

# Considerazioni a seguito delle relazioni del Sottosegretario e del Viceministro

Pier Paolo Donati - *Università di Bologna*

**C**ercherò di concentrare il mio intervento sul tema degli scenari e delle scelte fondamentali che ci troviamo davanti per il futuro delle politiche sociali per la famiglia. Non so se tutti hanno chiaro lo scenario che è uscito stamattina. Io sono contento di aver sentito esponenti del governo, perché ci hanno dato le linee essenziali dei programmi governativi dei prossimi anni. Che cosa succederà?

Innanzitutto, sembra di capire che lo Stato, in qualche modo, si appresti a “lasciare la presa sulle famiglie”, nel senso che lo Stato interverrà sempre di meno nel dirigere gli interventi diretti sulle famiglie, lascerà più soldi alle famiglie. Infatti, ci è stato detto che verrà riformato il sistema fiscale in modo che, se da un lato si cercherà di essere più equi nei confronti della famiglia, con misure come la detassazione sulla prima abitazione, l’anticipo del Tfr per l’acquisto della prima casa, l’aumento delle deduzioni e forse delle detrazioni, dall’altro ci si rimetterà maggiormente alle decisioni delle famiglie per quanto attiene la scelta e l’acquisto dei servizi in senso lato (dai servizi educativi a quelli sanitari, dai servizi sociali personali a quelli previdenziali, ecc.). Bisogna dunque vedere attraverso quale strada questo potrà avvenire.

Che cosa è prevedibile? Lo stato sarà sempre meno importante nell’opera di redistribuzione delle risorse e nella gestione diretta dei servizi alle famiglie. La famiglia si sposterà probabilmente dall’asse privilegiato dei rapporti con lo stato (di cui è stata finora in buona misura vittima colonizzata) a rapporti privilegiati con il mercato, diventando essa stessa, più di un tempo, soggetto di scelte di mercato (ma bisogna poi vedere che tipo

di mercato). Dietro l’idea della famiglia legata allo stato c’è il concetto di “carico della famiglia” (sottinteso solo quella lavoratrice dipendente), con cui è iniziato lo stato sociale nel 900. Dietro l’idea di un rapporto privilegiato con il mercato c’è l’idea della famiglia come soggetto economico, cioè di consumo-risparmio-investimento. Dunque un consistente spostamento delle politiche familiari dallo stato al mercato.



Mi chiedo: questo spostamento è in linea, corrisponde per così dire, con la visione della famiglia quale “soggetto sociale”? E’ una domanda difficilissima. La mia risposta è che corrisponde, ma solo in parte. Infatti, se

dovesse avvenire solo questo spostamento, ci troveremo di fronte a gravi problemi, problemi non indifferenti nel campo dei collegamenti tra famiglie e servizi. Perché abbandonare una configurazione della società in cui la famiglia è iper-protetta e assistenzializzata da parte dello stato, passando ad una situazione in cui deve operare delle scelte senza essere stata abituata, senza avere altri strumenti supplementari di scelta, può creare delle situazioni difficili. Avrei piacere di sapere a proposito dell'ultimo, brillante intervento del prof. Baldassarri che cosa significherà in termini di ricadute sociali e culturali, abbassare la pressione fiscale e aumentare le deduzioni del reddito imponibile per le famiglie. Forse tutto ciò richiederà delle scelte supplementari, e in particolare il fatto che le aliquote fiscali non siano indifferenti alla forma familiare. Se diventa indifferente il fatto che il soggetto che fa la dichiarazione dei redditi può essere l'insieme della famiglia, oppure solo lui, o solo lei, o lei con un figlio, o lui con l'altro figlio, allora ci dobbiamo chiedere quale famiglia venga promossa come soggetto sociale.

Il discorso della famiglia come soggetto sociale richiede un passo ulteriore, che è quello di prepararsi a che le famiglie siano in grado di capire lo scenario entro il quale dovranno operare nei prossimi anni e diventino veramente dei soggetti di scelta dei servizi scolastici per i figli, dei servizi domiciliari non solo per gli anziani o per chi ha un figlio handicappato, ma anche di aiuto ai genitori in condizioni di normalità, specialmente alle madri e a coloro che stanno a casa per sostenere tutta una serie di necessità familiari. Questa considerazione si lega al fatto che i giovani non hanno più capacità di gestire la famiglia. Soprattutto occorrerà attrezzarsi dal punto di vista delle associazioni familiari, che non dovranno più essere solo delle associazioni che rivendicano dei diritti (funzioni di *advocacy*), ma dovranno diventare organizzazioni che partecipano attivamente a disegnare, gestire, valutare i servizi.

Il problema di base è: lo stato lascerà più soldi alle famiglie, ma come le famiglie utilizzeranno questi soldi? Forse solo per dei consumi quotidiani, o per risparmiare (di

fatto, però, la propensione al risparmio sta diminuendo di molto, anche perché diventa sempre meno remunerativo). Se lo stato dà più soldi alle famiglie pretenderà che si paghino i servizi scolastici, i servizi sanitari, i servizi previdenziali e via di questo passo. Noi abbiamo davanti uno scenario nel quale occorre ripensare completamente il ruolo della famiglia come soggetto sociale e delle politiche sociali. Perché lo stato rimarrà importanti per alcuni aspetti redistributivi, come gli assegni di maternità, le detrazioni fiscali, gli assegni di cura, e tutti quei benefici categoriali sempre più selettivi, che sono anche nella legge 328/2000, la cosiddetta riforma dei servizi personali in vista della costruzione di un sistema integrato fra pubblico e privato. Questi benefici rimarranno, anche se qualcosa sarà tolto, perché non ci saranno soldi per continuare a pagare tutto. Qualche esperimento verrà meno, penso ad esempio al reddito minimo di inserimento o altre misure che risultano sempre più difficili da gestire o si rivelano fallimentari quanto al modo in cui sono realizzate. Sempre più verrà dato alle famiglie come soggetti economici, all'insegna dell'idea che lo stato dà meno servizi e che, quindi, dallo stato le famiglie riceveranno meno sicurezze. Nasce una nuova sfera pubblica, un nuovo concetto di "pubblico", come luogo in cui i soggetti privati (specie di privato sociale) si devono organizzare per gestire organizzazioni che hanno funzioni pubbliche anche se non sono statali. In questo scenario, o le famiglie si attrezzano per essere competenti nel fare queste scelte, nell'avere i supporti per fare queste scelte, dalla scuola ai servizi sanitari, sociali personali, consultoriali, previdenziali, e dunque vengono aperte delle nuove prospettive in quella direzione, oppure davanti a noi si dischiude un periodo più difficile del precedente per quanto riguarda le soggettività familiari. Occorre che noi pensiamo a questo scenario con l'idea che la famiglia non è solo la sfera della riproduzione del lavoratore, come è stata all'inizio dell'altro secolo e di tutto l'impianto del *welfare state*, ma è un soggetto produttivo, anche di socialità, non solo di beni economici. Una cosa un po' mi preoccupa. Il ritorno del *welfare* in capo al Ministero del Lavoro, cioè il riagganciare le

misure di *welfare* al posto di lavoro dei singoli e delle famiglie, mi preoccupa un po' perché significa che il *welfare* è di nuovo visto in funzione delle posizioni sul mercato del lavoro. Siccome il mercato del lavoro diventa sempre più mobile e flessibile, se noi leghiamo le politiche di *welfare* al mercato del lavoro rischiamo di mettere le famiglie in condizioni troppo difficili da gestire. So bene che alcune tendenze vanno in quella direzione. Ad esempio, nel modello americano, sempre più il luogo di lavoro, cioè l'azienda, diventa anche la casa, perché ci si passa sempre più tempo (tendenzialmente la più parte della giornata), e quindi l'azienda tende ad assorbire la famiglia (nel luogo di lavoro viene messo l'asilo nido, il cinema, il negozio, il ristorante, le attrezzature sportive e del tempo libero, e così via). Dietro il discorso della famiglia c'è un modello di società e c'è un modello di civiltà. Quello che noi pensiamo per il futuro intorno alla famiglia è anche il modello di civiltà e società che noi vogliamo realmente. Noi non abbiamo più uno stato sociale che si prenda a carico la famiglia, come faceva un tempo quando si prendeva a carico il lavoratore. Non vorrei che, al posto di quella immagine-guida, ci si presentasse in futuro un modello di famiglia essenzialmente come consumatrice, o se volete di risparmio e investimento finanziario, ma comunque solo e soltanto come un soggetto economico di mercato, che fa le sue scelte nel mercato. Le famiglie italiane non solo soltanto assolutamente impreparate a questo, ma non capirebbero un cambiamento di questo genere. Inoltre, se dovessero andare solo in quella direzione, le famiglie correrebbero il rischio di dissolversi come famiglie. Il fenomeno è già chiaro in tutte le società occidentali in cui le famiglie sono diventate puri e semplici attori di mercato.

A mio avviso, noi dobbiamo invece promuovere l'idea di una soggettività sociale della famiglia che la vede, la considera e la promuove anche come una realtà culturale. Dobbiamo pensare alla famiglia come cellula di una intera civiltà, dobbiamo pensarla come comunità di amore, di scambio, di solidarietà fra i sessi e fra le generazioni. E' un modello molto diverso da quello dello stato e del

mercato. Dobbiamo attrezzarci per favorire uno scenario alternativo, uno scenario di interventi che siano omogenei alla soggettività sociale che è propria della famiglia, la quale certamente ha anche una dimensione economica. Secondo le indagini di mercato, le famiglie spendono spesso i soldi in cose inutili o addirittura dannose, anziché su cose utili per la famiglia. I cambiamenti cui ho brevemente accennato come cambiamenti che la valorizzano solo o prevalentemente come soggetto economico – per non essere negativi - richiedono una crescita culturale di competenza da parte delle famiglie, e la predisposizione di nuovi strumenti che le famiglie possono utilizzare per essere partecipi del processo di organizzazione sociale in prima persona, senza essere dei meri soggetti di produzione e consumo. Noi stiamo destatalizzando la famiglia italiana, ma bisogna stare attenti, perché bisogna anche subito e contemporaneamente aprire un orizzonte in cui la famiglia abbia tutti gli strumenti associativi, organizzativi, di comunità locale, per diventare soggetto sociale di scelte competenti nel campo educativo, dei servizi, della vita quotidiana. Penso anche a nuovi strumenti di carattere previdenziale che siano rivolti agli individui ma alle famiglie intese come generazioni (nonni-figli adulti-nipoti), infatti le pensioni sono ancora tutte giocate sugli individui, mentre nessuno ancora pensa o ha fatto degli schemi previdenziali che servano alle famiglie in quanto operatori di un passaggio utile e solidale da una generazione all'altra. Gli schemi previdenziali sono fatti sull'individuo, non sulle generazioni. Chi guarda al futuro in termini di famiglia come soggetto sociale pensa che invece questi schemi di previdenza possono essere trasferiti di generazione in generazione, non solo da genitori ai figli, ma anche dai figli ai genitori, o dai nipoti agli anziani. Sono idee un po' avveniristiche, sono visioni che indicano la necessità di un ripensamento molto profondo in questo momento delle politiche familiari perché se no rischiamo di passare dalla padella alle braccia. Rischiamo di produrre uno sforzo di redistribuzione dei redditi alle famiglie che potrebbe avere l'effetto perverso di rendere le famiglie più povere e meno capaci di far

fronte ai loro bisogni. Un esempio è dato dalla applicazione dell'ISE (indice di situazione economica), in base al quale si calcola la possibilità che una famiglia abbia determinate agevolazioni a riguardo di certi benefici (esenzione dai ticket, assegni di vario genere). Quando i comuni hanno dovuto applicare l'ISE, si sono trovati nella necessità di definire la famiglia, e di fatti sono arrivate ai ministeri competenti delle richieste di chiarimento a riguardo di come definire la famiglia per applicare l'ISE. Gli attuali decreti emanati dai ministeri danno come definizione di famiglia quella puramente anagrafica (cioè l'insieme delle persone che vivono sotto lo stesso tetto), con il risultato di non distinguere tra le vere famiglie meritevoli di essere tutelate e le altre situazioni che sono bensì di povertà, ma una povertà che ha altre origini (non dovute alla struttura e alla situazione familiare). L'effetto non voluto è quello di spendere le risorse su un ventaglio di problematiche che non servono a realizzare una vera politica di sostegno alla famiglia. Il risultato è quello di non avere uno stato sussidiario nei confronti della famiglia, ma

di avere famiglie che sussidiano lo stato. Favorire un aumento di liquidità dei soggetti economici famiglie senza che ci sia dietro un progetto culturale e sociale, vuol dire remare contro la promozione di quel soggetto-famiglia che deve essere protagonista di un tessuto sociale che non è solamente quello del mercato o dello Stato. Le famiglie sono certamente, come diceva giustamente Baldassarri, un punto di incrocio tra la cittadinanza verticale e orizzontale, io direi fra cittadinanza statale e societaria, dal momento che le famiglie sono comunità e contratto; però bisogna poi dare alle famiglie una reale soggettività *sociale*, quella di cui parliamo quando parliamo di fare della famiglia un soggetto di pratiche culturali che sono anche azioni di comunità di famiglie che si organizzano in reti di partecipazione e coinvolgimento su un largo spettro di bisogni di vita quotidiana, e non solo di bisogni economici. Questa è un po' la lezione che viene dall'incontro di stamattina.

# La soggettività sociale della Famiglia come presupposto e finalità delle politiche sociali

Pier Paolo Donati - *Università di Bologna*

- 1 Perché parlare della famiglia come “soggetto sociale”?
- 2 Verso un “welfare delle famiglie”? Le ambivalenze delle politiche attuali.
- 3 Sfide e progetti di una cultura e di una politica sociale guidate dalla distinzione soggettività/non-soggettività sociale della famiglia.
- 4 Conclusioni: difficoltà e promesse di una nuova soggettività sociale della famiglia.

Bibliografia di riferimento



## 1. Perché parlare della famiglia come “soggetto sociale” ?

1.1. L'attuale situazione sociale in Europa, e in modo particolarmente grave in Italia, è contraddistinta dal fatto che, al di là delle affermazioni retoriche, le politiche familiari hanno perduto la famiglia. Le politiche familiari non sanno più che cosa sia famiglia, e perciò girano a vuoto, inseguendo singoli bisogni e singole situazioni che sembrano avere sempre meno i caratteri del ‘familiare’, ovvero rendono sempre più problematico il senso di ciò che si intende per ‘familiare’. Non entro qui nel merito delle cause, assai complesse, di questo esito storico<sup>1</sup>. Certamente le politiche familiari hanno perduto il proprio oggetto non solo a causa di intenzioni volutamente rivolte a eliminare la famiglia in quanto stabile legame sociale o comunque volte a cambiarla secondo direzioni limitative o riduttive delle sue qualità. Né sono sufficienti le spiegazioni che mettono

in luce le incapacità a perseguire una efficace tutela della famiglia, per quanto modificata in accordo con il riconoscimento della piena dignità della donna e dei diritti dei figli. Infatti, hanno avuto un ruolo determinante anche e soprattutto quei processi sociali, culturali, economici, ben più ampi di quelli strettamente riferiti alla famiglia, che possiamo chiamare secolarizzazione, consumismo, modernizzazione, globalizzazione o altro ancora.

Ciò non toglie, ovviamente, che si debba osservare che i decisori delle politiche familiari si siano lasciati omologare da cambiamenti che poco o nulla avevano a che fare con la promozione della famiglia, e non abbiano saputo elaborare un proprio, autonomo disegno di valorizzazione della famiglia, quale relazione di piena reciprocità fra i sessi e fra le generazioni.

Il fatto è che, oggi, dobbiamo constatare non già la “morte” della famiglia, bensì una specie di apparente svuotamento o vanificazione della famiglia. Tutti la cercano, perfino chi

l'ha combattuta in passato, come le ideologie socialiste<sup>2</sup>. Ma ben pochi la trovano. Si evidenzia una crescente paradossalità della società verso la famiglia.

La schizofrenia verso la famiglia è stata tipica della modernità, ed ha certamente radici molto lontane, ma gli esiti più radicali e manifesti si mostrano solo ora, dopo essere rimasti a lungo latenti. È nella crisi odierna della modernità che si manifesta la profondissima ambivalenza che la società del Novecento ha avuto verso la famiglia: da un lato l'ha esaltata come luogo privato degli affetti, cellula del mercato e del consenso politico, dall'altro l'ha combattuta come sfera caratterizzata da legami forti e stabili. Lo svolgersi di questa ambivalenza è ciò che caratterizza il puzzle odierno della famiglia e delle politiche familiari.

Il compromesso fra democrazia politica e mercato capitalistico, nonostante le buone intenzioni di solidarietà ed equità sociale, ha indebolito e per certi versi dissolto la famiglia.

Il welfare state si accorge oggi che, senza la famiglia, non può più reggersi in piedi. Gli esiti sono quelli di una situazione paradossale in cui, alla perdita di specificità del referente ("che cosa è famiglia") e alla perdita dei criteri distintivi della politica familiare, corrisponde la necessità di fare appello alla famiglia per non rendere vane, sterili e perverse le politiche sociali.

Delle due l'una: o lo Stato sociale riesce a trovare nella famiglia un interlocutore per lo sviluppo di una nuova società civile oppure lo Stato sociale è destinato a deperire con il venire meno della famiglia.

In questa sede sono interessato ad approfondire questo dilemma. In particolare, mi sembra essenziale comprendere come la famiglia possa diventare un nuovo 'interlocutore' dello Stato sociale, al di fuori degli equivoci del passato.

Non è qui necessario ripetere quanto è stato scritto a proposito di tali equivoci, che si sono condensati in un paternalismo assistenzialistico verso la famiglia che, alla fine, le si è rivolto contro, in quanto una famiglia puramente assistita diventa incapace di soggettività sociale (P. Donati 1993; P. Di Nicola 1998; G. Rossi 1999; G. Rossi a cura di 2001). A fronte degli attuali esiti storici,

le politiche familiari necessitano di una svolta che sia in grado di compiere tre operazioni:

- a la prima operazione è identificare il proprio referente (esse devono definire una semantica che sia appropriata a individuare la famiglia come luogo di una specifica socialità titolare di diritti-doveri: in altri termini, devono adottare una distinzione tra famiglia e non-famiglia);
- b la seconda operazione è definire i propri criteri specifici e distintivi, in quanto politiche differenziate da altri tipi di politiche (contro la povertà, contro l'esclusione sociale, per l'equilibrio demografico, ecc.);
- c la terza operazione è rivedere i rapporti tra famiglia e welfare state in modo da evitare effetti perversi e far sì che la solidarietà sociale possa poggiare su quella familiare, ossia possa avere una "base familiare".

La svolta è resa urgente dalla crisi del welfare state neocorporativo e concertativo che ha caratterizzato la seconda metà del Novecento, in presenza di una nuova fase storica che ha il suo fulcro negli incalzanti fenomeni di globalizzazione (con tutti i dilemmi lasciati in eredità dal Novecento).

I cambiamenti in atto hanno una forza che difficilmente può essere sottovalutata. Tutto milita contro la famiglia. Al punto che i mutamenti della famiglia sembrano più rapidi di quanto non possano essere guidati e regolati a fini di umanizzazione delle persone e di civilizzazione del contesto sociale. Per chi non si abbandona alla deriva evolucionistica e funzionalistica, si richiede una messa a fuoco peculiare di ciò che si vuole perseguire. Riassumo questa prospettiva nell'idea che le politiche familiari di cui le società dopo-moderne hanno bisogno sono caratterizzate dalla necessità di assumere un punto di vista distintivo e promozionale.

Perché devono essere distintive? Perché occorre cogliere i caratteri peculiari, qualitativamente distintivi, di ciò che è politica familiare, per rispetto ad altre politiche, anche meritorie, ma non-familiari.

Perché devono essere promozionali? Perché devono tracciare una distinzione con le derive evolucionistiche. Si tratta di contrastare le

tendenze a ragionare, nel campo umano e sociale, nei termini di un evolucionismo che lascia le famiglie a se stesse, alla loro deriva. Per comprendere questo punto si può fare l'analogia con ciò che accade nel campo naturale, dove l'inquinamento ambientale (buco di ozono, devastazione delle foreste e delle risorse naturali, manipolazione genetica, ecc.) deve essere apertamente contrastato e non è sufficiente affidarsi alla *vix medicatrix naturae*. Similmente, la società umana non può accettare il semplice fatto che i divieti che fondano la famiglia (il divieto di invertire i sessi e le generazioni) vengano meno, che le relazioni familiari fluttuino nell'indeterminazione, si disgreghino e si frammentino senza limiti. Ma c'è di più. C'è il fatto che la realtà umana non è del tutto paragonabile a quella puramente fisica. I determinismi sociali non sono "leggi" meccaniche e inevitabili. Anche se si ammette che un certo grado di inquinamento ambientale e di rischi ecologici sono un prezzo da pagare per il progresso, e che il loop sistema/ambiente che avvolge le società iper-tecnologiche non ha soluzioni definitive, ci si deve chiedere che cosa significhi ammettere un analogo inquinamento nelle relazioni sociali proprie della famiglia, con i correlati rischi di mutazioni e manipolazioni ecologiche e genetiche.

1.2. La domanda che ci si pone è: la società riesce a concepire la famiglia come soggetto sociale? e poi: le interessa sostenerla, valorizzarla e/o e promuoverla come tale? Che cosa vuol dire soggettività sociale? Il termine è carico di ambiguità, per via della connotazione idealistica che il termine 'soggettività' ha assunto negli ultimi due secoli. Si tratta, anche a questo proposito, di fare le opportune distinzioni fra le diverse semantiche. Le più note sono certamente quelle idealistiche, di varia declinazione. Un posto particolare spetta alle semantiche marxiste delle soggettività storiche. Un'altra semantica è quella cattolica, con le sue specifiche distinzioni<sup>3</sup>. Il loro spartiacque sta nel fatto che, mentre le prime due conferiscono senso alle soggettività sociali essenzialmente in rapporto allo Stato, la semantica cattolica si oppone apertamente

a questa posizione. Idealisti e marxisti, come tutti coloro che si rifanno in qualche modo a F. Hegel, ritengono, con lui, che "tutto ciò che l'uomo è lo deve allo Stato, (perché) solo in esso ha la sua essenza". La posizione cattolica conferisce invece alla persona e alla famiglia una soggettività (natura) propria, ossia una realtà che precede e va oltre lo Stato: la famiglia, come la persona, non deve la sua "soggettività" allo Stato e non trova in esso la propria definizione.

In questa sede, però, io cercherò di attenermi ad uno stretto piano sociologico. Per la definizione sociologica di famiglia come soggetto sociale mi avvalgo di una semantica che fa riferimento ad alcuni concetti-chiave, che si richiamano a vicenda. La famiglia è soggetto sociale in quanto: è relazione comunitaria, bene relazionale, soggetto di diritti relazionali, soggetto di funzioni per la società, titolare di una propria cittadinanza, nesso sui generis fra libertà e responsabilità.

Vediamo in breve questi concetti.

- a La famiglia è relazione comunitaria di piena reciprocità fra i sessi e fra le generazioni in quanto include il contratto, ma ne va oltre, perché presuppone relazioni pre-contrattuali ed è portatrice di mete sovra-contrattuali.
- b La famiglia è bene relazionale in quanto può essere generata e fruita soltanto assieme da coloro che la fanno; essa consiste di relazioni, non di beni individuali, e neppure è una somma di beni individuali.
- c La famiglia è soggetto di diritti-doveri relazionali in quanto, in essa, i diritti e i doveri debbono essere declinati relazionalmente.
- d La famiglia è soggetto di funzioni per la società, comunque intesa, in quanto ciò che in essa avviene e ciò che essa fa ha riflessi su ogni altra forma di socialità.
- e La famiglia ha una sua cittadinanza (la cittadinanza della famiglia) in quanto la famiglia è una "persona sociale", titolare di un diritto soggettivo sociale, che va al di là dei diritti soggettivi individuali.
- f La famiglia è un nesso particolare fra libertà di scelta e responsabilità delle conseguenze, sia per quanto riguarda le azioni dei singoli membri della famiglia

fra di loro, sia per quanto attiene le funzioni societarie, dotate di senso, della famiglia come relazione sociale (libertà e responsabilità della relazione familiare, non solo del singolo individuo). Non vi è dubbio che la società odierna manifesti una persistente ambivalenza nei confronti di tutte queste caratteristiche, che sono cercate e combattute nello stesso tempo<sup>4</sup>.

Per taluni aspetti, questi concetti cominciano a farsi strada, e in ciò – almeno in apparenza – la famiglia viene rivalutata. Ma per altri aspetti c'è una 'casualizzazione' della famiglia, nel senso che la famiglia viene configurata come un 'evento' di decisioni casuali individuali e si auto-certifica (in breve, si dice: la gente fa famiglia come crede, tutto può essere famiglia, quale che ne sia la sostanza e la forma). In pratica, la ricerca sociologica osserva una pluralizzazione di forme (cosiddette familiari) che vanifica ed emargina la famiglia in quanto soggetto sociale (P. Donati 2001a). La soggettività familiare è sempre meno vista dai politici e dagli apparati statuali, per via delle difficoltà che il sistema politico-amministrativo ha di osservare il suo ambiente. È invece sempre più osservata, in senso riflessivo, da parte della società civile, ovvero da quelle sfere civili che hanno nella famiglia il loro stesso soggetto costituente, anche se la stessa società civile ha difficoltà a darsi una rappresentazione della famiglia e stenta a riconoscere gli esiti delle proprie azioni in essa e su di essa.

Da un punto di vista pratico, la questione se la famiglia venga considerata soggetto sociale o meno, in quale tipo e grado, nelle politiche sociali può essere chiarita osservando come vengono configurati i programmi e gli interventi da parte degli attori che ne sono portatori (espliciti o impliciti, diretti o indiretti).

1.3. In questo contributo, mi propongo innanzitutto, di analizzare se e come negli

attuali orientamenti e riforme di politica sociale che mettono *capo allo Stato sociale* si possa parlare di un *welfare delle famiglie* (pr. 2). Procederò poi a identificare due grandi scenari alternativi di politica sociale, quello oggi prevalente (lib/lab) e quello alternativo (societario) che emerge da un



approccio relazionale alla politica sociale, per comprendere come il riconoscimento e la promozione della famiglia come soggetto sociale si ponga nell'uno e nell'altro (pr. 3). Nelle conclusioni delinea quello che a mio avviso, sono le difficoltà e le promesse di una "svolta" distintiva e promozionale nelle politiche familiari, la quale implica due cose: (i) che si identifichi la famiglia quale soggetto sociale e (ii) che le si attribuisca uno status specifico nella politica sociale, in modo che non sia più la famiglia ad essere sussidiaria nei confronti dello Stato, come oggi succede, ma sia invece lo Stato (ovvero il sistema politico-amministrativo) ad essere sussidiario verso la famiglia. Quali implicazioni possano derivare da questa 'svolta' è quanto vorrei lasciare al dibattito.

2. Verso un "welfare delle famiglie"?  
Le ambivalenze delle politiche attuali.

2.1. Grossomodo a partire dal 1989, anno del primo documento ufficiale della Unione Europea sulle politiche familiari, le politiche

familiari sono diventate un *tema allo stesso tempo sempre più coinvolgente e sempre più controverso*. I problemi generali di *definizione delle politiche familiari sono di una portata così ampia che non è qui possibile farne una trattazione*.

Ciò che voglio sottolineare è che nel *dibattito europeo è emersa poco a poco l'idea di un "welfare delle famiglie"*. Quale significato dobbiamo attribuire a questa espressione? *Quale realtà e/o possibilità di affermarsi ha negli scenari futuri?*

a A livello nazionale, sono state varate *una serie di misure su single issues*. *La gran parte delle misure è stata volta a concedere benefici agli individui, in termini di trasferimenti monetari e servizi di cura, per rendere meno gravosi i compiti familiari*. L'idea-guida è stata soprattutto *quella di mettere donne e uomini sullo stesso piano (giuridico) quanto alle opportunità di lavoro, di benefici e intitolazioni di welfare, a prescindere dai legami interpersonali*.

*Gran parte dei provvedimenti sono stati di natura economica. Il trattamento fiscale della famiglia (risalente alla legge di riforma n. 825/1971 e successivo d.p.r. di attuazione n. 597/1973) ha sostanzialmente ignorato la famiglia come soggetto tributario, cosicché la famiglia è stata fortemente penalizzata: in pratica chi si sposa e ha figli è tassato più di chi non si sposa e non ha (o ha meno) figli*. La famiglia è stata considerata come criterio valutativo dei *bisogni individuali attraverso il cosiddetto "Indice di situazione economica equivalente" (ISEE, abbreviato in ISE)*. *Tale indice costituisce un test di selettività per ridurre la spesa sociale, mediante il riferimento al nucleo familiare (la sua ampiezza) come misura per valutare le risorse economiche (riferite alle scale di equivalenza) della famiglia*. Si tratta, in realtà, di uno strumento che *penalizza ancora una volta le famiglie numerose e introduce nuove sperequazioni (S. Toso 2000)*.

*Anche l'introduzione, in via sperimentale, in alcuni comuni, del Reddito Minimo di Inserimento (RMI), sul modello francese,*

*è stata legittimata come aiuto alle famiglie, anche se si tratta solo di una misura di lotta alla povertà, di cui è ormai – purtroppo – dimostrato che sovente funziona come 'trappola della povertà', nel senso che contribuisce a mantenere le famiglie povere in condizioni di povertà, anziché farle emergere sopra la linea della povertà*. Le ultime leggi finanziarie hanno rivalutato le detrazioni fiscali per familiari 'a carico' e la consistenza dell'assegno per il nucleo familiare. Ma, in Italia, le detrazioni fiscali sono ancora irrisorie rispetto a quelle dei maggiori Paesi europei e l'assegno al nucleo familiare rimane ancora una misura assai selettiva, di sostegno solo alle famiglie con redditi più bassi. C'è, infatti, da notare che tale assegno rappresenta una misura sociale quanto mai equivoca o "ibrida", perché in via di principio l'assegno per il nucleo familiare si ispira ad un istituto di natura previdenziale, con finanziamenti basati sui contributi (e pertanto limitato ai soli lavoratori dipendenti); in pratica, però, segue anche un principio di natura assistenziale, perché si basa su valutazioni di tipo selettivo (la "verifica dei mezzi economici") ed è finanziato anche, in gran parte, con quote a carico dello Stato. Si tratta di una prestazione sociale inadeguata sia a sostenere il costo dei figli (dato che non è in grado di coprire tutte le famiglie con figli) sia a sostenere il reddito delle famiglie povere (dato che non può essere erogato a chi, pur essendo povero, non è lavoratore dipendente, vuoi perché inoccupato o disoccupato da lungo tempo, vuoi perché lavoratore autonomo). Hanno avuto una certa espansione le misure volte a tutelare la maternità e i genitori lavoratori dipendenti, con una legislazione all'avanguardia sul piano delle normative, ma di fatto ancora poco applicata sul piano pratico (ci si riferisce alle recenti leggi n. 53/2000 sui congedi familiari e alle legge sull'assegno di maternità).

Anche la politica per l'infanzia, gli adolescenti e i minori è stata prevalentemente condotta con leggi di spesa (soprattutto la legge 285/1997),

anche se orientate ad un qualche piano nazionale per l'infanzia (si veda la legge 451/1997), con l'istituzione dell'osservatorio nazionale sull'infanzia a Firenze; tutte misure che dovrebbero confluire nel nuovo sistema integrato dei servizi di cui alla legge n. 328/2000).

Per dirla in breve, la legislazione nazionale è stata soprattutto una legislazione di spesa, volta a concedere benefici, o ad aumentare quelli già esistenti, per una famiglia concepita come luogo di affetti e di cura che diventa rilevante sul piano pubblico solo in quanto 'bisognosa' (sotto la soglia della povertà o con gravi problemi). Le politiche familiari sono state guidate dall'idea dominante che si tratti di affermare le "pari opportunità" per tutti gli individui di autorealizzarsi come individui senza discriminazioni in base al sesso o ad altre caratteristiche ascrivibili della persona (età, classe sociale, razza, religione, ecc.), valorizzando soprattutto le opportunità di donne e bambini, in un quadro generale di welfare sostanzialmente assistenzialistico. Rispetto a questo orientamento, se innovazioni di qualità e di forme organizzative vi sono state, esse sono emerse soprattutto a livello locale, regionale e municipale.

- b A livello regionale, c'è stata una consistente produzione legislativa. Come chi scrive aveva da tempo previsto (si veda P. Donati, M. Matteini 1991), la produzione legislativa più innovativa si è realizzata soprattutto a livello regionale. La prima Regione che è intervenuta è stata l'Emilia-Romagna (l. r. n. 27/1989), anche se si è trattato di una legge non sulla famiglia, ma sulla procreazione e gli impegni di cura. Hanno poi approvato leggi la Regione Trentino-Alto Adige (ll.r. n. 4 e 7 del 1992 e nn. 3 e 19 del 1993)



che prefigura un 'pacchetto-famiglia' a carattere prevalentemente previdenziale, la Regione Friuli-Venezia Giulia (l.r. n. 49/1993) sul sostegno della famiglia e la tutela dei minori, la Regione Liguria (l.r. n. 11/1994) che riorganizza i servizi esistenti esplicitando la loro finalizzazione alle famiglie, la Regione Abruzzo (l.r. n. 95/1995) per la tutela della famiglia e della vita, la Regione Valle d'Aosta (l.r. n. 44/1988) che tenta una certa equiparazione tra famiglie e 'unioni libere', la Regione Marche (l.r. n. 30/1998) che rivede in senso involutivo e assistenzialistico una legge precedente più mirata sulla famiglia, la Regione Lazio (l.r. n. 34/1999) che segue gli indirizzi di quella marchigiana e si focalizza sulla programmazione degli interventi a sostegno dei nuclei familiari ("prendendo atto dell'esistenza di una pluralità di forme di convivenza fondate sulla solidarietà e la reciprocità"), la Regione Lombardia (l.r. n. 23/1999) che finalmente punta sulla autonomia sociale della famiglia (intesa in senso costituzionale) e sul principio di sussidiarietà.

La legislazione regionale ha messo in campo un numero considerevole di interventi e servizi rivolti alla famiglia che qui non è possibile neppure riassumere. Vale tuttavia la pena di menzionare la legislazione concernente l'assistenza

domiciliare, e in specifico l'assegno di cura per l'anziano, che oggi viene dato alla famiglia che rinuncia a ricoverare l'anziano in un istituto per assisterlo in casa, rivalutando per certi aspetti (ancora parziali e limitati alla dimensione economica) la soggettività sociale della famiglia.

- c A livello locale, le amministrazioni comunali e provinciali hanno predisposto dei "pacchetti-famiglia" consistenti in una serie di misure intese a favorire la vita familiare. Si tratta di esperienze pratiche significative, anche se di portata limitata, e comunque assai disuguali sul territorio nazionale (G. Bursi et al. 1999).

2.2. Non è facile dare una valutazione complessiva di tutte queste misure, che sovente utilizzano definizioni diverse di famiglia e differenti criteri di politica familiare, con impatti più o meno 'caotici' sulle famiglie.

- i A quale famiglia si è fatto riferimento? In realtà, vi è stata una pluralità di criteri. A volte la famiglia a cui si è fatto riferimento è stata quella normo-costituita, a volte la famiglia è stata semplicemente intesa come l'aggregato delle persone che anagraficamente convivono assieme. Si nota, tuttavia, una crescente offerta di entitlements su singoli bisogni (mantenimento di un reddito minimo) o singole situazioni (la famiglia monogenitoriale) o singole relazioni (ad esempio il tentativo di mantenere la relazione genitoriale quando viene meno quella coniugale). La definizione della famiglia che si è venuta affermando non è più riferita ad una normativa "ex ante", ma fa riferimento ad una situazione di fatto, definita ex post. Per questo, molti degli interventi sulla famiglia rinunciano a qualunque presupposto normativo, e – per così dire – cercano di rintracciare la famiglia nel momento in cui l'intervento deve essere messo in moto. Sempre più, quindi, diventa difficile capire quale ricaduta

l'intervento abbia avuto o possa avere sulle relazioni fra le persone che vengono definite come "familiari".

- ii A quali criteri distintivi si è fatto riferimento per definire come familiare un intervento? Anche qui i criteri sono stati plurimi. Ma un dato certamente qualificante è stato il criterio della 'cura': in altri termini, il familiare è stato sempre più definito come responsabilità e attività di cura verso persone socialmente deboli e conviventi nella vita quotidiana. In ciò, il tono delle politiche familiari è stato fortemente caratterizzato in senso assistenziale, cioè come sostegno agli individui nei loro problemi di cura dei familiari in condizioni di bisogno (figli piccoli, anziani non autosufficienti, portatori di handicap, adolescenti e giovani in situazioni di disagio, violenza o a rischio di qualche patologia o devianza sociale). Talora è stato sottolineato il requisito che fra queste persone vi fossero relazioni familiari vere e proprie (legami di parentela o affinità), talora è stata semplicemente assunta l'esistenza di una relazione di cura come tale.
- iii Quale caratterizzazione ha avuto l'assetto complessivo delle politiche familiari? In gran parte, si è trattato di politiche di tamponamento e compensazione rivolte agli individui socialmente ed economicamente più deboli per sollevarli dal peso delle responsabilità familiari. In via più generale, il modello latente è stato quello di aumentare il livello delle pari opportunità individuali nelle chances di vita, per far sì che lo status-ruolo familiare (con i suoi obblighi e vincoli) non diventi un fattore di selezione negativa ovvero di esclusione sociale ovvero di discriminazione nelle opportunità di autorealizzazione individuale e di massima partecipazione al mercato del lavoro e agli altri ambiti di vita e partecipazione sociale. Queste caratteristiche definiscono quello che io chiamo il modello lib/lab delle politiche sociali, e familiari in particolare, che connota le strutture fondamentali delle attuali *policies*.

La finalità ultima di queste politiche è quella di liberare gli individui come tali dalle necessità legate alla famiglia (considerata più come vincolo e peso che come risorsa e investimento), in modo da svincolare le dimensioni affettive dalle stesse relazioni familiari. Ciò viene perseguito attraverso la concessione di un numero crescente di libertà agli individui, mentre al contempo vengono fissate delle regole e dei controlli affinché tutti possano godere di tali libertà. Sotto il profilo della gestione, anche economica, ciò significa che, da un lato viene concesso un insieme tendenzialmente sempre più ampio di intitolazioni di welfare (assegni, benefici, detrazioni fiscali, ecc.), mentre dall'altro si rende necessario accrescere il controllo sul prelievo a fini redistributivi (per mezzo dell'imposizione tributaria generale). I termini di questo trade off non sono chiari quanto al rapporto fra ciò che viene prelevato e quanto viene redistribuito, quanti e quali siano i costi delle transazioni (apparati burocratici), quali gli esiti in termini di efficacia ed equità sociale verso le famiglie. La maggior parte delle ricerche mostra che, sotto molti aspetti, è la famiglia ad essere sussidiaria allo Stato, piuttosto che viceversa. Tale situazione è da imputare precisamente ad un debole o mancato riconoscimento della soggettività sociale della famiglia come soggetto attivo e imprenditoriale del proprio benessere.



2.3. È in questo contesto che è stata di recente approvata una legge di riforma dei servizi e interventi sociali (legge 8 novembre 200, n. 328: “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”)<sup>5</sup>, nella quale alcuni hanno visto un ulteriore passo verso “un welfare delle famiglie”. Che cosa si può dire al riguardo?

Cercherò di dare una risposta sintetica e interlocutoria a questa domanda.

*i) Famiglia e politiche familiari.* La famiglia è richiamata in vari articoli, e in modo particolarmente incisivo negli art.1 e 16 (altri cenni sono contenuti nell’art. 2 c. 1 per quanto riguarda i familiari di cittadini di stati della UE, art. 14 integrazione dei disabili nella vita familiare e il sostegno al nucleo familiare, art. 15 idem come il precedente per quanto riguarda gli anziani non autosufficienti, art. 18 servizi di informazione alle famiglie, art. 22 c. 1 per integrare servizi alla persona e al nucleo familiare con eventuali misure economiche e altri riferimenti a servizi di emergenza familiare e di assistenza domiciliare).

L’art. 1 afferma che “la Repubblica assicura alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali, promuove interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza, previene, elimina o riduce le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezze di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia, in coerenza con gli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione”. Il fatto che gli articoli 29, 30 e 31 della Costituzione (che riconoscono la famiglia e i suoi diritti come soggetto sociale) non siano menzionati conferisce a questo statement iniziale un vago sapore giacobino<sup>6</sup>: la famiglia non è configurata come un soggetto avente propri diritti di cittadinanza, essendo questi ultimi

essenzialmente attribuiti all'individuo come tale.

L'art. 16 si apre ad una prospettiva più ampia e positiva a riguardo del riconoscimento delle funzioni sociali della famiglia: "Il sistema integrato di interventi e servizi sociali riconosce e sostiene il ruolo peculiare delle famiglie nella formazione e nella cura della persona, nella promozione del benessere e nel perseguimento della coesione sociale; sostiene e valorizza i molteplici compiti che le famiglie svolgono sia nei momenti critici e di disagio, sia nello sviluppo della vita quotidiana; sostiene la cooperazione, il mutuo aiuto e l'associazionismo delle famiglie; valorizza il ruolo attivo delle famiglie nella formazione di proposte e di progetti per l'offerta dei servizi e nella valutazione dei medesimi. Al fine di migliorare la qualità e l'efficienza degli interventi, gli operatori coinvolgono e responsabilizzano le persone e le famiglie nell'ambito dell'organizzazione dei servizi" (c. 1). L'idea-guida è comunque quella secondo cui il sistema integrato chiama a raccolta le famiglie e le coinvolge nella propria ottica, cosicché c'è il rischio di incorrere in una forte autoreferenzialità del sistema dei servizi.

Le preoccupazioni per l'uguaglianza sociale finalizzata alle pari opportunità individuali guidano tutto l'articolato riguardante le tematiche familiari (art. 16, commi 2-6): " (c. 2) I livelli essenziali delle prestazioni sociali erogabili nel territorio nazionale, di cui all'articolo 22, e i progetti obiettivo, di cui all'articolo 18, comma 3, lettera b), tengono conto dell'esigenza di favorire le relazioni, la corresponsabilità e la solidarietà fra generazioni, di sostenere le responsabilità genitoriali, di promuovere le pari opportunità e la condivisione di responsabilità tra donne e uomini, di riconoscere l'autonomia di ciascun componente della famiglia". " (c. 3) Nell'ambito del sistema integrato di interventi e servizi sociali hanno priorità: a) l'erogazione di assegni di cura e altri interventi a sostegno della maternità e della paternità responsabile, ulteriori rispetto agli assegni e agli interventi di cui agli articoli 65 e 66 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, alla legge 6 dicembre 1971, n. 1044, e alla legge 28 agosto 1997, n. 285, da realizzare

in collaborazione con i servizi sanitari e con i servizi socio - educativi della prima infanzia; b) politiche di conciliazione tra il tempo di lavoro e il tempo di cura, promosse anche dagli enti locali ai sensi della legislazione vigente;

c) servizi formativi ed informativi di sostegno alla genitorialità, anche attraverso la promozione del mutuo aiuto tra le famiglie; d) prestazioni di aiuto e sostegno domiciliare, anche con benefici di carattere economico, in particolare per le famiglie che assumono compiti di accoglienza, di cura di disabili fisici, psichici e sensoriali e di altre persone in difficoltà, di minori in affidamento, di anziani;

e) servizi di sollievo, per affiancare nella responsabilità del lavoro di cura la famiglia, ed in particolare i componenti più impegnati nell'accudimento quotidiano delle persone bisognose di cure particolari ovvero per sostituirli nelle stesse responsabilità di cura durante l'orario di lavoro;

f) servizi per l'affido familiare, per sostenere, con qualificati interventi e percorsi formativi, i compiti educativi delle famiglie interessate. (c. 4) Per sostenere le responsabilità individuali e familiari e agevolare l'autonomia finanziaria di nuclei monoparentali, di coppie giovani con figli, di gestanti in difficoltà, di famiglie che hanno a carico soggetti non autosufficienti con problemi di grave e temporanea difficoltà economica, di famiglie di recente immigrazione che presentino gravi difficoltà di inserimento sociale, nell'ambito delle risorse disponibili in base ai piani di cui agli articoli 18 e 19, i comuni, in alternativa a contributi assistenziali in denaro, possono concedere prestiti sull'onore, consistenti in finanziamenti a tasso zero secondo piani di restituzione concordati con il destinatario del prestito. L'onere dell'interesse sui prestiti è a carico del comune; all'interno del Fondo nazionale per le politiche sociali è riservata una quota per il concorso alla spesa destinata a promuovere il prestito sull'onore in sede locale.

(c. 5) I comuni possono prevedere agevolazioni fiscali e tariffarie rivolte alle famiglie con specifiche responsabilità di cura. I comuni possono, altresì, deliberare ulteriori riduzioni dell'aliquota dell'imposta comunale

sugli immobili (ICI) per la prima casa, nonché tariffe ridotte per l'accesso a più servizi educativi e sociali.

(c. 6) Con la legge finanziaria per il 2001 sono determinate misure fiscali di agevolazione per le spese sostenute per la tutela e la cura dei componenti del nucleo familiare non autosufficienti o disabili. Ulteriori risorse possono essere attribuite per la realizzazione di tali finalità in presenza di modifiche normative comportanti corrispondenti riduzioni nette permanenti del livello della spesa di carattere corrente". L'impressione generale è che la famiglia costituisca bensì un referente del sistema integrato degli interventi e servizi sociali, ma in una posizione alquanto debole e passiva. Infatti:

a) essa è chiamata in causa soprattutto come sfera che necessita di sostegni in quanto è elemento di discriminazione negativa per gli individui dal punto di vista dei pesi e dei problemi che essa comporta sulle persone; quando la famiglia è chiamata in causa in senso positivo, cioè come risorsa, lo è per quanto riguarda l'ausilio alle strutture istituzionali e di terzo settore su situazioni patologiche (disabili, anziani non autosufficienti; minori a rischio, ecc.); b) il privato sociale a base familiare viene bensì menzionato come un contributo importante, ma il testo normativo è lungi dall'assegnare una specifica considerazione e norme di pratica valorizzazione di quelle forme associative che hanno nella famiglia un soggetto di politica sociale tramite le stesse associazioni;

c) non vengono menzionati una serie di servizi specificatamente familiari (consultori familiari, centri per le famiglie, ecc.), mentre la legge insiste su altri specifici servizi di lotta alla povertà, emarginazione, esclusione sociale; d) si configura un sistema di interventi e servizi volti a sostenere le responsabilità familiari, ma a fronte di quali libertà nella scelta, progettazione, gestione, valutazione dei servizi da parte delle stesse famiglie? e) l'insistenza voluta ed enfaticata sul riferimento alle famiglie, anziché alla famiglia come forma normo-costituita, solleva il problema di quale sia il referente familiare della riforma, essendo chiaro che la legge

accoglie in modo evolucionistico la cosiddetta "pluralizzazione delle forme familiari" come un dato di fatto che fa coincidere la famiglia con la mera convivenza anagrafica, e quindi anche con le "unioni di fatto", le quali non hanno la stessa sostanza della famiglia<sup>7</sup>. A ragione si potrebbe osservare che la famiglia non è un vero e proprio interlocutore attivo, ma solo un referente assistenziale, del nuovo sistema integrato di interventi e servizi sociali. La famiglia sarebbe soggetto sociale se la positività dei richiami alla famiglia, che pure esistono, non fossero prevalentemente espressi per rimediare ad aspetti patologici, problematici, di famiglie 'povere' sotto vari aspetti, ma fossero indirizzati a valorizzare il ruolo 'normale' della famiglia come unità di servizi primari. Di fatto, una politica realmente familiare rimanda anche alla elaborazione di un nuovo diritto di famiglia che sia capace di dare soggettività sociale alle famiglie e di distinguere tra famiglia e altre relazioni primarie, senza confonderle e senza negarle, ma sapendo valorizzare gli effetti positivi del matrimonio rispetto agli effetti negativi delle mere convivenze provvisorie<sup>8</sup>.

#### *ii) L'impianto generale del sistema integrato.*

Certamente va osservato che la legge 328/2000 è una legge-quadro, la quale, per diventare operativa, rimanda alle leggi regionali, oltre a tutta una serie di adempimenti (deleghe al Governo, attivazione delle Province e dei Comuni) che la renderanno piuttosto complessa, almeno nella fase di avvio. Di fatto, molto, se non tutto, è demandato a Regioni, Province, Comuni (con problemi di raccordo), con persistenti ambiguità sulle IPAB (ulteriormente espropriate anziché sostenute). Dire che si tratta della prima grande riforma dopo la legge Crispi del 1890 sembra alquanto esagerato, dato che negli ultimi trenta anni, a partire dalla istituzione delle Regioni, c'è stata un'ampia legislazione sulle politiche sociali e familiari. Ma, indubbiamente, la legge 328 ha il merito di aver fornito un inquadramento generale che mancava e di cui si sentiva l'esigenza. Essa ha dovuto però pagare un costo elevato

per il ritardo con cui è arrivata. Com'è noto, la riforma dei servizi sociali doveva accompagnare la riforma sanitaria (legge 833/1978), ma è arrivata dopo oltre venti anni senza aver appreso molto dalle carenze e dai fallimenti della legge 833. Di fatto, il sistema integrato degli interventi e servizi sociali condivide con il Servizio Sanitario Nazionale molti dei difetti che hanno reso impraticabile il disegno di un welfare state totale. Lo hanno dimostrato le varie riforme seguite alla legge 833, che rimane una legge deficitaria in se stessa e bisognosa di una continua revisione.

Per dirla in breve, il quadro istituzionale delineato dalla legge 328/2000 rimane ancora sostanzialmente statalista. La sussidiarietà è quasi interamente verticale (fra organi dello Stato) e vi sono solo piccole aperture alla sussidiarietà orizzontale fra Stato e soggetti di società civile. Il sistema dei servizi è, ancora una volta, in sintonia con la filosofia programmatica del Novecento, un'offerta dello Stato e delle sue articolazioni decentrate alla popolazione, laddove la famiglia è più che altro un'etichetta per riferirsi alle aggregazioni anagrafiche. Lo Stato chiama a raccolta gli altri soggetti (famiglie, privato sociale) perché 'collaborino' a realizzare un sistema di servizi interamente sottoposto alla programmazione e agli indirizzi dello Stato medesimo, benché i soggetti di società civile possano contribuire ad esso in vari modi (che, ad esempio, il Servizio Sanitario Nazionale ancora non contempla). La positività della riforma sta nell'aver finalmente dato una dignità alle politiche sociali che realizzano i diritti sociali di cittadinanza. Ma i difetti non sono piccoli. Li possiamo brevemente riassumere dicendo che:

- primo, non è ancora un sistema veramente intelligente perché si occupa prima della patologia che della normalità;
- secondo perché il modello è ancora quello del welfare state totale, integrato e sussidiato dal terzo settore e dalla concertazione politica anziché dalla contrattualità orizzontale di società civile;
- terzo, come nella legge istitutiva del servizio sanitario nazionale, le funzioni politiche e quelle amministrative non sono

ben distinte (è abbastanza facile immaginare che, per la gestione operativa del sistema integrato di interventi e servizi sociali, occorrerà un'azienda locale dei servizi sociali operativamente autonoma ed efficiente, meno dipendente dalle spartizioni politiche, come è accaduto in sanità).

2.4. La svolta distintiva e promozionale di cui ho parlato all'inizio è, dunque, solo parziale e per molti aspetti problematica nella riforma dei servizi sociali che è stata appena varata in Italia.

Di fatto, la legge Di fatto, la legge 328/2000 ha esteso al territorio nazionale gran parte di quello che è il cosiddetto "modello emiliano-romagnolo" dei servizi sociali e di welfare, con le sue luci e le sue ombre. Parlando di politiche familiari, del resto, non è un caso che l'Emilia-Romagna non abbia una legge di promozione e sostegno della famiglia, ma vada avanti ancora con la legge n. 27/1989 che riguarda precisamente il sostegno alle responsabilità di cura e le pari opportunità degli individui nelle famiglie. Ci si può chiedere se, proprio come nella Regione Emilia-Romagna, il destino della legge non sia quello di offrire una rete estesa di servizi proprio mentre la famiglia si va assottigliando, frammentando e quasi scomparendo come soggetto sociale avente una rilevanza pubblica. La domanda con cui dovremo valutare gli effetti di questa legge è la stessa che ci pone il sistema dei servizi in Emilia-Romagna: più servizi e meno famiglia? ma fino a quando resisterà una società di questo genere?

Ho notato, comunque, che la legge 328 presenta anche possibilità alternative, più positive, affinché la famiglia possa giocare un ruolo attivo, e divenga alimento di una nuova società civile. Ma occorre uno spirito nuovo con cui interpretare molte delle indicazioni e degli orientamenti normativi della riforma dei servizi. Altrimenti, la svalutazione della famiglia proseguirà con continui ripensamenti e ulteriori distorsioni. Il welfare delle famiglie, in effetti, sta altrove. Sta nel conferire una piena soggettività sociale alle famiglie, facendo in modo che le famiglie,

singole e associate, possano organizzarsi in modo da essere sfere di relazioni in cui si progetta, si decide, si implementa, si verifica, si giudica la qualità dei servizi primari che servono a far fronte alle necessità quotidiane,



tenendo conto che le famiglie stesse sono unità di servizi primari (non mi piace l'espressione, tanto usata, di "camera di compensazione") a cui le istituzioni esterne, pubbliche e private, possono fornire tutti gli aiuti necessari, ma in un quadro di primaria libertà e responsabilità delle famiglie stesse. Bisognerebbe, a questo scopo, vedere se e come il sistema integrato di cui alla legge 328 sia interpretabile e implementabile come un sistema di osservazione-diagnosi-guida relazionale.

3. Sfide e progetti di una cultura e di una politica sociale guidate dalla distinzione soggettività/non-soggettività sociale della famiglia.

3.1. Conviene comprendere bene i grandi quadri concettuali di riferimento (altri potrebbero dire: la 'modellistica') per la politica familiare.

Per ragioni euristiche e di semplicità, vorrei qui sostenere che i grandi frameworks generali a cui oggi possiamo riferirci sono due: quello lib/lab e quello societario. Nel prosieguo del contributo, cercherò dapprima di presentarli e poi di analizzarli nelle loro peculiarità.

A Le politiche lib/lab sono quelle che definiscono la famiglia come aggregato di individui (cioè come household, ovvero famiglia anagrafica) e intervengono sugli individui e le loro singole relazioni (per esempio anche madre-bambino, senza tenere conto del padre e delle altre figure rilevanti).

Qui si parla di sostegno alle "responsabilità familiari". Vorrei fare notare che questa terminologia, oggi molto in voga e consacrata dalla legge 328/2000, in buona sostanza non è che una riformulazione dei vecchi termini della assistenza agli individui a fronte dei loro "carichi familiari" (terminologia usata nel Novecento, dagli anni '30 fino agli anni '80). Questa modalità di pensare la politica familiare rimane chiaramente assistenzialistica e non

pensa la famiglia come soggetto di libertà nelle scelte di politica sociale. La famiglia rimane considerata, pensata e trattata in quanto condizione bisognosa, e di qui l'assimilazione delle politiche familiari a politiche contro la povertà.

Le parole-chiave sono qui: povertà (interventi sulla famiglia in quanto 'povera'), prova dei mezzi (per selezionare le famiglie sotto una certa soglia di reddito e destinare risorse e interventi solo o prevalentemente a quelle), lavoro produttivo e riproduttivo (secondo la distinzione ottocentesca e marxiana fra lavoro di mercato per il valore di scambio e lavoro familiare per il valore d'uso), redistribuzione dei ruoli (per favorire le cosiddette pari opportunità di gender), reddito e tempo liberato dal lavoro (per assicurare sufficienti 'consumi'), genitorialità (come se la coppia fosse irrilevante) (per un esempio eclatante di questa posizione si veda L. Calafà e D. Gottardi 2000, p. 5). È evidente, in ciò, il prevalere di un approccio economicistico alla famiglia, che la tratta – per dirla in breve – come produttore-consumatore che fa un lavoro particolare, quello di cura, e deve relazionarsi al lavoro e al consumo di mercato. Le politiche lib/lab

si ispirano al seguente criterio-guida: allargare il più possibile le libertà privatistiche (diritti soggettivi individuali, lato lib) compatibilmente con (ovvero nel quadro di) un controllo sistemico dell'uguaglianza delle opportunità nel fruire delle libertà private (lato lab) (P. Donati 1999). La legge 328 offre un esempio paradigmatico di questo approccio. Volenti o nolenti, le politiche familiari vengono qui "diluite" in quelle sociali più generali, e in particolare nelle politiche contro la povertà (che sono, in linea di principio e di fatto, un'altra cosa). La famiglia viene assunta nella sua pluralizzazione indifferenziata di forme più o meno 'casuali', e dunque va perduta come soggetto sociale.

B Per contro, le politiche societarie sono quelle che definiscono la famiglia come relazione di piena reciprocità fra i sessi e fra le generazioni<sup>9</sup>, intendendo con ciò rilevare che la famiglia è 'fatta' di una realtà sociale sui generis, che è certamente vissuta dagli individui, ma a cui gli individui danno forma attraverso valori, norme, stili di vita che sono patterns di una intera cultura, i quali sono necessari perché in essi e attraverso di essi gli individui diventano persone umane e sociali, e non solo un dispiegamento dell'individualità costituita dal corpo biopsichico (come pensano positivisti, illuministi, luhmanniani). La famiglia viene assunta come soggetto sociale distinto da altre forme di vita, e non surrogabile da esse. Invece che parlare di sostegno alle "responsabilità familiari", qui si deve parlare (è la mia proposta in questo contributo) di promozione dei "diritti e doveri delle titolarità familiari". Con tale espressione io intendo il fatto che il ricoprire un ruolo familiare (per esempio come genitore) dà titolo a determinati diritti, i quali non devono essere intesi come sconti, agevolazioni o benefici assistenziali di welfare, ma invece come intitolazioni a risorse che sono diritti promozionali delle libertà positive di adempiere a quel ruolo. Questa modalità

di pensare la politica familiare rifiuta il concetto di carico familiare e combatte l'assistenzialismo come modalità di erogazione, per promuovere invece la famiglia come soggetto di scelte di politica sociale nelle quali esercita le sue libertà e si assume le sue responsabilità in quanto soggetto titolare di un complesso di diritti-doveri di cittadinanza propria. La famiglia viene considerata, pensata e trattata come risorsa, e non solo come vincolo, e indicata come soggetto potenzialmente attivo, che può far fronte alla sua condizione di bisogno qualora abbia riconosciute le titolarità a diritti che sono, al tempo stesso, titolarità di coesione sociale, solidarietà ed empowerment, rifuggendo quindi dalla tendenza - ancora così forte nella legge 328/2000 - che assimila le politiche familiari con quelle di lotta alla povertà.

Le parole-chiave sono qui: benessere familiare come bene relazionale (in quanto **c o n c e t t o c o m p r e n d e n t e**, multidimensionale e relazionale fra sessi e fra generazioni); soggettività economica (lavoro familiare, unità tributaria e patrimoniale, ecc.) della famiglia; soggettività associativa di reti organizzate e informali, primarie e secondarie, di privato sociale; comunità educante per la formazione della fiducia e dell'impegno verso i valori.

Le politiche societarie si ispirano alla seguente distinzione direttrice: valorizzare le relazioni associative, nelle loro dimensioni contrattuali comunitarie. La famiglia è sempre più (e propriamente) vista come specifica 'associazione', il che non significa che essa venga vista come pura *Gesellschaft*, ma invece come associazione che combina elementi di *Gemeinschaft* e di *Gesellschaft*, anzi che si produce proprio nella interazione fra questi caratteri<sup>10</sup>, laddove l'associarsi presenta dimensioni contrattuali e comunitarie che si intrecciano e si fondono dinamicamente nel tempo. Proprio perché intende valorizzare la relazione-famiglia (ossia: la

famiglia come relazione intersoggettiva che ha un significato che precede e va oltre i semplici individui come corpi-menti), questa linea distingue le politiche familiari da quelle sociali più generali (demografiche, di lotta alla povertà, contro il disagio e l'esclusione sociale, ecc.).

Si può ammettere che il confine fra le politiche lib/lab e quelle societarie non sia sempre facilmente tracciabile. In effetti, come poi dirò, esse non si distinguono tanto per un tipo specifico di iniziativa nei servizi alla famiglia, quanto per il modo di concepire e gestire i servizi e gli interventi. Per esempio: un servizio consultoriale alla donna che non accetta una gravidanza è tanto delle prime che delle seconde politiche, ma verrà concepito e gestito in modo del tutto differente, in accordo con le caratteristiche sopra dette. Per operare le distinzioni teoriche ed operative tra i due modelli-guida diventa cruciale vedere in quale assetto complessivo si inseriscono gli orientamenti e gli interventi concreti. Per semplificare, possiamo individuare due configurazioni complessive di quello che oggi viene chiamato un "sistema integrato" (pubblico-privato) di servizi e interventi di welfare per le famiglie. Nei prossimi due punti delinearò l'una e l'altra configurazione, per poi fare un confronto fra loro.

3.2. Sistemi integrati di tipo A (*lib/lab*) sono quelli a dominanza del pubblico-statale e si caratterizzano per essere finalizzati alla lotta alla povertà e all'esclusione sociale, in vista di una inclusione generalizzata e generalizzante degli individui come individui al sistema *lib/lab*<sup>11</sup>. Qui è lo Stato che produce la 'sua' società civile (il che vale nella tradizione sia della destra sia della sinistra hegeliana: Gentile e Gramsci, tanto per esemplificare) o comunque la 'arruola' nel suo ordine-quadro (ordinamento giuridico). Un tale sistema viene a trovarsi di fronte al paradosso tipico della modernità, che insegue il progetto di realizzare una sfera di pari opportunità individuali, in cui gli individui siano contemporaneamente liberi ed uguali

non solo nella dignità umana, morale e giuridica, fondamentale, ma anche nelle concrete possibilità e modalità di vivere ("affinità delle condizioni di vita"). Il sistema promette un futuro di massima autorealizzazione individuale e massima solidarietà sociale, ma tale progetto resta sempre incompiuto, il futuro non può mai diventare presente, e nel frattempo si pagano costi altissimi (alla lunga insostenibili) di illibertà, disuguaglianze e mancanze di solidarietà (per esempio nelle famiglie e tra famiglia), quali prodotti indiretti ed effetti perversi delle medesime politiche sociali (per esempio le trappole della povertà e altre trappole).

Gli orientamenti di massima si ispirano qui ai seguenti principi: i) diluire le politiche familiari nelle politiche sociali, il che provoca la perdita di soggettività sociale della famiglia; ii) trattare la famiglia essenzialmente come consumatore/utente 'bisognoso' (e dunque necessariamente in relazioni di asimmetria, specie verticale, e quindi di 'dipendenza' dalle istituzioni pubbliche); iii) lo Stato è il certificatore finale della qualità del servizio o intervento.

Gli interventi che vengono qui proposti e gestiti come 'tipici' sono: vari tipi di assegni e benefici di assistenza, sgravi fiscali per 'carichi' familiari a fronte di un prelievo sulle stesse famiglie fatto con altri mezzi (imposizione tributaria complessiva, diretta e indiretta), i Centri per le famiglie (esperienza condotta in Emilia-Romagna), progetti ad hoc su single issues (ad esempio le varie leggi sui minori a rischio, la legge nazionale 285/2000, la legge regionale Emilia-Romagna n. 1/2000 sui servizi educativi alla prima infanzia); la parità nel diritto allo studio realizzata attraverso convenzioni fra lo Stato e le scuole private e il cosiddetto buono-scuola come assegno selettivo per le spese scolastiche sostenute dai genitori.

3.3. Sistemi integrati di tipo B (societari) sono quelli che non danno la dominanza al momento pubblico-statale, ma ad un nuovo intreccio fra società civile e Stato, secondo un principio di sussidiarietà 'complesso', che articola il verticale con l'orizzontale mediante

il concetto rete, nei servizi, negli interventi e in generale nel lavoro sociale. Questi sistemi ritengono superata la contrapposizione moderna fra Stato e società civile, se e nella misura in cui, di fatto e normativamente, il primo non è più garante di universalismo e uguaglianza, e la seconda non è più sinonimo di particolarismo.

Perciò si orientano ad un sistema integrato di interventi e servizi concepito secondo una logica di competizione solidale, ovvero societaria (welfare civile plurale) fra organizzazioni che incorporano un nuovo principio di libertà e responsabilità sociale. Questa linea è preoccupata soprattutto degli stili di civilizzazione e di una inclusione sociale delle persone e delle famiglie che non significhi omologazione degli individui e delle forme sociali non omologabili<sup>12</sup>.

Gli orientamenti di massima si ispirano qui ai seguenti principi:

- i) favorire l'imprenditorialità sociale (di privato sociale) della famiglia entro il complesso della cittadinanza societaria, il che promuove la soggettività sociale della famiglia;
- ii) trattare la famiglia come cliente e prosumer (produttore-e-consumatore allo stesso tempo), in relazioni tendenzialmente simmetriche e autonome (quindi, 'orizzontali'), anche con le istituzioni pubbliche;
- iii) il certificatore finale della qualità del servizio sono le stesse famiglie, singole e soprattutto associate in forme organizzative che non hanno tanto e soltanto una funzione 'rappresentativa' di loyalty e di voice (come nelle Consulte o nelle authorities), quanto piuttosto una capacità di exit e di organizzazione di reti di scambi (formali-informali) attraverso cui realizzare una propria progettualità, esercitare una propria decisionalità e libertà di scelta ed essere responsabili (anche rendicontabili) alla comunità intorno (il che valorizza le organizzazioni costituite da formazioni intermedie a base familiare).

Gli interventi che vengono qui proposti e gestiti come 'tipici' sono: nuove forme di

previdenza e sicurezza sociale attuate attraverso contratti che conferiscono titolarità alla famiglia (e quindi tra generazioni, anziché agli individui come tali); servizi socio-sanitari che rivalutano il contesto familiare e il coinvolgimento della famiglia come soggetto contraente del contratto di servizio (come, ad esempio, nei Progetti anziani che utilizzano il metodo dei buoni dati alle famiglie e dei contro-buoni dati ai providers di servizi non profit); la configurazione dei servizi alle persone come servizi relazionali (C. Borzaga, L. Fazzi 2000); il rilancio dei consultori familiari come servizi alle persone in un'ottica amica della famiglia (riabilitazione della funzione consultoriale non sanitarizzata, anche con la presenza di soggetti associativi come il servizio di accoglienza della vita)<sup>13</sup>; l'affermazione del diritto allo studio attraverso una reale libertà di scelta della famiglia con un buono-scuola universalistico, non legato al concetto di famiglia povera o bisognosa; la promozione delle associazioni familiari (P. Donati, G. Rossi 1995; Rossi G., Sebastiani L. 1995; P. Donati, A. Maccarini, S. Stanzani 1997), che possono ricevere nuovo impulso dalla recente legge n. 383/2000, non solo come attori di advocacy, ma anche come enti organizzatori di servizi alle persone in un'ottica familiare; correlato a tutto ciò, vi è lo sviluppo dei contratti relazionali (P. Donati 2001b, cap. 6).

3.4. La comparazione fra i due tipi di concezioni del "sistema integrato degli interventi e servizi sociali" risulta immediatamente da quanto appena detto. Comunque, a fini di chiarezza, può valere la pena di fare qualche esplicitazione teorica e qualche esempio applicativo.

Il modello oggi dominante in Italia (e in gran parte dell'Europa) è quello lib/lab, che tuttavia vive in una sorta di crisi endemica, ed è forzato a modificarsi adottando spesso "altri" criteri e strategie. In quale direzione? Talora radicalizza le proprie linee-guida oltre le sue stesse soglie di compatibilità, altre volte assume invece linee-guida di tipo societario, che tuttavia si inseriscono in un framework che rimane sostanzialmente lib/lab. Per questo, le misure concrete e le vicende empiriche appaiono spesso come una realtà

'mista' fra i due, fatta di modelli 'grigi', senza colore. C'è una grande mescolanza, ibridazione, intreccio di misure che rispondono a logiche diverse. L'importante è capire in che direzione ogni assetto si orienti per l'intervento e quali effetti produca. Il che non è certamente facile, dato il carattere prevalentemente procedurale, opportunistico, compromissorio delle misure di politica sociale nella società attuale.

In ogni caso, la legge 328/2000, letta alla luce di una teoria generale dei sistemi che osservano (e usano) altri sistemi, indica l'enorme ritardo che l'Italia ha nei confronti di un modello di welfare society che valorizzi la famiglia come interlocutore-soggetto, e non solo destinatario più o meno passivo, di nuove forme di scambio, di reti, di attività e servizi che siano "amichevoli" nei suoi confronti. Amichevoli non a motivo della benevolenza del Sovrano, del Leviatano o del Panopticon, ma amichevoli perché pensati, decisi, e ove possibile gestiti, dalle stesse famiglie.

Il welfare plurale è un'altra cosa se lo si intende fuori della dominanza dei principi

ridistributivi (dello Stato) e del profitto (di mercato), per esaltare il benessere come prodotto ed espressione di capacità, forme organizzative e progetti associativi pensati ed agiti dalle stesse famiglie. Solo in questo contesto acquistano un senso proprio i criteri fondamentali di una politica societaria per le famiglie: empowerment, partnership, condivisione (sharing), imprese comunitarie di famiglie, lavoro di rete tra famiglie e per le famiglie. Gli stessi termini, se pensati e operati in un quadro lib/lab, diventano osservazioni del sistema politico-amministrativo anziché osservazioni-operazioni delle stesse famiglie.

Non si tratta solamente di mettere in luce che vi è una pluralità di attori delle politiche sociali, con le loro caratteristiche specifiche (fig. 1), ma anche di relazionare gli attori e i loro modi di servire la famiglia secondo una logica societaria, anziché lib/lab, la quale consiste nel rendere simmetrici e interattivi i quattro grandi tipi di attori e i loro scambi interni ed esterni.

Fig. 1 - Attori delle politiche sociali e loro caratteristiche

Attori:	Stato	Mercato	Privato sociale	Famiglia
1 Valore (criterio etico prioritario)	Uguaglianza, uniformità di trattamento (tutti secondo la stessa modalità)	Profitto, (guadagno comunque definito capitalizzazione)	Solidarietà verso altri (appartenenti ad una comunità ed esterni ad essa)	Solidarietà di coppia e intergenerazionale
2 Mezzo privilegiato	Comando (potere politico e diritto)	Denaro	Solidarietà per la creazione di beni relazionali secondari (reti sociali)	Reciprocità basata sul dono (per la creazione di beni relazionali primari)
3 Scopi (finalità concrete)	Togliere le discriminazioni	Fare circolare i beni per il massimo della soddisfazione individuale	Realizzare progetti di bene comune (associato)	Umanizzare la persona e le relazioni primarie

4 Funzione manifesta	Uguaglianza e pari opportunità	Soddisfare il rapporto tra domanda e offerta (fare scambio di mercato)	Fare società (civile)	Fare famiglia
5 Funzione latente	Fare controllo sociale	Liberare i bisogni individuali e relazionali	Alimentare il circuito allargato del dono	Generare fiducia e capitale sociale primario.

Nella logica societaria, ogni sfera ha il suo proprio codice simbolico (non solo i simboli-valori, ma anche le norme che regolano le modalità di azione, e quindi gli scambi interni ed esterni). Il welfare è il prodotto di una sapiente combinazione di una pluralità di queste sfere e delle loro modalità di azione organizzate in modo da andare incontro ad un determinato scopo. In relazione ad un determinato obiettivo (per esempio sostenere la famiglia con figli adolescenti nei suoi compiti educativi), si tratta di vedere come e quando usare i vari attori (Stato, Mercato, Privato sociale, Famiglia) in modo da renderli sinergici e far sì che le loro combinazioni siano le più efficaci e significative possibile. Laddove è in gioco la famiglia, è importante

che la famiglia figuri non solo come strumento e destinatario dell'intervento o del servizio, ma anche come attore e fine di esso, quindi della struttura stessa della 'organizzazione' che combina risorse, vincoli e obiettivi (cioè delle sue caratteristiche e qualità). Per questo la via societaria si muove prevalentemente a livello 'meso', fra il livello 'macro' del sistema complessivo e il livello 'micro' degli individui e delle relazioni interpersonali.

Siamo ora pronti per vedere le differenze fra i due modi di intendere un servizio per la famiglia, che esemplificherò per riferimento a pochi casi (fig. 2).

Fig. 2 - Alcuni esempi di due modi di intendere gli interventi e i servizi per la famiglia a livello locale		
	Tipi di politica	
Tipi di servizi:	Politiche <i>lib/lab</i> (basate sul rapporto sistema/individui nel complesso Stato/Mercato)	Politiche <i>societarie</i> (basate su organizzazioni autonome e simmetriche rispetto al complesso Stato/Mercato)
Consultorio familiare	Servizio di poli-ambulatorio per le problematiche femminili (adattamento al mercato e controlli statali)	Servizio consultoriale gestito da reti familiari associate per tutto lo spettro delle difficoltà relazionali in famiglia
Corsi di baby sitting e informa-sitter	Liste di indirizzi fornite da uffici pubblici alle famiglie	Organizzazione di una rete di <i>baby sitters</i> da parte di associazioni familiari specializzate
Reddito minimo	Beneficio economico condizionato ad un programma di inserimento (RMI) per chi è indigente, gestito caso per caso, attraverso un contratto fra l'individuo e l'ente locale	Tassa negativa (NIT) sul reddito familiare per il sostegno economico della soggettività tributaria della famiglia (via fiscale), gestita a livello locale

	Tipi di politica	
Il servizio di nido	Asili nido creati e gestiti dall'ente locale per il sostegno ai tempi di lavoro delle madri e padri	Nidi in famiglia, programmi del tipo "un anno in famiglia", <i>voucher</i> alla famiglia da spendere in servizi organizzati dalle stesse famiglie, <i>tagesmütter</i>
Promozione di gruppi familiari di auto e mutuo aiuto	L'ente locale eroga aiuti assistenziali su domanda dei gruppi di questo tipo, per singole attività	L'ente locale adotta misure universalistiche per favorire la costituzione e la promozione di gruppi di <i>self help</i> e <i>mutual help</i> , con agevolazioni incondizionali che li abilitino a diventare autonomi
Centri per le famiglie	Un Centro per le famiglie viene creato e gestito dall'ente locale per offrire servizi particolari a famiglie bisognose e problematiche	Costituzione di una Fondazione di comunità, con soci maggioritari di società civile, per la promozione di organizzazioni di servizi a base familiare
Mediazione familiare	L'ente locale gestisce un servizio che fornisce un mediatore come 'curatore fallimentare' del matrimonio	Vengono promosse associazioni amicali che aiutano le persone con difficoltà coniugali a mantenere sia rapporti genitoriali sia rapporti di coppia attraverso reti informali
Prestiti sull'onore	L'ente locale dà un sostegno finanziario agli individui (pagamento degli interessi e rateazione della restituzione del prestito) per singoli bisogni (affitto della casa, acquisto di un'auto o di un elettrodomestico, ecc.) sulla semplice base della fascia di reddito del nucleo anagrafico in cui vive	Costituzione di una banca etica per prestiti alle famiglie (fino a redditi familiari medi e considerando l'insieme dei bisogni che riguardano tutta la famiglia) (come per le Fondazioni di comunità, l'ente locale può concorrere come socio della banca etica, benché occorra una maggioranza di soci 'familiari')

4. Conclusioni: difficoltà e promesse di una nuova soggettività sociale della famiglia.

4.1. Per riassumere i grandi termini della questione, io vedrei due grandi scenari o modelli di politica sociale:

Politiche di tipo A): modello erogatorio, caratterizzato dall'essere basato sull'offerta di servizi e interventi statali, integrati da agenzie di terzo settore in ruolo soprattutto di gestori, anche se possono partecipare a certe fasi della programmazione generale (regionale, zonale) dei servizi e alla progettazione degli interventi. Si tratta di un modello 'più facile' da percorrere, sia perché sta dentro la logica Stato-mercato (e quindi non mette in causa la loro dominanza), sia

perché riduce il bisogno di coinvolgimento delle famiglie in termini di libertà e responsabilità e quindi non comporta la fatica di produrre un bene relazionale.

Politiche di tipo B): modello promozionale, caratterizzato dall'essere basato sulla valorizzazione della relazione-famiglia e sull'empowerment degli scambi tra le famiglie, incentivati e premiati dalle istituzioni pubbliche e private, secondo un principio complesso di sussidiarietà. Si tratta di un modello più difficile del precedente da progettare e attuare, perché richiede la creazione e il sostegno di autonomie sociali (organizzazioni del privato sociale) che si orientano a produrre beni relazionali primari e secondari (A. Pirani 2000; A. Barbieri 2001).

La crisi del primo modello viene oggi affrontata inserendo in esso misure tipiche del secondo modello, ma con ciò non si valorizza in modo proprio e adeguato la soggettività sociale della famiglia.

4.2. Si apre un tempo di progettualità, di società civile, per un modello relazionale di sussidiarietà che mette l'accento sulla reticolarità delle relazioni di aiuto, servizio, intervento, per cui le dimensioni verticali e quelle orizzontali si intrecciano senza che ci sia un centro/vertice e senza che si possano stabilire delle precise gerarchie ex ante (ossia normativamente prescritte secondo un modello precettoriale).

Le misure tipiche del welfare state, che sono tipicamente redistributive (ISE, RMI, assegni di maternità, ecc.), hanno effetti limitati e perversi. Occorre un welfare mix civile e plurale.

Il che significa rafforzare la sussidiarietà promozionale verso le singole famiglie come tali e verso le famiglie in quanto socie di associazioni (vedi la legge nazionale 383/2000 "Disciplina delle associazioni di promozione sociale"). Però occorre che la valorizzazione dell'associazionismo familiare passi sempre di più attraverso l'apprendere a organizzare servizi e interventi e non solo a fare la questua.

4.3. Il settore non profit si presenta ormai come un fenomeno molto articolato e complesso. Più che di sviluppo di alcune forme organizzative, è senza dubbio più corretto parlare di un processo di profonda innovazione (rivoluzione?) istituzionale. Io denomino questo processo come passaggio dalla cittadinanza statale lib/lab alla cittadinanza societaria.

Il fatto che la dominanza e l'attrazione della cittadinanza statale sia ancora forte, fa sì che il terzo settore venga attratto, specie in Italia, nelle maglie della cittadinanza statale, e così vanno perduti quegli aspetti innovativi che in molti casi affiorano e poi rapidamente scompaiono (si pensi alle banche del tempo, alle banche etiche, ai movimenti associativi di auto e mutuo aiuto, ai servizi educativi per l'infanzia o di assistenza domiciliare ad anziani organizzati dalle stesse famiglie, e così via).

Il caso delle cooperative sociali è emblematico: nonostante l'unicità della legge istitutiva, si sono prodotte più forme di impresa sociale, molto diverse tra loro: nelle funzioni svolte; negli obiettivi perseguiti (servizi sociali per svantaggiati o occupazione?); nelle forme proprietarie e nelle modalità di governance; nei rapporti con la società civile (territorio) e con la pubblica amministrazione.

Non si tratta, come il lib/lab pensa, di far leva sul settore non profit in quanto esempio di altruismo sociale gratuito. La complessità delle forme organizzative ha un correlato nelle motivazioni all'azione: spesso non prevale l'altruismo, anche se conta molto in un certo tipo di volontariato, ma soprattutto conta la possibilità di praticare interessi, di essere coinvolti, di crescere umanamente e professionalmente nei nuovi servizi per le famiglie. Quanto conta ancora il volontariato inteso secondo le definizioni tradizionali? Parrebbe sempre meno, se si sta alle rilevazioni statistiche ufficiali. E ciò è da imputare proprio al fatto che il volontariato è stato attratto nelle maglie del modelli lib/lab, ed ha perso molte delle motivazioni sorgive. La differenza tra public e mutual è ancora troppo forte, cosicché la società civile non può crescere.

Le organizzazioni e le esperienze caratterizzate da maggior successo e più innovative sono quelle che incorporano esplicitamente una dimensione economico/produttiva. Da tempo, ho posto l'accento sul fatto che la novità del terzo settore dopo la crisi

## Note al testo.

- 1 Di questi processi c'è ampia documentazione nei *Rapporti Cisf sulla famiglia in Italia* (pubblicati ogni due anni a partire dal 1989 dalle edizioni S. Paolo, e giunti al settimo volume, che tratta esplicitamente il fenomeno della cosiddetta pluralizzazione delle forme familiari (P. Donati 2001a).
- 2 Emblematico, a questo riguardo, è l'articolo di Gerhard Schroeder, cancelliere social-democratico tedesco, su *La Repubblica* del 13 marzo 2001.
- 3 A vent'anni dalla Esortazione apostolica di Giovanni Paolo II *Familiaris consortio* (1981), che riassume in qualche modo la dottrina sociale cattolica in tema di famiglia, possiamo certamente dire che essa delinea una propria semantica della soggettività sociale della famiglia, anche se in maniera implicita. La soggettività della famiglia è definita in vari passi, e in particolare: al pr. 15 ("Nel matrimonio e nella famiglia si costituisce un complesso di relazioni interpersonali – nuzialità, paternità-maternità, filiazione, fraternità – mediante le quali ogni persona umana è introdotta nella 'famiglia umana' e nella 'famiglia di Dio' che è la Chiesa"), al pr. 17 (che attribuisce alla famiglia quattro compiti generali: "1) la formazione di una comunità di persone; 2) il servizio alla vita; 3) la partecipazione allo sviluppo della società; 4) la partecipazione alla vita e alla missione della Chiesa"), al pr. 46 (che delinea "la carta dei diritti della famiglia" quale "cellula base della società, soggetto di diritti e doveri prima dello Stato e di qualunque altra comunità"). La soggettività sociale della famiglia è, in sintesi, vista come originarietà pre-statuale delle relazioni matrimoniali e di filiazione, come valenza pubblica di tali relazioni (dove pubblico è ancora inteso come pertinente alla vita politica statale), come sfera di relazioni degna di essere tutelata e protetta dalla società. Queste connotazioni delineano una semantica (cattolica) tradizionale che non tematizza ancora il concetto di soggettività sociale della famiglia in termini che siano rispondenti alle sfide più radicali della modernità. Occorre vedere se ne possiamo fare uno svolgimento in tale direzione.
- 4 Per una visione di queste ambivalenze riferite al sistema di sicurezza sociale: cfr. Paola Bozzao (2001).
- 5 Ai sensi del Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, art. 128: "per 'servizi sociali' si intendono tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia".
- 6 Infatti, nella Costituzione repubblicana, l'art. 2 afferma che "la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di *solidarietà* politica, economica e sociale", l'art. 3 afferma il principio di *uguaglianza* fra tutti i cittadini, e l'art. 38 afferma che "ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e *all'assistenza* sociale". Tutti articoli che prescindono dalla famiglia. Mentre l'art. 29 riconosce "i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio", l'art. 30 fissa il "dovere e diritto dei genitori di mantenere, istruire ed educare i figli", l'art. 31 dichiara che "la Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia, l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose".
- 7 Cfr. il recente documento del Pontificio Consiglio per la Famiglia, *Famiglia, matrimonio e "unioni di fatto"*, Roma, 26 luglio 2000 (ed. Paoline, Milano, 2000).
- 8 Sugli effetti positivi del matrimonio rispetto agli effetti negativi che si riscontrano nelle

- mere convivenze prive di matrimonio: cfr. Linda J. Waite (1999/2000).
- 9 Vale la pena di ricordare che la reciprocità – concetto centrale nella prospettiva relazionale – può essere definita come un tipo di relazione di scambio che è attivata da un dono il quale non è fatto a sé, per pura e spontanea unilateralità (come beneficenza), ma è fatto (e configurato, nei contenuti, modi, organizzazione) allo scopo di generare un circuito allargato di prestazioni e contro-prestazioni la cui valenza (sovrafunzionalità) è quella di produrre integrazione (solidarietà) sociale, e non già il profitto economico, anche se l'utilità economica – e perfino il profitto – non è affatto da escludere, così come non è da escludere la calcolabilità delle transazioni (in base a criteri appropriati, che sono quelli del carattere simbolico, e non meramente monetario, degli scambi e dei loro significati ed effetti). Con il termine di reciprocità *piena*, io intendo il fatto che tale circuito di scambi attivati come doni e contro-doni riguarda, almeno potenzialmente, *tutte* le dimensioni della relazione sociale fra i soggetti, e non solo un aspetto o alcune dimensioni, tantomeno di pura funzionalità strumentale.
- 10 Come Andrea Barbieri (2001) ha mostrato, oggi dare vita ad associazioni contrattuali tra famiglie (come le banche del tempo) (ossia di *Gesellschaft*) può portare a produrre relazioni comunitarie (di *Gemeinschaft*). Ciò significa che ci troviamo di fronte a dinamiche che rovesciano le leggi della modernità, come la cosiddetta legge di F. Toennies secondo la quale la società moderna sostituirebbe sempre più le relazioni comunitarie con quelle contrattuali.
- 11 Per contributi che si collocano in tale approccio e lo esemplificano, si vedano: A. Rinaldi 2001; L. Calafà, D. Gottardi (a cura di) 2001.
- 12 Cfr. P. Donati (a cura di) 2000. Uso qui il concetto di omologazione sia nel senso ampio (di uso comune) che consiste nel rendere uguali o simili cose che non lo sono (il che si riscontra nelle norme sociali che equiparano forme diverse di famiglia o addirittura forme di vita familiari e non-familiari), sia nel senso stretto (giuridico) che consiste nell'approvazione da parte dell'autorità politica o giudiziaria di atti compiuti da altri soggetti (il che si riscontra nella legislazione che accetta di legittimare come aventi valore pubblico comportamenti e definizioni private di famiglia).
- 13 Il progetto del Comune di Zola Predosa (Bologna) di inserire il SAV-Servizio di Accoglienza alla Vita nel Consultorio della locale Azienda Sanitaria Locale è un esempio in tal senso, ma purtroppo va registrato il fatto che il tentativo in tale direzione è ancora rimasto lettera morta a causa di un'opposizione ideologica e politica ingiustificata.
- 14 Mi avvalgo qui di considerazioni suggeritemi da una lettera personale di Carlo Borzaga, in cui egli mi ha fornito commenti ad un seminario in cui sono stati presentati i risultati provvisori di una ricerca sulla società civile in Italia (in via di pubblicazione: P. Donati, I. Colozzi a cura di 2001).
- 15 Si veda uno dei casi analizzati da Sandro Stanzani in P. Donati, I. Colozzi a cura di 2001.

## *Bibliografia di riferimento*

- Barbieri A., Beni relazionali e banche del tempo: una ricerca empirica su forme inedite del dono, Tesi di laurea, Relatore Prof. P. Donati, Facoltà di Scienze Politiche, Università di Bologna, marzo 2001.
- Borzaga, Fazzi L., Azione volontaria e processi di trasformazione del settore nonprofit, Angeli, Milano, 2000.
- Bozzao P., La protezione sociale della famiglia, in "Lavoro e Diritto", a. XV, n. 1, inverno 2001, pp. 55-96.
- Bursi G. et al., Strategie di politiche familiari, Angeli, Milano, 1999.
- Calafà L. e Gottardi D., Presentazione, in Idem (a cura di), Famiglia, lavoro, diritto: combinazioni possibili, numero monografico "Lavoro e Diritto", a. XV, n. 1, inverno 2001, pp. 5-8.
- Di Nicola P. (a cura di), Famiglia e politiche di welfare, in "Sociologia e Politiche Sociali", a. 1, n. 3, 1998.
- Donati P., Famiglia e politiche sociali, in P. Donati (a cura di), Fondamenti di politica sociale, Nis, Roma, 1993.
- Donati P., Oltre la crisi dello Stato sociale: dal codice inclusione/esclusione al codice relazionale/non relazionale, in "Sociologia e Politiche Sociali", a. 2, n. 3, 1999, pp. 195-220.
- Donati P., La famiglia di fronte alla pluralizzazione degli stili di vita: realtà, significati e criteri di distinzione, in P. Donati (a cura di), La famiglia tra identità e pluralità, Edizioni San Paolo, Cinisello Balsamo, 2001a.
- Donati P., Il lavoro che emerge. Prospettive del lavoro come relazione sociale in un'economia dopomoderna, Bollati Boringhieri, Torino, 2001b.
- Donati P. (a cura di), Il welfare della società civile, "Sociologia e politiche sociali", a. 3, n. 1, gennaio 2000.
- Donati P., Colozzi I. (a cura di), Generare il civile: nuovi scenari nella società italiana, il Mulino, Bologna, 2001.
- Donati P., Matteini M. (a cura di), Quale politica per quale famiglia in Europa. Ripartire dalle comunità locali, F. Angeli, Milano, 1991.
- Donati P., Maccarini A.M., Stanzani S., L'associazionismo sociale oltre il welfare state: quale regolazione ?, Angeli, Milano, 1997.
- Pirani A., Produrre beni relazionali: il caso della cooperativa sociale "Città Verde", Tesi di laurea, Relatore Prof. P. Donati, Facoltà di Scienze Politiche, Università di Bologna, 2000.
- Regione Emilia-Romagna, Le politiche sociali in Emilia-Romagna. Primo Rapporto febbraio 2001, Rosenberg & Sellier, Torino, 2001.
- Rinaldi A., Un sistema integrato di interventi e servizi, in "Impresa Sociale", n. 55, gennaio-febbraio 2001, pp. 18-31.
- Rossi G., I servizi alla persona in Italia: risorse, obiettivi, norme e cultura, in P. Donati (a cura di), Lo Stato sociale in Italia: bilanci e prospettive, Mondadori, Milano, 1999, pp. 169-224.
- Rossi G. (a cura di), Lezioni di sociologia della famiglia, Carocci, Roma, 2001.
- Rossi G., Sebastiani L., Famiglia: verso dove ? La 'cittadinanza' della persona, della famiglia e delle associazioni familiari, Edizioni Paoline, Milano, 1995.
- Teubner G., Diritto policontesturale: prospettive giuridiche della pluralizzazione dei mondi sociali, a cura di A. Rufino, La Città del Sole, Napoli, 1999.
- Toso S. (a cura di), Selettività e assistenza sociale. Vecchi e nuovi criteri di means-testing nella spesa di welfare in Italia, Angeli, Milano, 2000.
- Waite L.J., The Negative Effects of Cohabitation, in "The Responsive Community", vol. 10, Issue 1, Winter 1999/2000.
- Williams C.C., Windebank J., Helping People To Help Themselves: Policy Lessons From a Study of Deprived Urban Neighbourhoods in Southampton, in "Journal of Social Policy", vol. 29, Part 3, July 2000, pp. 355-373.

## PIERPAOLO DONATI

Università di Bologna  
Dipartimento di Sociologia  
Strada Maggiore 45 - 40125 Bologna  
tel.: 051/2092864 fax: 051-238004  
e-mail: donati@spbo.unibo.it

### *Posizione accademica:*

Professore ordinario di Sociologia della famiglia  
Docente di Sociologia (Corso Avanzato)

### *Altri incarichi:*

Coordinatore del Dottorato in Sociologia  
(Dipartimento di Sociologia, Università di Bologna)  
Responsabile del CEPOSS (Centro Studi di Politica  
Sociale e Sociologia Sanitaria)

### *Posizioni editoriali:*

Membro del Comitato Scientifico della Rivista "Studi  
di Sociologia"  
Editorial Adviser della Rivista "International  
Sociology"  
Membro dell'International Advisory Board della  
Rivista "Innovation", Vienna, 1988-1996  
Membro del Comitato Scientifico della Rivista  
"Impresa Sociale", Consorzio delle Cooperative  
Sociali G. Mattarelli, Milano, 1991-1996  
Membro del Comitato Scientifico della Rivista  
"Sociologia", Istituto Luigi Sturzo, Roma, 1995-  
Direttore della Rivista "Sociologia e politiche sociali"  
Incarichi scientifici e posizioni consultive:  
Past-President dell'Associazione Italiana di  
Sociologia  
Membro della Pontificia Accademia delle Scienze  
Sociali  
Direttore del Centro Interuniversitario di Ricerca  
Sociologica  
Counsellor dell'International Institute of Sociology  
(elezione per il triennio 2000-2002)

*Tematiche su cui ha diretto ricerche nazionali e internazionali e nelle quali si concentra la sua attività di ricerca:*

"The Welfare Mix in Italy" (European Centre for Social Welfare Training and Research, Vienna), "Lo Stato sociale in Italia", (Consiglio Nazionale delle Ricerche), "Famiglia, salute e servizi socio-sanitari" (Regione Emilia-Romagna), "Famiglia e nuovi media informatici", Coordinatore del "Rapporto nazionale sulla famiglia in Italia" (pubblicato ogni due anni dal Centro Internazionale Studi sulla Famiglia di Milano), "Le politiche familiari in Europa" (Consiglio Nazionale delle Ricerche), "Le associazioni familiari in Italia" (Cisf), "Volontariato, servizi e famiglia" (Consiglio Nazionale delle Ricerche), Coordinatore dei Rapporti Mondadori su "La società civile in Italia" e "Lo Stato sociale in Italia: bilanci e prospettive", "Giovani e generazioni" (Murst), "Il ruolo del terzo settore nella razionalizzazione del Servizio Sanitario nazionale" (CNR), "La società civile in Italia all'alba del XXI secolo" (Istituto Veritatis Splendor).