

# **Welfare state**

Parte 2

## **Le politiche della famiglia in un confronto europeo**

Silvia Vogliotti, Sara Vattai

Responsabile ai sensi di legge: Toni Serafini

Direzione scientifica: Stefan Perini

Coordinamento del progetto: Silvia Vogliotti

Autrici: Silvia Vogliotti, Sara Vattai

Per una maggiore leggibilità si rinuncia all'uso contemporaneo della forma maschile e femminile. I sostantivi riferiti a persone sono quindi da attribuire ad entrambi i sessi.

Riproduzione parziale o totale del contenuto, diffusione e utilizzazione dei dati, delle informazioni, delle tavole e dei grafici autorizzata soltanto con la citazione della fonte (editore e titolo).

© IPL 2015

Per ulteriori informazioni:  
Istituto promozione lavoratori  
Palazzo Provinciale 12  
Via Canonico Michael Gamper, 1  
I – 39100 Bolzano  
T. +39 0471 418 830  
office@afi-ipl.org  
www.afi-ipl.org

# Prefazione

Con questo secondo rapporto seguiamo il progetto di ricerca dell'IPL sullo stato sociale. Dal precedente rapporto abbiamo ricavato che, all'interno del vasto panorama del welfare, fossero proprio le politiche familiari quelle che necessitavano di un particolare spazio d'attenzione. Innanzitutto ci siamo chiesti quale potesse essere oggi la "famiglia" a cui le politiche fanno riferimento, prendendo atto dei grandi cambiamenti endemici ed esogeni che l'hanno attraversata. Abbiamo quindi effettuato una ricognizione degli interventi e dei servizi per le famiglie, al fine di individuare tipologie o filoni innovativi e rilevare anche punti di forza e di debolezza delle politiche attualmente in vigore. Tale analisi è stata poi collocata nel quadro di sfondo europeo. La riflessione europea

è consapevole della necessità di ricercare nuove soluzioni per garantire una più efficace tutela della famiglia. Laddove le strutture politiche e sociali sembrano muoversi lentamente, le strutture familiari sono oggi più che mai protagoniste di molteplici trasformazioni. A livello scientifico ci si è finalmente resi conto che la voce delle famiglie, come quella dei bambini, se ascoltata, può diventare un valido strumento per realizzare delle policy efficienti ed efficaci (Colton, Roberts, & Williams, 2002).

# Abstract

Questo rapporto di ricerca rappresenta la seconda parte di un più vasto studio dell'IPL | Istituto promozione lavoratori sul welfare state. In questo studio ci occupiamo di politiche familiari, considerate non come mere politiche assistenziali (non sono cioè dirette solamente a sanare situazioni di bisogno delle famiglie disagiate), ma al contrario come politiche promozionali (del benessere della famiglia e di tutti i suoi componenti).

Nella prima parte di questo lavoro abbiamo tentato innanzitutto di definire cosa si intenda oggi per famiglia, poiché parlare di famiglia significa aprire scenari e molteplici realtà non sempre chiare e prevedibili dallo stato sociale.

Dopodiché abbiamo brevemente delineato le politiche familiari in Italia, politiche basate sulla “sussidiarietà allargata” (laddove nella famiglia vengono riposte aspettative di solidarietà, che vedono in primis le donne prendersi cura della casa, dei figli e dei genitori anziani o di persone disabili).

Il welfare familiare italiano è improntato più al sostegno agli anziani (pensionati) che non alle famiglie (con figli) e la redistribuzione delle risorse va nella direzione delle pensioni, mentre la quota di spesa sociale destinata alla famiglia è ancora esigua.

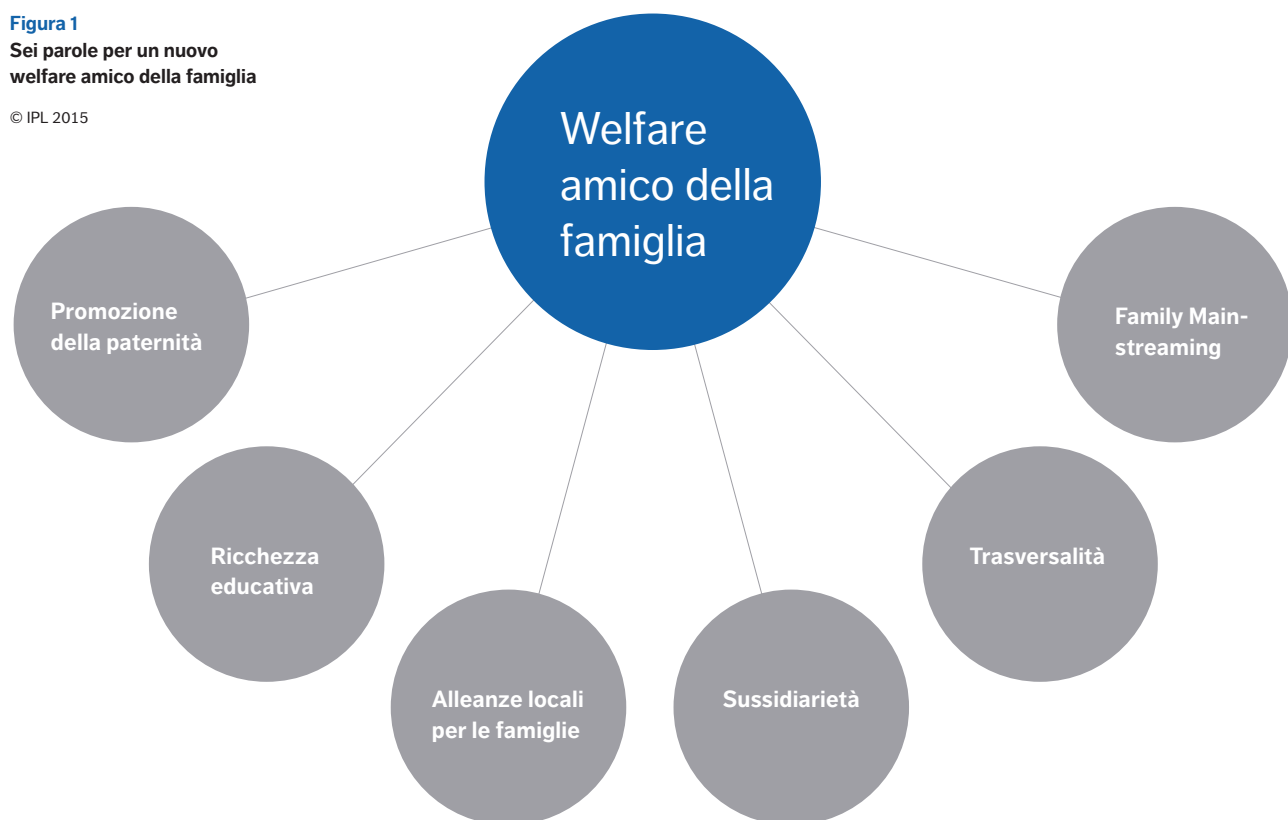
Tra gli strumenti di politica familiare a disposizione abbiamo esaminato il sistema dei congedi, in particolare

il congedo obbligatorio di paternità e i congedi parentali riservati ai papà (i c.d. “daddy months”), confrontando la situazione italiana coi paesi limitrofi del centro e sud Europa. Altro punto di confronto internazionale sono stati gli assegni familiari.

Nella seconda parte dello studio proponiamo invece un piccolo spaccato di “buone pratiche” attuate in altre regioni italiane, consapevoli di dover “copiare” dai migliori, laddove come “buona pratica” intendiamo un’azione positiva, una metodologia di intervento o una modalità di relazione capace di produrre o favorire il miglioramento delle condizioni di vita delle famiglie.

**Figura 1**  
**Sei parole per un nuovo welfare amico della famiglia**

© IPL 2015



Tra i molteplici ambiti in cui si possono esprimere le azioni e gli interventi per la famiglia abbiamo scelto tre ambiti ampi ma specifici, stringendo il campo attorno alla famiglia con figli in età pre-scolare. Il primo ambito sono le reti di relazioni e la diffusione di informazioni, il secondo la conciliazione famiglia- lavoro mentre il terzo le misure adottate nelle aziende family friendly.

La spesa sociale (e con essa anche la spesa per la famiglia ovviamente) – oggi molto frammentaria, categoriale e a volte caotica – non va considerata solo una “spesa a perdere” (a fondo perduto), bensì intesa quale investimento nel domani: investire oggi significa evitare maggiori problematiche sociali domani, significa investire nel futuro delle

giovani generazioni, nel futuro di questo territorio e di questo paese, significa vedere le politiche familiari come politiche promozionali.

A conclusione di questo studio proponiamo quindi sei parole chiave per incentivare un “welfare amico della famiglia”, che miri a:

**1 – adottare** un’ottica family mainstreaming (intese come politiche di sostegno alle relazioni familiari);

**2 – promuovere** una maggior partecipazione dei padri all’educazione e alla crescita dei loro figli;

**3 – sviluppare** la ricchezza educativa, combattendo la povertà educativa,

ovvero la privazione della possibilità di apprendere, sperimentare, sviluppare liberamente capacità, talenti ed aspirazioni nei primi anni di vita;

**4 – incentivare** le alleanze locali per la famiglia;

**5 – appoggiare** la sussidiarietà (interventi compiuti in modo da non sostituire ma sostenere e potenziare le funzioni proprie e autonome delle famiglie);

**6 – utilizzare** una metodologia basata sulla trasversalità delle politiche sociali (superando la separazione tra politiche familiari ed altre politiche).

# Indice

	<b>Introduzione</b>	<b>8</b>
--	---------------------	----------

---

<b>1</b>	<b>La famiglia e le politiche familiari: tentativi di definizione</b>	<b>12</b>
----------	---	-----------

---

1.1	Cosa è la famiglia oggi? Tentativo di definizione	12
-----	---	----

---

1.2	Le politiche familiari: tentativo di definizione	15
-----	--	----

---

---

<b>2</b>	<b>Le politiche familiari in Italia ed in Europa</b>	<b>18</b>
----------	--	-----------

---

2.1	Le politiche familiari in Italia	18
-----	----------------------------------	----

---

2.2	Le politiche familiari in alcuni paesi europei	19
-----	--	----

---

---

2.2.1	Congedo obbligatorio di paternità	22
2.2.2	Congedi parentali (astensione facoltativa)	23
2.2.3	Congedi brevi o congedi lunghi? Congedi individuali o condivisi tra i genitori?	25
2.3	Trasferimenti monetari alle famiglie (assegni al nucleo familiare)	29
2.4	I servizi per la prima infanzia	30

---

---

### **3 Politiche familiari italiane: alcune buone prassi regionali 36**

---

3.1	Il decentramento: la competenza diventa locale	36
3.2	Alcune buone prassi regionali	37
3.2.1	Il “Trentino territorio amico della famiglia”	38
3.2.2	L’Emilia Romagna e la “scuola per genitori”	40
3.2.3	Pesaro e i tempi per la famiglia	40
3.2.4	Il Piemonte e la “missione possibile” dei papà	40
3.2.5	Milano e il nuovo modo di lavorare col “Piano C”	41
3.2.6	I voucher per la cura in val D’Aosta e in provincia di Arezzo	41
3.2.7	Il welfare aziendale in Lombardia	41
3.2.8	Il Family audit trentino e nazionale	41
3.3	Territorio che vai, welfare (familiare) che trovi	42

---

---

### **4 Sei parole per una nuova e migliore politica familiare 44**

---

---

<b>Bibliografia</b>	<b>50</b>
---------------------	-----------

---

# Introduzione

Questa ricerca rappresenta un tentativo di delineare almeno a grandi linee le direttive verso cui si muovono alcuni paesi europei e alcune regioni italiane rispetto alle politiche per la famiglia. Abbiamo inoltre cercato delle buone pratiche in alcuni territori italiani (regioni o comuni), ovvero interventi, tentativi, o propositi di miglioramento delle politiche per la famiglia, che riassumono i valori che una politica “sostenibile” dovrebbe promuovere.

L'invecchiamento della popolazione, l'urbanizzazione, l'aspettativa di vita, la formazione e dissoluzione delle coppie, possono essere considerati fenomeni “lenti”, ma avvenendo in un contesto di forte sviluppo tecnologico e continuo andamento migratorio, comportano rapidi cambiamenti di vita. Se oggi la famiglia si ritrova a camminare da sola, appare urgente velocizzare e modellare l'andatura del sistema politico e sociale così che sia ancora possibile una cooperazione e un'integrazione tra due forze che non immaginiamo come contrapposte ma alleate. Indipendentemente dai risultati delle politiche familiari, esse sono la testimonianza del riconoscimento collettivo dello sforzo che la famiglia (qualsiasi sia la sua composizione) compie per crescere e sostenere se stessa, all'interno di un panorama di responsabilità e impegni. Il presente focus è orientato in particolare su tre aree, che contemplano la famiglia con figli, ovvero i congedi maternità e paternità, gli assegni al nucleo familiare ed i servizi per la prima infanzia.

Abbiamo inoltre cercato delle buone pratiche in alcuni territori italiani (regioni o comuni), ovvero interventi, tentativi, o propositi di miglioramento delle politiche per la famiglia, che riassumono i valori che una politica “sostenibile” dovrebbe promuovere, ovvero conciliazione tra vita privata e lavorativa per entrambi i generi, aumento delle donne (madri o meno) sul mercato del lavoro, stabilità economica e integrazione sociale, benessere e cura dell'infanzia (soprattutto nei primi anni di vita), incremento o stabilizzazione della natalità. Una ricerca delle buone pratiche o presunte tali è sempre molto complessa ed è difficile individuare il metodo che consenta di farne emergere il più possibile: non trattandosi per definizione di servizi standardizzati, il più delle volte sfuggono alle normali prassi d'indagine. Spesso operatori dello stesso territorio e del medesimo ambito non sono a conoscenza di interventi che affrontano il problema da un altro punto di vista.

L'IPL | Istituto promozione lavoratori nel corso del 2014 ha predisposto un vasto studio articolato in tre parti, col-

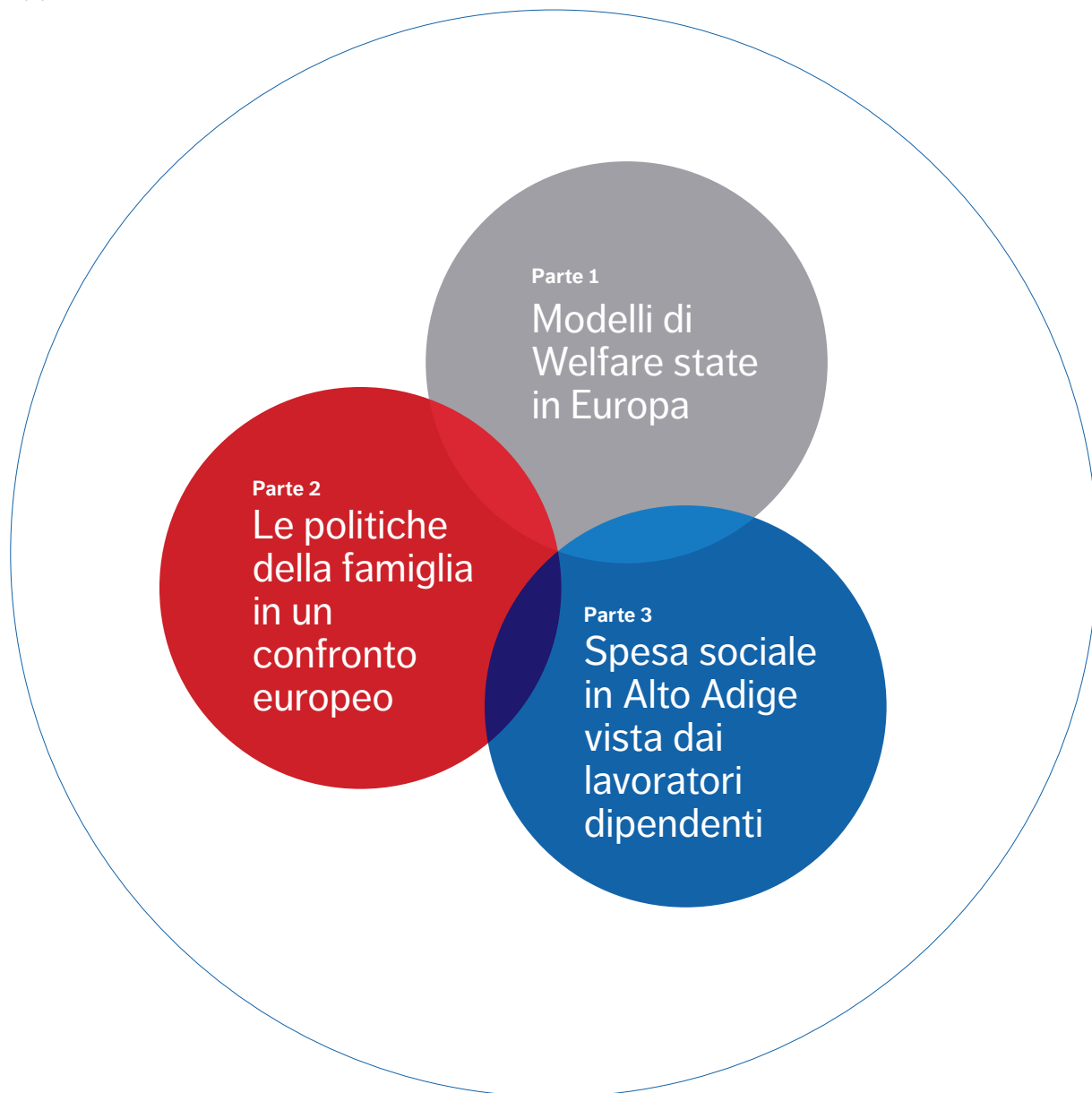
legate tra loro da un filo comune: lo stato sociale. La tematica del welfare state, ampia e complessa, comprende al suo interno questioni che hanno richiesto un'osservazione più attenta ed approfondita, che abbiamo suddiviso in altrettanti rapporti di ricerca, consentendo così di affrontare la vasta tematica in maniera più leggera ma anche precisa. Nel primo rapporto di ricerca abbiamo cercato, osservando dall'alto per avere un visione d'insieme, di dare un'identità allo stato sociale, definendolo e soffermandoci sulla sua storia e sui modelli esistenti in Europa. Ne abbiamo colto le sfaccettature, adattandolo ai vari contesti europei. L'analisi statistica sull'incidenza economica del welfare in Italia e in altri Paesi europei ci ha permesso di fare una comparazione, guardando nel dettaglio quanto e dove si investe nella promozione e nel sostegno ai cittadini. Questo primo sguardo d'insieme, ci ha portato a trarre interessanti conclusioni e a comprendere le urgenze di rinnovamento connesse al sistema sociale.

In questo secondo rapporto di ricerca abbiamo aperto la nostra visuale



**Figura 2**  
**La parti del progetto**  
**dell'IPL sul welfare state**

© IPL 2015



sull'Europa, sull'Italia e su alcune regioni italiane, concentrandoci in particolare sul tema delle politiche familiari, consapevoli della mancanza di un corpus legislativo chiaro e definito a cui fare riferimento. Abbiamo ritenuto comunque doveroso approfondire questo tema, proprio per le imperfezioni che lo caratterizzano, nonché per il riconoscimento del valore sociale e umano della famiglia, nonostante essa sia cambiata nelle sue forme ed espressioni. In Europa riscontriamo diversi modelli di politiche per la famiglia; in alcuni Stati la sua promozione e protezione si realizza attraverso il sostegno al singolo individuo, rispecchiandosi di conseguenza sul nucleo familiare a cui appartiene. In Italia essa ha da sempre rivestito un ruolo determinante di protezione e sostegno nei confronti dei propri membri, appare un po' assente invece la presenza dello Stato, manifestatosi negli anni attraverso politiche frammentate e poco efficaci. Con il decentramento, alle regioni e alle province è stata consegnata una responsabilità maggiore nei confronti dei propri cittadini, e vedremo come alcune regioni abbiano

concretizzato in azioni e interventi tale responsabilità (attraverso alcune buone pratiche a livello di territori locali), soprattutto nei confronti della famiglia.

Nel terzo rapporto di ricerca focalizzeremo, invece, sulla realtà locale, analizzando quanto si spende nel sociale in Alto Adige e come si realizzano le politiche sociali. L'attenzione al cittadino come si esplica a livello normativo e quali interventi rispecchiano tale premura? Vedremo nel dettaglio cosa viene previsto e attuato nella Provincia Autonoma di Bolzano.

Festival Trentino della Famiglia, 2013:

La famiglia è una risorsa vitale non solo per i propri componenti ma per l'intera collettività. Un nuovo corso di politiche familiari che esaltino le potenzialità del lavoro sinergico tra Governo centrale e locale è possibile superando il tradizionale ambito di azione delle politiche familiari legate alle sole politiche sociali per realizzare beni relazionali, affettivi, sociali ed economici a vantaggio di tutta la società.

L'integrazione delle politiche pubblico-pubblico e delle azioni pubblico-privato diventa dunque una risorsa strategica su cui puntare per mettere in campo nuove progettualità e nuovi servizi all'interno di una rete territoriale fortemente orientata alla crescita sociale e allo sviluppo anche economico del territorio. In questo momento di difficoltà economica è importante sostenere i percorsi di vita dei singoli cittadini e delle famiglie.

---

# La famiglia e le politiche familiari: tentativi di definizione

In Europa riscontriamo diversi modelli di politiche per la famiglia; in alcuni Stati la sua promozione e protezione si realizza attraverso il sostegno al singolo individuo, rispecchiandosi di conseguenza sul nucleo familiare a cui appartiene. In Italia essa ha da sempre rivestito un ruolo determinante di protezione e sostegno nei confronti dei propri membri, appare un po' assente invece la presenza dello Stato, manifestatosi negli anni attraverso politiche frammentate e poco efficaci.

## 1.1 Cosa è la famiglia oggi? Tentativo di definizione

Prima di affrontare e verificare lo stato attuale delle politiche per la famiglia<sup>1</sup>, ci sembra corretto fermarci ad osservare da vicino proprio la famiglia: prendendo atto della sua evoluzione sia culturale che sociale. Parlare oggi di "famiglia" significa aprire scenari e molteplici realtà non sempre chiare e prevedibili dello stato sociale. Le misure di previdenza, assistenza e distribuzione di reddito intervengono nelle relazioni e nei compiti insiti nella famiglia, talvolta guidandone la regolazione e la composizione, determinando oltre ad interventi anche "interferenze" tra la sfera pubblica e la sfera privata<sup>2</sup>. Di fronte alle urgenze attuali è grande il rischio di interventi sbagliati, frutto di una visione errata o quantomeno inadeguata della famiglia, in particolare laddove si continua a seguire il concetto politica sociale "assistenzialistica". Quando parliamo di politiche per la famiglia dobbiamo parlare di sostegno per i bambini, gli anziani, i disabili ecc. con particolare riferi-

mento al tema della responsabilità, sia quella finanziaria (di mantenimento, le cui politiche sono contenute nelle politiche sociali di sostegno al reddito) che quella di cura (contenute nei servizi sociali e sanitari).

Nella definizione degli interventi, non sempre appare chiara e distinta la distribuzione delle responsabilità all'interno della famiglia. Il genere femminile, infatti, si trova maggiormente caricato rispetto al maschile, dando implicitamente per scontato che sia la donna ad occuparsi dei figli e ad oggi anche degli anziani (a seguito dell'invecchiamento della popolazione). Identificare una politica familiare che includa tutti questi aspetti non è semplice, dato l'ampio spettro di misure legislative, sussidi monetari e servizi destinati alle famiglie, sia in maniera diretta che indiretta.

La famiglia è un nucleo composto da persone unite da parentela o relazioni che siano sanguigne o affettive. Essa è universalmente definita come la cellula fondamentale della società. Tale dichiarazione porta con sé una serie impre-

scindibile di corollari, che potremmo definire i diritti di cui la famiglia, proprio per questa sua fondamentale funzione, deve godere. Lo stesso concetto è ribadito anche nel fondamentale volume *Il Familiare*, di Eugenia Scabini e Vittorio Cigoli,<sup>3</sup> che sintetizza vent'anni di lavoro del Centro Studi e Ricerche sulla Famiglia dell'Università Cattolica di Milano:

La famiglia in quanto forma sociale primaria di rapporto tra i sessi e le generazioni svolge una funzione culturale e sociale originaria: essa incarna ed esprime infatti una struttura relazionale (simbolica) che consente agli individui di rappresentarsi e affrontare l'esterno, il nuovo, l'estraneo (il non familiare). Familiare e non familiare costituiscono una fondamentale categoria mentale.

In un gruppo familiare si trasmettono i valori della società in cui si vive e pertanto riflette il sistema sociale di una determinata epoca e società. Nella società occidentale la famiglia è cambiata e sta cambiando, e al giorno d'oggi

**Art 16, 1° e 3° comma, Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo:**

Uomini e donne in età adatta hanno il diritto di sposarsi e di fondare una famiglia, senza alcuna limitazione di razza, cittadinanza o religione. Essi hanno eguali diritti riguardo al matrimonio, durante il matrimonio e all’atto del suo scioglimento.

**La famiglia è il nucleo naturale e fondamentale della società e ha diritto ad essere protetta dalla società e dallo Stato.”**

- 1: Per "politiche per la famiglia" si intende il complesso di specifici provvedimenti economici, previdenziali, normativi, ecc. riguardanti direttamente la famiglia. Tali provvedimenti vanno ben oltre questa limitata sfera, che può essere definita "dimensione familiare dell'insieme delle politiche sociali messe in atto in una società." Per questo gli studiosi distinguono tra "politica familiare esplicita" e "politica familiare implicita", mettendo in luce l'importanza di non limitarsi a prendere in considerazione le misure esplicitamente riguardanti la famiglia, bensì di saperle osservare e valutare nel contesto più ampio delle ricadute che tutti i provvedimenti sociali, amministrativi, legislativi, ecc. hanno nei confronti della famiglia.
- 2: Saraceno C., Naldini M. (2013) Sociologia della famiglia, il Mulino.
- 3: E. Scabini, V. Cigoli, Il famigliare. Legami, simboli e transizioni, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2000.
- 4: L'origine del termine "resilienza" proviene dalla metallurgia e sta ad indicare la capacità di un metallo di resistere alle forze che vi vengono applicate. Così, traslando tale concetto in ambito psicologico possiamo definire la resilienza come la capacità di far fronte ad eventi critici e traumatici, riorganizzando la propria vita e adattandola alle difficoltà. "E' la sua natura relazionale che rende forte e flessibile la famiglia, è la connessione di due legami essenziali, quello di coppia e quello generazionale che esplica un capacità tipica del familiare", cit. Dossier pubblicato on line: <http://www.dossierematicicrl.net/>, dicembre2010.

presenta diverse forme, allontanandosi dalla "famiglia classica" che si era sviluppata durante il XIX e XX secolo. I cambiamenti del mondo del lavoro e la mercificazione della vita quotidiana, i cambiamenti legali e sociali sulle diversità sessuali, hanno modificato e diversificato il concetto di famiglia dal punto di vista formale. Queste modifiche nella nostra società hanno portato ad un graduale estensione di ciò che, da un punto di vista sociologico, può essere considerato famiglia. Possiamo allora individuare diverse tipologie di famiglia (Figura 3).

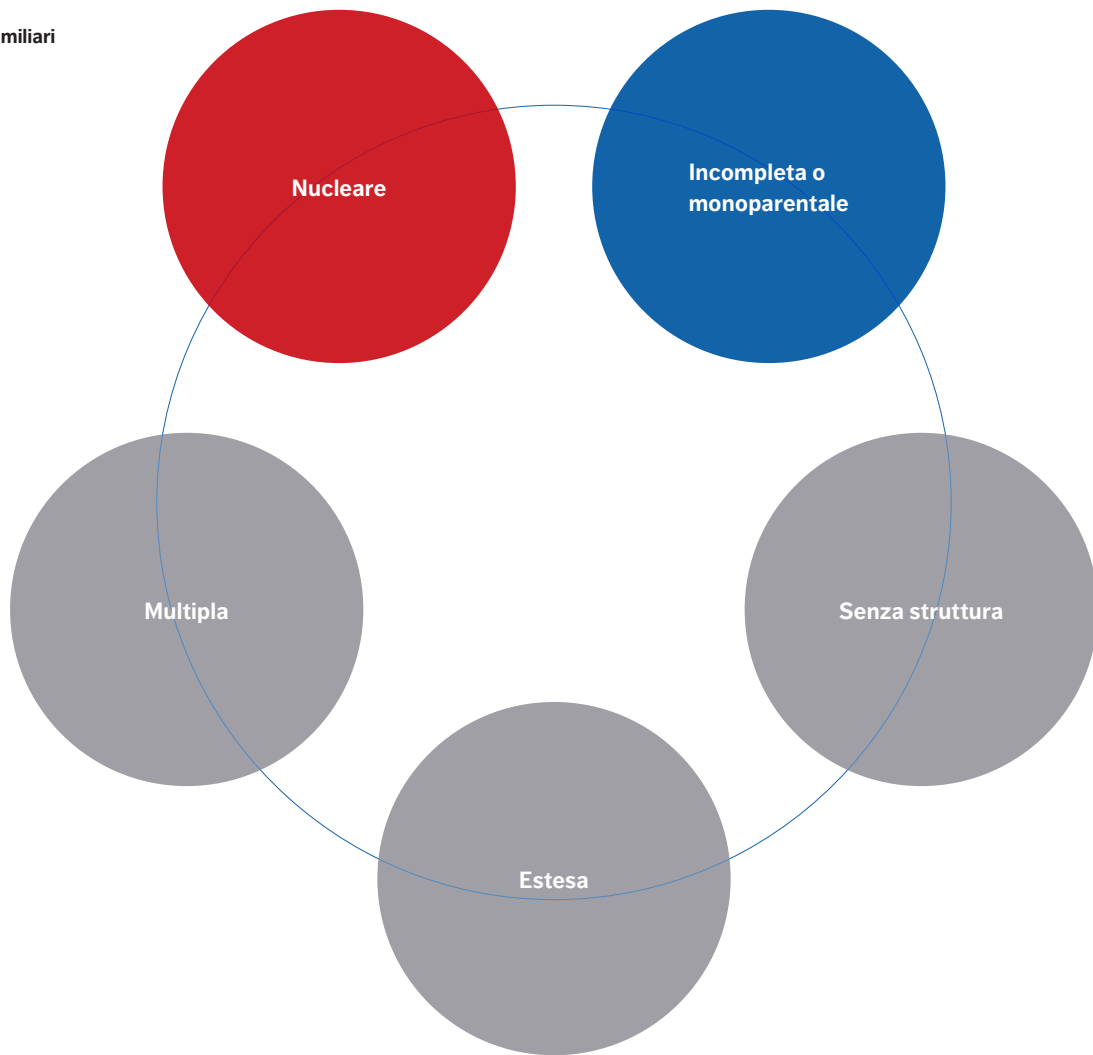
Ogni famiglia, ha la sua particolarità segnata per la sua storia, le sue relazioni, i suoi valori intergenerazionali, le sue situazioni presenti e le caratteristiche dei suoi membri; oltre al contesto sociale e culturale nel quale vive. Se, infatti, la famiglia resta la principale agenzia di socializzazione primaria, essa può essere considerata anche a seconda della sua struttura interna rispetto al numero e alle caratteristiche dei componenti. Inoltre: le funzioni della famiglia sono cambiate, la composizione familiare è

cambiata, i cicli della vita e il ruolo dei genitori hanno subito variazioni.

Rimane il fatto che la famiglia organizza relazioni, non limitandosi a relazioni generiche, ma relazioni primarie che connettono e legano le differenze cruciali della natura umana, la differenza di genere e la differenza di generazione. Esse danno luogo a un bene relazionale essenziale per la comunità umana. La complessità dei tempi che stiamo vivendo rende certamente più complesso anche il "fare famiglia", ma ancora più essenziale e affascinante la sfida di affrontare la sua persistenza. La crisi che ha attraversato tutti gli ambiti della società contemporanea ci permette di cogliere, oltre alle conseguenze dirette e indirette della stessa sulle famiglie, anche la forza che caratterizza la famiglia, meglio espressa nel termine "resilienza"<sup>4</sup>.

**Figura 3**  
**Le tipologie familiari**

© IPL 2015



**1 – Nucleare**

famiglia formata da una sola unità coniugale, sia questa completa (marito, moglie con o senza figli)

**2 – Incompleta o monoparentale**

famiglia composta ad esempio da madre vedova o divorziata con figli

**3 – Senza struttura**

famiglia priva di un'unità coniugale, formata da persone con altri rapporti di parentela (ad es. fratelli non sposati)

**4 – Estesa**

famiglia con una sola unità coniugale e uno o più parenti conviventi

**5 – Multipla**

famiglia con due o più unità coniugali

5: Bertram H.(1997), Familien leben. Neue Wege zur flexiblen Gestaltung von Lebenszeit, Arbeitszeit und Familienzeit, Bertelsmann,Gutersloh.

6: Kaufmann F. (1995) Zukunft der Familie in vereinten Deutschland, Beck.

Art. 29 Costituzione italiana:

La Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio. Il matrimonio è ordinato sull'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi, con i limiti stabiliti dalla legge a garanzia dell'unità familiare.

---

## 1.2.

### Le politiche familiari: tentativo di definizione

Le politiche familiari rientrano nell'alveo delle politiche sociali, ma vanno considerate non come mere politiche assistenziali (non sono cioè dirette solamente a sanare situazioni di bisogno delle famiglie disagiate), al contrario come politiche promozionali, cioè aventi l'obiettivo di promuovere il benessere della famiglia e di tutti i suoi componenti. Una politica per la famiglia è prima di tutto un compito statale volto alla tutela e all'incentivazione delle famiglie, "è l'azione cosciente, sistematicamente ordinata e mirata dei detentori delle responsabilità pubbliche sulla struttura e sulla funzione delle unioni di vita familiare."<sup>5</sup> Gli obiettivi delle politiche dovrebbero essere finalizzati a rendere possibile ciò che dal punto di vista culturale e giuridico ci si attende da essa. Kaufmann rileva giustamente come una politica della famiglia, oltre al rafforzamento individuale della stessa, persegua anche obiettivi politico sociali e politico demografici e di emancipazio-

ne.<sup>6</sup> Nella discussione politico familiare e sociale, i bambini rivestono un ruolo di secondo ordine. Si tende a trascurare il ruolo dei bambini come soggetti autonomi all'interno della famiglia, il cui diritto individuale può entrare in conflitto con le aspettative e gli interessi del padre e della madre.

Inoltre la politica per la famiglia spesso non è in grado di rappresentare la dinamica e le modificazioni dei rapporti familiari nel corso della vita. Normative giuridico economiche legate alla famiglia sono in grado di reagire in modo limitato ai cambiamenti che avvengono nel corso della vita dei membri della famiglia. Ad esempio, i contributi alle istituzioni del matrimonio e della famiglia, escludono una parte di "famiglie" ad esempio mono-genitoriali e non sposate. Lo svantaggio economico di questi bambini rispetto a i figli di coppie sposate, contraddice il principio dell'equità orizzontale (secondo cui bisogna assicurare a chi genera particolari beni in favore della società non sia danneggiato rispetto a chi invece non lo fa), dato che in questo caso i sostegni sono

considerati diversi rispetto a quelli di una coppia sposata. Kaufmann suggerì di parlare di politica per i membri della famiglia perché attraverso le discipline e gli interventi lo Stato tenta di disciplinare i rapporti interni alla famiglia, in nome di una finalità sovraordinata di tipo politico sociale.

L'obiettivo generale delle politiche per la famiglia deve essere quello di sostenere la famiglia nelle sue riconosciute funzioni sociali. Le finalità della legislazione devono essere in primo luogo quelle di promuovere la famiglia come un valore e un bene di interesse pubblico.<sup>7</sup>

Nel rapporto tra famiglia e servizi, si tratta di favorire il coinvolgimento della famiglia nei servizi sociali e sanitari orientati alla persona (anziani, disabili, malati, ecc.), sia per mantenere le persone nel contesto familiare laddove è appropriato, sia per dare alla famiglia maggiori controlli e garanzie nei confronti dei servizi pubblici. Per i casi di povertà, bisogno estremo, situazioni di fragilizzazione dovute alla presenza di membri deboli o particolarmente problematici (handicappati, anziani non-autosufficienti, ecc.), può essere opportuno intervenire con aiuti economici diretti, gestiti con fondi appositi, in base a criteri ben definiti. Un settore a cui rivolgere particolare attenzione è quello delle forme associative a base familiare. Si tratta di promuovere la capacità auto-organizzativa delle famiglie per venire incontro ai bisogni sociali in senso lato, nel quadro di uno Stato sociale pluralistico e democratico. In concreto si dovrebbe valorizzare il volontariato a base familiare, incentivando con agevolazioni e sostegni le forme di associazionismo e solidarietà tra famiglie, specie quelle che condividono uno stesso problema sociale.

Le politiche familiari dispongono quindi di vari strumenti d'intervento che possiamo suddividere in tre categorie fondamentali (Figura 4).<sup>8</sup>

La vera sfida che coinvolge oggi le politiche familiari consiste nell'abilità delle

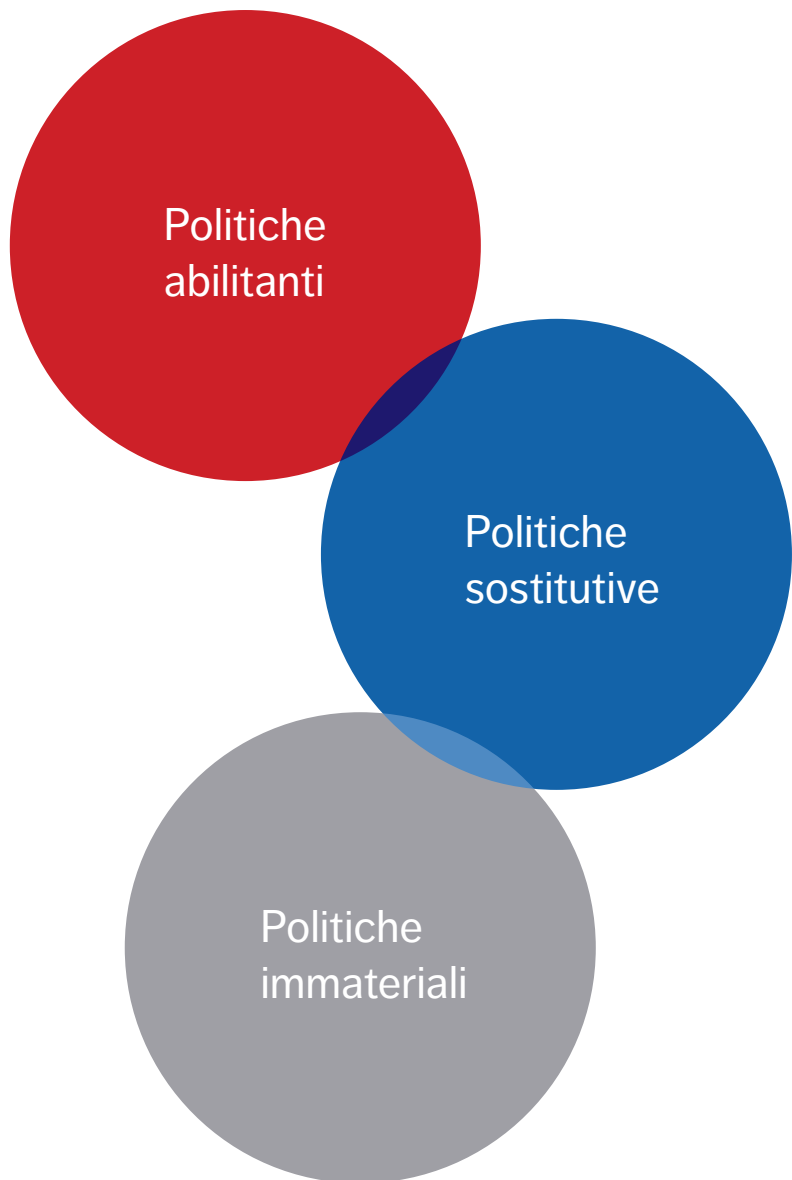
società moderne di supportare e promuovere la famiglia non solo attraverso politiche abilitanti (ovvero misure economiche) e politiche sostitutive<sup>9</sup> (ovvero attraverso i servizi per le famiglie), ma anche attraverso le cosiddette politiche immateriali.

- 7: Ciò si ottiene assicurando quanto previsto dalla Costituzione in materia di diritto alla salute (art. 32), all'educazione (art. 34), alla sicurezza sociale (art. 38), nonché evitando che le politiche sociali più generali possano condurre a effetti negativi o perversi sulla famiglia, con particolare attenzione alla formazione della famiglia, individuando e concretizzando precisi sostegni, di carattere sia finanziario che educativo, alle coppie giovani.
- 8: Dumon, "Politiche della famiglia e della popolazione in Europa oggi", in: Donati P., Matteini M. (a cura di), *Quale politica per quale famiglia in Europa. Ripartire dalle comunità locali*, (1991) F. Angeli, Milano, pp. 47-64.
- 9: Politiche sostitutive: più che di sostituzione, ora si preferisce parlare di sussidiarietà cioè di un intervento che rispetta l'autonomia e le risorse del soggetto, e che viene posto in essere solo quando ce n'è l'effettiva necessità.



**Figura 4**  
Strumenti delle politiche  
per la famiglia

© IPL 2015<sup>9</sup>



**1 – Politiche abilitanti**

misure economiche atte ad assicurare il sostegno del reddito familiare. Comprendono trasferimenti monetari, politiche fiscali, nonché parti rilevanti delle politiche dell'impiego

**2 – Politiche sostitutive**

provvedimenti attraverso i quali parte delle funzioni familiari sono svolte da servizi ed istituzioni non familiari (ad es. asili nido o ricoveri per anziani)

**3 – Politiche immateriali**

servizi destinati alla formazione, promozione e sviluppo della vita familiare (ad es. consultori e servizi educativi, forme associative familiari ecc)

## 2

# Le politiche familiari in Italia ed in Europa

In Italia la politica familiare è basata su un modello di sussidiarietà allargata, ovvero nella famiglia vengono riposte aspettative di solidarietà, che vedono in primis le donne prendersi cura della casa e dei figli (nonché di eventuali genitori anziani o persone diversamente abili), nonché dei lavori domestici. La situazione italiana è peraltro tipica dei paesi mediterranei, che spendono poco sia per i trasferimenti monetari che per i servizi di cura, considerando tali spese come un costo e non come un investimento nel futuro del paese.

### 2.1

#### Le politiche familiari in Italia

L'Italia, contrariamente ad altri paesi europei, non ha sviluppato un "quadro organico e di medio termine di politiche specificatamente rivolte alla famiglia, cioè aventi la famiglia come destinatario e come soggetto degli interventi. Hanno largamente prevalso interventi frammentati e di breve periodo, di corto raggio, volti a risolvere alcuni specifici problemi delle famiglie senza una considerazione complessiva del ruolo che esse svolgono nella nostra società, oppure si sono avuti interventi che solo indirettamente e talvolta senza una piena consapevolezza hanno avuto (anche) la famiglia come destinatario" (Donati 2012a).

Le politiche sociali, per poter essere definite familiari, devono essere esplicite, cioè essere chiaramente indirizzate alla promozione della famiglia, devono essere coerenti, contenere cioè una serie di norme integrate, devono infine essere legittimate attraverso un'istituzione che si faccia carico della promozione

della famiglia. Spesso in Italia questa integrazione non si è realizzata, e rispetto alle politiche sulla famiglia l'Italia è in grande ritardo.

Se analizziamo le più recenti politiche familiari con uno sguardo attento anche agli strumenti utilizzati, si possono evidenziare nodi critici e punti di forza delle politiche familiari. Uno dei punti di forza è di natura fiscale (detrazioni Irpef per coniuge, figli e altri familiari a carico, deduzioni di alcune "spese familiari" dal reddito imponibile), fatto salvo il problema dell'incapienza e dell'inesistenza del credito di imposta (che esiste in un unico caso), che fa "scivolare" tale punto di forza al limite della debolezza. Il sistema delle detrazioni fiscali lascia – infatti – fuori le famiglie più povere, il che non è certo un pregio del sistema. Oltre che sulla leva fiscale (sistema di deduzioni dal reddito o detrazioni dalle imposte, o con un diverso calcolo dell'imposta su base familiare come avviene in Francia col "quoziente familiare"), lo Stato può attuare politiche familiari investendo nei servizi per la famiglia (dove i servizi vanno ben ol-

tre i soli asili nido) oppure puntando su trasferimenti monetari diretti (p.es. con gli assegni familiari), nonché attraverso il sistema dei congedi, ovvero degli assegni di cura e rogati ai genitori che rinunciano temporaneamente al lavoro (o lavorano part-time) per dedicarsi alla cura dei figli (ma possono anche essere di anziani, disabili ecc.).

In Italia la politica familiare è basata su un modello di sussidiarietà allargata, ovvero nella famiglia vengono riposte aspettative di solidarietà, che vedono in primis le donne prendersi cura della casa e dei figli (nonché di eventuali genitori anziani o persone diversamente abili), nonché dei lavori domestici. Il welfare state per la famiglia in Italia è improntato ad un modello che sostiene più gli anziani (pensionati) che le famiglie (con figli); la redistribuzione delle risorse italiana va appunto nella direzione delle pensioni, mentre la quota destinata alla famiglia è ancora esigua. La situazione italiana è peraltro tipica dei paesi mediterranei, che spendono poco sia per i trasferimenti monetari che per i servizi di cura, considerando tali spese

Prof. Pierpaolo Donati:

Occorre passare da politiche indirette e implicite a politiche dirette ed esplicite per favorire non solo le tutele giuridiche dei soggetti della vita familiare, ma anche la promozione della famiglia come soggetto sociale di primario interesse pubblico per la rilevanza delle funzioni sociali che essa svolge, in particolare ai fini della umanizzazione delle persone e della coesione sociale.

come un costo e non come un investimento nel futuro del paese. In Italia le politiche pubbliche per le famiglie sono state caratterizzate da interventi minimali; i governi che si sono succeduti negli ultimi trent'anni – sostiene Donati (2010) – sono intervenuti a favore della famiglia solo in casi di rischi di povertà, di estremo bisogno, di patenti disagi e malfunzionamento e la spesa sociale è stata indirizzata alle famiglie con redditi bassi e nelle fasce di povertà, con interventi a carattere assistenzialistico, ex post e di continua emergenza.

## 2.2

### Le politiche familiari in alcuni paesi europei

In Europa – sostiene Donati – sono evidenti le difficoltà di trovare un consenso sulla progettazione e implementazione di vere e proprie politiche familiari a livello europeo; ogni Stato membro va per conto proprio, e quindi è inevitabile che l'Unione Europea appaia debole, e sostanzialmente neutrale, su queste tematiche<sup>10</sup>. Osserviamo ora da vicino,

attraverso le aree sopracitate, come si strutturano le politiche familiari in alcuni Stati europei. Come abbiamo visto nella prima parte di questo studio<sup>11</sup> in Europa esistono svariati modelli di politiche pubbliche di sostegno alla famiglia, assai diversificati per tipologia, ammontare e composizione della spesa, nonché per gli obiettivi di sostegno e di redistribuzione. In Europa si punta, ormai, proprio un mix di diverse misure, per rispondere adeguatamente alle esigenze di una società che cambia rispetto ai modelli di organizzazione del lavoro e della famiglia. Vediamo ora quali politiche vengono seguite nei paesi europei, dividendoli per aree.

Venute meno le condizioni economiche su cui poggiava lo stato sociale, l'Europa è stata costretta a ridefinire e ricalibrare le misure di protezione sociale. Sempre più grande è diventata l'esigenza di conciliare la dimensione lavorativa a quella familiare e i singoli Stati hanno promosso tale bisogno in modalità differenti. Il sostegno alla famiglia inserita nel mondo del lavoro si esprime soprattutto attraverso tre canali: i congedi parentali,

10: Sempre Donati: "È evidente che l'UE stenta a formulare una politica familiare esplicita e diretta. Essa si limita a trattare le problematiche familiari da altre angolature. Le preoccupazioni fondamentali sembrano essere:

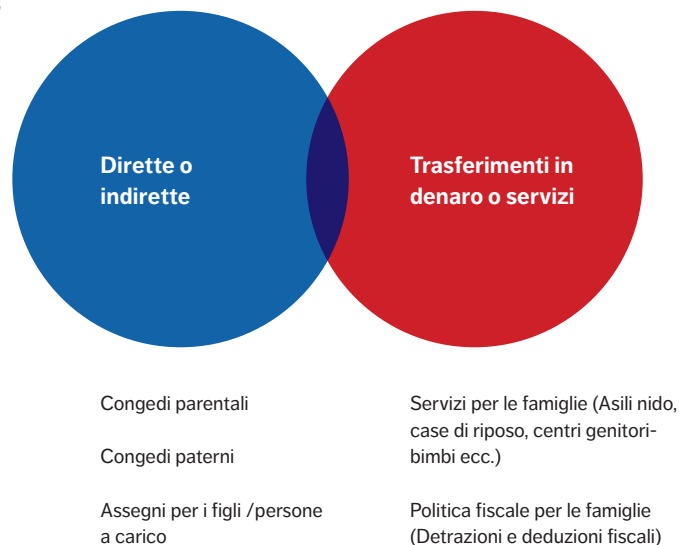
(i) il declino demografico (bassa natalità/fecondità) e i correlati problemi di riproduzione della popolazione e di solidarietà fra le generazioni;  
(ii) il ruolo della donna dal punto di vista della sua partecipazione al mercato del lavoro e a tutte le opportunità sociali su basi di parità (gender mainstreaming);  
(iii) la mancata inclusione sociale degli individui a causa di pesanti carichi familiari.", Donati (2010).

11: Vedasi, Vattai S. e Vogliotti S. (2014), Welfare state. Parte 1: Modelli di Welfare state in Europa, IPL.

In Italia la politica familiare è basata su un modello di sussidiarietà allargata, ovvero nella famiglia vengono riposte aspettative di solidarietà, che vedono in primis le donne prendersi cura della casa e dei figli (nonché di eventuali genitori anziani o persone diversamente abili), nonché dei lavori domestici.

**Figura 5**  
Le politiche per le famiglie:  
strumenti a disposizione  
dello stato sociale

© IPL 2015



gli assegni al nucleo familiare e i servizi per la prima infanzia. L'adozione di strategie non si può riferire a interi sistemi sociali, ma a singole disposizioni specifiche. Anche un provvedimento specifico non può essere trasferito così com'è da uno Stato ad un altro. La modalità in cui tali interventi sono stati strutturati impatta anche sull'uguaglianza di genere, interna alla sfera domestica. I mutamenti in atto e quelli intervenuti nella redistribuzione proprio dei carichi familiari, oltre ad aver investito le donne di un ruolo partecipativo nell'ambito lavorativo ha portato al diffondersi di quella che è stata chiamata paternità responsabile.

Per sostenere l'economia, occorre aumentare il livello di partecipazione al mercato del lavoro (soprattutto delle donne), ma allo stesso tempo uscire dalla depressione demografica. Il problema è dato dal fatto che occupazione femminile e fecondità non crescono insieme automaticamente. Si può innescare una spirale al ribasso caratterizzata dal posponimento delle nascite e diminuzione del numero medio dei

figli. Gli effetti negativi si scontano nel futuro, con tassi di invecchiamento della popolazione molto elevati, squilibrio netto tra attivi e non attivi, insostenibilità del sistema pensionistico, aumento della pressione fiscale per la popolazione attiva.

Analizzando ora i vari strumenti di politica familiare partiamo proprio dai congedi, laddove per "congedo di maternità" intendiamo l'astensione obbligatoria dal lavoro della lavoratrice madre, e per "congedo di paternità" l'astensione dal lavoro del lavoratore padre, fruito in alternativa al congedo di maternità (in caso di morte o grave infermità della madre o di abbandono, nonché in caso di affidamento esclusivo del bambino) oppure come diritto autonomo del padre.

I congedi di maternità furono introdotti intorno ai primi del '900, unitamente ad un'indennità di maternità (ossia la retribuzione per compensare una perdita di salario). Negli anni '70 i congedi di maternità subirono variazioni e miglioramenti, con la previsione di un "congedo

Figura 6

## Politiche familiari in sintesi

Fonte: Saraceno 2013  
© IPL 2015

Paese/zona	Politiche familiari: esplicite o implicite?	Sotto-politiche familiari	Strumenti
Paesi francofoni	Esplicita politica sociale destinata alle famiglie	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Politica demografica</li> <li>– Sostegno economico al costo dei figli</li> <li>– Parità fra i sessi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Trasferimenti monetari</li> <li>– Servizi per l'infanzia</li> </ul>
Paesi scandinavi	Politiche familiari non esplicite	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Politiche per l'eguaglianza di genere</li> <li>– Diritti di cittadinanza universali</li> <li>– Politiche di conciliazione famiglia-lavoro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Servizi pubblici</li> <li>– Politiche di conciliazione</li> </ul>
Paesi germanofoni	Politiche familiari non esplicite: l'intervento dello stato è sussidiario a quello che spetta alle famiglie e alla società civile	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Aumento delle donne attive sul mercato del lavoro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Trattamenti fiscali</li> <li>– Servizi per l'infanzia</li> </ul>
Paesi anglosassoni	Politiche familiari di stampo liberale: non intervento sulle questioni familiari	<ul style="list-style-type: none"> <li>– La famiglia è una sfera privata ed i destinatari di politiche familiari, come di quelle sociali, sono i bisognosi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Reddito minimo garantito per i genitori con figli</li> </ul>
Paesi del Sud Europa	Non vi sono politiche esplicite ma interventi frammentati e in alcuni nemmeno un sistema universale di servizi familiari (scarsa presenza di servizi pubblici e scarse politiche di conciliazione famiglia-lavoro)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Modello della sussidiarietà dello stato e forte ruolo della solidarietà familiare e parentale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Sgravi fiscali</li> <li>– Servizi per l'infanzia (in aumento)</li> </ul>

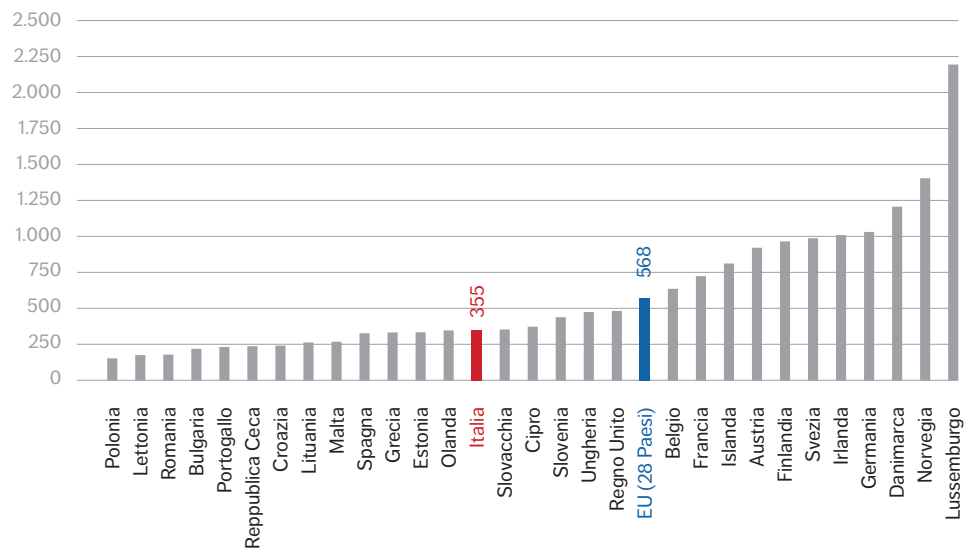
**Figura 7**

**Spesa pro-capite per la famiglia nei paesi europei (a parità di potere d'acquisto PPS) in € – 2012**

Fonte: Dati Eurostat  
© IPL 2015

**Quanto si spende per la famiglia in Europa?**

Se confrontiamo quanto spendono i paesi europei in rapporto al PIL per la famiglia otteniamo dati molto eterogenei. L'indicatore utilizzato è la spesa pro-capite calcolata a parità di potere d'acquisto (PPS) per poter confrontare i paesi con diverso livello dei prezzi.



parentale” (inteso come periodo successivo al congedo di maternità di astensione facoltativa dal lavoro), spettante ad entrambi i genitori in forma di diritto individuale, familiare o misto.<sup>12</sup> Negli anni ‘90 i congedi parentali hanno avuto grande diffusione in molti paesi europei sulla spinta delle direttive comunitarie.<sup>13</sup> In ambito istituzionale è tuttora in corso un ampio dibattito: il Parlamento europeo ha previsto l'estensione nei paesi dell'Unione del congedo di maternità a 20 settimane totalmente retribuite e un congedo di paternità di due settimane.<sup>14</sup>

**2.2.1 Congedo obbligatorio di paternità**

Una risoluzione non vincolante del Parlamento Europeo del 20 ottobre 2010 ha quantificato la durata del congedo obbligatorio per i padri in almeno 2 settimane obbligatorie e pienamente retribuite. Ogni stato dell'Unione europea ha sviluppato nel tempo un proprio modello di congedi, ma ancora non ci sono standard europei in merito, anche se si registra una progressi-

va diffusione di questo congedo nelle legislazioni nazionali e nelle pratiche aziendali. Il congedo obbligatorio di paternità è formalmente una misura gender blinded in quanto non esplicitamente orientata a favorire la lavoratrice madre, ma piuttosto sviluppare il diritto/dovere alla genitorialità. La finalità sottesa all'istituto, infatti, postula l'abbandono della logica secondo la quale la cura della prole debba essere esclusivamente femminile e l'avvicinamento al concetto di sostanziale parità di responsabilità e di poteri all'interno della famiglia. Un mutamento culturale importante è - infatti - quello che cerca di allargare il coinvolgimento dei padri nella cura della famiglia e dei figli, partendo dal presupposto che la maternità e la paternità devono essere viste e valutate come parte integrante dei diritti di cittadinanza sociale delle persone. È chiaro che, affinché i congedi di paternità obbligatori possano avere una qualche efficacia e valenza e possano quindi porsi come validi strumenti di un cambiamento culturale, tali norme devono essere inserite in un quadro di riferimento nel quale tutti i diritti del

Un mutamento culturale importante è quello che cerca di allargare il coinvolgimento dei padri nella cura della famiglia e dei figli, partendo dal presupposto che la maternità e la paternità devono essere viste e valutate come parte integrante dei diritti di cittadinanza sociale delle persone.

lavoratore, dalla tutela del posto di lavoro a quella dei diritti previdenziali, vengono salvaguardati.

In Italia è solo dal 2013 che esiste un congedo obbligatorio di paternità, introdotto dalla c.d. “Riforma del lavoro Fornero”<sup>15</sup>, che prevede l’obbligo dei padri di astenersi dal lavoro per un giorno (!), senza variazioni di stipendio, con ulteriori due giorni di congedo in alternativa alla madre (quindi sottraendolo al suo congedo obbligatorio), entro cinque mesi dalla nascita del bambino. Nell’ordinamento italiano il congedo obbligatorio di paternità risulta quindi una misura di natura simbolica, prevista peraltro in via sperimentale per gli anni 2013–2015<sup>16</sup>. Certo che il giorno di astensione obbligatoria per i neo-papà italiani è nulla rispetto ai 54 giorni dei padri finlandesi, ai 30 giorni degli svedesi, alle 2 settimane dei norvegesi, mentre sa molto di “brindisi con amici e parenti” che non di condivisione del lavoro di cura. Sorprendentemente il paese dove il congedo di paternità è maggiore è la Slovenia, che garantisce ben 90 giorni di congedo di paternità, di cui 15 giorni da prendere entro i 6 mesi di vita e i restanti entro i 3 anni del bambino.

### 2.2.2. Congedi parentali (astensione facoltativa)

Il congedo parentale (o astensione facoltativa) è da intendersi come la possibilità da parte di entrambi i genitori di astenersi dal lavoro, ma in realtà sono ancora pochi i padri (italiani ma anche in tanti altri paesi europei) che utilizzano i congedi parentali, ovvero godono di una astensione facoltativa dal lavoro per prendersi cura dei figli. Il modello culturale ed il ruolo richiesto agli uomini dalla nostra società contribuiscono a scoraggiare molti padri dall’utilizzare i congedi per la cura dei figli, gravando così l’impegno di cura maggiormente sulle donne. Le modalità e i tempi di astensione dal lavoro variano a seconda delle diverse legislazioni nazionali, così come varia da un paese all’altro la

quota di retribuzione durante il congedo. I paesi scandinavi vantano una lunga tradizione di congedi parentali che risale addirittura ai primi anni Settanta, allorquando hanno trasformato il congedo di maternità in un sistema di congedi per madri e padri volto esplicitamente al maggior coinvolgimento dei padri nei lavori di cura, di educazione e nei lavori domestici. In alcuni paesi, anche se a fasi alterne, sono stati previsti dei mesi “use it or lose it”, ovvero dei periodi di congedo parentale che andavano persi nel momento in cui uno dei due genitori non ne usufruiva. Si trattava quindi di periodi non trasferibili all’altro genitore, che il bambino semplicemente “perdeva” come diritto soggettivo ad avere un genitore che si occupava di lui. Il concetto era quello di un diritto individuale non del genitore al congedo, ma del bambino alla cura parentale.

I congedi parentali sono stati introdotti in quasi tutti gli altri paesi europei a partire dagli anni Novanta sotto la spinta di una direttiva comunitaria<sup>17</sup>, intesa a porre in atto prescrizioni minime sul congedo parentale e sull’assenza dal lavoro per cause di forza maggiore. Obiettivo della direttiva era conciliare la vita professionale e quella familiare e promuovere la parità di opportunità e di trattamento tra gli uomini e le donne.<sup>18</sup>

Allo stato attuale le tipologie dei congedi sono le più diverse in Europa, e non hanno una stretta correlazione col modello di stato sociale adottato da quel paese<sup>19</sup>. In alcuni Stati, tra cui Francia e Spagna, il congedo è inteso come “diritto familiare” e viene riconosciuta ai genitori la libertà di scegliere chi usufruirà di tale diritto (congedo familiare). In Belgio, Olanda, Gran Bretagna ed in Grecia il congedo invece è personale e non trasferibile tra i genitori (congedo individuale). In altri paesi, come Italia, Portogallo e Germania, il congedo è riservato in parte alla madre e in parte al padre (congedo misto) e viene perso se non usufruito dal genitore cui è destinato. Un altro strumento per incentivare l’uso del congedo dei padri è quello del bonus, dei cosiddetti “Daddy months”,

12: Saraceno C.(2013) Sociologia della famiglia, Il Mulino

13: In base alla direttiva Eu(92/85) le madri lavoratrici hanno diritto ad almeno 14 settimane di congedo di maternità obbligatorio; con la direttiva Eu(96/34) si stabilisce che i genitori hanno diritto ad almeno 3 mesi di congedo facoltativo non retribuito.

14: Il provvedimento è in attesa della reazione del Consiglio prima di passare alla seconda lettura.

15: Approvata dal Governo italiano il 23 marzo 2012.

16: Articolo 4 comma 24 della Legge n.92/2012.

17: Direttiva 2010/18/CE che recepisce l’accordo quadro riformato in materia di congedo parentale intervenuto tra le UE e le parti sociali. La Direttiva modifica quella precedente datata 1996.

18: Direttiva 96/34/CE del Consiglio del 3 giugno 1996 concernente l’accordo quadro sul congedo parentale.

19: Vedasi. Escobedo A., Wall K., Parental leave policies, gender equity and family well-being in Europe. A comparative perspective.

**Figura 8**  
**Congedo obbligatorio di paternità**  
**in alcuni paesi europei**

Fonte: Escobedo/Wall<sup>20</sup> und ILO 2014  
 © IPL 2015

Paese	Previsione	Durata		Caratteristiche
		Giorni totali	... di cui obbligatori	
Italia	Sì	3 giorni	1 giorno	Giorno obbligatorio retribuito al 100%, con ulteriori 2 giorni di congedo in alternativa alla madre, quindi sottraendolo al suo congedo obbligatorio, da usare entro cinque mesi dalla nascita <sup>21</sup> .
Austria	No	—	—	Congedo di paternità non previsto dalla legge sebbene gli accordi collettivi possano prevedere alcuni giorni di congedo immediatamente dopo la nascita del bambino. Durante questo periodo il padre riceve l'intera retribuzione.
Germania	No	—	—	Non sono previsti congedi di paternità.
Francia	Sì	11 giorni	11 giorni	Da fruire entro 4 mesi dalla nascita del bambino, con il 100% dello stipendio con un tetto massimo. Il finanziamento grava sulla previdenza sociale coperta in parte dal contributo del lavoratore ed in parte dal contributo del datore di lavoro.
Belgio	Sì	10 giorni	3 giorni	Congedo da fruire entro 30 giorni dal parto. Retribuzione dell'82% per i 3 giorni obbligatori (pagati dal datore di lavoro) con un tetto massimo. I giorni facoltativi possono essere presi in forma continuativa o distribuiti e il lavoratore non riceve il salario, ma un benefit erogato attraverso il sistema di previdenza sociale.
Portogallo	Sì	20 giorni	20 giorni	Da fruire durante il primo mese dalla nascita del bambino, con il 100% della retribuzione senza un tetto massimo. 5 dei suddetti giorni devono essere fruiti consecutivamente immediatamente dopo la nascita del bambino. I 10 giorni obbligatori sono incrementati di 2 giorni in caso di parto multiplo. Tale incremento si estende anche ai 10 giorni opzionali che il padre può prendere mentre la madre è in congedo iniziale di maternità.
Spagna	Sì	15 giorni	15 giorni	Retribuzione al 100% con un tetto massimo.
Grecia	Sì	2 giorni	2 giorni	Retribuzione al 100%.

20: Escobedo A., Wall K., Parental leave policies, gender equity and family well-being in Europe. A comparative perspective.

21: Inoltre il padre lavoratore ha il diritto di astenersi dal lavoro per la durata del congedo di maternità o per la parte residua che sarebbe spettata alla madre, in caso di morte o di grave infermità della madre o di abbandono, nonché in caso di affidamento esclusivo del bambino al padre.

22: Urzi Brancati/Rocca (2012), Lavoro e figli: una mappa dei congedi, articolo su [www.ingenere.it](http://www.ingenere.it), 05/04/2012



Il caso emblematico della Svezia:

Nel 1974 la Svezia è stato il primo paese a garantire un uguale accesso per uomini e donne ai congedi parentali pagati. Ma pochissimi uomini prevedevano tali congedi, per cui nel 1995 la Svezia ha introdotto un “daddy’s month” non trasferibile e nel 2002 i mesi sono diventati due, con una retribuzione pari all’80%.

ovvero concedere un premio ai padri che prendono dei congedi, garantendo loro mesi supplementari.

Anche la flessibilità del congedo (se utilizzabile a part time, in un’unica soluzione o a blocchi ecc.), la quota di retribuzione che si ottiene durante il congedo, così come l’età del bambino entro cui si può prendere un congedo, variano molto a seconda dei paesi considerati.

Vediamo nella tabella (Figura 9) seguente la situazione in alcuni paesi europei.

### 2.2.3

#### **Congedi brevi o congedi lunghi? Congedi individuali o condivisi tra i genitori?**

Il congedo di maternità e il congedo parentale costituiscono un’importante forma di sostegno alle famiglie fornita dalla maggior parte dei governi ai genitori. Il loro scopo è non solo quello di favorire il benessere fisico della madre e del bambino, ma anche quello di incentivare l’occupazione femminile aiu-

tando le donne a conciliare lavoro e vita familiare (Jaumotte, 2003). Per questo ci si interroga sui possibili effetti di lunghi congedi di maternità, sei sia meglio puntare sulla flessibilità dei congedi e soprattutto sulla condivisione degli stessi. E’ fondamentale allora comprendere, empiricamente, quali siano gli effetti a medio ma anche a lungo termine di congedi più o meno lunghi, più o meno flessibili, più o meno condivisi. A livello empirico gli studi sugli effetti dei congedi parentali non sostengono in maniera univoca una unica ipotesi, anzi spesso giungono a conclusioni opposte (Urzi Brancati/Rocca 2012)<sup>22</sup>.

Congedi di maternità troppo lunghi potrebbero avere ripercussioni negative sull’occupazione e sulle carriere femminili, sostengono alcuni ricercatori. L’obbligo di preservare il posto di lavoro in favore della dipendente in maternità potrebbe diventare oneroso per il datore di lavoro, se protratto troppo nel tempo. Quest’ultimo, infatti, dovrebbe trovare un sostituto adeguato e al termine del congedo essere obbligato a reintegrare la madre che nel frattempo

Esistono molte ragioni per sostenere una maggiore partecipazione degli uomini nel lavoro di cura. Non solo una più equa divisione del carico familiare agevolerebbe le donne nel tentativo di conciliare tempi e impegni pubblici e privati, ma darebbe loro l'opportunità di ridefinire la propria identità arricchendola di esperienze e stimoli preziosi di crescita individuale. Una più equa condivisione – adeguatamente supportata a livello istituzionale – potrebbe anche migliorare il benessere fisico e psicologico di uomini e donne ponendo le premesse per una società più sana ed equilibrata.

---

potrebbe aver perso aggiornamento. Questo costo rischia di tradursi in una riduzione dello stipendio della dipendente (Urzi Brancati/Rocca 2012).

Qualora poi il datore di lavoro non possa discriminare la dipendente a livello salariale, potrebbe preferire – al momento dell'assunzione – un candidato maschio, soprattutto per le posizioni di responsabilità, o delegare le nuove assunte in posizioni lavorative con basse possibilità di avanzamento e di carriera. Ruhm (1998) condusse un'analisi empirica in nove stati europei e concluse che i congedi parentali sono positivamente correlati con l'occupazione femminile, ma negativamente con i salari. Lo stesso effetto negativo sui salari femminili lo riscontrò Gruber (1994) in uno studio condotto subi-

to dopo l'introduzione del congedo di maternità obbligatorio in alcuni stati americani; Gruber comunque ne enfatizzava l'efficienza in quanto non aveva ridotto l'occupazione femminile, né si era tradotto in un aumento del costo del lavoro. Altri studi evidenziano un limite massimo di tempo oltre il quale gli effetti del congedo parentale diventano negativi sia in termini di (mancato) rientro nel mercato del lavoro, che in termini di salari e carriere, ed enfatizzano il deterioramento del capitale umano dopo un protratto periodo di assenza. Edin e Gustavsson (2001) analizzano tale relazione in un campione di adulti svedesi osservati per più anni ed evidenziano la relazione negativa fra capacità cognitive dei soggetti e assenza dal mercato del lavoro per almeno 12 mesi. In uno studio su un

23: OECD (2012), Fathers' Leave, fathers' Involvement and Child Development. Are they related? Evidence from four OECD countries, Working paper No. 140.

24: Dai 3 anni e un giorno agli 8 anni di età del bambino, nel caso in cui i genitori non ne abbiano fruito nei primi 3 anni, o per la parte non fruita, il congedo verrà retribuito al 30% solo se il reddito individuale del genitore richiedente risulti inferiore a 2,5 volte l'importo annuo del trattamento minimo di pensione.

25: Il congedo parentale di 10 mesi complessivi è aumentabile a 11 qualora il padre lavoratore si astenga dal lavoro per un periodo continuativo o frazionato non inferiore a 3 mesi. Detto periodo complessivo può essere fruito dai genitori anche contemporaneamente. Nell'ambito del predetto limite, il diritto di astenersi dal lavoro compete: – alla madre lavoratrice dipendente, per un periodo continuativo o frazionato non superiore a 6 mesi; – al padre lavoratore dipendente, per un periodo continuativo o frazionato non superiore a 6 mesi, elevabile a 7, dalla nascita del figlio, se lo stesso si astiene dal lavoro per un periodo continuativo o frazionato non inferiore a 3 mesi; – al padre lavoratore dipendente, anche durante il periodo di astensione obbligatoria della madre (a decorrere dal giorno successivo al parto), e anche se la stessa non lavora; – al genitore solo (padre o madre), per un periodo continuativo o frazionato non superiore a 10 mesi;

**Figura 9**  
**Congedo parentale in alcuni**  
**paesi europei**

Fonte: Moss 2012, OECD 2012 indicator PF2.5<sup>23</sup>,  
 Escobedo/Wall e ILO 2014  
 © IPL 2015

Paese	Tipologia	Durata (in mesi)	% di salario percepito	Quota per i padri = "daddy months"
Italia	Misto	6 mesi fino a 8 anni di età, aumentati a 10 mesi se preso da ambedue i genitori	30% fino ad un massimo di 6 mesi di congedo entro i tre anni di vita. <sup>24</sup>	1 mese di bonus se il padre prende almeno 3 mesi <sup>25</sup> , quindi per un massimo di congedo del padre di 7 mesi.
Austria	Familiare	5 varianti di congedi per un massimo di 36 mesi fino a 2 anni di età	Percentuale di salario ricevuta diminuisce all'aumentare della durata del congedo.	Nei 5 diversi schemi di congedo sono previsti da 2 a 4 mesi di bonus per i padri.
Germania	Misto	36 mesi (156 settimane) fino ai 3 anni età	Primo anno (12 mesi) al 67% dello stipendio, max 1.800 € di salario. Secondo anno pagato solo con test dei mezzi. Terzo anno di congedo non pagato.	2 mesi di bonus (8 settimane), che aumenta i mesi pagati a 14.
Francia	Familiare	36 mesi (156 settimane) fino a 3 anni età	1° figlio ca. 560 € al mese per 6 mesi 2° figlio: 560 € al mese per 33 mesi. 3° figlio o altri figli: 801 € al mese per 12 mesi	
Portogallo	Misto	36 mesi (156 settimane)	Non pagato	
Spagna	Familiare	36 mesi fino a 3 anni di età	Non pagato (previsto un congedo retribuito in alcune regioni per famiglie a basso reddito)	

campione di madri lavoratrici tedesche (Ondrich et al. 2003) vengono riportate prove indirette secondo cui incentivare le madri ad occuparsi dei propri neonati ha come possibile conseguenza una riduzione della continuità del lavoro e dell'accumulo di capitale umano. Gli autori mostrano infatti che la possibilità per le madri di tornare al lavoro decresce all'aumentare della durata del congedo di maternità: l'effetto appare più forte per le lavoratrici part-time, in quanto più facilmente sostituibili di una lavoratrice full-time.

I sostenitori di congedi prolungati ritengono che questi abbiano effetti positivi in particolare sulla salute e sull'educazione dei figli, sul loro attaccamento alla famiglia e sulla stabilità familiare. Secondo Pronzato (2009) invece vi è una correlazione positiva fra prolungato congedo parentale e probabilità che la madre rientri nel mercato del lavoro. Nel modello di Pronzato la scelta di partecipazione al mercato del lavoro da parte della donna è vista in un contesto di scelte familiari e dipende dal consumo dell'intera famiglia, dal reddito

del marito (se in coppia), dal proprio reddito e dalla propria produttività domestica, che cambia al variare dell'età dei figli. Una volta scaduto il tempo di congedo la donna deciderà o meno se rientrare nel mercato del lavoro a seconda dell'offerta salariale che riceve, e rientrerà solo se, in un'ottica di lungo periodo, lo riterrà conveniente. La probabilità di riprendere a lavorare dopo il congedo obbligatorio risulterà quindi più alta per le donne con elevati livelli d'istruzione, per le quali il costo opportunità di restare fuori dal mercato del lavoro risulta maggiore, soprattutto nei paesi dell'Europa meridionale dove le politiche sociali sono meno generose. Al contrario – sostiene Pronzato – l'effetto di un più elevato reddito familiare è negativo (ovvero se il partner/marito ha elevato reddito la probabilità di rientro della donna è minore), ma non molto significativo in alcune nazioni.

Lalive e Zweimuller (2011<sup>26</sup>) stimano l'effetto della durata dei congedi di maternità sfruttando due cambiamenti di politica avvenuti in Austria negli anni '90 confrontando le storie lavorative di

Il congedo di maternità e il congedo parentale costituiscono un'importante forma di sostegno alle famiglie, per favorire il benessere fisico della madre e del bambino, ma anche per incentivare l'occupazione femminile aiutando le donne a conciliare lavoro e famiglia. Per questo ci si interroga sui possibili effetti di lunghi congedi di maternità, se puntare sulla flessibilità dei congedi e/o sulla condivisione degli stessi.

---

due gruppi di madri – che si differenziano esclusivamente per le differenti politiche esistenti nel momento in cui nasce il figlio<sup>27</sup>. In particolare, nell'esercizio di valutazione principale, un gruppo può rimanere in congedo fino al primo compleanno del figlio, mentre un altro fino al secondo compleanno, con la possibilità inoltre di continuare il congedo ininterrottamente in caso di nascita di un nuovo figlio. Il risultato principale di questo studio è che le madri che possono prolungare il congedo non solo hanno una probabilità significativamente superiore di avere un figlio negli anni successivi, ma soprattutto tendono a lavorare di più nel lungo termine.<sup>28</sup> Quindi, sostengono questi due studiosi, allungare i tempi di congedo o allargarli al padre, non è fattore di uscita della donna dal mondo del lavoro.

Secondo un altro studio (Haas 2003) il congedo parentale produce vari effetti, dato che contribuisce ad aumentare i tassi di natalità che contrastano il crescente numero di lavoratori in pensione: i bambini ben curati nella prima fase della loro vita avranno minori probabilità di soffrire problemi di salute che ricadrebbero poi a carico della società. Il congedo parentale può inoltre ridurre la disoccupazione mediante la formazione incrociata ed aiutare le persone ad affrontare le crescenti esigenze nella sfera lavorativa e privata.

La decisione di prendere un congedo parentale è anche e soprattutto una decisione interna alla famiglia che dipende da diversi fattori<sup>29</sup>. Se il tasso di compensazione (ovvero la percentuale di retribuzione che si riceve durante il congedo) è minimo, relativamente alle retribuzioni (di entrambi i genitori), la coppia potrebbe optare per un periodo di congedo più breve. Se il beneficio parentale è invece vantaggioso rispetto al reddito cui si rinuncia (cui deve essere aggiunto il potenziale costo di un asilo nido), un membro della coppia (nella maggior parte dei casi è la donna, in primis perché in media ha un reddito più basso del partner/marito) opterà, probabilmente, per la fruizione di periodi di congedo più lunghi. Logi-

sticamente, la decisione di chi e quanto prendere un congedo parentale, può essere assai complessa per i tanti fattori che entrano in gioco. Tuttavia il tasso di compensazione è un parametro importante da valutare, non da ultimo perché pesa sulla decisione, da parte degli uomini, di avvalersi di congedi genitoriali. Il perdurante differenziale retributivo tra uomini e donne porta la donna a chiedere il congedo per garantire alla famiglia una minor perdita reddituale. Oltre al tasso di compensazione, Moss<sup>30</sup> ha evidenziato alcune dimensioni che può assumere la flessibilità dei congedi parentali che i diversi paesi possono adottare, dimensioni che influenzano – con segni opposti – la scelta di chi prenderà il congedo e degli effetti che avrà tale scelta in particolare sull'occupazione femminile (Figura 10).

### 2.3

#### Trasferimenti monetari alle famiglie (assegni al nucleo familiare)

Nel corso della storia gli assegni familiari hanno conseguito finalità assai diverse. Introdotti intorno agli anni Trenta in alcuni paesi europei intendevano superare il concetto di “salario familiare” ai padri lavoratori, con l'obiettivo di supportare il mantenimento dei figli. La finalità iniziale era connessa, oltre che alla lotta alla povertà, all'incentivazione della natalità. L'Italia e la Spagna si caratterizzarono peculiarmente, e si caratterizzano ancor'oggi, per la concezione di “familiari dipendenti”: al capofamiglia era addebitata una responsabilità estesa verso tutti i familiari, non solo come supporto al costo dei figli. In Italia, concluso il periodo fascista, gli assegni persero la loro finalità demografica, mantenendo però intatta la loro natura di sostegno alle responsabilità familiari del lavoratore (maschio/padre).

Gli aiuti e le agevolazioni alle famiglie in Italia sono sempre meno. A parte l'introduzione del bonus bebè nel 2013, molti contributi comunali sono stati cancellati, e quindi i principali aiuti monetari statali alle famiglie sono attualmente i

- 26: Lalive R., Zwiemuller J. (2005), Parental Leave and Mothers' Careers: The Relative Importance of Job Protection and Cash Benefits, The Austrian Center for Labor Economics and the Analysis of the Welfare State, Johannes Kepler University Linz, Austria. NRN working papers No. 14–2011.
- 27: La valutazione avviene in un ambito quasi-sperimentale utilizzando la tecnica del regression discontinuity design.
- 28: Lalive R., Zwiemuller J. (2005), Does parental leave affect fertility and return-to-work? Evidence from a “true natural experiment”. Working Paper n. 242, Institute for Empirical Research in Economics, University of Zurich.
- 29: Con l'allungamento dell'età pensionabile in futuro sarà sempre più verosimile che anche nonne e nonni siano ancora occupati nel momento in cui avranno dei nipoti piccoli, per cui una nuova “frontiera” in tema di congedi potrebbe essere quella di **estendere il congedo parentale anche ai nonni, col c.d. “granny leave”**, che potrebbero ricomprendere il congedo non solo per curare nipoti in tenera età ma anche genitori e suoceri anziani e non più autosufficienti.
- 30: Moss, P. (ed.) (2011). International review of leave policies and related research 2011. [http://www.leavenetwork.org/fileadmin/Leavenetwork/Annual\\_reviews/Complete\\_review\\_2011.pdf](http://www.leavenetwork.org/fileadmin/Leavenetwork/Annual_reviews/Complete_review_2011.pdf)

**Figura 10****Le dimensioni della flessibilità dei congedi parentali secondo Moss**Fonte: Moss 2011  
© IPL 2015

Typologia	Caratteristiche
Durata e beneficio economico	Congedo può venir preso per brevi periodi e con elevate benefici economici, oppure per lunghi periodi con ridotti benefici economici.
Orario di lavoro durante il congedo	Congedo a tempo pieno o a part/time
Godimento	Congedo godibile in una unica soluzione o in più soluzioni
Trasferibilità	Congedo trasferibile ai nonni o ad altre persone (anche non parenti)
Limite di età del bambino	Congedo può venir preso entro una determinata età del bambino.
Contemporaneità	I genitori possono prendere il congedo anche contemporaneamente.
Altre forme di flessibilità	Come ad esempio congedi aggiuntivi in caso di nascite multiple.

seguenti (Figura 12).

Ad oggi gli assegni familiari in Europa occidentale hanno carattere “universale”; previsti per tutte le famiglie con figli sono finanziati attraverso la fiscalità generale e sono di eguale importo. In alcuni Paesi l’importo degli assegni è invece sottoposto al controllo dei mezzi o previsto per singole categorie occupazionali (come in Italia, ma anche in Portogallo e Spagna, che destinano l’assegno solo ad alcune categorie di famiglie a basso reddito). Inoltre l’assegno può variare a seconda dell’età e del numero dei figli (in Belgio e in Grecia ad es.). Confrontare gli importi degli assegni familiari corrisposti in diversi Paesi è un’operazione non facile e delicata. Se da una parte bisogna – infatti – tener conto del livello di benessere dei singoli Stati, dall’altra non si può dimenticare che il versamento di assegni non è che uno dei tanti strumenti a disposizione dei sistemi di compensazione degli oneri familiari (oltre al sistema fiscale, ai servizi per la prima infanzia, al sistema dell’istruzione, ai congedi parentali, tanto per citarne solo alcuni). Nonostante ciò abbiamo voluto riassumere gli importi e le regole degli assegni familiari in alcuni paesi europei, per fornire un quadro indicativo di quanto ogni Stato trasferisce in termini monetari alle famiglie con figli. Ai trasferimenti monetari statali, si sommano poi, in molte regioni europee, i contributi concessi dagli enti locali, spesso anche piuttosto corposi.

**2.4.****I servizi per la prima infanzia**

Oltre ai trasferimenti monetari le famiglie con figli piccoli possono venir sostenute dallo stato sociale mettendo loro a disposizione una serie di servizi, come ad esempio i “servizi per la prima infanzia”. Con questo termine intendiamo riferirci a una serie di servizi destinati ai bambini dalla nascita alla scuola dell’obbligo (di un’età quindi che varia dai 0 ai 3 anni, ma in alcuni stati europei arriva anche fino a 6 anni). A questi servizi sono stati attribuiti nomi diver-

**Figura 11**  
Evoluzione storica degli assegni familiari in Italia

Fonte: Saraceno 2013  
© IPL 2015

1988

Introduzione attuale assegno al nucleo familiare (con prova dei mezzi)



1995

Integrazione all'assegno per famiglie con almeno 3 figli minori



2007

Aumento degli assegni e coordinamento con le detrazioni per figli a carico

si; ogni nome, in ogni singola lingua, racchiude un particolare e ricco mix di tradizioni, valori e significati. Noi ci avvaliamo del termine più ampio e meno specifico di “servizi per la prima infanzia”, che non è associato a nessun paese o tradizione particolare, ivi comprendendo servizi quali nursery, asili nido, Tagesmutter, Kindergarten, scuole non obbligatorie, centri di accoglienza per i bambini o centri famiglia (cioè dove gli operatori dei centri famigliari lavorano come parte di un'organizzazione più ampia, come una rete, un ente o un Comune). Per la maggior parte di questi servizi i bambini trascorrono una parte o molto del loro tempo senza la presenza dei genitori; vi sono però anche servizi in cui alcuni, o la maggior parte dei genitori, rimangono con i loro figli (ad es. “Les Maisons vertes” in Francia o gli “spazi gioco” in Italia).

In alcuni paesi europei esistono dei “sistemi familistici” – come quello italiano o tedesco – in cui i nuclei familiari sono considerati centrali e responsabili primi del benessere degli individui – e sistemi (come quello scandi-

navo o francese) che puntano invece a sollevare le famiglie dagli oneri legati ai processi di cura. Al di là dei diversi modelli, comunque, quasi ovunque in Europa si registra di recente una crescita dell'offerta dei servizi in grado di coprire la domanda della fascia di bambini con meno di 3 anni, anche a seguito delle indicazioni comunitarie che hanno puntato in tal senso a raggiungere una quota di copertura del 30%<sup>31</sup>. Nel settore dei servizi per la fascia 0–2 anni – seguendo una più generale tendenza in atto nei sistemi di welfare occidentali – vanno crescendo forme miste di organizzazione e di gestione, che coinvolgono diverse istituzioni pubbliche, insieme ad attori privati e del terzo settore. Con riferimento ai maggiori Paesi europei, si va da casi – come in Francia, in Svezia o nella stessa Italia<sup>32</sup> – in cui il rilievo del settore pubblico rimane largamente dominante a situazioni, come nel Regno Unito, in cui al prevalente intervento pubblico si associa un notevole rilievo dei privati for profit (sia come società che sotto forma di libera professione); in Germania, invece, la maggioranza dei servizi per la prima infanzia è

31: Intesa come rapporto tra posti disponibili e bambini tra 0 e 3 anni di età, quota fissata come obiettivo da raggiungere nel 2010 dal Consiglio Europeo Straordinario di Lisbona (23–24 marzo 2000), nota come “Strategia di Lisbona”. La strategia di Lisbona è poi proseguita con la nuova strategia “UE 2020”.

32: In Italia il rilievo del settore pubblico sta declinando da un paio di decenni. Nel 2010, circa un terzo dei posti disponibili sono ormai erogati da strutture private, per due terzi gestite dal settore profit (raramente convenzionate col settore pubblico) e per un terzo da cooperative e associazioni (che per la quasi totalità gestiscono servizi pubblici messi a bando da enti pubblici).



**Figura 12**

**Principali trasferimenti monetari e agevolazioni alle famiglie in Italia – 2014**

Fonte: NISF  
© IPL 2015

Tipologia	Caratteristiche principali
Assegno per il nucleo familiare (ANF)	Assegno a favore di lavoratori dipendenti (anche quelli in cassa integrazione, disoccupazione, mobilità e in malattia), nonché di pensionati ex lavoratori dipendenti e ai parasubordinati iscritti alla gestione separata dei lavoratori autonomi. Viene calcolato a seconda la tipologia del nucleo familiare, del numero dei componenti il nucleo familiare e del reddito complessivo del nucleo stesso, con previsione di importi e fasce reddituali più favorevoli per situazioni di particolare disagio (esempio: nuclei monoparentali o con componenti inabili) <sup>33</sup> .
Assegni familiari	Ai coltivatori diretti, coloni e mezzadri, piccoli coltivatori diretti e titolari delle pensioni a carico delle gestioni speciali dei lavoratori autonomi (artigiani, commercianti, coltivatori diretti, coloni e mezzadri) spettano gli assegni familiari. Gli assegni familiari vengono corrisposti direttamente dall'Inps e ammontano a 8,18 € mensili ai coltivatori diretti, coloni, mezzadri per i figli ed equiparati, a 10,21 € mensili ai pensionati delle gestioni speciali per i lavoratori autonomi e ai piccoli coltivatori diretti per il coniuge e i figli ed equiparati.
Assegno per le famiglie numerose (dei Comuni)	Contributo riservato alle famiglie composte da cittadini residenti in Italia con almeno tre figli minori a carico con un reddito e patrimonio complessivi familiari non superiore a certi limiti. Per l'anno 2014 l'importo è pari in misura intera a 141,02 € mensili e viene erogato dal Comune di residenza. Per l'anno 2014 l'ISE non dev'essere superiore a 25.384,91 € per un nucleo di 5 componenti di cui almeno tre figli minori.
Assegno di maternità	Contributo spettante alle madri italiane o comunitarie residenti nel nostro Paese o extracomunitarie con carta di soggiorno che non abbiano percepito l'indennità di maternità dell'INPS o la retribuzione per il periodo di maternità. L'indicatore ISEE può avere un valore massimo di 311,27 € (ad es. i nuclei familiari composti da tre persone hanno un limite di reddito di 32.448,22 €). La domanda deve essere presentata al Comune di residenza entro sei mesi dalla nascita o dall'ingresso in famiglia del minore adottato/affidato.
Bonus bebè	Assegno di 300 € al mese – per un massimo di 6 mesi – per le mamme che decidono di rientrare al lavoro prima dell'anno di vita del bambino. La somma verrà erogata ogni mese ad avvenuto pagamento dell'asilo nido frequentato dal bambino o della baby-sitter (che può essere pagata con i voucher del lavoro occasionale); il contributo viene erogato sulla base del reddito <sup>34</sup> .
Fondo nuovi nati	Inizialmente rivolto a chi è diventato genitore nel triennio 2009–2011 il fondo è stato prorogato a tutto il 2014. Consiste in un prestito a tasso agevolato (scontato del 50% rispetto al tasso medio offerto dalle banche) per un massimo di 5.000 € presso le banche che hanno aderito all'iniziativa. Il prestito è restituibile in cinque anni <sup>35</sup> .
Sospensione del mutuo per famiglie in difficoltà	Le famiglie in difficoltà possono, in base ad un accordo firmato tra consumatori e ABI, chiedere la sospensione delle rate del mutuo per almeno 12 mesi. La misura vale per i mutui le cui rate siano state pagate per almeno 24 mesi e che non abbiano più di 3 rate scadute non pagate <sup>36</sup> .

33: L'importo dell'assegno è pubblicato annualmente dall'Inps in tabelle di validità dal 1° luglio di ogni anno al 30 giugno dell'anno seguente. In Alto Adige nel 2011 ne hanno beneficiato 24.715 nuclei familiari, con un importo medio annuo di 125,25 € (media italiana di 121,19 €). L'INPS stima che il reddito medio lordo annuo dei nuclei familiari che ricevono gli ANF corrisponde a 23.941 € a livello italiano e a 28.937 € in provincia di Bolzano (32.003 € se il richiedente è uomo, 22.200 € se il richiedente è una donna).

34: Non è ancora stata confermata l'erogazione del contributo 2014 per babysitter e asilo nido. In caso affermativo, il bando è previsto nei mesi di giugno/luglio 2014.

35: Il Fondo per i nuovi nati è attualmente previsto, per tutto l'anno 2014, dalla Legge di stabilità (legge 27 dicembre 2013, n. 147- articolo 1 comma 201). Il Fondo suddetto annulla, con effetto dal 1 gennaio 2014, il precedente Fondo per il credito per i nuovi nati istituito con D.L. 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla Legge 28 gennaio 2009, n. 2.

36: Il 27 aprile 2013 è stata riavviata l'operatività del **Fondo di solidarietà per l'acquisto della prima casa** (di cui all'art. 2 comma 475 e successivi della legge n. 244 del 2007). Il Fondo consente ai mutuatari, con un reddito ISEE non superiore a 30.000 €, di presentare alla banca che ha erogato il mutuo per l'acquisto della prima casa, di importo non superiore a 250.000 €, la richiesta di sospensione del pagamento dell'intera rata fino ad un massimo di due volte, per complessivi 18 mesi, al verificarsi dei seguenti eventi occorsi negli ultimi 3 anni: morte, handicap grave o condizione di non autosufficienza, perdita del posto di lavoro a tempo determinato o indeterminato o dei rapporti lavorativi di cui all'art. 409 del CPC.

37: Il reddito complessivo del nucleo familiare deve essere composto, per almeno il 70%, da reddito derivante da lavoro dipendente ed assimilato.



Figura 13

Assegni familiari in vari paesi europei  
(dati al 01.07.2013)

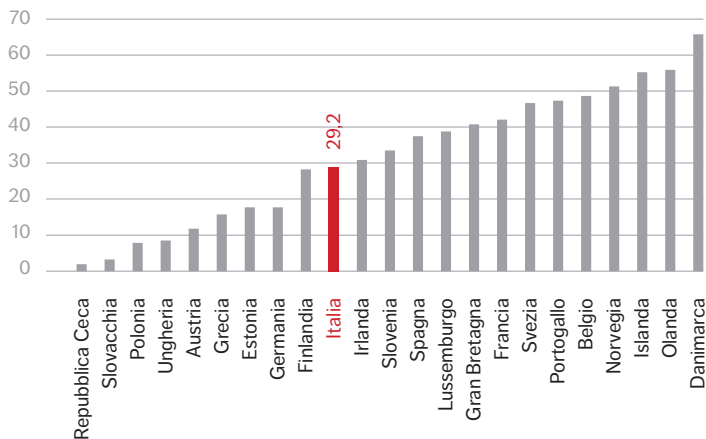
© IPL 2015

Paese	Limiti di età	Importi mensili
Italia	18 anni Illimitata (infermità grave) Da 18 a 21 anni (se studenti o apprendisti, purché facenti parte di nuclei familiari con almeno 4 figli tutti di età inferiore ai 26 anni).	In funzione del reddito <sup>37</sup> e del numero di figli Importo medio (2011): 121,19 €
Austria	18 anni 21 anni (disoccupazione) 24 anni (formazione, studio) Illimitata (incapacità al lavoro)	105,40 € per i figli al di sotto dei 3 anni 112,70 € per i figli tra 3 e 10 anni 130,90 € per i figli tra 10 e 18 anni 152,70 € dopo i 19 anni  Senza condizioni di attività o reddito
Germania	18 anni 21 anni (disoccupazione) 25 anni (formazione, studio) Illimitata (invalidità grave insorta prima dei 25 anni)	184 € per il primo figlio 184 € per il secondo figlio 190 € per il terzo figlio 215 € per ogni figlio a partire dal quarto  Senza condizioni di attività o reddito
Francia	20 anni (a condizione che il giovane non guadagni più del 55% del SMIC – salaire minimum de croissance)	129,21 € per 2 figli 294,77 € per 3 figli 460,32 € per 4 figli 625,87 € per 5 figli 791,42 € per 6 figli 165,55 € per ogni ulteriore figlio  Importi aumentati in base all'età, senza condizioni di attività e reddito
Belgio	18 anni 21 anni (disabilità) 25 anni (formazione e studio)	90,28 € per il primo figlio, 167,05 € per il secondo figlio, 249,41 € dal terzo figlio in poi  Importi aumentati all'aumentare dell'età e per genitori single, senza condizioni di reddito o attività
Portogallo	16 anni 18, 21 o 24 anni (formazione e studio) 24 anni (disabili)	Ammontare dell'assegno stabilito in base al reddito, al numero di figli e all'età (indicativamente da 26,54 € a 140,76 € per il primo figlio a seconda del reddito).
Spagna	18 anni, senza limite di età per disabili	24,25 € per figlio (83,33 € per figlio disabile)  Limite massimo di reddito sopra il quale non si riceve nulla
Grecia	18 anni 22 anni (formazione e studio)	8,22 € per un figlio, 24,65 € per due figli, 55,47 € per tre figli  Con importi man mano crescenti per ulteriori figli, senza condizione di reddito.

Figura 14

Tasso di copertura dei servizi per la prima infanzia in Europa – %

Fonte: Dati OECD (Indagine EU-SILC e dati amministrativi per la Germania)  
© IPL 2015



gestita dal terzo settore, con una quasi totale assenza dei privati profit.

Il tasso di copertura, ovvero il rapporto tra totale posti disponibili e numero di bambini nella fascia d'età 0-3 anni varia molto, dal 2-3% della Repubblica Ceca e della Slovacchia al 29,2% in Italia, per superare il 50% in paesi quali Norvegia, Islanda, Olanda e Danimarca.

In Italia si registrano forti sperequazioni territoriali rispetto alla diffusione dei servizi per la prima infanzia. I dati a livello locale mostrano che il 62,8% dei Comuni altoatesini ha almeno una struttura per la prima infanzia, e le famiglie che vivono in un Comune con una struttura sono il 66% del totale, con una copertura territoriale decisamente superiore alla media nazionale. Come si vede le Regioni del Nord Italia e alcune del Centro hanno un'ampia offerta, per cui in Emilia Romagna quasi un bambino ogni tre ha un posto in una struttura per la prima infanzia (pubblica o convenzionata col pubbli-

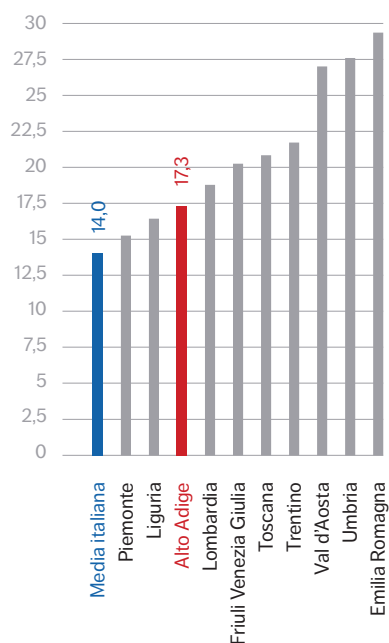
co). Col 17,3% l'Alto Adige si pone sopra la media italiana ferma al 14,0%.

Di recente è stato pubblicato un interessante studio scritto a sei mani (Brilli/Del Boca/Pronzato<sup>38</sup>) che cercava di capire gli effetti della disponibilità di servizi pubblici per la prima infanzia sullo status lavorativo delle madri e sui risultati scolastici dei bambini. Ebbene l'evidenza dei dati raccolti mostra una relazione positiva tra disponibilità di asili nido pubblici sia sull'occupazione delle madri che sui risultati nei test linguistici dei bambini. I servizi per la prima infanzia, infatti da un lato supportano le madri nel partecipare al mercato del lavoro, dall'altro contribuiscono allo sviluppo cognitivo e non-cognitivo dei bambini, permettendo alla società nel suo complesso di "accumulare" capitale umano. Alcune ricerche mostrano però come molte donne scelgono di uscire volontariamente dal mondo del lavoro, nonostante la presenza capillare di servizi per l'infanzia. Una recente ricerca locale<sup>39</sup> rileva che tale scelta potrebbe scaturire da una "cultura dell'auto-ad-

Figura 15

Tasso di copertura dei servizi per la prima infanzia nelle regioni italiane – %

Fonte: Dati ISTAT  
© IPL 2015



In Italia si registrano forti sperequazioni territoriali rispetto alla diffusione dei servizi per la prima infanzia. Con un tasso di copertura del 17,3% l'Alto Adige si pone sopra la media italiana ferma al 14,0%.<sup>40</sup>

I servizi per la prima infanzia, infatti da un lato supportano le madri nel partecipare al mercato del lavoro, dall'altro contribuiscono allo sviluppo cognitivo e non-cognitivo dei bambini, permettendo alla società nel suo complesso di "accumulare" capitale umano.

dossamento" dei carichi di cura, per cui è la madre a doversi occupare del bambino nei suoi primi anni di vita con conseguenti sensi di colpa in caso contrario. Gli stessi congedi paterni sembrano non essere promossi dalle madri stesse, che talvolta faticano a delegare i compiti di cura, pur essendone eccessivamente caricate. Le politiche per la famiglia vanno quindi a scontrarsi (o integrarsi) a preconcetti culturali che spesso interferiscono sulle azioni e sulle proposte politiche. Inoltre sono recenti (inizio del '900) lo sviluppo e l'interesse per l'educazione della prima infanzia, ed è ancora attuale la concezione dei servizi prescolastici come strutture di cura e assistenza piuttosto che come centri di educazione e socializzazione<sup>41</sup>.

38: Brilli Y., Del Boca D., Pronzato C.D. (2013), Does child care availability play a role in maternal employment and children's development? Evidence from Italy.

39: Synergia (2014), Reinserimento delle donne espulse dal mercato del lavoro e azioni di gender mainstreaming, Ricerca finanziata dal Fondo sociale europeo, Bolzano.

40: Indice si riferisce al numero di utenti di servizi pubblici per 100 residenti di 0-2 anni nell'anno scolastico 2010/2011. Nell'interpretare questo grafico bisogna comunque tenere in considerazione che il dato rilevato dall'ISTAT include solo i servizi pubblici (o sostenuti dal pubblico) e dunque sottostima la diffusione effettiva laddove non ricomprende i servizi offerti unicamente dai privati.

41: Per un approfondimento leggasì: Vogliotti S. (2013), I servizi per la prima infanzia in Alto Adige, Caso di studio – cooperativa Casa Bimbo, stampa in proprio. Rapporto scaricabile dal sito [www.afi-ipl.org](http://www.afi-ipl.org).

# Politiche familiari italiane: alcune buone prassi regionali

A partire dal 1989 quasi tutte le regioni italiane hanno approvato leggi di promozione delle politiche familiari. Osservando il panorama italiano abbiamo quindi colto spunti interessanti affacciandoci ad alcune regioni, laddove a livello locale si riscontrano le maggiori innovazioni. In questo contesto abbiamo voluto cercare delle buone pratiche, intendendo come “buona pratica”: un’azione positiva, una metodologia di intervento o una modalità di relazione capace di produrre o favorire il miglioramento delle condizioni di vita delle famiglie.

Spesso si dice che la famiglia italiana rappresenta il vero ammortizzatore sociale. In Italia infatti, l’assenza di un corpus legislativo e normativo unitario in materia di politiche familiari, è stata bilanciata dalla forte presenza della famiglia, intesa come mediatrice di diritti e fornitrice di risorse. Nell’affidare alla solidarietà familiare il compito di promuovere e sostenere i propri membri, lo Stato prevede la presenza di una precisa tipologia di famiglia (padre, madre e figli) che possa ricoprire tale ruolo. L’individuo in situazione di difficoltà ha il diritto di chiedere ai genitori o a parenti stretti di provvedere al suo sostentamento. Culturalmente il ricorso al sostegno pubblico viene percepito più stigmatizzante rispetto al sostegno della famiglia. Oggi, alla luce delle nuove forme di unione (coppie senza figli, genitori singoli con figli a carico, coppie omosessuali) che si sostituiscono al vecchio concetto di famiglia non è più possibile delegare totalmente tale funzione. Il supporto di regolamentazione sociale non solo alleggerisce il singolo, ma permette all’individuo di sentirsi parte di una collettività che lo sostiene

e che ne riconosce e valorizza le scelte individuali.

## 3.1 Il decentramento: la competenza diventa locale

Osservando il panorama istituzionale sono le istituzioni di prossimità quelle più efficaci ed efficienti nella capacità di risposta ai problemi connessi alla famiglia. Le politiche familiari non si esauriscono nelle politiche sociali, ma comprendono tutti gli aspetti della vita (scuola, educazione e formazione, arredo urbano, tariffe, tasse, trasporti, qualità della vita, sicurezza, salute, ecc.); E’ necessario quindi coordinare gli interventi dei diversi enti locali, oltre che dal privato e dal privato sociale.

Negli anni Settanta sono state create le Regioni e solo nel 1990, con la legge n. 142, è stata sostituita la normativa che disciplinava Comuni e Province, risalente al 1934. Negli anni Novanta il tema del decentramento<sup>42</sup> è stato al centro del dibattito politico istituzionale e si è andato

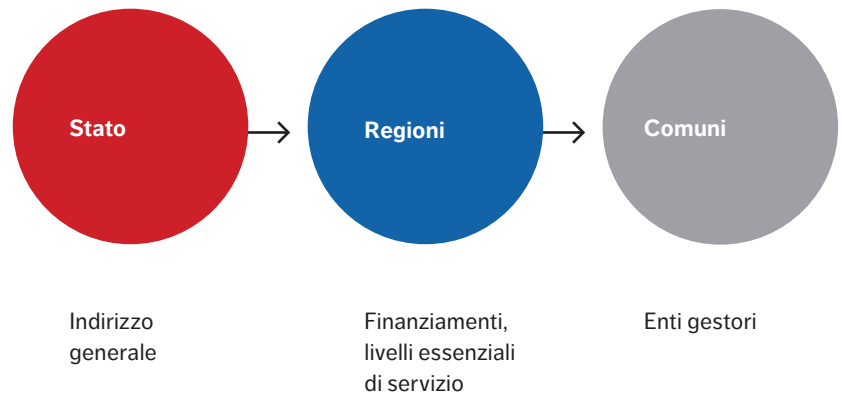
concretizzando con riferimento a significativi processi di riforma della Pubblica Amministrazione<sup>43</sup>, mediante i quali lo Stato ha provveduto a conferire ulteriori funzioni e compiti amministrativi alle Regioni e agli Enti locali. Nel 2001, infine, la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n.3, confermata dal referendum popolare, ha modificato il titolo V della parte seconda della Costituzione, configurando la Repubblica italiana come Stato federale. Si è trattato di un processo connesso all’evoluzione della politica comunitaria, che ha preso impulso dal progressivo affermarsi del principio di sussidiarietà (previsto nel Trattato di Maastricht sull’Unione Europea del 1992)<sup>44</sup>. La finalità insita in tale principio, inteso in senso verticale ed orizzontale, mirava all’avvicinamento dell’amministrazione ai cittadini, alle imprese e ai sistemi produttivi territoriali, mediante l’apertura ad esperienze di autogoverno dei sistemi territoriali.

Le autonomie locali minori (Province e Comuni) rappresentano quindi punti di raccordo necessari per l’azione amministrativa governativa ed in quanto tali

Non si possono comprendere l'identità, la conformazione e l'evoluzione della famiglia se non si considerano adeguatamente le caratteristiche del contesto territoriale nel quale la famiglia agisce.<sup>45</sup>

**Figura 16**  
Il decentramento in Italia

© IPL 2015



rivestono un ruolo chiave nella ramificazione periferica della pubblica amministrazione c.d. indiretta dello Stato.

Il Consiglio dei Ministri ha approvato nel 2012 il primo Piano nazionale per la Famiglia del Governo italiano elaborato dall'Osservatorio nazionale sulla Famiglia<sup>46</sup>. Tale strumento si presenta come innovativo, strategico e organico nel sistema delle politiche familiari e si articola seguendo tali valori (Figura 17).

### 3.2

#### Alcune buone prassi regionali

A partire dal 1989 quasi tutte le regioni italiane hanno approvato leggi di promozione delle politiche familiari. Osservando il panorama italiano abbiamo quindi colto spunti interessanti affacciandoci ad alcune regioni, laddove a livello locale si riscontrano le maggiori innovazioni. In Italia registriamo una differenza rilevante tra Nord e Sud, riconfermando anche a livello geografico l'aspetto frammentato e poco omogeneo delle politiche per la famiglia ri-

scontrato a livello normativo, mentre l'individuazione di punti di forza e opportunità può produrre elementi di riflessione per le tante amministrazioni che oggi stanno avviando analoghi ripensamenti.

In questo contesto abbiamo voluto cercare delle buone pratiche, intendendo come "buona pratica": un'azione positiva, una metodologia di intervento o una modalità di relazione capace di produrre o favorire il miglioramento delle condizioni di vita delle famiglie. Il panorama di interventi pro-family è vasto e spesso di difficile categorizzazione, ed un'azione si dimostra efficace ed efficiente se determinata anzitutto dal fatto che i mezzi, le metodologie e gli obiettivi dell'intervento siano adeguati al problema da risolvere, ma anche congrui l'uno rispetto all'altro. Tra i molteplici ambiti in cui si possono esprimere le azioni e gli interventi per la famiglia, abbiamo scelto tre ambiti ampi ma specifici, stringendo il campo attorno alla famiglia con figli in età pre-scolare.

42: Quando si parla di decentramento ci si riferisce al trasferimento di funzioni legislative o amministrative dallo Stato alle Regioni.

43: Riforma delle autonomie locali, realizzata con la l. n. 142/90 su Comuni e Province, per culminare nella legge n. 59/97 (cosiddetta legge Bassanini) e nei relativi decreti legislativi attuativi (vedi, in particolare, il decreto legislativo n. 469/97 e il decreto legislativo n. 112/98).

44: In base alla legge n.142, i Comuni e le Province hanno il potere di darsi uno Statuto, sulla base dei principi generali fissati da una legge dello Stato. Inoltre si è stabilito che gli atti compiuti dai Comuni e dalle Province possono essere eseguiti senza essere stati sottoposti ad alcun controllo preventivo (come invece avveniva prima), con l'eccezione di alcuni tra gli atti più importanti (ad esempio, gli Statuti).

45: Cit. da "Federalismo familiare Regioni e territori alla ricerca di una bussola per la famiglia" La ricerca è stata realizzata dal Gruppo di direzione Cisl ed Fnp e dall'Aretès curata da Gianpietro Cavazza, Giovanni Bursi ed Elena Frascaroli.

46: Elaborato dall'Osservatorio nazionale sulla Famiglia su proposta del Comitato tecnico- scientifico. Maggiori informazioni sul sito dell'Osservatorio: <http://www.osservatorionazionalefamiglie.it>.

### Figura 17

#### I valori a cui si ispira il primo “Piano nazionale per la famiglia” in Italia

Fonte: Osservatorio nazionale sulla famiglia  
© IPL 2015

Equità economica (fiscalità generale, tributi locali, revisione dell'Isee)

Politiche abitative per la famiglia

Cura familiare (servizi prima infanzia, congedi, tempi di cura e interventi sulla disabilità)

Alleanze locali per le famigli e monitoraggio delle politiche familiari

Pari opportunità e conciliazione

Privato sociale, terzo settore e reti associative

Servizi consultoriali

### 3.2.1 Il “Trentino territorio amico della famiglia”

Grazie alla diffusione di informazioni, alla presentazione delle iniziative e delle risorse disponibili, nonché alla creazione di rete di relazione tra utenti e attori sociali, il territorio locale concretizza i suoi intenti e rafforza la capillarità e la funzionalità dei suoi interventi. Tale modalità di “comunicazione circolare” è attuata in particolare in Trentino. Nel 2004 nasce l’idea del “Trentino - Territorio Amico della Famiglia” col primo Piano in materia di politiche familiari; ad esso faranno seguito due diversi Dossier delle politiche familiari, un ulteriore Piano in materia di politiche familiari, la nascita del marchio “Family in Trentino”, lo sviluppo del Family Audit, l’apertura dello “Sportello Famiglia”, la predisposizione di un fondo speciale per le politiche familiari nonché l’avvio di un percorso di accoglienza familiare. Dopo cinque anni di monitoraggio e sperimentazione, la Provincia Autonoma di Trento compie il primo passo per sistematizzare le proprie politiche fa-

miliari, redigendo il Libro Bianco sulle politiche familiari e per la natalità, approvato dalla Giunta provinciale trentina il 10 luglio 2009, che assume un ruolo decisivo nella “messa a regime” delle politiche familiari e per la natalità. La “spinta” che ha dato il via al progetto di politiche familiari in Trentino è stata la crisi demografica e la provincia autonoma ha scelto come strada per affrontare la tematica la valorizzazione del ruolo della famiglia nella società e il coinvolgimento di tale attore nelle diverse politiche settoriali. È quella che Orlandini definisce “la via culturalista” per cui il c.d. “sistema-Trentino” crea prassi quotidiane family-friendly e questo aiuta la famiglia a svolgere al meglio le proprie funzioni (economica, riproduttiva, sociale, valoriale<sup>47</sup>).

Nel marzo 2011 è poi stata approvata la legge provinciale “Sistema integrato delle politiche strutturali per la promozione del benessere familiare e della natalità”<sup>48</sup>, che ha fornito una “cornice” entro cui tutte le sperimentazioni messe in campo in Trentino han potuto assumere una prospettiva di lunga durata.

Nello stesso anno nasce l’Agenzia per la famiglia<sup>49</sup>, che persegue le seguenti finalità:

- Realizzazione degli interventi previsti dalla legge provinciale 1/2011 sul benessere familiare
- Cura delle azioni a sostegno della natalità
- Gestione degli standard famiglia (marchio Family in Trentino, Esercizio amico della famiglia e Audit Famiglia e Lavoro) a livello provinciale e sovra provinciale
- Attuazione degli interventi inerenti le politiche a sostegno dei giovani
- Attuazione delle azioni a favore della promozione delle pari opportunità, garantendo il supporto all’attività della Commissione provinciale pari opportunità e della Consigliera di parità
- Cura degli interventi di sostegno alle attività sportive, con particolare riferimento alla promozione delle stesse nel mondo giovanile

Pierpaolo Donati:

Le politiche per la famiglia si sono orientate sempre più ad essere politiche locali. La svolta è collocabile nel passaggio dagli anni Novanta ad oggi.

**Figura 18**

**“Best Practice” nelle politiche familiari in alcune Regioni, Comuni e territori**

© IPL 2015

**1 – Reti di relazioni e diffusione di informazioni**

territorio amico della famiglia (Trentino), la Scuola per genitori (Emilia Romagna), i tempi per la famiglia (Pesaro)

**2 – Conciliazione famiglia-lavoro**

i congedi paterni (Piemonte), il Piano C (Milano), il voucher per baby sitter e badanti (Val d'Aosta)

**3 – Aziende family friendly**

le aziende amiche della famiglia (Lombardia), il Family audit (Trentino e nazionale)



47: Orlandini M., (2011), La territorializzazione delle politiche per la famiglia. Uno studio di caso: il "Trentino territorio amico della famiglia", Working paper dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia, scaricabile dal sito: [http://www.politichefamiglia.it/media/74067/oss\\_orlandini\\_finale.pdf](http://www.politichefamiglia.it/media/74067/oss_orlandini_finale.pdf)

48: L.P. 3/ 2011, n.1 "sistema integrato delle politiche strutturali per la promozione del benessere familiare e della natalità".

49: Agenzia istituita con legge provinciale, L.P. 1/2011



— Promozione del servizio civile e gestione delle connesse attività amministrative

— Attuazione di ogni altro intervento che le è affidato dalla Giunta provinciale

In Provincia di Trento si stanno anche realizzando le prime esperienze di alleanze locali attraverso i “Distretti Famiglia”<sup>50</sup>, definiti come “circuito economico e culturale a base locale, all’interno del quale attori diversi per ambiti di attività e finalità operano con l’obiettivo di promuovere e valorizzare la famiglia con figli”. Il Distretto diventa dimensione di aggregazione di relazioni e risorse, permettendo di implementare processi di responsabilità territoriale<sup>51</sup>.

### 3.2.2 L’Emilia Romagna e la “scuola per genitori”

La regione Emilia Romagna, che si caratterizza da sempre per l’attenzione e la cura ai servizi per la prima infanzia, realizza sul territorio iniziative che mettono le famiglie e i figli al centro dell’attenzione, stimolando il dialogo e accompagnando madri e padri nel sempre più difficile ruolo di educatori. Questo intento si realizza – tra il resto – nella “Scuola per genitori” di Confartigianato Impresa Famiglia<sup>52</sup> che, sotto la direzione scientifica di Paolo Crepet, promuove incontri rivolti ai genitori per parlare di regole e affettività, emozioni e apprendimento, conflitti e valorizzazione del talento, e tante altre tematiche legate al ruolo di genitore, grazie agli interventi di qualificati psicologi e psicoterapeuti. Considerando il contesto sociale in rapido cambiamento, cresce da parte delle famiglie la domanda di assistenza, consulenza e confronto su tematiche sociali e psicologiche relative al rapporto tra genitori e figli. La scuola per genitori vuole dare un sostegno e risposte in tal senso. Segnaliamo, inoltre, la presenza capillare sul territorio emiliano dei Centri per le Famiglie<sup>53</sup>, agenzie comunali che propongono servizi informativi e di orientamento per le famiglie con bambini e interventi di

supporto alla genitorialità, promossi e sostenuti dalla Regione Emilia-Romagna, che li ha istituiti già nel 1989.<sup>54</sup>

### 3.2.3 Pesaro e i tempi per la famiglia

Nel comune di Pesaro per conciliare i tempi di vita e lavoro è stato articolato il progetto “Facciamo spazio alla famiglia-Life”, che propone la creazione o il potenziamento di servizi all’infanzia e alla famiglia, ritenendoli soluzioni capaci di migliorare la vita delle persone, rendendo maggiormente compatibili tra loro i tempi del lavoro, della cura familiare e del tempo libero, ampliando il sostegno alle funzioni genitoriali, alle pari opportunità, al lavoro e alle politiche familiari in generale. Obiettivo del progetto sono dunque le famiglie, con i molteplici e differenti bisogni che esse esprimono per la missione fondamentale di cura ed educazione che esse hanno, in primo luogo nei riguardi della prima infanzia, missione, spesso in conflitto con le esigenze dell’attività lavorativa e con quelle di uno spazio dedicato alle necessità individuali.

### 3.2.4 Il Piemonte e la “missione possibile” dei papà

Il tema della conciliazione tra vita familiare e lavorativa fa emergere con forza la necessità di rafforzare strumenti in grado di consentire anche alla componente femminile di uscire dalla situazione di marginalità lavorativa in cui versa, riconoscendo in tali azioni un indicatore di “maturità sociale”. In Italia, la finalità di integrare e armonizzare la vita familiare e lavorativa risulta necessaria, innanzitutto, a livello culturale e sociale, per potersi poi attuare e concretizzare in modo efficace.

Quali sono i territori italiani in cui si “concilia” maggiormente? Sicuramente va citato il Piemonte: è stato battezzato “Insieme a papà – Missione possibile”<sup>55</sup> il progetto varato dalla Regione Piemonte e sostenuto dal Dipartimento

50: Al 31.12.12 erano stati attivati in Trentino 8 distretti famiglia con quasi 200 associazioni. Attualmente i distretti sono 10, ultimi nati nel 2013 quelli della Valle dei laghi e degli Altopiani cimbri.

51: Per ulteriori approfondimenti del modello trentino, vedasi Malfer L., Gagliarducci F., a cura di (2013), Festival della Famiglia di Trento. Crisi economica e programmazione delle politiche familiari, Franco Angeli.

52: [www.impresafamiglia.it/](http://www.impresafamiglia.it/)

53: In particolare i Centri per le Famiglie offrono:  
— Informazioni sui servizi, le risorse e le opportunità, istituzionali e informali (educative, sociali, sanitarie, scolastiche e del tempo libero) che il territorio offre a bambini e famiglie, attraverso il progetto Informafamiglie bambini che comprende la rete degli Sportelli informativi e il sito.

— Servizi e iniziative di supporto ai genitori, anche attraverso la realizzazione di gruppi, corsi e incontri con esperti, servizi di consulenza e sostegno mirati ai diversi problemi delle famiglie.

— Mediazione Familiare a favore di coppie di genitori in fase di separazione o divorzio, per superare conflitti e recuperare un rapporto positivo nell’interesse dei figli.

— Forme innovative di aiuto economico alle famiglie, come i Prestiti sull’Onore per genitori in temporanea difficoltà economica e i progetti di conciliazione per i genitori che lavorano e che desiderano stare più tempo accanto ai propri bambini.

— Iniziative di promozione del volontariato familiare, dell’affido e dell’adozione, in collaborazione con le associazioni impegnate a creare una reale cultura dell’accoglienza nelle città.

— Partecipazione a progetti che promuovono maggiori rapporti e solidarietà tra le generazioni ed esperienze di auto e mutuo-aiuto in gestione, in collaborazione con i servizi comunali per la prima infanzia, di Centri per bambini e genitori finalizzati all’aggregazione dei genitori, alla socializzazione delle famiglie e all’educazione dei bambini.

54: Centri istituiti con legge regionale n. 27/89: “Norme per la realizzazione di politiche di sostegno alle scelte di procreazione ed agli impegni di cura verso i figli”.

55: Stando alle informazioni disponibili l’ultimo bando “Insieme a papà” è scaduto il 31 marzo 2014. Per il 2014 la spesa stanziata nel bilancio regionale per questo progetto è di 10.000 €. Grazie a tale incentivo (che si somma alla percentuale di stipendio concessa dall’Inps per il congedo parentale) sono più di 200 i papà piemontesi che finora hanno deciso di occuparsi a tempo pieno dei neonati. Il progetto è ormai diventato un modello da copiare. Il Piemonte, dopo due anni di sperimentazione, ha quindi aperto un nuovo bando con scadenza al 30 giugno 2015, salvo precedente esaurimento delle risorse o proroga dei termini.

56: Secondo l’assessore regionale alle Pari Opportunità, Giovanna Quaglia “dati alla mano, in Italia sono 800.000 le donne escluse dal mondo del lavoro per la nascita di un figlio. In media, il 15% smette di lavorare, ma la percentuale nel nord-ovest del Paese tocca il 18%. Il coinvolgimento dei padri rappresenta una misura innovativa perché le responsabilità genitoriali siano pienamente condivise all’interno delle famiglie piemontesi”.

57: <http://www.pianoc.it/>

58: Riccarda Zezza, CEO di Piano C

59: [http://www.regione.vda.it/servsociali/evidenze/voucher\\_conciliazione\\_i.asp](http://www.regione.vda.it/servsociali/evidenze/voucher_conciliazione_i.asp)

60: [www.provincia.arezze.it](http://www.provincia.arezze.it)

61: <http://www.edenred.it/welfare-aziendale-tra-opportunita-e-rischi/>

62: <http://www.secondowelfare.it>



Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Una buona pratica a sostegno del lavoro femminile e della famiglia che prevede contributi economici ai padri che si avvalgono del congedo parentale entro il primo anno di vita del figlio. Trattasi di un accordo tra Inps e Regione Piemonte che mira a favorire la conciliazione lavoro-famiglia e soprattutto il rientro al lavoro delle mamme, ovvero ad evitare che le mamme rinuncino alla carriera professionale<sup>56</sup> con l'erogazione ai padri lavoratori dipendenti del settore privato, che si avvalgono del congedo parentale, di un contributo economico pari a 400 € mensili, che salgono a 450 € per i mesi consecutivi al terzo, qualora il papà fruisca di un periodo di astensione facoltativa dal lavoro superiore ai tre mesi consecutivi per sette mesi al massimo. Il sussidio non è imponibile e può essere erogato soltanto per mesi solari interi, non per frazioni di essi.

### 3.2.5

#### Milano e il nuovo modo di lavorare col "Piano C"

A Milano evidenziamo l'iniziativa: Piano C<sup>57</sup>: nasce alla fine del 2012 a Milano come il primo spazio nato per far incontrare donne e lavoro. Lanciato come una realtà di coworking e servizi per donne e papà. Un luogo fisico dove "avvengono cose" e si allacciano relazioni in ambito professionale: vi transitano professionisti, aziende e istituzioni; lo spazio prevede innovativi servizi: Salvatempo® e l'area Cobaby® (uno spazio custodito da un'educatrice professionista per bambini dai 0 ai 12 anni). Il progetto incarna un nuovo modo di "vivere la conciliazione": "Per coglierla non serve trasformare le donne in modo che "stiano comode" nel modello maschile di lavoro: bisogna invece rendere l'economia abbastanza flessibile e dinamica da fare spazio a nuove forme di organizzazione e a nuove espressioni di leadership, bisogna accogliere, valorizzare, celebrare questo cambiamento. Piano C è un modo nuovo di lavorare"<sup>58</sup>.

### 3.2.6

#### I voucher per la cura in val D'Aosta e in provincia di Arezzo

Tra le tante iniziative applicabili vi sono anche i voucher, ovvero buoni spendibili per l'acquisto di servizi alla persona pubblici e privati, mediante il quale viene autorizzato il rimborso delle spese sostenute e regolarmente documentate.

Una formula efficace di conciliazione è rappresentata dai voucher per badanti, baby sitter e assistenti dei disabili: in Val d'Aosta<sup>59</sup> dal 2011 un contributo economico che permette ai cittadini, in particolare alle donne, di conciliare i tempi di vita e di lavoro servendosi dell'aiuto di persone di fiducia per l'assistenza ai bambini (fino ai 13 anni), disabili o anziani presenti nel nucleo familiare. L'obiettivo prioritario del progetto è quello di favorire l'accesso a servizi di assistenza alla persona ai cittadini che non riescono a conciliare vita lavorativa e incombenze familiari. L'intervento è finanziato con risorse della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Pari opportunità, e interessa l'intera regione.

La Provincia di Arezzo promuove l'occupazione femminile avviando un nuovo progetto volto a favorire la permanenza delle lavoratrici madri nel mercato del lavoro: il bando "Mary Poppins", infatti, mette a disposizione voucher spendibili in servizi di cura per i minori richiedibili dalle donne occupate e ivi residenti con figli di età inferiore a 13 anni<sup>60</sup>.

### 3.2.7

#### Il welfare aziendale in Lombardia

In uno scenario caratterizzato dall'attuale crisi economica, in cui cresce il bisogno di strumenti di conciliazione famiglia-lavoro e la flessibilità nelle forme e nei tempi di lavoro, si inserisce il welfare aziendale, inteso nella sua forma più concreta e su misura per le aziende italiane che tendono sempre più a soddisfare i bisogni primari dei propri dipen-

denti, per supportarli nella vita di tutti i giorni. Adottare misure di conciliazione ha ricadute positive sulla realtà lavorativa e le iniziative di welfare aziendale generano un miglioramento del grado di soddisfazione del personale interno, un maggiore senso di appartenenza all'azienda ed un aumento del clima aziendale.

I risultati di uno studio effettuato nel 2013 dall'Osservatorio Edenred-Doxa<sup>61</sup>, ha evidenziato quali sono i servizi più utilizzati dai lavoratori italiani: al primo posto i benefit alimentari (90%), le agevolazioni sul lavoro (76%), l'assistenza medica e burocratica (70%), i servizi di conciliazione lavoro-vita (56%), le agevolazioni per il tempo libero (55%), i servizi per la mobilità (40%) e i servizi di assistenza per la famiglia (39%). Esistono poi altre tipologie di benefit secondari di cui lavoratori vorrebbero usufruire, tra questi: il telelavoro, i servizi di trasporto da e per il luogo di lavoro e i servizi per l'infanzia, che al momento vengono erogati dalle aziende solo in misura minore. Il vantaggio è riconoscibile anche a livello aziendale, quantificato nel medio-lungo periodo: un investimento in capitale umano che ha bisogno di una diffusione ampia e puntuale. In Lombardia: circa 210.000 lavoratori dipendenti partecipano ad un accordo che contiene importanti novità: più flessibilità degli orari, istituzione di un fondo mutualistico di welfare integrativo finanziato con contributo aziendale (60 € annue per dipendente) e aperto all'adesione degli stessi datori di lavoro e dei loro collaboratori. Le linee guida espresse dall'accordo, studiate d'intesa con le parti datoriali, devono essere riportate all'interno dei contratti regionali di categoria. In questo modo, le tutele sarebbero uniformi per il settore Welfare contrattuale in Lombardia<sup>62</sup>.

### 3.2.8

#### Il Family audit trentino e nazionale

Rispetto al benessere organizzativo aziendale segnaliamo infine uno strumento manageriale innovativo adottato in Trentino: il Family Audit, che sot-

to un'altra veste è diffuso anche in Alto Adige<sup>63</sup>. La Provincia Autonoma di Trento è l'Ente di certificazione proprietario dello standard Family Audit. In collaborazione con il Dipartimento per le politiche della famiglia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri promuove il progetto sperimentale per il trasferimento dello standard Family Audit su scala nazionale.<sup>64</sup> Promotore di un cambiamento culturale e organizzativo all'interno delle organizzazioni, consente alle stesse di adottare delle politiche di gestione del personale orientate al benessere dei propri dipendenti e delle loro famiglie. Gli obiettivi e le iniziative che consentono di migliorare le esigenze di conciliazione tra famiglia e lavoro dei dipendenti, vengono individuati grazie ad un'ampia indagine all'interno dell'organizzazione stessa. La partecipazione dei collaboratori dell'organizzazione diventa un valore fondamentale al momento di stabilire i bisogni in materia di conciliazione e di proporre soluzioni ad essi. Lo strumento Family Audit può essere usato da qualsiasi organizzazione, di qualsiasi natura giuridica, dimensione e prodotto o servizio fornito. L'organizzazione che utilizza il Family Audit innesca un ciclo virtuoso di miglioramento continuo, introducendo al proprio interno soluzioni organizzative innovative e competitive relativamente alla flessibilità del lavoro e alla cultura della conciliazione. Si realizza attraverso un processo di valutazione sistematica e standardizzata che permette alla fine di ottenere una certificazione.

### 3.3 Territorio che vai, welfare (familiare) che trovi

In molte realtà regionali ma anche comunali il fermento esiste, vi sono tante esperienze, noi ne abbiamo prese solo alcune, in alcuni casi molto significative, da mettere in rete, per farsi ispirare se non "copiare spudoratamente" dai migliori ovviamente. Caratteristica del welfare familiare italiano è quindi la spinta territorializzazione delle politiche familiari ed una forte sussidiarietà dallo Stato agli enti locali. Ovviamente

quindi vale il paradigma: territorio che vai welfare familiare che trovi<sup>65</sup>, per cui alla forte frammentarietà si aggiunge molto campanilismo tipicamente italiano che non aiuta per nulla, anzi crea elevate sperequazioni tra i diversi territori.

Emerge quindi un'immagine di welfare piuttosto caotico e – quel che è più grave – di tipo residuale, nel senso che in alcuni momenti sono state destinate ad esso con grande facilità cospicue risorse solo in alcuni territori che sono state sottratte poi, con la medesima facilità, alle prime difficoltà del bilancio pubblico. Il vero problema – infatti – non è tanto e solo il territorialismo, quanto l'estemporaneità dei provvedimenti a favore delle famiglie, dato che spesso si tratta di iniziative cosiddette "sperimentali", che in realtà poi si esauriscono dopo la sperimentazione (spesso per mancanza di copertura finanziaria) e non entrano mai a regime. Si tratta troppo spesso di belle idee ma finanziate anno per anno o con un budget a scalare (per cui quando finiscono i soldi anche chi avrebbe diritto non può più accedervi), col rischio sempre presente di tagli indiscriminati e con la mancanza di progettazione a medio-lungo termine, legate anche all'assenza di visioni condivise. Spesso poi cambia il "colore" della giunta regionale o comunale e si fa tabula rasa delle precedenti iniziative di altri partiti/assessori ecc., e si riparte (ahimè) da zero.

"Il nostro problema oggi non è tanto ripensare a un sistema universalistico ma crearlo". Secondo la sociologa Chiara Saraceno nel nostro Paese sul fronte del welfare si soffre un "categorialismo spinto" unito ad un "territorialismo smodato" (o "municipalismo selvaggio"). Il nostro sistema offre protezione diverse non a seconda del bisogno in quanto tale ma in base a dove il bisogno sorge – "pensiamo ad esempio come le misure di contrasto alla disoccupazione variano da categoria a categoria lavorativa" – a cui si associano le differenze da territorio a territorio. "In Italia a seconda di dove si vive cambia l'adeguatezza di risposta ai bisogni. Il nostro welfare

Caratteristica del welfare familiare italiano è quindi la spinta territorializzazione delle politiche familiari ed una forte sussidiarietà dallo Stato agli enti locali.

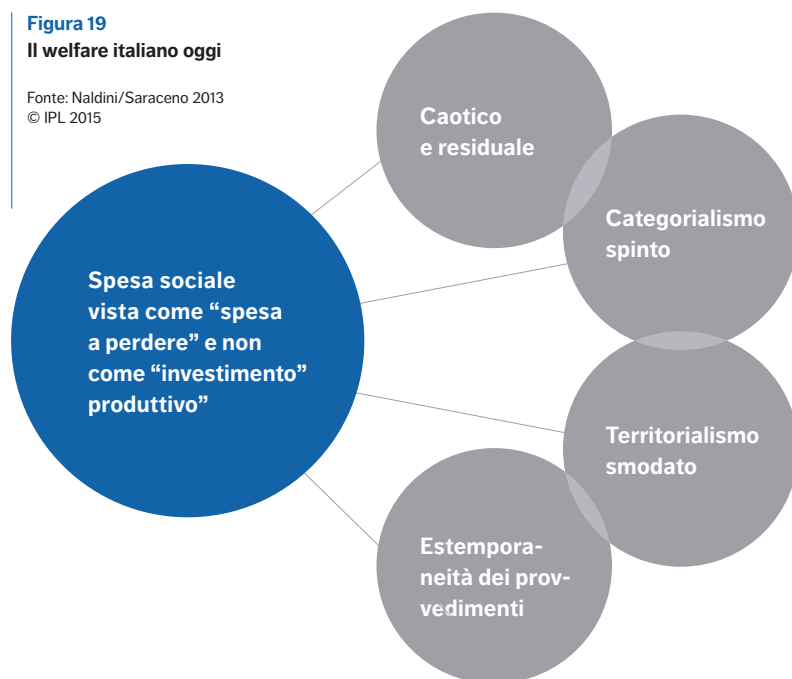
63: In Alto Adige c'è l'Audit Famiglia-lavoro della Camera di commercio. Informazioni al sito: [http://www.camcom.bz.it/it-IT/SVILUPPODIMPRESA/Conciliazione\\_lavoro\\_famiglia/audit\\_famiglia\\_e\\_lavoro.html](http://www.camcom.bz.it/it-IT/SVILUPPODIMPRESA/Conciliazione_lavoro_famiglia/audit_famiglia_e_lavoro.html). Attualmente le imprese certificate sono 45.

64: Maggiori informazioni al sito: <http://www.familyaudit.org>  
65: Concetti espressi anche da Chiara Saraceno nell'ambito del suo intervento "Il welfare da cui veniamo e verso cui vorremmo andare", Convegno dell'IPL-AFI "Salario minimo e reddito minimo garantito: prospettive per l'Alto Adige", Bolzano, 6.6.2014, materiali del convegno scaricabili dal sito [www.afi-ipl.org](http://www.afi-ipl.org)

66: Intervento di Chiara Saraceno alla seconda giornata di Bertinoro 2013 dal tema: "Ridisegnare il nuovo universalismo: pluralità di attori per il nuovo welfare", dal sito: <http://secondowelfare.it/terzo-settore/gdb-2013-seconda-giornata.html>

**Figura 19**  
**Il welfare italiano oggi**

Fonte: Naldini/Saraceno 2013  
 © IPL 2015



In Italia la spesa per la famiglia viene vista solo come “spesa a perdere”, non come “investimento produttivo”, che darà i suoi frutti, le sue rendite nel futuro del territorio.

categoriale e frammentato determina comportamenti impropri: se uno non appartiene ad una categoria cerca di “infilarsi” in una di esse, anche fingendo (caso finti invalidi, finti poveri...). E’ per queste ragioni che c’è bisogno di semplice universalismo e non di nuovo universalismo – sostiene la Saraceno – il welfare dovrebbe essere intesto come un bene comune: come l’acqua<sup>66</sup>.

Inoltre la spesa per la famiglia viene vista solo come “spesa a perdere”, non come “investimento produttivo”, che darà i suoi frutti, le sue rendite nel futuro del territorio, sempre nella visione (questa invece molto condivisa da nord a sud) che la spesa nel sociale è “spesa a perdere”, senza vederne i ritorni in termini di crescita sociale, ma anche di minori spese future. Siamo ben lontani dal concepire la spesa sociale come un investimento (a medio-lungo termine) e non solo come una mera uscita senza soluzione di continuità, che porta unicamente ad una diminuzione del bilancio dell’ente pubblico, senza alcuna ricaduta positiva. Il Trentino (lo abbiamo visto nelle buone pratiche) risulta forse

l’eccezione che conferma in pieno la regola, dato che rappresenta un territorio con una visione maggiormente integrata e continua di politiche familiari, di ente pubblico che pensa alla spesa per la famiglia come vero investimento, e ha saputo cogliere i benefici e le sinergie del lavorare in rete per la famiglia.

## 4

# Sei parole per una nuova e migliore politica familiare

A fronte degli insuccessi e dei nuovi rischi le politiche familiari devono orientarsi verso un “nuovo welfare” basato sulla famiglia quale soggetto sociale. Le riflessioni che animano la presente ricerca, ci guidano quindi a proporre una nuova concezione di welfare amico della famiglia. A conclusione di questo rapporto abbiamo allora voluto sintetizzare le sfide del nuovo welfare per le famiglie in sei parole.

È urgente – sostiene Donati – fare un salto di qualità passando da politiche familiari rigide, frammentate e non relazionali a politiche relazionali. A fronte degli insuccessi e dei nuovi rischi le politiche familiari devono orientarsi verso un “nuovo welfare” basato sulla famiglia quale soggetto sociale. Gli interventi devono tutelare tutti i membri della famiglia in un contesto relazionale che deve avere e mantenere, generare e rigenerare, un carattere ‘familiare’. Questo obiettivo richiede che gli operatori dei servizi sviluppino delle specifiche competenze di riflessività relazionale e così pure avvenga per le organizzazioni dei servizi che si occupano delle problematiche familiari. Le famiglie necessitano quindi di “beni e servizi relazionali” che siano appropriati alle loro funzioni sociali<sup>67</sup>.

A conclusione di questo rapporto abbiamo quindi voluto sintetizzare le sfide del nuovo welfare per le famiglie in sei parole:

### 1

**Family mainstreaming:** La crisi economica ha colpito e sta colpendo le famiglie secondo modalità e tempi diversificati. Non tutte le famiglie sono state infatti danneggiate allo stesso modo, ma appare senz'altro prioritario ridefinire e ripensare le modalità di intervento e gli scopi della “politica familiare”. Le famiglie sono passate dal modello male-breadwinner (padre lavoratore, madre casalinga che si occupa dei bambini e della casa) ad un modello dove sono gli interessi individuali (di uomini, donne e bambini) quelli a dover essere tutelati, con forti cambiamenti e diversificazione dei valori condivisi. Seguendo le indicazioni di Donati<sup>68</sup> possiamo così formulare un abbozzo di family mainstreaming<sup>69</sup>. Politiche family mainstreaming debbono essere intese come politiche di sostegno alle relazioni familiari, cioè ai rapporti di reciprocità fra gli adulti che compongono la famiglia, tenendo conto della famiglia quale vincolo e risorsa per tutti i membri della famiglia. Necessario quindi

porre l'accento sulle relazioni intra ed extra-familiari.

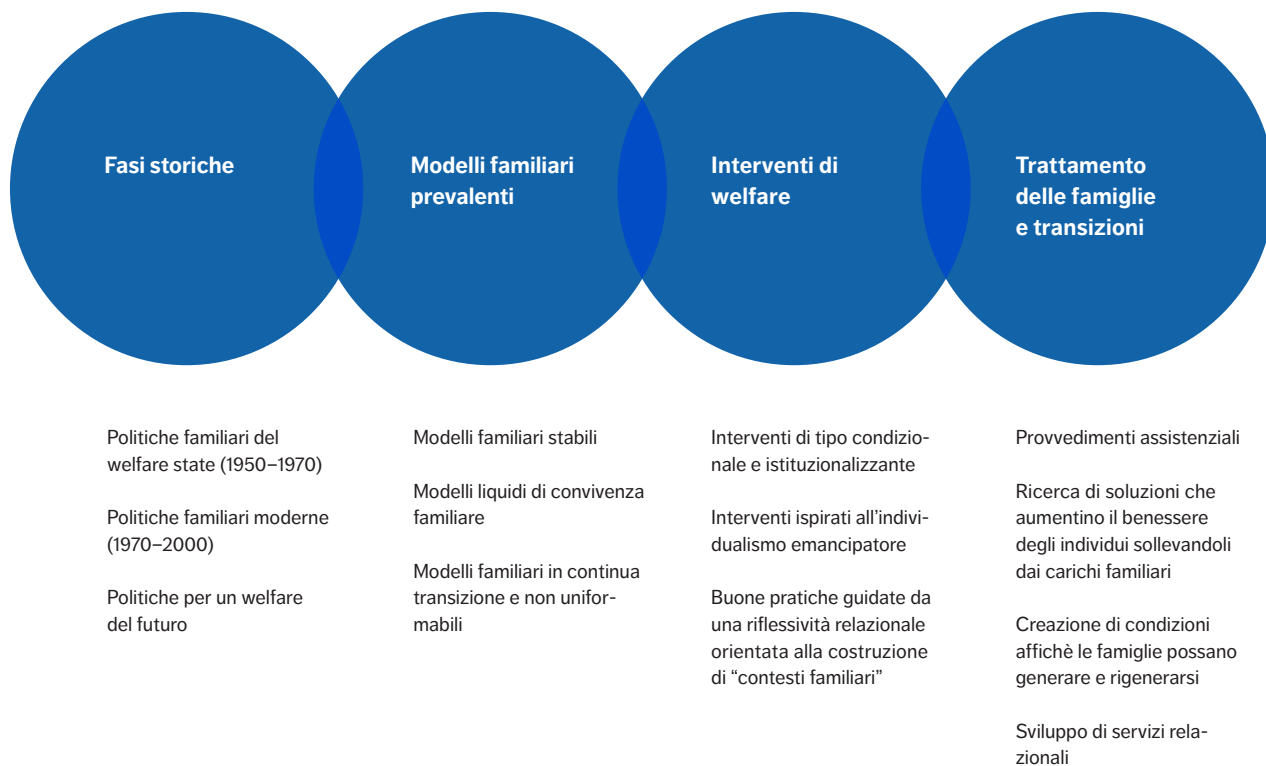
### 2

**Promozione della paternità:** Va promossa una maggior partecipazione e coinvolgimento dei padri all'educazione e alla crescita dei loro figli. Alcune ricerche rilevano una relazione positiva tra congedi dei padri, assunzione di responsabilità dei figli e sviluppo dei bambini: i padri che appena dopo la nascita prendono un congedo di almeno due settimane saranno maggiormente coinvolti nell'educazione dei figli (OECD 2012). Uno degli strumenti potrebbe essere il congedo parentale non trasferibile, fondamentale per aumentare l'equa divisione del lavoro di cura e forte strumento di promozione<sup>70</sup>. Se il congedo è trasferibile alla madre spesso la scelta è già implicita e non porta cambiamento, mentre con un congedo non trasferibile veicola altresì il concetto che il bambino ha un diritto soggettivo a del tempo da passare col padre.

Figura 20

### Le politiche familiari dal Secondo Dopoguerra ad oggi

Fonte: Donati/Prandini 2013<sup>71</sup>  
© IPL 2015



67: Vedasi: Donati P., Solci R. (2011), I beni relazionali; che cosa sono e quali effetti producono, Bollati Boringhieri.

68: Donati P. (2012), "Introduzione: Quale politica per quale famiglia? Ri-definire e ri-orientare le politiche sociali per la famiglia", in: Donati P., Matteini M. (a cura di), Quale politica, op. cit., pp. 21–23.

69: Donati (2010): "il concetto di mainstreaming fa riferimento ad una strategia complessa che consiste nel tener positivamente conto della famiglia in tutte le politiche, e in particolare si riferisce al processo attraverso il quale le innovazioni sperimentate in un ambito circoscritto (sociale, economico ed istituzionale) vengono trasposte a livello di sistema. Si tratta di un percorso di acquisizione, da parte delle politiche e delle normative locali, nazionali e comunitarie, delle buone prassi sperimentate a livello di singolo progetto pilota, ovvero delle innovazioni che hanno dimostrato la loro efficacia".

70: Tesi affermate da Helene Dearing, How Can Parental Leave balance the Gender Division of Labour? Recent empirical findings from Europe., DOC-team Fellow of the Austrian Academy of Science, OAW at the Institute for Advanced Studies (IAS), 18.01.2013 Workshop "Feministische Ökonomie", Arbeiterkammer Wien.

71: Prandini R. a cura di (2013), Politiche familiari europee, Carrocci.

### 3

Ricchezza educativa: In Italia il 34% dei minori sono a rischio di povertà economica e di esclusione<sup>72</sup>, ma c'è anche un'altra povertà, quasi invisibile e persino più insidiosa, capace di lasciare segni profondi (a volte irrimediabili) nel futuro educativo, lavorativo, emotivo e sociale dei bambini. E' la povertà educativa, intesa come "privazione della possibilità di apprendere, sperimentare, sviluppare liberamente capacità, talenti ed aspirazioni negli primi stadi del processo vitale, periodo in cui il capitale umano è più malleabile e recettivo"<sup>73</sup>. Povertà che pregiudica il rendimento scolastico e rischia di arrestare sul nascere talenti e aspirazioni dei più piccoli, sia nel presente ma anche ipotecando il loro futuro, innescando un circolo vizioso per cui la povertà educativa alimenta quella economica e viceversa<sup>74</sup>. Quindi il combatterla porta a sviluppare "ricchezza educativa" nelle nuove generazioni.

### 4

Alleanze locali per la famiglia: L'obiettivo è sostenere l'attivazione di reti locali, costituite dalle forze sociali, economiche e culturali che, in accordo con le istituzioni, promuovano nuove iniziative di politiche family friendly nelle comunità locali (Donati 2012a). Fondamentale è infatti il ruolo del contesto locale nel creare una relazionalità riflessiva che si orienta alla costruzione di contesti familiari, nonché un welfare mix orientato alle diverse fasi della vita, al fine di evitare le emergenze nel contesto locale<sup>75</sup>. Il senso delle "Alleanze locali per la famiglia"<sup>76</sup> è proprio questo, tant'è che coinvolge tutti i servizi e tutti gli ambiti della comunità locale.

### 5

Sussidiarietà: Gli interventi debbono essere compiuti in modo da non sostituire ma sostenere e potenziare le funzioni proprie e autonome delle famiglie, in particolare mediante la scelta dei servi-

zi esterni (soprattutto servizi sociali relazionali, come l'educazione dei figli, la mediazione familiare, l'assistenza domiciliare, ecc.). Per questo le famiglie necessitano di politiche di capacitazione (le capabilities di Sen, il c.d. empowerment), non certo di assistenzialismo.

### 6

Trasversalità: Superare la netta separazione tra politiche familiari (esplicithe) ed altre politiche di welfare che indirettamente impattano sulle famiglie. Si tratta di una misura non sempre facile, ma la necessità è quella di far emergere il "grado di familiarità" di ciascuna politica attivata.

Le riflessioni che animano la presente ricerca, ci guidano quindi a proporre una nuova concezione di welfare amico della famiglia. Il punto di vista economico dimostra che c'è un chiaro e diretto legame tra le difficoltà di conciliare la vita familiare, la vita privata, la vita lavorativa e la povertà e/o l'esclusione sociale. In tale ottica le politiche familiari diventano chiave di volta di ogni altra politica (occupazione, servizi, sicurezza, educazione ecc.) sia a livello nazionale che locale, al fine di prevenire e contrastare la povertà e l'esclusione sociale. Le politiche per la famiglia rappresentano un importante fattore di innovazione dei modelli sociali, economici e culturali, in grado di fornire strumenti che, rendendo compatibili sfera lavorativa e sfera familiare, consentano a ciascun individuo di vivere al meglio i molteplici ruoli che gioca all'interno di una società complessa come quella attuale. Queste politiche coinvolgono la società nella sua interezza, uomini e donne, organizzazioni, la sfera privata e quella pubblica e hanno un impatto sul riequilibrio dei carichi di cura all'interno della coppia, sull'organizzazione del lavoro e dei tempi delle città<sup>77</sup>.

Sancita l'impossibilità futura di aumentare la spesa pubblica per le politiche sociali e familiari crediamo sia l'atteggiamento verso la famiglia a dover

72: Rispetto alla povertà economica l'Italia ha una delle percentuali maggiori a livello europeo. Vedasi Del Boca D. (2014), Illuminiamo il futuro dei bambini, articolo pubblicato su [www.ingenere.it](http://www.ingenere.it), 12.05.2014. Donati (2010) parla di "povertà di risorse relazionali". "Queste povertà – sostiene Donati – non sono di ordine materiale, ma riguardano la qualità delle relazioni familiari, che sono ancora più decisive delle risorse materiali agli effetti del benessere delle persone e della coesione sociale (...) e poi vi sono **carenze familiari**, a fronte delle quali non sembra che esista una consapevolezza adeguata, soprattutto da parte dei sistemi politico-amministrativi ed economici".

73: Del Boca D. (2014), Illuminiamo il futuro dei bambini, op. cit.

74: Il rapporto di Save the Children "La Lampada di Aladino" propone una serie di misure per combattere la povertà educativa. Fra le iniziative suggerite quella di garantire il rifinanziamento e l'erogazione effettiva per i servizi per la prima infanzia, sostenere la genitorialità, promuovere attività di consulenza e supporto pediatrico, attivare forme di prevenzione precoce. L'economista premio Nobel James Heckman, oltre a tutta una schiera di neuro-scienziati e sociologi, hanno dimostrato che il periodo precedente l'ingresso nella scuola rappresenta un momento cruciale nella vita dei bambini. Le disuguaglianze nei percorsi educativi e lavorativi da adulti sono, infatti, imputabili in larga misura ad opportunità educative, cognitive, socio-emozionali e fisiche, che si acquisiscono – o vengono a mancare – nei primissimi anni di vita.

75: Leichsenring K. (2011), op.cit.

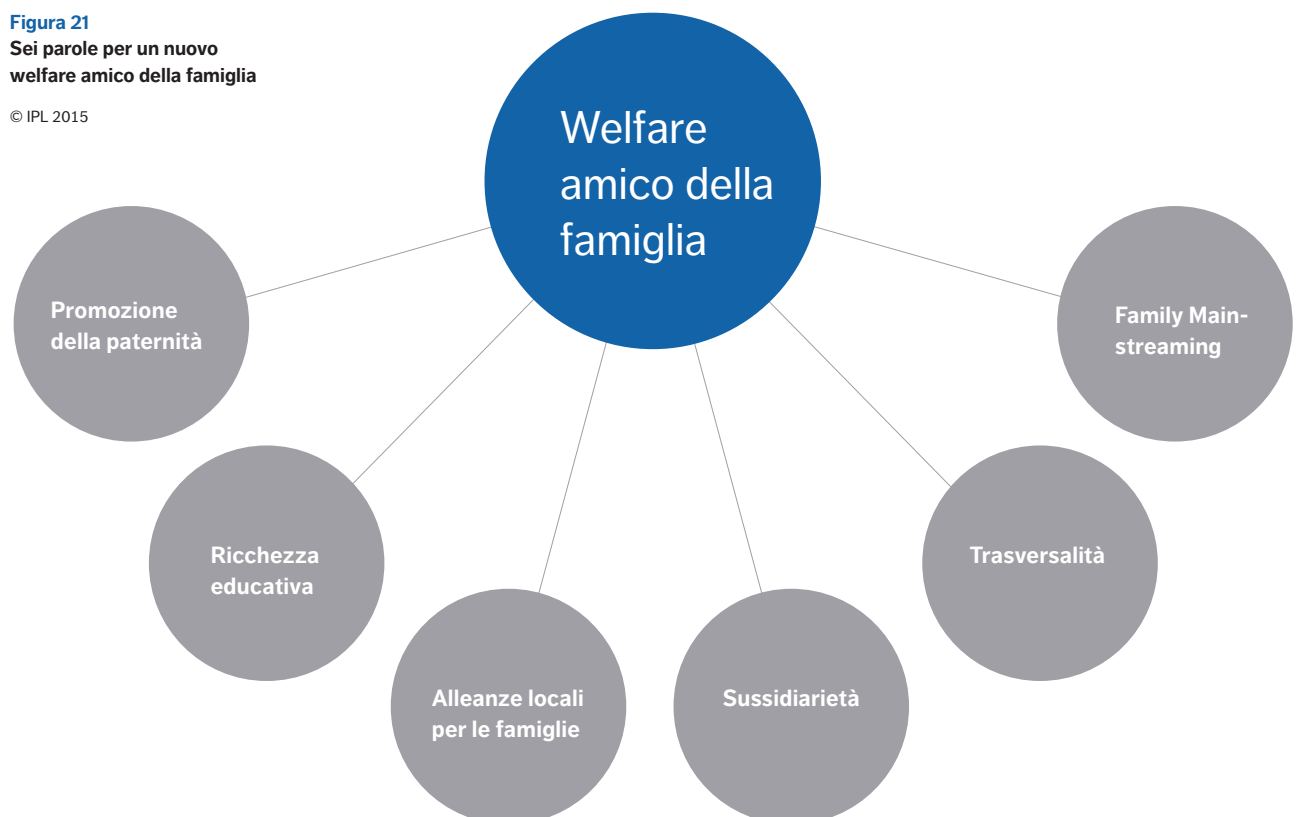
76: Le **Alleanze locali per la famiglia** sono delle reti locali di associazioni di famiglie, forze sociali, economiche e culturali che in un determinato territorio sostengono e promuovono politiche finalizzate al benessere della famiglia. Operano con un sistema a rete, stimolando attori molto diversi a orientare o riorientare i propri prodotti o servizi sul benessere delle famiglie, creando convergenza di obiettivi. Questa alleanze sono in grado di creare "capitale relazionale", ma possono essere elemento di sviluppo ed incremento delle specifiche attività svolte da ogni ente/associazione partecipante.

77: In questo contesto si colloca la legge 8 Marzo 2000, n. 53, con la quale si è recepita la direttiva europea sui congedi parentali, di maternità e paternità

Sancita l'impossibilità futura di aumentare la spesa pubblica per le politiche sociali e familiari crediamo sia l'atteggiamento verso la famiglia a dover mutare il suo volto il sistema sociale e culturale che lo rafforza, in particolare offrendo un welfare amico della famiglia.

**Figura 21**  
Sei parole per un nuovo  
welfare amico della famiglia

© IPL 2015





**Figura 21**

**Le 4 dimensioni del “welfare amico della famiglia”<sup>78</sup>**

Fonte: Gruppo Maternità&Paternità  
© IPL 2015



**Figura 22**

**Il welfare amico della famiglia: proposte per il futuro**

Fonte: Gruppo Maternità&Paternità  
© IPL 2015

Tipo di welfare	Misura di welfare					
	Indennità maternità universale	Congedi parentali	Crediti di cura per pensione	Riduzione tariffe asili	Incentivi a riduzione volontaria orario lavoro	Sgravi fiscali a piccole imprese
Universale	Si	Si	Si	–	–	–
Attivo	–	Si	Si	Si	Si	Si
Libero	–	Si	–	Si	Si	–
Sicuro	Si	–	Si	–	–	–



Figura 23

**Valori emergenti e programmi futuri delle politiche familiari in alcuni paesi europei**

Fonte: Prandini 2013  
© IPL 2015

Paese	Valori emergenti	Principali programmi futuri
Francia	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Maggiore legittimazione della madre lavoratrice</li> <li>– Enfasi sulla libertà di scelta</li> <li>– Sostegno all'integrazione sociale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Universalismo e selettività</li> <li>– Sostegno all'occupazione femminile</li> <li>– Sostegno per i servizi di cura, congedi di cura, congedi più lunghi</li> </ul>
Germania	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Maggiore enfasi sull'occupazione femminile</li> <li>– Sostegno al benessere della prima infanzia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Più servizi all'infanzia</li> <li>– Congedi ai padri</li> <li>– Inclusione delle aziende nel welfare</li> </ul>
Spagna	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Enfasi sulla libertà di scelta</li> <li>– Lotta per la parità dei generi</li> <li>– Contrasto alle forme di violenza</li> <li>– Sostegno all'occupazione femminile</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Politiche per la parità dei generi</li> <li>– Aumento dei servizi per la prima infanzia</li> </ul>

mutare il suo volto il sistema sociale e culturale che lo rafforza, in particolare offrendo un welfare amico della famiglia, declinato secondo 4 dimensioni:

da quello attuale. La [figura 23](#) fornisce un quadro di tali elementi.

Le proposte elaborate dal Gruppo Maternità&Paternità mirano al riconoscimento – materiale e simbolico – del lavoro di cura e alla costruzione di un sistema integrato di welfare amico della famiglia per la cura che allarghi le possibilità di scelta delle madri e dei padri nelle strategie di cura tra servizi pubblici, servizi di mercato e cura diretta, evitando però di incoraggiare la rinuncia all'occupazione da parte delle donne.

Se andiamo a guardare oltre confine vediamo come anche a livello europeo stanno maturando nuovi valori che portano a sviluppare nuovi programmi per un welfare familiare del futuro diverso

# Bibliografia

## Letteratura utilizzata:

### B

**Billari F.C.**, Mauri L., herausgegeben von (2004), *Dinamiche familiari e bisogni sociali*. Survey sociodemografica in Alto Adige, Franco Angeli.

**Brilli Y.**, Del Boca D., Pronzato C.D. (2013), Does child care availability play a role in maternal employment and children's development? Evidence from Italy, Springer. Contributo scaricabile dal sito: <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs11150-013-9227-4#page-1>

**Buttenwege Cg., Klundt M., Hrsg. (2003)**, *Kinderarmut und Generationengerechtigkeit*, 2. Auflage, Springer Fachmedien.

### D

**Dearing H.**, How Can Parental Leave balance the Gender Division of Labour? Recent empirical findings from Europe., DOC-team Fellow of the Au-

strian Academy of Science, OAW at the Institute for Advanced Studies (HIS), 18.01.2013 Workshop 'Feministische Ökonomie', Arbeiterkammer Wien.

**Del Boca D. (2014)**, Illuminiamo il futuro dei bambini, articolo pubblicato su [www.ingenere.it](http://www.ingenere.it), 12.05.2014.

**Donati P. (2012a)**, La famiglia in Italia. Sfide sociali e innovazioni nei servizi, Band 1 und 2, Osservatorio nazionale sulla famiglia. Rapporto biennale 2011-2012, Carocci.

**Donati P. (2012b)**, *Famiglia risorsa della società*, Il Mulino.

**Donati P. (2011)**, *Sociologia della riflessività*, Il Mulino.

**Donati P. (2010)**, Le politiche familiari in Italia: problemi e prospettive. Vortrag auf der nationalen Familienkonferenz, Mailand, 8-10 novembre 2010. [http://www.conferenzafamiglia.it/media/6548/donati\\_intervento%20riviato%208%20novembre.pdf](http://www.conferenzafamiglia.it/media/6548/donati_intervento%20riviato%208%20novembre.pdf)

**Donati P., a cura di (2010)**, *Il costo dei figli: quale welfare per le famiglie?*, Franco Angeli, Mailand.

**Donati P., Colozzi I. (2011)**, *Il valore aggiunto delle relazioni sociali*, Franco Angeli, Mailand.

**Donati P., Matteini M. (1991)**, *Quale politica per quale famiglia in Europa. Ripartire dalle comunità locali*, Franco Angeli, Mailand.

### E

**Escobedo A., Wall K.**, Parental leave policies, gender equity and family well-being in Europe. A comparative perspective, Springer. Scaricabile dal sito: [http://link.springer.com/chapter/10.1007%2F978-94-007-4354-0\\_6#page-1](http://link.springer.com/chapter/10.1007%2F978-94-007-4354-0_6#page-1)

**Eurofound (2014)**, *Quality of life in Europe: Families in the economic crisis. 3rd European Quality of Life Survey. Rapporto (solo in inglese) scaricabile dal sito: <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1389.htm>*

La sintesi dei rapporti è disponibile in-vece in tutte le lingue.

## G

**Giddens A. (2006)**, *A Social Model for Europe?*, Polity Press, Cambridge.

**Giubboni S. (2003)**, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Il Mulino.

## I

**ILO (2014)**, *Maternity and paternity at work, law and practice across the world*, Ginevra. [http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS\\_242615/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_242615/lang-en/index.htm)

## J

**Jacobs H., Hrgs (2013)**, *Der Sozialstaat auf dem Prüfstand*. WochenSchauVerlag.

**Jaumotte F. (2003)**, *Female labour force participation: past trends and main determinants in OECD countries*. OECD economics department working papers no.376

## K

**Kaufmann F. (1995)**, *Zukunft der Familie in vereinten Deutschland*, Beck.

## L

**Lalive R. et al. (2011)**, *Parental Leave and Mothers' Careers: The Relative Importance of Job Protection and Cash Benefits*, The Austrian Center for Labor Economics and the Analysis of the Welfare State, Johannes Kepler University Linz, Austria. NRN working papers No. 14-2011. [http://www.faje-vd.ch/etude\\_recherche/ParentalLeaveBenefitsProtection\\_final.pdf](http://www.faje-vd.ch/etude_recherche/ParentalLeaveBenefitsProtection_final.pdf)

**Lalive R., Zweimuller J. (2005)**, *Does parental leave affect fertility and return-*

*to-work? Evidence from a "true natural experiment"*. Working Paper n. 242, Institute for Empirical Research in Economics, University of Zurich.

**Leichsenring K. (2011)**, *Politiche familiari in Europa*, Vortrag auf der Tagung "Oltre l'ISEE: politiche tariffarie e familiari a confronto", Vicenza, 06.05.2011. [http://www.euro.centre.org/data/1306936498\\_91588.pdf](http://www.euro.centre.org/data/1306936498_91588.pdf)

**Luttazzo F. (2013)**, *Esiste ancora lo stato sociale? Passato, presente e futuro del sistema italiano di welfare*, Franco Angeli.

## M

**Malfer L., Gagliarducci F., a cura di (2013)**, *Festival della Famiglia di Trento. Crisi economica e programmazione delle politiche familiari*, Franco Angeli.

**Moss P. (ed.) (2011)**, *International review of leave policies and related research 2011*. Abrufbar auf: [http://www.leavenetwork.org/fileadmin/Leavenetwork/Annual\\_reviews/Complete\\_review\\_2011.pdf](http://www.leavenetwork.org/fileadmin/Leavenetwork/Annual_reviews/Complete_review_2011.pdf)

## N

**Naldini M., Saraceno C. (2013)**, *Sociologia della famiglia*, Il Mulino.

## O

**OECD (2012)**, *Fathers' Leave, fathers' Involvement and Child Development. Are they related? Evidence from four OECD countries*, Working paper No. 140. <http://search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DELSA/ELSA/WD/SEM%282012%2911&docLanguage=En>

**Ochs M., Orban R. (2011)**, *Familie geht auch anders. Wie Alleinerziehende, Scheidungskinder und Patchworkfamilien glücklich werden*. Karl Auger LebensLust, zweite Auflage.

**Ondrich J., Spiess K., Yang Q., Wagner G. (2003)**, *The Liberalization of Maternity Leave Policy and the Return to Work after Childbirth in Germany* Review of Economics of the household, Volume 1, Numbers 1-2, Seiten 77-110.

**Orlandini M. (2011)**, *La territorializzazione delle politiche per la famiglia. Uno studio di caso: il „Trentino territorio amico della famiglia“*, Working paper dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia, scaricabile dal sito: [http://www.politichefamiglia.it/media/74067/oss.orlandini\\_finale.pdf](http://www.politichefamiglia.it/media/74067/oss.orlandini_finale.pdf)

**Ostner I., Schmitt Ch. (2008)**, *Family policies in the Context of Family Change*. VS Verlag für Sozialwissenschaften.

## P

**Prandini R. (2013)**, *Politiche familiari europee*, Carrocci.

**Pronzato C. (2009)**, *Return to work after childbirth: does parental leave matter in Europe?* Rev. Econ. Household, N. 7, S. 341-360.

## R

**Riedmann A., Bielenski H., Szczeniowska T. e Wagner A. (2006)**, *Working time and work-life balance in European companies*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

**Rostgaard T. (2004)**, *Family Support Policy in Central and Eastern Europe – A Decade and a Half of Transition*. Early Childhood and Family Policy Series. Paris, UNESCO.

**Ruhm C. (1998)**, *The Economic Consequences of Parental Leave Mandates: Lessons from Europe*. The Quarterly Journal of Economics, Vol. 113(1): 285-317

## S

**Scabini E.**, Cigoli V., (2000), Il famigliare. Legami, simboli e transizioni, Raffaello Cortina Editore.

## U

**Urzi Brancati M., Rocca E. (2012)**, Lavoro e figli: una mappa dei congedi, articolo su [www.ingenerere.it](http://www.ingenerere.it), articolo del 05.04.2012. <http://www.ingenerere.it/articoli/lavoro-e-figli-una-mappa-dei-congedi>

## V

**Vogliotti S. (2013)**, I servizi per la prima infanzia in Alto Adige, Caso di studio – cooperativa Casa Bimbo, stampa in proprio. Rapporto scaricabile dal sito [www.afi-ipl.org](http://www.afi-ipl.org)

**Vogliotti S. (2009)**, Welfare state per le famiglie: Austria, Germania e Francia a confronto, Newsletter IPL, 08.04.2009, stampa in proprio, newsletter scaricabile dal sito: [www.afi-ipl.org](http://www.afi-ipl.org)

<http://www.lombardiasociale.it>, portale dell'IRS, Istituto di ricerca sociale di Milano.

Sito del REIS, misura nazionale rivolta a tutte le famiglie che vivono la povertà assoluta in Italia. <http://www.redditoinclusione.it/>

<http://www.trentinofamiglia.it/>, ovvero il portale dell'Agenzia provinciale trentina per la famiglia, la natalità e le politiche giovanili.

<http://www.impresafamiglia.it/>, sito di Confartigianato Impresa Famiglia srl, che nasce dall'esperienza della Scuola per Genitori, iniziativa dell'Associazione Artigiani della provincia di Vicenza.

### Fonti on-line utilizzate:

Commissione europea sulle politiche sociali, sito ufficiale (European Commission, Website on the Social Investment Package): <http://ec.europa.eu/social/main>

Gruppo "Maternità e paternità": <http://maternitapaternita.blogspot.it/>

Osservatorio INCA per le politiche sociali in Europa: <http://www.osservatorioinca.org/>

Osservatorio nazionale sulla famiglia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia: <http://www.osservatorionazionalefamiglie.it/>

Secondo welfare (Portal) [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)