gli stessi nel corso del periodo di previsione ricorrendo a specifiche tecniche quali, ad esempio, l'analisi delle serie storiche.

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

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

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

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

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

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

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

4.3.4. Le previsioni probabilistiche

Le proiezioni probabilistiche sono proposte in alternativa ai modelli già esistenti, come possibile soluzione al problema della quantificazione dell'incertezza della stima. I promotori di un simile approccio sostengono che il ricorso a scenari e varianti sia un *escamotage* e non sia pertanto sufficiente a fornire un'indicazione dell'errore di stima⁸. Il risultato di un modello di previsioni probabilistiche non è una stima puntuale, bensì una distribuzione di probabilità che riassume le numerose simulazioni effettuate facendo variare ciascuna componente demografica coinvolta nel modello di stima secondo i risultati di una consultazione di esperti (*expert-based model*)⁹. Ciascuna stima ha quindi assegnata anche la probabilità con cui tale valore può essere assunto.

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

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

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

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

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

4.4

Le esperienze italiane

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

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

Tra il 1975 e la fine degli anni Novanta molti studi sono stati dedicati alla definizione di un modello alternativo al tradizionale metodo dei tassi di capifamiglia, tra cui si possono ricordare in particolare i primi studi sul ciclo di vita di Rossi¹⁰, il modello di simulazione del numero di componenti delle famiglie censuarie di Blangiardo¹¹, il modello di Bertino, il modello di microsimulazione orientato alla previsione della spesa previdenziale di Egidi e Tomassetti¹², il modello proposto da Righi e Sorvillo¹³ nel 1994 per la stima della popolazione per posizione familiare e infine il modello di Cannari e Nicoletti¹⁴ per la simulazione della distribuzione del reddito.

Successivamente, a livello internazionale hanno iniziato a farsi strada modelli di tipo dinamico in grado di descrivere i meccanismi di formazione-scioglimento delle famiglie, fornendo non solo le stime del totale delle famiglie, ma anche numerose informazioni sulle caratteristiche delle medesime. Così, quando nei primi anni Novanta in Italia inizia a essere avvertita la necessità di produrre proiezioni delle famiglie e si pone il problema di definire e scegliere un metodo di previsione, i limiti del metodo inizialmente adottato e gli esiti dei recenti studi, in particolare gli sviluppi teorici apportati dalla demografia multidimensionale di Rogers¹⁵, spingono anche i

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

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

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

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

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

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

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

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

Nonostante l'interesse mostrato in passato dai demografi italiani per le previsioni delle famiglie, attualmente gli unici risultati disponibili per il nostro paese sono il frutto di iniziative di singoli studiosi¹⁷ o di enti locali¹⁸, mentre mancano stime prodotte dall'Istituto di statistica.

4.5

La scelta del modello

L'analisi della letteratura esistente in materia, brevemente richiamata nel paragrafo precedente¹⁹, ha permesso di esaminare le esperienze passate e di considerare le metodo-

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

17. C. Maccheroni, T. Barugola, *How Many Households? A Comparison of Scenarios in the European Union: From EuroPop2004 to EuroPop2008*, in "Rivista di Statistica ufficiale", 2009, 1, pp. 39-55.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Un secondo aspetto fondamentale nella scelta del modello è legato ad aspetti tecnici. Non esiste tuttora accordo tra gli studiosi sul fatto che modelli complessi garantiscano risultati migliori di quelli più semplici. Generalmente, nella scelta di un metodo, è necessario tenere in considerazione e combinare le esigenze metodologiche con le richieste dei fruitori delle previsioni: da una parte si lavora con l'obiettivo di definire una tecnica accurata – anche a scapito della semplicità – che abbia costi e tempi di realizzazione non eccessivamente elevati, dall'altra si richiede un modello facilmente utilizzabile e interpretabile. Pertanto la scelta tra più approcci deve essere frutto di un oculato bilanciamento tra i costi di generazione e utilizzo delle previsioni e i benefici del ricorso a previsioni più accurate²¹. Se i modelli complessi non possono enumerare tra i propri vantaggi quello di fornire risultati più accurati di quelli semplici e, tenuto conto che spesso richiedono tempi elevati di implementazione, lunghe operazioni di aggiornamento, nel caso in cui in seguito si rendano disponibili ulteriori informazioni, sembra ragionevole e giustificato il ricorso a metodi più semplici.

Muovendo da tali riflessioni e considerata la performance delle esperienze richiamate nell'analisi condotta in precedenza e gli aspetti prettamente metodologici, si è giunti a individuare nel metodo neozelandese il modello di previsione da applicare per stimare le famiglie italiane. Tale metodo, come ricordato in precedenza, pur basandosi su un approccio di tipo statico, risulta essere un valido strumento di previsione che risponde ai criteri individuati da Ruggles e Brower²²; inoltre utilizza, come input, informazioni disponibili per l'Italia. Infatti, oltre alle previsioni della popolazione, richiede di poter identificare, per ciascun membro della famiglia, la posizione familiare ricoperta al fine di poter costruire i tassi di propensione. A tal fine, considerato quanto messo precedentemente in evidenza, si è deciso di avvalersi delle indagini multiscopo, che rilevano tutti gli elementi necessari all'implementazione

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

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

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

4.6

Il metodo della propensione adattato alla situazione italiana

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

4.6.1. Dati di base e ipotesi

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

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

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

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

4.6.2. Ricerca e adattamento del materiale statistico

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

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

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

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

$$[4.1] \quad \pi_{x,x+9,z,r}^s(t) = \frac{P_{x,x+9,z,r}^s(t)}{P_{x,x+9,r}^s(t)}$$

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

$$[4.2] \quad \bar{P}_{x,x+9,z,r}^s(t) = P_{x,x+9,z,r}^s(t) + P_{x,x+9,z=11,r}^s(t) \cdot \pi_{x,x+9,z,r}^s(t)$$

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

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

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

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

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

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

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

È emersa inoltre la necessità di conoscere per ogni unità territoriale la dimensione media delle famiglie multipersonali $n_{n_0,r}$ e il numero medio di famiglie con almeno un nucleo n_{fn_1+r} . Tali stime sono state estrapolate dai dati dell'indagine multiscopo del 2008, quindi i valori ottenuti sono stati considerati costanti per tutto il periodo di previsione.

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

$$[4.4] \quad k_{x,r}^s(t) = \frac{P_{x,r}^s(t)}{P_{x-1,r}^s(t-1)}$$

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

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

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

$$[4.6] \quad k_{\omega,r}^s(t) = \frac{P_{\omega,r}^s(t)}{P_{\omega-1,r}^s(t-1) + P_{\omega,r}^s(t-1)}$$

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

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

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

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

4.6.3. Modello a tassi costanti

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

Il laborioso processo di attribuzione di una posizione e di una tipologia familiare a ciascun individuo segue un preciso e ben dettagliato iter. In questa sede si richiama solamente la logica sulla quale si fonda il processo, mentre per una descrizione dettagliata si rimanda alla nota metodologia recentemente pubblicata dall'ISTAT²⁴. La procedura predisposta dall'Istituto nazionale di statistica, attraverso la quale avviene la ricostruzione della posizione e della tipologia familiare, si basa su passaggi successivi. In primo luogo si individua il numero di nuclei presenti in ciascuna famiglia; in un secondo momento a ciascuno di essi è assegnata la relativa tipologia di nucleo – scegliendo tra le opzioni: nessun nucleo, coppia con figli, coppia senza figli, monogenitore madre o padre – ricorrendo a tre schemi di assegnazione differenti in funzione dell'esito della precedente verifica. La terza fase consiste nell'identificazione e, quindi, nell'attribuzione della posizione di riferimento per ciascun individuo all'interno del nucleo scegliendo tra le seguenti alternative: membro isolato, persona di riferimento, coniuge o convivente e figlio. Infine, combinando le informazioni ottenute nelle tre fasi precedenti, si raggiunge il prefissato obiettivo: la distribuzione della popolazione nelle dieci posizioni familiari di seguito riportate e affiancate dalle caratteristiche necessarie per l'appartenenza a ciascuna di esse:

1. Persona in coppia senza figli
 - vive con un partner;

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

- non è genitore di figli che vivono nella stessa famiglia a meno che questi non siano a loro volta nella posizione di genitori o vivano con il proprio partner.
- 2. Membro aggregato ad una coppia senza figli
 - vive con una coppia senza figli;
 - non vive con un partner né con i genitori;
 - non è genitore di figli che vivono nella stessa famiglia a meno che questi non siano a loro volta nella posizione di genitori o vivano con il proprio partner.
- 3. Persona in coppia con figli
 - vive con un partner;
 - è genitore di almeno un figlio che vive nella stessa famiglia a meno che questo non sia a sua volta nella posizione di genitore o viva con il proprio partner.
- 4. Figlio di una coppia con figli
 - vive con entrambi i genitori;
 - non vive con un partner;
 - non è genitore di figli che vivono nella stessa famiglia a meno che questi non siano a loro volta nella posizione di genitori o vivano con il proprio partner.
- 5. Membro aggregato a una coppia con figli
 - non vive con un partner né con i genitori;
 - non è genitore di figli che vivono nella stessa famiglia a meno che questi non siano a loro volta nella posizione di genitori o vivano con il proprio partner.
- 6. Genitore di una famiglia monoparentale
 - non vive con un partner;
 - è genitore di almeno un figlio che vive nella stessa famiglia a meno che questo non sia a sua volta nella posizione di genitore o viva con il proprio partner.
- 7. Figlio di una famiglia monoparentale
 - vive con un solo genitore;
 - non vive con un partner;
 - non è genitore di figli che vivono nella stessa famiglia a meno che questi non siano a loro volta nella posizione di genitori o vivano con il proprio partner.
- 8. Membro aggregato a una famiglia monoparentale
 - vive con una famiglia monoparentale;
 - non vive con un partner né con i genitori;
 - non è genitore di figli che vivono nella stessa famiglia a meno che questi non siano a loro volta nella posizione di genitori o vivano con il proprio partner.
- 9. Persona sola
 - vive sola.
- 10. Altra persona senza nucleo (persona in famiglia multipersonale)
 - vive in una famiglia senza nucleo;
 - vive con almeno un'altra persona;
 - non vive con un partner né con i genitori;
 - non è genitore di figli che vivono nella stessa famiglia.

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

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

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

$$[4.7] \quad \lambda_{x,x+9,z,r}^s(2009) = \frac{P_{x,x+9,z,r}^s(2009)}{P_{x,x+9,r}^s(2009)}$$

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

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

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

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

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

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

Pertanto, il numero di coppie, distintamente con e senza figli (indicato nell'ordine con $\hat{F}_{2,r}(t)$ e $\hat{F}_{1,r}(t)$) è ottenuto dividendo per due il numero di persone che sono attribuite rispettivamente alla prima e alla terza posizione ($z = 1$ e $z = 3$), mentre il numero di famiglie monoparentali ($\hat{F}_{6,r}(t)$) è pari al numero di genitori soli. La somma di queste tre componenti rappresenta il numero di nuclei indicato con $\hat{N}_{11,r}(t)$:

$$[4.10] \quad \hat{N}_{11,r}(t) = \underbrace{\frac{\hat{P}_{1,r}(t)}{2}}_{\hat{F}_{1,r}(t)} + \underbrace{\frac{\hat{P}_{2,r}(t)}{2}}_{\hat{F}_{2,r}(t)} + \underbrace{\hat{P}_{6,r}(t)}_{\hat{F}_{6,r}(t)}$$

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

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

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

con $t = 2010, 2011, \dots, 2030$; $r = 1, 2, \dots, 20$. Quindi, il numero complessivo delle famiglie è ottenuto sommando il numero di famiglie senza nucleo $\hat{F}_{n_0,r}(t)$ e il numero di famiglie con un nucleo $\hat{N}_{n_{1+},r}(t)$ opportunamente diviso per il numero medio di nuclei per famiglia $n_{f_{n_{1+},r}}$ limitatamente alle situazioni di presenza di almeno un nucleo²⁵:

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

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

4.6.4. Modello a tassi variabili

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

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

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

A tal fine, dopo aver vagliato le diverse soluzioni presenti in letteratura, si è deciso di ricorrere a un metodo di estrapolazione basato sul *modified two-point exponential model*, proposto per la prima volta nel 1958 dall'US Census Bureau²⁶. Per l'implementazione di un simile metodo è necessario disporre di almeno due osservazioni, possibilmente ben distanziate tra loro nel tempo, in modo da permettere di cogliere le dinamiche in atto. Individuate quindi le due possibili date ($t_1 = 1993-94$, $t_2 = 2008-09$), si procede alla stima dei tassi variabili secondo il procedimento presentato in precedenza opportunamente adattato alla situazione in analisi. Il tasso di posizione familiare per l'anno t è quindi esprimibile come funzione di più parametri nel modo seguente:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.7

Presentazione dei risultati

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

4.7.1. L'attuale ciclo di vita familiare

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

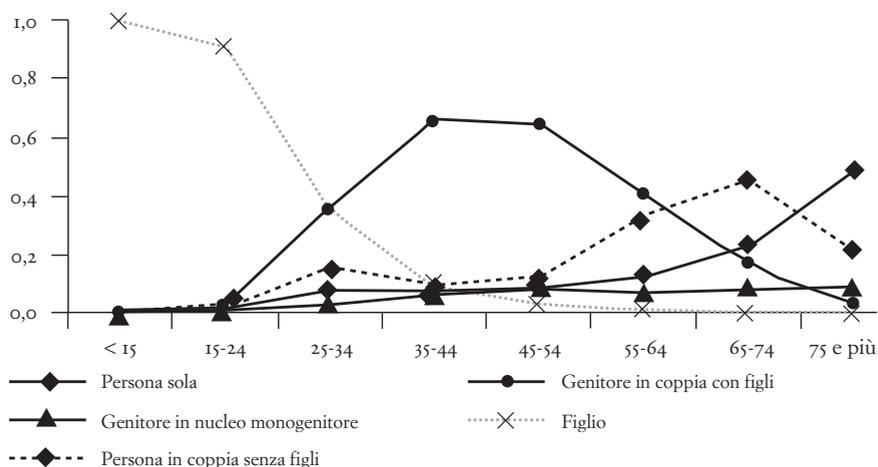
le coetanee questa posizione rispecchia la situazione del 35% delle donne. Tuttavia qualche segnale del desiderio di autonomia, almeno nelle intenzioni, sembra esserci. Secondo i risultati dell'indagine multiscope *Famiglie e soggetti sociali* svolta nel 2003, il 44,8% dei giovani tra i 18 e i 39 anni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

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

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

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

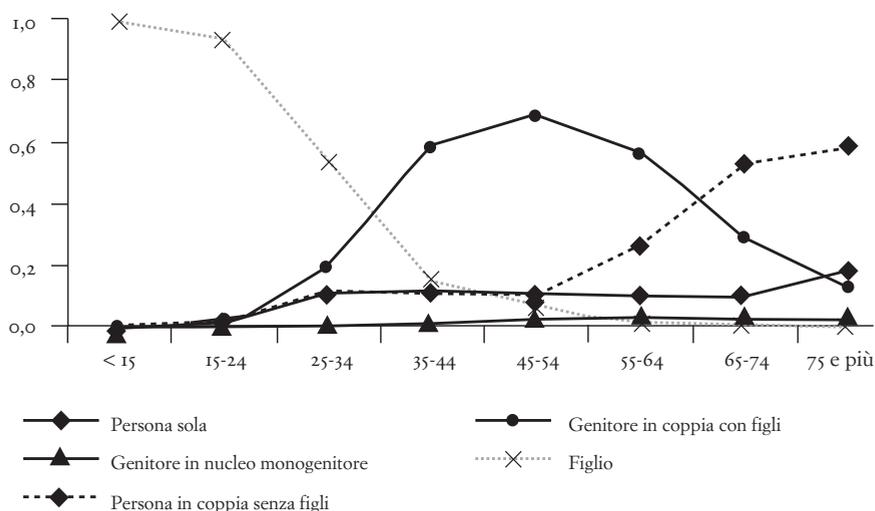
FIGURA 4.1
Tassi di posizione per le donne (Italia, valore medio 2008-09)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

FIGURA 4.2

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



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

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

Infine, queste ultime gradualmente si convertono in famiglie monopersonali soprattutto tra le donne che, caratterizzate da una maggior sopravvivenza rispetto agli uomini, restano più frequentemente sole²⁷.

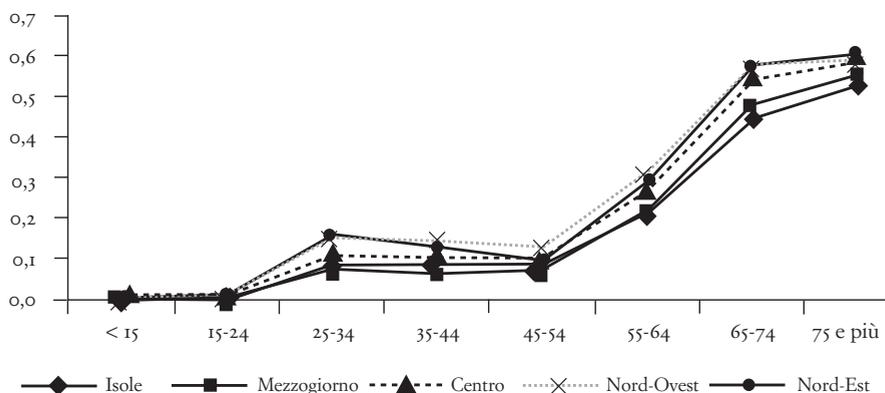
La probabilità di essere un genitore solo è molto modesta e costituisce un fenomeno al femminile: tra gli uomini solo tre persone su cento si trovano in tale situazione, mentre tra le donne quasi dieci. Le restanti tipologie familiari sono rilevate raramente nella popolazione italiana e sono pertanto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

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

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

FIGURA 4.3

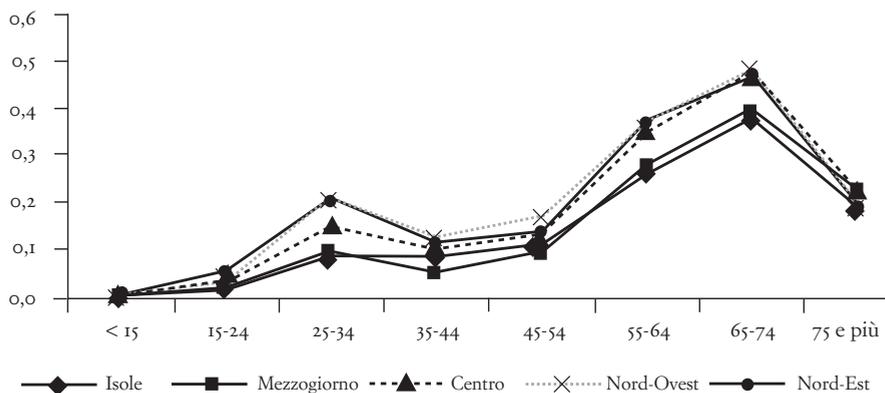
Tassi di posizione persona in coppia senza figli per gli uomini, specificazione per età e ripartizione geografica (valore medio 2008-09)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

FIGURA 4.4

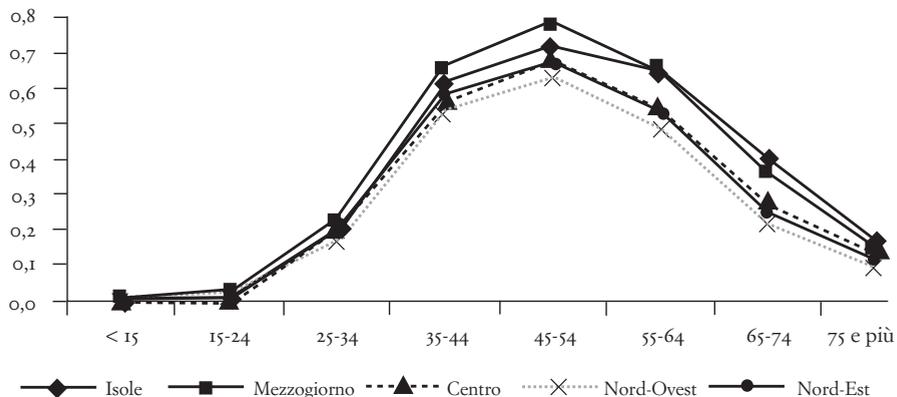
Tassi di posizione persona in coppia senza figli per le donne, specificazione per età e ripartizione geografica (valore medio 2008-09)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

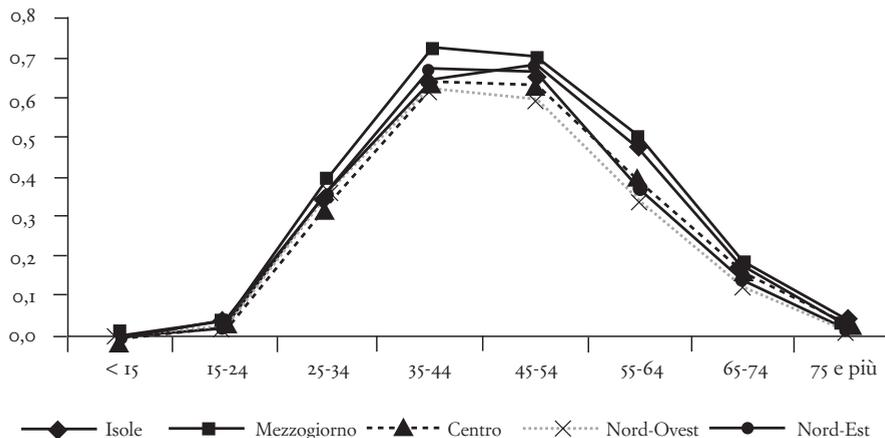
generale l'assenza di figli nella coppia sembra essere un fenomeno che riguarda maggiormente le regioni settentrionali, per le quali si trovano tassi più elevati rispetto al resto dell'Italia (per tutte le età e per entrambi i generi). Tuttavia è bene ricordare che il trovarsi in coppia senza figli caratterizza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

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



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

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



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

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

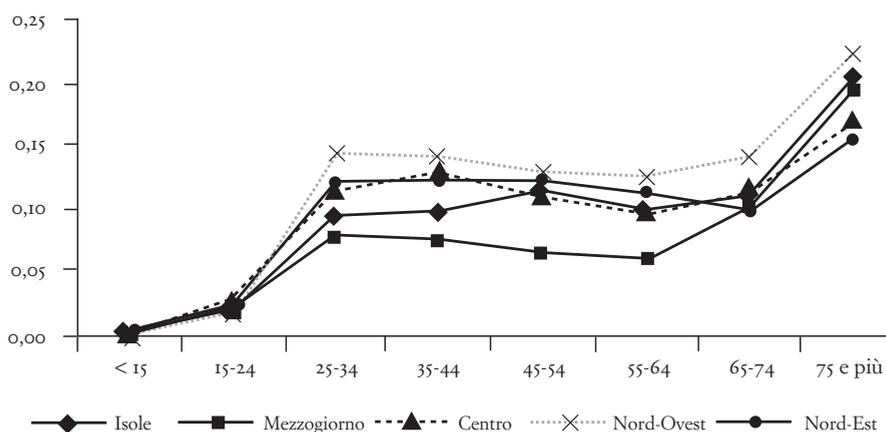
ne al Nord e al Centro rispetto a quanto avvenga altrove; tuttavia tale differenza è destinata ad appianarsi nel giro di poco tempo (tra le 35-44enni le disuguaglianze per ripartizione geografica sono minime). Tale situazione può essere ragionevolmente spiegata da un'elevata concentrazione di matrimoni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

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

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

FIGURA 4.7

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



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

4.7.2. Il futuro delle famiglie italiane

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

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

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

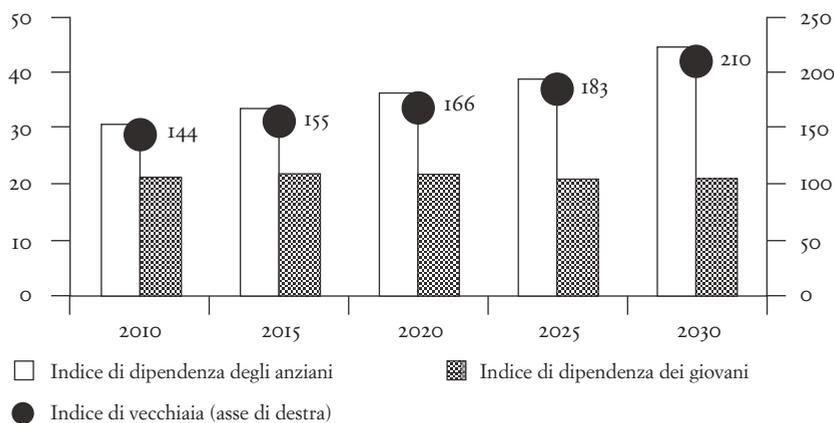
Anche tra le persone più anziane non sono mancati cambiamenti rilevanti: rispetto all'inizio degli anni Novanta attualmente si rileva una maggiore autonomia abitativa della popolazione ultrasessantacinquenne determinata dal continuo aumento della speranza di vita e dalla scomparsa delle famiglie multinucleo.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

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

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

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

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



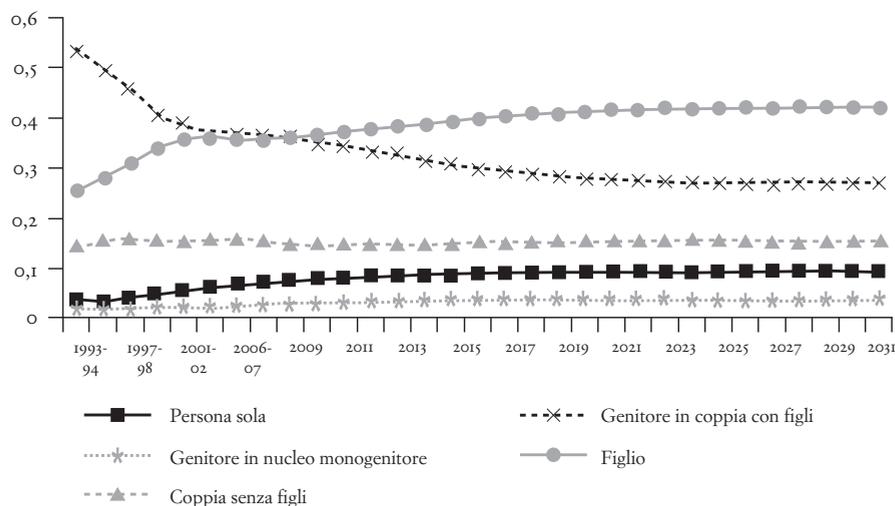
Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

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

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

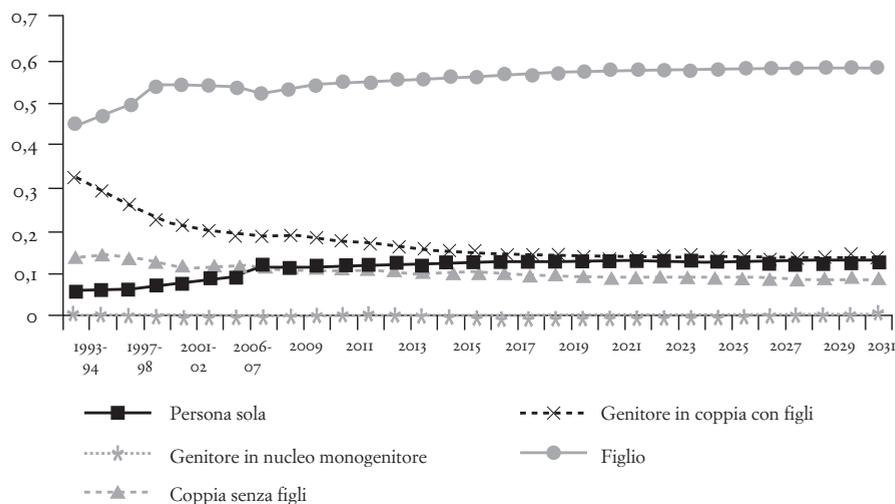
Per le classi successive, tipicamente caratterizzate in passato dalla forte presenza di coppie con figli, si assisterà a una progressiva diminuzione delle famiglie tradi-

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



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

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

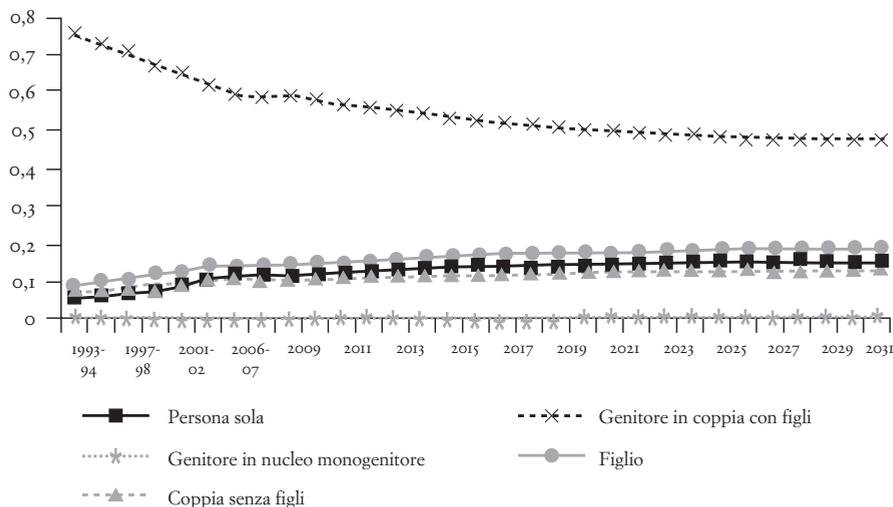


Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

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

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

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



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

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

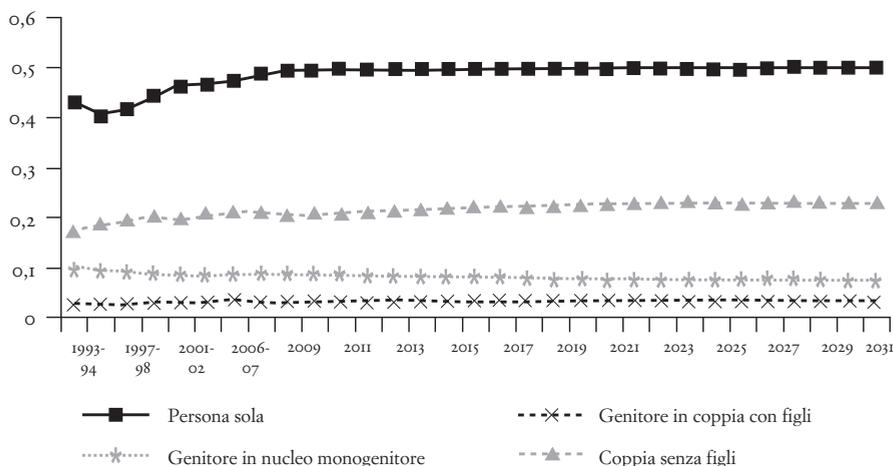
Vediamo ora quali saranno gli effetti di queste variazioni nelle propensioni sull'andamento e la distribuzione delle famiglie.

Il ricorso a tassi variabili comporta l'accelerazione dei cambiamenti in corso rispetto al caso in cui le propensioni a trovarsi nelle diverse posizioni familiari restassero le attuali (tassi costanti). Nel 2030 dovrebbero pertanto esserci 25,6 milioni di famiglie, con una crescita di circa 2 milioni di unità, in gran parte riconducibili alle persone sole, con 61,8 milioni di persone dimoranti in famiglia e una dimensione media in calo, in modo più evidente nelle regioni meridionali, e pari a 2,4 individui²⁸.

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

FIGURA 4.12

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



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

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

TABELLA 4.1

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

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

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

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

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

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

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

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

TABELLA 4.2

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

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

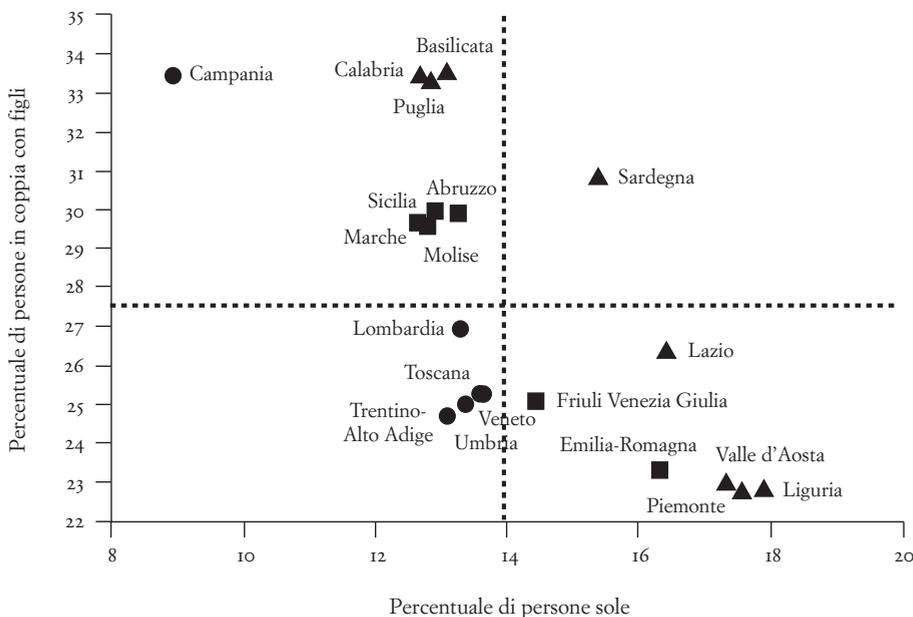
Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

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

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

FIGURA 4.13

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



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

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

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

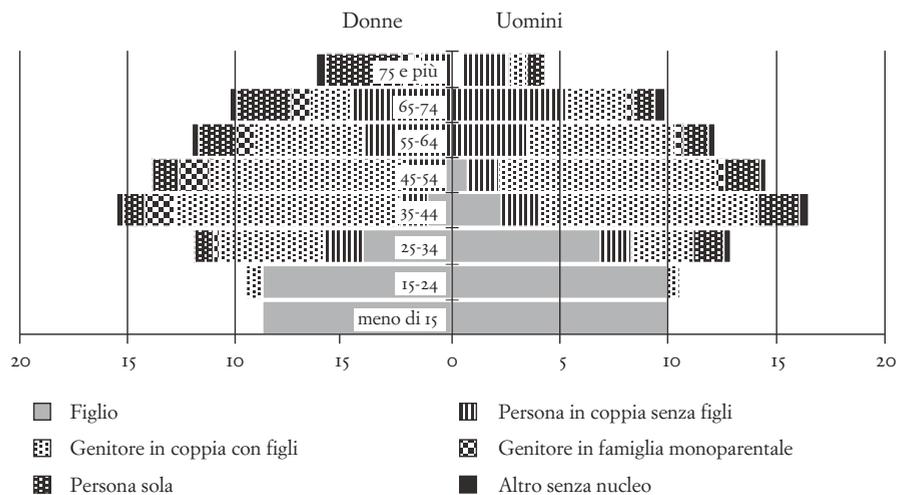
ripartizione tra coppie con e senza figli e persone sole. Tra le famiglie monopersonali, contrariamente a quanto avviene nelle altre regioni, sono ben rappresentati non solo gli anziani, ma anche i giovani e gli adulti che, ragionevolmente per motivi di lavoro, si trovano a vivere da soli.

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

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

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

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



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

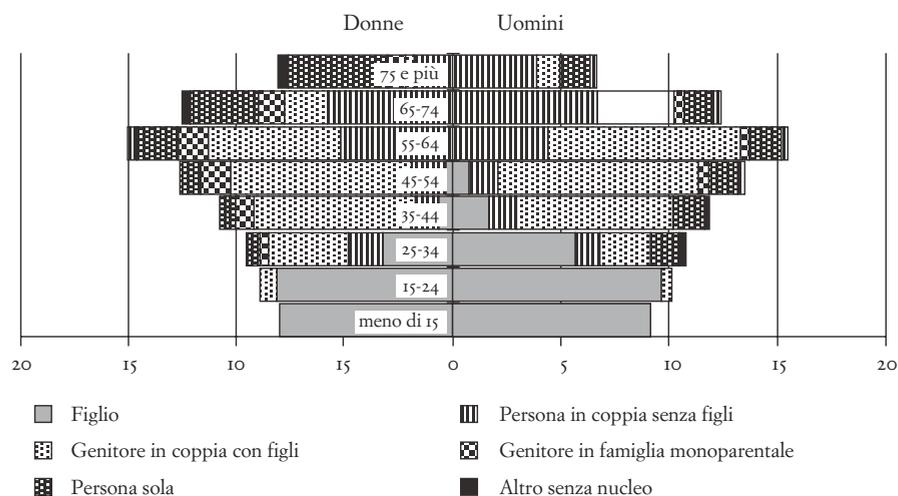
Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

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

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

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

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



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

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

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

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

4.8 Conclusioni

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

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

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

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

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

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

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

Le famiglie immigrate

di *Giovanni Giulio Valtolina*

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

È soprattutto attraverso la famiglia che si realizzano quelle diverse forme di mediazione culturale che sono la premessa indispensabile per la convivenza pacifica, su uno stesso territorio, di individui di diversa origine etnica. Ogni processo di acculturazione non può non fare i conti con l'organizzazione familiare e con la sua capacità di avvicinare le differenze, di accogliere le novità del diverso contesto di vita, di integrarle in forme più o meno coerenti con i preesistenti sistemi di valori¹. Il rapporto tra la famiglia e il contesto sociale del paese d'accoglienza non può però essere considerato in maniera lineare o univoca. Se le famiglie migranti, provenienti da culture e società non occidentali, possono subire il fascino dei valori di riferimento di queste società, e possono sentire una forte pressione nei confronti dei loro codici e delle loro tradizionali regole di vita, non si può non evidenziare che la famiglia stessa è in grado di modellare attivamente queste influenze e decidere, entro un certo margine, come integrarle nella propria esistenza quotidiana e nel proprio universo valoriale. La complessa dinamica di interazione tra famiglia immigrata e società d'accoglienza può quindi prevedere diverse forme di regolazione delle distanze, in cui il sistema familiare può diventare un ponte fondamentale tra il migrante e la nuova cultura, oppure, su un percorso esattamente inverso, una fortezza nei confronti della quale gli spazi di dialogo rischiano di ridursi, sin quasi a scomparire.

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

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

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

5.1

Le dimensioni quantitative del fenomeno

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

Per quanto riguarda il dato censuario, si incappa inevitabilmente nel limite temporale della rilevazione. Il fenomeno migratorio è caratterizzato da elevato dinamismo sia in termini quantitativi sia rispetto alle sue caratteristiche: tra il 2001 e il 2008 i residenti stranieri sono aumentati di una volta e mezzo e si deve considerare che i flussi successivi al 2001 si sono spesso discostati, per caratteristiche legate al fenomeno familiare, da quelli dei già presenti. Inoltre, bisogna tener conto delle carenze dello strumento di rilevazione per un contingente, quello immigrato, per sua natura più sfuggente della popolazione autoctona. Di conseguenza, il ritratto che emerge dal censimento del 2001² può essere utile solo come "fotografia" della componente più stabile in quell'anno, termine di confronto per informazioni successive.

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

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

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

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

TABELLA 5.1

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

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

Fonte: ISTAT, censimento 2001.

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

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

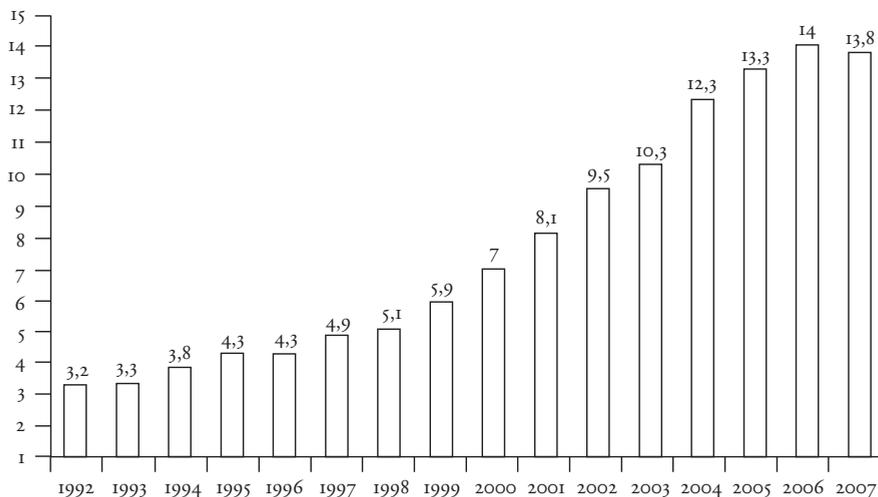
Per quanto riguarda i matrimoni in cui almeno uno degli sposi è straniero, si osserva un trend crescente, sia in termini assoluti sia di incidenza sul totale dei matrimoni, seppure con una attenuazione negli ultimi anni (FIG. 5.1)³.

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

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

FIGURA 5.1

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



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

tingente immigrato. Per confermare questa lettura, tuttavia, è necessario un cambio di prospettiva e anziché osservare gli eventi, o gli individui protagonisti di tali eventi, è opportuno rivolgersi al contingente dei migranti nel suo complesso e analizzare la diffusione delle unioni miste tra di essi, cosa possibile solo facendo ricorso a dati campionari. In particolare, le indagini campionarie svolte in Lombardia nel corso degli ultimi dieci anni⁴ possono offrire risposte a tale proposito, seppure limitate territorialmente. La diversa prospettiva, infatti, mostra come il fenomeno delle unioni miste, seppure in valore assoluto in crescita, interessi una quota di individui stranieri pressoché costante nel tempo (tra il 10 e il 12%).

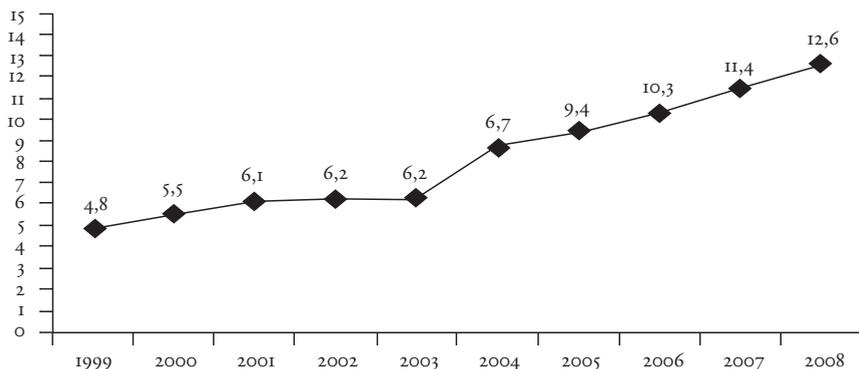
Non solo; la distribuzione degli stranieri coinvolti in matrimoni con italiani rispetto al genere e alla macroarea di provenienza mette in luce una forte caratterizzazione che si legge in modo analogo anche sui dati ufficiali relativi ai matrimoni e che perdura nel tempo: per oltre i tre quarti delle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

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

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

FIGURA 5.2

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



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

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

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

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

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

I pochi studi di natura campionaria che intrecciano informazioni migratorie e familiari mostrano come le caratteristiche e le dimensioni delle diverse tipologie familiari – come i percorsi seguiti per formarle e allargarle – dipendono da fattori tra loro in parte connessi: origine, progetto migratorio, genere, condizioni di vita in emigrazione. Le differenze di genere sono, infatti, solo talvolta connesse unicamente al luogo di origine (ad esempio tra i nord-africani); in altri casi, invece (ad esempio tra gli est-europei), influiscono le condizioni del mercato lavorativo italiano e/o il progetto migratorio.

Ancora, gli eventi familiari paiono influenzati anche da fattori di natura sia strutturale che migratoria. Vi è la tendenza a un contenimento della prole con il susseguirsi delle generazioni, così come l'anzianità migratoria avvantaggia la formazione di una famiglia e i ricongiungimenti. E le forme familiari meno tradizionali (coppie

di fatto, famiglie monoparentali, coppie miste) tendono a essere più presenti nelle aree urbane.

Consideriamo, infine, il tema della fecondità. Se l'incremento delle nascite è sicuramente indicatore di un fenomeno in ascesa, è utile valutarne l'intensità e le caratteristiche anche in rapporto al modello italiano, dato l'apporto decisivo delle donne straniere nel sostenere la natalità. I dati congiunturali relativi al 2008 mostrano come il numero medio di figli per donna fosse pari a 2,31, un valore che tra le italiane è poco più della metà (1,32); nello stesso tempo l'età media al parto era di 27,9 anni per le straniere, mentre tra le italiane il parto avviene mediamente poco dopo i 30 anni (31,7).

Tra i nuovi nati stranieri le provenienze più diffuse sono quelle dell'Africa settentrionale (25%), dell'Europa centro-orientale (21,3%) e dell'Asia (20%). Nel caso delle cittadinanze più rappresentate e con livelli di fecondità più elevati – nord-africane, albanesi e alcune delle asiatiche – si osserva un elevato grado di omogamia tra le coppie, con percorsi di formazione familiare di tipo tradizionale (*male breadwinner*) e ruoli familiari codificati, nell'ambito dei quali le nascite avvengono per la maggior parte nel paese d'emigrazione. Per altre nazionalità, meno rappresentate, ma in fase di affermazione nell'ambito del contingente femminile, le nascite sono un evento meno frequente poiché, ad esempio, gran parte delle donne peruviane, moldave o ucraine approda in Italia già coniugata e quasi sempre dopo aver avuto i figli in patria (TAB. 5.2).

TABELLA 5.2

Nati per area di provenienza e primi dieci paesi di cittadinanza

	2003	2008	2008	Di cui rispetto all'area	Variazione % 2003-08
Totale stranieri	33.691	72.472	100,0	–	115
Africa settentrionale	9.504	18.057	24,9	–	90
Marocco	5.819	12.242	16,9	67,8	110
Egitto	1.204	2.234	3,1	12,4	86
Tunisia	1.926	2.650	3,7	14,7	38
Europa centro-orientale	8.331	15.447	21,3	–	85
Romania	2.526	12.474	17,2	–	394
Albania	5.422	9.103	12,6	–	68
Altri Africa	3.103	6.187	8,5	29,0	99
Nigeria	718	1.797	2,5	–	150
Asia	7.485	14.568	20,1	34,2	95
Cina	2.475	4.989	6,9	18,9	102
India	933	2.754	3,8	13,2	195
Bangladesh	794	1.926	2,7	11,0	143
Filippine	1.312	1.598	2,2	25,4	22
America centro-meridionale	1.682	3.697	5,1	–	120

Fonte: elaborazioni su dati demo.istat.it.

Se in questa fase della storia migratoria italiana la vitalità della fecondità delle straniere è evidente, alcuni dubbi emergono però sia sulla reale consistenza del fenome-

no sia sulla sua possibile durata. La misura della fecondità delle immigrate è, infatti, un problema attualmente al centro di molte ricerche a livello internazionale. La difficoltà nel misurare un parametro tanto facilmente reperibile per l'insieme dei residenti deriva dalla peculiarità della popolazione migrante, caratterizzata da elevata mobilità, invisibilità della componente irregolare, brusche emersioni di ampi contingenti di persone in seguito a provvedimenti legislativi e temporaneità dello *status* stesso di straniero, in quanto una parte della popolazione lungo-residente scompare dalle statistiche grazie all'acquisizione della cittadinanza. Non solo; anche limitandosi alla sola componente regolare e residente, la fecondità si realizza in parte fuori dai confini nazionali: i bambini nati all'estero, se non ricongiunti, non rappresentano un fenomeno manifesto sul territorio, mentre se migrano con le madri non vengono comunque registrati tramite i dati sulle nascite, ma sono visibili solo come minori residenti. Tutte le analisi della fecondità degli stranieri sono inoltre complicate dall'interrelazione con la mobilità internazionale, fattore che distorce pesantemente le misure comunemente utilizzate nell'ambito della fecondità di periodo – in particolare il tasso di fecondità totale –, che si basano, inoltre, sul presupposto che la fecondità sia una funzione prevalentemente dell'età, mentre nel caso degli immigrati appare strettamente condizionata dall'età alla migrazione, oltre che da quella al parto.

Così, l'interrelazione tra fecondità e migrazione fa in modo che parte della vitalità straniera manifestata nella congiuntura attuale in fatto di fecondità sia il risultato di un effetto "recupero" del ritardo nella fecondità causato dalla separazione dal partner nell'ambito dei molti ricongiungimenti familiari avvenuti di recente. Ciò dà luogo a un elevato numero di nascite che avvengono spesso a età superiori rispetto alla media dei paesi di origine. Il livello reso così elevato dall'evento migrazione rischia di calare successivamente poiché le donne straniere, una volta insediate in Italia, sono sottoposte agli stessi fattori che deprimono la fecondità italiana e che hanno determinato, in altri paesi europei, una convergenza ai livelli di fecondità delle donne autoctone.

Un esempio di quanto detto fin qui è riscontrabile in ambito lombardo, dove, utilizzando una misura *ad hoc* per determinare la fecondità degli stranieri⁶, si passa da un numero medio di figli per donna di 2,62 a un livello di 1,99. Un risultato che riduce del 30% il livello della fecondità e che conferma il ruolo dell'effetto congiunturale dovuto alla migrazione nel determinare i livelli attuali.

5.2

Le famiglie ricongiunte

Tra le diverse sfide che la famiglia è chiamata a fronteggiare in una situazione complessa e delicata come quella della migrazione, il ricongiungimento familiare è certamente una delle più impegnative, a cui vengono dedicati molti sforzi e molte risorse.

6. L. Toulemon, M. Mazuy, *Comment prendre en compte l'âge à l'arrivée et la durée de séjour en France dans la mesure de la fécondité des immigrants?*, INED, Paris 2004 (http://www.ined.fr/fichier/t_publication/1053/publi_pdf_120.pdf).

Il ricongiungimento familiare trova la propria giustificazione giuridica nel Patto internazionale per la tutela dei diritti civili e politici del 1966, dove si afferma che «la famiglia è il nucleo naturale e fondamentale della società, e ha quindi diritto alla protezione da parte della società stessa e dello Stato» (art. 10). Tale documento dà seguito a quanto sancito nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, che condanna anche arbitrarie interferenze nei rapporti tra il cittadino e la propria famiglia (art. 12).

Nelle due principali aree di immigrazione del mondo – gli Stati Uniti e l'Europa – si è reso necessario sviluppare strumenti legislativi che normassero l'istituto del ricongiungimento, in particolare quando le mutate condizioni economiche e/o politiche hanno determinato l'esigenza di contenere il flusso migratorio, ciò che per l'Europa è avvenuto con la crisi dei primi anni Settanta. Da questo periodo, dunque, molti paesi europei hanno assistito a una crescente rilevanza numerica e politica di forme di ingresso alternative a quella per lavoro, prevalentemente l'asilo politico (anche se in misura diversa da paese a paese) e i ricongiungimenti familiari. Dal 1975 in poi, in tempi e modi differenti nei diversi paesi, sono state promulgate leggi che legittimano i ricongiungimenti familiari e le richieste di asilo politico, divenute di fatto le principali possibilità legali per gli stranieri di risiedere stabilmente in un paese.

Fin dall'inizio si è posta la questione della definizione di famiglia: oltre ai coniugi e ai figli naturali, molte legislazioni estendono il diritto al ricongiungimento anche ad altri familiari e, in alcuni casi, anche a partner di coppie non sposate. Nella maggior parte dei paesi, fra cui l'Italia (legge 94/2009), non vengono invece ammesse al ricongiungimento le mogli e la prole dei matrimoni poligamici, mentre vengono facilitati i ricongiungimenti per i possessori di cittadinanza e per i richiedenti asilo politico con particolari attitudini o qualifiche professionali.

Se da un lato le normative tendono a facilitare il ricongiungimento nella prospettiva di salvaguardare l'unità familiare, dall'altro raccolgono anche l'esigenza di individuare dei parametri di controllo del fenomeno, che ne impediscano lo sfruttamento arbitrario. Ne costituisce esempio la richiesta, mirata a evitare matrimoni di convenienza, di documentare una reale e durevole convivenza nel periodo successivo al ricongiungimento, pena l'espulsione del coniuge ricongiunto. Le restrizioni poste dalle diverse normative nazionali devono essere intese anche in senso protettivo sia nei confronti dei soggetti più deboli sia nei confronti delle società di accoglienza: evitare che i soggetti ricongiunti, soprattutto se minori, si trovino in condizioni economiche o abitative disagiate, o che i familiari che intendono ricongiungersi rappresentino un rischio per la sicurezza o la salute del paese che li accoglie.

Anche l'ordinamento giuridico italiano riconosce «il diritto a mantenere o a riacquistare l'unità familiare agli stranieri titolari di carta o di permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno, rilasciato per lavoro subordinato o per lavoro autonomo ovvero per asilo, per studio o per motivi religiosi» (art. 28, D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286). Facendo riferimento alla sola legislazione riguardante il ricongiungimento familiare, vanno citate anche la legge 30 luglio 2002, n. 189, che ha apportato modifiche in senso restrittivo al decreto legge del 1998, e due decreti legislativi emessi nel 2007 (8 gennaio 2007, n. 3, e 8 gennaio 2007, n. 5) con cui, viceversa, sono sta-

te eliminate o ridotte alcune restrizioni. Infine, con la legge 15 luglio 2009, n. 94, sono stati nuovamente reintrodotti alcuni elementi restrittivi.

Per poter esercitare il diritto all'unità familiare, il cittadino straniero deve dimostrare una stabilità di soggiorno, una stabilità finanziaria e una stabilità abitativa: un reddito minimo netto annuo non inferiore all'importo dell'assegno sociale, raddoppiato o triplicato se aumenta il numero dei familiari per i quali viene richiesto il ricongiungimento; un alloggio «conforme ai requisiti igienico-sanitari, nonché di idoneità abitativa, accertati dai competenti uffici comunali» (art. 29, comma 3, D.Lgs. 286/1998). Nel caso di rifugiati, minori regolarmente soggiornanti e familiari di cittadini comunitari, non è necessario documentare la stabilità economica né quella abitativa. La richiesta di ricongiungimento può riguardare il coniuge, i figli minori (legittimi, naturali, figli del nuovo coniuge, adottati o affidati), i figli maggiorenni a carico in quanto incapaci di sostentamento autonomo per gravi e documentati motivi di salute, i genitori a carico solo se privi di un sostegno familiare nel paese d'origine. Ai cittadini comunitari e agli italiani che intendono effettuare il ricongiungimento con familiari extracomunitari vengono poste minori limitazioni.

La migrazione per ragioni familiari comporta alcuni aspetti che possono entrare in conflitto con gli sforzi tesi al controllo e alla selettività dei flussi che i paesi riceventi continuano a perseguire; due in particolare: innanzitutto, il grado di imprevedibilità che tale migrazione comporta in termini di volume e composizione demografica – nazionalità, qualifiche ecc. – dei flussi; in secondo luogo, le conseguenze e le ricadute su specifici ambiti e settori della società e dello Stato e, in particolare, sui sistemi di welfare, provocando ad esempio carichi eccessivi per la sanità, la scuola e i sistemi pensionistici⁷.

Occorre però evidenziare che le migrazioni familiari possono comportare anche dei vantaggi per i paesi riceventi: oltre a sollevare minore opposizione e sospetto, data la funzione integrativa, normalizzante e di controllo sociale esercitata dalle reti parentali, il flusso di ingressi può garantire, nel corso del tempo, nuove leve per il mercato del lavoro; più difficilmente, inoltre, dovrebbero manifestarsi forme eclatanti di devianza e disagio sociale. Infine, i tassi di natalità delle famiglie migranti possono rivelarsi una risorsa per il paese ricevente, specialmente per un paese come l'Italia caratterizzato da un preoccupante processo di invecchiamento della popolazione.

In dieci anni, dal 1998 al 2008, i permessi di soggiorno per motivi di famiglia sono cresciuti in Italia del 216% (rispetto a un incremento dell'88% dei permessi per motivi di lavoro). Sul totale di permessi di soggiorno, la quota rilasciata per motivi familiari è passata dal 14 al 31%⁸. Le varie nazionalità mostrano peraltro tendenze e comportamenti specifici, sia rispetto al modo in cui uomini e donne differentemente entrano in gioco nel processo migratorio (prevalenza di donne o di uomini primomigranti o ricongiunti), sia rispetto alle diverse modalità di formazione familiare e alla molteplicità di ritmi e percorsi seguiti nei processi di ricongiungimento. Ad esempio, egiziani, tunisini, albanesi e marocchini presentano il maggior numero di

7. L. Zanfrini, *Sociologia delle migrazioni*, Laterza, Roma-Bari 2007.

8. Fondazione ISMU, *XIV Rapporto sulle migrazioni 2008*, FrancoAngeli, Milano 2009.

donne titolari di permessi per famiglia, mentre fra i migranti provenienti da Perú, Moldavia, Ucraina, Ecuador e Filippine si trovano le percentuali più alte di uomini entrati in Italia per ricongiungimento.

Dai dati a disposizione emerge inoltre che il ricongiungimento familiare rappresenta un percorso più lungo e complicato di quanto comunemente si creda⁹. Molti ricongiungimenti sono soltanto parziali (quasi il 30%). Molti altri – la maggioranza per alcuni gruppi nazionali – avvengono con modalità informali, specialmente quando è il marito a raggiungere la moglie: soddisfare i requisiti richiesti dalla legge risulta piuttosto difficile, mentre è relativamente più semplice ottenere un permesso di soggiorno per lavoro in seguito a una sanatoria o a un decreto flussi. Complessivamente, meno del 15% delle donne ha fatto entrare in Italia il coniuge con un visto familiare, mentre per gli uomini lo stesso valore si attesta intorno al 50%. Mediamente comunque, i tempi di insediamento familiare degli stranieri nel nostro paese non sono né rapidi né scontati, al contrario spesso richiedono diversi anni: il tempo minimo necessario al ricongiungimento dei figli pare aggirarsi intorno ai tre anni, mentre alcuni recenti studi evidenziano che oltre il 50% degli uomini e quasi il 50% delle donne ha impiegato più di sette anni per vedere realizzato il ricongiungimento dell'intero nucleo familiare.

I ricongiungimenti seguono traiettorie diversificate in base a numerose variabili: diventa così possibile distinguere diverse tipologie di ricongiungimento. Il ricongiungimento dei coniugi a sua volta può essere distinto in ricongiungimento a guida maschile o a guida femminile. In genere, i primi seguono uno schema più aderente al modello tradizionale: si tratta in maggior misura di famiglie integre, in cui genitori e figli vivono sotto lo stesso tetto; quasi sempre i mariti hanno un lavoro retribuito, le mogli meno spesso. Nei ricongiungimenti a guida femminile invece, fin dalla partenza, sono più numerose le condizioni non convenzionali: ragazze madri, donne vedove, separate o divorziate, o desiderose di sottrarsi a relazioni coniugali deteriorate.

Il ricongiungimento dei figli riguarda, invece, il caso in cui i genitori, che sono partiti insieme lasciando i figli nel paese d'origine, chiedono che questi possano raggiungerli. Tale forma di ricongiungimento è spesso sottoposta a quel processo che è stato definito come “formula selettiva o privilegiata”¹⁰: i figli raggiungono i genitori in tempi diversi, sulla base di scelte e considerazioni che possono riguardare molteplici fattori. Ad esempio, spesso i genitori preferiscono ricongiungere prima i maschi e poi le femmine. L'età dei figli, inoltre, costituisce un aspetto importante nella scelta dei tempi per il ricongiungimento e rientra nelle complesse considerazioni su chi e quando ricongiungere. Solitamente accade che i più piccoli vengano lasciati ai nonni o ad altri parenti e talvolta vengano rimandati al paese dopo essere nati in Italia, quando entrambi i genitori lavorano; i più grandi possono essere già inseriti nel paese d'origine in percorsi di studio che renderebbero disfunzionale il ricongiungimento, oppure vengono ricongiunti proprio con lo scopo di offrire loro l'opportunità di

9. G. G. Valtolina (a cura di), *Famiglie immigrate e inclusione sociale: i servizi e il territorio*, Fondazione ISMU, Milano 2010.

10. A. Marazzi, *Voci di famiglie immigrate*, FrancoAngeli, Milano 2005.

intraprendere un corso di studi nel nostro paese; i figli poi possono essere chiamati in Italia proprio in prossimità del diciottesimo anno, nella speranza che possano inserirsi nel mercato del lavoro italiano considerato più promettente.

Un'altra variabile che consente di individuare forme di ricongiungimento differenti è la cittadinanza: si profila, infatti, una demarcazione sempre più netta tra i migranti interni all'Unione Europea e quelli che continuano a essere definiti "extracomunitari". Il ricongiungimento familiare, inoltre, è più frequentemente desiderato e praticato dai migranti che provengono da paesi geograficamente più lontani, come i latino-americani. Per chi arriva da più vicino, invece, come i migranti dell'Europa orientale, le minori distanze e i minori vincoli alla mobilità (specialmente per i neocomunitari) rendono più praticabili forme circolatorie di migrazione, visite reciproche e periodi di ritrovamento dell'unità familiare o, quantomeno, incontri fra madri e figli che attenuano la spinta al ricongiungimento.

La ricostituzione di un nucleo familiare unitario, pur essendo un traguardo naturale di molti processi migratori, può rivelarsi anche un percorso ricco di difficoltà, ostacoli ed elementi di criticità di varia natura: sociali, giuridici, economici, psicologici, relazionali. In questa sede ci concentreremo soprattutto sui fattori psicologici e relazionali, pur consapevoli che le difficoltà di ordine burocratico e strutturale sono spesso altrettanto rilevanti.

Nei casi di ricongiungimento dei coniugi, i partner si trovano a ricostruire una relazione di coppia, nella maggior parte dei casi dopo un lungo periodo di separazione, vissuto in contesti culturalmente differenti. Essi si trovano anche ad affrontare un percorso di ridefinizione dei loro ruoli e di ristrutturazione della rete di sostegno che il coniuge stabilitosi per primo nel paese d'accoglienza aveva costruito, in quanto singolo individuo in un contesto straniero. Problemi specifici emergono anche a seconda che la prima persona a migrare sia stata la moglie o, al contrario, che sia partito per primo il marito. Per quanto riguarda i ricongiungimenti a guida maschile va senz'altro segnalata la scarsa partecipazione delle donne al mercato del lavoro, che se da un lato consente una gestione più agevole della famiglia e dei figli, dall'altro è foriera di rischi di natura economica (dato che l'unica fonte di reddito risulta essere il salario del marito) e di marginalità sociale. La completa dedizione alla sfera domestica da parte delle mogli le pone in una condizione di dipendenza economica, come del resto accade alle donne italiane nella stessa situazione; nel loro caso, tuttavia, essa può risultare ancor più difficoltosa a causa della carenza di reti allargate di supporto. Tale situazione naturalmente comporta poi una serie di implicazioni relative al benessere psicologico e sociale delle donne, che si trovano a dover affrontare un simile contesto in solitudine.

Nel caso dei ricongiungimenti a guida femminile, molte donne affrontano il ricongiungimento in più passaggi, portando prima il marito e poi i figli, per essere in grado di offrire a questi ultimi migliori condizioni di vita al loro arrivo. Tuttavia, per molti uomini è difficile riuscire a inserirsi rapidamente nel mercato del lavoro e, a maggior ragione, accettare una culturalmente imbarazzante dipendenza dalla moglie. Le donne primomigranti sono inoltre spesso protagoniste di processi di ricongiungimento particolarmente complicati e difficoltosi. Le migrazioni a guida femminile, infatti, sono spesso caratterizzate da una maggiore dedizione e coinvolgi-

mento nelle responsabilità di cura, anche a distanza, dei propri figli, oltre che, spesso, anche di altri familiari. Per di più le donne, se da un lato riescono a ottenere un maggior supporto – rispetto agli uomini primomigranti – da parte del datore di lavoro, delle famiglie italiane, dei servizi sociali e di organizzazioni solidaristiche, dall'altro sono – molto più spesso degli uomini – sole a farsi carico dell'educazione dei figli e del loro mantenimento. La partenza della madre dunque comporta generalmente una riorganizzazione familiare più complessa rispetto alla partenza del padre. Occorre anche aggiungere che, nel caso dei ricongiungimenti a guida maschile, se i figli trovano nella madre la figura che garantisce sicurezza e continuità affettiva, nel caso in cui sia la madre a partire per prima i figli si trovano a dover affrontare più separazioni: prima dalla madre, poi spesso dal padre e, infine, dai *caregivers* “sostitutivi”, che si sono presi cura di loro fino al momento del ricongiungimento. Queste donne devono oltretutto superare le difficoltà economiche che derivano dal disporre di un unico reddito, la fatica di conciliare il lavoro retribuito e i compiti di cura e accudimento dei figli, così che tendono in genere a ricongiungere i figli ormai cresciuti e autonomi, pagando però, in questo modo, il prezzo di maggiori problemi legati alla possibilità di ricostruire rapporti di confidenza, intimità e fiducia.

Secondo alcuni studi¹¹, è possibile individuare vari fattori che maggiormente contribuiscono alla riuscita o, al contrario, all'insuccesso del ricongiungimento dei figli coi propri genitori: *a*) l'età dei figli al momento del ricongiungimento; le ricerche evidenziano come gli aspetti problematici aumentino al crescere dell'età, per acuitizzarsi negli anni dell'adolescenza; *b*) i modi e i tempi del processo di ricongiungimento: con chi arrivano, se arrivano da soli, dopo quanto tempo rispetto alla partenza del genitore o di entrambi i genitori, la condizione giuridica dei ricongiunti; *c*) le modalità di preparazione della partenza nel paese d'origine, che comprendono non soltanto il coinvolgimento o l'esclusione dei figli rispetto al progetto migratorio, ma anche la loro capacità di affrontare e contenere incertezze, timori e ansie; *d*) il contesto che attende i minori nel paese d'accoglienza: le condizioni di vita della famiglia che già risiede in Italia, la composizione della famiglia – compresa la presenza di nuovi membri ancora sconosciuti ai minori in arrivo –, l'attenzione posta nel preparare e nell'organizzare la prima fase di inserimento in tutti i suoi aspetti, le modalità di utilizzo dei servizi.

I minori ricongiunti sono chiamati ad affrontare molteplici sfide al loro arrivo in Italia, a elaborare vissuti e a cercare risposte a una serie di problematiche, talvolta dolorose e di difficile soluzione¹². Devono abbandonare un luogo e un contesto, anche relazionale, a loro familiare, separandosi da coloro – nonni, zii, altri parenti o amici

11. Per una rassegna degli studi sui ricongiungimenti familiari cfr. M. Ambrosini, P. Bonizzoni, E. Caneva, *Ritrovarsi altrove*, ORIM, Milano 2010; G. G. Valtolina, *I ricongiungimenti familiari nella provincia di Milano*, ORIM, Milano 2008; M. Tognetti Bordogna, *I ricongiungimenti familiari e la famiglia*, in G. Zincone (a cura di), *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati*, il Mulino, Bologna 2001, pp. 453-508; Id. (a cura di), *Ricongiungere la famiglia altrove. Strategie, forme, modalità dei ricongiungimenti familiari in Italia*, FrancoAngeli, Milano 2004.

12. G. G. Valtolina, A. Marazzi, *Appartenenze multiple. L'esperienza della migrazione nelle nuove generazioni*, FrancoAngeli, Milano 2006.

della famiglia – che li hanno accuditi fino al momento della partenza. Devono ricostruire legami affettivi con uno dei genitori o con entrambi; genitori che, col passare del tempo, possono essere diventati quasi degli estranei, incontrati spesso solo saltuariamente nel paese d'origine, in un contesto a loro noto e molto differente da quello italiano. Il tema del distacco e della separazione è dunque centrale nelle storie di vita dei bambini e dei ragazzi immigrati ricongiunti. Essi devono trovare, soprattutto dentro di sé, risorse e motivazioni forti e solide per potersi inserire nel nuovo contesto: per imparare la nuova lingua, per poter comunicare nella vita di tutti i giorni, per potersi inserire a scuola e nel gruppo dei pari, costruendo nuove relazioni.

Al momento dell'arrivo in Italia, inoltre, possono affiorare vissuti legati alla delusione e alla non corrispondenza della nuova realtà con le proprie aspettative, sia relative al nuovo paese sia al ricordo dei propri genitori. Queste difficoltà si acquiscono e diventano ancor più faticose da affrontare quando il ricongiungimento avviene in età adolescenziale, in parte proprio a causa delle problematiche tipiche di questo periodo della vita, in parte per motivi strettamente legati alla condizione di adolescente migrante. Frequentemente accade che, a causa della lunga separazione dai genitori, i ragazzi abbiano costruito solidi legami con persone – parenti e/o amici – rimaste nel paese d'origine, dalle quali staccarsi è estremamente doloroso. Spesso, inoltre, emergono risentimenti legati al fatto di essere stati lasciati da soli nel paese d'origine e, in particolar modo, di non aver potuto condividere alcuni momenti fondamentali di passaggio, cambiamento e crescita con i propri genitori¹³. Oltre a dover affrontare le sfide evolutive tipiche dell'età adolescenziale, molti figli ricongiunti si trovano a dover sostenere il peso di un percorso migratorio che spesso non è stato né volontariamente cercato né completamente accettato. Quest'ultimo aspetto rappresenta un altro dei fattori che condizionano significativamente il successo del ricongiungimento dei figli con la famiglia precedentemente emigrata: la preparazione o meno del momento del distacco dal paese d'origine, con tutto ciò che tale distacco può significare. Spesso, infatti, può accadere che il ricongiungimento sia improvviso, non preparato e debba aver luogo a seguito di eventi imprevisi occorsi alle persone che si prendevano cura dei minori nel paese d'origine o di mutamenti inattesi nel contesto sociale e politico del paese d'emigrazione. In tali casi, i figli si trovano a dover partire all'improvviso senza aver potuto scegliere, o quantomeno negoziare, ad esempio, i tempi della partenza. In altri casi, invece, il ricongiungimento è preparato con cura e con attenzione, condiviso con i figli che possono, in questo modo, prefigurarsi ciò che accadrà loro in futuro, progettare la partenza e fantasticare riguardo alla propria vita futura nel nuovo contesto. Al contrario, quando la partenza è improvvisa, essi si trovano catapultati in una nuova realtà senza che abbiano avuto in precedenza il tempo e la possibilità di elaborare il distacco e il cambiamento e di investire, anche simbolicamente e affettivamente, sulle nuove condizioni di vita.

Rispetto al contesto d'arrivo, esso può offrire condizioni di vita adeguate e sufficientemente serene, sia rispetto all'assetto familiare sia rispetto alle capacità di accoglienza del territorio di residenza, della scuola e dei servizi in generale. I genitori

13. L. Zanfrini, M. Asis (a cura di), *Orgoglio e pregiudizio. Una ricerca tra Filippine e Italia sulla transizione all'età attiva dei figli di emigrati e dei figli di immigrati*, FrancoAngeli, Milano 2006.

possono avere già in qualche modo preparato e organizzato l'inserimento dei figli, avere già preso contatti con i servizi educativi e aver ripensato lo spazio abitativo sulla base delle esigenze dei nuovi arrivati. Viceversa, può anche accadere che i figli ricongiunti, specialmente se la partenza è avvenuta all'improvviso per cause di forza maggiore, si trovino, al momento del loro arrivo, in situazioni familiari ancora segnate dall'emergenza, immerse nelle difficoltà economiche e in una condizione abitativa disagiata. In alcuni casi, infine, i figli, giunti in Italia per ricongiungersi con la madre, si trovano a dover prendere atto di situazioni famigliari nuove e imprevedute. Questo può avvenire, ad esempio, nel caso in cui la madre convive con un partner italiano e sono presenti altri bambini nati da questa unione. Questi minori, oltre alle vulnerabilità specificatamente legate alla migrazione, al cambiamento e alla necessità di orientarsi nel nuovo contesto, si trovano quindi a doversi nuovamente ritagliare un posto in una famiglia che, in qualche modo, non è più quella che loro avevano conosciuto. Anche l'eventuale inserimento scolastico può contribuire ad aggravare il vissuto di perdita e di isolamento, dal momento che l'adolescente ricongiunto si trova in una situazione di svantaggio linguistico, spesso di ritardo rispetto al programma e di estraneità nei confronti dei coetanei italiani.

Per tutta una serie di motivi, dunque, l'arrivo in Italia può essere vissuto come destabilizzante e comporta, almeno inizialmente, la perdita dei riferimenti affettivi e dei legami amicali e un processo di ridefinizione dell'immagine di sé. Tali situazioni, specialmente per un adolescente, rendono ancora più difficoltoso il percorso verso l'autonomia¹⁴. Per i minori dunque, forse più che nel caso dei migranti adulti, la riuscita o il fallimento del ricongiungimento dipende da una molteplicità di fattori, che molto spesso si trovano al di fuori delle loro possibilità di controllo e che richiedono diverse capacità: la capacità di riprendere e ricostruire legami affettivi precedentemente interrotti o temporaneamente sospesi; la capacità di rivedere e ristrutturare le aspettative e le illusioni fantasticate prima della partenza e di confrontarle con la nuova realtà; la capacità di fare propri e condividere, dopo una lunga separazione, luoghi e tempi sconosciuti e non sempre accoglienti.

Concludendo, si potrebbe affermare che, in modo più evidente che per altri aspetti dei processi migratori, nei ricongiungimenti familiari si gioca una partita complessa e incerta tra le soggettività dei migranti, le loro aspirazioni e le loro risorse da un lato, e i vincoli normativi, strutturali ed economici dall'altro. Invece di essere pensato come un processo che favorisce l'integrazione sociale dei migranti, infatti, oggi il ricongiungimento viene concesso, in base alla normativa vigente, a coloro che si trovano già in una condizione di elevato benessere economico, abitativo e sociale, raggiunto con le proprie risorse e i propri mezzi. Un atteggiamento più attento nei confronti della coesione familiare e dei suoi effetti sociali potrebbe indurre a sviluppare prassi che gioverebbero agli interessi di lungo periodo della nostra società e, in particolare, agli obiettivi di coesione sociale e di contenimento delle derive anomiche legate alla circolazione sul territorio di persone sole, sradicate, prive di legami affettivi e di riferimenti stabili su cui poter contare.

14. M. Andolfi (a cura di), *Famiglie immigrate e psicologia transculturale*, FrancoAngeli, Milano 2004.

Il ricomporsi dei nuclei familiari di migranti nella società italiana lascia prevedere la crescita dell'esigenza di interventi e misure di sostegno. Tra questi, almeno tre meriterebbero una particolare attenzione: *a)* il sostegno ai processi di ricongiungimento, anche semplicemente, ad esempio, sotto forma di consulenza e accompagnamento per la decodifica delle procedure e la predisposizione della documentazione necessaria; *b)* il sostegno alla genitorialità a distanza, attraverso la progettazione e la realizzazione di spazi di ascolto, di momenti di mutuo aiuto e di consulenza psicologica ed educativa; *c)* il sostegno al ruolo genitoriale, in termini di servizi che possano rispondere alle domande di orientamento dei componenti ricongiunti e alle loro richieste di aiuto per affrontare e superare la fase di destabilizzazione e gli squilibri legati al tempo della separazione, al diverso grado di acculturazione nel nuovo contesto, all'assunzione di nuovi ruoli all'interno del ricostituito nucleo familiare.

5.3

Le famiglie transnazionali

Nei più recenti studi sulle migrazioni internazionali, una delle principali novità è rappresentata dalla comparsa della prospettiva transnazionale. Essa consiste nel guardare ai migranti come a persone attivamente partecipi di campi sociali diversi – solitamente rappresentati dal paese di accoglienza e da quello di origine –, impegnate a mantenere e a costruire i rapporti tra i due versanti dello spostamento geografico e coinvolte in vari modi in iniziative e attività che connettono le due sponde. Tralasciando, per ragioni di spazio, d'inoltrarci in una disamina approfondita del transnazionalismo nelle sue molteplici declinazioni, ci limiteremo a segnalare come, accanto all'immagine del "vivere transnazionale"¹⁵ come scelta consapevole e come strategia attivamente e intenzionalmente perseguita dai migranti, si contrappone una componente più sofferta, subita, quasi obbligata – dati i risvolti negativi e di difficoltà e sofferenza che concorre a generare –, rappresentata dal fenomeno crescente di persone che si sforzano di mantenere legami affettivi e responsabilità parentali, nonostante si frappongano confini e distanze: è il caso delle famiglie transnazionali¹⁶. Il transnazionalismo assume, in questo caso, significati affettivi molto forti e prende forma grazie alla determinazione a mantenere vive le relazioni con i familiari, in particolare con i figli: anzi, proprio l'affetto e il desiderio di assicurare loro una vita migliore conduce a questa forma estrema e dolorosa di dedizione che consiste nell'allontanamento fisico. Le relazioni e le pratiche sociali indirizzate al paese d'origine sono, in effetti, molto più rilevanti e intense nella cerchia ristretta delle famiglie di appartenenza, ossia nella sfera della vita privata, che non nell'ambito delle iniziative di socialità informale e nella sfera pubblica¹⁷. Si parla dunque di famiglia

15. L. E. Guarnizo, *The Economics of Transnational Living*, in "International Migration Review", 37, 2003, 3, pp. 666-99.

16. L. Zanfrini, *Dai "lavoratori ospiti" alle famiglie transnazionali. Com'è cambiato il "posto" della famiglia nei migration studies*, in E. Scabini, G. Rossi (a cura di), *La migrazione come evento familiare*, Vita e Pensiero, Milano 2009, pp. 167-92.

17. P. Boccagni, *Tracce transnazionali. Vite in Italia e proiezioni verso casa tra i migranti ecuadoriani*, Hoepli, Milano 2009.

transnazionale quando i componenti di una famiglia vivono separati gli uni dagli altri per un certo periodo di tempo, mantenendo però un forte senso di unità familiare¹⁸. Peraltro, il fenomeno delle famiglie transnazionali ha acquistato visibilità solo quando le donne/madri hanno cominciato a partire per prime, sforzandosi di esercitare a distanza il proprio ruolo genitoriale, comunicando attaccamento e sollecitudine con tutti i mezzi che avevano a disposizione.

Le prime ricerche italiane sull'argomento suggeriscono l'esistenza di molteplici forme di cura a distanza, varie modalità di gestione del *care shortage* e una pluralità di strategie di fronteggiamento. Le donne provenienti da paesi neocomunitari, ad esempio, possono più agevolmente viaggiare, fare frequenti visite in patria e farsi raggiungere dai figli; diverso il caso delle donne che arrivano da più lontano – ad esempio da paesi dell'America centro-meridionale – e devono vivere per anni in condizioni di clandestinità, senza poter rientrare in patria. Anche l'età e la posizione nel ciclo di vita familiare sono variabili discriminanti: madri con figli piccoli e madri con figli già grandi, o addirittura nonne, vivono in modo ben diverso la genitorialità a distanza. Anche le famiglie transnazionali, dunque, sono fra loro dissimili.

Una schematizzazione, con riferimento all'esperienza italiana, individua tre tipi di famiglie transnazionali¹⁹: *a*) famiglie transnazionali circolanti, caratterizzate da mobilità geografica in entrambe le direzioni (dal paese di origine verso l'Italia e viceversa), con rientri abbastanza frequenti da parte delle madri, visite e vacanze dei figli in Italia, scarsa propensione al ricongiungimento; *b*) famiglie transnazionali intergenerazionali, in cui le lavoratrici madri sono in realtà spesso già nonne, hanno un'età piuttosto matura e figli grandi; contano di rimanere in Italia soltanto qualche anno, cercando di massimizzare i benefici economici del loro lavoro, ma godendo anche di una libertà di movimento impensabile in patria; *c*) famiglie transnazionali puerocentriche, con madri con figli ancora giovani, divise da essi da grandi distanze, impegnate nell'accudimento a distanza, orientate al ricongiungimento e alla permanenza in Italia (specialmente le donne latino-americane) oppure all'investimento negli studi in patria e nella mobilità internazionale (in particolare le donne provenienti dalle Filippine).

La vita familiare transnazionale, dunque, non rappresenta necessariamente una parentesi temporanea, né implica inevitabilmente la rottura delle relazioni preesistenti. Essa può anche condurre a un nuovo assetto familiare²⁰. In merito a questo, Bryceson e Vuorela²¹ evidenziano l'affermarsi di due processi: il *frontiering*, traducibile come "riposizionamento delle frontiere", che indica i mezzi e le modalità attraverso cui i componenti delle famiglie transnazionali cercano di mantenere e di alimentare i rapporti nonostante le distanze (non soltanto geografiche) che li separano; il *relativizing*, che si potrebbe tradurre come "apparentamento", che si riferisce in-

18. D. Bryceson, U. Vuorela (eds.), *The Transnational Family. New European Frontiers and Global Networks*, Berg, Oxford 2002.

19. M. Ambrosini, *Un'altra globalizzazione. La sfida delle migrazioni transnazionali*, il Mulino, Bologna 2008.

20. Boccagni, *Tracce transnazionali*, cit.

21. Bryceson, Vuorela (eds.), *The Transnational Family*, cit.

vece ai modi in cui i membri emigrati delle famiglie transnazionali creano, sviluppano, selezionano o pongono fine a rapporti e legami con parenti, amici, conoscenti rimasti in patria, in base a determinati interessi e/o affetti. I tradizionali ruoli familiari di padre, madre, figlio, sorella, fratello, ma anche i ruoli tipici della famiglia estesa, di zii, zie, cugini, vengono così ridefiniti, rimpiazzati o cancellati: alcuni legami si perdono, altri acquistano forza, si ripensano e si ricodificano i legami emotivamente significativi. In particolar modo, vengono privilegiati i legami con coloro che si fanno carico dell'accudimento e dell'educazione dei figli rimasti in patria.

Un terzo processo, evidenziato sempre dalle ricerche condotte in Italia sulle famiglie transnazionali, è stato definito come "caring a distanza"²² e si riferisce agli sforzi compiuti dalla madre o dai genitori emigrati per fornire accudimento e cure ai figli rimasti in patria. Gran parte delle relazioni, degli investimenti e della sollecitudine, anche nei confronti della famiglia estesa, ruota intorno al bisogno di privilegiare i legami con i parenti che si fanno carico della cura e dell'educazione dei figli, ossia intorno alla necessità di assicurare ai figli lasciati nel paese d'origine un contesto adeguato di cure materiali, di protezione affettiva e di sostegno alla crescita. Questo a conferma del fatto che la relazione madri-figli, nelle sue molteplici forme, è il nucleo fondamentale attorno cui si struttura la complessa organizzazione delle famiglie transnazionali. I legami con i figli restano profondi, densi di significato, anche in circostanze difficili e sfavorevoli. I genitori, specialmente le madri, continuano a sentirsi responsabili dei propri figli e legate ad essi, anche se la separazione fisica si protrae nel tempo. Tenere uno stretto legame con la famiglia – e in special modo con i figli e con chi si occupa di loro – è, dunque, una sorta di necessità e di dovere morale, facilitato dallo sviluppo dei mezzi di comunicazione a distanza.

L'invio di lettere e fotografie è tradizionalmente un mezzo per mostrare la propria presenza e vicinanza affettiva, per manifestare sollecitudine e coinvolgimento nella vita dei propri cari e mantenere vivo il legame con loro. Anche il telefono svolge una funzione essenziale nelle relazioni familiari delle famiglie transnazionali, in quanto consente di sentirsi ancora famiglia e di funzionare come famiglia. Strumenti di comunicazione più avanzati, come la posta elettronica e la *webcam*, si stanno diffondendo tra i migranti come mezzi alternativi per consolidare i legami con i propri congiunti, anche se risultano ancora poco accessibili²³. L'invio di doni aiuta a sua volta a trasmettere l'affetto di chi li ha scelti, comunicando lo sforzo di conoscere gusti ed esigenze di chi è rimasto a casa. Questo si percepisce in maniera ancora più forte quando si tratta dei doni di una madre per i figli che non può accudire personalmente.

22. M. Ambrosini, P. Boccagni, S. Piovesan, *Il cuore in patria. Madri migranti e affetti lontani: le famiglie transnazionali in Trentino*, Provincia autonoma di Trento, Trento 2008.

23. L. Banfi, P. Boccagni, *Transnational Family Life: One Pattern or Many, and Why? A Comparative Study on Female Migration*, relazione al Convegno *Generations and the Family in International Migration*, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Fiesole (FI) 2007, poi in E. Kofman, A. Kraler, M. Kohli, C. Schmoll (eds.), *Gender, Generations and the Family in International Migration*, Amsterdam University Press, Amsterdam (in corso di stampa), pp. 221-40.

Quanto alle rimesse, esse sono una sorta di dovere morale che motiva la fatica del distacco e i sacrifici derivanti dalla lontananza. Recenti ricerche hanno evidenziato che, sebbene la separazione dal padre sia culturalmente più compresa e giustificata, entrambi i genitori vivono la propria condizione di migranti partecipando a distanza, anche economicamente, alla crescita dei figli. Dichiarano di accettare il doloroso distacco dai propri cari solo perché spinti dal desiderio di assicurare loro una vita migliore e un futuro più ricco di prospettive²⁴. Spesso sono i nonni a farsi carico delle decisioni su come spendere le rimesse. Le rimesse assumono, inoltre, un valore che va al di là del loro significato economico e simboleggiano la continuità del legame affettivo e di una responsabilità genitoriale che si colloca sul piano di una sollecitudine per i figli e gli altri congiunti. In questo modo, l'invio di rimesse conferisce senso al distacco imposto dall'emigrazione²⁵.

Infine, un modo – forse il più desiderato, ma certo anche il più carico di sentimenti contrastanti – per restare in contatto con i congiunti e mantenere salde le relazioni con loro è quello di effettuare visite periodiche in patria. La frequenza dei viaggi di ritorno, infatti, è innanzitutto condizionata dalla distanza geografica e dalla disponibilità di tempo e di denaro. Si tratta, inoltre, di eventi a lungo attesi e, anche per questo, carichi di aspettative che scandiscono lo scorrere del tempo dei componenti delle famiglie transnazionali. Il ritorno però, oltre a essere motivo di gioia, spesso si trasforma in momento di tensione, di possibili disillusioni e di triste consapevolezza di cambiamenti inattesi e non condivisi.

In definitiva, il nodo cruciale delle famiglie transnazionali risiede nel rapporto tra i genitori emigrati e i figli rimasti in patria. È nel legame a distanza tra genitori e figli che i rapporti sociali transnazionali dei migranti assumono la massima intensità. In questo legame prende forma il paradosso per cui le relazioni a distanza possono diventare molto più significative e rilevanti di qualsiasi relazione sociale di prosimità che i migranti costruiscono ogni giorno nella società di insediamento. La “gerarchia affettiva”²⁶, inoltre, generalmente privilegia il rapporto a distanza con i figli rispetto a quello, tendenzialmente più fragile, con il coniuge.

Anche se le madri transnazionali sono attivamente impegnate in svariate modalità di esercizio della maternità e si sforzano in tutti i modi di non far mancare affetto e sostegno – materiale ed educativo – ai loro figli, la perdita della vicinanza fisica viene avvertita, da loro stesse e dai loro cari, come la violazione di un modello profondamente legittimato e radicato, ossia quello della madre che si prende cura personalmente dei propri figli²⁷. In relazione a questa assenza, si struttura il discorso relativo al carico di sofferenza e alle pratiche di compensazione atti-

24. M. R. Bartolomei, *Famiglie transnazionali e crisi del patriarcato. Gli indiani del Kerala residenti a Macerata*, in M. Ambrosini, F. Berti (a cura di), *Persone e migrazioni. Integrazione locale e sentieri di sviluppo*, FrancoAngeli, Milano 2009, pp. 112-26.

25. E. M. Aranda, *Global Care Work and Gendered Constraints: The Case of Puerto Rican Transmigrants*, in “Gender and Society”, 17, 2003, pp. 609-26.

26. Boccagni, *Tracce transnazionali*, cit.

27. P. Hondagneu Sotelo, E. Avila, *I'm here but I'm there: The Meanings of Latina Transnational Motherhood*, in “Gender and Society”, 11, 1997, pp. 548-71.

vate a seguito della perdita di cure materne, tipico delle famiglie transnazionali. Ciò significa interrogarsi sui vissuti di speranza e dolore, di distacco e di costruzione del futuro in circostanze avverse, che intessono la vita quotidiana dei migranti e delle loro famiglie.

Le donne migranti avvertono più acutamente la frustrazione data dai vincoli e dai limiti a cui sono forzatamente – ossia per cause che loro stesse non possono né controllare né arginare – costrette ad attenersi nell’esercizio delle proprie responsabilità di cura, specialmente quando si trovano a fronteggiare passaggi critici della vita familiare, come divorzi, nascite, malattie, decessi²⁸, e quando si tratta della crescita dei figli e dei passaggi fondamentali che devono affrontare. Tipica della genitorialità a distanza è la costante ambivalenza di sentimenti, fatta di slanci affettivi e di sensi di colpa, di pensieri quotidiani e di senso di frustrazione, mitigata dalla sola idea di un ritorno, peraltro spesso continuamente prorogato. Il “successo” di una famiglia transnazionale è direttamente proporzionale alla brevità del suo corso di vita. Tuttavia, purtroppo, il distacco delle madri migranti dai figli non è un fenomeno di breve durata: come spesso capita, la riunificazione con i figli non è né un processo di breve periodo né un traguardo condiviso da tutti. Se l’unità della famiglia è un valore che a livello teorico chiunque può apprezzare, nonché un dovere morale riconosciuto da ogni genitore, questo non necessariamente si traduce nella progettazione di un rapido ricongiungimento familiare. Alcune donne migranti ritengono sia meglio, per il momento, lasciare i figli in custodia ai nonni, a causa del carico lavorativo della madre – o dei genitori –, incompatibile con una relazione di accudimento, oppure perché sono convinti che la crescita dei figli sia più facile e protetta in patria, o ancora perché sono fermamente convinte che faranno ritorno a casa nel giro di pochi anni. Molto spesso, tuttavia, accade che la separazione si protragga a lungo nel tempo, andando ben oltre le intenzioni iniziali e conducendo a conseguenze imprevedibili e incontrollabili.

I migranti inoltre – e specialmente le madri primomigranti – temono che la perdita della prossimità fisica con le persone care nella vita quotidiana possa creare una rottura incolumabile e irreversibile nel rapporto con loro. Recenti ricerche mostrano che le madri transnazionali non celano quasi mai il dispiacere e il dolore per le conseguenze a cui ha portato il distacco dai figli, più gravi – dal punto di vista emotivo – e più durature – per le prospettive nel rapporto con loro – rispetto alle aspettative iniziali. In particolare, l’impossibilità di essere vicine ai figli negli anni più delicati della crescita e il senso di estraneità percepito al ritorno in patria risultano gli aspetti più dolorosi.

Ricerche condotte su comunità dalle provenienze più diversificate mostrano che le madri tentano di adattarsi alla separazione attraverso tre risposte fondamentali: la *mercificazione dell’affetto*, ossia la sostituzione dei gesti di cura con l’acquisto e l’invio di beni materiali; la *repressione delle tensioni emotive*, che avviene enfatizzando le proprie difficoltà e negando o sminuendo i costi emotivi della separazione; la *razionalizzazione della distanza*, che consiste nell’argomentare sia che i gua-

28. Aranda, *Global Care Work*, cit.

dagni economici sono di gran lunga superiori ai costi emotivi sopportati dalle famiglie, sia che la distanza fisica può essere gestita e superata attraverso una comunicazione regolare e frequente²⁹.

Alle madri transnazionali, inoltre, si richiede un coinvolgimento affettivo verso anziani e bambini delle nostre famiglie quando esse hanno dovuto allontanarsi dai propri figli e vivere la propria condizione genitoriale partecipando a distanza alla loro crescita. Talvolta questa condizione offre l'opportunità di operare una ulteriore e significativa forma di adattamento alla dolorosa separazione dai propri figli, che consiste nel compensare l'impossibilità di veder crescere i propri figli trasferendo l'attaccamento affettivo verso i bambini italiani accuditi. Può inoltre accadere che la familiarità acquisita con i mezzi di comunicazione a distanza – che per un verso effettivamente consentono di ridurre in parte gli spazi e i tempi del distacco –, unita alla razionalizzazione della distanza, spinga i migranti a prolungare la separazione.

La ricerca di Boccagni del 2009, inoltre, ha evidenziato che le madri migranti, ma anche gli altri familiari in patria, sono convinte che la prolungata lontananza dai figli produca effetti diversi, e di varia gravità, a seconda dell'età dei figli stessi. Lasciarli quando sono ancora piccoli è un'esperienza dolorosa, ma forse ancora poco rischiosa, purché i parenti che se ne prenderanno cura siano ritenuti affidabili. La prospettiva cambia nel caso in cui i figli stiano attraversando la delicata fase adolescenziale: la distanza prolungata è percepita dai genitori come molto più rischiosa e viene associata alla possibilità che si producano situazioni di disagio e devianza. Negli anni dell'adolescenza diventano più evidenti i limiti – di efficacia e di legittimazione – del ruolo di controllo che i genitori possono tentare di assumere da lontano.

Un ulteriore elemento che emerge dalle ricerche riguarda il fatto che, al di là dell'indubbia importanza della comunicazione in tempo reale – via telefono e via Internet –, nei rapporti a distanza tra familiari, la principale discriminante per il mantenimento di tali rapporti risiede nella possibilità di fare frequenti visite a casa. Quando ciò non è possibile, il timore delle madri migranti, secondo Boccagni, è che la lontananza fisica si traduca in lontananza emotiva o in una forma di comunicazione sempre più discontinua e superficiale, o che si riduca la possibilità di intervenire adeguatamente nel percorso di crescita dei figli, fino a compromettere del tutto la relazione affettiva. La fatica legata all'impossibilità di una partecipazione fisica alla vita quotidiana dei figli è maggiormente percepita nei momenti e nelle giornate più importanti nella loro storia personale: i compleanni, le ricorrenze religiose, le festività civili. Momenti simili, sovraccarichi di emozioni e ricordi, aggravano la consapevolezza di una lontananza che difficilmente può essere colmata con le rimesse.

Un'ulteriore paura è relativa all'eventuale incapacità educativa delle persone a cui è stato affidato il compito di prendersi cura dei propri figli. La responsabilità

29. R. S. Parreñas, *Servants of Globalization. Women, Migration, and Domestic Work*, Stanford University Press, Stanford 2001.

dell'accudimento dei figli viene data abitualmente a una figura femminile. Si tratta solitamente di un parente stretto (una nonna, generalmente quella materna, una zia, una sorella maggiore) che diventa punto di riferimento per i figli *left behind*, oltre che, spesso, destinatario diretto delle rimesse inviate in patria. Essa assume grande importanza come figura centrale nella mediazione del rapporto tra le madri all'estero e i figli rimasti in patria. Anche quando il padre è presente, raramente egli assume il ruolo del *caregiver* principale, senza il supporto stabile di qualche altro familiare. Quando si deve ricorrere ad altri parenti o a persone salariate, non mancano timori, sospetti e gelosie, riguardo all'uso del denaro inviato e, soprattutto, al rapporto instaurato con i figli³⁰. Quando poi accade che il *caregiver* diventa, dopo una prolungata assenza dei genitori, la vera figura di riferimento nella vita quotidiana dei figli rimasti a casa, emergono ulteriori problemi, da un lato legati al doloroso e sofferto riconoscimento dell'avvenuta transizione di ruolo, dall'altro legati al fatto che, a seguito di simili cambiamenti nelle dinamiche relazionali, diventa improbabile il ricongiungimento con i genitori, a causa della nuova e dolorosa separazione che questo potrebbe comportare.

Tuttavia, la responsabilità per il mantenimento quotidiano dei figli – la ragione principale del distacco da loro – costituisce un'importante fonte di senso per giustificare razionalmente la vita in Italia. Il pensiero dei successi che i figli potranno raggiungere in futuro, grazie al duro lavoro delle madri, può attenuare la gravità percepita della perdita affettiva, e forse – almeno in parte – i sensi di colpa ad essa legati. Al di fuori di questa cornice di significato, un'esperienza di vita segnata dal distacco dalle persone care e caratterizzata da un'affannosa ricerca di denaro, da rapporti familiari sovraccarichi di aspettative e responsabilità, nonché da un certo isolamento relazionale, sarebbe probabilmente molto difficile da sostenere.

Infine, un'altra dimensione che può risentire della condizione transnazionale della famiglia è quella della relazione di coppia. Come già anticipato, la migrazione parte quasi sempre come progetto familiare, e tale vorrebbe mantenersi. Spesso però accade che, nella quotidiana fatica della vita familiare a distanza, nascano tensioni, conflitti e separazioni, specialmente all'interno della coppia. Le possibilità che una coppia riesca a durare, nonostante la lontananza, tendono a diminuire con il passare del tempo. Se poi il rapporto di coppia si mantiene formalmente integro, è più probabile che questo avvenga sul piano del dichiarato impegno reciproco, piuttosto che nel rispetto del vincolo di fedeltà³¹. Molto spesso, dopo alcuni anni di distacco, la vita di coppia tende a modificarsi o nella direzione del ricongiungimento oppure, al contrario, nella direzione della separazione. In ogni caso, per il momento, le ricerche inducono a concludere che, per quanto riguarda i rapporti di coppia, le possibili forme di relazione a distanza sono troppo numerose, diversificate e mutevoli per essere ricondotte a un modello teorico coerente e unitario. La relazione di coppia è inoltre oggetto di sentimenti più ambivalenti rispetto all'attaccamento incondizionato che caratterizza le relazioni a distanza con i figli.

30. Hondagneu Sotelo, Avila, *I'm here but I'm there*, cit.

31. Boccagni, *Tracce transnazionali*, cit.

Un ultimo aspetto problematico che i componenti emigrati delle famiglie transnazionali possono incontrare riguarda la cura dei genitori anziani rimasti in patria. Tuttavia, al contrario di quanto accade per il rapporto a distanza con i figli, questa relazione è poco trattata in letteratura. L'elemento più rilevante riguarda il senso del dovere e di obbligo morale nei loro confronti da parte dei migranti, un doversi prendere cura di chi, in passato, si è preso cura di loro. Rimane vivo inoltre il senso di un reciproco aiuto e supporto, anche di tipo economico.

Resta da aggiungere che il processo migratorio risulta sofferto e potenzialmente rischioso non solo per chi parte, ma anche per chi resta nel paese d'origine. Dopo un primo periodo di entusiasmo per le rimesse ricevute, i familiari dei migranti si rendono conto del grado di problematicità della situazione, che può essere legato a molteplici possibili fattori: la perdita della confidenza e dell'intimità con coloro che sono partiti, i sentimenti ambivalenti nei loro confronti, le questioni connesse all'accudimento e alla crescita dei figli dei migranti da parte di altre figure parentali, il senso di abbandono e i risentimenti che i minori vivono nei confronti dei genitori emigrati, gli stereotipi di cui le famiglie transnazionali stesse – in particolare i figli dei migranti – diventano oggetto da parte della società nel paese d'origine. In particolare, i figli dei migranti – essendo gli anelli più deboli della catena – vengono caricati direttamente o indirettamente della grande maggioranza delle implicazioni problematiche legate alla partenza dei loro genitori. Lagomarsino³² individua alcune variabili che contribuiscono a determinare il grado di difficoltà e di sofferenza che si trovano ad affrontare i figli *left behind*: *a*) l'età al momento della separazione dai genitori: ad esempio, l'adolescenza sembra costituire, per diversi motivi, una fase particolarmente critica; *b*) l'intensità della comunicazione coi genitori assenti: a maggiore intensità, frequenza e regolarità corrisponderebbe tendenzialmente un minor grado di difficoltà nell'affrontare la sofferenza della relazione a distanza; questo tuttavia non sembra sufficiente a impedire che il legame nel tempo s'indebolisca; *c*) l'invio di rimesse, con tutti i rischi che può comportare un'improvvisa disponibilità di denaro; *d*) la qualità della relazione instaurata con chi se ne prende cura: il rischio appare di duplice natura; una relazione poco affettiva rischia non soltanto di condurre a una serie di conseguenze nel riconoscimento del ruolo di *caregiver*; d'altra parte, può accadere che, col passare del tempo, si crei un legame più significativo e profondo di quello con i genitori; in questo secondo caso, al loro rientro, le madri potrebbero trovarsi a dover affrontare gravi problemi, non solo nel processo di riacquisizione del proprio ruolo, ma anche, prima ancora, a instaurare nuovamente un rapporto affettivo sincero con i figli.

Un altro elemento da evidenziare riguarda il fatto che la composizione prevalentemente femminile di alcuni flussi migratori non sembra essersi tradotta in una ridistribuzione dei carichi di lavoro e delle responsabilità all'interno del nucleo familiare: il ruolo dei padri nell'accudimento dei figli rimasti in patria sembra mantenersi relativamente modesto, anche qualora essi siano presenti e partecipi della vita fa-

32. F. Lagomarsino, *Esodi ed approdi di genere. Famiglie transnazionali e nuove migrazioni dall'Ecuador*, FrancoAngeli, Milano 2006.

miliare. Alcune ricerche confermano questo dato: i figli di emigranti dichiarano comunque, in grande maggioranza, di essere accuditi primariamente dalle madri, anche quando queste sono emigrate all'estero. Sembra inoltre interessante aggiungere che sono i figli di madri migranti a essere più esposti a sentimenti di paura e solitudine o a stati d'ansia, rispetto a quanti vivono in nuclei in cui la figura migrante è quella paterna³³. Tale risultato è confermato anche da una ricerca sui figli adolescenti di genitori filippini che lavorano in Italia: sia quelli rimasti nel paese d'origine, sia quelli che si sono ricongiunti, concordano rispetto al fatto che la migrazione della madre sia più dolorosa rispetto a quella del padre³⁴.

Strettamente connesso a questo fatto si evidenzia il fenomeno in base al quale, come ha osservato Bonizzoni³⁵, le madri sono più frequentemente colpevolizzate non solo dalla comunità, ma anche dai figli stessi, che vivono come abbandono la loro partenza, ma non allo stesso modo la partenza o il disinteresse del padre. Sono i figli stessi ad aspettarsi, quasi a pretendere, che le madri manifestino dolore per la lontananza e l'impossibilità di occuparsi personalmente di loro. Dalle loro madri, i figli si aspettano attenzione, affetto e sollecitudine, piuttosto che l'invio di beni materiali. Per i padri, al contrario, l'allontanamento fisico non si contrappone al ruolo loro richiesto: da loro i figli si attendono sostegno materiale, quindi l'invio di oggetti, beni e denaro³⁶.

Concludendo, a fronte della sempre maggiore diffusione del fenomeno delle famiglie transnazionali e, in particolare, della genitorialità transnazionale, appare necessario individuare modi, mezzi e strumenti, sia legislativi che di supporto sociale, per affrontare la questione della progressiva stratificazione internazionale delle opportunità di accudimento e la situazione di grande difficoltà in cui si trovano a vivere le famiglie transnazionali. In particolare, si individuano alcune implicazioni in termini di *policies*. La prima nasce dall'osservazione della differenziazione delle famiglie transnazionali. Finché il nostro paese avrà bisogno del lavoro di cura delle donne immigrate, si potrebbero orientare preferibilmente le politiche di reclutamento verso le donne in età matura e/o libere da responsabilità di cura. Una seconda implicazione potrebbe riguardare più strettamente la facilitazione dei processi di ricongiungimento familiare, dal momento che rappresenta, come abbiamo già sottolineato, un fattore di contenimento di comportamenti anomici e indesiderabili. Una terza possibile area di attenzione riguarda infine i componenti della famiglia che sono rimasti nel paese d'origine, in special modo i figli dei migranti e i familiari che se ne prendono cura, ai quali andrebbero indirizzate forme di supporto psico-educativo.

33. Scalabrini Migration Center, *Hearts Apart. Migration in the Eyes of Filipino Children*, Episcopal Commission for the Pastoral Care of Migrants, Manila 2004.

34. Zanfrini, Asis (a cura di), *Orgoglio e pregiudizio*, cit.

35. P. Bonizzoni, *Famiglie transnazionali e ricongiunte: per un approfondimento nello studio delle famiglie migranti*, in "Mondi migranti", 2, 2007, pp. 91-108.

36. J. Dreby, *Honor and Virtue: Mexican Parenting in the Transnational Context*, in "Gender and Society", 20, 2006, pp. 32-59.

5.4 Le famiglie “miste”

Oggi l'espressione “famiglia mista” fa per lo più riferimento a unioni in cui i partner si caratterizzano e si distinguono per l'appartenenza a religioni, razze o etnie diverse. Inoltre, data la significativa accelerazione della mobilità umana, una caratteristica sempre più diffusa delle coppie miste è il loro essere unioni bi-nazionali. E tali legami sono quelli che più degli altri possono registrare l'accumulo delle differenze: nazionalità, lingua, religione, etnia, razza, ambiente sociale e familiare di provenienza, storie e percorsi di vita. Dimensioni che entrano in gioco e che vanno a influenzare la vita quotidiana della coppia e della famiglia. Il termine “misto” in questo caso va così a esprimere e a sottolineare la mescolanza che si viene a creare in questa tipologia di unione e di famiglia, fautrice di un nuovo tipo di relazione e di innovativi equilibri familiari, sociali e non ultimo istituzionali³⁷.

L'incremento di queste unioni negli ultimi anni nel nostro paese ha suscitato un forte interesse in merito al loro formarsi e alla stessa loro legittimità e negli anni si sono registrati diversi orientamenti e prospettive di studio. Proprio il caso degli individui che superano le frontiere del proprio gruppo sociale a scopo matrimoniale ci permette di risalire a una serie di cause “efficienti” che troviamo all'origine dei matrimoni misti. Queste incidono nei casi in cui l'individuo evade la norma endogamica del suo gruppo con lo scopo di ottenere delle specifiche ricompense che possono essere, a seconda dei casi, sociali, economiche o psicologiche. Molte unioni miste possono in effetti essere definite come ipergamiche, laddove evidenziano uno scambio reciproco: le ricompense sociali acquisite da uno dei partner sono bene bilanciate dai vantaggi, beni e risorse che questi offre in ritorno al coniuge. Si evidenziano così scambi tra *status* etnico e *status* socio-economico, oppure tra *status* giuridico ed età. È l'equilibrio delle asimmetrie che spesso caratterizza i matrimoni misti.

Ma non tutti i casi di matrimonio misto possono essere attribuiti ad aspirazioni ipergamiche, di convenienza sociale o economica. Può infatti accadere che la scelta di sposarsi fuori dal proprio gruppo nasca dal desiderio di ottenere gratifiche di tipo psicologico, dalla spinta a raggiungere ideali che possono avere valore a livello culturale o personale.

Storicamente, il numero delle unioni miste è cresciuto progressivamente con lo sviluppo dei flussi migratori e la stabilizzazione degli stranieri nei territori di insediamento, senza che ciò debba portare a dare per scontato e automatico il nesso esistente tra matrimonio misto e integrazione del coniuge straniero³⁸.

Il matrimonio misto può infatti essere considerato, a seconda dei casi, un obiettivo, un supporto o un effetto dell'integrazione. Può presentarsi cioè come un mez-

37. B. Ghiringhelli, *Consutorio per famiglie interetniche: l'esperienza di Milano. Rapporto di ricerca*, Dipartimento Affari sociali, Presidenza del Consiglio dei ministri, Roma 1999.

38. Id., *I matrimoni misti in Italia*, in G. Zincone (a cura di), *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, il Mulino, Bologna 2001, pp. 243-77.

zo particolarmente efficace per l'integrazione della parte straniera o essere testimonianza e dimostrazione di un già riuscito processo di integrazione. Può anche al contrario rinforzare la propria distanza dal contesto di inserimento quando l'unione è con un partner italiano o straniero (in caso di coppie miste-miste) ai margini del contesto sociale o appartenente a una subcultura o controcultura rispetto a quella dominante. Anche rispetto all'integrazione del coniuge straniero emerge il coinvolgimento sia di fattori strutturali – quali lo statuto giuridico riservato ai coniugi di origine straniera, la condizione di soggiorno e di lavoro, le possibilità di acquisizione della cittadinanza nel paese di immigrazione, il clima di accoglienza o respingimento delle comunità straniere da parte della comunità nazionale autoctona – sia di fattori individuali – quali la volontà d'inserimento e il carattere più o meno volontario della scelta migratoria. Sono dunque le caratteristiche personali, sociali e culturali di coloro che, stranieri e autoctoni, intraprendono una vita coniugale mista a influenzare il rapporto fra matrimonio misto e integrazione del coniuge straniero.

I matrimoni misti in Italia sono una delle novità più interessanti emerse nell'ultimo decennio e sono una realtà strettamente connessa alla trasformazione del nostro paese in terra di immigrazione. Non poche sono infatti le caratteristiche che condivide con tale fenomeno in termini di *localizzazione territoriale* – là dove c'è maggiore presenza straniera si registra il maggior numero di matrimoni e nascite miste; di *composizione culturale* – i partner stranieri di cittadini italiani risultano appartenere alle principali comunità straniere presenti in Italia; di *accettazione sociale* – sulla coppia mista pesano gli stereotipi e i pregiudizi attribuiti alla comunità immigrata nelle sue distinzioni etniche e religiose.

Nonostante questa evidente articolazione, quello che della famiglia mista si conosce, si pensa e si dice spesso rimane profondamente legato a un quadro cristallizzato e stereotipato, incapace di dare conto della dinamicità di questa realtà. Dinamicità che è data dalla stabilizzazione della presenza di stranieri di "vecchia migrazione", dall'affacciarsi nell'ambito del mondo affettivo relazionale della seconda generazione di migranti e dal presentarsi di nuovi flussi migratori in ordine alle nazionalità, al genere e all'età di chi arriva e, ancora, dalle nuove possibilità di incontro in termini di luoghi e di tempi. Tra questi significativo è il crescere delle persone che fanno la loro prima conoscenza nella rete – su Internet – e di quelle, non poche rispetto a qualche anno fa, che si incontrano nel paese del partner straniero.

La cristallizzazione deriva invece da alcune specifiche dinamiche: dalla considerazione a livello sociale di tale unione quale unione fuori dalla norma e della scelta del coniuge straniero quale scelta "di riserva" per chi incontra nel mercato matrimoniale "locale" delle difficoltà; da un approccio stereotipato che si risolve nella considerazione dell'unione quale legame tra un italiano/a e uno straniero/a per lo più immigrato, uomo nord-africano per la donna e donna dell'Est o sud-americana per l'uomo; da un'attenzione per lo più limitata ai drammatici fatti di cronaca relativi ai casi di difficili relazioni coniugali, ai casi di sottrazione internazionale di minori e ai casi di falsi matrimoni e matrimoni di comodo; da una mancanza di conoscenza, di informazione e di competenza sulle relazioni interpersonali in una so-

cietà che ancora con difficoltà si riconosce interculturale. Inoltre, il fatto che in Italia l'etnicità è strettamente correlata alla posizione economica fa sì che il matrimonio con uno straniero extracomunitario o neocomunitario viene generalmente qualificato come un'unione ipogamica con un uomo (o una donna) di condizione inferiore. In realtà molte ricerche sostengono come alcune combinazioni degli sposi siano caratterizzate da uno scambio compensatorio reciproco. Si tratta degli equilibri tra *status* etnico, *status* sociale, età e così via. D'altronde, non sempre le motivazioni che spingono due persone a impegnarsi in una relazione mista sono di natura affettiva: la relazione può essere motivata dai calcoli sui benefici individuali che ciascun partner può ottenere stando con l'altro.

Sbagliato quindi un approccio alla realtà familiare mista che la consideri come un universo omogeneo. Si tratta all'inverso di una realtà eterogenea nella quale si combinano molte tipologie relazionali, differenti motivazioni migratorie, modelli familiari ed estrazioni culturali diverse, così come appartenenze religiose differenti. Gozzoli e Regalia³⁹ propongono una lettura delle motivazioni alla scelta di un partner straniero articolata, sottolineando l'importanza della lettura dell'incrocio delle motivazioni dei due coniugi. Si individuerebbero così dei patti coniugali che più degli altri sarebbero in grado di essere funzionali ai desideri e ai bisogni rispettivi di coniugi reciprocamente stranieri: «se in generale è sul registro del livello di condivisione delle aspettative che si gioca la possibilità di incastro di queste coppie, possiamo individuare anche forme specifiche di patti condivisi, nei quali gli elementi normativi e regolativi e le promesse affettive che li reggono danno luogo a molteplici configurazioni»⁴⁰. Si distinguono in particolare *patti di convenienza*, dove l'impegno e la motivazione al legame sono strumentali al raggiungimento di obiettivi individuali; *patti consolatori*, che riguardano le unioni in cui ci si sceglie, spesso reciprocamente, per riempire un'insoddisfazione avvertita nei rapporti con le persone del proprio gruppo; *patti integrativi*, in cui il registro della motivazione è sul versante del desiderio di conoscenza e di allargamento dei propri contatti, dei propri luoghi, del proprio mondo.

Infine, non si possono trascurare i fattori di tensione all'interno dei matrimoni misti. Invero, l'interesse rispetto a queste unioni nasce attorno alla domanda circa la possibilità della convivenza sotto uno stesso tetto di abitudini, stili di vita, valori, tradizioni e norme che si rifanno a religioni e culture che regolano diversamente i rapporti intragenerazionali e intergenerazionali sulla base di differenti concezioni dell'infanzia, dell'educazione dei bambini, del ruolo dell'uomo e della donna in famiglia e nella società, del significato e del valore della famiglia.

Il lavoro di accomodamento coniugale reciprocamente richiesto rischia di essere enorme. E la negoziazione delle aspettative culturalmente determinate accompagnerà la coppia nell'intero suo ciclo di vita. Tra esse si possono ricordare: il divario tra aspettative e realtà; le difficoltà di comunicazione interpersonale; l'adattarsi non

39. C. Gozzoli, C. Regalia, *Migrazioni e famiglie. Percorsi, legami e interventi psicosociali*, il Mulino, Bologna 2005.

40. Ivi, p. 168.

solo alla vita matrimoniale ma anche a un ambiente geografico e culturale completamente nuovo in caso di matrimonio bi-nazionale; le differenze culturali, dalle tradizioni culinarie al modo in cui vengono espressi gli affetti. Aggrava la situazione il fatto che, ai problemi incontrati dalla coppia a livello interpersonale, generalmente si associano tensioni esterne alla stessa, che possono trovare origine nei gruppi di riferimento dei coniugi, nei parenti stretti o nella società.

D'altra parte, i partner possono anche scoprire che le loro differenti origini culturali li portano a essere in disaccordo rispetto al comportamento da mantenere con l'esterno, nei confronti dei parenti e della famiglia allargata. In queste situazioni, i figli, anche se non possono essere considerati come degli *outsiders*, possono comunque rappresentare una fonte di tensione esterna la coppia, e spesso l'arrivo del figlio è il primo importante evento che richiede una grande volontà e capacità di negoziazione. I coniugi potranno scoprire di essere in disaccordo sulla modalità di cura e crescita dei figli, circostanza che può far affiorare ulteriori dissonanze culturali.

Le ricerche⁴¹ evidenziano che le coppie si trovano a mediare differenze – quelle proprie, in ordine alla loro combinazione e specificità in una condizione di scarsa conoscenza reciproca e di non disponibilità di strumenti per colmare tale carenza; a mediare disuguaglianze – di norma derivanti dall'essere uno dei due coniugi non cittadino italiano e nella grande maggioranza dei casi con un percorso di migrazione alle spalle che lo rimanda ancora alla situazione sociale e giuridica dello “straniero per lo più extracomunitario”; a mediare pregiudizi – correlati all'opinione condivisa per cui, ancora oggi, l'unione mista è definita e considerata quale unione atipica, non nella norma.

Anche in relazione al fenomeno delle famiglie miste si delinea pertanto la necessità di promuovere politiche e interventi di sostegno che riguardino in particolare: *a)* l'attivazione di luoghi e di servizi di informazione e di accompagnamento per queste coppie; *b)* la formazione degli operatori dei servizi di sostegno alla famiglia e della scuola all'accoglienza e al lavoro con i nuclei misti che oggi non riescono a trovare presso i servizi territoriali risposte ai bisogni specifici che li caratterizzano; *c)* la promozione dell'associazionismo familiare e di gruppi di mutuo aiuto e confronto tra famiglie coinvolte nell'esperienza della *mixité*; *d)* la sensibilizzazione del mondo dei media, che oggi tendono a dare spazio solo alle storie drammatiche e ai “falsi matrimoni”, dimenticando la realtà quotidiana delle migliaia di famiglie miste.

5.5

Verso l'integrazione

La famiglia è un organismo di straordinaria vitalità, soprattutto nella sua capacità di ridefinire e modificare continuamente i suoi rapporti con il contesto sociale in cui è inserita. In una situazione complessa – e particolarmente delicata – come quella migratoria, ancor di più la famiglia è chiamata a confrontarsi con una serie di

41. B. Ghiringhelli, A. Negri, *I matrimoni cristiano-islamici in Italia. Gli interrogativi, il diritto, la pastorale*, Edizioni Dehoniane, Bologna 2008.

compiti di sviluppo, che possono trasformarsi in sfide molto impegnative. Se, come messo in evidenza da diverse indagini nel nostro paese⁴², nella prima fase del processo migratorio sono necessarie qualità come il coraggio, l'intraprendenza e lo spirito di sacrificio, per poter perseguire l'obiettivo di una piena e soddisfacente integrazione occorrono altre capacità, come la flessibilità rispetto alle esigenze del contesto di inserimento e la tenacia nel ridefinire costantemente le proprie strategie di adattamento. Le possibilità di successo di una famiglia migrante risultano, infatti, dalla capacità di intrecciare dinamismo e flessibilità, per far fronte a situazioni quotidiane contrassegnate da incertezza e precarietà. Superata la prima fase dell'inse-diamento, con gli inevitabili problemi di natura materiale, la sfida da vincere riguarda il raggiungimento di un adeguato livello di integrazione, intesa come processo multidimensionale finalizzato alla pacifica convivenza e caratterizzato dall'uguaglianza di risorse, posizioni sociali e condizione giuridica. Dentro una società che, forse non per scelta ma ormai per destino, si avvia ad avere una composizione sempre più visibilmente eterogenea dal punto di vista etnico e culturale, l'esperienza delle famiglie con un background migratorio amplifica, per molti versi, i problemi e le fatiche di tutte le famiglie che vivono in una società "liquida", fortemente contrassegnata dall'incertezza. Affrontare la questione dell'integrazione delle famiglie immigrate è dunque un modo per prepararsi al futuro, riconoscendo come – prima e più di altri – le famiglie immigrate giunte in questi anni nel nostro paese si trovino ad affrontare sfide realmente decisive.

42. M. Simoni, G. Zucca (a cura di), *Famiglie migranti. Primo rapporto nazionale sui processi d'integrazione sociale delle famiglie immigrate in Italia*, FrancoAngeli, Milano 2007.

6

Stime di povertà nelle famiglie italiane

di *Luca Pesenti e Gisella Accolla**

6.1

Introduzione

Il presente contributo affronta il tema della povertà e dell'esclusione sociale nelle famiglie italiane con un approccio multispettro: il fenomeno viene letto in termini di incapacità di soddisfazione dei bisogni primari, di carenza di risorse economiche rispetto a standard minimi accettabili o rispetto a standard medi della società in cui la famiglia si colloca, per passare successivamente dalla lettura strettamente socio-economica all'ottica multidimensionale, incrociando la copresenza di privazioni in diversi ambiti della vita (salute, istruzione, lavoro, casa ecc.).

L'intento del lavoro non è evidentemente solo quello di identificare la composizione quantitativa della popolazione in condizione di povertà, attraverso l'utilizzo di metodologie oggettive applicate ai dati statistici disponibili. Parallelamente vengono infatti rilevati i fattori che determinano lo stato di povertà ed esclusione nel panorama familiare, valutando gli aspetti differenziali in funzione di caratteri sociali, culturali e territoriali dei nuclei familiari che ne sono coinvolti.

Alla luce di questa impostazione generale, il contributo è strutturato in quattro paragrafi. Il PAR. 6.2 fornisce un orientamento di sintesi tra le molteplici definizioni concettuali e operative applicate allo studio e analisi della povertà, ampliando lo spettro nella direzione delle interpretazioni di tipo multidimensionale. Nel PAR. 6.3 viene brevemente descritto il quadro demografico delle famiglie nelle regioni italiane, con l'intento di fornire un contesto in cui collocare le analisi sviluppate nelle due parti successive. Nel PAR. 6.4 si passa alla quantificazione del fenomeno povertà e all'individuazione delle sue cause e dei profili socio-demografici delle famiglie povere. Non verrà utilizzato un unico approccio di analisi, bensì si esporranno i risultati quantitativi determinati dall'utilizzo di differenti approcci metodologici, in modo da fornire una visione comparativa indispensabile quando si indaga un tema tanto complesso quanto quello della povertà e dell'esclusione. Il PAR. 6.5 viene infine dedicato all'approfondimento di uno specifico target di famiglie povere: si tratta in particola-

* L'impostazione metodologica e il lavoro di analisi sono frutto di una comune riflessione; va tuttavia attribuita a Luca Pesenti la stesura dei PARR. 6.1, 6.2, 6.5 e 6.6, a Gisella Accolla è invece attribuibile la stesura dei PARR. 6.3 e 6.4.

re di quelle famiglie che, trovandosi in condizione di grave difficoltà economica, hanno deciso di rivolgersi a enti appartenenti al terzo settore per ricevere assistenza e aiuto, rendendo manifesta la propria condizione. Si tratta di informazioni particolarmente significative, poiché permettono approfondimenti di notevole rilevanza su un target di popolazione assai ampio, del quale potranno essere descritti aspetti relativi alla cosiddetta “povertà materiale”, intesa come incapacità di far fronte ai bisogni primari come nutrirsi, vestirsi, avere cura della propria salute, della propria igiene ecc. Per l’analisi di queste informazioni si potrà contare su metodologie ormai consolidate all’interno del gruppo di lavoro della Fondazione ESAE, già testate a livello locale nell’ambito dell’Osservatorio regionale sull’esclusione sociale della Lombardia utilizzando le basi dati fornite dai sistemi di rilevazione dei centri di sostegno del privato sociale¹.

Considerando il fatto che la povertà presenta una diffusione e connotati differenti al variare del territorio considerato, lo studio pone un accento specifico sulle realtà territoriali, leggendo i fenomeni a livello regionale o ripartizionale.

6.2

Comprendere la povertà: dimensioni concettuali e definizioni

La crisi finanziaria esplosa negli ultimi due anni ha prodotto effetti difforni nei diversi paesi industrializzati, in ragione della dimensione e della struttura di ciascun sistema sociale, economico, politico e finanziario. In Italia il sistema del credito risulta complessivamente meno esposto a rischi; tuttavia, la crisi economica generata da quella finanziaria ha prodotto effetti sui bilanci delle famiglie ancora in buona parte da verificare. Stiamo vivendo una fase di cambiamenti e transizioni, in cui l’insorgere di nuove difficoltà economiche condiziona la vita delle famiglie, alterandone l’equilibrio in termini di risorse ad ampio spettro (da quelle economiche a quelle in termini di tempo disponibile, di equilibri relazionali, di salute ecc.).

La dinamica occupazionale registrata dal secondo trimestre 2008 segnala una costante regressione del tasso di occupazione, sceso dal 59,2 al 56,8% del primo trimestre 2011. Specularmente, il tasso di disoccupazione è cresciuto dal 6,7% del secondo trimestre 2008 all’8,6% del primo trimestre 2011, con una significativa risalita a partire dalla metà del 2010 dopo due trimestri positivi².

Tale dinamica negativa, sommandosi alla progressiva perdita del potere d’acquisto registratasi negli anni più recenti, ha determinato un significativo aumento di difficoltà per un numero crescente di famiglie. Ma ancora si fatica a comprendere in modo nitido le dimensioni di un fenomeno che nelle sue reali ricadute sul tenore di vita delle famiglie appare forse segnato da eccessi di drammatizzazione. L’allarga-

1. Si fa riferimento in particolare alla metodologia sviluppata nell’ambito dell’Osservatorio regionale sull’esclusione sociale a partire dal 2008 (*L’esclusione sociale in Lombardia. Rapporto 2008*, Guerini e Associati, Milano 2009 e *L’esclusione sociale in Lombardia. Rapporto 2009*, Guerini e Associati, Milano 2010).

2. ISTAT, *Occupati e disoccupati*, in “Statistiche Flash”, 2008-11.

mento dei possibili rischi sociali, certamente precedente al peggioramento più recente delle condizioni economiche congiunturali, pone un problema crescente di impoverimento della popolazione, fenomeno che ha spinto la letteratura scientifica ad ampliare il novero dei concetti utilizzati per meglio determinare i caratteri di questa componente della nuova questione sociale.

In linea generale è possibile osservare introduttivamente come il concetto di povertà appaia certamente capace di garantire adeguate caratteristiche di comparabilità e generalizzabilità³. Ma ci si trova comunque di fronte a sovrabbondanza di approcci e metodi, con una contestuale debolezza sul fronte delle soluzioni teoriche che si prendano il rischio di definire, anche normativamente, la povertà e le sue coordinate analitiche⁴. L'analisi dell'ormai amplissima letteratura, nazionale e internazionale, non aiuta a reperire una definizione teorica, una modalità di operazionalizzazione e una metodologia empirica capaci di trovare un accordo unanime.

Le analisi si distinguono così a partire dai tipi di indicatori utilizzati e degli approcci operativi seguiti. La ricerca classica si è concentrata su indicatori unidimensionali, tipicamente i consumi e i redditi, entrambi non esenti da problemi di attendibilità e verificabilità. Appare in ogni caso sicuramente molto più diffusa a livello internazionale l'utilizzazione del reddito, soprattutto a causa della perfetta comparabilità temporale e territoriale dei dati⁵.

Più recente è invece l'utilizzo di metodologie di analisi di tipo multidimensionale, che accanto a indicatori classici di natura socio-economica prendono in considerazione elementi come l'abitazione, l'habitat di vita, le condizioni lavorative, le *capabilities*⁶, la dimensione relazionale, lo stato di salute, la disponibilità di beni essenziali⁷.

Trasversali a questi due approcci generali sono invece le definizioni operative utilizzabili per affrontare il tema della povertà. L'approccio "assoluto" propone la definizione di un livello di vita definito come accettabile in linea generale, del tutto indipendente dal contesto sociale e temporale e calcolato attraverso i metodi dei "bisogni primari" o del *food ratio*. L'approccio "relativo" si fonda invece sull'assunto secondo cui le condizioni sociali di un individuo o di una famiglia si trovano sempre in stretta relazione con il contesto in cui normalmente vivono. In questa definizione, si è poveri quando mancano risorse per raggiungere quei tipi di alimentazione, partecipare a

3. Cfr. sull'argomento N. Negri, C. Saraceno, *Le politiche contro la povertà in Italia*, il Mulino, Bologna 1996; E. Mingione, *Le sfide dell'esclusione: metodi, luoghi, soggetti*, il Mulino, Bologna 1999.

4. E. Chiappero Martinetti, *Povertà multidimensionale, povertà come mancanza di capacità ed esclusione sociale: un'analisi critica e un tentativo di integrazione*, in G. Rovati (a cura di), *Le dimensioni della povertà. Strumenti di misura e politiche*, Carocci, Roma 2006, pp. 41-95.

5. R. Bozzon, M. Degasperì, S. Marzadro, F. Podestà, *Consistenza e composizione sociale degli indigenti. Effetti delle variazioni delle soglie di povertà monetaria e dell'ambito territoriale*, in "Polis. Ricerche e Studi su Società e Politica in Italia", 3, 2005, pp. 409-31.

6. Nella classica formulazione che ne ha dato Amartya Sen, disuguaglianze e povertà sono definibili non tanto in termini di reddito disponibile, ma come differenza di capacità primarie (capacità di disporre di beni necessari) e secondarie (capacità di disporre di beni aggiuntivi), o come incapacità di raggiungere un certo standard minimo, rispetto a cui il reddito assume un rilievo innanzitutto strumentale.

7. Per un'analisi di sintesi dell'approccio multidimensionale cfr. la seconda parte di Chiappero Martinetti, *Povertà multidimensionale*, cit.

quelle attività e avere quelle condizioni di vita e di comodità che sono abituali o almeno largamente incoraggiati e approvati nella società alla quale si appartiene⁸.

Ciascuna di queste definizioni determina la costruzione di una linea di povertà, la prima (assoluta) dai confini piuttosto netti (chi ne rimane sotto non possiede le risorse minime per vivere), la seconda più sfumata e fortemente condizionata dal contesto. Tale metodologia ha come punto di forza una innegabile capacità euristica di discriminazione del campo di analisi, ma al contempo presuppone una discontinuità tra poveri e non poveri non sempre evidente. Anche per questo motivo negli ultimi due decenni la prospettiva di povertà relativa si è diffusa fino a diventare la più utilizzata, seppur in stretta relazione con l'approccio unidimensionale.

Infine, gli approcci alla povertà si possono classificare per una serie di scelte di ordine metodologico relative ai criteri di rilevazione e di analisi.

Un primo criterio riguarda l'unità di analisi. La maggior parte delle rilevazioni istituzionali (Banca d'Italia, ISTAT, OECD, Eurostat) utilizza la famiglia, mentre un secondo approccio (ad esempio quello utilizzato da UNDP e molto diffuso nella ricerca empirica) si posiziona sull'individuo come unità minima di analisi. Una seconda scelta è invece quella che riguarda il livello territoriale dell'indagine. Generalmente la soglia di povertà viene calcolata a livello nazionale, sulla base della distribuzione dei redditi o dei livelli di consumo delle famiglie o degli individui residenti all'interno dei confini dello Stato. Tale metodo risulta però largamente inefficiente in termini conoscitivi, soprattutto in un caso come l'Italia, su cui gravano squilibri socio-economici particolarmente marcati. Per tale motivo, una crescente attenzione di ricerca viene posta sul livello regionale (o substatuale in genere), con l'obiettivo di cogliere con maggior chiarezza le disuguaglianze territoriali.

I nuovi rischi sociali hanno peraltro determinato la nascita di nuovi concetti euristici, tentativi sempre imperfetti di sintetizzare le conseguenze di questi rischi all'interno di una realtà complessa, mutevole e sfuggente alle maglie larghe dell'analisi sociologia ed economica.

All'area di povertà più grave, che rappresenta il già noto mondo della emarginazione tradizionale, si aggiunge infatti una porzione più ampia di popolazione in condizione di vulnerabilità sociale. L'idea di vulnerabilità, introdotta pionieristicamente da Robert Castel⁹, sottolinea il processo di ampliamento dei rischi sociali subito dalla classe intermedia della società, esposta come mai in precedenza alla possibilità di perdere il suo *status* e di scivolare verso l'impoverimento al verificarsi di un'ampia gamma di fenomeni accidentali – anche di modesta gravità – relativi alla condizione lavorativa, alla salute e alle relazioni familiari. Si tratta insomma di un "concetto-ombrello", con il quale si intende descrivere una situazione di rischio permanente con cui si è ormai soliti convivere. Si tratta di persone e famiglie che, pur non avendo problemi di povertà immediata, si trovano indifese rispetto a una serie di nuove minacce, più numerose di un tempo, che riguardano alcuni aspetti della vita quotidiana che prima simboleggiavano elementi di sicurezza: la casa, il lavoro, il

8. P. Townsend, *Poverty in the United Kingdom*, Penguin, Harmondsworth 1979.

9. R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard, Paris 1995; Id., *Diseguaglianze e vulnerabilità sociale*, in "Rassegna italiana di Sociologia", 38, 1997, 1, pp. 41-56.

reddito, l'utilizzo di prestiti finanziari, la costruzione di un percorso previdenziale personale e familiare e così via. A questo livello si situa la recente ripresa di interesse, anche nel nostro paese¹⁰, sul tema del presunto "malessere" del ceto medio¹¹, che anche per effetto della crisi di ipotizza poter essere cresciuto di intensità.

Negli ultimi anni si è anche cominciato a utilizzare il concetto di "esclusione sociale"¹², definizione dinamica che sta a indicare «specifici processi sociali che conducono più frequentemente che in passato a situazioni di disagio estremo», come, ad esempio, la disintegrazione del legame familiare, la precarietà lavorativa e il ripetersi di eventi di disoccupazione, l'isolamento sociale in termini di identità e di accesso ai beni pubblici e così via¹³. L'immagine dell'esclusione si pone in contrasto con tutte le immagini di povertà fondate su un unico criterio definitorio (reddito, consumi, spesa ecc.). L'esclusione sociale si manifesta attraverso una pluralità di dimensioni, che investono molti aspetti della vita quotidiana fornendo un quadro di maggior complessità. L'esclusione si presenta come una dimensione processuale più che di *status*, tocca tutti gli ambiti delle relazioni umane (economico, politico, sociale, giuridico, psicologico), può indicare un rischio tipico delle nuove forme di povertà ma anche un effetto del processo di globalizzazione. Viene dunque sottolineata la complessità dei fenomeni legati alla povertà, definendo uno specifico approccio che si affianca, come proposta teorica, ad altri riferibili all'ambito della multidimensionalità¹⁴.

6.3

Le famiglie nelle regioni italiane: quadro demografico di contesto

Prima di affrontare il tema della povertà nelle sue dimensioni di sviluppo territoriale, è necessario fornire un quadro di sfondo utile alla lettura delle successive analisi, attraverso una quantificazione e una descrizione sintetica delle strutture familiari in Italia che metta in evidenza le differenze territoriali presenti nel paese. Come si vedrà infatti nei successivi paragrafi, dedicati alla diffusione della povertà al variare del profilo familiare, a strutture familiari differenti sono spesso associati rischi di povertà significativamente variabili.

In Italia il numero delle famiglie residenti è gradualmente aumentato nel corso dell'ultimo quinquennio raggiungendo al 2009 quasi 25 milioni di unità e facendo registrare una crescita del 5,8% rispetto al 2005. A livello territoriale si osserva come tale aumento sia avvenuto con intensità differenziate a seconda della ripartizione

10. Soprattutto nel mondo anglosassone il problema della "fragilizzazione" del ceto medio è al centro di numerosi filoni di ricerca da non meno di un quindicennio. Per una rassegna sintetica delle principali linee di ricerca attivate a livello internazionale (con specifica enfasi sul mondo francese e su quello anglosassone) cfr. G. Semi, *La questione del ceto medio: una rassegna delle prospettive francesi e anglosassoni*, in "Rassegna italiana di Sociologia", 49, 2008, 4, pp. 639-64.

11. A. Bagnasco (a cura di), *Ceto medio. Perché e come occuparsene*, il Mulino, Bologna 2008.

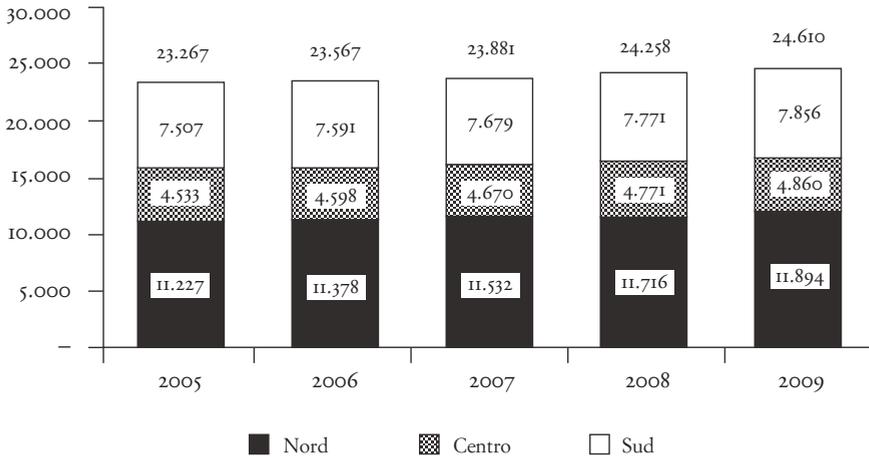
12. S. Paugman, *L'exclusion. L'Etat des savoirs*, La Découverte, Paris 1996.

13. C. Ranci, *Le nuove disuguaglianze sociali in Italia*, il Mulino, Bologna 2002, p. 21.

14. Per un'utile analisi delle differenze esistenti tra esclusione sociale e approccio della "capacitazione" di Amartya Sen cfr. le conclusioni di Chiappero Martinetti, *Povertà multidimensionale*, cit.

considerata: con un incremento del 7,2% il fenomeno è stato decisamente più marcato nelle regioni centrali; seguono le regioni del Nord, con una crescita media del 5,9%, e infine il Meridione, con un aumento del 4,6% (FIG. 6.1).

FIGURA 6.1
Numero di famiglie residenti (Italia e ripartizioni italiane, 2005-09)



Fonte: dati ISTAT, *La povertà in Italia*, in "Statistiche in breve", 2011 (http://www.istat.it/it/files/2011/07/povert%C3%A0o_15_7_2010.pdf?title=Povert%C3%A0o+in+Italia+-+15%2Flug%2F2011+-+Testo+integrale.pdf).

La crescita del numero di famiglie residenti in Italia è dovuta in parte al generale aumento della popolazione residente, ma anche a una progressiva riduzione della dimensione familiare. In altri termini, si è di fronte a un numero sempre maggiore di famiglie che in media sono sempre più piccole. Come mostra la FIG. 6.2, infatti, il numero medio di componenti per famiglia, dal 2005 al 2009, si è ridotto passando da 2,48 a 2,41.

Questo fenomeno riguarda in generale tutto il territorio nazionale; tuttavia, le tre principali ripartizioni italiane si mantengono su livelli ben differenti: il Centro si colloca intorno alla media nazionale (2,40 componenti), nel Settentrione le famiglie sono generalmente più piccole (2,28), mentre il Sud, nonostante sia il territorio in cui si è osservata la più significativa riduzione dell'ampiezza familiare, permane su livelli nettamente superiori alla media (2,62).

Passando al dettaglio regionale, si osserva una significativa omogeneità interna a ciascuna ripartizione. Come mostra infatti la TAB. 6.1, in cui si riporta la classifica delle regioni al crescere della dimensione familiare, ai primi posti troviamo esclusivamente regioni del Nord, quelle del Centro si posizionano a metà della graduatoria, mentre tutte le regioni meridionali, con un numero medio di componenti per famiglia superiore a 2,44, si collocano in coda. Agli estremi della classifica troviamo la Liguria, regione in cui le famiglie sono mediamente le più piccole (2,04 componenti), e la Campania, dove sono mediamente le più numerose (2,78).

FIGURA 6.2

Numero medio di componenti per famiglia (Italia e ripartizioni, 2005-09)

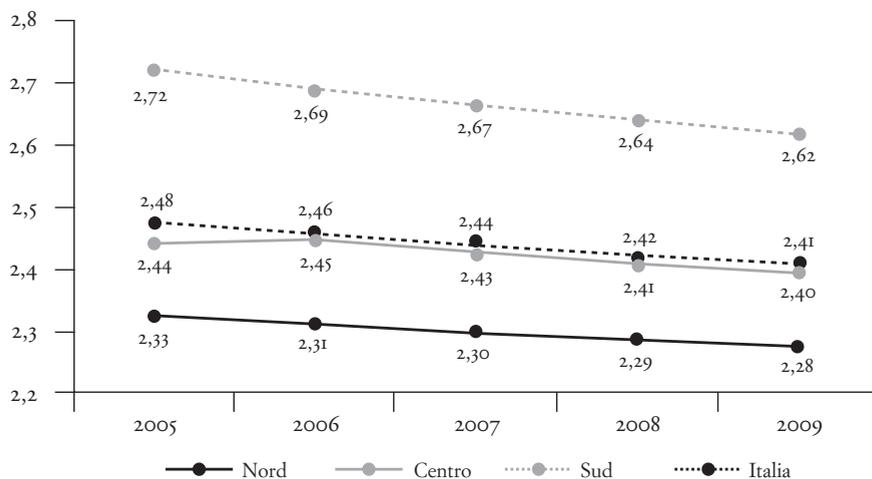
Fonte: dati ISTAT, *Movimenti anagrafici della popolazione residente. Italia e ripartizione territoriale*, anni 2005-09.

TABELLA 6.1

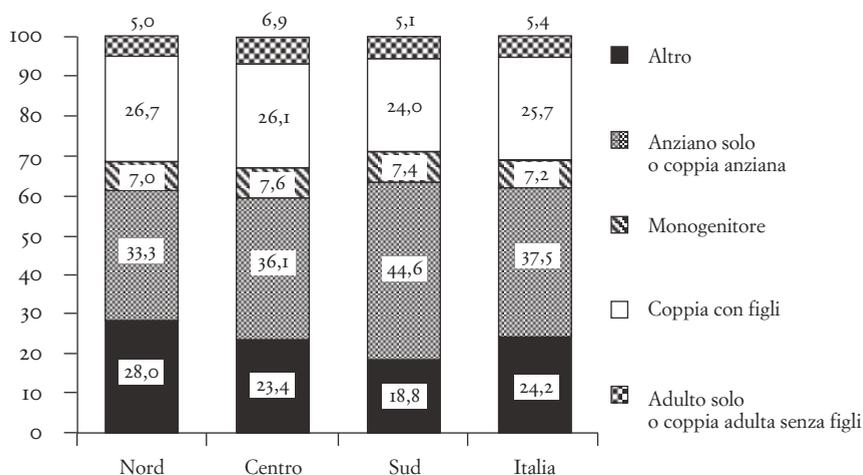
Numero medio di componenti per famiglia, classifica delle regioni italiane (2009)

Regione	Numero di componenti
Liguria	2,04
Valle d'Aosta	2,14
Friuli Venezia Giulia	2,20
Piemonte	2,21
Emilia-Romagna	2,24
Lombardia	2,30
Toscana	2,32
Trentino-Alto Adige	2,39
Umbria	2,40
Veneto	2,43
Lazio	2,43
Sardegna	2,44
Marche	2,46
Abruzzo	2,48
Molise	2,48
Sicilia	2,54
Basilicata	2,57
Calabria	2,59
Puglia	2,66
Campania	2,78
Italia	2,41

Fonte: dati ISTAT, *Movimenti anagrafici della popolazione residente. Italia e Regioni. Anno 2009*.

La dimensione familiare fornisce sicuramente una prima informazione utile sulla struttura delle famiglie in Italia; tuttavia, è evidente come maggior luce possa essere fatta osservando l'effettiva tipologia di famiglie di cui stiamo parlando. Come mostra la FIG. 6.3, che riporta gli ultimi dati disponibili, relativi al 2008, la tradizionale forma familiare "coppia con figli" risulta la più diffusa nel paese (37,5%), ma non poco peso hanno anche gli anziani che vivono soli o le coppie anziane (25,7%) e gli adulti soli (18-64enni) o le coppie adulte senza figli (25,7%). Le famiglie monogenitoriali rappresentano infine il 7,2% delle famiglie residenti in Italia.

FIGURA 6.3
Distribuzione percentuale delle famiglie per tipologia (Italia e ripartizioni, 2008)



Fonte: elaborazioni Fondazione ESAE su dati ISTAT, *I consumi delle famiglie. Anno 2008*.

A livello territoriale l'equilibrio fra le differenti quote rimane pressoché invariato, anche se di non poco rilievo è il maggiore peso che nel Sud Italia assumono le coppie con figli (44,6% contro una media nazionale al 37,5%), con una conseguente minore presenza di coppie adulte senza figli e di anziani.

6.4 Diffusione e caratteristiche della povertà in Italia: analisi a partire dai dati di fonte ufficiale

Come si è visto, la povertà è un fenomeno complesso a cui sono spesso associate differenti definizioni e quindi differenti metodologie di misura. Proprio a causa dell'impossibilità di offrire una risposta univoca a domande come "quante sono le famiglie povere e come sono fatte?", è opportuno fornire una lettura comparativa e ar-

ticolata del fenomeno che ponga a confronto misure unidimensionali, basate su standard assoluti o su standard relativi, con misure che tengono conto di differenti dimensioni che nel complesso definiscono lo stato di privazione, o di contro di benessere, di una famiglia.

In questo paragrafo vengono utilizzati dati di fonte ufficiale (indagini campionarie ISTAT). La metodologia di analisi non è tuttavia sempre quella tradizionale: in particolare verrà adottata una metodologia sperimentale d'analisi per leggere multidimensionalmente la povertà e l'esclusione sociale.

6.4.1. La povertà assoluta

La definizione del fenomeno

Se è evidente che la povertà in sé è un fenomeno multiambito, è comunque innegabile il fatto che la componente economica assuma in ogni caso un ruolo primario nella definizione del benessere: la carenza di risorse finanziarie influisce infatti, a volte in modo determinante, sull'insieme di elementi che nel complesso definiscono la qualità della vita di un individuo e della famiglia a cui esso appartiene.

È proprio sui deficit economici familiari che si concentrano, in particolare, le statistiche ufficiali italiane. L'ISTAT misura la povertà attraverso le spese per consumi delle famiglie applicando due punti di vista "definitivi" differenti¹⁵: si tratta della lettura della povertà sia in termini relativi (che verrà affrontata nel prossimo paragrafo) sia in termini assoluti. Le due misure si fondano su concezioni differenti della povertà e portano, di conseguenza, a risultati in alcuni casi assai difforni¹⁶.

Ogni forma di povertà esprime una situazione di deprivazione sia rispetto a un paniere minimo di risorse (in moneta, in beni, in servizi) con cui si è soliti definire la povertà assoluta, sia rispetto a standard di vita medi. La distanza da questi livelli medi (o mediani) coincide con ciò che viene chiamata "povertà relativa", misurabile non solo rispetto alla sua incidenza o diffusione (percentuale delle famiglie o degli individui rispetto alla popolazione totale), ma anche rispetto alla sua intensità o gravità (percentuale di reddito o di spesa equivalente media mancante alle famiglie povere per il raggiungimento della soglia di povertà). La povertà relativa consente, in pratica, di cogliere una parte delle disuguaglianze interne alla popolazione che vive in un certo territorio¹⁷, ma non può essere assunta come misura sintetica del grado di benessere/malessere sociale.

Questa considerazione sintetica è stata ripresa anche nel libro bianco sul futuro

15. Dagli anni Ottanta ad oggi l'ISTAT ha pubblicato con continuità le stime della povertà relativa a livello regionale; ha invece interrotto la diffusione della stima sulla povertà assoluta a partire dal 2003 e solo a partire dal 2009, dopo un lavoro di revisione e aggiornamento del paniere dei beni e servizi considerati essenziali, ha pubblicato le nuove stime del fenomeno sia a livello nazionale sia per ripartizione.

16. ISTAT, *La povertà in Italia nel 2008*, in "Statistiche in breve", 2009 (http://www3.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20090730_00/testointegrale20090730.pdf).

17. Una misura più adeguata del grado di disuguaglianza complessiva è fornita dall'Indice di Gini, che tiene conto della distribuzione delle risorse in tutta la popolazione.

del sistema di welfare¹⁸, potendo contare sull'autorevole sostegno dell'ISTAT, che dopo l'interruzione del 2003 ha ripristinato il calcolo della povertà assoluta al termine di un lungo lavoro di revisione e aggiornamento non soltanto del paniere dei beni e servizi considerati essenziali per una vita dignitosa delle persone, ma anche della metodologia di calcolo, che a differenza di quello utilizzato per la povertà relativa riesce ora a tener conto dei differenziali territoriali di costo della vita¹⁹. Tale aggiornamento delle fonti ufficiali permette finalmente di cogliere con maggior precisione un fenomeno che, se considerato nella sua semplice accezione relativa, rischierebbe di mantenere contorni eccessivamente sfumati, contribuendo peraltro ad accentuare in modo erroneo le dimensioni reali dei fenomeni di povertà presenti in Italia.

Secondo la definizione ufficiale sono dunque povere in termini assoluti quelle famiglie che vivono in condizione di effettiva deprivazione rispetto a uno standard di vita minimamente accettabile. La lettura della povertà in termini assoluti permette insomma l'individuazione delle famiglie in effettivo stato di indigenza. Tuttavia di fondamentale importanza è comprendere la distinzione fra il concetto di povertà estrema e quello di povertà assoluta: quest'ultima definizione non fa riferimento alle famiglie che non riescono a raggiungere il livello minimo di sopravvivenza, bensì a quelle che non raggiungono il livello minimo accettabile, misurato a seconda dei bisogni primari tipici di ogni età e dei prezzi accessibili nell'area di riferimento.

La metodologia di analisi

Le analisi presentate in questo paragrafo si basano sui dati dell'indagine *I consumi delle famiglie* e sulla metodologia ufficiale adottata dall'ISTAT, fornendo una lettura dei trend temporali del fenomeno dal 2005 al 2009, con l'intento di valutare la direzione in cui ci si sta muovendo. Inoltre, a differenza delle statistiche ufficiali, che si concentrano sul livello d'osservazione nazionale o per ripartizione, questo studio riporta le stime della povertà assoluta differenziate per regione, aggiornate al 2008²⁰, applicando le soglie di povertà relative alla ripartizione di appartenenza.

Come si è precedentemente accennato, si considerano povere in termini assoluti le famiglie che hanno una spesa per consumi²¹ inferiore alla spesa necessaria per

18. Cfr. Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, *Libro Bianco sul futuro del modello sociale. La vita buona nella società attiva*, maggio 2009 (<http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/376B2AF8-45BF-40C7-BBF0-F9032F1459D0/0/librobianco.pdf>), p. 46: «La povertà assoluta non va peraltro confusa con la povertà relativa. La prima indica la parte della popolazione che vive al di sotto del minimo vitale e perciò sollecita interventi tempestivi e diretti per rimuoverla. La seconda è utile a monitorare il livello delle disuguaglianze dei redditi per le necessarie politiche correttive».

19. ISTAT, *La misura della povertà assoluta*, "Metodi e norme", 2009, 39 (http://www3.istat.it/dati/catalogo/20090422_00/misura_della_poverta_assoluta.pdf).

20. Al momento della stesura di questo contributo i microdati dell'indagine ISTAT sui consumi delle famiglie disponibili, necessari per effettuare delle stime a livello regionale, risultano aggiornati al 2008.

21. La spesa familiare per consumi è calcolata al netto delle spese per manutenzione straordinaria delle abitazioni, dei premi pagati per assicurazioni vita e rendite vitalizie, rate di mutui e restituzione di prestiti. È inoltre comprensiva degli affitti effettivamente pagati dalle famiglie e degli affitti figurativi, stimati sulla base della valutazione da parte della famiglia stessa.

l'acquisto dei beni e dei servizi necessari per mantenere uno standard di vita minimamente accettabile nella nostra società. Questo insieme di beni e servizi, definito "paniere della povertà assoluta", si compone di tre parti: la prima è dedicata alla componente alimentare, la seconda alla componente abitativa (affitto reale o imputato, energia elettrica, beni durevoli e riscaldamento) e la terza a una componente residuale comprendente varie voci di spesa (sanità, istruzione, trasporti, abbigliamento, comunicazioni e beni e servizi per la casa).

Il paniere di beni e servizi associato a ciascuna famiglia varia ovviamente a seconda dei bisogni della famiglia stessa, e quindi al variare della dimensione familiare e della sua composizione per età, mentre il valore economico associato al paniere si differenzia in base ai prezzi minimi accessibili nell'area di residenza, stimati dall'ISTAT in base alla ripartizione geografica e alla dimensione del comune di residenza.

In questo studio, non potendo disporre del valore delle soglie specifiche per le singole regioni, sono state applicate le soglie ISTAT relative alla ripartizione di appartenenza²². Va inoltre specificato che l'ISTAT non pubblica il valore monetario del paniere per tutte le possibili combinazioni di tipologie familiari²³. L'utilizzo delle sole soglie pubblicate dall'ISTAT avrebbe pertanto lasciato scoperta, nella stima dell'incidenza del fenomeno a livello regionale, l'informazione di collocazione rispetto alla povertà assoluta di una quota di famiglie, principalmente famiglie numerose, su cui è notoriamente più elevato il rischio di povertà. Per ovviare a questo problema, nelle analisi svolte si è deciso di integrare, per le tipologie familiari mancanti, le soglie fornite dall'ISTAT con apposite soglie stimate adottando i parametri pubblicati dall'ISTAT nel testo dedicato alla presentazione dei metodi di misura della povertà assoluta²⁴.

Le analisi svolte consentono in particolare:

- la quantificazione del fenomeno in termini di diffusione attraverso la stima dell'incidenza di povertà;

22. I dati dell'indagine ISTAT *I consumi delle famiglie* a partire dai quali viene stimata l'incidenza di povertà assoluta non forniscono l'informazione sul livello d'urbanizzazione dell'area in cui risiedono le famiglie (l'unica informazione di tipo territoriale diffusa dall'ISTAT è la regione di residenza), pertanto le soglie utilizzate come riferimento per ogni tipologia familiare sono state stimate come media delle relative tre soglie per livello d'urbanizzazione, ponderata in base alla distribuzione della popolazione in ciascuna regione per livello d'urbanizzazione.

23. Le 38 tipologie familiari di cui l'ISTAT pubblica il dato di soglia coprono, al 2008, il 94,2% delle famiglie residenti in Italia.

24. ISTAT, *La misura della povertà assoluta*, cit. Va inoltre specificato che vi sono una serie di motivazioni per cui si è dovuto ricorrere, per le sole tipologie familiari di cui non sono note le soglie di povertà, a delle stime invece di poter calcolare i valori effettivi di queste. Innanzitutto si ripropone il problema, già esposto *supra*, nella nota 22, dell'impossibilità di distinguere per livello di urbanizzazione. Una seconda differenza riguarda invece l'impossibilità di utilizzare alcune spaccature per fasce d'età proposte dal modello ISTAT (0-3 anni, 4-10 e 11-17), l'indagine sui consumi delle famiglie infatti fornisce le classi d'età secondo fasce differenti (0-5 anni, 6-14 e 15-17). Si è quindi dovuto ricorrere all'utilizzo per tutti i 0-14enni dei parametri relativi ai soli 4-10enni. Infine l'ultima differenza deriva dalla rivalutazione delle soglie per gli anni successivi al 2005: mentre l'ISTAT rivaluta le soglie utilizzando gli indici dei prezzi relativi alle singole voci di spesa (ad esempio ciascun prodotto alimentare considerato nella soglia), non essendo tali informazioni pubbliche, si è deciso di rivalutare le soglie utilizzando, in ciascuna ripartizione territoriale, la rivalutazione media registrata nelle soglie note (cioè quelle relative alle 38 tipologie familiari note).

- la misura del grado di gravità della condizione in cui si trovano mediamente le famiglie povere attraverso la stima dei livelli di intensità della povertà;
- la profilatura delle famiglie a maggior rischio di povertà attraverso la stima dell'incidenza di povertà al variare delle caratteristiche socio-demografiche familiari.

*Diffusione e intensità di povertà assoluta in Italia
e nelle regioni italiane*

Secondo gli ultimi dati ISTAT in Italia, al 2009, si registra la presenza di 1.162.000 famiglie che non hanno una spesa sufficiente rispetto allo standard minimo accettabile fissato, con una conseguente incidenza di povertà assoluta al 4,7%. Dal 2005 al 2009 il numero di famiglie povere in Italia è cresciuto di circa 230.000 unità, risultato congiunto di un incremento di 0,7 punti percentuali dell'incidenza di povertà ma anche di un più generale aumento del numero di famiglie residenti nel nostro paese, che nell'arco dello stesso periodo sono cresciute del 5,8% (cfr. PAR. 6.3).

Il dato nazionale è il risultato medio di una diffusione del fenomeno notevolmente eterogenea nel territorio italiano. Considerando l'ultima fotografia disponibile, si osserva infatti un'evidente polarizzazione territoriale: nel Mezzogiorno la povertà assoluta riguarda più di 600.000 famiglie, facendo arrivare la stima dell'incidenza al 7,7%, mentre nel Nord e nel Centro il fenomeno si colloca rispettivamente al 3,6 e al 2,7%.

Nel caso del Sud del paese va inoltre specificato come, a differenza delle altre ripartizioni dove il fenomeno è rimasto costante o è lievemente aumentato (come nel caso del Settentrione), dal 2007 al 2008 si sia registrata una repentina impennata della diffusione della povertà.

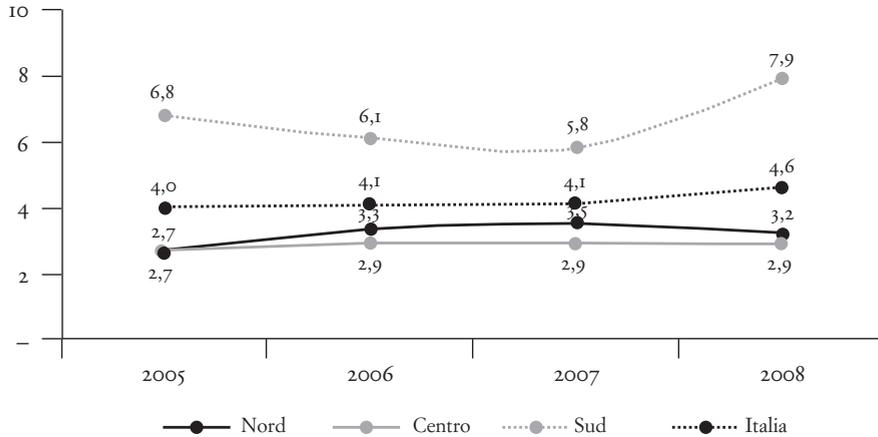
È importante infine sottolineare che il metodo ISTAT tiene conto delle differenze territoriali di spesa; il valore più elevato di diffusione del fenomeno registrato nel Mezzogiorno assume quindi ancora più significato se si considera il fatto che in questo territorio, essendo tendenzialmente un'area a prezzi più bassi, sono state utilizzate soglie di povertà di valore inferiore rispetto alle altre ripartizioni. A titolo esemplificativo si consideri una famiglia di due componenti, 18-59enni, con un figlio di età compresa fra i 4 e i 10 anni: se questa risiede in un'area metropolitana del Nord Italia, la soglia mensile minima di spesa al 2009 ammonta a 1.276 euro, mentre per la stessa famiglia residente in un piccolo comune nel Sud Italia la spesa soglia si riduce fino a raggiungere i 921 euro.

Se, senza dubbio, il non poter raggiungere lo standard di vita minimo accettabile è uno svantaggio, la consistenza del divario presente nei confronti di questo standard fornisce ulteriori utili informazioni sull'effettiva gravità dello stato di povertà. Non tutte le famiglie considerate povere in termini assoluti posseggono, infatti, le stesse difficoltà economiche nel raggiungere lo standard di consumo fissato come riferimento. L'intensità di povertà, misurata attraverso la distanza media (in percentuale) fra la spesa delle famiglie povere e la relativa soglia di povertà, consente proprio la lettura di quanto sono povere le famiglie considerate tali.

Dalle analisi è emerso che nel paese alle famiglie povere manca mediamente una spesa pari a circa il 17,3% dell'ammontare necessario per il raggiungimento dello standard di vita minimamente accettabile.

FIGURA 6.4

Incidenza di povertà assoluta (Italia e ripartizioni, valori percentuali, 2005-08)



Fonte: dati ISTAT, *La povertà in Italia*, cit.

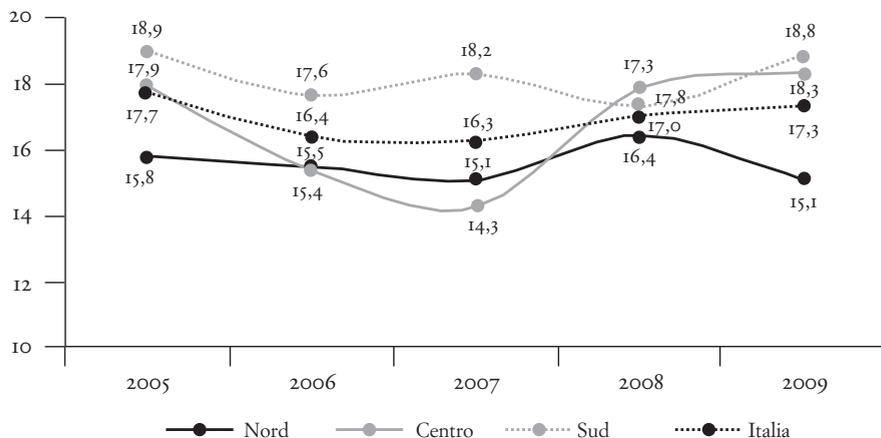
A livello territoriale le differenze, osservate in termini di incidenza del fenomeno, permangono anche quando si passa alla lettura dei livelli di intensità. Tuttavia tali differenze risultano meno marcate: nei cinque anni di osservazione nel Nord Italia si permane su livelli medi di intensità inferiori al 16,5%; nel Sud le stime sono invece sempre superiori al 17,5%; infine nel Centro si osserva una tendenza assolutamente altalenante del fenomeno (FIG. 6.5).

Il quadro si fa ancora più complesso passando a una più approfondita lettura delle differenze registrabili a livello regionale. La FIG. 6.6 mostra in particolare la collocazione delle regioni italiane rispetto alla media nazionale incrociando la diffusione e l'intensità della povertà (aggiornate al 2008²⁵) e riconfermando l'ormai noto fenomeno di polarizzazione territoriale presente in Italia: nell'area a elevata incidenza di povertà (cioè nei due quadranti a destra) si collocano, infatti, quasi esclusivamente regioni meridionali, di cui una buona parte hanno anche elevata intensità (primo quadrante in alto a destra). Di particolare rilievo, in termini negativi, è la condizione di Campania, Calabria, Sicilia, Molise e Basilicata, dove l'incidenza del fenomeno, misurato pur tenendo conto dei prezzi mediamente più ridotti rispetto alla media nazionale, supera il 7% delle famiglie.

L'area a sinistra, cioè quella a ridotta diffusione, è invece occupata quasi esclusivamente da regioni settentrionali e del Centro Italia, divise fra quelle a elevata intensità del fenomeno (quadrante in alto a sinistra) e quelle a bassa intensità (qua-

25. Le incidenze e l'intensità di povertà assoluta a livello regionale non vengono pubblicate dall'ISTAT e sono quindi state stimate a partire dai microdati ISTAT che al momento della stesura di questo testo risultano disponibili, con aggiornamento al 2008.

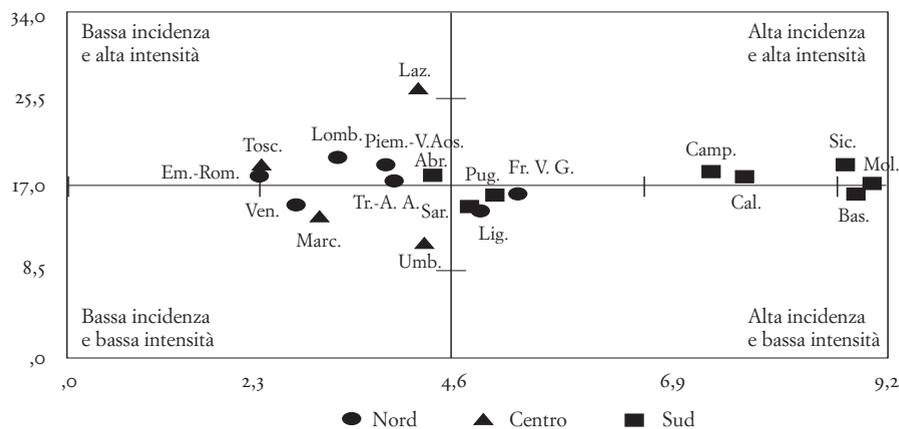
FIGURA 6.5
Intensità di povertà assoluta (Italia e ripartizioni, valori percentuali, 2005-09)



Fonte: dati ISTAT, *La povertà in Italia*, cit.

drante in basso a sinistra). Queste ultime sono le regioni in cui la situazione, in termini sia di diffusione che di intensità del fenomeno, è più favorevole: in particolare stiamo parlando del Veneto, delle Marche e dell'Umbria.

FIGURA 6.6
Posizionamento delle regioni rispetto alla media nazionale: incidenza e intensità di povertà assoluta (2008)

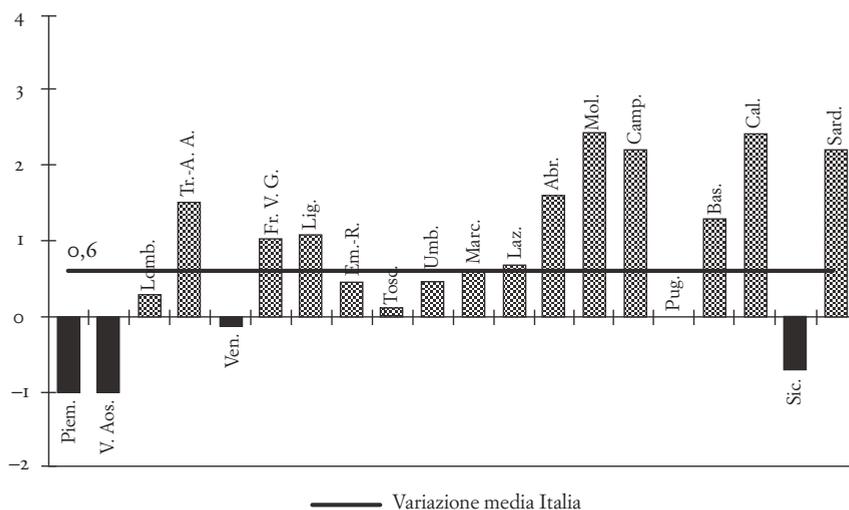


Fonte: elaborazioni Fondazione ESAE su dati ISTAT, *I consumi delle famiglie*, cit.

Dal 2005 al 2008 nel complesso del paese l'incidenza di povertà assoluta è aumentata di 0,6 punti percentuali, passando dal 4,0 al 4,6%. Questo dato medio è il risultato di cambiamenti differenziati avvenuti all'interno del territorio nazionale. In sole quattro regioni su venti, infatti, si è osservata una riduzione dei livelli di povertà assoluta (Piemonte, Valle d'Aosta, Veneto e Sicilia); la Puglia è l'unica regione in cui la situazione è rimasta totalmente invariata, mentre nelle restanti quindici regioni si è osservato un peggioramento, più o meno evidente, in termini di diffusione di povertà nelle famiglie (FIG. 6.7).

Fra le regioni in cui la situazione si è aggravata va tuttavia sottolineata la presenza di percorsi di peggioramento differenti: l'aumento della povertà si è mantenuto sotto la media nazionale in Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria e Marche, mentre supera la media nelle restanti regioni, fra cui spiccano soprattutto la Sardegna e alcune regioni a elevata diffusione della povertà (già nel 2005) come il Molise, la Campania e la Calabria.

FIGURA 6.7
Variazione dell'incidenza di povertà assoluta dal 2005 al 2008 (regioni italiane, valori percentuali)



Fonte: elaborazioni Fondazione ESAE su dati ISTAT, *I consumi delle famiglie*, cit.

Profili familiari in povertà assoluta

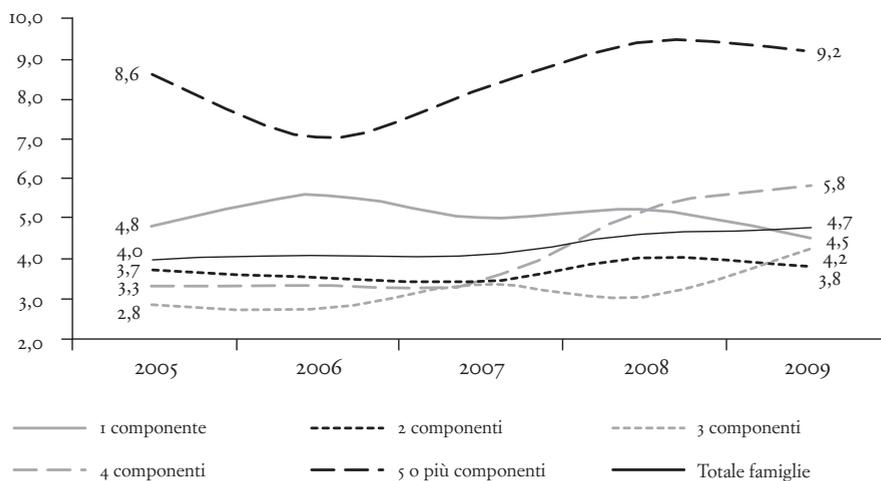
Il quadro sulla diffusione della povertà assoluta descritto risulta di maggiore utilità se si distingue lo studio del fenomeno al variare di alcune caratteristiche demografiche familiari, in modo da valutare se alla presenza di esse sia associato un maggiore rischio di povertà.

Partendo dal numero di componenti della famiglia emerge come, secondo gli ultimi dati al 2009, il rischio di povertà sia più elevato per le famiglie più numerose: partendo da un valore medio nel totale delle famiglie al 4,7%, per le famiglie a quattro componenti l'incidenza del fenomeno sale al 5,8%, mentre per quelle con cinque o più componenti raggiunge ben il 9,2%. Più basso risulta invece il livello di rischio registrato nelle famiglie fino a tre componenti.

L'andamento della povertà assoluta dal 2005 conferma come nel tempo si sia mantenuto un maggior rischio per le famiglie molto numerose e un minor rischio per quelle a due o tre componenti, mentre varia nettamente la posizione di chi vive solo, situazione per la quale rispetto alla media si assiste a un miglioramento della condizione, e quella delle famiglie a quattro componenti, per le quali l'aumento del rischio appare evidente (nel quinquennio l'incidenza sale dal 3,3 al 4,8%).

FIGURA 6.8

Incidenza di povertà assoluta per numero di componenti della famiglia (Italia, valori percentuali, 2005-09)



Fonte: dati ISTAT, *La povertà in Italia*, cit.

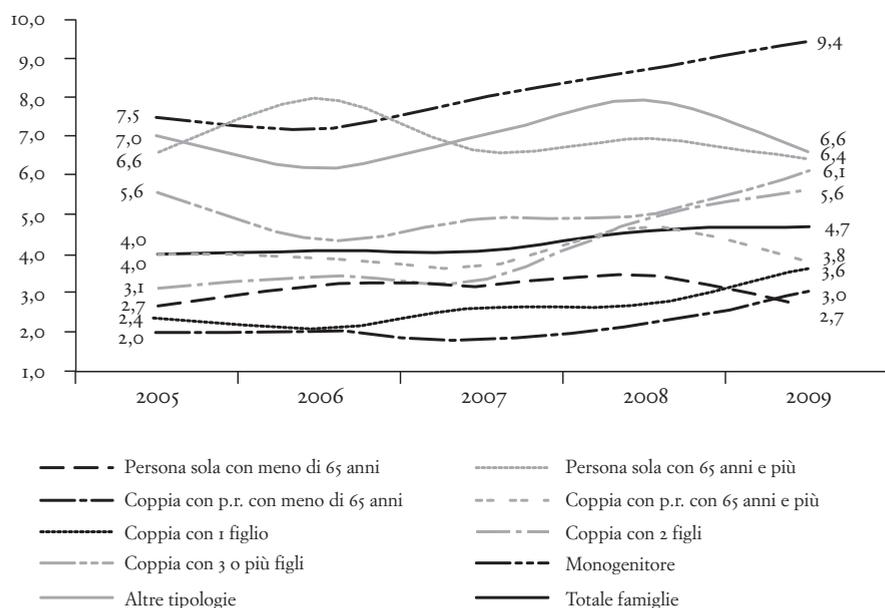
A famiglie con uguale numero di componenti corrispondono spesso tipologie familiari assai differenti. Si consideri ad esempio una famiglia di tre componenti: essa potrebbe essere composta da una coppia con un figlio oppure da un genitore solo che vive con un figlio e una madre anziana. I risultati delle analisi per tipologia familiare, riportati nella FIG. 6.9, mostrano con evidenza la presenza di un legame fra rischio di povertà e numero di figli: osservando i dati al 2009 si nota come alla nascita del secondo figlio la probabilità di far parte delle famiglie indigenti salga dal 3,6% (coppia con un figlio) al 5,6% e aumenti in maniera ancora più netta nelle coppie con tre o più figli, raggiungendo il 9,4%. Anche per le famiglie monogenitoria-

li, come ci si poteva attendere, il rischio di povertà risulta superiore alla media (6,1% contro un dato medio al 4,7%). Tra i casi a maggiore incidenza di povertà vanno segnalati quelli relativi alle persone anziane che vivono sole, per le quali il rischio di povertà raggiunge il 6,4%.

La lettura dei trend conferma le differenze di rischio registrate nel 2009, mettendo in evidenza come si siano accentuati i divari: il rischio di povertà assoluta è aumentato soprattutto per le coppie con due o più figli, un lieve aumento si ha per le coppie con un solo figlio o per le coppie senza figli, mentre l'incidenza di povertà è rimasta pressoché costante per le altre tipologie familiari, fra cui anche gli anziani soli o le coppie anziane.

FIGURA 6.9

Incidenza di povertà assoluta per tipologia familiare (Italia, valori percentuali, 2005-09)

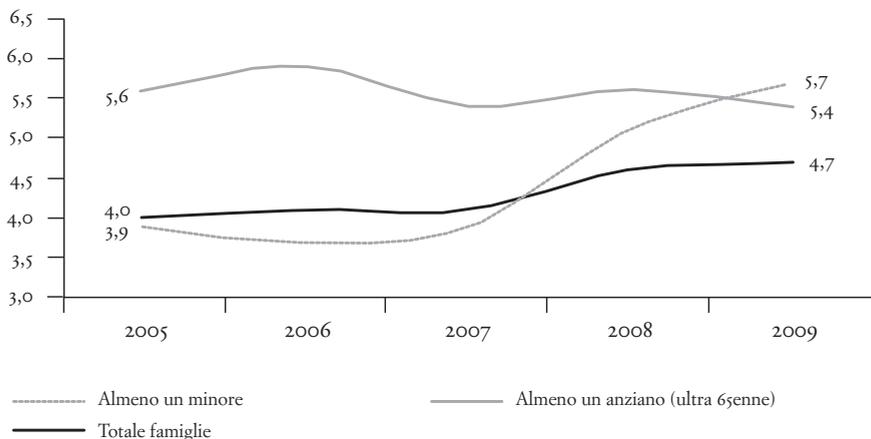


Fonte: dati ISTAT, *La povertà in Italia*, cit.

Attraverso i trend riportati nella FIG. 6.10 relativi a due casi specifici di famiglie (con almeno un minore e con almeno un anziano) è possibile evidenziare in forma sintetica le tendenze descritte precedentemente: a fronte di un andamento pressoché costante delle famiglie con anziani, collocato intorno al 5,5%, si osserva invece un evidente incremento del rischio di povertà delle famiglie con figli minori, per le quali la quota di chi non ha una spesa sufficiente per mantenere un livello di vita accettabile è cresciuta dal 3,9 al 5,7%.

FIGURA 6.10

Incidenza di povertà assoluta per presenza di minori o anziani in famiglia (Italia, valori percentuali, 2005-09)



Fonte: dati ISTAT, *La povertà in Italia*, cit.

6.4.2. La povertà relativa

La definizione del fenomeno

Come si è precedentemente osservato, nelle statistiche ufficiali alla lettura assoluta del fenomeno viene affiancata anche la lettura in termini relativi. Con l'espressione "povertà relativa", come si può intendere dallo stesso nome, si fa riferimento a una condizione di deprivazione relativa rispetto ai consumi della comunità di appartenenza.

Il concetto di povertà relativa, a differenza di quello di povertà assoluta, si fonda sull'assunto secondo cui le condizioni sociali di un individuo, o di una famiglia, si trovano sempre in stretta relazione con il contesto in cui normalmente vivono.

A livello puramente teorico si è poveri in termini relativi quando mancano le «risorse per raggiungere quei tipi di alimentazione, partecipare a quelle attività ed avere quelle condizioni di vita e di comodità che sono abituali o almeno largamente incoraggiati ed approvati nella società alle quali appartengono»²⁶. A livello empirico tale carenza viene misurata dall'ISTAT comparando la spesa per consumi familiari con gli standard medi di spesa del paese.

L'approccio teorico su cui si fonda la misura relativa della povertà pone in evidenza quanto questa misura individui non tanto un effettivo e oggettivo stato di povertà conclamata, quanto il senso di deprivazione che può derivare dal confronto con

26. Townsend, *Poverty in the United Kingdom*, cit.

gli altri: la stima della povertà relativa è infatti per sua natura fortemente influenzata dagli standard di consumo della comunità di riferimento.

La metodologia di analisi

Anche per la misura della povertà relativa, così come per quella della povertà assoluta, l'*Indagine sui consumi delle famiglie*, condotta annualmente dall'ISTAT, rappresenta la fonte informativa ufficiale per la stima del fenomeno.

Eurostat misura la povertà relativa attraverso i redditi, che posseggono il vantaggio di non essere influenzati da gusti e abitudini di consumo e rappresentano una misura delle effettive risorse economiche della famiglia²⁷. Anche la scelta, effettuata invece dall'ISTAT, di utilizzare la spesa per consumi piuttosto che il reddito contiene in sé dei vantaggi: i consumi sono altamente influenzati dalla disponibilità economica permanente in quanto, a differenza del reddito, non presentano evidenti fluttuazioni nel tempo, cosa che avviene spesso nel caso di lavoratori stagionali o autonomi a reddito variabile.

Secondo la metodologia ufficiale ISTAT, una famiglia è definita povera in termini relativi quando il suo benessere risulta inferiore a un certo livello detto linea o soglia di povertà. Tale soglia è pari, per una famiglia di due componenti, alla spesa media mensile *pro capite* per consumi degli italiani, quindi una famiglia di due componenti viene considerata relativamente povera quando spende al mese per i propri consumi meno rispetto a quanto spende mediamente un individuo.

La linea di povertà è chiaramente fissata mediante l'utilizzo di un criterio relativo: essa varia, infatti, nel tempo sia al variare dei prezzi che al variare dell'economia reale del paese e dipende in maniera significativa dal tenore di vita medio della comunità e dalle abitudini di consumo.

Per rendere confrontabili famiglie con differenti caratteristiche viene utilizzata una specifica scala d'equivalenza che possa tener conto delle economie di scala presenti nelle spese familiari associando un peso a ogni tipologia familiare. La scala d'equivalenza rende la spesa delle famiglie con numero di componenti diverso da due equivalente (e quindi comparabile) a quella di una famiglia con due componenti (base di riferimento per il calcolo della soglia). Nel caso delle statistiche ufficiali dell'ISTAT la scala d'equivalenza utilizzata è la così detta Scala Carbonaro²⁸, che pesa le famiglie tenendo conto esclusivamente del numero di componenti presenti in famiglia.

Così come per la povertà assoluta, anche per la povertà relativa le analisi svolte consentono:

- la stima dell'incidenza di povertà, che permette la quantificazione dei livelli di diffusione del fenomeno;
- la stima dell'incidenza di povertà al variare delle caratteristiche socio-demografiche familiari, che fornisce la profilatura delle famiglie a maggior rischio di povertà;

27. Eurostat, *Combating Poverty and Social Exclusion. A Statistical Portrait of the European Union 2010*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EP-09-001/EN/KS-EP-09-001-EN.PDF

28. La Scala d'equivalenza Carbonaro associa i seguenti pesi alle famiglie: 0,6 a quelle monocomponente, 1 a due componenti, 1,33 a tre componenti, 1,63 a quattro componenti, 1,90 a cinque componenti, 2,16 a sei componenti e 2,40 a sette o più componenti.

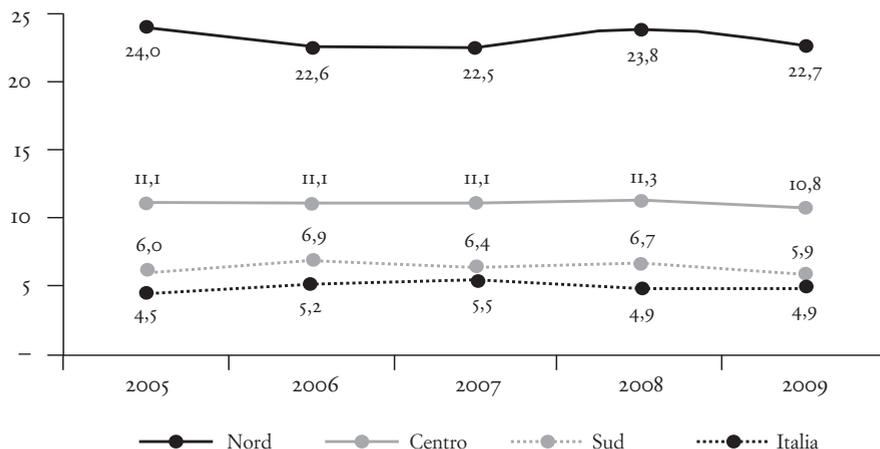
– la stima dei livelli di intensità della povertà, che consente la misura di quanto i consumi delle famiglie povere sono mediamente al di sotto della soglia di povertà, in rapporto alla soglia stessa.

Diffusione e intensità di povertà assoluta in Italia e nelle regioni italiane

Secondo gli standard di riferimento nazionali, una famiglia di due componenti che al 2009 ha speso in consumi meno di 983,01 euro al mese è da considerarsi relativamente povera. Nel 2005 per il mantenimento di un adeguato livello di sussistenza era sufficiente una spesa mensile di 936,58 euro: nel corso dei successivi cinque anni, quindi, la spesa soglia è aumentata di circa 50 euro.

Secondo gli ultimi dati disponibili, al 2009 il numero di famiglie italiane relativamente povere ammonta a oltre 2.650.000 unità, con una conseguente incidenza al 10,8%. Come mostra la FIG. 6.11 l'andamento della povertà relativa calcolata tradizionalmente dall'ISTAT ha avuto nel paese negli ultimi anni un andamento pressoché costante.

FIGURA 6.11
Incidenza di povertà relativa (Italia e ripartizioni, valori percentuali, 2005-09)



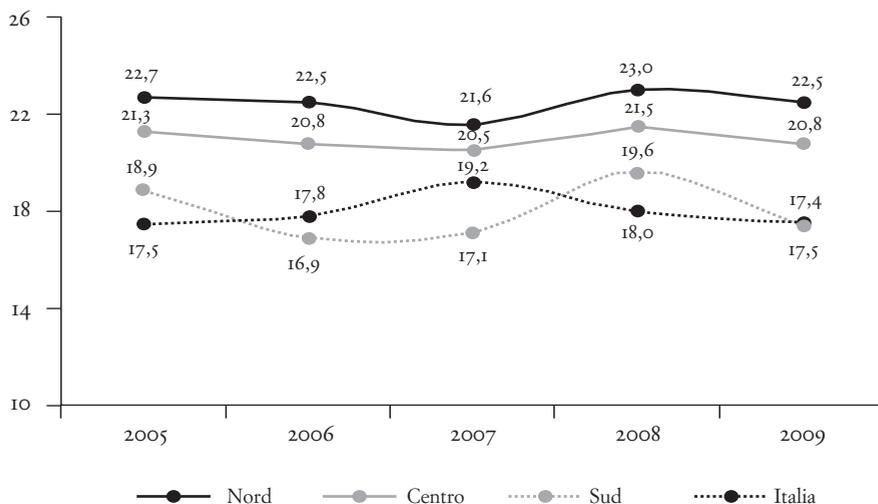
Fonte: dati ISTAT, *La povertà in Italia*, cit.

Va tuttavia segnalato che dal 2008 al 2009 la riduzione generale della spesa media per consumi delle famiglie ha causato per la prima volta una riduzione della soglia di povertà relativa (di circa 17 euro). Tale fattore ha conseguentemente portato a una riduzione dell'incidenza di povertà registrata (in Italia dal 23,8 al 22,7%), dato che non rappresenta un miglioramento della condizione delle famiglie quanto piuttosto un abbassamento degli standard utilizzati come riferimento.

Passando alla lettura del livello di indigenza economica in cui si trovano le famiglie relativamente povere, si osserva che in media nel paese a queste famiglie manca una spesa pari al 20,8% della spesa considerata come soglia e che ammonta mediamente, per una famiglia di due componenti, a 195 euro al mese. A livello territoriale, anche per quanto concerne l'intensità di povertà si osserva una graduatoria non differente fra le ripartizioni: nel corso dei cinque anni osservati nel Nord e nel Centro l'indicatore si mantiene fra il 17 e il 20%, mentre nel Sud si supera sempre il 21,5% (FIG. 6.12).

FIGURA 6.12

Intensità di povertà relativa (Italia e ripartizioni, valori percentuali, 2005-09)



Fonte: dati ISTAT, *La povertà in Italia*, cit.

Come si è precedentemente osservato (PAR. 6.4.1), le regioni italiane mostrano significative differenze in termini di livelli di povertà assoluta. Passando alla lettura relativa della povertà le distanze territoriali si fanno ancora più nette ed evidenti: il *range* della povertà assoluta passa dal caso meno grave al 2,3% (in Toscana ed Emilia-Romagna) al più grave al 9,6% (in Molise), mentre la povertà relativa sale da un valore minimo al 3,9% (in Emilia-Romagna) a un valore massimo al 28,8% (in Basilicata e Sicilia).

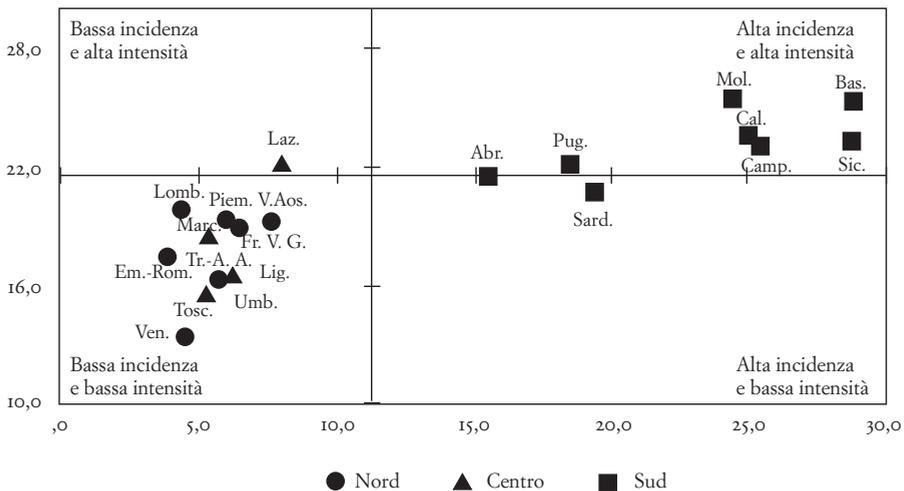
La FIG. 6.13, in cui viene riportata la collocazione delle regioni italiane rispetto alla media nazionale incrociando la diffusione e l'intensità della povertà (aggiornate al 2008²⁹), mostra inoltre un forte legame tra diffusione e gravità del fenomeno: la maggior parte delle regioni si colloca infatti nel primo e terzo quadrante, indicando

29. Mentre l'ISTAT rende pubbliche le stime di incidenza di povertà relativa per regione, le intensità sono state stimate a partire dai microdati ISTAT che al momento della stesura di questo testo risultano disponibili, con aggiornamento al 2008.

come i territori a elevata (o bassa) incidenza di povertà hanno anche elevata (o bassa) intensità del fenomeno.

Infine, si riconferma con evidenza il fenomeno della polarizzazione territoriale già osservato in termini di povertà assoluta³⁰: nell'area a elevata incidenza e intensità di povertà (primo quadrante) si collocano, infatti, esclusivamente regioni del Sud Italia. Anche in termini relativi emerge la grave condizione di Campania, Calabria, Sicilia, Molise e Basilicata, regioni in cui l'incidenza del fenomeno supera il 24% delle famiglie. Di contro l'area in basso a sinistra, cioè quella a ridotta diffusione e intensità, è occupata esclusivamente da regioni settentrionali e del Centro Italia. Va infine segnalata la situazione del Lazio come unica regione a incidenza inferiore alla media accompagnata da intensità superiore alla media: in altri termini, si tratta di una situazione in cui le famiglie in condizione di povertà relativa sono meno numerose rispetto alla media, ma vivono mediamente in condizioni più difficoltose delle famiglie povere del resto del paese.

FIGURA 6.13
Posizionamento delle regioni rispetto alla media nazionale: incidenza e intensità di povertà relativa (2008)



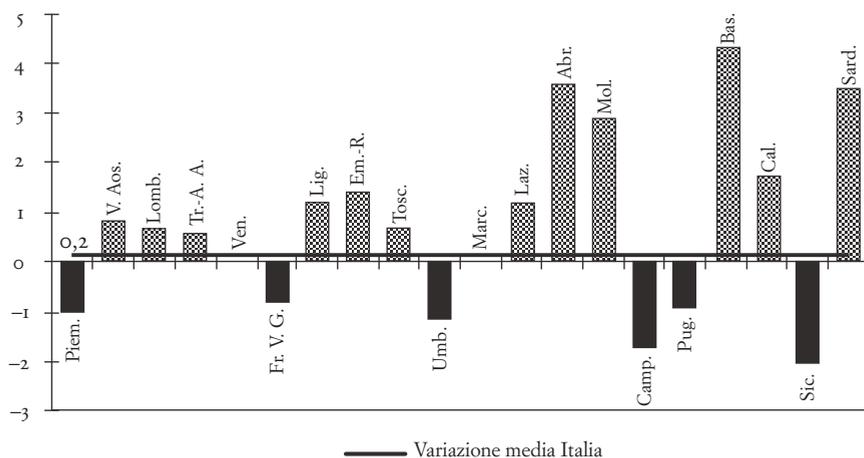
Fonte: elaborazioni Fondazione ESAB su dati ISTAT, *I consumi delle famiglie*, cit.

In Italia l'incidenza di povertà relativa è solo lievemente aumentata (0,2 punti percentuali) dal 2005 al 2008. È possibile tuttavia affermare che un passaggio dall'11,1

30. Come si è precedentemente detto, va tuttavia considerato che le stime ufficiali della povertà relativa nelle regioni italiane si basano sull'utilizzo di un'unica linea di povertà nazionale senza considerare la significativa eterogeneità dei prezzi, e quindi del costo della vita, presente nel territorio italiano.

all'11,3% dello stato di deprivazione relativa delle famiglie nei confronti del livello medio nazionale non può essere effettivamente considerato un segnale di peggioramento della situazione, in quanto in realtà la diffusione del fenomeno è rimasta pressoché costante. Come si è precedentemente visto in termini di povertà assoluta, tuttavia, anche tale dato nazionale è il risultato dei cambiamenti differenziati che sono avvenuti all'interno del paese. In otto regioni su venti si è osservata una riduzione o al più una invarianza dei livelli di povertà relativa (Piemonte, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Umbria, Marche, Campania, Puglia e Sicilia), in otto regioni si è visto un lieve peggioramento, inferiore ai 2 punti percentuali (Valle d'Aosta, Lombardia, Trentino-Alto Adige, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio e Calabria), mentre nelle restanti quattro regioni l'incremento della diffusione di povertà relativa, compreso fra i 3 e i 4 punti percentuali, è stato più evidente e marcato (Abruzzo, Molise, Basilicata e Sardegna).

FIGURA 6.14
Variazione dell'incidenza di povertà relativa dal 2005 al 2008 (regioni italiane, valori percentuali)



Fonte: dati ISTAT, *La povertà in Italia*, cit.

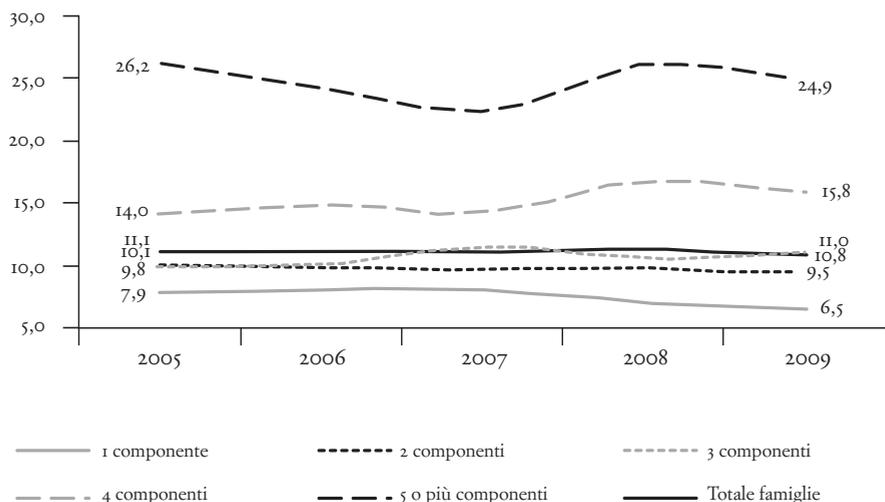
Profili familiari in povertà relativa

Anche per quanto concerne la misura relativa del fenomeno povertà si osservano significative variazioni del rischio al variare delle caratteristiche demografiche familiari.

Innanzitutto all'aumentare del numero di componenti cresce decisamente il rischio di povertà relativa: si passa da un rischio al 6,5% per chi vive solo a un rischio nettamente elevato nel caso delle famiglie a cinque o più componenti, per

le quali ben una famiglia ogni quattro è povera rispetto al livello medio di consumi del paese. La FIG. 6.15 mostra inoltre come la graduatoria delle famiglie in termini di rischio, al variare di numero di componenti, sia rimasta praticamente invariata.

FIGURA 6.15
Incidenza di povertà relativa per numero di componenti della famiglia (Italia, valori percentuali, 2005-09)



Fonte: dati ISTAT, *La povertà in Italia*, cit.

Si evidenzia inoltre un maggiore rischio per le coppie con due o più figli (incidenza al 15,2% per le coppie con due figli e al 24,9% per quelle con tre o più figli). Fra le tipologie a ridotto rischio di povertà relativa vi sono invece le coppie non anziane senza figli (5,8%) e i non anziani che vivono soli (2,8%), mentre tutte le tipologie restanti, con un'incidenza compresa fra il 10 e il 15%, si collocano su livelli intermedi di povertà. Anche la lettura dei trend al variare della tipologia familiare conferma le differenze di rischio di povertà tra i profili registrati nella fotografia aggiornata al 2009.

Infine la FIG. 6.17 conferma quanto emerso precedentemente: la presenza di minori in famiglia aumenta nettamente il rischio di povertà relativa; va tuttavia sottolineato che anche la presenza di anziani, seppur su livelli meno gravi, ha delle conseguenze sulla probabilità che la famiglia si trovi in condizione di indigenza relativa. Se al 2005 le differenze di rischio tra famiglie con minori e famiglie con anziani erano pressoché nulle, a partire dal 2007 il divario si è notevolmente ampliato, passando da 0,5 a 2,6 punti percentuali.

FIGURA 6.16

Incidenza di povertà relativa per tipologia familiare (Italia, valori percentuali, 2005-09)

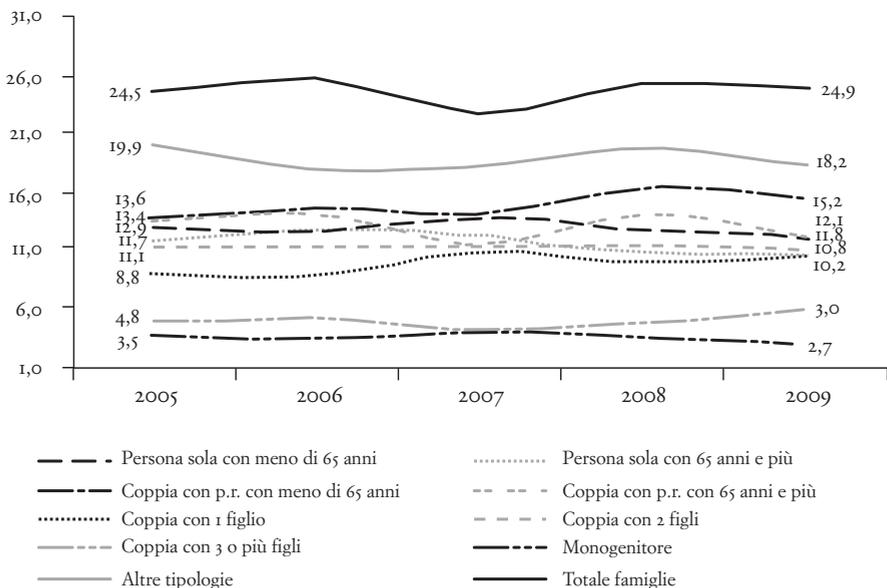
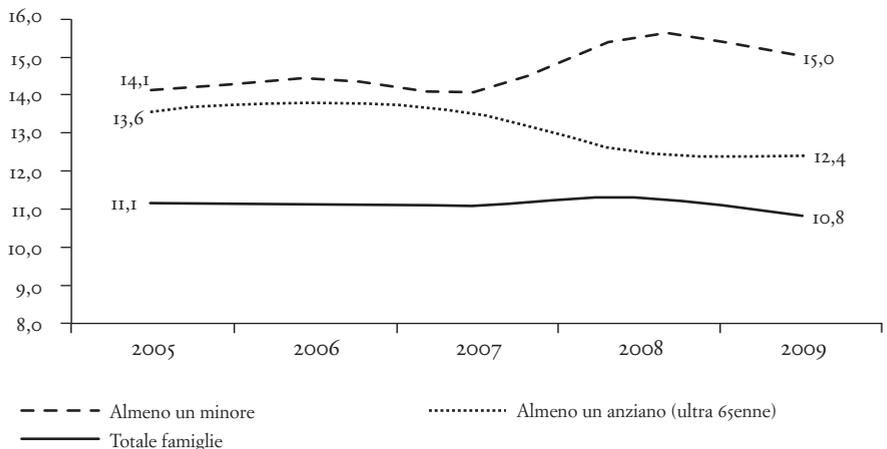
Fonte: dati ISTAT, *La povertà in Italia*, cit.

FIGURA 6.17

Incidenza di povertà relativa per presenza di minori o anziani in famiglia (Italia, valori percentuali, 2005-09)

Fonte: dati ISTAT, *La povertà in Italia*, cit.

6.4.3. La povertà multidimensionale

La definizione del fenomeno

Sino a questo punto del rapporto il concetto di povertà considerato si è fondato su un unico criterio definitorio, quello della spesa per consumi. La povertà tuttavia si basa su una visione più ampia, che può essere connessa ai più generali concetti di esclusione sociale e vulnerabilità. La povertà si manifesta infatti attraverso una pluralità di dimensioni, che investono molti aspetti della vita quotidiana fornendo un quadro di maggiore complessità. Essa si presenta quindi come una dimensione processuale più che di *status*, che tocca tutti gli ambiti delle relazioni umane (economico, politico, sociale, giuridico, psicologico). Una famiglia in condizioni di povertà in ottica multidimensionale si trova in uno stato di deprivazione complessa, in cui si vengono a sommare differenti svantaggi a causa dell'impossibilità di accedere a insieme di diritti a causa da un lato di un deficit di risorse personali e dall'altro di impedimenti oggettivi di origine sociale³¹.

In questo specifico studio, che rappresenta il proseguimento di un percorso di analisi avviato dalla Fondazione ESAE attraverso l'attività di ricerca dell'Osservatorio regionale sull'esclusione sociale della Lombardia (ORES)³², si applicheranno metodologie basate sulla lettura dei fenomeni legati alla povertà nella loro complessità, con l'intento di definire uno specifico approccio da affiancare, come proposta teorica, ad altri riferibili all'ambito della multidimensionalità.

La metodologia di analisi

Lo stato di povertà di un individuo non dipende esclusivamente dalla sua disponibilità economica, ma dall'intreccio di fattori (o dimensioni) diversificati che, unitamente al reddito e al patrimonio, ne influenzano la qualità della vita³³. Attraverso l'individuazione, la misura e il confronto di una serie di indicatori considerati sintomo di deprivazione è possibile stimare sia degli indici differenziati per dimensione di povertà sia un indice sintetico di povertà multidimensionale con cui predisporre graduatorie fra le regioni italiane. Ulteriore valore aggiunto allo studio è inoltre dato dalla lettura, a livello nazionale, dell'indice di povertà multidimensionale al variare della tipologia familiare d'appartenenza, con l'intento di individuare i profili familiari in cui, con maggiore probabilità, si concentrano disagi in più ambiti della vita.

Alla base di ogni lavoro sulla povertà multidimensionale si colloca la scelta delle dimensioni o degli ambiti da indagare. L'approccio qui utilizzato si appoggia sul-

31. J. Ballet, *L'exclusion: définitions et mécanismes*, L'Harmattan, Paris 2001.

32. G. Accolla, *Misure di povertà multidimensionale: la Lombardia nel contesto nazionale*, in ORES, *L'esclusione sociale in Lombardia. Rapporto 2009*, cit.; G. Accolla, E. Chiappero Martinetti, *Multidimensionalità nelle analisi di benessere e problemi di comparazione*, in L. Pesenti, G. Rovati (a cura di), *La povertà emergente*, Guerini e Associati, Milano, in corso di stampa.

33. Ranci, *Le nuove disuguaglianze sociali*, cit.; E. Chiappero Martinetti, *La multidimensionalità del fenomeno: alcune analisi settoriali. Introduzione*, in IRER, *L'esclusione sociale in Lombardia. Caratteristiche, risposte e politiche*, Guerini e Associati, Milano 2007, pp. 125-8.

l'utilizzo delle dimensioni individuate dall'*Equalities Review* nel processo di misura della disuguaglianza³⁴, fra le quali sono stati in particolare selezionati gli ambiti più direttamente collegabili con un'effettiva condizione di povertà³⁵. Si tratta, in particolare, di sei ambiti, per ognuno dei quali sono stati presi in esame una serie di indicatori interpretati come sintomo di deprivazione.

Gli indicatori elencati nella TAB. 6.2 vengono misurati a livello individuale con l'intento di focalizzare l'attenzione sulla fascia di popolazione più svantaggiata, in cui il sommarsi di molteplici disagi in differenti ambiti genera una condizione di povertà multidimensionale. La fonte statistica utilizzata è l'indagine ISTAT IT-SILC *Reddito e condizioni di vita*, utile per la multisettorialità delle informazioni raccolte. Tramite questi indicatori viene definito l'identikit di ciascun individuo, con età compresa fra i 18 e i 64 anni, identificando i sintomi di deprivazione che possiede in ciascuna dimensione come nel complesso delle dimensioni considerate.

Con l'intento di misurare il livello di diffusione della povertà, tenendo conto del grado di multidimensionalità della povertà stessa, e quindi dell'effettiva gravità della situazione di disagio, viene presa come riferimento la metodologia di misurazione proposta dall'Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI)³⁶. Questo metodo di misura consiste nello stimare l'incidenza di povertà multidimensionale tenendo conto del numero di deprivazioni registrate dagli individui che vivono condizioni di privazione. Nel modello qui utilizzato, in particolare, la carenza reddituale (cioè il primo dei sintomi riportati nella TAB. 6.2) viene considerata condizione necessaria e sufficiente per far sì che un individuo venga individuato come povero. Tuttavia, grazie all'utilizzo della metodologia di Alkire e Foster, è possibile attribuire rilevanza anche al sommarsi di molteplici condizioni di svantaggio che aggravano ulteriormente la situazione degli individui.

34. La metodologia adottata dagli studiosi dell'*Equalities Review* si distingue dalla maggior parte degli studi empirici sulla povertà multidimensionale poiché la selezione delle dimensioni da indagare viene svolta attraverso un processo trasparente non condizionato dalla disponibilità di fonti informative: *in primis* hanno definito una lista di base partendo dai diritti umani riconosciuti a livello internazionale e successivamente l'hanno integrata e raffinata attraverso una forma di partecipazione democratica in grado di rendere tale lista attuale (T. Burchardt, *Foundations for Measuring Equality: A Discussion Paper for the Equalities Review*, Centre for Analysis of Social Exclusion - CASE, London School of Economics, Discussion Paper 111, June 2006, http://eprints.lse.ac.uk/6236/1/Foundations_for_measuring_equality_A_discussion_paper_for_the_Equalities_Review.pdf; T. Burchardt, P. Vizard, *Definition of Equality and Framework for Measurement: Final Recommendations of the Equalities Review Steering Group on Measurement*, Discussion Paper 120 CASE, April 2007, http://eprints.lse.ac.uk/6218/1/Definition_of_equality_and_framework_for_measurement.pdf; Idd., *Developing a Capability List: Final Recommendations of the Equalities Review Steering Group on Measurement*, Discussion Paper 121 CASE, April 2007; The Equalities Review, *Fairness and Freedom: The Final Report of the Equalities Review*, 2007, http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100807034701/http://archive.cabinetoffice.gov.uk/equalitiesreview/upload/assets/www.theequalitiesreview.org.uk/equality_review.pdf).

35. Vengono quindi escluse dall'analisi alcune dimensioni non direttamente collegate al concetto di povertà in termini economici: la capacità di vivere una lunga vita, di essere soddisfatti di se stessi, di partecipare a processi decisionali, di sapere di essere protetti e trattati equamente dalla legge e di godere della vita individuale, familiare e sociale.

36. S. Alkire, J. Foster, *Counting and Multidimensional Poverty Measurement*, OPHI Working Paper 32, December 2009 (<http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/OPHI-wp32.pdf>).

TABELLA 6.2

Ambiti e indicatori indagati dall'indice ORES di povertà multidimensionale

Ambiti/dimensioni	Indicatori/sintomi di deprivazione
1. Qualità della vita materiale: capacità economica	1. Appartenere a una famiglia a basso reddito ¹ 2. Appartenere a una famiglia che non può sostenere una spesa imprevista di 1.000 euro
2. Qualità della vita materiale: soddisfazione dei bisogni primari	1. Appartenere a una famiglia che non può permettersi, se lo desidera, carne, pollo o pesce almeno una volta ogni due giorni 2. Appartenere a una famiglia che ha avuto momenti in cui non aveva soldi per pagare le spese per malattie 3. Appartenere a una famiglia in arretrato sul pagamento mutuo-affitto 4. Appartenere a una famiglia che vive in condizioni di sovraffollamento ² 5. Appartenere a una famiglia che vive in una casa in cattive condizioni 6. Appartenere a una famiglia che non può permettersi di riscaldare adeguatamente l'abitazione in cui vive 7. Appartenere a una famiglia che non può permettersi almeno due dei seguenti beni: lavatrice, lavastoviglie, PC, televisore a colori 8. Appartenere a una famiglia che non ha l'automobile perché non può permettersela
3. Salute	1. Avere stato di salute autodichiarato basso o medio-basso 2. Avere malattie croniche o invalidità che riducono l'autonomia in modo continuo o per esigenze importanti della vita quotidiana
4. Educazione	1. Non aver terminato la scuola dell'obbligo ³
5. Lavoro	1. Essere disoccupato 2. Avere condizione occupazionale precaria e basso profilo professionale (reddito inferiore a 1.000 euro al mese) 3. Lavorare meno di 30 ore a settimana perché non ha trovato un lavoro a tempo pieno
6. Percezione della sicurezza fisica	1. Vivere in una zona con problemi di inquinamento, sporcizia o altri problemi ambientali causati dal traffico o dalle attività industriali 2. Vivere in una zona con problemi di criminalità, violenza o vandalismo

1. Secondo la metodologia ufficiale Eurostat vengono considerate a basso reddito le famiglie con reddito inferiore al 60% della mediana della distribuzione dei redditi delle famiglie italiane. La scala d'equivalenza adottata è la OECD modificata.

2. I parametri soglia adottati sono quelli definiti dal regolamento per l'assegnazione degli alloggi dell'edilizia residenziale pubblica, secondo il quale è considerato in sovraffollamento un alloggio di dimensione inferiore ai 16,8 mq con uno o due abitanti, compresa fra i 16,8 e i 33,6 mq con tre abitanti, compresa fra i 33,6 e i 50,4 mq con quattro o cinque abitanti, compresa fra i 50,4 e i 67,2 mq con sei abitanti e inferiore agli 84 mq con sette o più abitanti.

3. Come livello di scuola dell'obbligo è stato considerato il diploma di scuola media inferiore per i nati dopo il 1956 compreso (individui che avevano al massimo 10 anni nel 1966, quando la scuola media inferiore è diventata obbligatoria), mentre per i nati prima del 1956 si è considerata la licenza elementare.

Dal punto di vista operativo, il metodo proposto corregge la tradizionale incidenza di povertà attraverso la stima dell'*adjusted headcount ratio*³⁷. Questa nuova misura, calcolabile sia a livello di singolo ambito/dimensione sia complessivamente attraverso un indice di povertà multidimensionale, può essere interpretata come il numero complessivo di privazioni registrate nel totale della popolazione sul numero massimo di privazioni di cui essa può fare esperienza (cioè nell'ipotesi teorica che tutti gli individui soffrano di tutti i sintomi di privazione considerati).

*Le stime di povertà multidimensionale in Italia
e nelle regioni italiane*

Come si è precedentemente osservato, il metodo qui proposto, utilizzato nell'ambito della metodologia di ORES, consente sia la definizione di una graduatoria complessiva delle regioni italiane in termini di diffusione della povertà multidimensionale sia graduatorie specifiche differenziate in base alla dimensione o ambito di vita considerato. Le graduatorie delle regioni, ordinate dalla meno povera alla più povera in base all'indice generale e ai singoli indici per dimensione, vengono riportate nella TAB. 6.3. L'indice ORES di povertà multidimensionale e gli indici relativi a ciascun ambito di povertà assumono valori compresi fra 0 (valore ipotetico in caso di povertà nulla) e 100 (valore ipotetico in caso di povertà massima).

Come si può osservare, ai primi posti si posizionano le regioni settentrionali, con bassi livelli di povertà multidimensionale, nella fascia intermedia le regioni del Centro Italia e in coda le regioni del Sud e le isole. Se, in generale, la graduatoria delle regioni appare in accordo con quanto ci si poteva attendere, è tuttavia interessante osservare che quando si passa alla lettura per singolo ambito di povertà emergono differenze significative.

Le regioni del Nord Italia mostrano prestazioni migliori negli ambiti più materiali, quali la capacità economica e di soddisfazione dei bisogni primari, e in termini di salute della popolazione, mentre sono generalmente più carenti rispetto al resto del paese nella dimensione "percezione della sicurezza fisica", che misura il grado di disagio dovuto a problemi ambientali o di criminalità. È tuttavia necessario specificare che gli indicatori utilizzati per la misura di questa dimensione si basano su valutazioni soggettive degli individui e quindi non rispecchiano necessariamente lo stato reale dei fatti. Valori più elevati potrebbero quindi essere attribuibili all'effetto di una maggiore sensibilità e attenzione dei soggetti al problema.

La dimensione della sicurezza è peraltro l'unica in cui alcune regioni del Sud Italia registrano livelli più elevati di prestazione, mentre per tutti gli altri ambiti, fra cui in particolare quelli relativi alla capacità economica e di soddisfazione dei bisogni primari, si osservano livelli di difficoltà più elevati rispetto al resto del paese.

37. L'*adjusted headcount ratio* è calcolato come il prodotto fra l'*headcount ratio* (incidenza di individui con almeno il sintomo di povertà reddituale ritenuto condizione necessaria) e la frazione dei possibili ambiti in cui è deprivata la media delle persone povere. Esso assume valore compreso fra 0 (povertà nulla: nessuno in povertà) e 100 (povertà massima: tutti in povertà in tutti gli ambiti).

TABELLA 6.3

Ranking fra le regioni italiane secondo l'indice ORES di povertà multidimensionale (2008)

	Indice di povertà multidimensionale		Capacità economica		Soddisfazione dei bisogni primari		Salute		Educazione		Lavoro		Percezione della sicurezza fisica	
	Grad.	Punt.	Grad.	Punt.	Grad.	Punt.	Grad.	Punt.	Grad.	Punt.	Grad.	Punt.	Grad.	Punt.
Italia	-	7,6	-	13,1	-	5,4	-	4,6	-	5,6	-	8,6	-	17,1
Trentino-A. A.	1	1,1	1	2,5	2	2,6	1	3,1	9	3,9	1	4,5	6	9,8
Valle d'Aosta	2	2,2	5	5,5	1	2,0	4	3,9	1	3,2	1	4,5	2	7,1
Lombardia	3	2,7	2	5,3	4	3,2	3	3,6	12	4,5	5	5,0	17	17,8
Veneto	3	2,7	6	5,7	3	2,6	8	4,2	3	3,3	3	4,8	13	15,1
Emilia-Romagna	5	2,8	4	5,3	7	3,4	6	4,0	3	3,3	10	7,1	12	14,6
Toscana	6	2,9	3	5,3	6	3,4	10	4,3	7	3,7	3	4,8	15	17,4
Friuli V. G.	7	3,0	7	6,6	9	3,5	7	4,0	5	3,4	6	6,3	11	12,6
Marche	8	3,9	9	7,4	14	4,4	13	4,4	1	3,2	8	6,7	8	11,3
Piemonte	9	4,0	8	7,0	10	3,7	9	4,2	11	4,2	7	6,6	18	21,5
Liguria	10	4,9	10	8,9	11	3,8	2	3,1	8	3,8	9	6,8	16	17,6
Abruzzo	11	5,2	11	10,2	5	3,3	5	3,9	15	6,5	11	7,8	3	7,4
Umbria	12	5,4	13	11,2	8	3,4	12	4,4	6	3,5	12	8,3	9	11,3
Lazio	13	5,9	12	10,9	13	4,3	15	4,8	10	4,1	14	9,9	19	22,7
Molise	14	7,0	14	15,2	12	3,8	16	5,3	13	5,3	13	8,9	1	3,4
Sardegna	15	9,8	15	17,7	16	7,8	20	8,1	14	5,7	18	13,3	7	9,8
Puglia	16	12,3	16	21,6	18	8,3	11	4,3	19	9,0	16	12,3	10	12,0
Basilicata	17	12,3	17	22,3	17	8,1	19	6,9	16	6,5	15	12,2	5	9,6
Calabria	18	14,4	18	27,9	15	7,1	18	6,9	17	8,1	20	14,9	4	8,0
Sicilia	19	18,5	20	29,5	20	11,2	17	5,8	18	8,6	19	14,5	14	15,7
Campania	20	18,9	19	28,8	19	10,8	14	4,6	20	10,2	17	12,7	20	28,4

Fonte: elaborazioni Fondazione ESAE su dati ISTAT IT-SILC, Reddito e condizioni di vita. Anno 2008.

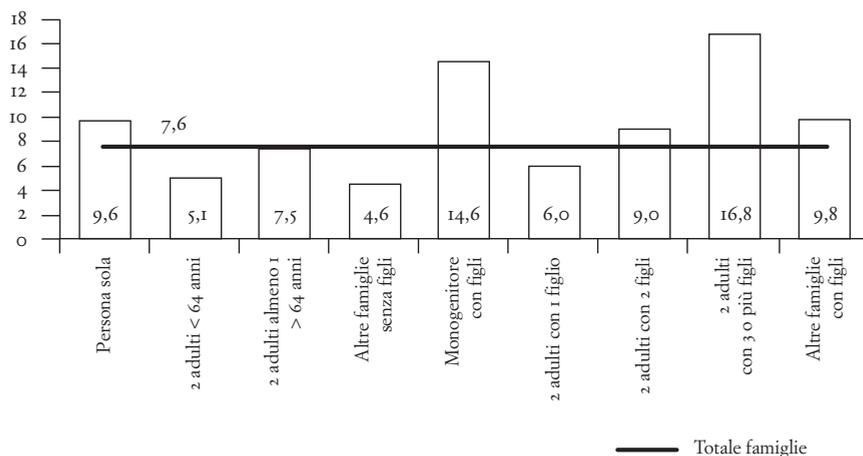
Profili familiari in povertà multidimensionale

Se la lettura della diffusione della povertà assoluta e di quella relativa mettono in evidenza come alcune specifiche tipologie familiari siano generalmente a maggior rischio di povertà rispetto ad altre, questo fenomeno appare ancora più evidente quando si valuta come varia l'indice di povertà multidimensionale in base alla tipologia familiare d'appartenenza dell'individuo.

Come mostra la FIG. 6.18, l'indice assume valori nettamente differenti a seconda del tipo di famiglia considerata: si riscontra un rischio di povertà multidimensionale doppio rispetto alla media nelle famiglie monogenitoriali e nelle coppie con tre o più figli e un rischio in ogni caso superiore alla media nelle coppie con due figli, nelle altre famiglie con figli (ad esempio coppia con figli e genitori a carico), nelle persone sole (spesso anziane) e nelle coppie anziane. In sintesi, ancora una volta emergono con chiarezza come fattori di rischio più rilevanti l'aver figli a carico e in secondo luogo l'essere anziano.

FIGURA 6.18

Indice ORES di povertà multidimensionale al variare della tipologia familiare di appartenenza (Italia, 2008)



Fonte: elaborazioni Fondazione ESAE su dati ISTAT IT-SILC, *Reddito e condizioni di vita*, cit.

Rispetto agli indicatori ufficiali di povertà, l'indice multidimensionale ORES, attraverso la lettura disaggregata per dimensione, permette anche l'individuazione degli ambiti di vita in cui le famiglie mostrano maggiori difficoltà.

Come mostra la TAB. 6.4, per quanto riguarda gli ambiti "capacità economica" e "soddisfazione dei bisogni primari" emerge lo stesso quadro risultante dall'indice generale, con elevato rischio soprattutto per le famiglie con più figli e quelle mono-

TABELLA 6.4

Indice ORES di povertà multidimensionale per ambito di povertà al variare della tipologia familiare di appartenenza (Italia, 2008)

	Graduatoria fra le tipologie	Indicatore di povertà multidimensionale	Capacità economica	Soddisfazione dei bisogni primari	Salute	Educazione	Lavoro	Percezione della sicurezza fisica
Totale famiglie	-	7,6	13,1	5,4	4,6	5,6	8,6	17,1
Persona sola	6	9,6	16,2	6,6	5,4	5,6	6,4	16,8
2 adulti < 64 anni	2	5,1	8,2	4,2	6,0	4,3	6,1	18,2
2 adulti almeno 1 > 64 anni	4	7,5	13,1	5,8	11,5	7,2	6,5	18,3
Altre famiglie senza figli	1	4,6	7,0	4,9	6,3	6,5	11,4	16,2
Monogenitore con figli	8	14,6	26,3	7,7	3,0	4,2	9,3	20,6
2 adulti con 1 figlio	3	6,0	11,7	4,5	3,1	4,5	7,9	16,5
2 adulti con 2 figli	5	9,0	16,8	5,1	1,7	4,6	6,6	16,5
2 adulti con 3 o più figli	9	16,8	30,9	8,6	1,7	9,2	6,8	16,7
Altre famiglie con figli	7	9,8	15,3	7,0	3,9	6,6	12,6	18,1

Fonte: elaborazioni Fondazione ESAE su dati ISTAT IT-SILC, *Reddito e condizioni di vita*, cit.

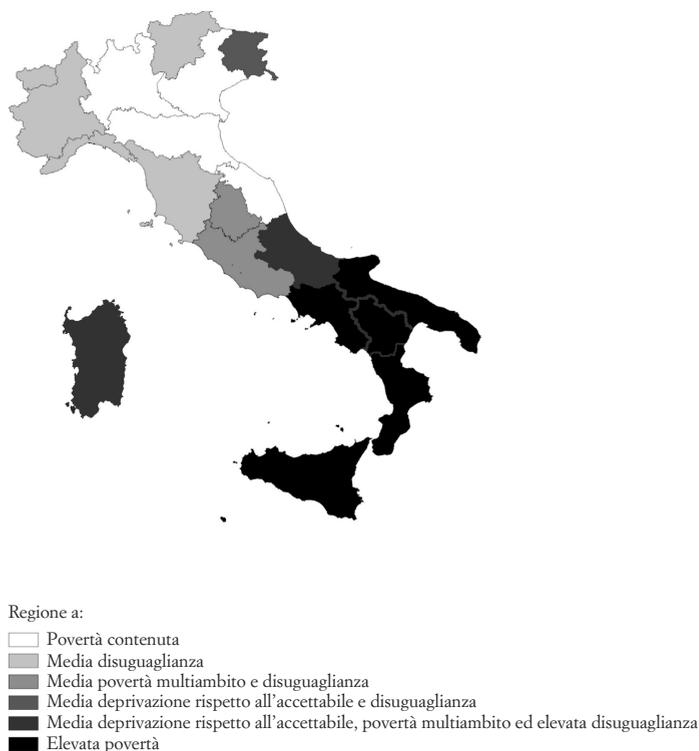
genitoriali. I problemi di salute e le carenze in educazione, come ci si poteva facilmente attendere, riguardano invece maggiormente gli anziani, mentre si osserva maggiore difficoltà nel percepire sicurezza fisica nelle famiglie monogenitoriali.

6.4.4. Misure di povertà a confronto

Dopo aver analizzato i livelli di diffusione della povertà secondo i tre differenti approcci considerati (assoluto, relativo e multidimensionale), una loro lettura congiunta rappresenta un'utile strumento di descrizione sintetica del fenomeno delle povertà nel suo complesso. Tale analisi consente infatti l'individuazione di gruppi di regioni omogenee e quindi con caratteristiche simili in termini di livello con cui le differenti povertà considerate si manifestano.

FIGURA 6.19

Classificazione delle regioni italiane in base ai livelli incrociati di incidenza di povertà assoluta, relativa e multidimensionale (2008)



Fonte: elaborazioni Fondazione ESAE su dati ISTAT, *I consumi delle famiglie. Anno 2008*, e IT-SILC, *Reddito e condizioni di vita*, cit.

Le regioni italiane sono state quindi classificate in sei gruppi secondo i seguenti criteri³⁸:

- a) *povertà contenuta*: bassa povertà assoluta, relativa e multidimensionale;
- b) *media disuguaglianza*: bassa povertà assoluta e multidimensionale e media povertà relativa;
- c) *media povertà multiambito e disuguaglianza*: bassa povertà assoluta e media povertà relativa e multidimensionale;
- d) *media deprivazione rispetto all'accettabile e disuguaglianza*: bassa povertà multidimensionale e media povertà assoluta e relativa;
- e) *media deprivazione rispetto all'accettabile e povertà multiambito ed elevata disuguaglianza*: media povertà assoluta e multidimensionale ed elevata povertà relativa;
- f) *elevata povertà*: media povertà assoluta ed elevata povertà relativa e multidimensionale.

Come si può osservare dalla FIG. 6.19, anche secondo la lettura incrociata dei differenti approcci permane una evidente divisione fra il Centro-Nord e il Meridione. La colorazione per grado di povertà dal nero (caso più grave) al bianco (caso meno grave) pone inoltre in evidenza un graduale miglioramento della situazione passando dal Sud Italia verso il Nord.

In questo quadro emerge tuttavia la situazione anomala del Friuli Venezia Giulia, che rispetto alle altre regioni settentrionali fa registrare livelli più elevati di povertà assoluta e quindi di deprivazione rispetto agli standard minimi accettabili nel paese.

6.5

La povertà manifesta: gli assistiti dal terzo settore

L'esperienza di ricerca sviluppata dalla Fondazione ESAE ha mostrato l'utilità di non fare riferimento esclusivo a competenze scientifiche e alle pur essenziali analisi quantitative tradizionali. Quando si trattano temi di grande complessità quale quello della povertà, infatti, un significativo valore aggiunto è dato dalla possibilità di integrare dati di fonte ufficiale con ulteriori informazioni statistiche raccolte da chi effettivamente vive a diretto contatto con individui e famiglie in situazione di disagio.

Un ruolo cruciale per l'identificazione delle aree di bisogno viene quindi dato alle organizzazioni che appartengono al mondo del *non profit* o del terzo settore, che rappresentano interlocutori insostituibili delle politiche pubbliche. È infatti opportuno che questo mondo organizzato divenga un interlocutore non solo nella fase della prevenzione e dell'azione riparativa, ma anche nella fase dello studio e dell'analisi dei fenomeni che esso incontra direttamente.

Sulla base dei dati forniti dai centri di sostegno del privato sociale è possibile realizzare un approfondimento sulla componente "materiale" e manifesta della povertà in Italia, quella cioè che risulta maggiormente esposta alle condizioni di disagio nelle

38. Vengono considerate a bassa povertà (che sia assoluta, relativa o multidimensionale) le regioni con incidenza del fenomeno inferiore al 5% delle famiglie, a media povertà quelle con incidenza compresa fra il 5 e il 10% e a elevata povertà quelle in cui si supera una diffusione del 10%.

esigenze primarie del vivere. Con l'espressione "povertà materiale" si intende in particolare l'incapacità nel far fronte ai bisogni primari come nutrirsi, vestirsi, avere cura della propria salute, della propria igiene ecc.³⁹. In particolare gli enti e le istituzioni monitorati posseggono tre caratteristiche fondamentali: il carattere privato-sociale; l'offerta gratuita del servizio; la risposta concreta ad almeno uno dei seguenti *basic needs*:

- alimentazione: servizio mensa, distribuzione cibo;
- salute: cure sanitarie e distribuzione di farmaci;
- abitazione: dormitori, case d'accoglienza, strutture residenziali;
- abbigliamento: distribuzione abbigliamento;
- igiene: servizi per l'igiene (docce);
- reddito minimo vitale: erogazione di contributi monetari, pagamento utenze.

Per l'individuazione delle realtà privato-sociali che si occupano della lotta alla povertà materiale si è deciso di utilizzare l'ampio archivio informativo a disposizione della Fondazione Banco alimentare. Tale scelta è dettata da una serie di caratteristiche proprie di questa fonte informativa⁴⁰:

- il Banco alimentare possiede una struttura informativa e distributiva che permette di archiviare e incontrare realtà diverse che afferiscono a filiere di aiuto eterogenee (cooperative, organizzazioni di volontariato, Caritas, Conferenze San Vincenzo ecc.);
- le oltre 8.000 realtà sostenute dal Banco alimentare intercettano persone che hanno difficoltà a soddisfare un bisogno primario per eccellenza (il bisogno di cibo), assumibile come indicatore diretto di una condizione di povertà materiale;
- gli enti facenti parte di questa rete sono distribuiti sull'intero territorio nazionale e differiscono fra loro anche in termini di dimensione: si passa infatti da piccoli enti con pochi utenti (ad esempio le comunità d'accoglienza) a grandi realtà con centinaia di utenti all'anno (ad esempio le mense).

Secondo gli ultimi dati disponibili, aggiornati al 31 dicembre 2009, gli enti di terzo settore che offrono servizi di contrasto alla povertà in Italia, convenzionati con la Fondazione Banco alimentare, ammontano a 8.154 unità. Una parte significativa di questi enti si colloca nel Nord-Est del paese (2.270 enti), mentre, in opposto, le isole risultano la ripartizione a minor presenza di enti (1.351).

Complessivamente queste oltre 8.000 realtà, nel corso del 2010, hanno assistito quasi 1 milione e mezzo di persone in condizione di difficoltà e indigenza. La TAB. 6.5 riporta il numero di assistiti nelle cinque ripartizioni territoriali mostrando come si passi dalle circa 250.000 persone assistite nel Centro Italia alle oltre 335.000 assistite nel Nord-Ovest. Va sottolineato che tali dati, presi in termini assoluti, hanno valore informativo circa l'intensità del servizio offerto, ma non sono in grado di indicare una maggiore o minore diffusione di povertà materiale manifesta, se non quando, come vedremo più avanti, vengono rapportati all'effettiva dimensione, in termini di popolazione residente, di ciascuna ripartizione.

39. G. C. Blangiardo, S. Rimoldi, *Atlante statistico della povertà materiale*, in ORES, *L'esclusione sociale in Lombardia. Rapporto 2009*, cit., pp. 41-59.

40. G. Rovati, *Chi scende e chi sale: i poveri nell'anno della crisi*, ivi, pp. 85-123.

TABELLA 6.5

Enti, assistiti e popolazione residente (Italia e ripartizioni, 2010)

Ripartizione	Enti	Assistiti	Popolazione residente
Nord-Ovest	2.270	336.265	16.016.223
Nord-Est	1.577	315.573	11.570.346
Centro	1.547	251.034	11.872.330
Sud	1.409	284.523	14.166.033
Isole	1.351	298.747	6.715.396
Italia	8.154	1.486.142	60.340.328

Fonte: elaborazioni Fondazione ESAE su dati Fondazione Banco alimentare.

FIGURA 6.20

Dimensione media degli enti: numero di assistiti per ente (ripartizioni italiane, 2010)



Fonte: elaborazioni Fondazione ESAE su dati Fondazione Banco alimentare.

L'aver una minore presenza di enti non implica necessariamente che in una ripartizione i livelli di offerta di aiuti siano inferiori rispetto alla media. Osservando infatti la dimensione media degli enti per ripartizione, misurata attraverso il numero medio di assistiti per ente, emerge un quadro abbastanza eterogeneo. Rispetto a un dato medio nazionale di 182 assistiti si osserva infatti che nelle isole, se è vero che vi è una minore presenza di enti, mediamente si tratta di realtà più grandi (in media 221 assistiti); di contro nell'area nord-occidentale del paese, zona a maggior presenza di enti, essi sono mediamente di dimensione più piccola (148 assistiti per ente). Anche nel Centro gli enti sono più piccoli della media nazionale, mentre le dimensioni medie degli enti del Nord-Est e del Meridione si collocano vicine al dato complessivo italiano.

Come si è precedentemente osservato, rapportando il numero degli assistiti alla popolazione residente in ciascuna ripartizione è possibile stimare i livelli di povertà materiale manifesta. Si parla di povertà manifesta in quanto è evidente come non si stia facendo riferimento al totale dei poveri presenti nel paese, bensì a quelli che decidono di manifestare il proprio bisogno, chiedendo aiuto a enti di terzo settore in grado di offrire risposta concreta alle necessità espresse. Va ulteriormente considerato che spesso domanda e offerta si condizionano a vicenda; pertanto, il numero di persone che chiedono aiuto è condizionato anche dall'effettiva presenza sul territorio di realtà che possono rispondere a tale aiuto. In altri termini, livelli di povertà materiale manifesta più elevati sono il risultato dell'effetto congiunto di una reale maggiore presenza di povertà, ma anche di una presenza più significativa di enti che offrono servizi di contrasto alla povertà.

Tali informazioni risultano in ogni caso di grande utilità in quanto rappresentano livelli minimi reali e certi di povertà: quando si arriva a chiedere aiuto si è certamente in condizione di bisogno; inoltre il rapporto diretto fra ente e assistito garantisce una verifica sul fatto che gli assistiti siano in effettiva condizione di necessità.

Complessivamente gli enti convenzionati con la rete Banco alimentare assistono il 2,5% della popolazione residente. A livello territoriale spicca in negativo il caso delle isole, con un livello di povertà materiale manifesta al 4,4%, seguite dall'area nord-orientale (2,7%) e infine dalle tre ripartizioni restanti, in cui la quota di assistiti sui residenti si colloca intorno al 2% (FIG. 6.21).

Infine, i dati forniti dalla Fondazione Banco alimentare consentono una lettura dettagliata sulla tipologia di persone che vengono assistite. Gli enti, e di conseguenza i relativi assistiti, vengono infatti ripartiti in tre specifiche classi in base all'intensità del bisogno espresso e/o dell'aiuto fornito dall'ente:

1. Indigenti più disagiati: utenti che non hanno alcuna possibilità di sostentamento o comunque tale possibilità è al di sotto del limite di sopravvivenza. Si tratta di persone assistite per l'intero anno a domicilio o tramite strutture (mense, centri d'accoglienza, gruppi di assistenza continuativa a famiglie, anziani, ragazze madri ecc.).
2. Indigenti assistiti per tutta la giornata e per l'intero anno: utenti per i quali l'assistenza è svolta in case-famiglia (comunità per minori e ragazze madri), comunità per disabili, comunità per tossicodipendenti o malati di AIDS, ospizi, orfanotrofi.
3. Indigenti assistiti saltuariamente: utenti per i quali l'assistenza è svolta, con cadenza periodica, da gruppi di assistenza a famiglie, anziani ecc. o è svolta in asili, scuole materne, colonie estive ecc.

FIGURA 6.21

Livelli di povertà manifesta: numero di assistiti per 100 residenti (ripartizioni italiane, 2010)



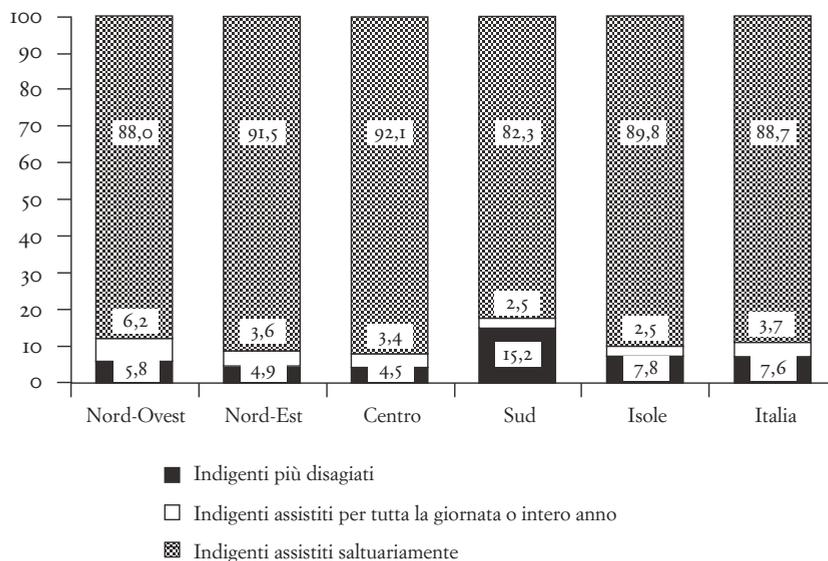
Fonte: elaborazioni Fondazione ESAE su dati Fondazione Banco alimentare.

Complessivamente in Italia l'88,7% degli utenti viene assistito saltuariamente, il 3,7% è assistito per tutta la giornata e l'intero anno, mentre nel 7,6% dei casi si tratta di indigenti in grave rischio che hanno possibilità di sostentamento inferiori al limite di sopravvivenza.

Passando al dettaglio territoriale, va sottolineato come nelle isole e soprattutto nel Sud i casi di indigenza più disagiata siano mediamente più diffusi rispetto al resto del paese: la quota di questa tipologia di assistiti pesa infatti rispettivamente per il 7,8 e per il 15,2%, contro un dato nazionale al 7,6%.

FIGURA 6.22

Distribuzione percentuale degli assistiti per tipologia (Italia e ripartizioni, 2010)



Fonte: elaborazioni Fondazione ESAE su dati Fondazione Banco alimentare.

Inferiore è invece la diffusione dei casi gravi nel Centro e nel Nord del paese, dove gli indigenti più disagiati pesano fra il 4,5 e il 6%, mentre nel Nord-Ovest va segnalata una presenza significativa di assistiti per tutta la giornata e per l'intero anno (si tratta generalmente di comunità) che raggiunge il 6,2% contro un dato nazionale al 3,7%.

6.6 Conclusioni

I dati fin qui commentati confermano dunque l'immagine complessa e multiforme di una società in cui gli spazi del rischio e della vulnerabilità sociale nelle famiglie sono in crescita. Non siamo più di fronte a un quadro tradizionale in cui le politiche sociali si devono interessare innanzitutto di settori periferici della società, tendenzialmente esclusi dal mercato del lavoro e sociologicamente descrivibili con una certa facilità. La vulnerabilità sociale oggi si proietta ben al di là delle fasce deboli e in marginalità economica, per spingersi in profondità dentro quello che con una buona dose di semplificazione possiamo definire ancora "ceto medio"⁴¹.

Indipendentemente dall'approccio teorico o metodologico utilizzato per provare a cogliere i differenti aspetti della povertà, sia esso tradizionale (come nel caso de-

41. Cfr. OECD, *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, OECD, Paris 2008.

gli indicatori di povertà assoluta e relativa) o maggiormente innovativi (approcci multidimensionali, ma anche tentativi di quantificazione della povertà attraverso l'utilizzo delle banche dati degli enti assistenziali), si conferma sopra ogni altra considerazione l'impressione di una crescente sofferenza delle famiglie e di quelle numerose in particolare, con concentrazioni decisamente superiori alla media nelle regioni del Sud e nelle isole. Appare dunque un evidente effetto di polarizzazione nella distribuzione della povertà tra le famiglie italiane. Famiglie che sono peraltro quelle che più tipicamente contribuiscono ai compiti di cura di minori, anziani, disabili, vivendo, al pari delle altre, le difficoltà di conciliare i compiti di cura con altre esigenze (prime quelle lavorative).

Resta naturalmente aperto il problema della modalità più adeguata di identificazione della platea dei bisognosi, propedeutica alla definizione di indicatori attendibili da utilizzare come base di riferimento per le politiche pubbliche. L'utilizzo da parte dell'ISTAT di un indicatore di povertà assoluta appare, per quanto perfettibile, maggiormente coerente con le necessità di individuazione di famiglie in effettivo stato di necessità. La povertà relativa rappresenta invece più correttamente una misura di disuguaglianza, che si sposta al modificarsi della distribuzione del reddito, ed è dunque fortemente collegata al contesto. Risulta proprio per questo scarsamente utilizzabile ai fini delle politiche pubbliche, non riuscendo a tenere conto di elementi rilevanti legati ad esempio al patrimonio, al risparmio, al credito disponibile. Al di là degli attuali indicatori di povertà, è utile approfondire l'analisi attraverso indicatori multidimensionali del benessere, capaci di tenere in conto sempre di più non soltanto la dimensione economica del *continuum* benessere-malessere, ma anche di tutti gli elementi che contribuiscono al benessere complessivo della persona, similmente a quanto viene fatto dall'ONU con l'Indice di sviluppo umano calcolato per i paesi in via di sviluppo. Rappresenterebbe in sostanza un indicatore di soglia minima più preciso per determinare gli elementi di tutela necessari a garantire una vita dignitosa alle persone più fragili.

Federalismo e welfare familiare

di *Luca Antonini*

7.1

Premessa: verso il federalismo fiscale ovvero verso una nuova responsabilità nelle politiche di spesa

Da tempo l'Italia è vittima di una anomalia strutturale: il cantiere federalista è stato avviato solo a metà, sul lato delle funzioni amministrative (riforma Bassanini del 1998) e di quelle legislative (riforma costituzionale del Titolo V del 2001), rimanendo invece fermo sul fronte del finanziamento, affossato in un modello di sostanziale "finanza derivata".

Da questo punto di vista, è assolutamente opportuno precisare che il federalismo in Italia esiste già dal 2001, quando la riforma costituzionale approvata sul finire della XIII legislatura ha decentrato importanti funzioni legislative e amministrative alle Regioni. Con quella riforma, infatti, sono state grossolanamente decentrate in Italia funzioni legislative e amministrative per un volume equivalente a quello del Canada (si pensi al trasferimento della competenza relativa alle grandi reti di trasporto), ma sul fronte del finanziamento si è rimasti interni a un modello di sostanziale finanza derivata (grado di decentramento fiscale – inteso come effettivo potere di autonomia impositiva – Canada: 0,432; Italia: 0,082. Fonte: IEB su dati OCSE).

Per effetto di questa situazione in Italia si verifica oggi la seguente situazione. Sottraendo dalla spesa tanto statale quanto locale le voci relative alla spesa per interessi (questa prevalentemente statale) e la spesa per personale, si ha che la spesa "discrezionale" confrontabile in termini omogenei è: *a*) per la parte statale pari a circa 84 miliardi di euro (al netto dei trasferimenti ai governi locali); *b*) per la parte locale pari a circa 171 miliardi di euro (al netto dei trasferimenti interni al comparto dei governi locali)¹. Con una specifica fondamentale: mentre la spesa statale è prevalentemente finanziata con le tasse pagate dai cittadini (e con il ricorso al debito pubblico, per cui lo Stato ha propria essenziale responsabilità e per cui paga interessi passivi), la spesa locale è fatta da governi che hanno il potere di spesa ma non il dovere di spesa fiscale, così risultando fiscalmente irresponsabili. È questa la stortura della nostra finanza pubblica, una stortura che è tanto politica quanto economica.

1. Così la *Relazione sul federalismo fiscale* (<http://www.mef.gov.it/documenti/open.asp?idd=24722>), presentata il 30 giugno 2010 alle Camere.

In Italia si è realizzata quindi una anomalia istituzionale, caratterizzata da una forte dissociazione della responsabilità impositiva da quella di spesa: metà dell'amministrazione pubblica è, in Italia, fuori dal vincolo democratico fondamentale *no taxation without representation*. Anzi è l'opposto: è una metà che ha il potere di spesa pubblica senza avere il dovere e l'onere della presa fiscale.

Peraltro, con la riforma costituzionale del 2001 sono stati anche eliminati i controlli che esistevano sui sistemi locali (ad esempio è stato abolito, riguardo ai Comuni, il controllo dei CO.RE.CO.); non essendo però stato introdotto tempestivamente quel meccanismo di responsabilizzazione costituito dal federalismo fiscale, interi settori della spesa pubblica decentrata, soprattutto al Sud, sono andati fuori controllo.

Per evidenziare le distorsioni dell'attuale sistema di finanza derivata – che il federalismo fiscale mira a correggere – basta ricordare che oggi la compartecipazione IVA a favore delle Regioni ha assunto la forma di un trasferimento negoziato (soprattutto a seguito del blocco retroattivo, con l'accordo cosiddetto di Santa Trada nel luglio 2005, del meccanismo del D.Lgs. 18 febbraio 2000, n. 56). L'aliquota della compartecipazione, inizialmente pari al 25,7%, ha via via raggiunto il 44,72% nel 2008. Tutto ciò nell'ambito dei vari "patti per la salute", dove la percentuale dell'aliquota è stata frutto tanto di estenuanti negoziazioni delle Regioni con il governo quanto (almeno in parte) di estemporanei criteri di riparto tra le Regioni. Il fatto che l'aliquota di compartecipazione IVA, che viene peraltro sempre determinata con decreto ministeriale *ex post* rispetto alla spesa concordata, sia quasi raddoppiata in dieci anni dimostra che l'aggancio tributario "versione IVA" del finanziamento della spesa per la sanità costituisce, in realtà, un trasferimento sostanzialmente incondizionato dal bilancio statale. In teoria si tratterebbe di un *tax price*, del prezzo fiscale pagato per il godimento di un servizio pubblico; in realtà si tratta di un meccanismo tipo Bancomat. Va infine aggiunto che la compartecipazione IVA è assegnata alle Regioni sulla base dei consumi ISTAT, che però non considerano l'evasione fiscale. Se in una Regione tutte le operazioni IVA avvenissero in nero, senza dare alcun gettito, comunque la stessa Regione riceverebbe invariata la sua quota di IVA dal comparto nazionale.

Peraltro, l'organizzazione sanitaria (che mediamente assorbe circa l'80% dei bilanci regionali) è, per giurisprudenza costituzionale, materia di competenza esclusiva regionale. Ma lo Stato ha continuato nei ripiani a piè di lista, stile anni Ottanta. Ad esempio, il decreto cosiddetto salva-deficit di giugno 2007 e la finanziaria per il 2008 hanno stanziato la cifra enorme di 12,1 miliardi di euro a favore di cinque Regioni in rosso sulla sanità (Abruzzo, Campania, Lazio, Molise, Sicilia).

Nel complesso la situazione della sanità di alcune Regioni è allarmante: lo strumento del commissariamento, introdotto nel 2005, doveva essere l'eccezione, ma è diventato la regola in una vasta parte dell'Italia. Oggi sono cinque le Regioni commissariate sulla sanità e otto quelle impegnate in piani di rientro dai disavanzi.

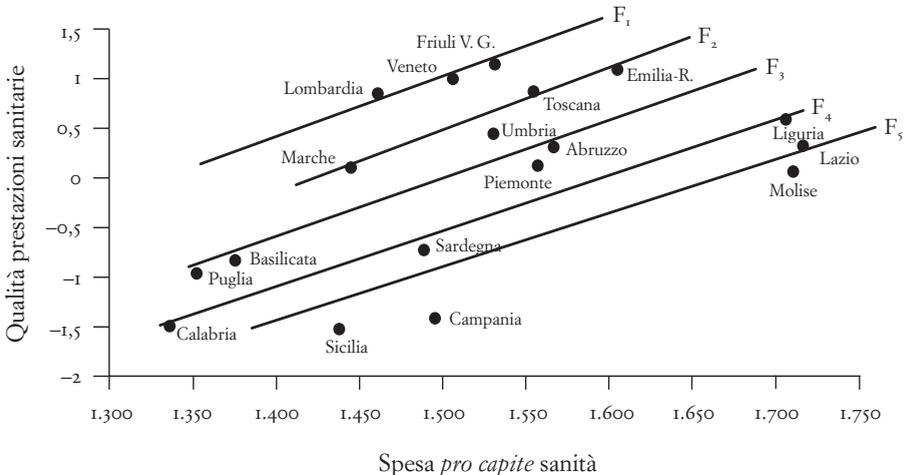
In Italia ci sono poi differenze ingiustificate, basta leggere le relazioni regionali della Corte dei conti: non è concepibile che una sacca per le trasfusioni costi in Calabria quattro volte di più di quanto costa in Emilia-Romagna o che la spesa *pro capite* per bambino negli asili nido a Roma sia di 16.000 euro e di 7.000 a Modena,

che pure è un modello premiato a livello internazionale. Si possono citare ancora alcune anomalie nell'acquisto di attrezzature, quali ad esempio una TAC a 64 *slices* che costa 1.027.000 euro in Emilia-Romagna e 1.397.000 euro in Lazio, con una differenza di 370.000 euro, pari al 36%. Per quanto concerne i dispositivi medici di uso frequente, una siringa da 5 mm in Sicilia costa 0,05 euro contro 0,03 euro della Toscana. Quasi il doppio. Ancora, la Campania riceve *pro capite* per la sanità più risorse della Lombardia, ma mentre la qualità della sanità lombarda ha un indice di qualità di + 0,9, quella della Campania di - 1,4. Le migrazioni sanitarie al Nord sono in forte aumento.

In un momento così grave di crisi finanziaria a livello internazionale, non ci si può permettere questo disordine interno a livello nazionale. Non si tratta, in questi casi, di gap strutturali o altro: sono solo differenze ingiustificate che poi ricadono sulla fiscalità generale, cioè sui contribuenti. In Calabria, dove alcuni ospedali hanno anche 20 dipendenti per posto letto, la gente scappa e la Regione spende 280 milioni ogni anno per migrazioni sanitarie.

Di fatto i livelli di assistenza sanitaria sono quanto mai disomogenei; di omogeneo c'è solo che proprio dove si riscontrano i maggiori disavanzi economici, minore è la qualità e la sicurezza delle cure rese ai cittadini. In questo contesto, un presidente di Regione neoeletto, pur con le risorse tecniche che può avere a disposizione, in certe situazioni deve impiegare due o tre mesi per riuscire a scoprire l'effettivo deficit sanitario ereditato dalla gestione precedente.

FIGURA 7.1

Rapporto tra qualità delle prestazioni sanitarie e spesa *pro capite* nelle regioni italiane

Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, *Libro Verde sul futuro del governo sociale. La vita buona nella società attiva*, luglio 2008 (<http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/B8453482-9DD3-474E-BA13-08D248430849/0/libroverdeDEF25luglio.pdf>).

Nel 2009 nel complesso le Regioni hanno prodotto un disavanzo di 4,6 miliardi di euro, attribuibile in massima parte a Lazio, Campania, Molise, Puglia, Calabria e Sicilia. Ad oggi ancora non è ben definibile l'ammontare dei debiti pregressi accumulati negli anni da alcune Regioni: solo per il Lazio si stimano in oltre 7 miliardi. L'indebitamento complessivo degli enti del Sistema sanitario nazionale si aggira, a tutto il 2008, intorno ai 47 miliardi secondo l'ultima relazione della Corte dei conti, che espone serie preoccupazioni sull'effettiva tenuta del sistema, a causa, in particolare, dei ritardi nei pagamenti ai fornitori (in Molise si arriva a 851 giorni), del frequente ricorso alle anticipazioni di tesoreria e ad ambigue operazioni di cartolarizzazione dei debiti. Eppure la sanità italiana è tra le migliori del mondo: è al secondo posto per qualità dopo la Francia e all'undicesimo per la spesa complessiva. Il vero problema italiano è allora il sistema sanitario di alcune Regioni del Sud (Lazio compreso) dove la spesa è più alta, la qualità molto più bassa, gli sprechi enormi. La sintesi è questa: ci sono poche Regioni che funzionano eccezionalmente bene e molte eccezionalmente male. In queste ultime peraltro sussistono gravi problemi sulla rilevazione dei costi, sulla qualità dei dati contabili, sul sistema di controlli interni. Occorrerebbe troppo spazio per descrivere le tante anomalie che il lavoro sul federalismo fiscale ha fatto emergere, ma la relazione presentata al Parlamento dal governo il 30 giugno 2010 ne offre una sintesi efficace. Probabilmente è proprio alla sanità che il presidente della Corte dei conti si è riferito quando ha recentemente parlato di zone di «immunità patrimoniale» presenti nel nostro sistema, con procedimenti disciplinari divenuti «pressoché inesistenti o inefficaci», con una perdita del «senso sacrale del pubblico denaro». In altre parole: le regole che esistono spesso non si applicano, in un sistema che sembra congegnato apposta per permetterne l'elusione sistematica.

In conclusione, un sistema di finanza derivata, con ripiani a piè di lista alle amministrazioni inefficienti o con criteri basati sulla spesa storica, finisce per premiare chi ha più creato disavanzi, favorisce una politica dell'inefficienza, consacrando il principio per cui chi più ha speso in passato può continuare a farlo, mentre chi ha speso meno – perché è stato più efficiente – deve continuare a spendere meno. Inoltre, ha diffuso il costume dello “scaricabarile” delle responsabilità: il sindaco scarica sulla Regione le responsabilità del suo dissesto, accusandola di non aver trasferito i soldi per gli asili o per i trasporti, la Regione accusa lo Stato di non aver dato i soldi per la sanità e così via in una chiara confusione di responsabilità, che può portare a fatti come i rifiuti di Napoli, in cui la colpa sembra non essere di nessuno. Senza rovesciare questa dinamica e senza reali incentivi all'efficienza non si potranno creare sufficienti motivazioni per una razionalizzazione della spesa pubblica.

7.2

**Il federalismo fiscale come rimedio bipartisan
e solidale all'anomalia istituzionale**

Le possibilità di rimediare a questa situazione e riportare l'Italia sulla strada – ineludibile – della trasparenza e dell'efficienza non sono né semplici né immediate. È dunque un elemento di grande rilievo che la legge delega sul federalismo fiscale ab-

bia assunto il carattere bipartisan di riforma condivisa sia dal comparto Regioni ed enti locali sia da una larga parte del Parlamento nazionale.

È utile ripercorrere il percorso che ha portato a questo importante risultato. Nella sua base iniziale il testo aveva già recuperato molti degli importanti lavori svolti nell'ultimo periodo e anche parti del disegno di legge Prodi, di cui riprendeva le soluzioni in tema di perequazione, ma nello stesso epurava il quadro dagli eccessi di statalismo, valorizzando invece i principi di responsabilità, di autonomia e di sussidiarietà. Nei passi successivi è stato decisivo il confronto con Regioni ed enti locali, che ha portato al risultato dell'approvazione unanime del testo da parte della Conferenza unificata (ottobre 2008). Si è trattato di un risultato inedito rispetto a tutti i precedenti tentativi sul federalismo fiscale, che ha anche condotto a un accordo, ai fini del finanziamento, sulla definizione delle funzioni fondamentali, superando quell'atavica diatriba tra Regioni ed enti locali che ha sempre portato al fallimento chi, in passato, ha tentato di misurarsi nell'impresa. Nel complesso si è realizzata una convergenza decisiva per il successo della riforma, perché i soggetti regionali e locali che sono stati coinvolti, avendo assentito, sono ora corresponsabili del processo di attuazione. Quando le riforme sul federalismo fiscale non raggiungono questi alti livelli di consenso, il rischio (*rectius*: la certezza) d'incidenti o blocchi in fase di attuazione è inevitabile. La storia italiana insegna che quando in tema di finanza locale le riforme sono state invece – in un certo senso – calate dall'alto, bypassando il consenso delle autonomie, l'insuccesso è stato evidente, come nel caso dell'ultima legge (il D.Lgs. 56/2000) sulla finanza regionale, che pur innovativa nei principi, è stata di fatto bloccata dall'accordo di Santa Trada del 2006, costringendo a ritornare alla logica della finanza derivata e dei ripiani statali a piè di lista.

Nel caso di questa riforma sul federalismo fiscale, invece, anche nella successiva fase parlamentare si è sviluppato un dialogo costruttivo con l'opposizione e il risultato finale dell'approvazione sia alla Camera che al Senato con un'ampia maggioranza è stata una prova di grande maturità del sistema politico italiano, che ha dimostrato, su questa riforma, di essere in grado di superare quel bipolarismo "rusticano" sempre basato sulla delegittimazione dell'avversario che ha inquinato gli ultimi decenni della nostra vita repubblicana fino a portare a due riforme costituzionali (2001 e 2005) approvate a colpi di maggioranza.

La nuova legge sul federalismo fiscale, quindi, introduce soluzioni fortemente innovative, e allo stesso tempo rappresenta un'efficace sintesi dell'attività degli ultimi anni, compreso l'importante lavoro dell'Alta commissione di studio sul federalismo fiscale (2003-06).

Con queste premesse, la nuova legge introduce la prima organica attuazione del nuovo art. 119 della Costituzione, con la possibilità di realizzare in Italia la vera riforma dello Stato in base al principio di responsabilità.

In tema di perequazione, la legge delega afferma la necessità del superamento della spesa storica a favore del finanziamento al costo standard di sanità, assistenza, istruzione, trasporto spesa in conto capitale. La scelta è quanto mai opportuna e la convergenza sul punto è stata molto forte all'interno di tutti i lavori citati. La spesa storica, infatti, riflette non solo i fabbisogni reali (quelli standard), ma anche vere e

proprie inefficienze. Solo il primo elemento ha una valenza sociale significativa, l'altro rappresenta un elemento negativo che non può essere avallato. Il meccanismo del costo standard è quindi una esplicitazione molto forte dei principi di solidarietà e di eguaglianza.

Per le funzioni non essenziali – che sono una parte molto minore dei bilanci regionali – si opta invece per la perequazione (non integrale) delle capacità fiscali: il concetto di fabbisogno standard è, infatti, in questo caso sostanzialmente inapplicabile e quindi sconsigliato, anche perché per esse non esistono le preoccupazioni di ordine politico e sociale che suggeriscano la scelta della perequazione integrale. Rispetto ad esse è invece attuata una perequazione alla capacità fiscale, tale da assicurare che le dotazioni di risorse non varino in modo eccessivo da territorio a territorio, ed è quindi compatibile con una maggiore differenziazione territoriale nella composizione della spesa pubblica locale.

In questo modo si garantisce il finanziamento integrale (sulla base di costi standard) delle prestazioni essenziali concernenti i diritti civili e sociali e un adeguato finanziamento del trasporto pubblico locale sulla base degli specifici criteri sopra indicati. Il finanziamento avviene attraverso il gettito dell'IRAP (in attesa che questa imposta venga sostituita con altri tributi propri regionali da individuare in una fase successiva), attraverso l'addizionale IRPEF e la compartecipazione regionale all'IVA, nonché con quote specifiche del fondo perequativo. La parte residua delle spese viene, infine, finanziata con il gettito dei tributi regionali e con la perequazione, attuata in modo trasparente sulla capacità fiscale. Viene quindi disposta la soppressione dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese enunciate.

In base a questo modello, le funzioni individuate dalla lettera *m* del secondo comma dell'art. 117 Cost. (sanità, assistenza, istruzione), e su cui allo Stato spetta la definizione dei «livelli essenziali delle prestazioni» in condizioni di uniformità su tutto il territorio nazionale, vengono a trovare una adeguata protezione anche sul lato finanziario. Per le residue funzioni, l'uniformità nei livelli o nelle caratteristiche dell'offerta dei servizi sul territorio non solo non è necessaria, ma può essere perfino controproducente rispetto all'esigenza di differenziare le politiche per tenere conto di interessi specifici locali: per questo terzo tipo di funzioni sono quindi ammissibili sistemi di finanziamento e di perequazione meno pervasivi.

Vengono previsti anche altri innovativi principi come quello – peraltro già introdotto in Germania dalla Corte costituzionale tedesca nella sentenza dell'11 novembre 1999 (BVerfGE 101, 158), che è stata alla base della riforma del federalismo fiscale in questo paese – in base al quale per effetto della perequazione non potrà essere rovesciata la graduatoria delle capacità fiscali (collocando, dopo la perequazione, la Regione più ricca a un livello più basso di quella più povera).

Innovativo è anche il principio della territorialità dei gettiti, per cui alla Regione andrà il gettito effettivamente percepito sul territorio e non quello virtuale calcolato secondo i consumi ISTAT, come oggi avviene per l'IVA, premiando di fatto le realtà dove maggiore è l'evasione di questa imposta.

Vengono poi previsti altri principi dal carattere “rivoluzionario” per un sistema come quello italiano. Ad esempio, quello di premiare i virtuosi e punire gli inefficienti

(riducendone l'autonomia), fino a introdurre il “fallimento politico” per quegli amministratori che portano un ente al dissesto finanziario: come un imprenditore fallito non può rimettersi subito a fare l'imprenditore, così un sindaco “fallito” non potrà subito riciclarsi, come oggi purtroppo avviene, in parlamentare o eurodeputato.

7.3

Il sistema fiscale italiano e il *favor* costituzionale per la famiglia

Se questi sono i principi e la direzione che la riforma del federalismo fiscale impone al sistema fiscale della Repubblica, va ora considerata, a grandi linee, la considerazione fiscale del *favor* costituzionale per la famiglia, dal momento che i due processi sono destinati a trovare dei punti di convergenza.

È utile premettere che nel nostro ordinamento la centralità del ruolo della famiglia scaturisce direttamente dalla Costituzione: «La Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose» (art. 31, comma 1).

Nelle politiche fiscali italiane, per lungo tempo il *favor familiae* cui si informa l'art. 31 non è stato adeguatamente considerato. Nella storia del nostro sistema tributario, a differenza di quanto è avvenuto negli altri paesi europei, non si è affrontato il problema della pressione fiscale sulle famiglie – anche a causa di una eccessiva frammentazione degli interventi – attraverso provvedimenti adeguati a riequilibrare l'impegno economico sostenuto e l'importanza del ruolo da esse svolto.

Nella riforma tributaria del 1971 il legislatore aveva scelto il sistema del cumulo dei redditi familiari, che non costituiva una novità, in quanto lo stesso sistema era previsto nell'imposta di famiglia (1868-1973) e nell'imposta complementare (1918-58). La soluzione adottata manteneva il reddito familiare come unità impositiva rilevante, anche se soggetto passivo era solo il capofamiglia. La discriminazione per carichi familiari era ottenuta mediante il sistema delle detrazioni d'imposta in misura fissa.

Sulla questione si è pronunciata la Corte costituzionale con la nota sentenza 15 luglio 1976, n. 179, adottata con riferimento a fattispecie rientranti nella previsione di disposizioni in vigore antecedentemente alla “riforma Visentini”. La Corte, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale delle norme che prevedevano il cumulo dei redditi della moglie con quelli del marito, osservava che il legislatore aveva dettato le norme in questione sul presupposto di una maggiore capacità contributiva dei coniugi per effetto delle economie di scala dovute alla riduzione delle spese generali. Tuttavia, osservava ancora la Corte, tale presunzione non è invocabile, perché se la convivenza dei coniugi influisce sulla capacità contributiva di ciascuno di essi, «non è dimostrato o dimostrabile, anche per la grande varietà delle possibili ipotesi e delle situazioni concrete (caratterizzate tra l'altro, dalla esistenza dei figli), che in ogni caso per tale influenza si abbia un aumento della capacità contributiva dei due soggetti insieme considerati». Inoltre, la Corte costituzionale sottolineava come l'onere fiscale più gravoso posto a carico della famiglia legittima per effetto del cumulo creava un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto ai conviventi non uniti in ma-

trimonio: «perché, tranne le ipotesi in cui in fatto sia il marito a poter disporre del reddito di entrambi, e quelle in cui *de iure* ciò avviene, di regola i redditi sono prodotti separatamente e tenuti distinti ed anche quando siano posti in comune, non è solo il marito a poterne disporre ma lo sono entrambi i coniugi, con un grado maggiore o minore di autonomia a seconda dei casi».

La legge 13 aprile 1977, n. 114 (artt. 19 e 20) ha quindi proceduto alla revisione delle norme di cui alla legge 576/1975 in materia di cumulo dei redditi decretandone l'abolizione e ha introdotto la tassazione separata su tutta la scala dei redditi, ammettendo il cumulo dei redditi solo quando il soggetto ne abbia la libera disponibilità o l'amministrazione senza l'obbligo della resa dei conti.

Tale sistema tuttavia comporta un onere fiscale più elevato per le famiglie monoreddito rispetto a quelle bireddito (con vantaggi tanto più elevati per la famiglia bireddito quanto più i redditi dei coniugi sono fra loro vicini), aprendo a sua volta un problema di legittimità costituzionale più volte segnalato dalla stessa Corte costituzionale, che ha richiamato – invano – il legislatore a porvi rimedio.

Nel 1990 si tentò invano di introdurre il quoziente familiare e la situazione è rimasta pertanto insoluta² sia dal punto di vista della discriminazione tra famiglie mono e bireddito sia soprattutto riguardo alla considerazione fiscale dei carichi familiari. Quello italiano è dunque un paradosso singolare, perché si tratta di un ordinamento dove convivono da un lato un'alta protezione costituzionale della famiglia, dall'altro un sistema legislativo che solo limitatamente ne ha riconosciuto in modo efficace le prerogative, desumibili peraltro anche dall'espressa previsione del principio di capacità contributiva. È utile, infatti, ricordare che il principio di capacità contributiva originariamente non era stato nemmeno previsto nel progetto di Costituzione redatto dalla Commissione dei Settantacinque. Quando fu introdotto in Assemblea costituente i soli interventi rivolti a chiarire il suo contenuto furono poi quelli di Ruini e di Scocca, diretti unicamente a precisare che introdurre quel principio implicava sancire l'intangibilità fiscale dei minimi personali e familiari. Tale era, infatti, il tradizionale significato tecnico che quel concetto aveva assunto nella scienza delle finanze. D'altra parte, una complessiva considerazione della condizione storico-spirituale della Costituzione del 1948 rende realistico ritenere che in Assemblea costituente l'assunzione del principio di capacità contributiva a criterio di riparto dei carichi tributari fosse rivolta a vincolare con un certo rigore al rispetto dei redditi minimi e a rimettere invece, in buona misura, alla discrezionalità del le-

2. La legge 29 dicembre 1990, n. 408, conteneva all'art. 19 una delega al governo per la modifica dei criteri di tassazione della famiglia che per il futuro avrebbero dovuto ispirarsi al metodo della tassazione per parti (nella versione del quoziente familiare). La norma proponeva un modello in parte diverso da quello francese: innanzitutto il ricorso al quoziente familiare doveva essere facoltativo; inoltre, solo a un membro della famiglia veniva attribuito un quoziente pieno, mentre a tutti gli altri veniva assegnato un coefficiente che non poteva mai superare il valore 0,5 e che avrebbe dovuto risultare eguale per tutti i componenti della famiglia escluso il primo. Tale delega non ha poi avuto alcun seguito, ma la proposta viene periodicamente riconsiderata, per cui in dottrina esiste una cospicua bibliografia al riguardo, divisa tra chi ritiene il quoziente familiare una soluzione ai problemi di iniquità prodotti dalla tassazione individuale e chi, invece, considerandone soprattutto i costi organizzativi e gli effetti redistributivi, ritiene che i medesimi effetti sarebbero più semplicemente conseguibili con altre misure. Cfr. L. Antonini, *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*, Giuffrè, Milano 1996.

gislatore (e alla relativa responsabilità politica di questo) l'insieme degli altri problemi attinenti alla definizione della misura e degli oggetti dell'imposizione. Da questo punto di vista il principio d'intangibilità del reddito minimo personale e familiare può essere considerato uno dei pochi significati sicuri e indubitabili del principio di capacità contributiva.

È peraltro singolare che da un contesto costituzionale nel quale nemmeno è espressamente previsto il principio di capacità contributiva siano giunte le più chiare concretizzazioni di questo principio in relazione alle politiche familiari. È stata, infatti, la Corte costituzionale tedesca che ha precisato, in una serie di sentenze che datano a partire dagli anni Novanta, che «Lo Stato che riconosce la dignità dell'uomo come massimo valore giuridico [...] e tutela il matrimonio e la famiglia non può porre sullo stesso piano i figli e la soddisfazione di altre esigenze private»; «al fisco è precluso attingere ai mezzi economici indispensabili al mantenimento dei figli nello stesso modo con cui attinge ai mezzi utilizzati per la soddisfazione di esigenze voluttuarie»; «il legislatore fiscale deve rispettare la decisione dei genitori di avere figli e non può obiettare loro l'evitabilità dei figli (*Verteidbarkeit von Kindern*) allo stesso modo con cui obietterebbe l'evitabilità di altri costi per la conduzione della vita»³.

Per l'ordinamento italiano si conferma quindi l'opportunità di rivisitare, dentro un quadro complessivo, il *favor familiae* previsto dalla Costituzione.

Le formule da questo punto di vista possono essere diverse. Tra i paesi G7 si osserva ad oggi un certo livello di eterogeneità nella scelta tra questi due sistemi di tassazione: in alcuni paesi (Italia e Gran Bretagna) la tassazione è su base individuale, in altri (Francia, Stati Uniti e Germania) su base familiare.

La tassazione del reddito delle persone fisiche sulla base del quoziente familiare, seppur con diversi meccanismi di attuazione, impone un medesimo cambiamento sostanziale dell'imposizione perché varia l'unità impositiva da individuo a nucleo familiare.

L'imposizione a livello familiare può essere realizzata con due metodologie: lo *splitting* e il quoziente familiare. Il primo metodo prevede che gli imponibili dei due coniugi siano sommati e che l'aliquota sia applicata alla somma dei redditi divisa per due. Tradizionalmente usato in Germania e Stati Uniti, è caratterizzato da un regime di imposizione integrato dei contribuenti coniugati e non separati e dalla applicazione di una procedura in base alla quale il reddito familiare complessivo dei coniugi (i cui redditi individuali vengono sommati e ad essi imputati congiuntamente) viene diviso in due parti e su tale valore medio è applicata l'aliquota dell'imposta sul reddito corrispondente. L'ammontare dell'imposta complessiva si ottiene poi moltiplicando per due quanto si ricava dall'applicazione della aliquota. Il reddito è quindi soggetto a imposta come se fosse percepito da ciascuno dei coniugi per metà. Ciò implica un'attenuazione dell'onere tributario gravante sulla coppia che, per effetto della progressività dell'imposta, sarà tanto maggiore quanto più grande è la disparità tra i rispettivi redditi dei coniugi. L'applicazione dello *splitting* pone su un piano di sostanziale parità tributaria la famiglia con un solo e con due percettori di reddito; la differenza di imposta, che permane in favore delle famiglie con due percettori

3. Ivi, pp. 204 ss.

di reddito, infatti, è dovuta esclusivamente al sistema delle detrazioni, riconosciute in genere al secondo coniuge che lavora.

Il secondo metodo consiste nel sommare i redditi dei componenti del nucleo familiare, dividere la somma così ottenuta per un numero di quote, tramite l'attribuzione di un opportuno coefficiente per ciascun componente, inclusi i figli. Al quoziente così ottenuto si applicano le aliquote d'imposta e l'ammontare dell'imposta stessa viene poi moltiplicata per il numero totale delle quote.

La definizione di un sistema fiscale basato sul quoziente familiare che sia sostenibile in termini di gettito, che non penalizzi troppo alcune tipologie di contribuenti e che al contempo non abbia effetti disincentivanti sull'occupazione è un'operazione complessa che richiede un equilibrio tra tutti gli elementi del sistema fiscale: aliquote, scaglioni, coefficienti del quoziente familiare, detrazioni per carichi di famiglia ecc. Allo stesso tempo, tale definizione porta ad abbandonare – in seno al quadro generale dei pur possibili interventi sul piano fiscale a vantaggio della famiglia – modelli differenti basati sullo stilema della tassazione individuale accompagnata da correttivi tesi a favorire ovvero a considerare comunque i maggiori oneri propri di un gruppo di individui organizzati in famiglia. Si confronti, ad esempio, l'esperienza delineata dall'art. 3 della legge 80/2003, recante *Delega al Governo per la riforma del sistema fiscale statale*, secondo il quale

la riforma dell'imposta sul reddito si articola sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi: [...] 3) articolazione delle deduzioni in funzione dei seguenti valori e criteri: famiglia, con particolare riferimento alle famiglie monoreddito, al numero dei figli, degli anziani e dei soggetti portatori di handicap; casa; sanità, istruzione, formazione, ricerca e cultura, previdenza, assistenza all'infanzia negli asili nido e domiciliare; non profit e attività svolta nel campo sociale, assistenziale e di promozione sociale e valorizzazione etica, culturale e scientifico; volontariato e confessioni religiose i cui rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di accordi e di intese; attività sportiva giovanile; costi sostenuti per la produzione dei redditi di lavoro.

In ogni caso è utile precisare che in Francia per decidere in quante quote suddividere il reddito complessivo si è fatto riferimento allo stato civile (ad esempio se single, coniugato, divorziato, separato) e al numero delle persone a carico.

Il numero delle quote è stato fissato dal codice delle imposte (i celibi, i divorziati, i vedovi, senza figli a carico, hanno diritto a una quota; i coniugi o i soggetti costituenti un PACS e assoggettati a tassazione comune, senza figli a carico, hanno diritto a due quote; la persona coniugata, vedova, con figli a carico, ha diritto a due quote per i primi due figli; le persone invalide a carico hanno diritto a mezza quota supplementare; una coppia formata da entrambi i coniugi invalidi ha diritto all'aumento del quoziente familiare di una unità, mentre se uno solo di essi è invalido l'aumento è di metà quota; i contribuenti celibi, divorziati o vedovi, invalidi e aventi una o più persone a carico, sia che tali carichi siano esclusivi, principali o sopportati in parti uguali tra i genitori, hanno diritto a metà quota in relazione alle persone invalide a carico).

I punti di forza del sistema francese sono principalmente: *a*) la scala di aliquote è spostata verso i redditi bassi, quindi suddividendo il reddito in quote ne deriva un vantaggio fiscale; *b*) il plafond: è previsto un tetto al vantaggio derivante dall'applicazione del quoziente.

Un'altra proposta formulata nello specifico ambito italiano è stata quella del cosiddetto BIF (*Basic Income Family*), per cui la tassazione è calcolata sul reddito disponibile, deducendo le spese per il mantenimento delle persone a carico. Con il BIF si introduce la tassazione negativa: quando infatti il reddito è tale da ridursi a zero con le deduzioni previste, si passa a una elargizione dello Stato alla famiglia (tassa negativa). Con questo principio non sarebbe più necessario mantenere l'istituto degli assegni familiari.

Più recentemente va segnalata la presentazione del cosiddetto "fattore famiglia", che si basa sulla introduzione di una "no tax area familiare" determinata dai costi di mantenimento e accrescimento dei singoli componenti del nucleo familiare; più persone sono presenti nel nucleo, maggiore sarà il reddito non sottoposto a tassazione. Nello specifico la no tax area si calcola moltiplicando il costo di mantenimento del dichiarante per un coefficiente dedotto da una scala di equivalenza definita dal numero dei componenti e dalle problematiche del nucleo familiare; la quota di reddito sarà esente dalla tassazione dell'aliquota più bassa (oggi il 23%). In tal modo la proposta è diretta a garantire equità di vantaggio tra redditi bassi, medi e alti (che, come si è visto, è punto critico del quoziente familiare). Il sistema proposto adotta criteri aggiornabili anno per anno per misurare la no tax area: in particolare adotta la soglia di povertà misurata dall'ISTAT annualmente (circa 7.000 euro per persona sola, oggi); inoltre utilizza un coefficiente familiare progressivo rispetto al numero di figli: in altre parole, il peso dei figli viene adeguatamente riconosciuto (oltre il doppio di quanto faccia oggi ad esempio l'ISEE). Infine, fissa il reddito familiare a livello nazionale, in modo universalistico.

Si tratta di proposte interessanti all'interno anche del processo di riforma che è stato avviato del sistema fiscale nazionale. In questa sede, senza voler entrare nel merito di una fase istruttoria che è ancora in corso, è utile tuttavia soffermare l'attenzione sui decreti legislativi relativi al federalismo fiscale, che interessano in misura non marginale lo sviluppo del sistema del welfare regionale e locale, nonché la considerazione fiscale della famiglia.

7.4

**I principi di coordinamento del nuovo federalismo fiscale:
*favor familiae e sussidiarietà orizzontale***

In estrema sintesi, come già anticipato, la nuova legge sul federalismo fiscale si struttura su due principali coordinate: la prima – che viene ripresa da quanto già affermava il disegno di legge Prodi – è quella del passaggio dalla spesa storica al costo standard, la seconda è quella dell'introduzione di un'autonomia impositiva responsabile a livello di Regioni ed enti locali.

La prima coordinata opera sul lato della spesa: si passerà dal finanziare i servizi in base a quanto si è speso in passato (senza considerare gli sprechi, le inefficienze, le pletore di personale, le cattive prassi amministrative e finanche l'illegalità di certi comportamenti) a un finanziamento del solo costo standard (che coprirà la spesa per i servizi – sanità, assistenza, istruzione, trasporto – ma non coprirà più lo spreco, l'inefficienza ecc.).

La seconda coordinata sarà parametrata sulla prima, cioè sarà definita un'auto-nomia impositiva sufficiente a coprire quanto è necessario per garantire i costi standard. I trasferimenti statali vengono soppressi e sostituiti da finanza autonoma. Si potrà così superare la logica dei trasferimenti vincolati ad alto tasso di burocrazia e a basso tasso d'incidenza sullo sviluppo reale, aprendo la stagione di una forma nuova ed efficace di sostegno alle specifiche realtà produttive e sociali della Regione.

In queste due coordinate sta il cuore della riforma, destinata a superare il modello di finanza derivata, con i finanziamenti a piè di lista che hanno dato luogo al processo di deresponsabilizzazione che si è descritto al PAR. 7.1. All'interno di queste coordinate si sviluppa anche tutta la serie dei nuovi principi di coordinamento che, ai sensi dell'art. 119, comma 2, Cost. saranno diretti a guidare lo sviluppo della nuova autonomia finanziaria regionale e locale. Si tratta dei principi elencati all'art. 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42, tra i quali è essenziale, al fine che qui rileva, richiamare l'attenzione sui seguenti:

- capacità contributiva: la lettera *l* dispone «salvaguardia dell'obiettivo di non alterare il criterio della progressività del sistema tributario e rispetto del principio della capacità contributiva ai fini del concorso alle spese pubbliche»;
- flessibilità: la lettera *bb* prevede la possibilità per le Regioni e gli enti locali di sviluppare una propria politica fiscale: «garanzia del mantenimento di un adeguato livello di flessibilità fiscale nella costituzione di insiemi di tributi e compartecipazioni, da attribuire alle regioni e agli enti locali, la cui composizione sia rappresentata in misura rilevante da tributi manovrabili, con determinazione, per ciascun livello di governo, di un adeguato grado di autonomia di entrata, derivante da tali tributi»;
- sussidiarietà orizzontale: la lettera *dd* dispone: «definizione di una disciplina dei tributi locali in modo da consentire anche una più piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale»;
- *favor familiae*: la lettera *gg* dispone: «individuazione di strumenti idonei a favorire la piena attuazione degli articoli 29, 30 e 31 della Costituzione, con riguardo ai diritti e alla formazione della famiglia e all'adempimento dei relativi compiti».

Si tratta di principi altamente innovativi che connotano questa riforma del federalismo fiscale nella direzione di aprire una nuova stagione dell'autonomia finanziaria regionale e locale, che potrà strutturarsi in forme ben più favorevoli – rispetto alla situazione attuale – al riconoscimento fiscale dei carichi familiari e quindi alla attuazione di quel *favor familiae* che orienta il nostro dettato costituzionale.

È opportuno valutare la portata di questa rivoluzione nella specifica declinazione dei nuovi ambiti dell'autonomia regionale e locale.

7.5

La nuova autonomia impositiva regionale (D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68) e le possibilità di attuare il *favor familiae*

L'art. 7, comma 1, lett. *b*, della legge 42/2009 specifica che

per tributi delle regioni si intendono: 1) i tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni; 2) le addizionali sulle basi imponibili dei tributi era-

riali; 3) i tributi propri istituiti dalle regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale.

Lo stesso articolo precisa poi alla lettera *c* che

per una parte dei tributi di cui alla lettera *b*), numeri 1), le regioni, con propria legge, possono modificare le aliquote e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei limiti e secondo criteri fissati dalla legislazione statale e nel rispetto della normativa comunitaria; per i tributi di cui alla lettera *b*), numero 2), le regioni, con propria legge, possono introdurre variazioni percentuali delle aliquote delle addizionali e possono disporre detrazioni entro i limiti fissati dalla legislazione statale.

Questa formulazione modifica quella precedente che era stata approvata dal Senato, che invece disponeva:

per tributi delle regioni si intendono: 1) i tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni; 2) le aliquote riservate delle regioni a valere sulle basi imponibili dei tributi erariali; 3) i tributi propri istituiti dalle regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale.

Si specificava poi che

per una parte dei tributi di cui alla lettera *b*), numeri 1) e 2), le regioni, con propria legge, possono modificare le aliquote nei limiti massimi di incremento stabiliti dalla legislazione statale; possono altresì disporre esenzioni, detrazioni, deduzioni, nel rispetto della normativa comunitaria. Sono fatti salvi gli elementi strutturali dei tributi stessi, la coerenza con la struttura di progressività del singolo tributo erariale su cui insiste l' aliquota riservata e la coerenza con il principio di semplificazione e con l'esigenza di standardizzazione necessaria per il corretto funzionamento della perequazione.

Nella nuova formulazione, per effetto di una pressante richiesta dell'opposizione è quindi caduta l'ipotesi dell' aliquota riservata, che avrebbe potuto portare a soluzioni più vicine a quelle praticate nell'ordinamento spagnolo, dove una quota dell'IRPEF risulta ceduta alle Comunità autonome. In quello schema normativo si sarebbero potute potenzialmente configurare, nell'attuazione attraverso i decreti legislativi, le seguenti ipotesi: *a*) una compartecipazione all'IRPEF; *b*) una quota dell'IRPEF da destinare alle Regioni, sulla quale le stesse avrebbero avuto anche un certo potere normativo; *c*) una addizionale all'IRPEF. Nessuna delle soluzioni escludeva l'altra, tutte e tre avrebbero potuto essere realizzate contemporaneamente, anche se con un peso molto diversificato.

Al posto dell' aliquota riservata viene prevista l'addizionale IRPEF, che però sarà destinata ad assumere un ruolo quantitativo maggiore di quello attuale, con contemporanea riduzione dell'IRPEF nazionale. È quindi nell'ambito della nuova addizionale IRPEF – la cui dimensione quantitativa dovrebbe divenire appunto molto più rilevante dell'attuale, e quindi mantiene una certa analogia con il sistema spagnolo – che potranno svilupparsi le nuove politiche regionali a favore della famiglia alla quale fanno riferimento i principi di cui all'art. 2.

Da questo punto di vista, con la riforma del federalismo fiscale, il quadro attuale è destinato a essere modificato in profondità. Tra i decreti di attuazione che sono stati definitivamente approvati si deve appunto segnalare quello sulla fiscalità regionale, che introduce novità rilevanti. Nel D.Lgs. 68/2011 si attua infatti una revisione e un potenziamento, riducendo in modo equivalente l'IRPEF nazionale, dell'addizionale IRPEF regionale e si prevede, a partire dal 2013, anche la possibilità di considerare i carichi familiari e di utilizzare la leva fiscale per agevolare la sussidiarietà orizzontale (art. 6, comma 5)⁴. Oggi in Italia alle Regioni non è consentito di attuare una propria politica fiscale a favore della famiglia, per cui si verifica la discutibile situazione – prima ricordata – per cui un single paga la stessa ad-

4. «Art. 6. *Addizionale regionale all'IRPEF*. 1. A decorrere dall'anno 2013 ciascuna regione a Statuto ordinario può, con propria legge, aumentare o diminuire l'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF di base. La predetta aliquota di base è pari allo 0,9 per cento sino alla rideterminazione effettuata ai sensi dell'articolo 2, comma 1, primo periodo. La maggiorazione non può essere superiore: a) a 0,5 punti percentuali per l'anno 2013; b) a 1,1 punti percentuali per l'anno 2014; c) a 2,1 punti percentuali a decorrere dall'anno 2015. 2. Fino al 31 dicembre 2012, rimangono ferme le aliquote della addizionale regionale all'IRPEF delle regioni che, alla data di entrata in vigore del presente decreto, sono superiori alla aliquota di base, salva la facoltà delle medesime regioni di deliberare la loro riduzione fino alla medesima aliquota di base. 3. Resta fermo il limite della maggiorazione di 0,5 punti percentuali, se la regione abbia disposto la riduzione dell'IRAP. La maggiorazione oltre i 0,5 punti percentuali non trova applicazione sui redditi ricadenti nel primo scaglione di cui all'articolo 11 del Testo Unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917; con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze sono stabilite le modalità per l'attuazione del presente periodo. In caso di riduzione, l'aliquota deve assicurare un gettito che, unitamente a quello derivante dagli altri tributi regionali di cui all'articolo 12, comma 2, non sia inferiore all'ammontare dei trasferimenti regionali ai comuni, soppressi in attuazione del medesimo articolo 12. 4. Per assicurare la razionalità del sistema tributario nel suo complesso e la salvaguardia dei criteri di progressività cui il sistema medesimo è informato, le regioni possono stabilire aliquote dell'addizionale regionale all'IRPEF differenziate esclusivamente in relazione agli scaglioni di reddito corrispondenti a quelli stabiliti dalla legge statale. 5. Le regioni, nell'ambito della addizionale di cui al presente articolo, possono disporre, con propria legge, detrazioni in favore della famiglia, maggiorando le detrazioni previste dall'articolo 12 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986. Le regioni adottano altresì con propria legge misure di erogazione di misure di sostegno economico diretto, a favore dei soggetti IRPEF, il cui livello di reddito e la relativa imposta netta, calcolata anche su base familiare, non consente la fruizione delle detrazioni di cui al presente comma. 6. Al fine di favorire l'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'articolo 118, quarto comma, della Costituzione, le regioni, nell'ambito della addizionale di cui al presente articolo, possono inoltre disporre, con propria legge, detrazioni dall'addizionale stessa in luogo dell'erogazione di sussidi, voucher, buoni servizio e altre misure di sostegno sociale previste dalla legislazione regionale. 7. Le disposizioni di cui ai commi 3, 4, 5 e 6 si applicano a decorrere dal 2013. 8. L'applicazione delle detrazioni previste dai commi 5 e 6 è esclusivamente a carico del bilancio della regione che le dispone e non comporta alcuna forma di compensazione da parte dello Stato. In ogni caso deve essere garantita la previsione di cui al comma 3, ultimo periodo. 9. La possibilità di disporre le detrazioni di cui ai commi 5 e 6 è sospesa per le regioni impegnate nei piani di rientro dal deficit sanitario alle quali è stata applicata la misura di cui all'articolo 2, commi 83, lettera b), e 86, della citata legge n. 191 del 2009, per mancato rispetto del piano stesso. 10. Restano fermi gli automatismi fiscali previsti dalla vigente legislazione nel settore sanitario nei casi di squilibrio economico, nonché le disposizioni in materia di applicazione di incrementi delle aliquote fiscali per le regioni sottoposte ai piani di rientro dai deficit sanitari. 11. L'eventuale riduzione dell'addizionale regionale all'IRPEF è esclusivamente a carico del bilancio della regione e non comporta alcuna forma di compensazione da parte dei fondi di cui all'articolo 15».

dizionale regionale di un padre di famiglia con figli a carico. Il D.Lgs. 68/2011 cambia questa situazione e le Regioni potranno considerare i carichi familiari nell'addizionale IRPEF, tramite il riconoscimento di detrazioni regionali per ogni figlio a carico.

La soluzione adottata dal decreto è analoga a quella spagnola, dove alla detrazione statale si aggiunge la detrazione regionale prevista sulla propria quota IRPEF. Sempre sull'addizionale IRPEF si introduce un'altra novità, che riguarda i sistemi regionali di welfare (art. 6, comma 6), consentendo di utilizzare la leva fiscale per agevolare l'effettuazione di certe attività a carattere sociale: la prospettiva è quella di permettere la detraibilità diretta in sede di IRPEF di svariate forme di *bonus* a favore delle famiglie e dei singoli (anziani, buono scuola, disabili ecc.), la cui diffusione è ora ostacolata da forti difficoltà burocratiche. Evitando tutta una serie di complicati passaggi burocratici, si lascerebbero, ad esempio, fin dall'inizio i soldi alle famiglie evitando l'illogico meccanismo "prelievo e poi redistribuzione" delle medesime risorse. Oggi, infatti, il prelievo fiscale confluisce a livello centrale; qui è restituito in piccola parte alla Regione che, attraverso il buono, ne ridà una quota al contribuente che per ottenerlo deve fare istanze e subire controlli burocratici. Il cittadino si ritrova a ricevere indietro una parte di quanto ha pagato in imposte, ridotto però del costo di gestione burocratica di questo transfert. È quindi più semplice consentire alle Regioni di attuare le loro politiche differenziate (come i buoni, che sono calibrati sulle specifiche caratteristiche dei contesti regionali) attraverso (là dove è possibile) detrazioni dall'addizionale regionale IRPEF: il contribuente si tiene in tasca i soldi, li spende nel servizio che vuole (pubblico o privato) e li detrae dalla dichiarazione dei redditi. Si tratta di misure di riduzione del carico fiscale che si ricollegano a un mutamento di prospettiva, che preferisce al circuito prelievo-erogazione di servizi l'autorisposta che i soggetti possono dare alle proprie necessità, innanzitutto tramite le risorse che conservano e che non vengono loro sottratte dal fisco regionale⁵. In questi termini si applica quindi al federalismo fiscale un famoso disposto della Corte costituzionale tedesca per cui il risparmio fiscale viene prima dell'assistenzialismo.

Il decreto contiene altre rilevanti novità, come il principio di territorialità: la compartecipazione IVA sarà legata a quanto effettivamente riscosso sul territorio e non più, come avviene oggi, a quel meccanismo dei consumi ISTAT per cui se in una Regione si realizza un'evasione totale, comunque questa riceve la sua quota di IVA. È poi stabilita la possibilità di ridurre, fino ad azzerarla, l'IRAP, in modo che una gestione regionale avveduta e la lotta agli sprechi possano tradursi in un abbassamento della pressione fiscale.

In definitiva, la razionalizzazione del sistema avviene attraverso una maggiore "tracciabilità" dell'imposizione regionale, permettendo il controllo dell'elettore secondo il principio "vedo-pago-voto". Si tratta di uno schema democratico destinato a offrire nuove possibilità alla tutela fiscale delle famiglie.

5. Cfr. L. Antonini, *Sussidiarietà fiscale: la frontiera della democrazia*, Guerrini e Associati, Milano 2000, pp. 123 ss.

7.6

Un confronto con il sistema del federalismo fiscale spagnolo

È utile, alla luce delle considerazioni esposte, proporre un confronto con il sistema del federalismo fiscale spagnolo.

Nel 1978 con la nuova Costituzione approvata a seguito della caduta del regime franchista, la Spagna ha dato avvio a un processo di decentramento politico e amministrativo che ha trasformato il proprio modello organizzativo da Stato accentratore in Stato delle autonomie, mediante la creazione di diciassette Comunità autonome (*Comunidades Autónomas*, CC.AA.). Il modello previsto dalla Costituzione spagnola per esercitare il diritto all'autonomia ha consentito alle Comunità di scegliere quali competenze assumere tra le materie elencate nell'articolo 148 e di ampliarle, dopo cinque anni, mediante riforma dei propri statuti (comma 2). L'art. 151 ha inoltre offerto l'opzione di assumere competenze più ampie da subito, a fronte di un procedimento "aggravato" di formazione dello statuto.

L'assunzione di competenze è avvenuta pertanto sulla base di due diversi procedimenti: quello ordinario («via lenta», art. 143) e quello straordinario («via rapida», art. 151), dando luogo inizialmente a una ripartizione caratterizzata da asimmetria, in cui si potevano dividere le Comunità in due fattispecie: quelle – Asturie, Aragona, Cantabria, La Rioja, Baleari, Castiglia-León, Castiglia-La Mancha, Murcia, Estremadura e Madrid – che hanno seguito la "via lenta", con basso livello di competenza e quelle con alto livello di competenza.

È importante precisare che a seguito dello sviluppo del processo autonomico, al momento attuale, dopo le revisioni degli statuti di autonomia, si è raggiunto un livello di competenze analogo per tutte le Comunità.

In parallelo al trasferimento di competenze alle Comunità è avvenuta l'evoluzione del loro sistema di finanziamento. All'attuazione del federalismo fiscale ha provveduto la *Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas* (LOFCA), che è stata promulgata nel 1980 (legge 8/1980) e poi modificata, in particolare, dalla legge 3/1996 e dalle leggi 7/2001 e 21/2001.

Il modello di finanziamento ha quindi subito un'evoluzione per tappe: una prima fase che arriva fino all'anno 1986, nella quale le risorse fondamentali di finanziamento erano costituite dalla partecipazione delle Regioni alle entrate statali, mentre le imposte cedute dallo Stato alle Comunità in base all'approvazione della prima legge di cessione di tributi (30/1983) erano secondarie, non ricomprendendo ancora l'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPF), e la decentralizzazione riguardava solo il gettito dei tributi, oltre a competenze di gestione tributaria, ma nessuna competenza normativa.

Una seconda fase va dal 1987 al 1996 e condusse ad attribuire a ciascuna Comunità una compartecipazione territoriale nella misura del 15% del gettito IRPF riscosso nel proprio territorio.

Una terza fase si aprì con l'approvazione di una nuova legge di cessione di tributi (14/1996), quando con riferimento ai tributi si introdussero due importanti novità: la cessione di competenze normative rispetto a tutti i tributi ceduti e l'inclusio-

ne dell'IRPF fra i tributi ceduti. Questo comportò il conferimento di competenze normative sui tributi trasferiti (relative alla fissazione dell'aliquota e all'adozione di agevolazioni sotto forma di deduzioni e/o detrazioni).

Infine, nel 2001 vennero apportate ulteriori modifiche alla LOFCA, ulteriormente valorizzando l'autonomia impositiva delle Comunità autonome⁶.

L'IRPF fa parte del modello di finanziamento delle CC.AA. a partire dal 1994, ma è con la legge 3/1996 (modificativa della LOFCA del 1980) che si stabilisce la cessione parziale dell'IRPF e con la legge 14/1996 che avviene l'ulteriore potenziamento dell'autonomia finanziaria, con l'attribuzione di competenze normative consistenti nella possibilità di variare l'aliquota marginale e adottare deduzioni e detrazioni che incidono sulla quota spettante. Le Comunità possono quindi adottare deduzioni e detrazioni, in particolare per circostanze personali e familiari, per investimenti non imprenditoriali e per taluni oneri (art. 13 della legge 14/1996).

Le Comunità si sono quindi avvalse, a partire dal 1998, della facoltà di operare manovre sulla quota di IRPF loro spettante, in particolar modo scegliendo di adottare varie misure correlate a circostanze personali ma soprattutto alla famiglia. L'analisi delle disposizioni introdotte evidenzia come le Comunità si siano avvalse della potestà normativa loro attribuita⁷. Si dimostra quindi come le possibilità di attuare politiche a sostegno della natalità riconosciute alle Comunità autonome dall'ordinamento spagnolo abbiano ottenuto il gradimento delle istituzioni territoriali, che le hanno adottate e incrementate negli anni successivi alla attribuzione delle loro competenze normative.

Quello appena presentato è un quadro molto diverso da quello attuale italiano, dove alle Regioni non è consentito di attuare una propria politica a favore della famiglia attraverso le proprie imposte, come ad esempio l'addizionale IRPEF, rispetto alla quale si arriva all'assurda situazione – già in precedenza evidenziata – per cui un single paga la stessa addizionale regionale di un padre di famiglia con, ad esempio, cinque figli a carico.

L'esempio spagnolo, che in base al decreto sul fisco regionale è destinato a presentarsi come un modello per l'Italia, mette in evidenza come la possibilità dell'autonomia fiscale, una volta riconosciuta, sia facilmente destinata a tradursi in un circolo virtuoso a favore del riconoscimento dei carichi familiari. Nessuna delle CC.AA. spagnole, infatti, era in un certo senso obbligata a prevedere le misure di riconoscimento dei carichi familiari; tuttavia, una volta che lo Stato ha riconosciuto loro questo potere, esso è stato attuato con intensità, come dimostrano i dati che si sono presentati.

6. Cfr. F. Calzavara, *L'attuazione del federalismo fiscale e le politiche di sostegno alla famiglia: il modello del federalismo spagnolo*, in "Federalismo fiscale", 2, 2009, p. 259.

7. Cfr. al riguardo M. A. Grijalba, *Il finanziamento territoriale in Spagna: dai trasferimenti ai tributi*, Università di Genova, Disefin, Working Paper n. 15, ottobre 2004; L. Antonini, M. Barbero, A. Pin, *La legge organica spagnola sulla finanza delle comunità autonome: spunti utili per il federalismo fiscale italiano*, in "Rivista di Diritto finanziario e Scienza delle Finanze", 1, 2005, pp. 87-122; F. Biagi, *Il modello di federalismo spagnolo alla luce delle riforme del 2001: quali spunti per l'Italia?*, ivi, 1, 2006, pp. 308-55; G. Martini, *I recenti sviluppi del federalismo fiscale in Spagna*, in "Federalismo fiscale", 2, 2007, pp. 181-96.

Per comprendere in modo compiuto il caso spagnolo occorre inoltre anche considerare che dal 2002, a livello statale, sono stati incrementati gli importi del riconoscimento dei carichi familiari, per cui oggi per i figli (di età non superiore a 25 anni ovvero incapaci) il sistema nazionale riconosce detrazioni pari a 1.800 euro per il primo figlio, 2.000 per il secondo, 3.600 per il terzo e 4.100 per il quarto e seguenti (art. 58 della legge 35/2006).

A fronte della cessione di una quota dell'imposta sul reddito alle CC.AA. non si è verificata quindi una riduzione, bensì un aumento delle detrazioni statali per i figli a carico, nonostante che le singole CC.AA. abbiano introdotto sulla loro quota ceduta detrazioni per i figli in alcuni casi molto significative (ad esempio l'Aragona per 500 euro).

Dall'esame del caso spagnolo emerge quindi un circolo virtuoso dell'autonomia che ha giocato a favore del riconoscimento dei carichi familiari, con l'esito di una situazione complessiva ben diversa da quella italiana, dove a favore del riconoscimento dei carichi familiari è prevista solo a livello statale una detrazione limitata, anche se poi il sistema si basa su una pluralità di trasferimenti e di erogazioni, peraltro difficilmente mappabili, statali, regionali e locali.

Le prospettive che con il federalismo fiscale si aprono al nostro paese sono quindi molto significative, soprattutto a fronte dei ritardi accumulati negli anni dal livello statale centrale, e potrebbero davvero essere all'origine di un analogo circolo virtuoso dove si sviluppano sistemi tributari regionali e locali maggiormente attenti alla considerazione di quel *favor familiae* cui si uniforma la nostra Carta costituzionale.

Non deve, infine, preoccupare più di tanto la circostanza per cui potranno esistere realtà regionali dove vi è una maggiore tutela integrativa (rispetto a quella base statale) della famiglia. Come ha più volte evidenziato la Corte costituzionale spagnola, il principio di eguaglianza non coincide con quello di uniformità. In ogni caso, proprio l'esempio spagnolo conferma la possibilità di un circolo virtuoso che si instaura tra principio autonomista e *favor familiae*, che è proprio la prospettiva indicata dal ricordato art. 2 della nuova legge delega sul federalismo fiscale.

Bozza di Piano nazionale per la famiglia

L'alleanza italiana per la famiglia

*(Testo licenziato dall'Assemblea dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia
il 23 giugno 2011
e illustrato in Consiglio dei Ministri il 22 luglio 2011)*

Indice

1. **L'urgente necessità di un quadro organico e di medio termine delle politiche familiari in Italia**
2. **Il percorso di adozione del Piano**
3. **I principi ispiratori**
4. **Le priorità del Piano**
5. **Gli interventi**

Parte 1. Equità economica distinta in: fiscalità generale (IRPEF, deduzioni, detrazioni, assegni, altre integrazioni di reddito), tributi locali (ICI, TARSU, tasse di scopo ecc.), tariffe (utenze urbane); revisione dell'ISEE

Azioni:

L'equità fiscale generale

1.1.a – Aumento degli assegni al nucleo familiare

1.1.b – Aumento delle detrazioni IRPEF

1.2 – Il Fattore Famiglia

L'equità nei tributi locali e nelle tariffe locali

1.3 – Riforma dei sistemi tributari e tariffari locali

1.4 – Accesso familiare a taluni servizi con costi fissi

Revisione dell'ISEE

1.5 – Revisione dell'ISEE

Parte 2. Politiche abitative per la famiglia

Azioni:

2.1 – Agevolazioni ed incentivi per la realizzazione di nuove abitazioni

2.2 – Politiche di accesso alla casa con affitti sostenibili

2.3 – Misure di sostegno per l'accesso alla casa delle giovani coppie

2.4 – Incentivi per l'affitto a giovani coppie e a famiglie immigrate delle case non in uso nelle aree rurali

Parte 3. Lavoro di cura familiare: servizi per la prima infanzia, congedi, tempi di cura e interventi sulla disabilità e non autosufficienza

Azioni:

3.1 – Servizi per l'infanzia e l'adolescenza

- 3.1.a – Sostegno alla maternità delle gestanti in difficoltà e delle madri sole
- 3.1.b – Potenziamento della rete dei servizi socio-educativi per la prima infanzia
- 3.1.c – Sviluppo di nidi aziendali
- 3.2 – Famiglie con preadolescenti (6-11 anni) e adolescenti (12-16 anni)
- 3.2.a – Definizione di un patto educativo tra scuola e famiglia (fascia 6-16)
- 3.2.b – Sviluppo di servizi specifici per genitori di figli minori, per l'affido e l'adozione
- 3.2.c – Sensibilizzazione dei mass media
- 3.3 – Tempi di cura
- 3.3.a – Aumento del contributo economico per congedo di maternità
- 3.3.b – Rafforzamento del congedo di maternità per le lavoratrici parasubordinate e autonome
- 3.3.c – Aumento della durata del congedo di maternità in caso di parto plurigemellare o di partoriente pluripara
- 3.3.d – Aumento del contributo economico per congedo parentale ed estensione dello stesso ai lavoratori parasubordinati o autonomi
- 3.3.e – Congedo di cura familiare
- 3.3.f – Sostegno economico generalizzato alla maternità a carattere residuale
- 3.3.g – Flessibilizzazione dei congedi parentali e di cura familiare
- 3.3.h – Nuove misure a sostegno della flessibilità di orario (art. 9 legge 53/2000)
- 3.3.i – Attività di sensibilizzazione sul tema dei tempi e orari delle città
- 3.3.l – Istituzione di un coordinamento nazionale delle politiche temporali
- 3.4 – Sostegni ai costi di educazione dei figli
- 3.4.a – Sostegni ai costi di educazione dei figli
- 3.5 – Misure di sostegno al lavoro di cura delle assistenti familiari private
- 3.5.a – Misure di sostegno al lavoro di cura delle assistenti familiari private
- 3.6 – Lavoro di cura mirato alle famiglie con disabili e anziani non autosufficienti
- 3.6.a – Lavoro di cura mirato alle famiglie con disabili e anziani non autosufficienti: servizi *domus oriented* destinati all'anziano o disabile
- 3.6.b – Lavoro di cura mirato alle famiglie con disabili e anziani non autosufficienti: interventi *family centred* o destinati ai *carers*
- 3.6.c – Lavoro di cura mirato alle famiglie con disabili e anziani non autosufficienti: interventi *community oriented*

Parte 4. Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro

Azioni:

- 4.1 – Rafforzare le competenze dei Comitati unici di garanzia per le pari opportunità
- 4.2 – Incentivare l'imprenditoria nel settore della cura
- 4.3 – Forme di audit per la conciliazione tra famiglia e lavoro
- 4.4 – Voucher familiare: un titolo di accesso per un complesso di servizi familiari con prestazioni accessorie
- 4.5 – Welfare aziendale *family friendly*

Parte 5. Privato sociale, terzo settore e reti associative familiari

Azioni:

- 5 – Sostegno delle organizzazioni del privato sociale, del terzo settore e delle reti associative familiari

Parte 6. Servizi consultoriali e di informazione (consultori, mediazione familiare, centri per le famiglie)

Azioni:

- 6.1 – Potenziamento e riorganizzazione dei consultori familiari
- 6.2 – Progetti sperimentali tesi a diffondere e riorganizzare i centri per le famiglie
- 6.3 – Riorganizzazione degli sportelli di informazione per le famiglie

Parte 7. Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Azioni:

- 7.1 – Servizi informativi per le famiglie immigrate
- 7.2 – Misure residenziali per le famiglie immigrate
- 7.3 – Corsi di lingua italiana per immigrati
- 7.4 – Collegamenti con le reti associative familiari italiane
- 7.5 – Attivazione di spazi consultoriali per le donne immigrate

Parte 8. Alleanze locali per la famiglia

Parte 9. Monitoraggio delle politiche familiari

6. Le risorse

Appendice. Note tecniche

I
L'URGENTE NECESSITÀ DI UN QUADRO ORGANICO
E DI MEDIO TERMINE DELLE POLITICHE FAMILIARI IN ITALIA

L'Italia, contrariamente ad altri paesi europei, non ha sinora avuto un Piano nazionale di politiche familiari, inteso come un quadro organico e di medio termine di politiche specificatamente rivolte alla famiglia, cioè aventi la famiglia come destinatario e come soggetto degli interventi. Hanno largamente prevalso interventi frammentati e di breve periodo, di corto raggio, volti a risolvere alcuni specifici problemi delle famiglie senza una considerazione complessiva del ruolo che esse svolgono nella nostra società, oppure si sono avuti interventi che solo indirettamente e talvolta senza una piena consapevolezza hanno avuto (anche) la famiglia come destinatario.

In particolare, sono state largamente sottovalutate le esigenze delle famiglie con figli, per cui al centro del presente Piano viene collocata la politica familiare secondo la definizione dell'OCSE: «Family policies are defined as those policies that increase resources of households with dependent children; foster child development; reduce barriers to having children and combining work and family commitments; and promote gender equity in employment opportunities» («Si definiscono politiche per la famiglia quelle che aumentano le risorse dei nuclei familiari con figli a carico; favoriscono lo sviluppo del bambino; rimuovono gli ostacoli ad avere figli e alla conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare; e promuovono pari opportunità nell'occupazione»).

Ciò non significa ignorare le esigenze delle varie forme di unione/convivenza che oggi emergono, anche e soprattutto come portato delle sfide di una società incerta e rischiosa, nella quale le relazioni sociali e familiari si fanno più fragili, provvisorie, bisognose di reti di sostegno attraverso nuovi intrecci fra le persone che compongono il nucleo familiare e l'esterno, cioè le reti informali e i servizi disponibili sul territorio. In ogni caso, per quanto riguarda la distinzione tra famiglie legali e famiglie di fatto, essa vale quando sia necessaria l'osservanza dei requisiti *ex art. 29* della Costituzione per motivi di carattere giuridico, fiscale e amministrativo, oltre che per ragioni di efficacia ed equità sociale, mentre in linea generale gli interventi proposti dal

Piano si applicano a tutte le forme familiari che si trovino in condizioni di bisogno meritevoli di tutela pubblica.

I motivi per cui l'Italia non ha sinora espresso una coerente ed efficace politica di sostegno e promozione della famiglia sono stati ben documentati dai lavori della Commissione Affari Sociali della Camera dei Deputati che ha redatto un corposo Rapporto sugli interventi legislativi, e i loro esiti (positivi e fallimentari), approvati nelle ultime legislature in materia di politica familiare. Tale Rapporto – *Indagine conoscitiva sulle condizioni sociali delle famiglie in Italia* (2007, di cui sarebbe qui superfluo sintetizzare i risultati) – è stato quanto mai eloquente nell'indicare l'esigenza di imprimere una nuova svolta a questo campo di azioni.

D'altra parte, è ormai una opinione largamente condivisa, e scientificamente accertata, che, all'interno della Unione Europea, l'Italia si caratterizzi per alcuni profondi squilibri sociali e demografici che hanno al loro centro, come *causa* e come *effetto* al contempo, le difficoltà di fare famiglia e avere figli, la mancanza di equità fiscale, la crescente fragilità delle reti familiari.

Vi è un unanime consenso sul fatto che tali squilibri richiedono di essere affrontati in maniera sistematica, con chiarezza di obiettivi, specifici criteri di azione, nonché risorse e strumenti adeguati.

Da parte degli studiosi si sottolinea che occorre passare da politiche indirette e implicite a politiche dirette ed esplicite per favorire non solo le tutele giuridiche dei soggetti della vita familiare, ma anche la promozione della famiglia come soggetto sociale di primario interesse pubblico per la rilevanza delle funzioni sociali che essa svolge, in particolare ai fini della umanizzazione delle persone e della coesione sociale.

L'importanza del Piano risulta ancor più evidente a seguito della crisi economico-finanziaria scoppiata nel settembre 2008 su scala mondiale. La famiglia è stata chiamata a svolgere funzioni sociali di sostegno delle persone ancor di più che in passato. E tuttavia, se certamente bisogna prendere atto che la famiglia è stata nel passato, e ancor oggi è, un fondamentale ammortizzatore sociale, non ne consegue che essa debba sopportare i costi di una crisi globale che mette in scacco lo Stato sociale. Al contrario, il Piano intende esprimere linee di intervento che considerano la famiglia quale soggetto sociale su cui investire per il futuro del Paese, in termini di valorizzazione delle sue funzioni di coesione sociale ed equità fra le generazioni.

L'urgenza di un Piano nazionale di politiche familiari viene peraltro a collocarsi nell'orizzonte delle nuove politiche auspicate dall'Unione Europea che, con la Comunicazione della Commissione UE intitolata *Promuovere la solidarietà fra le generazioni* del maggio 2007 (Brussels, 10.5.2007 – COM(2007) 244 final) ha esplicitamente indicato la necessità di promuovere politiche pubbliche di sostegno alla vita familiare e, in concreto, ha lanciato la piattaforma della "Alleanza Europea per le Famiglie" (Nota del Consiglio della UE del 23 maggio 2007). Il Piano nazionale dell'Italia, in sintonia con queste indicazioni, si configura come programma di *Alleanza italiana per la famiglia*.

Due avvertenze generali. (i) Il Piano intende formulare proposte in un quadro organico, avvertendo che le singole misure potranno essere prese a breve, medio o lungo termine a seconda delle necessità e delle risorse disponibili. (ii) Poiché le competenze in materia di politiche familiari sono in corso di modificazione a seguito dell'attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione e della riforma in senso federale dello Stato italiano, si tratterà di specificare via via quali misure potranno e dovranno essere messe in capo alle istituzioni secondo i vari livelli territoriali, nel quadro di uno Stato sociale plurale, sussidiario e societario, che tenga conto anche della necessità di assicurare i livelli essenziali di prestazione su scala nazionale.

2

IL PERCORSO DI ADOZIONE DEL PIANO

La legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) prevede, all'art. 1, comma 1251, l'elaborazione di un Piano nazionale per la famiglia «che costituisca il quadro conoscitivo, promozionale e orientativo degli interventi relativi all'attuazione dei diritti della famiglia»; a sua volta il regolamento istitutivo dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia, adottato con DPCM 10 marzo 2009, n. 43, stabilisce che l'Osservatorio stesso fornisca supporto al Dipartimento per le politiche della famiglia ai fini della predisposizione del Piano di cui alla norma sopra citata.

Muovendosi in tale quadro di riferimento, il Comitato tecnico-scientifico dell'Osservatorio ha elaborato un documento base preparatorio, e nel contempo l'Assemblea dell'Osservatorio, appositamente articolatasi in gruppi di lavoro tematici, ha formulato le proprie proposte. Tale materiale, unitamente ai documenti prodotti autonomamente da alcune componenti dell'Osservatorio, ha fornito la base di discussione per la Conferenza nazionale della famiglia, svoltasi a Milano nel novembre 2010.

A seguito di quanto emerso dai lavori della Conferenza, l'Osservatorio ha rielaborato il documento base redigendo una proposta di Piano che, previa intesa in Conferenza unificata Stato-Regioni-Autonomie locali, è deliberato dal Consiglio dei Ministri ed adottato con Decreto del Presidente della Repubblica.

3

I PRINCIPI ISPIRATORI

Questo Piano propone innovazioni stabili e strutturali di medio-lungo periodo che si ispirano innanzitutto ai principi dell'ordinamento costituzionale italiano ampliandone la portata nell'ottica di una politica familiare all'avanguardia nel panorama europeo. Il Piano è ispirato ai seguenti principi:

3.1. *Cittadinanza sociale della famiglia.* Si promuovono interventi che favoriscono la costituzione e lo sviluppo della famiglia come soggetto sociale avente diritti propri, integrati con i diritti individuali, in rapporto alle funzioni sociali svolte dal nucleo familiare (secondo il dettato degli artt. 2, 3, 29, 30, 31 della Costituzione).

3.2. *Politiche esplicite sul nucleo familiare.* Gli interventi sono mirati, per quanto possibile, sulla famiglia come luogo della solidarietà relazionale fra coniugi e fra generazioni. Alcuni di questi interventi vanno alle persone come soggetti individuali di diritti (per es. il nido per il bambino, l'assistenza domiciliare al disabile o all'anziano non autosufficiente) e pertanto non richiedono un riferimento al legame di coppia (non richiedono il requisito del matrimonio dei genitori del bambino che va al nido o della persona da assistere). Altri interventi, invece, riguardanti l'imposizione fiscale sul reddito familiare complessivo, ossia benefici o vantaggi concessi sulla base del reddito familiare totale, a legislazione vigente, richiedono il riferimento all'esistenza di un vincolo legale nella coppia di riferimento, perché, in assenza di tale vincolo e degli obblighi reciproci di coppia che esso comporta, sarebbero possibili comportamenti fraudolenti o si darebbero per presupposte assunzioni di responsabilità che, di fatto, potrebbero non avere luogo.

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

3.4. *Equità sociale verso la famiglia.* Nel prelievo fiscale e nell'allocazione delle risorse, specie per via redistributiva (fiscalità), è necessario utilizzare un criterio universalistico di equità nei confronti del "carico familiare complessivo" (numerosità dei componenti e loro condizioni di età e salute). Una attenta considerazione è svolta in relazione al processo di attuazione del federalismo fiscale, dal momento che la legge delega n. 42/2009 espressamente prevede (art. 2) un riferimento importante al *favor familiae* dal punto di vista del federalismo fiscale.

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

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

3.7. *Welfare familiare sostenibile e abilitante.* L'obiettivo è di promuovere un welfare familiare che sia compatibile con le esigenze di sviluppo del Paese, il quale richiede politiche di capacitazione (*empowerment*) delle famiglie anziché di mero assistenzialismo. Il welfare italiano è ancora di vecchio stampo, cioè risarcitorio, ossia un modello che mira a migliorare le *condizioni di vita* delle famiglie più bi-

sognose senza attivare circuiti societari (tra Stato, mercato, terzo settore, privato sociale e famiglie) capaci di farle uscire dallo stato di bisogno. Occorre muovere passi decisi verso un welfare abilitante, che incida sulle *capacità di vita* dei portatori di bisogni facendo leva proprio sulla capacità di iniziativa sociale ed economica delle famiglie. Tutto ciò richiede interventi che generino, anziché consumare capitale sociale, nelle sue varie forme, primarie e secondarie, ossia di legame interno (*bonding*), poi di connessioni associative tra “pari” (*bridging*) e ancora di tipo reticolare fra attori sistemici (Stato, mercato, terzo settore, famiglie e reti informali) che operano a differenti livelli di intervento (capitale sociale *linking*, per esempio fra organizzazioni di secondo livello e organizzazioni di primo livello o reti informali).

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

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

4

LE PRIORITÀ DEL PIANO

Per quanto riguarda le priorità, il Piano individua tre aree di intervento urgente:

- I) le famiglie con minori, in particolare le famiglie numerose (sono tali, in Italia, le famiglie con 3 figli o più, essendo l'ampiezza media della famiglia pari a 2,4 componenti al 1° gennaio 2011). In tale ambito le azioni del presente Piano si raccordano con quanto previsto nel Terzo Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, adottato con DPR 21 gennaio 2011 (G.U. n. 106 del 9 maggio 2011);
- II) le famiglie con disabili o anziani non autosufficienti;
- III) le famiglie con disagi conclamati sia nella coppia, sia nelle relazioni genitori-figli, che richiedono sostegni urgenti.

Nei confronti di tutte le famiglie vale il principio secondo cui l'intervento non deve essere puramente assistenziale, ma di capacitazione (*empowerment*) delle potenzialità di partecipazione delle persone e delle famiglie agli interventi predisposti.

5
GLI INTERVENTI

Gli interventi sono articolati in “Parti”, che contengono i tratti salienti delle azioni proposte, poi esplicitate ed illustrate in apposite schede.

Le schede comprendono sei punti:

1. denominazione dell’azione, che descrive in modo sintetico la tipologia dell’intervento;
2. area di riferimento delle politiche familiari, dove si fa riferimento ai sette filoni di intervento (equità economica, fiscale, tributaria e revisione dell’ISEE; politiche abitative; lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza; pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro; reti associative familiari; servizi consultoriali, consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia; immigrazione, sostegno alle famiglie immigrate);
3. soggetti promotori dell’azione, dove si indicano i soggetti istituzionali titolari dell’iniziativa;
4. risorse finanziarie, articolate in ordinarie e straordinarie;
5. tipologia dell’azione, intesa come normativa, servizio istituzionale, progetto pilota, altre attività progettuali;
6. descrizione sintetica dell’attività.

Parte 1

Equità economica distinta in: fiscalità generale (IRPEF, deduzioni, detrazioni, assegni, altre integrazioni di reddito), tributi locali (ICI, TARSU, tasse di scopo ecc.), tariffe (utenze urbane); revisione dell’ISEE

L’equità fiscale verso la famiglia è un tema complesso non solo in ragione dei criteri costituzionali che deve rispettare, e non solo a motivo della distribuzione della spesa sociale italiana sbilanciata sul lato assistenziale, ma anche perché non può essere raggiunta con una sola misura. Essa richiede l’adozione di una pluralità di misure che debbono essere composte fra loro.

Configurare l’equità fiscale per le famiglie è un compito urgente. Tuttavia, esso può e deve essere affrontato in maniera graduale, stanti i vincoli di bilancio e la configurazione della spesa sociale dello Stato italiano, fino ad ottenere un sistema ottimale dal punto di vista equitativo. Si prospettano qui tre fasi progressive di misure.

L’equità fiscale generale

A brevissimo termine (entro 1 anno), l’equità fiscale viene affrontata migliorando le misure riguardanti gli assegni al nucleo familiare e detrazioni fiscali (cui vanno ad ag-

giungersi altre integrazioni di reddito per le situazioni specifiche contemplate nelle altre voci del Piano). Tale misura avrà uno sviluppo a breve termine nell'unificazione dei trasferimenti monetari per la cura dei figli in un assegno unico. In via sperimentale, si partirà con l'applicazione del Fattore Famiglia con un primo intervento per i soli redditi medio-bassi e ai carichi familiari, con una base di calcolo per la *no tax area* più bassa rispetto a quanto previsto a regime e limitando l'imposta negativa in presenza di incapienza. Agendo per gradini si arriverà a regime in 4-5 anni. Opportune clausole di salvaguardia possono impedire che nella fase iniziale alcune nicchie (ad esempio le famiglie numerose hanno già un potenziale riconoscimento dell'incapienza fino a 1.200 euro) possano avere dei contraccolpi negativi. Con un percorso diverso, a breve termine (entro 2-3 anni), potrà essere introdotto il regime delle Deduzioni Familiari Corrette (DFC), e, a medio termine (entro 5 anni), il sistema del Quoziente Familiare Pesato (QFP), mentre a livello regionale potrebbe essere adottato un assegno regionale familiare aggiuntivo per carichi di famiglia. In ogni caso, la addizionale regionale IRPEF dovrà tenere conto dei carichi familiari nell'ambito della attuazione del federalismo fiscale.

Adozione del Fattore Famiglia

Il Fattore Famiglia è uno strumento che, inserito in una proposta più ampia di riforma fiscale, supera i limiti dei vari sistemi di imposizione fiscale proposti sinora, non ultimo il quoziente familiare, ed è tale da dare piena equità al prelievo fiscale. Tale proposta risponde all'obiettivo di equità orizzontale, di semplificazione normativa anche in ambito di sostituto di imposta, e si prospetta in un'ottica sussidiaria e non redistributiva.

Il limite di reddito della persona ritenuta a carico viene aggiornato ai valori attuali e pari alla soglia di povertà relativa. Il reddito del familiare a carico, quando inferiore alla soglia, va a diminuire la *no tax area*.

Per un'analisi più approfondita, cfr. nota tecnica in *Appendice*.

Assegni familiari

Il sistema attuale è da rivedere tramite un sistema che sia integrativo alla fiscalità, con il riconoscimento ed il recupero dell'incapienza. In tal modo il sistema fiscale e degli assegni familiari risulta integrato e coordinato.

Il Fattore Famiglia risolve il problema dell'incapienza, con la tassazione negativa, ma non interviene nel campo degli assegni familiari che devono quindi essere valutati a parte, seppur in un'ottica globale di coordinamento fisco-assegni. Gli assegni familiari dovrebbero essere estesi anche ai lavoratori autonomi. Unificazione (ANF e AF) quindi del sistema attuale e sua universalizzazione (estensione a tutte le famiglie con figli e/o coniuge a carico). Gli assegni devono essere elargiti fintantoché i figli risultano a carico secondo la normativa fiscale.

AZIONE N. 1.1.a
Aumento degli assegni al nucleo familiare

Area di riferimento delle politiche familiari

- X Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
 Politiche abitative
 Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
 Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
 Reti associative familiari
 Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
 Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Governo

Risorse finanziarie: X Ordinarie
 Straordinarie

Tipologia dell'azione: X Normativa
 Servizio istituzionale
 Progetto pilota
 Altra attività progettuale

Descrizione

- Aumento e riforma degli assegni attuando una regolare progressività eliminando gli scaglioni che determinano drastiche riduzioni degli assegni a fronte di piccoli aumenti di reddito;
- nei nuclei in cui vi siano minimo tre figli, erogazione degli assegni anche ai figli di età compresa tra 18 e 21 anni qualora studenti o apprendisti;
- estensione dell'area dei beneficiari degli assegni al nucleo familiare mediante l'elevazione del tetto di reddito fino al quale si percepiscono gli assegni.

AZIONE N. 1.1.b
Aumento delle detrazioni IRPEF

Area di riferimento delle politiche familiari

- X Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
 Politiche abitative

Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
 Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
 Reti associative familiari
 Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
 Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Governo

Risorse finanziarie: X Ordinarie
 Straordinarie

Tipologia dell'azione: X Normativa
 Servizio istituzionale
 Progetto pilota
 Altra attività progettuale

Descrizione sintetica

- Abbattimento del prelievo finale del fisco mediante l'aumento delle detrazioni di imposta per lavoro, pensione e famiglia per i redditi medi e bassi;
- aumento delle detrazioni per ogni figlio portatore di handicap e, nel caso di contribuenti con più di tre figli a carico, per ciascun figlio a partire dal primo;
- messa a regime della detrazione per la frequenza agli asili nido per le spese documentate sostenute dai genitori per il pagamento di rette relative alla frequenza di asili nido, elevando l'importo complessivo per ogni figlio;
- aumento al 20% della detrazione per le spese sostenute per gli addetti all'assistenza personale nei casi di non autosufficienza nel compimento degli atti della vita quotidiana, aumentando anche il tetto di reddito complessivo (si può ipotizzare un tetto di circa 40-45.000 euro);
- elevazione al 20% della detrazione relativa al canone di locazione corrisposto per l'alloggio degli studenti universitari fuori sede.

AZIONE N. 1.2
Il Fattore Famiglia

Area di riferimento delle politiche familiari

X Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
 Politiche abitative

Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
 Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
 Reti associative familiari
 Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
 Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Governo

Risorse finanziarie: X Ordinarie
 X Straordinarie

Tipologia dell'azione: X Normativa
 Servizio istituzionale
 Progetto pilota
 Altra attività progettuale

Descrizione

Stabilito un livello minimo di reddito non tassabile (base), esso viene moltiplicato per un fattore proporzionale al carico familiare: coniuge e figli a carico più situazioni che contribuiscono ad appesantire l'economia familiare, quali la disabilità, la non autosufficienza, la monogenitorialità, la vedovanza ecc. Il fattore proporzionale al carico familiare è appunto il Fattore Famiglia, il livello minimo di reddito non tassabile, la base, è pari alla soglia di povertà relativa calcolata annualmente dall'ISTAT. Il prodotto che si ottiene è la *no tax area*, all'interno della quale l'aliquota da applicare per le imposte è pari a zero. Superata la *no tax area*, si applicano le aliquote progressive normalmente previste. Nei casi di incapacienza, dove la *no tax area* risulta superiore al reddito, si applica una tassazione negativa che corrisponde ad un assegno erogato alla famiglia incapiente pari all'aliquota minima applicata alla differenza tra *no tax area* e reddito.

La scala di equivalenza, che costituisce in sostanza il Fattore Famiglia, fa riferimento al costo dei figli e del coniuge a carico, al costo delle situazioni particolari quali la non autosufficienza, la disabilità, la monogenitorialità e ad eventuali parametri che si possono inserire per meglio quantificare il carico familiare. Altri fattori sociali, economici ed ambientali possono essere facilmente gestiti e sommati al fattore famiglia. Questo renderebbe lo strumento facilmente adattabile alle diverse situazioni reddituali (lavoro dipendente, autonomo) e alle situazioni locali per un facile utilizzo anche in ambito di federalismo fiscale.

L'equità nei tributi locali e nelle tariffe locali

AZIONE N. 1.3
Riforma dei sistemi tributari e tariffari locali

Area di riferimento delle politiche familiari

- X Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
 Politiche abitative
 Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
 Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
 Reti associative familiari
 Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
 Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Governo, Regioni, Enti locali

Risorse finanziarie: X Ordinarie
 X Straordinarie

Tipologia dell'azione: X Normativa
 Servizio istituzionale
 Progetto pilota
 Altra attività progettuale

Descrizione

- Adozione di sistemi di imposizione tributaria locale e sistemi di tariffazione locale *family friendly*;
- promozione di accordi affinché gli enti locali, nella misura in cui ne hanno competenza, applichino criteri di equità verso la famiglia per quanto riguarda le imposte sugli immobili, le tasse per lo smaltimento dei rifiuti, le tariffe o le agevolazioni tariffarie per utenze urbane (energia elettrica, acqua e gas, telefono), i servizi urbani (trasporti) e altre tariffe (per es. per servizi integrativi scolastici) introducendo un sistema di imposizione e di tariffazione che utilizzi un indice di equità familiare che tenga conto del numero dei componenti della famiglia, ponderato in base al rapporto tra percettori di reddito e membri a carico.

AZIONE N. 1.4
Accesso familiare a taluni servizi con costi fissi

Area di riferimento delle politiche familiari

- X Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
 Politiche abitative
 Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
 Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
 Reti associative familiari
 Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
 Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Enti locali

Risorse finanziarie: X Ordinarie
 Straordinarie

Tipologia dell'azione: X Normativa
 Servizio istituzionale
 Progetto pilota
 Altra attività progettuale

Descrizione

Fruizione familiare dei servizi pubblici erogati a livello locale (servizi di trasporto, accesso a servizi sportivi: ad es. piscine ecc.) i cui costi sono già sostenuti dall'ente pubblico prevedendo "tariffe familiari di ingresso" (costo per le famiglie pari al costo di fruizione di due adulti e gratuità per tutti i figli a carico della famiglia).

Revisione dell'ISEE

Per un'analisi più approfondita, cfr. nota tecnica in *Appendice*.

AZIONE N. 1.5
Revisione dell'ISEE

Area di riferimento delle politiche familiari

- X Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
 Politiche abitative

Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
 Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
 Reti associative familiari
 Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
 Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Governo, Regioni, Enti locali

Risorse finanziarie: X Ordinarie
 X Straordinarie

Tipologia dell'azione: X Normativa
 X Servizio istituzionale
 Progetto pilota
 Altra attività progettuale

Descrizione

È generalmente riconosciuto che il metodo di calcolo dell'ISEE (Indicatore della situazione economica equivalente) può, in determinate situazioni, risultare rigido e la scala di equivalenza sottostimata. Questo può provocare situazioni di iniquità soprattutto per famiglie con tanti componenti e anche in presenza di situazioni di disabilità e non autosufficienza.

Prendendo spunto dall'analisi della situazione attuale, ci si focalizza fondamentalmente su quattro obiettivi:

1. individuare una scala di equivalenza che sia il più possibile coerente con i dati statistici che fotografano la realtà attuale, con particolare riguardo ai figli, che sono il nostro futuro, e alle situazioni di non autosufficienza;
2. proporre soluzioni per individuare la situazione economica della famiglia nel modo più oggettivo possibile, cercando altresì di limitare gli effetti negativi dovuti alle elusioni ed evasioni facilitando i controlli;
3. permettere una flessibilità di intervento per meglio adattare lo strumento ISEE alle singole realtà;
4. valorizzare e rafforzare il sistema di monitoraggio, analisi e controllo, ai fini di consentire, anche con il supporto di sperimentazioni mirate, l'avvio di un processo di miglioramento continuo dello strumento ISEE e della sua applicazione.

Parte 2
Politiche abitative per la famiglia

La politica della casa influenza notevolmente la creazione di nuove famiglie e il loro sviluppo. È necessario intervenire con una programmazione territoriale che favorisca l'edilizia pubblica e convenzionata con assegnazioni prioritarie alle giovani coppie. È importante che il problema della casa sia affrontato in un'ottica intergenerazionale, cioè pensando la casa come il luogo che riveste spazialmente una famiglia e viene abitualmente considerato come un patrimonio che una generazione lascia alla successiva.

In concreto, si prevedono le seguenti azioni.

AZIONE N. 2.1
Agevolazioni ed incentivi
per la realizzazione di nuove abitazioni

Area di riferimento delle politiche familiari

- | | |
|---|---|
| | Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE |
| X | Politiche abitative |
| | Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza |
| | Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro |
| | Reti associative familiari |
| | Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia) |
| | Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate) |

Soggetti promotori dell'azione: Governo, Regioni, Enti locali

Risorse finanziarie:

	Ordinarie
X	Straordinarie

Tipologia dell'azione:

X	Normativa
X	Servizio istituzionale
	Progetto pilota
	Altra attività progettuale

Descrizione

- In materia di oneri di urbanizzazione e di costo delle aree per chi costruisce riservando una quota di alloggi da destinare alla locazione o futura vendita a favore di giovani coppie (sposate da meno di due/tre anni) e di età inferiore a 35/40 anni;

- incentivi alla predisposizione di abitazioni che tengano conto degli spazi necessari ad una famiglia che cresce o ad una famiglia “allargata” che si prende cura dei genitori o parenti anziani; programma della casa che cresce con la famiglia; programma casa solidale (la possibilità di avere una casa in prossimità di parenti stretti, in particolare tra figli e genitori anziani);
- incentivare l’attuazione del “Piano casa”, di cui all’articolo 11, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 – attuativo di quanto previsto dal decreto 22 aprile 2008, pubblicato sulla G.U. 24 giugno 2008, n. 146 – nell’ambito del quale sono previste priorità sia per la locazione che per l’acquisto di abitazioni anche per le giovani coppie a basso reddito.

AZIONE N. 2.2

Politiche di accesso alla casa con affitti sostenibili

Area di riferimento delle politiche familiari

- Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell’ISEE
- X Politiche abitative
- Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
- Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
- Reti associative familiari
- Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
- Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell’azione: Governo, Regioni, Enti locali

Risorse finanziarie:

	Ordinarie
X	Straordinarie

Tipologia dell’azione:

X	Normativa
X	Servizio istituzionale
	Progetto pilota
	Altra attività progettuale

Descrizione

Per dare risposte di lungo periodo al bisogno abitativo delle famiglie, che non rientrano nei limiti di reddito stabiliti per l’assegnazione di alloggi a canone sociale si sostengono azioni volte a realizzare alloggi con affitti sostenibili supportando quella fascia di famiglie che non ha possibilità di accedere all’edilizia

agevolata, ma che nel contempo non soddisfa i requisiti per l'accesso all'edilizia pubblica. I comuni possono intervenire attivamente mettendo a disposizione le aree; intervenendo con agevolazioni sugli immobili, prevedendo premi di cubatura o perequazioni.

Necessità di fornire una risposta in termini di alloggi in affitto a canoni sociali o calmierati sia per i nuclei che hanno i requisiti per un alloggio pubblico, ai quali l'esiguità del comparto non riesce a dare risposta, né il fondo sociale può sostenere, sia per quelli che non hanno tali requisiti, per i quali non c'è compatibilità con gli attuali canoni del mercato privato. Questo può avvenire attraverso il rilancio dell'edilizia sociale sia attraverso interventi di edilizia sovvenzionata che forme di *social housing*, con risorse integrate pubbliche e private, rispetto al quale il ruolo dei Comuni è fondamentale in vari passaggi, in primo luogo mettendo a disposizione le aree.

Revisione della legge 431/98 in modo tale da introdurre un sistema di regole che riporti l'equilibrio nel mercato della locazione privata, introducendo un regime unico di locazione, una fiscalità di vantaggio che promuove contratti a canone concordato, una durata contrattuale certa e un sistema sanzionatorio nei confronti del locatore per patti contrari alla legge.

La problematica abitativa, inoltre, deve tener presente [*sic*] le nuove esigenze dettate dai cambiamenti demografici (invecchiamento popolazione), dai soggetti che si separano o divorziano e dagli immigrati. Quest'ultimo aspetto (immigrati) ha un valore particolare, in quanto significa salvaguardare il principio dell'unità familiare, sia per ottenere il permesso di soggiorno che per il ri-congiungimento familiare.

Si propone altresì di incentivare l'attuazione del "Piano casa", di cui all'articolo 11, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 – attuativo di quanto previsto dal decreto 22 aprile 2008, pubblicato sulla G.U. 24 giugno 2008, n. 146 – nell'ambito del quale sono previste priorità sia per la locazione che per l'acquisto di abitazioni anche per le giovani coppie a basso reddito.

AZIONE N. 2.3 Misure di sostegno per l'accesso alla casa delle giovani coppie

Area di riferimento delle politiche familiari

- X Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
- X Politiche abitative
- Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza

Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
 Reti associative familiari
 Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
 Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Governo, Regioni, Enti locali

Risorse finanziarie: Ordinarie
 X Straordinarie

Tipologia dell'azione: X Normativa
 X Servizio istituzionale
 Progetto pilota
 Altra attività progettuale

Descrizione

Incentivi fiscali e normativi per i seguenti programmi e misure di sostegno:

- mutui agevolati alle coppie sposate da meno di due/tre anni per l'acquisto della prima casa;
- priorità nel rilascio delle autorizzazioni edilizie finalizzati a favorire l'inse-diamento di coppie giovani;
- prestiti sull'onore per mutui alle giovani coppie (sposate da meno di due/tre anni) che intendono acquistare la prima casa, anche in presenza di discontinui-tà del reddito percepito dovuta a forme contrattuali di lavoro flessibile;
- incentivare l'attuazione del "Piano casa", di cui all'articolo 11, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 – attuativo di quanto previsto dal decreto 22 aprile 2008, pubblicato sulla G.U. 24 giugno 2008, n. 146 – nell'ambito del quale sono previste priorità sia per la locazione che per l'acquisto di abitazioni anche per le giovani coppie a basso reddito.

AZIONE N. 2.4

Incentivi per l'affitto a giovani coppie e a famiglie immigrate delle case non in uso nelle aree rurali

Area di riferimento delle politiche familiari

- Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
- X Politiche abitative
 Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non au-tosufficienza

Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
 Reti associative familiari
 Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
 Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Governo, Regioni, Enti locali

Risorse finanziarie: X Ordinarie
 Straordinarie

Tipologia dell'azione: X Normativa
 X Servizio istituzionale
 Progetto pilota
 Altra attività progettuale

Descrizione

Si prevedono agevolazioni finanziarie per chi dà in affitto in zone rurali, per minimo cinque anni, a giovani coppie e a famiglie immigrate case vuote non in uso. Potranno essere anche previste, per le giovani coppie e le famiglie immigrate che decidono di trasferirsi in quei territori in cui persiste il fenomeno dell'abbandono, agevolazioni per la ristrutturazione delle case.

Parte 3

**Lavoro di cura familiare: servizi
 per la prima infanzia, congedi, tempi di cura
 e interventi sulla disabilità e non autosufficienza**

I processi di invecchiamento della popolazione e la crescita della presenza femminile sul mercato del lavoro hanno fatto del lavoro di cura un bene sempre più richiesto, ma sempre più raro. Mentre aumenta la quota di popolazione non totalmente autosufficiente, crescono le patologie croniche nell'infanzia e si allungano i tempi da dedicare alla cura (gli anziani, i portatori di handicap vivono oggi più a lungo, i figli stanno in casa per tempi sempre più ampi e richiedono elevatissimi investimenti di tempo e di attenzione), diminuisce la quantità sia assoluta (come numeri assoluti) sia relativa (come disponibilità, possibilità e propensione) delle donne a farsi carico totalmente e da sole del lavoro di cura. La dilatazione dei tempi della formazione, dell'ingresso nel mercato del lavoro e relativa stabilizzazione professionale induce, inoltre, un numero crescente di donne e di coppie a rinviare le scelte procreative, che richiedono un investimento non solo economico, ma anche di tempo molto forte ed impegnativo. Infine, nonostante l'enfasi posta sui

valori della cura e delle pratiche di personalizzazione degli atti assistenziali, il lavoro di cura è ancora oggi un fattore di forte depotenziamento dei diritti sociali delle donne, che risultano essere comunque penalizzate sul mercato del lavoro e discriminate in quanto potenziali madri. Ciò tanto più tenendo conto che la regolazione, via via in chiave sempre più flessibile di talune tipologie contrattuali, pur dettate da comprensibili ragioni organizzative e produttive, ma anche dall'intento di individuare modalità di lavoro maggiormente compatibili con le esigenze di vita, può, per contro, determinare nella operatività effetti non coerenti con le pur dichiarate esigenze di favorire il lavoro di cura e, più in generale, la conciliazione tra lavoro e vita familiare.

In considerazione di tutto ciò, il Piano prevede che il lavoro di cura (sia come pratica, che come valore culturale), in quanto risorsa centrale e sempre più necessaria, diventi un obiettivo politico da perseguire, in termini di protezione, incentivazione, valorizzazione e potenziamento, segnando una discontinuità con il passato in cui è stato considerato sostanzialmente residuale rispetto al lavoro per il mercato. Ovviamente, la parte riguardante il lavoro di cura va coniugata con gli interventi della parte del Piano riguardante le pari opportunità di *gender* rispetto al mercato del lavoro e le politiche di conciliazione tra famiglia e lavoro professionale. Anche per questo aspetto ed in considerazione dell'articolazione delle competenze tra più attori di sistema (Ministero del lavoro, Dipartimento per le pari opportunità ecc.), occorre recuperare una visione organica che veda gli interventi e le misure, pur nel rispetto delle specifiche competenze e missioni istituzionali, elaborati con una visione integrata, sistemica e globale in cui siano valorizzati sinergicamente tutti gli apporti, tale così da determinare un effetto "moltiplicatore".

Per quanto riguarda il lavoro di cura, per il raggiungimento degli obiettivi di cui sopra sono previsti i seguenti interventi: servizi per l'infanzia e l'adolescenza, tempo di cura (congedi genitoriali), sostegni ai costi di educazione dei figli, specifici sostegni al lavoro di cura per famiglie con persone non autosufficienti (disabili e anziani).

Un criterio fondamentale di organizzazione di questi interventi è quello di promuovere la condivisione della cura tra madri e padri come elemento di pari opportunità e sostenibilità pratica e culturale.

3.1

Servizi per l'infanzia e l'adolescenza

Il Piano promuove una cultura di valorizzazione della maternità e della paternità, che ne espliciti con interventi concreti l'alto valore personale e sociale.

Nel rispetto delle competenze regionali, viene previsto il potenziamento di servizi di qualità per la primissima infanzia incrementandone il numero a sostegno dell'occupazione femminile, e differenziando le tipologie di offerta, sia sul versante degli orari (apertura-chiusura; tempo pieno-tempo parziale) che sul versante delle forme di iscrizione e frequenza.

AZIONE N. 3.1.a
Sostegno alla maternità delle gestanti in difficoltà
e delle madri sole

Area di riferimento delle politiche familiari

- Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
 Politiche abitative
 X Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
 Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
 Reti associative familiari
 Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
 Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Regioni ed Enti locali

Risorse finanziarie: X Ordinarie
 X Straordinarie

Tipologia dell'azione: Normativa
 X Servizio istituzionale
 Progetto pilota
 Altra attività progettuale

Descrizione

Sostenere la maternità, in particolare per le *gestanti in difficoltà e le madri sole*, contrastando le situazioni di rischio di interruzione volontaria della gravidanza:

- a) rendere disponibili strutture residenziali destinate all'accoglienza temporanea di gestanti e madri in difficoltà, anche mediante convenzioni con forme associative del settore o famiglie disposte all'accoglienza;
- b) sostenere le maternità difficili o a rischio con opportune misure di aiuto;
- c) garantire l'assistenza domiciliare a favore delle gestanti o madri che per motivi di salute o di pesante carico familiare hanno difficoltà nell'assolvere agli impegni connessi alla vita quotidiana;
- d) assicurare il diritto alla segretezza del parto ed al non riconoscimento del proprio nato per le donne che intendano fare questa scelta, attraverso un'adeguata informazione su tale possibilità e su tutte le misure di aiuto cui si può accedere ed attraverso adeguati servizi di sostegno, dotati di personale adeguatamente formato, e rivolti a tutte le donne, comunque presenti sul territorio nazionale.

AZIONE N. 3.1.b
Potenziamento della rete dei servizi socio-educativi
per la prima infanzia

Area di riferimento delle politiche familiari

- Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
 Politiche abitative
 X Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
 Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
 Reti associative familiari
 Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
 Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Governo, Regioni, Enti locali

Risorse finanziarie: X Ordinarie
 X Straordinarie

Tipologia dell'azione: Normativa
 X Servizio istituzionale
 Progetto pilota
 X Altra attività progettuale

Descrizione

Si intende favorire lo sviluppo di una rete integrata, estesa, qualificata e differenziata in tutto il territorio nazionale di servizi socio-educativi per la prima infanzia, volti a promuovere il benessere e lo sviluppo dei bambini, il sostegno del ruolo educativo dei genitori e la conciliazione dei tempi di lavoro e di cura. Tali servizi possono assumere un ruolo complementare al ruolo educativo insostituibile della famiglia, che potrà scegliere tra le diverse tipologie di offerta i servizi che più si adattano alle esigenze del bambino e della famiglia.

Lo sviluppo della rete è sostenuto sia in termini di crescita quantitativa che qualitativa dell'intero sistema integrato. L'integrazione, che è mezzo e fine dello sviluppo del sistema, riguarda sia le diverse tipologie di servizi (nidi d'infanzia tradizionali e servizi integrativi, compresi i servizi educativi domiciliari, servizi realizzati presso aziende agricole nei comuni rurali ecc.), sia le diverse tipologie di gestione dei servizi (titolarità pubblica o privata, gestione pubblica o privata). In particolare, va potenziata l'offerta di servizi diversificando le proposte in modo tale da consentire alle famiglie di scegliere le soluzioni più adeguate alle diverse esigenze in termini di flessibilità dell'orario, di modalità di iscrizione e di frequenza, di sostegno della domanda.

I soggetti privati si pongono come partner centrali degli enti locali nella gestione e nello sviluppo ulteriore delle reti locali dei servizi. Gli enti locali governano e coordinano le iniziative pubbliche e private sul territorio, secondo la normativa regionale, garantendo il monitoraggio ed il controllo della qualità di tutta l'offerta sul territorio.

Particolare attenzione va posta alle opportunità offerte, nelle zone rurali, dalle strutture localizzate in aziende agricole (quote verdi), che potrebbero permettere, tra l'altro, di sfruttare le potenzialità educative proprie del luogo (maggiore educazione alimentare e ambientale).

Per realizzare l'obiettivo di potenziamento quantitativo della rete dei nidi d'infanzia pubblici e privati, saranno predisposti programmi di adeguamento agli obiettivi stabiliti in sede europea (passaggio ad almeno il 33% di copertura) e reperiti finanziamenti per realizzare l'incremento dei posti nei servizi e sostenere le spese di gestione dei posti realizzati. Allo Stato è affidata la definizione dei livelli essenziali e la determinazione dei costi standard, che si accompagnano all'intero processo in attesa di un compiuto federalismo.

Per realizzare l'obiettivo di potenziamento della offerta dei nidi d'infanzia dal punto di vista qualitativo saranno sviluppati servizi maggiormente flessibili, sia rispetto agli orari di apertura e chiusura sia rispetto alle modalità di accesso e fruizione, procedendo anche nella direzione di sviluppo delle sezioni primavera, dei nidi aziendali e delle figure di accompagnatori.

In linea con le indicazioni a livello europeo (la Commissione Europea raccomanda di «rafforzare la qualità degli insegnamenti e del sostegno agli insegnanti nell'istruzione preprimaria») sarà sviluppata una formazione propedeutica e continua degli educatori (anche verso livelli di formazione più elevati), che tenga conto della necessità di sostenere la formazione di educatori in grado di integrare cura ed educazione. Per rafforzare le competenze è importante anche che tutti i servizi del sistema territoriale integrato possano godere di una supervisione pedagogica.

Il sostegno pubblico alla copertura dei costi di gestione dei servizi consentirà un accesso generalizzato ed equo all'intero sistema dei servizi, offrendo alle famiglie la possibilità di scegliere la soluzione più adatta alle esigenze del bambino e della famiglia. Al fine di favorire l'accesso ai servizi si intende diffondere ed incoraggiare, anche attraverso la condivisione di buone pratiche, modelli di finanziamento dei servizi che utilizzino, laddove possibile, voucher di servizio che possono fungere da meccanismi di connessione fra amministrazioni locali, servizi e utenza, coinvolgendo anche cooperative, associazionismo familiare ed altre organizzazioni del privato sociale.

Infine sarà utile favorire la partecipazione delle famiglie, anche attraverso momenti periodici di valutazione dell'organizzazione e del mandato del servizio. I servizi potranno anche svolgere attività con i genitori, sviluppando la consapevolezza ed il pieno svolgimento del loro ruolo educativo. Una particolare attenzione andrà rivolta all'inserimento al nido di bambini con disabilità ed alle loro famiglie.

AZIONE N. 3.1.c
Sviluppo di nidi aziendali

Area di riferimento delle politiche familiari

- Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
 Politiche abitative
 X Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
 Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
 Reti associative familiari
 Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
 Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Governo, Regioni, Enti locali, imprese, terzo settore

Risorse finanziarie: X Ordinarie
 Straordinarie

Tipologia dell'azione: X Normativa
 X Servizio istituzionale
 Progetto pilota
 X Altra attività progettuale

Descrizione

Sono favorite sinergie fra Stato, Regioni e imprese per il potenziamento della rete di nidi in azienda, nel rispetto delle norme regionali di settore, anche con il coinvolgimento del privato sociale, dell'associazionismo familiare e delle organizzazioni sindacali.

L'implementazione avverrà attraverso un sistema di incentivi fiscali e di trasferimenti regionali o provinciali come premio per le imprese che presentano progetti e attuano nidi aziendali.

Il pagamento della retta annuale, spesso oneroso per le famiglie, può essere ridotto attraverso lo strumento del voucher, anche predisposto secondo le modalità Fondo Sociale Europeo (FSE), che servirebbe in parte a pagare il costo del servizio. In alternativa l'accesso al nido può avere luogo anche attraverso voucher aziendale, previo accordo con la Regione sulle modalità di cofinanziamento.

Il servizio è prioritariamente aperto ai figli dei dipendenti dell'impresa che lo ospita. Una quota dei posti disponibili deve essere assegnata anche a figli di genitori non dipendenti dall'impresa nel caso vi sia un intervento finanziario da parte dell'ente pubblico, nel rispetto delle norme regionali di settore, con-

cordando la ripartizione dei posti tra impresa ed ente locale. In questa direzione, l'orario di apertura diurna del servizio deve essere compatibile con le esigenze dei bambini, del personale dipendente e flessibile rispetto a quello dei non dipendenti.

3.2

Famiglie con preadolescenti (6-11 anni) e adolescenti (12-16 anni)

Sono note le difficoltà che la generazione degli adulti ha rispetto alla efficacia della trasmissione di valori e di schemi interpretativi della realtà capaci di fornire ai preadolescenti, agli adolescenti e ai giovani gli strumenti fondamentali per la conoscenza e la propria autonomia di vita. Ciò ha a che fare con il prevalere della dimensione relazionale diluita in una quotidianità a volte distratta, in una logica di riduzione del conflitto che spesso ritarda la crescita dei ragazzi e delle ragazze.

Ne consegue l'importanza di sostenere le responsabilità dei genitori nell'educare i figli, in una società sempre più complessa e veicolante messaggi valoriali contraddittori e ambigui.

AZIONE N. 3.2.a

Definizione di un patto educativo tra scuola e famiglia (fascia 6-16)

Area di riferimento delle politiche familiari

Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE

Politiche abitative

X Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza

Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro

Reti associative familiari

Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)

Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Governo, Regioni, istituzioni scolastiche

Risorse finanziarie: X Ordinarie
Straordinarie

Tipologia dell'azione: Normativa
Servizio istituzionale

X Progetto pilota
Altra attività progettuale

Descrizione

Definire un “patto educativo” tra scuola e famiglia con la finalità di esplicitare e condividere aspettative educative e valori di riferimento rispetto ai quali assumere reciproche responsabilità, in un atteggiamento di scambio e confronto.

Tale collaborazione tra insegnanti e genitori assume importanza anche in funzione della sempre più significativa presenza dei ragazzi e delle ragazze *straniere* e delle loro famiglie nei diversi livelli scolastici, con l’esigenza, quindi, di creare le condizioni per una reale integrazione.

AZIONE N. 3.2.b
Sviluppo di servizi specifici per genitori di figli minori,
per l’affido e l’adozione

Area di riferimento delle politiche familiari

Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell’ISEE

Politiche abitative

X Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza

Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro

Reti associative familiari

Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)

Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell’azione: Regioni ed Enti locali

Risorse finanziarie: X Ordinarie
Straordinarie

Tipologia dell’azione: X Normativa
Servizio istituzionale
Progetto pilota
Altra attività progettuale

Descrizione

Implementare i servizi e le opportunità di scambio e confronto per i genitori, nella consapevolezza della crucialità di alcune fasi evolutive come la prima infanzia o l’adolescenza dei figli. Deve essere valorizzato il ruolo dei *consultori* fa-

miliari e dei *centri* per le famiglie, in una logica di maggiore connessione e integrazione con le organizzazioni di privato sociale e terzo settore.

Le esperienze locali più avanzate dimostrano l'esigenza di interventi non occasionali di supporto alle relazioni tra genitori e figli adolescenti, attraverso spazi di consulenza educativa sia per i ragazzi e le ragazze (gli "spazi giovani" in ambito sociosanitario) sia per i genitori.

In specifico, si ritiene importante, attraverso la funzione di *counselling* presente nei centri per le famiglie, rispondere ad un bisogno diffuso dei genitori di orientamento e di approfondimento delle dinamiche educative, con lo scopo di attivare risorse e competenze per definire e capire i problemi e per individuare soluzioni e strategie di comunicazione, anche al fine di promuovere, attraverso i servizi per l'infanzia e la promozione delle associazioni familiari, occasioni di scambio e di confronto di esperienze tra i genitori che possano divenire relazioni di aiuto reciproco durature.

È riconosciuta la funzione educativa insostituibile delle famiglie, il cui ruolo e capacità vanno accompagnati e potenziati attraverso percorsi di acquisizione di competenze genitoriali, anche per prevenire l'allontanamento dei minori, in sintonia con quanto previsto al riguardo dal *Piano nazionale d'azioni e di interventi per i soggetti in età evolutiva (Piano infanzia)*.

Specifici interventi sono, inoltre, previsti per i minori adottati, in particolare per favorire l'inserimento a scuola del minore adottato e per una maggiore qualificazione dei servizi, e quindi un più adeguato sostegno sia ai minori che alle famiglie affidatarie ed adottive, anche mediante l'apporto delle associazioni nel percorso di sensibilizzazione e di sostegno alle famiglie stesse.

AZIONE N. 3.2.c Sensibilizzazione dei mass media

Area di riferimento delle politiche familiari

- Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
- Politiche abitative
- X Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
- Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
- Reti associative familiari
- Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
- Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Governo

Risorse finanziarie: X Ordinarie
Straordinarie

<i>Tipologia dell'azione:</i>	<input type="checkbox"/> Normativa <input type="checkbox"/> Servizio istituzionale <input type="checkbox"/> Progetto pilota <input checked="" type="checkbox"/> Altra attività progettuale
<i>Descrizione</i>	<p>I mass media sono richiamati ad una maggiore responsabilità rispetto ai messaggi che quotidianamente ricadono sui ragazzi e le ragazze, spesso diseducativi e finalizzati semplicemente al consumo.</p>

3.3 Tempi di cura

Il tema dei tempi dedicati alla cura è al centro di una serie di nuovi interventi nel campo delle politiche familiari. Il Piano contempla interventi relativi a: congedi di maternità, congedi genitoriali, congedo di cura familiare, flessibilità degli orari di lavoro, tempi e orari della città, sostegno economico generalizzato alla maternità a carattere residuale. Una finalità fondamentale delle misure a questo riguardo è quella di promuovere il coinvolgimento della figura paterna in una logica di condivisione e corresponsabilità con la figura materna.

AZIONE N. 3.3.a Aumento del contributo economico per congedo di maternità	
<i>Area di riferimento delle politiche familiari</i>	
	Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
	Politiche abitative
X	Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
	Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
	Reti associative familiari
	Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
	Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)
<i>Soggetti promotori dell'azione:</i>	Governo
<i>Risorse finanziarie:</i>	<input checked="" type="checkbox"/> Ordinarie <input type="checkbox"/> Straordinarie

<i>Tipologia dell'azione:</i>	X	Normativa Servizio istituzionale Progetto pilota Altra attività progettuale
<i>Descrizione</i>		
<p>Innalzare, seppure con gradualità, il contributo economico previsto durante il congedo di maternità (attualmente 80%) della retribuzione media mensile, in linea con la media europea. La durata del congedo rimane invariata, 21 settimane. La copertura finanziaria del congedo rimane a carico del sistema previdenziale nazionale. Per rendere sostenibile la spesa si potrà stabilire un ammontare massimo di retribuzione entro il quale opera il predetto incremento.</p>		

AZIONE N. 3.3.b		
Rafforzamento del congedo di maternità per le lavoratrici parasubordinate e autonome		
<i>Area di riferimento delle politiche familiari</i>		
		Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
		Politiche abitative
X		Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
		Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
		Reti associative familiari
		Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
		Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)
<i>Soggetti promotori dell'azione:</i>		Governo
<i>Risorse finanziarie:</i>	X	Ordinarie Straordinarie
<i>Tipologia dell'azione:</i>	X	Normativa Servizio istituzionale Progetto pilota Altra attività progettuale
<i>Descrizione</i>		
<p>Rafforzare il congedo di maternità e la relativa copertura economica, anche per le lavoratrici autonome e parasubordinate. Per le lavoratrici autonome iscritte</p>		

agli enti di previdenza di cui ai decreti legislativi n. 509 del 1994 e n. 103 del 1996, ogni intervento dovrà tener conto dell'autonomia riconosciuta dall'ordinamento a tali enti e dei conseguenti effetti sull'ambito e la portata degli interventi pubblici.

AZIONE N. 3.3.c
Aumento della durata del congedo di maternità
in caso di parto plurigemellare o di partoriente pluripara

Area di riferimento delle politiche familiari

- Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
- Politiche abitative
- X Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
- Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
- Reti associative familiari
- Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
- Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Governo

Risorse finanziarie: X Ordinarie
Straordinarie

Tipologia dell'azione: X Normativa
Servizio istituzionale
Progetto pilota
Altra attività progettuale

Descrizione

Aumentare la durata del congedo di maternità, mantenendo invariate le condizioni economiche, in caso di parto plurigemellare o di partoriente pluripara. L'aumento previsto è di 4 settimane, in linea con la media europea.

Al momento, la legislazione italiana prevede riconoscimenti aggiuntivi solo alle donne con parto plurimo e solo in riferimento ai permessi per allattamento. Occorre garantire a tutte le donne residenti lavoratrici un aumento della durata del congedo di maternità in caso di parto multiplo o di partorienti pluripare. Devono considerarsi destinatarie di tale diritto tutte le lavoratrici residenti sul territorio italiano, siano esse lavoratrici dipendenti, parasubordinate o autonome, in caso di parto plurimo o di partorienti pluripare.

AZIONE N. 3.3.d**Aumento del contributo economico per congedo parentale ed estensione dello stesso ai lavoratori parasubordinati o autonomi***Area di riferimento delle politiche familiari*

- Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
 Politiche abitative
 X Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
 Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
 Reti associative familiari
 Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
 Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Governo

Risorse finanziarie: X Ordinarie
 Straordinarie

Tipologia dell'azione: X Normativa
 Servizio istituzionale
 Progetto pilota
 Altra attività progettuale

Descrizione

Innalzare il contributo economico previsto durante il congedo parentale (attualmente 30%) della retribuzione media mensile per le lavoratrici dipendenti, in linea con la media europea, per un totale di 11 mesi se lo prendono sia la madre che il padre, oppure per 6 mesi nel caso lo prenda solo uno dei genitori. Si prevedono altri incentivi per coinvolgere la figura paterna nel lavoro di cura, onde rendere sempre meno ampio il gap di genere che caratterizza questa attività.

L'incremento potrà avvenire con gradualità e comunque entro un tetto massimo di retribuzione (cfr. azione n. 3.3.a).

Devono considerarsi destinatari di tale diritto tutti i genitori lavoratori residenti sul territorio italiano, siano essi lavoratori dipendenti, parasubordinati o autonomi. Per l'estensione ai genitori che sono lavoratori parasubordinati o autonomi, e la relativa copertura economica, si veda la azione n. 3.3.b. Accanto a tale forma di intervento sarebbe auspicabile, in funzione integrativa, anche quello delle parti sociali, con particolare riferimento alla possibilità che esse orientino verso tale tipologia di sostegno gli interventi dei fondi bilaterali.

Peraltro, occorre tener presente che già la delega al Governo prevista dall'art. 1, comma 81, della legge n. 247 del 2007, come modificato dall'art. 46 della legge n. 183 del 2010, per il riordino della normativa in materia di occupazione femminile, stabilisce tra i criteri quello inteso alla «revisione della vigente normativa in materia di congedi parentali, con particolare riferimento all'estensione della durata di tali congedi e all'incremento della relativa indennità al fine di incentivarne l'utilizzo»; tuttavia la legge di delega, nello stabilire poi che i provvedimenti delegati non possono comportare maggiori oneri per la finanza pubblica, implica una evidente, oggettiva difficoltà in sede attuativa del ricordato criterio.

AZIONE N. 3.3.e Congedo di cura familiare

Area di riferimento delle politiche familiari

- Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
- Politiche abitative
- X Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
- Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
- Reti associative familiari
- Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
- Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Governo

Risorse finanziarie: X Ordinarie
Straordinarie

Tipologia dell'azione: X Normativa
Servizio istituzionale
Progetto pilota
Altra attività progettuale

Descrizione

Questa misura risponde alla necessità di occuparsi personalmente di un familiare, entro il secondo grado di parentela, in fasi particolari del ciclo di vita della famiglia, in specifico per malattia di un figlio d'età superiore agli 8 anni, inserimento del bambino all'asilo-scuola, riorganizzazione della vita familiare in seguito ad evento critico quale può essere una malattia invalidante o terminale o la morte.

Ferme restando le attuali previsioni normative in materia di permesso retribuito di tre giorni lavorativi in caso di decesso o di grave infermità (art. 4, com-

ma 1, della legge n. 53 del 2000) e in materia di congedo per malattia del figlio (art. 47 del D.Lgs. n. 151 del 2001), il Piano prevede da tre a cinque giorni lavorativi (da cinque a sette) annui parzialmente retribuiti per fronteggiare le predette fasi particolari del ciclo di vita familiare.

Il congedo di cura può essere utilizzato in un'unica soluzione, in blocchi di giorni, in singole giornate o anche singole ore, pur tenendo presenti le problematiche organizzative e gestionali che tale articolazione del congedo può determinare. Problematiche per il cui superamento potrebbero ipotizzarsi, allora, misure di carattere compensativo.

La motivazione del congedo va debitamente documentata e il preavviso da fornire al datore di lavoro può variare da 1 a 5 giorni lavorativi.

AZIONE N. 3.3.f
Sostegno economico generalizzato alla maternità
a carattere residuale

Area di riferimento delle politiche familiari

Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE

Politiche abitative

X Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza

Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro

Reti associative familiari

Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)

Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Governo

Risorse finanziarie: X Ordinarie
Straordinarie

Tipologia dell'azione: X Normativa
Servizio istituzionale
Progetto pilota
Altra attività progettuale

Descrizione

Si prevede l'introduzione di uno strumento di sostegno economico alla maternità a garanzia di un livello minimo di tutela per le puerpere che non usufruiscono già di un trattamento pari o più elevato.

AZIONE N. 3.3.h
Nuove misure a sostegno della flessibilità di orario
(art. 9 legge 53/2000)

Area di riferimento delle politiche familiari

- Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
 Politiche abitative
- X Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
 Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
 Reti associative familiari
 Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
 Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Governo, Regioni, Enti locali

Risorse finanziarie: X Ordinarie
 Straordinarie

Tipologia dell'azione: Normativa
 X Servizio istituzionale
 Progetto pilota
 Altra attività progettuale

Descrizione

Individuare nuovi strumenti utili a livello territoriale per aiutare le imprese nell'attuazione dell'art. 9 della legge 53/2000. Si tratta di strumenti che debbono affiancare le imprese nel redigere i progetti per la realizzazione delle azioni positive previste dalla normativa, e devono servire ad accelerare il processo di valutazione, finanziamento e monitoraggio dei progetti, così che la risposta alle imprese sia più rapida ed efficace nei suoi risultati. La sede dell'intervento potrebbe essere costituita dalla delega conferita dall'art. 46 della legge n. 183 del 2010, in relazione al rafforzamento degli istituti previsti proprio dall'art. 9 della legge n. 53 del 2000.

AZIONE N. 3.3.i

Attività di sensibilizzazione sul tema dei tempi e orari delle città

Area di riferimento delle politiche familiari

Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
 Politiche abitative

- X Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
 Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
 Reti associative familiari
 Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
 Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Regioni, Enti locali

Risorse finanziarie: X Ordinarie
 Straordinarie

Tipologia dell'azione: X Normativa
 Servizio istituzionale
 Progetto pilota
 Altra attività progettuale

Descrizione

L'obiettivo è di fare sì che ogni Regione si doti di una legge dedicata ai tempi e orari della città.

Le Regioni possono indire bandi per i Comuni affinché si dotino di un Piano Territoriale degli Orari, attuino tavoli tecnici per progetti innovativi in termini di conciliazione dei tempi, istituiscano o incentivino l'attività delle banche del tempo e altri progetti di armonizzazione dei tempi. La legge nazionale n. 53/2000 vigente appare un riferimento sufficiente e non bisognoso di modifiche nel breve periodo, mentre appare necessario spendere energie perché essa venga attuata nella sua completezza su tutto il territorio italiano.

AZIONE N. 3.3.1
Istituzione di un coordinamento nazionale
delle politiche temporali

Area di riferimento delle politiche familiari

Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
 Politiche abitative

- X Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
 Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
 Reti associative familiari
 Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
 Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

<i>Soggetti promotori dell'azione:</i>	Governo	
<i>Risorse finanziarie:</i>	X	Ordinarie Straordinarie
<i>Tipologia dell'azione:</i>	X	Normativa Servizio istituzionale Progetto pilota Altra attività progettuale
<i>Descrizione</i>		
<p>Considerata da un lato la cogenza e l'innovatività, anche su scala europea, del tema del coordinamento dei tempi e spazi della città, e dall'altro la possibile frammentazione delle iniziative a livello locale, appare opportuno istituire una Commissione di livello nazionale che possa coordinare, e nello stesso tempo contribuire a diffondere sul territorio, tali iniziative. Tale Commissione potrebbe avvalersi, per il monitoraggio delle misure adottate a livello locale, dell'Osservatorio Nazionale sulla Famiglia, che potrà anche fornire una consulenza agli enti territoriali per la stesura dei Piani territoriali degli orari e i progetti ad essi correlati.</p>		

3.4

Sostegni ai costi di educazione dei figli

AZIONE N. 3.4.a		
Sostegni ai costi di educazione dei figli		
<i>Area di riferimento delle politiche familiari</i>		
		Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
		Politiche abitative
X		Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
		Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
		Reti associative familiari
		Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
		Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)
<i>Soggetti promotori dell'azione:</i>	Governo, Regioni, Enti locali	
<i>Risorse finanziarie:</i>	X	Ordinarie Straordinarie
<i>Tipologia dell'azione:</i>	X	Normativa
	X	Servizio istituzionale

Progetto pilota
Altra attività progettuale

Descrizione

Le responsabilità di cura dei figli sono una delle cause che possono portare molte famiglie nell'area della povertà. Si tratta qui di distinguere fra il costo di accrescimento, che viene stimato in rapporto a quello che è lo stile di vita e la posizione sociale della famiglia, e il costo di allevamento, che viene stimato in riferimento a quelli che sono i bisogni di base del bambino. È su quest'ultimo che andrà fatta un'azione più incisiva affinché siano ridotte le disparità tra le famiglie.

L'obiettivo è di trovare un giusto equilibrio fra interventi *in cash* (monetari o monetizzabili) e interventi *in kind* (servizi). Il sostegno al lavoro di cura dei figli sarà comunque distinto dalle misure di lotta alla povertà, che si affida a strumenti selettivi, rivolti alle fasce sociali più deboli che non raggiungono determinati livelli di reddito o assolutamente incapienti. Occorre puntare sul riconoscimento della valenza sociale del lavoro di cura, che interessa tutti i nuclei con carichi familiari. Nel primo caso, l'intervento è assistenziale, focalizzato e rivolto a segmenti molto ristretti della popolazione, nel secondo caso è di potenziamento dei diritti di cittadinanza e come tale riguarda tutti cittadini, indipendentemente dalla posizione reddituale, e dunque deve essere perseguito con strumenti universalistici.

Per quanto riguarda gli strumenti, si possono utilizzare *a*) gli assegni familiari, oppure *b*) gli sgravi fiscali (deduzioni o detrazioni), utilizzando come misura degli interventi il costo di allevamento dei figli, parametrato in rapporto al numero totale dei figli minori, o ancora *c*) il voucher familiare.

3.5

Misure di sostegno al lavoro di cura delle assistenti familiari private

AZIONE N. 3.5.a
Misure di sostegno al lavoro di cura
delle assistenti familiari private

Area di riferimento delle politiche familiari

- Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
- Politiche abitative
- X Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
- Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
- Reti associative familiari
- Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
- Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

<i>Soggetti promotori dell'azione:</i>	Governo, Regioni, Enti locali	
<i>Risorse finanziarie:</i>	X	Ordinarie Straordinarie
<i>Tipologia dell'azione:</i>	X	Normativa Servizio istituzionale Progetto pilota Altra attività progettuale
<i>Descrizione</i>		
Sostenere il lavoro di cura per famiglie con figli minori e con soggetti disabili o gravemente non autosufficienti che ricorrono al mercato privato, mediante:		
1. incentivi fiscali per favorire la regolarizzazione dei contratti privati e parallele azioni di contrasto del lavoro irregolare;		
2. iniziative per la preparazione professionale di chi assiste anziani, bambini, malati e non autosufficienti;		
3. attivazione di canali formalizzati di reclutamento degli/delle assistenti familiari, che consentano alle famiglie di poter avere in tempi brevi e senza doversi rivolgere al mercato nero delle professioniste della cura; in particolare, predisposizione, a livello di enti locali, di elenchi di professionisti disponibili a svolgere lavoro di cura a domicilio nell'area di riferimento, dotati sia di un attestato di idoneità, che dell'iscrizione ad una cassa previdenziale, con indicazione delle tariffe minime e massime; liste alle quali si può accedere tramite lo sportello del Centro per la famiglia più vicino.		
Nell'implementazione dell'azione vanno coinvolti i centri per le famiglie, i centri per l'impiego e gli Enti bilaterali con le parti sociali.		

3.6

Lavoro di cura mirato alle famiglie con disabili
e anziani non autosufficienti

Perseguire politiche familiari amiche delle famiglie con disabili o anziani non autosufficienti significa progettare e realizzare interventi/servizi che si collochino nella prospettiva di:

- sostenere il carattere “distintivamente” familiare nelle risposte ai bisogni dei disabili e degli anziani (sussidiarietà);
- focalizzare gli interventi sulla famiglia-nella-comunità locale (*community care*);
- adottare strategie di governance sociale, cioè favorire forme di auto-governo di reti associative capaci di agire come validi interlocutori delle istituzioni amministrative ed economiche locali.

Questi obiettivi generali assumono, nella prospettiva sussidiaria, declinazioni differenti a seconda che il *focus* sia:

- sul disabile o anziano solo,
 - sul suo nucleo familiare,
 - sulle reti allargate (vicini, amici, volontari),
- e guidano l'articolazione di un ventaglio di offerte di servizi/interventi alla persona nel settore della non autosufficienza.

Pur nella necessaria differenziazione degli interventi va sottolineata la necessità per i programmatori e decisori tecnici e politici – ai diversi livelli di competenze in cui si collocano – di assumere una prospettiva che:

I) in presenza di *carers naturali* (persone che fanno lavoro di cura appartenendo alla famiglia di convivenza o alla famiglia allargata):

- operi in vista di accrescere la capacità di autonomia, culturale e organizzativa, delle famiglie stesse nel risolvere i problemi di accudimento e cura dei propri membri disabili o anziani non autosufficienti, senza scaricarne tutto il peso sulla famiglia. Ciò significa adottare una strategia culturale che rafforzi la famiglia (*empowering model*) contro una pratica che aiuta le famiglie solo quando sono cadute nella situazione problema (*deficit model*);

II) in assenza di reti familiari attive:

- privilegi le reti di prossimità (vicinato/volontariato/associazionismo) nel predisporre azioni di sostegno al disabile o all'anziano e ricrei contesti di vita di tipo familiare (piccole comunità residenziali inserite all'interno dei luoghi storici di vita delle persone disabili o anziane) tenendo conto che la strada da seguire è quella segnalata dagli stessi soggetti in situazione di bisogno che, come emerge da molte indagini, chiedono di rimanere nel proprio ambiente di vita aiutati e curati da persone loro care.

All'interno della ampia gamma di servizi che possono essere realizzati per sostenere il disabile o l'anziano e la sua famiglia è possibile identificare tre differenti tipologie che fanno riferimento a tre ambiti di intervento secondo il seguente prospetto:

<i>Focus</i>	a) Sul disabile o sull'anziano e sulla casa (servizi <i>domus oriented</i>)	b) Sul nucleo familiare (<i>family centred</i>)	c) Sulle reti allargate (<i>community oriented</i>)
--------------	--	---	---

Principio di sussidiarietà: Ti aiuto a fare ciò che puoi e sai fare tu

Servizi di supporto al domicilio (voucher)	Gruppi di sostegno ai familiari	Gruppi di volontariato per disabili o per anziani
--	---------------------------------	---

Principio di solidarietà: Ti aiuto a fare ciò che non riesci a fare

Ospedale a domicilio Albo delle badanti (voucher)	Servizi di <i>respite</i>	Centri diurni integrati
--	---------------------------	-------------------------

Principio di *empowerment* comunitario: Aiuto la comunità ad essere più capace di fronteggiare i bisogni dei suoi membri più deboli

Affido residenziale del disabile o dell'anziano	Sportello telefonico di ascolto e orientamento gestito da familiari	Portierato sociale Progetto <i>care giver</i> Solidarietà di vicinato Servizi intergenerazionali
---	---	---

AZIONE N. 3.6.b
Lavoro di cura mirato alle famiglie
con disabili e anziani non autosufficienti:
interventi *family centred* o destinati ai *carers*

Area di riferimento delle politiche familiari

Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
 Politiche abitative

- X Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
 Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
 Reti associative familiari
 Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
 Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Regioni ed Enti locali

Risorse finanziarie: X Ordinarie
 Straordinarie

Tipologia dell'azione: X Normativa
 Servizio istituzionale
 Progetto pilota
 Altra attività progettuale

Descrizione

Interventi *family centred* che si centrano sul nucleo familiare, o comunque sui *carers*, riconducibili alle seguenti tipologie:

- forme di sostegno per familiari (quali ad es. gruppi di auto e mutuo aiuto);
- sportelli informativi unificati per l'ascolto e l'orientamento dei familiari;
- servizi di *respite* (sollievo).

AZIONE N. 3.6.c
Lavoro di cura mirato alle famiglie con disabili e anziani
non autosufficienti: interventi *community oriented*

Area di riferimento delle politiche familiari

Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
 Politiche abitative

- X Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza

Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
 Reti associative familiari
 Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
 Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Regioni, Enti locali

Risorse finanziarie: X Ordinarie
 Straordinarie

Tipologia dell'azione: X Normativa
 Servizio istituzionale
 Progetto pilota
 Altra attività progettuale

Descrizione

Interventi che si collocano in un'ottica di comunità – *community oriented* – e promuovono legami significativi anche tra persone non prossime, come:

- i centri diurni aperti al territorio;
- le diverse forme di portierato sociale;
- i progetti di solidarietà di vicinato;
- i gruppi di volontari per disabili o di anziani che operano a favore di altri anziani;
- sostegno alla gestione dei servizi per il “Dopo di noi”.

In sintesi si tratta di dare vita a *servizi di prossimità*, pensati come ambiti in cui è possibile far confluire differenti soggetti che erogano servizi e differenti tipologie di offerta sulla base delle esigenze concrete dell'utenza – disabili, anziani e *carers* (cioè coloro che più da vicino si prendono cura di loro) – in cui possano trovare risposta le domande sia dei disabili e degli anziani sia dei loro familiari, con modalità, fin dove è possibile, a bassa soglia, per contrastare il rischio di una eccessiva medicalizzazione di questa condizione di vita.

Questa prospettiva non va abbandonata neppure quando ci si trovi di fronte alla necessità di collocare il disabile o l'anziano in una struttura residenziale ad elevata integrazione socio-sanitaria. In questo caso va potenziata la progettazione di micro-strutture di ospitalità residenziale inserite nei centri abitativi che prevedono una maggiore integrazione con il territorio.

	Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
X	Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
	Reti associative familiari
	Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
	Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)
<i>Soggetti promotori dell'azione:</i>	Governo, Regioni
<i>Risorse finanziarie:</i>	X Ordinarie Straordinarie
<i>Tipologia dell'azione:</i>	Normativa Servizio istituzionale X Progetto pilota Altra attività progettuale
<i>Descrizione</i>	
<p>Il Piano promuove la diffusione delle forme di audit che hanno come obiettivo la conciliazione tra famiglia e lavoro, perseguendo le pari opportunità fra i sessi (<i>gender mainstreaming</i>) unitamente al sostegno della vita familiare (<i>family mainstreaming</i>) ispirato ad una relazione sussidiaria fra la posizione lavorativa e la famiglia del lavoratore. Il processo di auditing e re-auditing mira alla creazione di interventi fatti a misura per enti pubblici e privati per aiutare i dipendenti, e anche i lavoratori studenti (si prevede un auditing anche per le università), per conciliare famiglia e lavoro. Il processo si svolge all'interno dell'azienda attraverso sistemi partecipativi che coinvolgono i lavoratori e le loro rappresentanze sindacali, il management e i datori di lavoro, con un "auditore" esterno, e comporta l'attribuzione del certificato di base, che viene dato subito dopo la definizione del progetto. Terminato il primo progetto, si ridefiniscono le mete in un secondo progetto, il re-auditing, alla fine del quale viene fatta una valutazione, e, in caso di esito positivo, viene rilasciata una certificazione <i>ad hoc</i> di auditing. La Regione può contribuire sostenendo i costi del processo dell'auditing all'ente pubblico o privato che personalizza la conciliazione fra famiglia e lavoro.</p> <p>Sarà anche sostenuta l'introduzione di sistemi premianti – analoghi a quelli oggi previsti per le certificazioni di qualità – per le organizzazioni che introducono processi di auditing.</p>	

c) *servizi aziendali di supporto all'attività scolastica dei figli*: organizzazione trasporto scolastico, organizzazione di centri estivi;

d) *servizi aziendali socio-sanitari*: polizza rimborso spese mediche, recapito domiciliare o in azienda di farmaci, predisposizione assistenza d'urgenza di familiari malati terminali.

Oltre agli incentivi fiscali e normativi, in una prospettiva promozionale del welfare aziendale e più in generale delle politiche aziendali *family friendly*, è previsto anche il rafforzamento delle misure di diffusione e conoscenza dei risultati positivi conseguiti dalle aziende che abbiano adottato misure *family friendly* (ad esempio, in termini di riduzione dell'assenteismo, di incremento della produttività, di miglioramento del clima organizzativo).

Parte 5

Privato sociale, terzo settore e reti associative familiari

AZIONE N. 5

Sostegno delle organizzazioni del privato sociale, del terzo settore e delle reti associative familiari

Area di riferimento delle politiche familiari

Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE

Politiche abitative

Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza

Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro

X Reti associative familiari

Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)

Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Governo, Regioni, Enti locali

Risorse finanziarie: X Ordinarie
Straordinarie

Tipologia dell'azione: X Normativa
Servizio istituzionale
Progetto pilota
Altra attività progettuale

Descrizione

Misure per il sostegno e il potenziamento delle organizzazioni di privato sociale, terzo settore e reti associative familiari che provvedono servizi sociali personali e servizi di cura in tutto l'ampio spettro dei bisogni della vita familiare quotidiana.

Gli interventi riguardano sia agevolazioni fiscali (per enti riconosciuti come ONLUS e per organizzazioni similari), sia agevolazioni normative (come il "distacco associativo" dei responsabili delle associazioni familiari formalmente organizzate e maggiormente rappresentative a livello nazionale).

In particolare, vengono sostenute, anche con finanziamenti su progetti nazionali o regionali, le associazioni familiari che svolgono le seguenti attività:

1. sostegno alle gestanti in difficoltà e accoglienza della vita;
2. attività educative dei figli, complementari e integrative della formazione scolastica;
3. servizi di affidamento e adozione;
4. attività per fronteggiare il disagio giovanile e adulto (ad es. devianza minore, tossicodipendenze, alcolismo).

Il Piano promuove il massimo sostegno degli enti locali nei confronti delle associazioni familiari di auto e mutuo aiuto, e incentiva i programmi legati alla solidarietà tra le famiglie.

Parte 6**Servizi consultoriali e di informazione
(consultori, mediazione familiare, centri per le famiglie)**

A più di trenta anni dalla loro istituzione, i consultori familiari necessitano di una profonda rivisitazione della loro fisionomia di servizio alla famiglia e di un rilancio e potenziamento complessivi.

Il passaggio della competenza sui consultori prima alla Sanità e poi alle Regioni, unitamente ad un contesto culturale abituato a leggere il bisogno in chiave individuale piuttosto che personale, familiare e relazionale, ha portato progressivamente questi preziosi servizi a caratterizzare le proprie attività secondo modalità eccessivamente sanitarizzate, a detrimento della necessaria integrazione socio-sanitaria.

In tale ottica occorre rafforzare e diffondere le buone pratiche fin qui già messe in atto (percorsi nascita, gruppi di genitori...) per meglio intercettare i bisogni complessivi, non solo medici, delle coppie e delle famiglie; in tal senso è da valorizzare e potenziare ulteriormente il già importante ruolo del consultorio nei confronti della popolazione immigrata, specialmente femminile.

Ma l'emergere delle nuove fragilità e degli odierni bisogni della coppia e della famiglia comporta la necessità di ampliare l'offerta attiva del consultorio, con azioni di supporto alle relazioni di coppia ed a quelle genitoriali nelle diverse fasi del ciclo di vita (adolescenza, transizione all'adulthood, sostegno all'anziano...).

In particolare, è necessario imparare a leggere ed a rispondere al bisogno della persona in termini relazionali: è da superare l'ottica frammentata ed individualista con cui si sono prevalentemente affrontate le diverse problematiche, a favore di prospettive riflessive e relazionali in grado di supportare gli individui nel contesto delle loro relazioni. Solo dal benessere delle relazioni, e di quelle familiari in particolare, può derivare un pieno benessere della persona.

In tal senso è necessario riformare la legislazione secondo queste fondamentali direttrici:

1. stretta integrazione psico-pedagogico-socio-sanitaria;
2. progettazione, gestione e verifica dei contenuti, obiettivi e risultati del servizio in modo strettamente integrato con la società civile: famiglie, reti ed associazioni familiari;
3. promozione del benessere familiare (e non di un solo suo membro, come ad esempio la donna, considerata al di fuori del suo contesto relazionale);
4. sussidiarietà;
5. flessibilità del servizio, in rete con gli altri servizi territoriali;
6. formazione permanente degli operatori, e loro costante confronto con le reti familiari del territorio.

Sostegno alla genitorialità, soprattutto nei momenti critici del conflitto coniugale, tutela dei figli minori sia in caso di separazione/divorzio, che in caso di non adeguatezza relazionale dei genitori, adozione sia nazionale che internazionale possono costituire alcuni degli ambiti di lavoro in cui investire competenze relazionali, sociali, psicologiche che caratterizzino il consultorio come un polo visibile sul territorio, un referente istituzionale non solo per le famiglie, ma anche per giudici, tribunali dei minori ed altri servizi connessi alle problematiche familiari.

In tal senso è necessario rivedere i profili professionali indispensabili nella équipe consultoriale, introducendo le figure del pedagogo, del mediatore familiare e del mediatore culturale.

Centrale è il superamento della logica ambulatorial-assistenziale, a vantaggio di una logica sussidiaria e di *empowerment* che, lungi dal declinare i propri interventi in termini sostituivi, faciliti lo sviluppo delle risorse personali e di rete. Ciò sarà più semplice da ottenere coinvolgendo, come risorse attive, le famiglie, le loro reti e le loro associazioni familiari nella progettazione, gestione e verifica dei diversi interventi consultoriali.

Una versione aggiornata e pertinente di quella "gestione sociale" dei consultori che già la legge n. 405/75 indicava chiaramente, dovrà essere declinata attraverso la creazione di reti integrate di servizi consultoriali retti da ASL e consultori gestiti direttamente dal privato sociale e dalle associazioni familiari, mediante accreditamento, nel contesto di un servizio pubblico integrato, flessibile, plurale, disegnato e continuamente ri-tarato in base alle esigenze di persone e famiglie.

Per quanto riguarda l'azione dei consultori prevista dalla legge 194/1978 (artt. 2 e 5), va attivato un monitoraggio degli interventi atti a sostenere la donna gravida in difficoltà per offrirle alternative all'aborto in grado di restituirle la libertà di diventare madre. In tale prospettiva occorrerà:

- rilanciare la centralità del consultorio nella prevenzione post-concezionale delle IVG; anche mediante il ridimensionamento del ruolo dei medici di base e dei servizi ostetrico-ginecologici, oggettivamente non idonei a mettere in atto quanto previsto dalla legge;
- assicurare il sostegno alla gravida in difficoltà che desidera portare a termine la gravidanza mediante il supporto delle reti del volontariato e delle associazioni familiari, individuate mediante il meccanismo dell'accreditamento (cfr. azione n. 3.1.a).

La spiccata sanitarizzazione dei consultori ha condotto, negli anni Novanta del secolo scorso, alla nascita di un nuovo organismo, il “Centro per le famiglie”, che tuttavia è stato diversamente coniugato, sia sul versante dei contenuti che su quello del modello organizzativo nelle diverse realtà territoriali, rimanendo, tuttavia, fortemente ancorato alla dimensione urbana.

Tali centri sono oggi presenti in varie forme: *a*) come servizi gestiti dai Comuni in raccordo con le associazioni e il terzo settore; *b*) come luoghi gestiti e/o autogestiti da associazioni e volontari che promuovono sul territorio una cultura della cura e della solidarietà tra famiglie.

A fronte di una nuova e diversa domanda di servizi avanzata dalle famiglie, che può essere intercettata dai consultori familiari odierni solo parzialmente, ed in considerazione di una diffusione dei servizi alla famiglia variegata, frammentata e differenziata, è necessario riflettere su quale debba o possa essere il nodo propulsore di una rete di servizi, di interventi, di soggetti ed azioni integrate (sociali, sanitarie, educative, relazionali ecc.) che si muovono nel variegato e complesso campo delle politiche dei servizi alla famiglia e del lavoro di cura. Strategica risulterà non tanto una moltiplicazione di strutture e contenitori, quanto l'adozione della prospettiva della intersettorialità degli interventi, anche previa mappatura e monitoraggio della qualità dei servizi presenti sul territorio e della loro offerta, e soprattutto di una autentica e sana sussidiarietà attraverso lo stretto rapporto tra istituzioni e le reti dell'associazionismo familiare. Ciò permetterà il potenziamento delle risorse del territorio e favorirà la messa a punto di interventi adeguati, anche in chiave di risparmio di spesa sociale.

In tal senso, le attività del consultorio familiare possono trovare un naturale complemento nel Centro per le famiglie.

Il Centro va inteso come luogo fisico aperto sul territorio e al territorio, gestito e progettato con le reti dell'associazionismo familiare, in modo da essere realmente in grado di intercettare i diversi bisogni presenti sul territorio, offrendo una risposta flessibile ed articolata. Si eviteranno così i rischi derivanti da una eccessiva standardizzazione centralizzata degli interventi.

Il Centro per la famiglia può quindi offrire servizi molteplici e diversi: dai gruppi di sostegno alla genitorialità, a gruppi di auto e mutuo aiuto, dalle banche del tempo, al sostegno allo studio, dagli sportelli informativi e di consulenza, alle opportunità ludiche.

Il Piano sostiene la diffusione di questi centri per lo svolgimento di alcune funzioni, e in specifico: *a*) come sedi di funzioni di aiuto sociale quali i prestiti sull'onore e le consulenze professionali (come la mediazione familiare, la consulenza legale)

che, per il loro carattere, richiedono le garanzie delle istituzioni pubbliche (il Comune o consorzi di Comuni); *b*) come sedi di uno sportello informativo o in rete con altri sportelli informativi che possa funzionare da nodo di connessione con la più ampia rete di servizi, pubblici, privati e di privato sociale, che erogano servizi e prestazioni per la famiglia (mappa delle risorse di cura presenti sul territorio fornite dal pubblico, dal privato e dal terzo settore); *c*) come spazio gestito da soggetti di terzo settore che producono servizi per quei bisogni non standardizzabili e programmabili che spesso incidono pesantemente sulla capacità organizzativa della famiglia di fronteggiare evenienze improvvise; *d*) come spazio di incontro e di discussione per quelle famiglie che sentono di potere trovare una soluzione ai loro problemi attraverso pratiche di condivisione (gruppi di auto e mutuo aiuto) e/o di cooperazione (banca del tempo, “gruppi di acquisto” ecc.).

Si tratta di favorire la nascita di centri per le famiglie, soprattutto nelle realtà sociali più piccole, a favore non solo delle famiglie con bambini piccoli, ma aperto a tutte le famiglie con rilevanti e imprevisti lavori di cura da fronteggiare, quale motore di iniziative di soggetti del terzo settore.

AZIONE N. 6.1

Potenziamento e riorganizzazione dei consultori familiari

Area di riferimento delle politiche familiari

- Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
- Politiche abitative
- Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
- Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
- Reti associative familiari
- X Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
- Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Regioni

Risorse finanziarie: X Ordinarie
Straordinarie

Tipologia dell'azione: X Normativa
Servizio istituzionale
Progetto pilota
Altra attività progettuale

Descrizione

Potenziamento e riorganizzazione dei consultori familiari, con la finalità di ampliarne gli interventi sociali a favore della famiglia. Aree di azione, in un'ottica multidisciplinare:

- sostegno alla genitorialità nelle fasi iniziali: percorsi nascita con il coinvolgimento di madri e padri;
- sostegno alla genitorialità in fase di crisi: mediazione familiare;
- sostegno alla genitorialità in fase di complesse transizioni: adozioni, affidamenti, fecondazione medicalmente assistita;
- sostegno alla genitorialità di fronte a fattori di stress elevati: la gestione di adolescenti in età scolastica: mediazione comunitaria, scolastica (creazione di punti di aggregazione sul territorio, lotta al *mobbing* in ambito scolastico).

AZIONE N. 6.2**Progetti sperimentali tesi a diffondere e riorganizzare i centri per le famiglie***Area di riferimento delle politiche familiari*

Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE

Politiche abitative

Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza

Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro

Reti associative familiari

- X Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
 Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Enti locali

Risorse finanziarie X Ordinarie
 X Straordinarie

Tipologia dell'azione: Normativa
 Servizio istituzionale
 X Progetto pilota
 Altra attività progettuale

Descrizione

Progetti sperimentali tesi a diffondere e riorganizzare, laddove presenti, i centri per le famiglie con le seguenti funzioni a titolo esemplificativo: centro documentazione per la rilevazione dei bisogni delle famiglie del territorio; sportello

informativo di tutti i servizi e le risorse per la famiglia rilevanti per il lavoro di cura (pubblici, privati e di terzo settore; sociali, educativi, psicologici, sanitari e di *counselling*) presenti sul territorio; attivazione di servizi tipo ludoteca e nuove tipologie di intervento per la prima infanzia e adolescenza gestiti da soggetti del terzo settore; “sportello” per i prestiti sull’onore, la banca del tempo e le politiche di conciliazione (integrazione del reddito per le donne e gli uomini che scelgono il congedo genitoriale, di entità pari al costo di una retta al nido); spazio per i “gruppi di acquisto” e di auto e mutuo aiuto.

AZIONE N. 6.3

Riorganizzazione degli sportelli di informazione per le famiglie

Area di riferimento delle politiche familiari

Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell’ISEE

Politiche abitative

Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza

Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro

Reti associative familiari

- X Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
 X Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell’azione: Regioni, Enti locali

Risorse finanziarie: X Ordinarie
 X Straordinarie

Tipologia dell’azione: X Normativa
 X Servizio istituzionale
 X Progetto pilota
 X Altra attività progettuale

Descrizione

Riorganizzazione degli sportelli di informazione delle famiglie (ad esempio servizi di “informa famiglia”) a livello regionale e locale come Sportelli unici per la famiglia.

L’informazione sui servizi costituisce un elemento strategico per facilitare l’accesso ai servizi stessi. Lo Sportello unico costituisce un luogo di riferimento per le famiglie, cui rivolgersi per presentare le proprie istanze, ottenere informazioni su tutti i servizi esistenti a favore della famiglia, e per specifici servizi fruire di un’erogazione diretta. Lo Sportello unico raccoglie e diffonde le informazioni

e le attività degli enti, delle organizzazioni e delle associazioni che sul territorio realizzano servizi e prestazioni a favore della famiglia. La gestione dello Sportello è ispirata ai principi della sussidiarietà e orientata alla valorizzazione delle competenze specifiche delle Associazioni di famiglie e/o del terzo settore.

Il punto informativo è presidiato da equipe multidisciplinari e si coordina con i centri famiglia.

Parte 7 **Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)**

Le famiglie immigrate con regolare permesso di soggiorno possono usufruire di tutti i servizi sociali personali previsti nel presente Piano per i cittadini italiani. Nei loro confronti, il Piano adotta un criterio di inclusione sociale di carattere interculturale, che si ispira al pluralismo sociale e rispetta le differenti culture entro i limiti dei principi costituzionali e dell'ordinamento giuridico italiano.

Per favorire l'inserimento delle famiglie immigrate nel tessuto sociale, il Piano prevede le seguenti azioni:

AZIONE N. 7.1 **Servizi informativi per le famiglie immigrate**

Area di riferimento delle politiche familiari

Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
 Politiche abitative
 Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
 Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
 Reti associative familiari
 Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)

X Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Enti locali

Risorse finanziarie: X Ordinarie
 Straordinarie

Tipologia dell'azione: X Normativa
 Servizio istituzionale
 Progetto pilota
 Altra attività progettuale

Descrizione

Istituzione di un servizio locale specializzato nell'affrontare i problemi delle famiglie immigrate dal punto di vista delle informazioni e orientamenti generali per l'utilizzazione dei servizi personali e generali di welfare; tale centro servizi potrà trovare spazio in servizi già esistenti, come i centri per le famiglie.

Tali importanti funzioni dovranno essere assicurate attraverso la presenza di operatori adeguatamente formati, allo scopo di agevolare il rapporto dei cittadini stranieri con enti ed istituzioni, facilitare l'accesso ai servizi ed il percorso all'interno di essi, gestire la presa in carico di persone straniere.

AZIONE N. 7.2**Misure residenziali per le famiglie immigrate***Area di riferimento delle politiche familiari*

Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE

Politiche abitative

Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza

Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro

Reti associative familiari

Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)

X Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Enti locali

Risorse finanziarie: X Ordinarie
Straordinarie

Tipologia dell'azione: X Normativa
Servizio istituzionale
Progetto pilota
Altra attività progettuale

Descrizione

Adozione di misure residenziali *ad hoc* per le famiglie immigrate, in particolare individuazione tra le abitazioni residenziali di proprietà comunale di una struttura che possa sostenere temporaneamente le famiglie immigrate con bambini a carico, offrendo un supporto nella ricerca dell'autonomia e inserimento sociale.

AZIONE N. 7.3
Corsi di lingua italiana per immigrati

Area di riferimento delle politiche familiari

Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
 Politiche abitative
 Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
 Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
 Reti associative familiari
 Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)

X Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Enti locali

Risorse finanziarie: X Ordinarie
 Straordinarie

Tipologia dell'azione: X Normativa
 Servizio istituzionale
 Progetto pilota
 Altra attività progettuale

Descrizione

Corsi di lingua italiana in collegamento con le scuole locali e azioni di integrazione famiglia-scuola per i figli di immigrati, con il coinvolgimento degli istituti scolastici, dell'associazionismo e del terzo settore.

AZIONE N. 7.4
Collegamenti
con le reti associative familiari italiane

Area di riferimento delle politiche familiari

Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
 Politiche abitative
 Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
 Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
 Reti associative familiari

X	Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)	
	Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)	
<i>Soggetti promotori dell'azione:</i>	Enti locali e associazioni familiari	
<i>Risorse finanziarie:</i>	X	Ordinarie Straordinarie
<i>Tipologia dell'azione:</i>		Normativa Servizio istituzionale
	X	Progetto pilota Altra attività progettuale
<i>Descrizione</i>		
Collegamenti con le realtà associative delle famiglie italiane operanti sul territorio, in modo da creare un ambiente favorevole all'accoglienza e alla partecipazione ad attività di mutuo sostegno.		

AZIONE N. 7.5**Attivazione di spazi consultoriali per le donne immigrate**

<i>Area di riferimento delle politiche familiari</i>		
Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE		
Politiche abitative		
Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza		
Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro		
Reti associative familiari		
Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)		
X	Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)	
<i>Soggetti promotori dell'azione:</i>	Regioni, ASL, Consulteri pubblici e privati	
<i>Risorse finanziarie:</i>	X	Ordinarie Straordinarie
<i>Tipologia dell'azione:</i>		Normativa Servizio istituzionale
	X	Progetto pilota Altra attività progettuale

Descrizione

Attivazione di spazi interni ai servizi istituzionali per svolgere funzioni di consultorio utili alle donne immigrate e ai loro bambini, al fine di far superare barriere culturali e sociali.

Parte 8**Alleanze locali per la famiglia**

Il Piano promuove le varie forme di “alleanze locali per la famiglia” che si propongono di rendere responsabili più attori sociali possibili, creando così una società attenta ai bisogni della famiglia (*family friendly*). Una versione di queste Alleanze è l'esempio del “Distretto Famiglia” realizzato nella Provincia Autonoma di Trento.

Queste iniziative locali potranno essere sostenute da una Agenzia nazionale o regionale con funzioni di formazione e *counselling* (“*Serviceburo*”), all'interno di normative che diano agli operatori autonomia e flessibilità nel lavoro sul campo. Il loro lavoro consiste nel coordinamento delle iniziative da parte del mercato, del terzo settore, delle reti informali e la famiglia stessa, senza vincolare le scelte con finanziamenti, sovvenzioni o incentivi statali.

Il compito delle istituzioni (Regioni ed enti locali) consiste principalmente nel sostenere l’“Agenzia di servizio” (“*Serviceburo*”), che svolge il compito di coordinamento finanziario di eventi, di comunicazione (contatti con la stampa, mediazione), di interventi strategici, di consulenza e sviluppo qualitativo. Lo sviluppo qualitativo delle buone pratiche interviene in un secondo momento, perché utilizza esempi di buone pratiche già realizzate, le coordina e le diffonde sul territorio.

Nell’ambito dell’Alleanza, il Piano sostiene la diffusione di iniziative sul modello del “Marchio Famiglia” a livello nazionale, regionale e locale.

Le Regioni e gli enti locali sono incoraggiati a prevedere agevolazioni fiscali e incentivi normativi per quei soggetti finanziari (ad esempio: banche etiche, fondazioni ex bancarie, fondazioni sociali, fondazioni di comunità) che agiscono per la promozione di iniziative associative e in rete che svolgono attività *non profit* e comunque aventi fini pro-sociali (come le imprese sociali di comunità).

Inoltre, il Piano promuove sostegni fiscali e normativi al micro-credito per le famiglie che intendono avviare un’attività imprenditoriale o di creazione di reti associative di servizi, così come per le associazioni familiari che intendono avviare servizi secondo modalità solidaristiche, in particolare di auto e mutuo aiuto.

Parte 9**Monitoraggio delle politiche familiari**

Le politiche familiari in Italia sono particolarmente deboli sotto l’aspetto del monitoraggio delle misure legislative che pure non mancano. Spesso le leggi sono ottime, ma poco o nulla implementate. Occorre perciò prevedere misure specifiche, all’in-

terno delle stesse leggi, oltre che nell'organizzazione della Pubblica Amministrazione, per monitorare la loro applicazione e i loro esiti. In termini più generali, occorre rafforzare in Italia la cultura della valutazione dei servizi alla persona. Nell'ambito dei servizi sociali e familiari infatti, rispetto ad altri settori, sono limitate le esperienze ed i modelli messi in campo.

Il Piano sviluppa le azioni che si illustrano di seguito.

a) Le singole misure intraprese dovranno prevedere, nello stesso testo che le avvia, strumenti specifici per il loro monitoraggio sul campo. Ossia, dovranno dire chi è tenuto a raccogliere i dati statistici relativi all'andamento del fenomeno e alla loro pubblicizzazione.

b) Viene istituito uno strumento generale di monitoraggio consistente nella *Valutazione di impatto familiare* (VIF). Per Valutazione d'impatto familiare s'intende: 1. la valutazione preventiva delle ricadute dei provvedimenti nazionali e regionali relativamente al rapporto tra carico fiscale, reddito e composizione del nucleo familiare; 2. la verifica sistematica dei risultati in termini di qualità e di efficacia delle prestazioni e dei benefici indirizzati alla famiglia; 3. la differenziazione e la proporzionalità in rapporto alla composizione del nucleo familiare e del suo reddito delle decisioni di politica fiscale, tributaria e tariffaria di competenza nazionale e regionale. La Valutazione d'impatto familiare si applica in particolare sulle materie fiscali, tributarie e tariffarie di competenza nazionale e regionale, sulle relative leggi di bilancio e leggi finanziarie. Ai fini di una sperimentazione al riguardo, sarà istituita, in relazione a taluni provvedimenti, una apposita Sezione/Evidenza nei già esistenti VIR (Valutazione di impatto della regolazione) e AIR (Analisi di impatto della regolazione).

c) Supporti statistici e di ricerca (ISTAT e Osservatorio nazionale sulla famiglia).

d) Occorre mettere in campo una banca dati nazionale riferita alla condizione economica e patrimoniale dei cittadini italiani – sfruttando i dati acquisiti dalle pubbliche amministrazioni con le dichiarazioni ISEE – prevedendo un sistema che aggregi le banche dati oggi esistenti su tutto il territorio nazionale ma che di fatto sono frazionate e non comparabili tra di loro. Questi limiti strutturali non consentono oggi di poter utilizzare i dati per attuare valutazione *ex ante* ed *ex post* delle politiche messe in campo.

e) Importante è prevedere e sperimentare la modellizzazione di procedure valutative dei singoli progetti ispirate alla logica della semplicità e del pragmatismo. Le procedure devono prevedere il coinvolgimento diretto degli utenti dei servizi nonché dell'ente locale competente.

Il Piano degli interventi necessita di un supporto di conoscenze statistiche, sociologiche ed economiche, senza le quali si rischia di implementare misure non adeguate alla situazione.

Le conoscenze statistiche dovranno essere fornite principalmente dall'ISTAT, con raccolte di dati che siano finalizzate alle politiche familiari. Si prevede che l'ISTAT metta a punto un *sistema di indicatori per il monitoraggio del presente Piano*, nell'ottica specifica delle politiche familiari.

Attualmente, infatti, mentre il settore demografico appare sufficientemente sviluppato e in grado di fornire le conoscenze essenziali, i settori delle statistiche sociali

ed economiche appaiono carenti. Sotto tali aspetti, attualmente l'ISTAT fornisce solo alcune e parziali informazioni sui veri e propri interventi di politica familiare. In molti settori di intervento mancano in tutto o in parte le informazioni necessarie.

Per quanto riguarda invece le conoscenze operative sulle buone pratiche nelle politiche familiari, è importante potenziare il ruolo del Dipartimento per le politiche della famiglia e quello dell'Osservatorio Nazionale sulla Famiglia, che hanno prodotto un consistente patrimonio di conoscenze e hanno impostato una sistematica raccolta di informazioni sulle buone pratiche, avendo come riferimento i Comuni e gli enti locali in genere. L'implementazione, la possibilità di confronto e di scambio di buone pratiche ed esperienze innovative saranno effettuate mediante nuovi strumenti informatizzati.

6

LE RISORSE

Le azioni richiamate e da attuarsi nell'ambito della legislazione vigente risultano finanziabili nei limiti degli stanziamenti previsti, mentre gli impegni assunti alla presentazione alle Camere di nuovi provvedimenti legislativi saranno condizionati al rispetto della disciplina ordinaria in tema di programmazione finanziaria, secondo quanto stabilito dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

A tali impegni è, quindi, da riconoscere carattere meramente programmatico, in quanto la sede nella quale saranno ponderate le diverse esigenze di settore è la Decisione di finanza pubblica (DFP), sulla base della quale verrà definito il disegno di legge di stabilità.

Appendice

Note tecniche

I

Il Fattore Famiglia (FF)

La Costituzione italiana all'art. 53 recita:

Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività.

L'idea del Fattore Famiglia nasce nel tentativo di calcolare la "capacità contributiva" indicata dalla Costituzione italiana e su di essa applicare le dovute imposte.

Per semplificare il calcolo, evitare complicati correttivi e per rispondere appieno ai dettami costituzionali, si propone di intervenire introducendo una area non tassabile, proporzionale alle necessità primarie della persona, necessità che non possono costituire "*capacità contributiva*" e che quindi non possono essere tassate. Chiaramente i carichi familiari contribuiscono in modo fondamentale alla determinazione dell'ammontare di reddito non soggetto a tassazione. Questo reddito non assoggettabile a tasse lo possiamo chiamare *no tax area*, essa sarà quindi proporzionale ai carichi familiari e crescerà al loro aumentare.

Ecco perché si può parlare di Fattore Famiglia.

Il Fattore Famiglia

Il principio base parte dallo stabilire e quantificare il costo di mantenimento e di accrescimento indispensabile di ciascun componente il nucleo familiare. Si sommano al costo di mantenimento del percettore di reddito i contributi di tutti i familiari a carico.

È così determinata la *no tax area* all'interno della quale l'aliquota è pari a zero.

Superata la *no tax area*, si applicano le aliquote progressive normalmente previste che scattano ai livelli predefiniti, uguali per tutti.

Come si ottiene il limite della *no tax area*?

Moltiplicando il costo di mantenimento del dichiarante per il valore dedotto da una scala di equivalenza modulata sul numero dei componenti e sulle problematiche connesse con il nucleo familiare.

La scala di equivalenza, che costituisce in sostanza il Fattore Famiglia (FF), fa riferimento al costo dei figli, alle altre persone a carico, alle situazioni particolari quali la non autosufficienza, la disabilità, la monogenitorialità e ad eventuali parametri che si possono inserire per meglio quantificare il carico familiare.

La base di partenza può essere il costo del mantenimento della persona singola (CMS). Quest'ultimo costo viene moltiplicato per il Fattore Famiglia (FF) ottenendo così la *no tax area* (NTA).

Riassumendo:

$$NTA = CMS \times FF$$

La *no tax area* può essere applicata da entrambi i coniugi dichiaranti con il peso dei figli a carico distribuito tra i due. Così pure per gli elementi aggiuntivi quali la disabilità, situazioni lavorative particolari, compiti di cura verso anziani anche non conviventi, eventuali differenziazioni tra lavoro dipendente ed autonomo, scarico di fatturazioni "scaricabili" quali medicinali ed altri generi di prima necessità ecc.

Incapienza

La *no tax area* può risultare superiore al reddito. La parte eccedente al reddito viene tassata in modo negativo applicando la prima aliquota.

In questo modo gli incapienti possono essere aiutati tramite un sistema che, opportunamente studiato ed implementato, potrebbe sostituire il sistema degli assegni familiari.

A fronte di una attenta prossima analisi tra il sistema nuovo (FF) ed il vecchio (attuale), non si esclude che per correggere eventuali storture, con conseguenti situazioni sfavorevoli per alcune fasce di famiglie, non si possa mantenere un parallelo sistema di assegni familiari, magari indipendenti dal reddito, estesi a tutte le categorie di contribuenti, un po' come si fa in Francia.

Come si può stabilire il Fattore Famiglia

In prima ipotesi il Fattore Famiglia può essere estratto dalla scala di equivalenza studiata per l'ISEE dal Forum delle Associazioni Familiari ed applicato sostanzialmente nel Quoziente Parma.

La tabella riporta i confronti tra l'attuale scala ISEE, la scala riveduta in base al costo di mantenimento, la scala del quoziente familiare francese e la scala utilizzata per il Quoziente Parma.

TABELLA 1
Scale di equivalenza

N. componenti	Scala ISEE attuale	FF	QF francese	Quoziente Parma
1	1	1	1	1
2	1,57	1,6	2	1,57
3	2,04	2,20	2,5	2,17
4	2,46	2,80	3	2,87
5	2,85	3,60	4	3,64
6	3,20	4,40	5	4,44
7	3,55	5,20	6	5,24
8	3,90	6,00	7	6,04

Il Fattore Famiglia può essere aumentato in base a situazioni che possono creare più bisogno, quali la disabilità, la non autosufficienza, la monogenitorialità, la vedovanza ecc.

Come esempio, si possono considerare le seguenti ulteriori maggiorazioni.

TABELLA 2
Ulteriori circostanze che aggravano la situazione familiare

Monogenitorialità	+0,4
Invalidità totale	+ 1,2
Invalidità parziale	+1,2 × % di invalidità
Vedovanza	+ 1
Altro	

Prendendo un valore medio di 7.000 euro, e non considerando ancora le possibili ulteriori maggiorazioni (+ altro, in tabella), la *no tax area* diventerebbe come indicato in TAB. 3.

TABELLA 3
Fattore Famiglia e *no tax area*

N. comp.	Scala FF	<i>No tax area</i> Base = 7.000 €	
		FF	<i>No tax area</i>
1	1		
2	1,6		
3	2,20		
4	2,80	×	2,80
5	3,60		
6	4,40		
7	5,20		
8	6,00		19.600

TABELLA 3 (segue)

N. comp.	Scala FF	No tax area Base = 7.000 €		
			FF	No tax area
Monogenitorialità	0,4	×	0,4	2.800
Invalità	1,2	×	1,2	8.400
Vedovanza	1			
Altro	0,2	×	0,2	1.400
Totali			4,6	32.200

In queste condizioni, come diventerebbe l'attuale IRPEF? Seguono simulazioni per una base di calcolo di 7.000 euro.

TABELLA 4

Tasse (IRPEF) in funzione del numero dei figli

Base = 7.000 €

Reddito	1 figlio	2 figli	3 figli	4 figli	5 figli
20.000 ora	2.308	1.630	923	- 1.200	- 1.200
20.000 FF	1.242	108	- 1.404	- 3.224	- 5.352
Differenza IRPEF FF – ora a 20.000 euro	- 1.066	- 1.522	- 2.327	- 2.024	- 4.152
40.000 ora	9.865	9.310	8.696	6.271	5.419
40.000 FF	7.962	6.828	5.316	3.496	1.368
Differenza IRPEF FF – ora a 40.000 euro	- 1.903	- 2.482	- 3.380	- 2.775	- 4.051

Nota per le tasse negative

Con il FF potrebbero essere erogate in forma di assegno o rimanere come credito di imposta, comunque esigibili.

Attualmente vanno in credito di imposta solo i 1.200 euro erogati per le famiglie con 4 e più figli. La TAB. 4 ne tiene conto.

Lavoro dipendente, autonomo, pensioni

Attualmente le detrazioni per le varie tipologie di lavoro sono distinte. Se si vuole mantenere la distinzione si può partire dalla base comune aggiungendo frazioni di punto al Fattore Famiglia per le categorie che si ritiene opportuno differenziare. Cambia quindi il valore della *no tax area* per le diverse situazioni lavorative e di pensione.

Mantenere o no le distinzioni tra categorie di lavoro e le pensioni rappresenta una scelta politica legata al tentativo di riequilibrare in qualche modo le difformità esistenti nell'attuale sistema di prelievo IRPEF.

No tax area con FF

La no tax area aumenta all'aumentare del numero dei componenti a carico. Per semplicità nei grafici non sono riportati altri elementi (es. disabilità) che possono incrementare il valore della no tax area, ma solo il numero dei componenti il nucleo familiare.

FIGURA 1

No tax area e numero componenti della famiglia

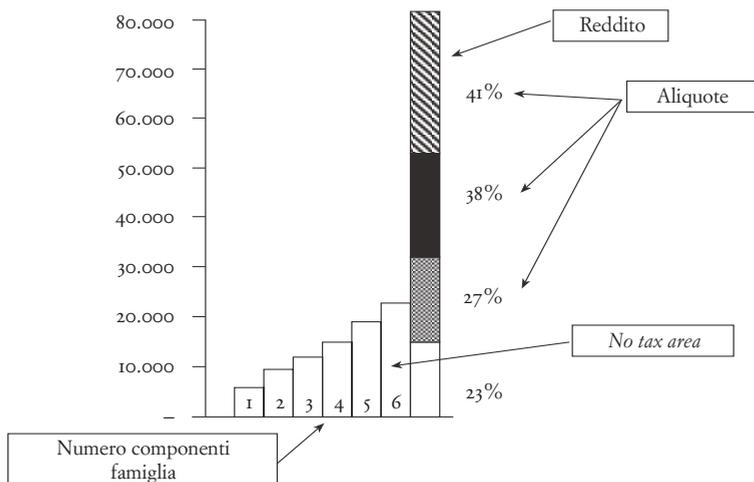
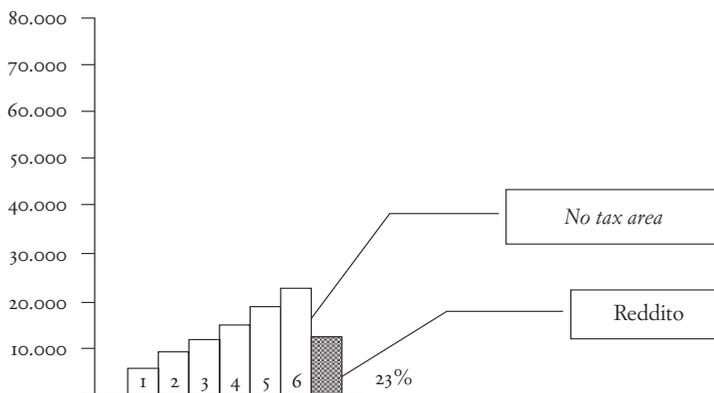
*Incapienza con FF*

FIGURA 2

No tax area e incapacienza



Il reddito è inferiore alla *no tax area*.

Si trasforma in tassa negativa calcolata sulla differenza.

Addizionali regionali e comunali

Pur essendo il sistema FF al fine un sistema a deduzione ad aliquota fissa, comunque proporzionale al carico familiare, esso differisce sostanzialmente dall'attuale sistema a detrazioni di imposta in quanto nell'FF, definendo una *no tax area*, questa area non può essere tassata, neanche a livello locale e regionale. È una *no tax area* per qualunque sistema fiscale impositivo.

Persona a carico

L'attuale reddito massimo per essere considerato familiare a carico (figli o moglie) è fermo da più di dieci anni. Il limite ora è di 2.800 euro (i 5 milioni di lire di anni fa), non risultando più coerente con il costo corrente della vita. La soglia dovrebbe essere aggiornata al valore stabilito come base per il calcolo della *no tax area*, pari quindi al livello di povertà relativa stabilito dall'ISTAT. Il reddito del familiare a carico, quando inferiore alla soglia, va a diminuire la *no tax area*.

Indicizzazione

È importante per un sistema fiscale dinamico e che si adatta all'evoluzione dei tempi (e dell'inflazione) stabilire il suo aggancio alla realtà, evitando fenomeni che possono portare a situazioni degenerative, come ad esempio il *fiscal drag*. Una *no tax area* non agganciata al reale potere di acquisto sarebbe inevitabilmente destinata ad un ridimensionamento continuo del suo valore reale. Agganciando in prima ipotesi la *no tax area* alla soglia di povertà relativa, definita annualmente dall'ISTAT, si risolverebbe anche questo problema. Si vedano a tal proposito alcune considerazioni riportate al termine di questo documento al paragrafo: *Miglioramenti*.

Aliquote

I benefici dell'FF potrebbero dimostrarsi poco efficaci, sia dal punto di vista del sostegno ai redditi familiari e di contrasto alla povertà, sia dal punto di vista macroeconomico, in assenza di una riforma delle aliquote IRPEF, essenziale per gli equilibri di finanza pubblica. Riteniamo, quindi, indispensabile la modifica delle aliquote attuali.

Intervenendo sulle aliquote e sugli scaglioni¹ si può pensare di rimodulare il carico fiscale sgravando i redditi medi e bassi.

1. Attualmente aliquote e scaglioni sono: 23% fino a 15.000 euro, 27% fino a 28.000, 38% fino a 55.000, 41% fino a 75.000, 43% oltre.

La proposta è di rimodulare le aliquote riducendo sensibilmente la prima dal 23% attuale al 20% e la terza dal 38% al 36%.

Assegni familiari

Il sistema attuale degli assegni familiari è da rivedere tramite un sistema che sia integrativo alla fiscalità, con il riconoscimento ed il recupero dell'incapienza. In tal modo il sistema fiscale e degli assegni familiari risulta integrato e coordinato.

Il Fattore Famiglia risolve il problema dell'incapienza, con la tassazione negativa, ma non interviene nel campo degli assegni familiari che devono quindi essere valutati a parte, seppur in un'ottica globale di coordinamento fisco-assegni. Gli assegni familiari dovrebbero essere estesi anche ai lavoratori autonomi. Unificazione (ANF e AF) quindi del sistema attuale e sua universalizzazione (estensione a tutte le famiglie con figli e/o coniuge a carico). Gli assegni devono essere elargiti fintantoché i figli risultano a carico secondo la normativa fiscale.

Costo della manovra

In base alla tipologia di famiglie divise per reddito (dati ISTAT), la loro numerosità e il vantaggio fiscale rispetto all'attuale sistema fiscale, è relativamente facile calcolare il costo della manovra.

Gradualità

Ci sono diversi modi per avviare il sistema fiscale in modo graduale.

Il primo metodo consiste nell'applicarlo a partire dalle famiglie più numerose, ad esempio il primo anno con 6 figli, il secondo anno con 5, poi 4, 3, 2, 1.

I gradini relativi all'impegno economico risultano proporzionali alla numerosità delle famiglie via via coinvolte. È evidente che la maggiore numerosità la si riscontra con le famiglie da 3, 2 e 1 figlio.

L'ipotesi di applicazione graduale basata sul numero dei figli (prima > 3, poi 3, poi 2, poi 1), comporta, in prima approssimazione, impegni pari a

- 0,9 miliardi per > 3 figli
- 2,7 miliardi per > 2 figli
- 7,9 miliardi per > 1 figlio
- 5,3 miliardi per 1 figlio

a regime (per tutti i figli):

- FF: 16 miliardi.

Per evitare gradini troppo alti, e quindi situazioni economicamente difficili da sostenere, è necessario ricorrere ad altri sistemi.

Il primo metodo potrebbe basarsi sul reddito, in modo particolare partendo dalle famiglie più in difficoltà, quelle cioè con reddito sotto la soglia di povertà relativa e con i carichi familiari più elevati.

Con FF si può procedere come descritto di seguito.

Si può partire con una base di 7.000 euro (invece che di 7.200 euro qual è la soglia di povertà relativa attuale) ed un recupero parziale per gli incapienti (credito di imposta solo al 50%, per esempio), aumentando successivamente il credito di imposta fino a portarlo al 100%. Si può quindi aumentare gradualmente la base fino ad arrivare al valore attualizzato della soglia di povertà relativa (oggi di 7.200 euro, come detto).

Con una base di 6.500 euro nessun nucleo familiare ci rimetterebbe rispetto al sistema attuale ed il costo della manovra, a regime, scenderebbe a 12 miliardi. Eliminando al 100% la tassazione negativa si avrebbe un costo globale di circa 1 miliardo. Ammettendo un 20% di credito d'imposta, comunque esigibile tramite assegno, il costo salirebbe a 2 miliardi. Aumentando progressivamente il livello di tassazione negativa si può, gradualmente negli anni, arrivare a regime, partendo comunque dalle famiglie incapienti, quindi le più povere.

Evidentemente scendendo troppo con la base e con la percentuale di recupero per gli incapienti, c'è il rischio di incrociare aree nelle quali qualche tipologia di famiglia verrebbe danneggiata dal nuovo sistema. Per evitare questo il legislatore deve pensare ad opportune clausole di salvaguardia consentendo, fintantoché la manovra non andrà a regime, di evitare questo pericolo.

I rischi più elevati si ritrovano per famiglie a basso reddito con più di tre figli. L'incapienza, se erogata in modo ridotto, può essere inferiore agli attuali 1.200 euro previsti per le famiglie numerose. In questo caso è sufficiente prevedere il riconoscimento totale dell'incapienza per famiglie con più di tre figli, mantenendo, almeno nel transitorio di applicazione prima di andare a regime, la riduzione del recupero per gli incapienti per le altre famiglie.

Analoga clausola di salvaguardia andrà attivata nel caso venisse adottata una base per la *no tax area* inferiore ai 7.000 euro. In tal caso, per la tipologia di famiglie di cui sopra e per il periodo transitorio, si potrà prevedere la base minima per la *no tax area* di 7.000 euro.

Federalismo fiscale

Con l'avvento del federalismo fiscale, sia la tassazione che il regime degli assegni familiari possono essere modulati regionalmente e localmente. Fermo restando che la *no tax area* dovrebbe rimanere tale a tutti i livelli, nazionale, regionale e comunale, nulla vieta che le regioni con rapporto reddito/costo della vita più sfavorevole o che semplicemente vogliano tenere conto di situazioni più svantaggiate delle famiglie rispetto alle altre regioni o aree geografiche, possano aumentare la soglia della *no tax area* per le imposte locali, così come disporre ulteriori fondi per incrementare l'importo degli assegni familiari.

Un altro fattore che potrebbe aggiungersi al Fattore Famiglia (FF) potrebbe essere un Fattore Socio-Economico (FSE) che individua altre aree non tassabili e legate, per esempio, alla tipologia di lavoro (dipendente, da pensione, da lavoro autonomo), all'area geografica (Nord, Centro, Sud), al costo della vita locale (centro cit-

tà, periferia, piccolo paese). Fattore Famiglia + Fattore Socio-Economico potrebbero quindi individuare una *no tax area* complessiva che tiene conto della tipologia di famiglia (FF) e del contesto sociale ed economico dove questa vive (FSE).

Manovra fiscale generale

Per far fronte ai minor introiti derivanti dall'applicazione del Fattore Famiglia (15-16 miliardi di euro, pari a un punto e mezzo circa di PIL) è necessario agire su diversi fronti.

Se ne suggeriscono alcuni, sempre in ambito di giustizia ed equità fiscale.

Lotta all'evasione fiscale

Devono essere utilizzati sempre più, e più intensivamente, tutti i mezzi di controllo e verifica atti a ridurre il fenomeno, sia per combattere l'evasione nell'IRPEF che nell'IVA. Rintracciabilità dei pagamenti, accertamenti mirati, incrocio dei dati informatizzati legati allo stato patrimoniale come indice di ricchezza ecc. L'evasione fiscale penalizza doppiamente le famiglie oneste sia direttamente in quanto le spese dello Stato gravano su chi le tasse le paga, sia indirettamente quando è privilegiato nell'accesso ai servizi, alla casa, alle facilitazioni economiche chi dichiara il falso.

Altro tipo di imposte

Costituzione di imposte basate sul modello attualmente vigente in Francia (*Impôt de solidarité sur la fortune*), che prevede una soglia intorno agli 800 mila euro di patrimonio netto imponibile: secondo le definizioni della Banca d'Italia, la somma delle attività reali (abitazioni, oggetti di valore, fabbricati non residenziali, terreni ecc.) e delle attività finanziarie (moneta, depositi, titoli, azioni ecc.), al netto delle cosiddette passività finanziarie (mutui, credito al consumo, altri prestiti, riserve tecniche di assicurazione ecc.). Un'imposta quindi per portare equilibrio ed equità al sistema italiano, dove la concentrazione del patrimonio costituisce uno dei principali fattori di disuguaglianza.

Questa misura, con diversi scaglioni e aliquote progressive, potrebbe produrre un gettito annuale pari a circa 5-6 miliardi di euro.

Chiaramente altre risorse importanti si possono ricavare dalla riduzione degli sprechi nella pubblica amministrazione e riducendo i costi della politica.

Miglioramenti

È evidente che il sistema fiscale qui proposto può essere migliorato affinando gli strumenti ed i metodi indicati in questo documento. Si indicano di seguito alcuni aspetti su cui agire per migliorare sensibilmente l'efficacia della riforma fiscale suggerita.

Soglia di povertà relativa

Si può notare che la soglia di povertà relativa tracciata dall'ISTAT ogni anno potrebbe non rispondere completamente alla necessità di agganciare la *no tax area* calcolata con il FF alla congiuntura economica, poiché rischia di tralasciare gli elementi legati alla distribuzione del reddito e alla dinamica del potere d'acquisto che prescindono dai consumi delle famiglie (primo tra tutti l'inflazione). Nel 2009 la soglia di povertà relativa dell'ISTAT è diminuita, ma questo non vuol dire necessariamente che le famiglie in condizioni di povertà relativa siano diminuite, né che livello del sostegno più idoneo sia inferiore. Occorrerebbe quindi ponderare la soglia di povertà relativa con la distribuzione delle famiglie: il criterio utilizzato dalla Banca d'Italia, di prendere come riferimento la metà della mediana della distribuzione definita dal reddito equivalente (o dal consumo equivalente), può essere utilizzato seguendo le rilevazioni delle Indagini (biennali) sui bilanci delle famiglie della stessa Banca d'Italia o delle Indagini su reddito e condizioni di vita che l'ISTAT realizza annualmente all'interno del progetto EU-SILC (European Statistics on Income and Living Conditions).

Conclusioni

Il Fattore Famiglia, se inserito in una riforma fiscale più ampia e coordinato con il sistema di erogazione degli assegni familiari, può rappresentare la chiave di volta per riequilibrare e risolvere la maggior parte di iniquità attualmente esistenti.

La vera e propria riforma fiscale qui proposta utilizza strumenti di facile applicazione, duttili e flessibili che possono essere via via migliorabili con facilità al fine di avvicinarsi sempre più all'obiettivo di far pagare le imposte in modo giusto, di sostenere gli impegni familiari in maniera adeguata, di ridurre sensibilmente l'evasione e l'elusione fiscale che comunque contribuiscono in maniera determinante a mantenere su alti livelli l'iniquità fiscale.

2

Revisione dell'ISEE: analisi della situazione attuale e proposte

Scala di equivalenza

Studi condotti da alcune università italiane hanno dimostrato che la scala utilizzata può, in alcune situazioni, non rispondere alla realtà e quindi necessitare di una revisione. Anche considerate le varie scale di equivalenza individuate in tali studi, esse risultano sempre a valore maggiore rispetto alla scala utilizzata nell'attuale ISEE. Senza contare che in Francia nel calcolo del quoziente familiare "pesano" 0,5, i figli tra il 1° ed il 2° e 1 gli altri (contro il nostro attuale 0,35).

In modo particolare si possono esaminare i testi: *Famiglie e Politiche di welfare in Italia: interventi e pratiche*, vol. II, F. Perali, *Il costo dei figli*, dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia. *Il costo dei figli: quale welfare per le famiglie?*, Rapporto famiglia CISF 2009.

Studi tratti dai documenti citati evidenziano che il costo di un figlio disabile o di una persona non autosufficiente è di 1,5 volte il peso di un adulto, l'adulto oltre al primo si stima possa pesare 0,67 mentre un figlio minore oltre al secondo mediamente 0,78.

Da queste ed altre considerazioni si evince l'esigenza di una riconsiderazione della scala di equivalenza.

La scala di equivalenza che si propone è la stessa utilizzata per il Fattore Famiglia (FF) e nasce dal calcolo del costo medio di mantenimento del figlio e consente un riconoscimento equo e corretto del carico familiare.

TABELLA 5

Scala di equivalenza con il Fattore Famiglia

N. componenti	Scala ISEE attuale	FF
1	1	1
2	1,57	1,6
3	2,04	2,20
4	2,46	2,80
5	2,85	3,60
6	3,20	4,40
7	3,55	5,20
8	3,90	6,00

Maggiorazione di 0,6 per ogni adulto in più.

Maggiorazione di 0,8 per ogni figlio a carico fino a 26 anni.

Peso di 1,2 ad ogni componente con handicap psicofisico permanente o di invalidità superiore al 66%.

Maggiorazione di 1 in caso di vedovanza.

Maggiorazione di 0,4 in presenza di monogenitorialità.

Nel calcolo dell'ISEE vanno inserite anche le persone eventualmente conviventi.

I figli concepiti

Nella presentazione della dichiarazione ISEE, viene considerato solo il nucleo familiare presente a quel momento. Nel caso sia in corso una gravidanza, il futuro nascituro non viene considerato nel nucleo familiare. Questo crea una sperequazione per le coppie in attesa, in quanto già con la gravidanza lievitano le spese in visite mediche, guardaroba adeguato, difficoltà nel lavoro, acquisti in previsione della nascita, e, pur sapendo di dover a breve sostenere dei costi per il nuovo nato, non ne viene tenuto conto nella determinazione dell'ISEE. La possibilità di poter, successivamente alla nascita, presentare una nuova dichiarazione ISEE, può essere tardiva per la chiusura dei termini della domanda (es. accesso agli asili nidi o alle scuole materne per i fratelli), oltre a generare un ulteriore aggravio di tempo nella predisposizione della nuova domanda.

Reddito lordo e reddito disponibile

Ai fini dell'ISEE viene considerato il reddito lordo (per i lavoratori dipendenti, al netto dei contributi previdenziali). Se si vuole misurare la ricchezza (o la povertà) di una famiglia, bisogna invece considerare il reddito effettivamente percepito, cioè quello effettivamente spendibile dalla famiglia stessa. Questo al fine di evitare discriminazioni, ad esempio, per le famiglie monoreddito. Secondo il principio del reddito disponibile, nella dichiarazione ISEE andranno indicati quindi anche gli assegni familiari e altri redditi, escludendo i trattamenti di fine rapporto e gli arretrati soggetti a tassazione separata.

Ai fini della dichiarazione ISEE, si propone di considerare:

- per i lavoratori dipendenti: il reddito al netto di contributi e imposte (comprese le addizionali regionali e comunali);
- per i pensionati: il reddito al netto di imposte (comprese le addizionali regionali e comunali).

Vanno inoltre aggiunti gli assegni al nucleo familiare, nonché i redditi esenti come le pensioni di guerra, le pensioni di invalidità, le pensioni sociali, borse di studio ecc.

Sono escluse le indennità quali accompagnamenti, contributi spese per l'affido, rimborsi spese similari.

Sono esclusi i trattamenti di fine rapporto e gli arretrati soggetti a tassazione separata.

Sperimentazione

Un adeguato periodo di sperimentazione può monitorare le diverse situazioni, modalità di applicazione, le limitazioni e le aree di distorsioni che situazioni particolari possono introdurre. L'analisi può fornire indicazioni per interventi migliorativi dello strumento.

Possono essere avviati appropriati progetti di sperimentazione che, servendosi del rilievo di dati, di simulazioni, interviste ed analisi statistiche, recepiscano le necessarie informazioni sull'applicazione dell'ISEE in termini di equità nel riconoscimento della reale situazione economica, di limiti applicativi, di corretta ed appropriata interpretazione dell'uso dello strumento ISEE, anche nei diversi contesti regionali, per poter proporre modifiche migliorative.

La sperimentazione può essere avviata sia a livello locale che nazionale. Il coordinamento delle sperimentazioni e soprattutto i loro risultati sono posti a conoscenza del Ministero competente per un coordinamento a livello nazionale.

Gli autori

PIERPAOLO DONATI è professore di Sociologia dei processi culturali e comunicativi presso l'Università di Bologna. È stato presidente dell'Associazione italiana di sociologia. Ha fatto parte di numerose commissioni governative sui maggiori problemi sociali ed è membro di varie istituzioni accademiche nazionali e internazionali. Già direttore scientifico dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia negli anni 2004-07, lo dirige anche per il mandato 2009-12. È noto a livello internazionale come fondatore della sociologia relazionale o "teoria relazionale della società". Al suo attivo ha oltre settecento pubblicazioni. Tra i volumi più recenti: *Oltre il multiculturalismo. La ragione relazionale per un mondo comune* (Laterza, Roma-Bari 2008); *Relational Sociology* (Routledge, London 2011); *I beni relazionali* (con R. Solci, Bollati Boringhieri, Torino 2011); *Sociologia della riflessività* (il Mulino, Bologna 2011).

GISELLA ACCOLLA è ricercatrice presso la Fondazione ESAE (Ente per la sussidiarietà: analisi ed esperienze), con il compito di responsabile dell'area statistica dell'Osservatorio regionale sull'esclusione sociale della Lombardia (ORES). Autrice di numerose pubblicazioni, si occupa di analisi della povertà in chiave multidimensionale, analisi del benessere e studi sulla qualità della vita.

LUCA ANTONINI è avvocato e professore di Diritto costituzionale presso la facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Padova, dove insegna Diritto costituzionale e Diritto costituzionale tributario. Ha svolto diverse audizioni parlamentari e collaborato alla stesura di numerosi disegni di legge statali e regionali. È stato componente dal 2003 al 2006 dell'Alta Commissione di studio sul federalismo fiscale presso la presidenza del Consiglio dei Ministri e ne ha redatto la relazione finale. Nel gennaio del 2007 è componente della Agenzia per le Onlus. Dal 2008 è consigliere giuridico del ministro dell'Economia e membro del Consiglio di amministrazione di ISFOL. Dal 2009 è membro del Comitato tecnico-scientifico dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia e del Comitato scientifico di IFEL (Istituto per la finanza e l'economia locale). È stato uno dei principali estensori del disegno di legge delega sul federalismo fiscale, poi divenuto la legge n. 42 del 2009; nonché dei decreti di attuazione della legge delega. Dal 2009 è anche presidente della Commissione tecnica paritetica sul federalismo fiscale. Ha scritto oltre un centinaio di saggi sui temi del federalismo, del federalismo fiscale, della costituzione economica, del sistema fiscale. Collabora con "Il Sole-24 Ore", "Panorama", "Il Gazzettino" e altri quotidiani.

ELISA BARBIANO DI BELGIOJOSO è ricercatore di Demografia presso la facoltà di Scienze statistiche dell'Università di Milano Bicocca. Si occupa di immigrazione, povertà e previsioni demografiche.

GIAN CARLO BLANGIARDO è professore di Demografia presso la facoltà di Scienze statistiche dell'Università di Milano Bicocca e direttore del dipartimento di Statistica nella stessa università. *Visiting professor* presso la Pontificia Università Lateranense, è membro del Comitato per il progetto culturale della CEI, del Gruppo di esperti di demografia, presso la Commissione Europea, del Comitato tecnico-scientifico dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia, del Comitato scientifico della Fondazione ISMU (Iniziative e studi sulla multiethnicità) e di alcuni comitati scientifici di enti e istituzioni. Ha collaborato ed è tuttora impegnato nell'attività di commissioni e gruppi di lavoro in ambito ministeriale e regionale su temi di carattere socio-demografico. Collabora con i quotidiani "Avvenire", "L'Eco di Bergamo", "Il Sole-24 Ore".

PAOLO BONOMI è laureato in Scienze statistiche, demografiche e sociali e collabora, in qualità di consulente statistico, con numerosi enti e istituti di ricerca pubblici e privati nel campo degli studi demografici e della ricerca sociale.

VALERIA BORDONE è ricercatrice al Wittgenstein Centre for Demography and Global Human Capital presso la Vienna University of Economics and Business (WU). Laureata nel 2004 in Scienze economiche, statistiche e sociali all'Università Bocconi di Milano, ha conseguito un master alla London School of Economics di Londra e completato la European Doctoral School of Demography presso il Max Planck Institute for Demographic Research di Rostock. Ha ottenuto il dottorato in Scienze sociali all'Università di Mannheim nel 2010.

LIVIA ELISA ORTENSÌ è dottore di ricerca in Statistica e assegnista di Demografia presso l'Università di Milano Bicocca. Collabora inoltre da diversi anni con la Fondazione ISMU (Iniziative e studi sulla multiethnicità), l'Osservatorio regionale per l'integrazione e la multiethnicità e l'Osservatorio minori della Regione Lombardia. Si occupa da diversi anni di demografia dei paesi in via di sviluppo, evoluzione delle strutture familiari, minori e immigrazione, con particolare attenzione in quest'ambito ai temi della fecondità, dell'integrazione e della salute.

LUCA PESENTI è ricercatore di Sociologia generale presso la facoltà di Scienze politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore. Direttore dell'Osservatorio regionale sull'esclusione sociale della Lombardia (ORES), dal 2011 è componente della Commissione d'indagine sull'esclusione sociale del ministero del Lavoro e politiche sociali (CIES). È autore di monografie e articoli scientifici sul tema delle politiche di welfare.

GIULIA RIVELLINI è professore di Demografia presso la facoltà di Sociologia dell'Università Cattolica di Milano, dove insegna Statistica sociale e Demografia economica. I suoi studi ruotano principalmente attorno all'analisi dei comportamenti socio-demografici con particolare riguardo alle interazioni tra l'individuo e il contesto spazio-territoriale e/o relazionale. Ha recentemente collaborato a progetti di ricerca interuniversitari, dei centri Transcrime e ARC dell'Università Cattolica e del dipartimento di Statistica dell'Università Milano Bicocca. Dal 1998 è socia dell'Associazione italiana per gli studi di popolazione (AISP) e della Società italiana di statistica (SIS). Dal 2003 è membro dell'Editorial Board della rivista "GENUS, Journal of Population Sciences".

FRANCESCO TOMASONE è capo del dipartimento delle Scienze aziendali della Scuola superiore dell'economia e delle finanze "Ezio Vanoni" e professore di Diritto del lavoro e previdenza sociale. È capo di Gabinetto del ministro del Lavoro e delle politiche sociali. Magistrato dal

1981 con funzioni, da ultimo, di giudice del lavoro; dal 1994 al 2003 consigliere della Corte dei Conti, è stato, tra l'altro, capo dell'Ufficio legislativo del ministero del Lavoro, coordinatore del Nucleo di valutazione della spesa previdenziale, componente della Commissione di vigilanza dei fondi pensione, esperto del Servizio consultivo e ispettivo tributario, presidente del Servizio di controllo interno del ministero dell'Economia e delle finanze, membro del Collegio istruttorio per le azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro, componente di commissioni di studio e gruppi interministeriali, in particolare nella disciplina giuslavoristica. È componente dell'Organismo indipendente di valutazione della performance della Corte dei Conti. Socio dell'AIDLASS (Associazione italiana di diritto del lavoro e della sicurezza sociale), e autore di pubblicazioni e relazioni nelle materie di competenza.

GIOVANNI GIULIO VALTOLINA insegna Psicologia dello sviluppo presso la facoltà di Sociologia dell'Università Cattolica di Milano ed è responsabile del settore "Famiglia e Minori" della Fondazione ISMU (Iniziative e studi sulla multietnicità) di Milano. Le sue attività di ricerca riguardano, in particolare, la condizione degli adolescenti immigrati, in riferimento ai processi socio-culturali di costruzione dell'identità, i servizi territoriali per i minori e le famiglie straniere, la progettazione interculturale nella scuola dell'infanzia. È autore e curatore di numerosi volumi e saggi, tra i quali: *Appartenenze multiple. L'esperienza della migrazione nelle nuove generazioni* (con A. Marazzi, FrancoAngeli, Milano 2006); *Famiglie immigrate e inclusione sociale: i servizi e il territorio* (Fondazione ISMU, Milano 2010).

**COLLANA
DELL'OSSERVATORIO NAZIONALE
SULLA FAMIGLIA**

L'*Osservatorio nazionale sulla famiglia* presenta il suo *Rapporto Biennale* sulla condizione familiare in Italia. Il primo volume delinea lo scenario generale dei mutamenti in corso che richiedono una legislazione sociale più avanzata. Viene riportato il testo del *Piano nazionale per la famiglia* licenziato dall'Osservatorio il 23 giugno 2011. Il secondo volume presenta i risultati di ricerche originali su buone pratiche e nuove modalità di organizzare i servizi per le famiglie. La ricca documentazione si rivolge a legislatori, studiosi, *policy makers* e operatori. Il Rapporto auspica che si realizzi l'*Alleanza italiana per la famiglia* secondo le linee-guida della UE, coinvolgendo tutti gli attori chiamati a realizzare il *family mainstreaming*.

Euro 54,00

Prezzo dei due volumi indivisibili

ISBN 978-88-430-6306-2



9 788843 063062