

# PROPOSTE PER UNA ECONOMIA AL SERVIZIO DELLA FAMIGLIA

Stefano Zamagni

## 1. Premessa

Un paradosso, tra i tanti, caratterizza la società italiana di questa fase storica. Mentre si va diffondendo la consapevolezza del ruolo decisivo che la famiglia svolge come soggetto di scelte economiche e come soggetto produttore di capitale sociale, non procede allo stesso ritmo la messa in cantiere di provvedimenti – legislativi e amministrativi – volti alla attuazione di una vera e propria politica della famiglia in sostituzione delle ormai obsolete politiche per la famiglia. In altri termini, non procedono allo stesso ritmo il riconoscimento e dunque la valorizzazione che la politica “deve” alla famiglia.

Allo scopo di farsi un’idea dell’ampiezza del divario di cui sopra, si consideri che, ancor’oggi, l’Italia destina alla spesa per maternità e famiglia poco più dell’1% del PIL, la quota più bassa tra tutti i paesi dell’Unione Europea. Come a dire che la famiglia, in quanto tale, non è un soggetto che è destinatario in via prioritaria di politiche e dunque di risorse nel nostro modello di welfare. Non solo, ma quasi completamente assente è l’equità orizzontale nei confronti delle famiglie con figli a carico e ciò nonostante la Costituzione esplicitamente riconosca la rilevanza sociale e economica delle funzioni svolte dalla famiglia.

Occorre dunque essere avvertiti del fatto che l’Italia è un paese che, al di là della ben nota retorica di maniera, continua a vedere la famiglia solamente come uno degli elementi di costo del bilancio pubblico e non anche come risorsa strategica per la società. Più in generale, si continua a considerare la famiglia come variabile dipendente: le grandi scelte a livello di organizzazione produttiva e di assetto istituzionale vengono prese sotto il presupposto – non sempre dichiarato – che debba essere la famiglia ad adattarsi alle decisioni degli altri attori sociali e non viceversa. Restando all’interno di un contesto culturale e politico del genere, non ci si deve poi meravigliare di scoprire che la famiglia versa oggi in una crisi profonda, come le cronache puntualmente documentano.

Prima di entrare nel merito della questione qui affrontata, desidero volgere un attimo l’attenzione al seguente interrogativo: vien prima la crescita economica o il welfare? Riconosciuto che tra welfare e crescita vi è una forte condizione, cosa può dirsi del nesso causale: è la crescita

causa del welfare oppure è vero il viceversa? Per dirla in altro modo, la spesa per il welfare va considerata consumo sociale oppure investimento sociale? Come quasi sempre accade in economia, l'evidenza empirica non è in grado di sciogliere nodi del genere. Non resta allora che ricorrere all'argomentazione teorica. La tesi che difendo è che, nelle condizioni storiche attuali, la posizione di chi vede il welfare come fattore di sviluppo economico è assai più credibile e giustificabile della posizione contraria.

Come si sa, lo Stato sociale nella seconda metà del Novecento ha rappresentato un'istituzione volta al perseguimento di due obiettivi principali: per un verso, ridurre la povertà e l'esclusione sociale, redistribuendo, per mezzo della tassazione, reddito e ricchezza (la cosiddetta funzione di "Robin Hood") e, per l'altro verso, offrire servizi assicurativi, favorendo un'allocazione efficiente delle risorse nel corso tempo (funzione di "salvadanaio"). Lo strumento escogitato per la bisogna è stato, basicamente, il seguente: i governi usino il dividendo della crescita economica per migliorare la posizione *relativa* di chi sta peggio senza peggiorare la posizione *assoluta* di chi sta meglio. Senonchè tutto un insieme di circostanze – la globalizzazione e la terza rivoluzione industriale (quella delle nuove tecnologie info-telematiche, per intenderci) – ha causato, nei paesi dell'Occidente avanzato a partire dagli anni '80, un rallentamento della crescita potenziale. Ciò ha finito con il dare fiato, nel corso dell'ultimo decennio, al convincimento per cui i meccanismi redistributivi della tassazione e delle assicurazioni sociali sono la causa del rallentamento della crescita potenziale e, di conseguenza, sono responsabili di generare una scarsità di risorse per l'azione sociale dei governi. Tale convincimento si basa sul seguente schema di pensiero: la crescita economica ha come sottoprodotto inevitabile la disuguaglianza (un'idea questa assai antica e che J. Schumpeter ha espresso con la celebre metafora della distruzione creatrice: il capitalismo mentre distrugge crea e crea perché distrugge); non dobbiamo allora contrastare il formarsi di quelle disuguaglianze che sono dovute al fatto che migliora la posizione *relativa* di chi sta bene e non peggiora (e se possibile migliora) in valore *assoluto*, quella di chi sta peggio.

Ciò posto, l'argomento di chi, da posizioni liberiste, vede la spesa sociale come consumo e quindi come qualcosa che deve seguire la creazione di risorse si appoggia sul seguente ragionamento. Essendo il benessere dei cittadini funzione della prosperità economica ed essendo quest'ultima ancorata all'estensione delle relazioni di mercato, la vera priorità per l'azione politica è quella di assicurare il pieno soddisfacimento delle condizioni (fiscali; amministrative; dei diritti proprietari sulle imprese e così via) per lo sviluppo dei mercati. Di qui a vedere nello stato sociale – che notoriamente redistribuisce quote di ricchezza al di fuori del meccanismo di produzione della stessa – un impedimento allo sviluppo economico, il passo è breve. E pertanto la raccomandazione secondo cui lo stato sociale deve occuparsi solo di coloro che la gara competitiva di mercato lascia

ai margini oppure indietro. Gli altri, quelli che riescono a rimanere all'interno del circuito virtuoso della crescita, riusciranno a tutelarsi con mezzi propri.

Perché non regge una tale linea argomentativa? Per la semplice ragione che non è vero che la crescita aumenta il benessere per tutti. Non è vera cioè la leggenda che vuole che “una marea che sale solleva tutte le barche”: coloro che si trovassero impigliati nel fango, potrebbero venire sommersi quando la marea comincia ad alzarsi. Fuor di metafora, il fatto è che il mercato è un'arena in cui i voti si pesano e non si contano. Invero, mentre il principio base del mercato è la libertà (un'azione, un voto) il principio base della democrazia è l'eguaglianza (una testa, un voto).

Quali ragioni porto a sostegno della tesi secondo cui il welfare è fattore di crescita? Due, basicamente. La prima si avvale della distinzione, tra politiche del benessere che mirano direttamente alla promozione delle *condizioni* di vita e quelle indirizzate alla promozione delle *capacità*. Le prime – si pensi ai servizi sanitari e assistenziali – intervengono sulle situazioni di bisogno immediato; le seconde – si pensi agli interventi in ambito scolastico e della ricerca – agiscono sulle cause che impediscono alle persone di produrre oppure di uscire dalle varie trappole della povertà. Va da sé che tale distinzione se è molto chiara a livello concettuale, lo è assai meno nella pratica. Così, ad esempio, i servizi sanitari non agiscono solo sulle condizioni di vita – il che è ovvio – ma anche sulla promozione delle capacità degli individui e ciò nella misura in cui uno stato in buona salute migliora le capacità lavorative e ne accresce la produttività. D'altra parte, interventi nel campo dell'istruzione migliorano pure le condizioni di vita, dal momento che una persona colta, *coeteris paribus*, vive meglio.

Ciò riconosciuto, tale distinzione conserva comunque tutta la sua utilità in quanto vale a farci comprendere il diverso impatto delle politiche del benessere sul potenziale di crescita dell'economia. Chiaramente un modello di welfare principalmente volto all'attivazione delle capacità dei beneficiari mentre avrà effetti diretti positivi sulla competitività e sulla capacità di innovazione del sistema economico, produrrà effetti solo indiretti sui livelli di utilità delle persone. Il viceversa sarà vero per un modello di welfare centrato, in via prioritaria, su politiche che assicurano una fruizione immediata dei diritti sociali. Questa proposizione vale a farci comprendere perché i paesi del Nord Europa che registrano la più alta percentuale di spesa sociale sul PIL sono anche quelli che occupano, da alcuni anni a questa parte, i primi posti nelle graduatorie mondiali sia dell'indice di competitività sia di quello di innovatività.

Non è difficile darsene conto. Dove è presente un “active and dynamic welfare state” – per usare l'espressione dell'Agenda di Lisbona – i livelli essenziali di sicurezza sono garantiti e questo rende politicamente accettabile l'adozione di strategie di flessibilità del lavoro. Infatti, se per un verso, flessibilità per le imprese significa possibilità di gestire il rischio che non è più prevedibile *a*

*priori* e che perciò richiede risposte rapide; per l'altro verso, il lavoratore è sempre più incerto sulla capacità dell'impresa di tutelare il proprio interesse. Ecco allora che la *flexisecurity* difendendo non più il posto (fisso) di lavoro, ma il lavoratore nel mercato del lavoro, fa sì che la discontinuità dei tragitti lavorativi - esigita dal modo di produzione post-fordista - si coniughi con la continuità dei diritti di cittadinanza. Si capisce allora perché politiche di benessere che tendono alla promozione delle capacità favoriscano e rendano sostenibile la crescita: perché consentono di fare stare assieme il recupero della soggettività (e quindi della creatività e dell'intraprendenza) con la necessità di coprire i rischi crescenti dovuti a quel recupero che gravano sugli stessi soggetti.

## 2. **Proposte qualificanti per una politica della famiglia**

Quali principi porre a fondamento di una politica della famiglia che veda quest'ultima come prima responsabile del benessere materiale e spirituale dei suoi membri, e come primo generatore di capitale sociale? Non esito ad indicarne tre.

Il primo chiama in causa la dimensione culturale. Si tratta di affermare il principio secondo cui la famiglia va vista come soggetto economico dotato di una sua propria autonomia e non già come un mero aggregatore di preferenze individuali. L'accoglimento di un tale principio deve avere come primo effetto quello di favorire una riconcettualizzazione del modo usuale di concepire il funzionamento di un'economia di mercato. Mi spiego. Nei nostri sistemi di contabilità nazionale due sono gli operatori della sfera privata ivi contemplati: le imprese e le famiglie. Le prime sono deputate allo svolgimento dell'attività produttiva: le imprese non consumano, ma utilizzano –così si dice- i fattori produttivi per conseguire i loro scopi. Alle famiglie spetta invece l'attività di consumo, vale a dire l'acquisto di beni e servizi prodotti dalle imprese. Le famiglie non producono alcunché secondo la contabilità nazionale. È dunque chiara la divisione dei ruoli: la famiglia, in quanto luogo in cui si soddisfano i bisogni, è il soggetto cui si attribuisce la funzione del consumo; l'impresa, in quanto luogo in cui si attua l'accumulazione del capitale, è il soggetto che realizza la funzione di produzione.

Una volta postulato – ma non argomentato – che all'interno della famiglia non v'è produzione di sorta, si arriva a comprendere perché nel calcolo del reddito nazionale non vi sia posto per tutto ciò che di produttivo la famiglia realizza. Così, per fare un esempio: il pasto preparato in famiglia non viene contabilizzato come attività di produzione, ma come attività di consumo misurata dall'acquisto sul mercato dei beni che servono alla preparazione del pasto stesso.

Eppure, il medesimo pasto consumato in un ristorante viene contabilizzato come attività di produzione. Ancora: la cura di un minore svolta da un genitore entro le mura domestiche è contabilizzata come attività di consumo; la medesima cura fornita da una “colf” entra invece nel calcolo del reddito nazionale, come espressione di attività produttiva. E così via.

Qual è il punto di arrivo di quanto precede? Innanzitutto, che se la contabilità nazionale intende mantenere il tradizionale impianto concettuale, sarebbe bene che essa evitasse di confondere le idee chiamando famiglia un soggetto che in effetti è semplicemente un individuo. Infatti, se si definisce il consumo come l’attività di acquisto di beni e servizi sul mercato, è evidente che non v’è alcun bisogno di parlare di famiglia come soggetto economico. Per fare acquisti sul mercato basta l’individuo! Ma v’è di più. Qual è il collegamento che nelle nostre società di mercato viene istituito fra decisioni di produzione e decisioni di consumo? Il principio organizzativo è quello, ben noto, della sovranità del consumatore: le decisioni di produzione (cosa e quanto produrre) sono guidate, per il tramite del sistema dei prezzi, delle scelte libere dei consumatori. Alle imprese spetterebbero solamente le decisioni di come produrre. Se dunque fosse la famiglia il soggetto del consumo, sarebbe vero che ad essa spetterebbe la scelta e in definitiva la responsabilità anche etica del modello di consumo prevalente. Ma, come sappiamo, le cose non stanno in questi termini per la semplice ragione che la famiglia non è affatto sovrana sul mercato; non ha cioè il potere di inviare messaggi vincolanti alla sfera della produzione.

Il secondo pilastro di una vera e propria politica della famiglia è quello che concerne il capitolo dei sostegni economici. Se è vero, come si è detto, che la famiglia è, oggi, il principale produttore di esternalità sociali positive nelle nostre società, allora il sostegno economico deve assumere le sembianze della restituzione ovvero della compensazione e non già – come continua ad essere – della compassione o del paternalistico assistenzialismo. Detto in altro modo: la politica della famiglia non può essere confusa con una politica di lotta alla povertà – che pure è necessaria. Per colpa anche di tale confusione ci ritroviamo, oggi, con un paese in cui la povertà relativa è decisamente superiore a quella di tutti i paesi dell’Unione Europea, eccetto Grecia e Portogallo.

Nel concreto, una politica di sostegno economico basata sul concetto di soggettività della famiglia dovrebbe intervenire in tre ambiti specifici.

Il primo è quello che concerne la messa in opera di forme innovative di sanità integrativa che vedano la famiglia come soggetto, ad un tempo, di domanda e di offerta di certe tipologie di prestazioni. Si pensi alla cosiddetta ospedalizzazione domiciliare; alle terapie riabilitative per i malati psichiatrici (in numero spaventosamente crescente); alle varie forme di pratiche socio-sanitarie. Più in generale, l’obiettivo da perseguire in tempi rapidi è quello di dare vita ad un vero e

proprio mercato sociale dei servizi in cui – come indica C. Ranci<sup>1</sup> - il lavoro di cura intrapreso dai familiari, mentre viene sostenuto economicamente dallo Stato o dagli altri enti pubblici, è al tempo stesso regolato a livello pubblico o per via di contrattualizzazione (come già avviene in Olanda e in Francia) oppure predisponendo procedure di regolarizzazione ad hoc (come accade in Germania).

Un secondo ambito di intervento è quello propriamente fiscale. E' vera l'obiezione di chi, pur dichiarandosi d'accordo col principio dell'equità orizzontale a favore delle famiglie con figli, non lo ritiene applicabile per motivi tecnici? Oppure è vero che il disinteresse per l'equità orizzontale è conseguenza di una posizione culturale di marcato individualismo, secondo cui la decisione di generare figli appartiene alla sola sfera privata dei genitori, una sfera rispetto alla quale lo Stato non deve interferire? Sono dell'avviso che la recente proposta del "fattore famiglia" avanzata del Forum delle associazioni familiari vada nella direzione giusta, essendo in grado di annullare le obiezioni sollevate contro l'adozione del quoziente familiare da parte di chi teme che quest'ultimo abbia effetti regressivi. Ma su tale questione rinvio altri contributi del presente fascicolo. Un problema di ordine pratico da risolvere con urgenza è quello concernente le forme degli interventi di sostegno: in natura oppure in denaro? Come è noto, la letteratura in argomento è amplissima e non v'è una posizione, per così dire, dominante a livello teorico, mentre nella pratica è di gran lunga prevalente la forma in natura. Sono dell'avviso che se si vuole dare vita ad una politica della famiglia adeguata ai nostri tempi sia giunto il momento di dare la preferenza alla forma in denaro.

Un terzo ambito di intervento ha per oggetto quelle misure che tendono a ridurre l'incertezza endogena oggi gravante sulle famiglie, soprattutto su quelle giovani. Da sempre, la creazione di nuova ricchezza e il conseguente miglioramento delle condizioni di vita sono serviti a ridurre l'incertezza di vita dei singoli e delle famiglie. La transizione già in atto verso la società globale ci pone, invece, di fronte ad un'economia in cui la produzione di incertezza sembra connaturata al problema economico, anzi una sorta di precondizione per l'ulteriore progresso. Il messaggio che veicola la sindrome dell'incertezza – diventata ormai una vera e propria sociopatia, soprattutto le giovani generazioni – è quello dell'incertezza naturale ovvero "fabbricata", come la chiama A. Giddens: le persone sono indotte a pensare che occorra autoinfliggersi una certa dose di incertezza per migliorare le performance economiche. Non ci si deve allora meravigliare se, all'interno di un simile contesto culturale, le giovani famiglie si formano in età avanzata e soprattutto se l'attività procreativa si limita ad un solo figlio. Come venirne fuori? In pratica, si tratta di lanciare iniziative volte ad assicurare una qualche forma di reddito permanente alla famiglia, in sostituzione

---

<sup>1</sup> C. Ranci (a cura di), L'assistenza agli anziani in Italia e in Europa. Verso la costruzione di un mercato sociale dei servizi, milano, F. Angeli, 2000.

dell'ormai obsoleto concetto di lavoro permanente (il posto fisso!) assicurato al capofamiglia, tipicamente il marito. In altri termini, nelle condizioni odierne, alla famiglia interessa assai più la prospettiva di una sorta di reddito permanente, che non la garanzia del posto fisso di lavoro per il cosiddetto capofamiglia.

Una misura concreta in tal senso è quella che riprende un'idea avanzata da B. Ackerman nel suo saggio *Stakeholder Society* del 1999: l'idea del *baby bond*. Per ogni bambino che nasce lo Stato apre un conto in cui versa una somma iniziale – variabile in relazione alle condizioni di reddito della famiglia – alla quale faranno seguito accreditamenti successivi all'età, poniamo, dei 5, 10 e 15 anni. Genitori e parenti sono incentivati ad effettuare versamenti sul conto mediante l'adozione di schemi di deducibilità fiscale. Conseguita la maggiore età, il giovane riceve il fondo accumulato, comprensivo degli interessi maturati, e potrà decidere come disporne: se per finanziarsi gli studi superiori, per dare inizio ad attività lavorative, per acquistarsi una casa in vista del matrimonio o altro ancora. Come è agevole comprendere, è questa una proposta che tende a realizzare congiuntamente tre obiettivi importanti: la parità, sia pure parziale, dei punti di partenza delle persone; la responsabilizzazione dei giovani nei confronti del loro futuro; una certa garanzia di reddito permanente per la famiglia con figli.<sup>2</sup> E' chiaro, infatti, che un ben funzionante piano di *baby bond* varrebbe a ridurre di molto le preoccupazioni, talvolta le angosce, dei genitori circa il futuro dei propri figli.

### **3. Flessibilità intertemporale del lavoro e famiglia**

Passo, da ultimo, al terzo pilastro di una politica promozionale della famiglia, quello che ha per oggetto la *vexata quaestio* della possibilità di conciliare tempi di lavoro e tempi di vita familiare. Occorre acquisire consapevolezza del fatto che, oggi, il principale ostacolo alla formazione di nuove famiglie e, all'interno di queste, alla procreazione è la percepita impossibilità da parte di non poche coppie di sciogliere il trade-off tra avanzamenti di carriera e/o di livello professionale nel lavoro e necessità di dedicare ai figli le attenzioni indispensabili per la loro educazione. Se le cose stanno, come a me pare, in questi termini, la questione urgente da affrontare è quella di studiare tipi specifici di politiche d'uso del tempo, tenendo presente che il problema non è tanto quello della riduzione delle ore di lavoro settimanali o mensili, quanto piuttosto quello, assai più

---

<sup>2</sup> Può essere interessante ricordare che l'idea illustrata da Ackerman si rifà, *mutatis mutandis*, ad un celebre progetto realizzato a Bologna già nel 1472: il Monte dei Matrimoni, un'istituzione che per secoli ha rappresentato il più valido strumento a favore della formazione di nuove famiglie in un'epoca in cui, per sposarsi, la donna doveva esibire la dote.

complesso, della regolazione della sequenza temporale del lavoro retribuito in modo da consentire, da un lato, alla persona di aggiustare il tempo di lavoro alle proprie esigenze nelle diverse fasi del ciclo di vita lavorativa e, dall'altro alle imprese, di ridurre i costi di riorganizzazione dei processi produttivi conseguenti alla implementazione di nuovi modi di occupazione. In altro modo, non si tratta tanto di procedere ad una riduzione dell'orario di lavoro, di rilanciare lo slogan degli anni ottanta: "lavorare meno, lavorare tutti". Anzi, da un lato gli orari di fatto di lavoro si stanno allungando e, dall'altro, le stesse discussioni a livello internazionale sugli orari di lavoro definiti per legge o tramite la contrattazione collettiva stanno arenando. (In Italia, la divaricazione tra orario contrattuale e orario di fatto è marcata. Dal 1980 al 1993, l'orario contrattuale medio nell'industria si è ridotto di circa 60 ore su base annua, mentre le ore effettivamente lavorate, includendo la Cassa Integrazione Guadagni, sono cresciute di circa 90 unità). Piuttosto, il nodo da sciogliere è l'articolazione dei tempi - di lavoro, di formazione, di cura, di tempo libero - e la suddivisione del tempo di lavoro tra "lavoro retribuito a prezzi di mercato" e lavoro diversamente retribuito.

In uno studio non pubblicato del 1999, il Bureau of Labor Statistics degli USA indicava che il 18,4% dei dipendenti federali e il 12,2% degli occupati nel settore privato usufruivano di schemi di lavoro temporalmente flessibili. Schemi in base ai quali, ciascun lavoratore è sempre presente durante intervalli fissi di tempo di due ore al mattino e al pomeriggio. Le ore restanti, necessarie a completare l'orario contrattualmente fissato, vengono recuperate su un arco di tempo, usualmente di quattro settimane, secondo un piano predisposto dal lavoratore. In altri paesi, quali l'Australia, l'Inghilterra e i paesi Scandinavi, le imprese di più grandi dimensioni già attuano da anni forme di organizzazione del lavoro *family-friendly* volte a consentire ai propri dipendenti di conciliare esigenze di lavoro e impegni familiari. Ciò che consente a tali imprese sia di attrarre personale di talento sia di mantenere nel lungo periodo in ambito aziendale dipendenti che altrimenti verrebbero persi. I "career breaks", introdotti per via legislativa in Belgio nel 1985, vengono oggi offerti, su base volontaria, da non poche imprese in molti altri paesi. Ad esempio, la Midland Bank in Inghilterra consente ai propri dipendenti di prendersi fino a cinque anni, in tre intervalli separati con almeno un anno di servizio continuativo tra un intervallo e l'altro, per la cura dei figli, degli anziani o per altre pressanti ragioni familiari. Agli occupati di livello dirigenziale vien assicurato il reimpiego al medesimo grado, ma costoro devono lavorare almeno dieci giorni all'anno per mantenersi in contatto con la banca. E così via.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> G. Campanini, "Quali politiche della famiglia per una sostenibilità sostenibile", *La Società*, 2, 2001, avanza una proposta interessante allo scopo di coniugare i vantaggi della flessibilità del lavoro con quelli della stabilità della famiglia. Distinguendo le fasi iniziale (fino ai 30 anni) e terminale (dai 50 ai 65 anni) della vita lavorativa da quella centrale, si potrebbero applicare – secondo Campanini – le regole piene della flessibilità alla prima e alla terza fase, mentre tali regole dovrebbero (almeno in parte) essere condizionate alle esigenze familiari negli anni della fase intermedia.



In buona sostanza, l'idea dell'approccio del ciclo di vita alla tematica occupazionale si basa sulla possibilità di organizzare la scelta tra tempi di lavoro, tempi “familiari” e tempo libero avendo come riferimento l'intero arco di vita degli individui. Un numero crescente di persone è desiderosa di abbandonare temporaneamente il luogo di lavoro per trarre vantaggio dalla opportunità di formazione di vario tipo che le nuove tecnologie dell'informazione rendono oggi disponibili o per soddisfare esigenze di cura familiare. Ma, a buon considerare, anche le imprese hanno il medesimo interesse: il tasso di obsolescenza del capitale umano è oggi così elevato da imporre, di fatto, continui programmi di *retraining* per tutto il personale se si vogliono vincere le sfide della concorrenza nell'era della globalizzazione. Non solo, ma le stesse imprese hanno tutto l'interesse ad avere come dipendenti o come collaboratori uomini e donne che si sentono realizzati a livello personale perché in grado di declinare in maniera non più oppositiva lavoro e famiglia.

In non poche aziende vige tuttora una mistica quantitativa del lavoro, per cui un dipendente è tanto più apprezzato quante più ore serali di straordinario svolge. E i capi devono inventarsi sempre nuove incombenze pur di trattenere i propri dipendenti oltre l'orario contratto, oppure escogitare astruse combinazioni di orario. De Masi racconta di una raffineria della Esso che prevede l'inizio giornaliero del lavoro alle 7.43 e la fine alle 16.51. Sempre De Masi <sup>4</sup> ha svolto indagini accurate sul telelavoro da cui emerge che i compiti che in azienda richiedono otto-dieci ore a casa si svolgono comodamente nella metà del tempo. Come a dire che l'azienda, in quanto istituzione totale, tende ad assorbire quanto più tempo dai suoi quadri e dipendenti e ciò indipendentemente da ragioni legate all'attività produttiva.

Di qui il triste circolo vizioso: quante più ore si resta in azienda, tanto più si diventa estranei alla famiglia e alla vita di relazione; d'altro canto, quanto più si diventa estranei alla famiglia e agli amici, tanto più ci si sente a proprio agio dentro l'azienda. E infatti le aziende tendono, disperatamente, ad internalizzare i luoghi della socializzazione, realizzando ritrovi, bar, piscine, campi da gioco e così via. Vale a dire, si preferisce di fingere che ci sia lavoro sufficiente a far lavorare tutta la giornata i propri dipendenti piuttosto che riorganizzarsi e lasciare che costoro occupino il tempo non necessario a generare valore aggiunto nella vita di famiglia ovvero nello svolgimento di altre attività lavorative.

In definitiva, una politica tesa a realizzare una flessibilità intertemporale del lavoro segnala una profonda trasformazione negli stili di vita e un marcato avanzamento culturale: l'esperienza di lavoro tiene conto, almeno in qualche misura significativa, dei bisogni personali e dei progetti di vita. E non v'è chi non veda come una prospettiva del genere possa concretamente contribuire ad avviare a soluzione il problema della donna e, più in generale, della famiglia. Siamo stati abituati, durante la fase

---

<sup>4</sup> D. De Masi, *Ozio creativo*, Ediesse, Roma, 1997.

della società industriale, a declinare il concetto di libertà di scelta nei termini della scelta sul mercato tra vari tipi di beni e servizi. La nuova frontiera della libertà, nell'era post-industriale, richiede che la nozione di libertà di scelta venga progressivamente estesa alla *scelta dei piani di vita*. E' consolante sapere che gli aumenti continui di produttività associati alle nuove tecnologie rendono - purchè lo si persegua con intelligenza e saggezza - un obiettivo del genere concretamente realizzabile.

Ma v'è di più. Si sa che un modo per aumentare il tasso di innovatività di un'economia è quello di accrescere significativamente il tasso di occupazione femminile. Perché questo tasso nei paesi europei dell'area mediterranea è ancora scandalosamente così basso? La risposta è che in conseguenza sia della rapida ed inattesa transizione demografica sia dei progressi veramente notevoli della medicina, nei paesi europei si va registrando un aumento massiccio, ignoto nelle epoche precedenti, della domanda di *care*, cioè di servizi di cura alla persona. A fronte degli inadeguati e troppo parziali interventi del soggetto pubblico, va aumentando l'offerta privata di tali servizi. D'altro canto, come Baumol fu tra i primi ad avvertire, la tecnologia di produzione dei servizi di cura è ad alta intensità di lavoro. Dunque a causa dei bassi livelli di produttività, il costo per unità di servizio risulterà maggiore del costo per unità di prodotto degli altri settori dell'economia. Ecco perché i prezzi del *care* sono, relativamente, più alti dei prezzi degli altri beni. Può così accadere che l'aumento di reddito dovuto al doppio lavoro in famiglia peggiori, anziché migliorare, il bilancio familiare. E' questo un tipico esempio di nuova povertà, ignoto alle epoche precedenti. D'altro canto, se uno dei coniugi - tipicamente la donna - rifiuta il lavoro esterno alla famiglia per contrastare la diminuzione del potere di acquisto, il potenziale di crescita dell'economia ne risentirà negativamente per la ragione sopra ricordata.

Certo, l'implementazione pratica del progetto sulla conciliazione famiglia-lavoro non può prescindere da un ripensamento radicale del modo di funzionamento della Pubblica Amministrazione (PA). Se non muta il presupposto primo che sta al fondo del modo di operare della PA, difficilmente progetti innovativi come quello di cui si sta parlando potranno trovare piena ed efficiente attuazione.

L'idea di fondo è presto detta: si tratta di riportare al centro dell'azione amministrativa la persona. Ciò significa che devono essere le situazioni concrete a definire i bisogni e quindi le aspettative dei cittadini, e non viceversa le rappresentazioni standardizzate del sistema di protezione sociale alle quali devono essere ricondotti i casi concreti. Per dirla in termini un po' perentori: *è la domanda che deve orientare i servizi e non l'offerta dei servizi a costringere la domanda ad adeguarsi ad essa*.

Tale mutamento di prospettiva porta a conseguenze di grande momento. Primo, come gestire l'organizzazione della struttura pubblica quando il cittadino giunge all'operatore di contatto.

Secondo, quali processi attivare per passare dalla autoreferenziale centralità delle competenze istituzionali alla centralità della domanda che obbliga il sistema amministrativo al confronto con bisogni mutevoli. Come si può comprendere, senza questo tipo di innovazione organizzativa, difficilmente sarà possibile rispettare appieno lo spirito del progetto di conciliazione.

V'è una seconda condizione che va soddisfatta e che si aggiunge a quella indicata or ora; il rispetto della *centralità del territorio*. E' noto che gli ambienti in cui le persone vivono e lavorano esercitano su di esse e sui loro progetti di vita una influenza tutt'altro che marginale. E gli ambienti non sono tutti eguali, anche se situati spazialmente in una medesima Regione. Ciò comporta che si deve transitare dal *government* (approccio top-down) alla *governance* (approccio bottom-up), basata su procedure che coinvolgano le tre sfere della società regionale: la sfera della PA, la sfera della business community, la sfera della società civile organizzata. (E' in questo coinvolgimento tripolare il significato proprio della nozione di capitale sociale di tipo *linking*).

In uno schema del genere, la PA non appare più come un sistema gerarchico, ma come rete di unità organizzative in continuo dialogo con le altre due sfere di cui sopra. Con il che le "vecchie" istituzioni cessano di rappresentare l'unico centro di potere. Il vero governo del sistema diviene il governo delle reti delle unità che producono i servizi, non delle prestazioni. Dalla pianificazione prescrittiva (*government*) si passa così alla programmazione, nella quale alle istituzioni pubbliche spetta sia il compito di regia del processo cui partecipano una pluralità di attori sia il compito di fissare norme e regole da far rispettare, oltre che – ovviamente – la responsabilità politica.

In buona sostanza, e in definitiva, la filosofia che deve guidare una politica della famiglia deve lasciarsi alle spalle la nozione di *cittadino-utente* per accogliere quella di *cittadino-committente*, di un soggetto cioè che si riconosce come elemento attivo che orienta i servizi e li valuta. Di qui l'arricchimento della nozione di responsabilità che non può solo significare *dare conto* di quel che si è fatto, ma anche *tener conto* dei bisogni reali che vengono espressi e reclamati. Ecco perché non basta preoccuparsi del rispetto delle sole procedure; occorre anche badare ai risultati (*outcomes*) che di quelle procedure sono la conseguenza.

#### **4. Per concludere**

Una sorta di pre-condizione generale deve essere soddisfatta per dare ali ad una coraggiosa politica della famiglia: che si attui finalmente il principio di sussidiarietà orizzontale.

Infatti, la domanda che non pochi si pongono è: come mai nonostante il Titolo V della Carta Costituzionale sia stato modificato nel 2001, non sono ancora visibili in Italia - salvo lodevoli ma

sporadiche eccezioni - significativi risultati sul fronte della sussidiarietà? Potrei rispondere con una frase idiomatica americana che rende bene l'idea: "it takes two to tango". ("bisogna essere in due per ballare il tango"). Per attuare la sussidiarietà bisogna agire da ambo i lati del processo decisionale e cioè l'ente pubblico deve cedere quote di decisionalità a favore di soggetti della società civile; ma dall'altro bisogna che tali soggetti siano in grado di assumersi la responsabilità di quelle decisioni. Ebbene, per ragioni a tutti note, queste due condizioni non sono ancora pienamente soddisfatte.

Dal versante dell'ente pubblico si osserva una naturale resistenza a condividere con altri il potere decisionale. L'atteggiamento tipico del sindaco o del presidente di regione è del seguente tipo: "sono io ad essere stato eletto e dunque rispondo io ai cittadini". Ma si dovrebbe sapere che la democrazia rappresentativa non significa affatto che l'eletto possa fare ciò che lui pensa sia opportuno fare per tutto il periodo della carica senza il confronto, *in itinere*, con la comunità politica di cui ha la rappresentanza. Nasce qui la necessità di riflettere sul significato proprio di democrazia deliberativa, un modello che con molta fatica si va facendo strada nel nostro paese. È comprensibile, ma non giustificabile, che l'ente pubblico, abituato da decenni, ad una cultura dello statalismo, sia restio oggi a cedere ad altri quote del potere decisionale. Ma è altrettanto vero che i soggetti della società civile organizzata non sono ancora pronti, ad assumersi il ruolo di coprogettazione e di coproduzione.

Sono bensì pronti a gestire ma non ancora a prendere decisioni. Il mondo dell'associazionismo, del volontariato, delle cooperative sociali, delle associazioni di promozione sociale, dopo decenni di esperienze sul campo hanno acquisito grande esperienza di gestione, ma le capacità decisionali sono altra cosa. Decidere, in latino significa tagliare. È capace di decisione chi è capace di eliminare opzioni ritenute irrilevanti e dunque di assumersi le responsabilità conseguenti che è quella di far fronte ai costi opportunità. Quanto detto ci aiuta a capire la straordinaria fortuna in Italia del cosiddetto *welfare mix*, che finora è stato lo spazio prevalente al quale si è potuto applicare il principio di sussidiarietà. Ma il *welfare mix* non è propriamente la sussidiarietà; e cioè che gli inglesi chiamano *outsourcing*. In altre parole, in un sistema di *welfare mix* l'ente pubblico dà in gestione ad altri soggetti sulla base di convenzioni, o gare d'appalto, una serie di servizi, ma le scelte strategiche restano opera sua, anche se prese sulla base di informazioni raccolte dai soggetti gestori.

In definitiva, nonostante i tanti sforzi profusi a favore del principio di sussidiarietà, stentiamo ad applicarla perché non abbiamo in questi anni riflettuto a sufficienza su come accelerarne l'implementazione. Per un verso, fare in modo che l'ente pubblico non si senta sminuito quando condivide con altri il processo decisionale, per l'altro verso, i soggetti della società civile

devono imparare ad assumersi la responsabilità. Si badi che la responsabilità non è solo per quel che si fa; è anche per quello che non si fa. Se gestisco un asilo nido, sono bensì responsabile se cade il soffitto - ma ancora di più sono responsabile per la scelta dei criteri di ammissione dei bambini. Ritengo che i tempi siano maturi per dare “l’assalto al cielo”.