

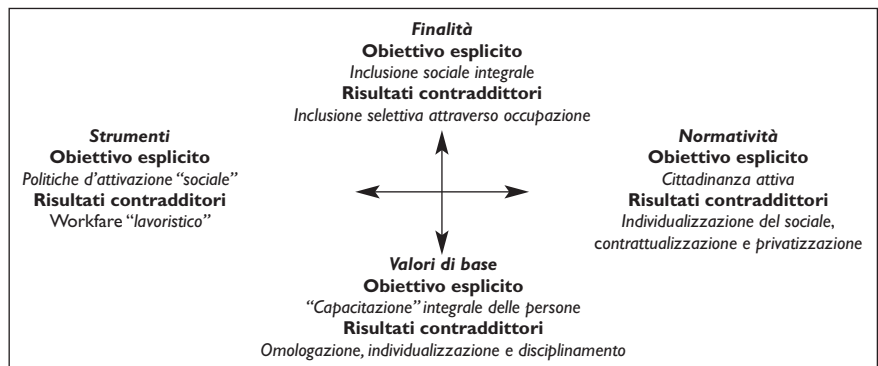
L'Europa e le politiche per la famiglia: una relazione ambigua

di **Riccardo Prandini e Luca Martignani**

Non vi è ombra di dubbio che il modello di *welfare state attivo* (da ora in poi Wsa) così popolare soprattutto nel nord Europa, stia avendo enormi ripercussioni sulla configurazione delle *nuove* politiche per la famiglia. Ciò è vero proprio per un'Europa che non ha mai avuto un interesse diretto per le politiche familiari, tanto da "cancellare" il suo Osservatorio sulla famiglia. La tesi che si vuole qui sostenere è che, in realtà, a discapito di questa "invisibilità istituzionale", esiste uno *stile* di politiche familiari europee. Descriviamo gli obiettivi espliciti di tale stile e i suoi risultati contraddittori, nella Figura 1, per permettere al lettore di farsene un'idea.

Figura 1

Le contraddizioni del welfare state attivo



Fonte: Prandini, 2006b

— **Riccardo Prandini** *Università di Bologna*, **Luca Martignani** *Ceposs - Università di Bologna*

Come si può osservare, si tratta di un modo di fare politica certamente *indiretto*, ma molto coerente, che poco a poco mette in latenza la famiglia. Essa viene sempre più privatizzata, spostata ai margini del discorso politico, resa contingente rispetto ad altre questioni ritenute più rilevanti. Questa strategia è sinora stata attribuita alla grande diversità delle strutture dei *welfare* europei, al rispetto del principio di sussidiarietà e a culture familiari europee molto diverse. Certamente c'è molto di vero in queste spiegazioni, ma esse mancano la vera questione sul tappeto. Con l'idea di lasciare a ogni paese il potere di intervenire autonomamente in materia familiare, l'Ue ha *costituzionalizzato* l'idea che non esiste *una* famiglia, bensì solo una serie innumerevole di *arrangiamenti familiari* tutti egualmente da includere entro il sistema di sicurezza sociale. Si tratta evidentemente di una scelta politica molto forte e rilevante a cui la Ue ha associato un secondo modo di operare. Molti sono stati infatti gli interventi in materie che hanno coinvolto indirettamente la famiglia, ma che ciononostante, hanno avuto un impatto rilevante (Weiss 2000). In particolare la Comunità Europea sembra aver affrontato il tema della famiglia sotto due aspetti: i problemi demografici e le politiche di non discriminazione e pari opportunità. Questo duplice trattamento delle *issues* familiari – marginalizzazione e indifferenziazione – si regge su due argomentazioni molto chiare. La prima è quella del circolo perverso tra situazione demografica e sostenibilità del *welfare state* (Prandini e Martignani 2005). Secondo questo modo di porre la questione, occorre aumentare il livello di partecipazione al mercato del lavoro (soprattutto delle donne) per sostenere l'economia, ma allo stesso tempo uscire dalla depressione demografica. Il problema è dato dal fatto che occupazione femminile e fecondità non crescono insieme automaticamente. Si può innescare una spirale al ribasso caratterizzata dal posponimento delle nascite e diminuzione del numero medio dei figli. Gli effetti negativi si scontano nel futuro, con tassi di invecchiamento della popolazione molto elevati, squilibrio netto tra attivi e non attivi, insostenibilità del sistema pensionistico, aumento della pressione fiscale per la popolazione attiva. Occorre creare un *welfare mother friendly*, dove l'offerta di servizi è un *pillar* necessario, ma non ancora sufficiente. Il secondo *pillar* di questa argomentazione è quello afferente a politiche del lavoro non discriminanti che diano più sicurezza occupazionale alle donne.

Il secondo dispositivo argomentativo ha invece a che vedere con il tema problema dell'infanzia. L'infanzia sta diventando la fascia d'età più importante per lo sviluppo dei sistemi sociali. Rappresenta quella risorsa strumentale che va *capitalizzata* e trasformata in forza-lavoro efficiente. Molte ricerche mostrano come i primi anni di vita siano fondamentali per una fu-

tura inclusione sociale positiva. Occorre dunque *convertire* il *welfare* alle politiche per la prima infanzia. La famiglia, soprattutto se povera, produce deprivazione e questa produce individui *non adatti* ai sistemi sociali complessi. Inoltre le sindromi di deprivazione si riproducono di generazione in generazione e innescano processi d'esclusione sociale intergenerazionale. La parola d'ordine è combattere l'ereditarietà, specialmente quella familiare. A fronte di questi problemi vanno programmate politiche di conciliazione tra lavoro e famiglia, servizi alla prima infanzia, congedi parentali, ecc. La Tabella 1 mostra una delle configurazioni di politiche sociali più coerenti con questo dispositivo politico: quello della Svezia social-democratica.

Tabella 1

Il sistema di prestazioni familiari in Svezia

Cash Benefits

Parent's cash benefit

È un provvedimento pagato ai genitori (solitamente alle madri) residenti in Svezia che interrompono il lavoro per l'attività di cura del figlio. L'ammontare minimo mensile (*guaranteed level*) è pari a € 6,75. Il massimo è pari all'indennità di malattia (corrispondente all'80% del reddito mensile). La durata è fissata in 450 giorni, 90 dei quali pagati al *guaranteed level*. In caso di seconde o ulteriori nascite viene concesso un periodo supplementare pagato di 180 giorni. Le stesse regole valgono per l'adozione di un bambino in età non superiore a 10 anni.

Parent's temporary cash benefit

È corrisposto ai genitori che interrompono il lavoro per un periodo massimo di 60 giorni (più altri 60 in casi speciali) al fine di assistere un figlio malato in età inferiore a 12 anni. In alcuni casi il limite di età è esteso a 23 anni. Può inoltre venire pagato per 10 giorni nel caso in cui il *padre* interrompa l'attività lavorativa in occasione della nascita del figlio.

Child benefit

È un importo pagato per bambini in età inferiore a 16 anni residenti in Svezia. Per i ragazzi in età compresa fra 16 e 20 anni, che intendono proseguire gli studi, è possibile ricevere uno *study grant* il cui importo mensile è pari a quello previsto per il Child benefit (€ 106,89), ma non è corrisposto nei mesi estivi.

Allowance for single parents

È una somma corrisposta per il mantenimento di figli in età inferiore a 18 anni (o 20, se ancora studenti) a genitori soli. L'ammontare è di € 131,98 mensili.

Adoption allowance

Versato per l'adozione di un figlio in età inferiore a 10 anni. L'ammontare è di € 2.700,27.

Benefits in Kind

Parental leave

Diritto di assenza dal lavoro accordato alle madri per le 7 settimane precedenti e le 7 successive la nascita del figlio.

Diritto per il genitore di interrompere l'attività lavorativa fino a 18 mesi di vita del figlio.

Diritto di interruzione del lavoro accordato ai genitori adottivi nei 18 mesi successivi l'arrivo del figlio.

Diritto accordato a entrambi i genitori di ridurre la propria attività lavorativa del 25% fino a che il figlio compie 8 anni.

La seconda parte di questo dispositivo afferma che tutte le politiche, in special modo quelle d'attivazione, funzionano bene solo se realizzate con persone che sin dall'infanzia hanno sviluppato capacità cognitive e motivazionali di un certo tipo (individualistico acquisitive). L'obiettivo è allora quello di sviluppare massimamente *capitale umano*, formazione, istruzione (Esping-Andersen 2002; 2003; Esping-Andersen e Mestres 2003). Due grandi contraddizioni sono da sottolineare: si vuole demercificare e defamiliarizzare il *welfare*, ma in realtà lo si rimerifica e ri-familiarizza in senso peggiorativo; si vuole creare una cittadinanza sociale e universalistica, mentre si crea solo una cittadinanza economica e particolaristica.

A partire da queste due argomentazioni, figlie di una certa tecnocrazia economicista europea, occorre riflettere sul destino delle politiche sociali per la famiglia in Europa. Lo facciamo riprendendo le argomentazioni della sociologa tedesca Pfau-Effinger che ricostruisce l'emergere del diritto alla cura che ha caratterizzato molti paesi europei (2005a; 2005b). Distingue tra due modelli di riconoscimento di quel diritto: il modello del *citizen worker* e quello del *worker and carer citizen*. Il primo modello è di derivazione scandinava e riconosce alle donne lavoratrici il diritto ad usufruire di benefici e servizi per la cura dei figli. È un diritto a *ricevere cura*, creato per permettere alle donne di occuparsi e implica un'erogazione di servizi da parte dello stato. Il secondo modello invece riconosce quel diritto in fasi temporanee di cura informale, *part-time* o *full-time*. Qui viene formalizzato il diritto a *dare cura* che riconosce e valorizza il tempo di vita familiare. Paradossalmente il primo modello, che è considerato più moderno e *amico delle donne*, elabora politiche per il lavoro di cura che tendono a professionalizzarlo, formalizzarlo, privatizzarlo ed economizzarlo, mischiando così i confini tra sfera privata e pubblica. Il secondo modello, invece trova un equilibrio maggiore tra formalizzazione e informalità, dare e ricevere cura, volontà di rimanere con i propri figli e desiderio di carriera.

Il primo modello identifica la donna come cittadina lavoratrice, il secondo come cittadina che lavora ma è anche madre. Duncan e Strell (2005) criticano fortemente tutti i *frame* cognitivi e normativi che informano la programmazione di politiche per l'attivazione delle madri. Sono sempre *frame* individualistici e razionalisti che commettono un *rationality mistake*: considerare le madri come attori razionali auto-interessati che vedono una *trade-off* netto tra lavoro e cura. Anche il modello di sostegno alle nascite implementato in Gran Bretagna sembra perfezionare l'ottica del *rationality mistake*, proponendo un *frame* orientato al sostegno delle sole prime nascite attraverso il sistema delle agevolazioni fiscali e dei crediti di imposta (Tabella 2). Il *frame* assume una razionalità neo-classica di tipo costi-benefici, dove il lavoro è sempre l'opzio-

ne preferibile alla cura. In realtà tutte le donne intervistate affermano che la cura per i loro figli non è solo un vincolo alla loro carriera, bensì anche un “obbligo morale” positivo, qualcosa che loro stesse vogliono realizzare senza delegare troppo a professionisti, soprattutto quando i figli sono piccoli. Le decisioni che le madri prendono, quando devono scegliere come conciliare il lavoro con la cura, sono razionali, ma in altro senso che in quello economicista: lo sono in senso morale. Inoltre decidono insieme ai loro mariti e compagni e *non* come *monadi* senza porte e finestre.

Tabella 2

Il sistema di prestazioni familiari nel Regno Unito

Cash Benefits

Child benefit

Contributo pagato per ogni figlio in età inferiore a 16 anni. Esteso fino a 19 qualora prosegua gli studi. L'ammontare settimanale è pari a 15,50 sterline per il figlio maggiore (17,55 se in nucleo monoparentale). Per gli altri figli è previsto un importo di 10,50 sterline settimanali.

Maternity payments and sure start maternity grants

Provvedimento finalizzato a sostenere i genitori che affrontano spese immediate successive all'arrivo di un figlio. Erogabile 11 settimane prima della nascita, fino a 3 mesi successivi. Dall'11 Giugno 2000 l'importo è di 200 sterline.

Childcare tax credit

È un provvedimento che copre fino al 70% dei costi sostenuti per la cura dei figli a carico. Ammonta a 100 sterline per 1 figlio e a 150 sterline per 2 o più figli.

Working families' tax credit (Wftc)

Provvedimento che sostituisce dal 1999 il *Family credit (Fc)*, rivolto a incoraggiare l'attività lavorativa delle famiglie disagiate con figli. Condizioni necessarie per l'accesso sono un patrimonio non superiore a 8000 sterline e un tetto minimo di 16 ore lavorative settimanali per i genitori. Un credito supplementare è garantito a chi lavora per 35 ore la settimana (207 sterline). L'importo varia secondo il numero di figli, il reddito e la situazione patrimoniale (se il reddito è inferiore a 92,60 sterline settimanali e il patrimonio a 3000 sterline il provvedimento è fruito per intero), ed è corrisposto in busta paga dal datore di lavoro.

Parental leave

Disposizioni conformi con le *Maternity and Parental Leave Regulations* (15 Dicembre 1999).

Periodo accordato alle madri corrispondente a 18 settimane di congedo di maternità. Le madri che hanno già un anno di servizio possono usufruire di un periodo supplementare, che termina 29 settimane dopo la nascita del figlio. Il periodo base è accompagnato dall'erogazione di una *Maternity allowance*. Sono inoltre accordate 13 settimane di congedo parentale non pagato per ogni figlio, fino al compimento del quinto compleanno.

È inoltre possibile, per i genitori, usufruire del *Time off for dependants*, che consiste in una interruzione di emergenza dell'attività lavorativa motivata dalle condizioni di salute dei figli.

Income Support (Reddito minimo di inserimento)

È un sostegno monetario erogato a persone che non lavorano o sono impiegate per un tempo inferiore a 16 ore settimanali (24 se si tratta di una coppia). Il limite patrimoniale è fissato a 8000 sterline. L'ammontare è variabile. 31,95 sterline (single 16-17 anni); 42 sterline (single 18-24); 53,5 sterline (single 25-59); 160,65 sterline (coppia maggiorenne con due figli a carico in età 10-12 anni).

Ecco perché un'espansione dei servizi all'infanzia, correlata a una non-discriminazione occupazionale, potrebbe benissimo non rappresentare la soluzione più gradita alle madri. Le madri cercano simultaneamente di lavorare e di educare i loro figli, e non gradiscono occupazioni a tempo pieno (obbligatorie) e servizi che de-familiarizzano la cura. Essere *buone* madri significa sia poter lavorare sia poter essere educatrici. Il modello di madre costruito dal *welfare mother friendly* invece è acquisitivo e individualista: è la generalizzazione del *self-made man* borghese. Nell'esempio costituito dal pacchetto di servizi e trasferimenti alla prima infanzia inaugurato dal welfare francese i principi di personalizzazione delle strategie di conciliazione dei tempi e di sostegno alle nascite trovano invece un certo grado di penetrazione (Tabella 3).

Tabella 3

Il sistema di prestazioni familiari dopo l'introduzione del Paje (2004)

Paje (*Prestation d'accueil du jeune enfant*)

Si tratta di un pacchetto di prestazioni che dal 01/01/2004 si sostituisce all'insieme delle politiche rivolte all'infanzia (Apje, Aad, Aged, Afeama, Ape) per i bambini nati o adottati a partire da questa data.

Allocation de base

Consiste in una somma pari a € 159 versati per un periodo complessivo di tre anni, con scadenza mensile ai genitori in seguito alla nascita o all'adozione di un figlio.

Prime à la naissance

È una somma pari a € 808,31 concessa per ogni figlio nato o adottato. Il contributo viene versato alla madre durante il periodo corrispondente al settimo mese di gravidanza. Non viene invece erogato se si verifica un aborto prima del quinto mese. In caso di adozione la somma è stanziata dal mese successivo l'arrivo del figlio presso la casa dei propri genitori adottivi. Il limite in questo caso sta nell'età del figlio adottivo che non deve ancora avere compiuto 20 anni.

Complement de libre choix de mode de garde

È un contributo versato ai genitori che hanno un figlio di età pari o inferiore a 6 anni e che sono in possesso di un'attività che frutti almeno € 353,59 (per genitori single) oppure € 707,18 (per le coppie). Si tratta di un provvedimento finalizzato a garantire ai genitori la libera scelta dell'assistenza per l'infanzia. Raggruppa le precedenti misure denominate Aged e Afeama.

Complement de libre choix d'activité

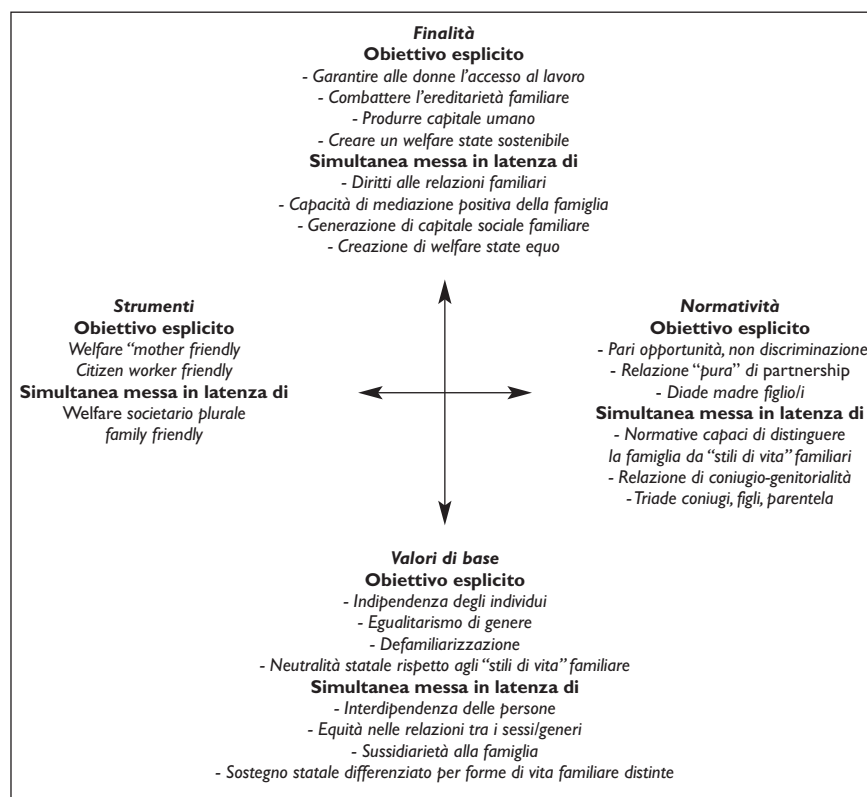
È un contributo versato ai genitori che hanno interrotto o ridotto la propria attività lavorativa in seguito alla nascita o all'adozione di un figlio. Viene versato con scadenza mensile per una durata complessiva di 6 mesi a partire dal mese di nascita o a quello successivo all'adozione del figlio (per un figlio a carico); o dal mese successivo la nascita fino a quello precedente il terzo compleanno del figlio più piccolo (per due o più figli a carico). L'ammontare dipende dall'entità totale o parziale dell'interruzione dell'attività lavorativa, dal fatto che i genitori ricevano o meno l'indennità di base prevista dal pacchetto Paje. Si va da un massimo di € 501,59 a un minimo di € 126,77.

In sintesi è possibile affermare che il *welfare state mother friendly* rappresenta una peculiare specificazione, per le politiche familiari, del *welfare state* attivo precedentemente descritto. Si chiarisce questa complementarità con la Figura 2, evidenziando anche le qualità della relazione familiare che, simultaneamente all'istituzionalizzazione del *welfare mother friendly*, vengono in tutto o in parte messe in latenza. Occorre quindi rivolgere l'attenzione a un *welfare* che, sulla scorta dei lavori di Donati (2003; 2005a; 2005b) indicheremo col termine di “*welfare* societario plurale”. Con il termine “*welfare* societario plurale” Donati prospetta un *welfare* non soggetto alla dominanza dei principi redistributivi (dello Stato) e/o del profitto (di mercato), bensì capace di valorizzare il benessere sociale quale prodotto ed espressione di capacità, forme organizzative e progetti - di diverse sfere (sistemi) sociali - pensati e agiti, ove possibile, in collaborazione con le stesse famiglie. La riconfigurazione della progettualità, della *visione* del *welfare* societario plurale, implica almeno due grandi cambiamenti di prospettiva rispetto al *frame* del *welfare state* attivo.

In primo luogo l'idea-direttrice del sistema si sposta dal dare pari opportunità a tutti i cittadini dalle politiche di non discriminazione e da quello di potenziamento delle scelte individuali (tutte azioni dal lato dell'offerta), verso il ripensamento della domanda, cioè del lato del potenziamento delle capacità personali, compresa quella di generare un figlio in un contesto di lavoro non sempre soddisfacente (Prandini 2005). L'offerta di *welfare* viene ora a riguardare non gli individui e i loro *corsi di vita*, bensì le relazioni familiari e i loro cicli di vita. Da qui la ricalibratura del *welfare* non tanto sulla diade madre-bambino e sul rapporto privilegiato tra cittadini e mercato del lavoro, quanto sulla relazione tra i sessi e le generazioni con i loro ambienti sociali (Prandini 2006a). Ne deriva una nuova concezione di *personalizzazione* del *welfare* che eccede quella tipicamente moderna di *individualizzazione* (Figura 2).

Figura 2

Gli obiettivi del welfare state mother friendly e le forme di messa in latenza della famiglia



Fonte: Prandini, 2006b

La seconda grande innovazione riguarda l'introduzione del *tempo* nella logica del *welfare*. Come affermano Born e Jensen (2005) la cittadinanza non è più uno *status* per così dire *spaziale*, che indica l'essere inclusi o esclusi dai confini di un sistema di diritti, bensì *temporale*. L'attribuzione di diritti e l'accesso alle risorse di *welfare*, non è più garantito dall'esterno, dallo Stato, ma dalla duplice relazione tra i soggetti e la parte della società con cui entrano in relazione. Ne emerge un *welfare* societario plurale temporalizzato, dove certi schemi assicurativi, programmi d'intervento e servizi vanno incrementati in uno specifico momento e diminuiti in altri e dove occorre programmare gli interventi a sostegno dei "progetti di vita" della famiglia (Prandini 2006b).

bibliografia

- Born, A.W. e Jensen, P.H.
2005 *Individualizing Citizenship*, in J.G.Andersen et alii (eds.), *The Changing Face of Welfare. Consequences and Outcomes from a Citizenship Perspective*, Bristol, The Policy Press, pp. 151-167.
- Donati, P.
2003 *Sociologia delle politiche familiari*, Roma, Carocci.
2005a *Dove va il welfare locale*, in «Lavoro sociale», 5, 1, pp. 7-21.
2005b *Per un nuovo welfare locale "family friendly": la sfida delle politiche relazionali*, in *Famiglie e politiche di welfare in Italia: Interventi e pratiche*, Osservatorio Nazionale sulla Famiglia, Vol. 1., Bologna, il Mulino, pp. 169-197.
- Duncan, S. e Strell, M.
2005 *Combining Lone motherhood and Paid Work: the Rationality Mistake and Norwegian Social Policy*, in «Journal of European Social Policy», 14, 1, pp. 41-54.
- Esping-Andersen, G.
2002 *A Child-Centred Social Investment Strategy*, in Esping-Andersen et alii (eds.), *Why We Need a new Welfare State*, Oxford, Oxford U.P.
2005 *Le nuove sfide per le politiche sociali del XXI secolo. Famiglia, economia e rischi sociali dal fordismo all'economia dei servizi*, in «Stato e Mercato», 74, pp. 181-206.
- Esping-Andersen, G. e Mestres, J.
2003 *Ineguaglianza delle opportunità ed eredità sociale*, in «Stato e Mercato», 67, pp. 123-151.
- Pfau-Effinger, B.
2005a *Welfare State Policies and the development of Care Arrangements*, in «European Societies», 7, 2, pp. 323-347.
2005b *New Form of Citizenship and Social Integration in European Societies*, in J.G.Andersen et alii (eds.), *The Changing Face of Welfare. Consequences and Outcomes from a Citizenship Perspective*, Bristol, The Policy Press, pp. 189-204.
- Prandini, R.
2005 *I servizi all'infanzia di "terza generazione" in Italia e in Europa. Dall'accoglienza alla conciliazione fine alle politiche per la qualità dei tempi*, in P. Donati (a cura di), *Famiglia e lavoro: dal conflitto a nuove sinergie. Nono Rapporto Cisf sulla famiglia in Italia*, Cinisello Balsamo, Edizioni San Paolo, pp. 173-226.
2006a *La famiglia italiana contemporanea tra processi di in-distinzione e di ri-distinzione relazionale. Perché osservare la famiglia come relazione sociale "fa la differenza"*, in P. Donati e I. Colozzi (a cura di), *Il paradigma relazionale nelle scienze sociali: le prospettive sociologiche*, Bologna, Il Mulino.
2006b *La morfogenesi delle politiche familiari in Europa e in Italia: la sfida del welfare societario plurale "Family Friendly" al welfare state attivo "Mother Friendly"*, in P. Donati e R. Prandini (a cura di), *Buone pratiche e servizi innovativi per la famiglia*, FrancoAngeli, Milano, pp.505-545.
- Prandini, R. e Martignani, L.
2005 *Politiche di sostegno alla fecondità in Europa: quali insegnamenti per la situazione italiana alla luce della legge 326/2003*, in *Famiglie e politiche di welfare in Italia: Interventi e pratiche*, Osservatorio Nazionale sulla Famiglia, Vol. 1., Bologna, il Mulino, pp. 231-271.
- Weiss, D.
2000 *The European Union and the Family: Law and Policy*, in A. Pfenning e T. Bahle (eds.), *Families and Family Policies in Europe*, Frankfurt am Main, Peter Lang.