



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO BICOCCA  
Facoltà di Sociologia

Dottorato in Studi Europei Urbani e Locali (URBEUR)  
XXV Ciclo

**Modelli di conciliazione cura-lavoro e strumenti delle policy locali**

Un'analisi comparativa Milano-Lione

Relatore: Chiar.mo prof. Costanzo Ranci

Tesi di dottorato di  
Mara Silvia Popolizio  
Matr. 029044

Anno accademico 2013/2014



## INDICE

<b>INTRODUZIONE</b> .....	<b>7</b>
<b>CAPITOLO 1</b>	
<b>IDEE, PARADIGMI E STRUMENTI</b> .....	<b>13</b>
1. Introduzione .....	13
2. Le definizioni di paradigma .....	15
3. Lo studio dei modelli di conciliazione famiglia/lavoro .....	18
4. I quattro modelli .....	24
4.1 Modello 1 - Approccio della condivisione e dell'equità di genere.....	25
4.2 Modello 2 - Approccio occupazionale .....	27
4.3 Modello 3 - Approccio della tutela dei bambini.....	29
4.4 Modello 4 - Approccio del sostegno alla cura familiare.....	31
5. L'analisi della regolazione degli strumenti .....	33
5.1 Una metodologia per l'analisi dei paradigmi.....	33
5.2 Fuzzy analysis dei paradigmi di conciliazione.....	38
<b>CAPITOLO 2</b>	
<b>ALLE ORIGINI DELLA CONCILIAZIONE</b> .....	<b>41</b>
1. Introduzione .....	41
2. Una nuova famiglia.....	43
2.1 Matrimoni e modelli familiari .....	43
2.2 Calo della natalità e invecchiamento della popolazione .....	50
3. Mutamenti del mercato del lavoro e partecipazione femminile .....	56
3.1 Le donne al lavoro .....	58
3.2 Lavoro e maternità .....	68
4. L'uso del tempo .....	70
5. Conclusioni.....	77
<b>CAPITOLO 3</b>	
<b>I SERVIZI ALL'INFANZIA</b> .....	<b>81</b>
1. Introduzione.....	81
2. I servizi all'infanzia in Italia e a Milano .....	84
3. I servizi dell'infanzia in Francia e a Lione.....	92
4. Le dimensioni di analisi .....	99
4.1 Dimensione 1: Disponibilità .....	100
4.2 Dimensione 2: Accesso .....	104
4.3 Dimensione 3: Fruibilità.....	107
4.4 Dimensione 4: Qualità.....	111
5. Principali evidenze dell'analisi.....	116
6. Conclusioni.....	127

## **CAPITOLO 4**

<b>I CONGEDI .....</b>	<b>129</b>
1. Introduzione.....	129
2. I congedi in Italia .....	133
3. I congedi in Francia .....	135
4. Le dimensioni di analisi .....	139
4.1 Dimensione 1: Accesso .....	140
4.2 Dimensione 2: Durata del congedo.....	145
4.3 Dimensione 3: Valore del congedo.....	149
4.4 Dimensione 4: Incentivo per i padri.....	153
5. Principali evidenze dall'analisi.....	158
6. Conclusioni.....	163

## **CAPITOLO 5**

<b>I TRASFERIMENTI MONETARI.....</b>	<b>165</b>
1. Introduzione.....	165
2. I trasferimenti monetari a Milano .....	168
2.1 Misure non più in vigore.....	173
3. I trasferimenti monetari a Lione .....	175
4. Le dimensioni di analisi .....	179
4.1 Dimensione 1: Accesso .....	180
4.2 Dimensione 2: Titolarità del trasferimento.....	184
4.3 Dimensione 3: Destinazione d'uso .....	188
4.4 Dimensione 4: Impatto economico .....	191
5. Principali evidenze dall'analisi.....	196
6. Conclusioni.....	205

## **CAPITOLO 6**

<b>LE MAPPE DEGLI STRUMENTI.....</b>	<b>207</b>
1. Introduzione.....	207
2. Il test dei modelli .....	209
2.1 Modello 1 - Approccio della condivisione e dell'equità di genere.....	209
2.2 Modello 2 - Approccio occupazionale .....	217
2.3 Modello 3 - Approccio della tutela dei bambini.....	221
2.4 Modello 4 - Approccio del Sostegno alla cura familiare.....	226
2.5 Conclusioni.....	230
3. Lo scenario milanese.....	232
3.1 Configurazione di strumenti.....	232
3.2 Il quadro milanese di insieme .....	237
3.3 Conclusioni.....	242
4. Lo scenario lionese .....	246
4.1 Configurazione di strumenti.....	246
4.2 Il quadro lionese di insieme .....	250
4.3 Conclusioni.....	255
5. Geometrie a confronto .....	258
5.1 Configurazioni di strumenti .....	259
5.2 Scenari a confronto.....	262
5.3 Conclusioni.....	266

<b>CONCLUSIONI</b> .....	<b>269</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>277</b>
<b>ALLEGATO A</b>	
<b>ATTRIBUZIONE DEI PUNTEGGI AI SERVIZI DI CURA</b> .....	<b>299</b>
Milano .....	299
Disponibilità.....	299
Accessibilità .....	299
Fruibilità.....	302
Qualità.....	303
Lione .....	305
Disponibilità.....	305
Accessibilità .....	306
Fruibilità.....	308
Qualità.....	309
<b>ALLEGATO B</b>	
<b>ATTRIBUZIONE DEI PUNTEGGI AI CONGEDI</b> .....	<b>311</b>
Milano .....	311
Accesso.....	311
Durata.....	311
Valore .....	312
Incentivo per i padri .....	313
Lione .....	315
Accesso.....	315
Durata.....	315
Valore .....	316
Incentivo per i padri .....	317
<b>ALLEGATO C</b>	
<b>ATTRIBUZIONE DEI PUNTEGGI AI TRASFERIMENTI MONETARI</b> .....	<b>319</b>
Milano .....	319
Accesso.....	319
Titolarità del trasferimento.....	321
Destinazione d'uso .....	323
Impatto economico .....	325
Lione .....	329
Accesso.....	329
Titolarità del trasferimento.....	331
Destinazione d'uso .....	332
Impatto economico .....	333

**ALLEGATO D**

<b>PUNTEGGI DI ADERENZA AI MODELLI .....</b>	<b>341</b>
Servizi di cura.....	341
Congedi .....	343
Trasferimenti monetari.....	345

## *Introduzione*

Il tema della conciliazione costituisce una materia di grande attualità che negli ultimi anni è stata ampiamente dibattuta in campo accademico e politico, giungendo anche a toccare vari ambiti della sfera della produzione culturale più popolare: articoli di giornali, film, libri, blog etc.

Il termine, suggestivo ma solo apparentemente autoevidente (Saraceno e Naldini 2011), rievoca le difficoltà incontrate da donne e uomini nel trovare un equilibrio tra i differenti tempi di vita e di lavoro all'interno di un contesto che sembra rendere sempre meno sostenibili modelli fondati su una organizzazione dei tempi dicotomica e gerarchica. Le recenti trasformazioni demografiche e economiche (cambiamenti strutturali della forza lavoro e trasformazione della partecipazione al mercato, declino del modello familiare basato sul *male breadwinner*, decremento dei tassi di fertilità, invecchiamento della popolazione, aumento del rischio di povertà infantile legato all'instabilità familiare e al diffondersi delle famiglie monoparentali), infatti, hanno determinato un acuirsi delle problematiche legate alla separazione tra mercato del lavoro e famiglia e all'attribuzione del lavoro remunerato/non remunerato secondo il genere (Crouch 1999, Saraceno e Naldini 2011) già evidenziate alla fine degli anni '70 (Balbo 1978).

Le politiche di conciliazione emergono, dunque, come particolari tipi di intervento che, allo scopo di favorire l'equilibrio dei tempi, vanno a incidere sia sulla sfera pubblica, attraverso la rimozione degli ostacoli che si frappongono alla partecipazione al mercato del lavoro, sia sulla sfera privata, attraverso il sostegno alle attività di accudimento. L'estensione di ciò che si considera oggetto di azione pubblica, infatti, si è ridefinito nel corso del tempo andando progressivamente a includere anche aspetti della vita quotidiana tradizionalmente appartenenti solo alla sfera dell'intimità familiare (Saraceno, Leira e Lewis 2012).

Già da questa prima definizione emerge l'anima "sfaccettata" delle politiche di conciliazione, all'interno della quale è possibile cominciare a scorgere elementi non palesi e zone d'ombra che possono dare luogo a declinazioni differenti della medesima policy. Chi concilia? Ovvero, chi è responsabile di favorire la conciliazione all'interno dei nuclei familiari? E come è individuato e definito il

soggetto che ha necessità di conciliare? Quali devono essere gli effetti in termini di ricadute delle politiche di conciliazione? E quali gli attori e i soggetti chiamati a intervenire in tali politiche? Infine, attraverso quali strumenti è opportuno perseguire gli obiettivi di conciliazione?

La conciliazione, dunque, costituisce un campo di policy non ancora strutturato intorno a un paradigma dominante e, dietro la medesima “etichetta”, possono celarsi differenti prospettive interpretative in grado di dare luogo a politiche ampiamente differenti, sia per visione complessiva degli obiettivi che per mix di strumenti attivati. D’altro canto, è necessario ricordare che l’origine stessa delle politiche di conciliazione è legata all’incrocio di filoni di policy differenti (politiche dell’infanzia, politiche del lavoro, politiche per le pari opportunità etc.) (Riva 2009) e tale elemento le rende ancora parzialmente condizionabili da questi.

Il presente lavoro di tesi nasce allo scopo di rendere conto della complessità delle politiche di conciliazione inscrivendosi in parte all’interno del filone teorico relativo all’analisi delle idee e dei paradigmi (Capano 1995). Analizzare idee e paradigmi è di fondamentale importanza, come ci ricorda Jenson (2009), non perché queste abbiano il potere di “causare” alcunchè indipendentemente dagli interessi degli attori ma perché danno una forma alla rappresentazione degli interessi degli attori dentro le istituzioni. E’ la lezione di Max Weber:

“Sono gli interessi materiali, e non le idee, a dominare immediatamente l’agire dell’uomo. Ma le concezioni del mondo, create dalle idee, hanno spesso determinato - come chi aziona uno scambio ferroviario - i binari lungo i quali la dinamica degli interessi ha mosso tale attività.”(Weber 1920).

La ricerca prende le mosse e trae ispirazione dalla constatazione della grande varietà di accezioni di politica di conciliazione riscontrabili oggi nei Paesi europei (Gornick Meyers e Ross 1997, Saraceno 2009). In letteratura sono presenti diversi studi che si focalizzano sulla modellizzazione dei paradigmi di tali politiche; alcuni si ricollegano direttamente agli studi sui più generali sistemi di welfare (Esping-Andersen 1999), altri invece individuano una dimensione specifica utilizzata in chiave interpretativa (Saraceno e Naldini 2011), mentre altri ancora, infine, si focalizzano sull’individuazione del paradigma dominante (Jacquot, Ledoux e Palier 2010, Lewis 2006, Mahon e Lewis 2006, Knijn e Smit 2009, Lewis, Knijn, Martin, e Ostner 2008) a livello nazionale o europeo.

All’interno della ricerca, a partire dalle evidenze emerse dai precedenti studi e dagli spunti forniti da una letteratura a carattere normativo, contenente indicazioni su quali dovrebbero essere le finalità e gli obiettivi delle policy di conciliazione, sono stati proposti quattro modelli idealtipici di conciliazione.

Una premessa doverosa deve essere fatta in primo luogo per quanto concerne i “confini” delle politiche di conciliazione cristallizzate all’interno dei paradigmi. Questi, infatti, costituiscono degli idealtipi di politiche rivolte esclusivamente ai genitori di bambini in fascia 0-3 anni; tale accezione costituisce una delle varianti di conciliazione più dibattute ma sicuramente non l’unica. Tale accezione, tuttavia, rappresenta a nostro giudizio un oggetto di studio di forte interesse. I bambini molto piccoli costituiscono dei soggetti particolarmente delicati e il dibattito su chi debba essere il soggetto responsabile della loro cura (la famiglia, lo Stato o il settore privato) e sulle modalità di accudimento più idonee è particolarmente acceso; gli orientamenti valoriali a riguardo, così come fotografati dall’European Value Survey, tendono a differire in modo sensibile in tutta Europa. Per quanto concerne la fascia dai 3 ai 6 anni, vi è maggiore uniformità e accordo per quanto concerne sia l’attribuzione della responsabilità sia per quel che riguarda gli strumenti ritenuti più idonei; infatti, quanto a tipologia di servizio, le misure a disposizione sono molto più omogenee (Saraceno 2009).

I quattro modelli idealtipici di conciliazione sono stati introdotti con due scopi e rappresentano la più grande sfida del lavoro di tesi: in primo luogo, costituiscono delle ipotesi rispetto all’insieme di parametri, valori e idee ritenuti significativi per descrivere le politiche di conciliazione; in secondo luogo, si ritiene possano essere concretamente utili per indirizzare l’analisi degli strumenti implementati nelle aree urbane di Lione e Milano, rispetto ai quali si intende individuare l’orientamento dominante.

In tal senso, è possibile affermare che l’oggetto di analisi della ricerca è duplice: da un lato, infatti, sono studiati e testati i modelli idealtipici che, rappresentando una costruzione teorica, devono essere in primo luogo posti a confronto con la realtà al fine di misurarne la concretezza e le potenzialità in termini analitici.

Dall’altro lato, vengono indagati e analizzati gli strumenti di conciliazione presenti a Milano e Lione; verrà realizzata, in particolare, un’analisi multilivello, per cui saranno considerati non solo i dispositivi regolati a livello locale ma anche regionale e nazionale. Tale scelta comporta il fatto che, naturalmente, entrino in gioco non solo le differenze tra le città ma anche quelle attinenti alle aree regionali e agli Stati veri e propri.

Milano e Lione sono state individuate come oggetto di indagine per diversi motivi.

In primo luogo, sono due tra le città più rilevanti all’interno dei rispettivi contesti nazionali senza esserne le capitali. Milano, oltre che costituire il cuore di una delle maggiori aree metropolitane d’Europa, a livello demografico è la seconda città più popolosa d’Italia dopo Roma. Lione, capoluogo della regione Rhone-Alpes, è la terza città più grande della Francia dopo Parigi e Marsiglia; tuttavia,

analogamente a Milano, anch'essa è collocata al centro di un'area metropolitana di particolare rilievo che costituisce la seconda per importanza dopo quella parigina. A livello economico, Milano è fortemente caratterizzata dalla presenza del terziario avanzato e costituisce la città italiana produttiva per eccellenza (Ranci 2010, Cucca 2010); anche Lione rappresenta una realtà di primo piano a livello nazionale anche se risente in maggior misura del ruolo egemonico rivestito dalla capitale e, per quanto abbia fatto esperienza della transizione da un sistema produttivo di tipo fordista a uno significativamente terziarizzato, è caratterizzata ancora dalla presenza forte del settore manifatturiero. Tale caratteristica, tuttavia, non deve essere interpretata come un segno di arretratezza quanto piuttosto come il frutto di politiche e strategie mirate e intenzionali (Ranci 2010, Cucca 2010).

Per quanto concerne il livello regionale è possibile riscontrare delle ulteriori affinità; le città sono collocate in aree particolarmente ricche e produttive (rispettivamente la Lombardia e le Rhone-Alpes), caratterizzate entrambe da una forte vocazione all'imprenditorialità. Le maggiori differenze emergono in relazione ai due differenti contesti nazionali. Dal punto di vista dell'orientamento delle politiche sociali, Francia e Italia condividono il primato attribuito alla famiglia; tuttavia, le stesse politiche per la famiglia, le politiche per le pari opportunità, le politiche per il lavoro e la strutturazione della spesa pubblica differiscono profondamente per spirito e regolazione complessiva. In Italia le famiglie sono intese come le prime responsabili dell'aiuto sociale, soggetti in grado far fronte in modo autonomo alle proprie necessità ed esigenze nella maggioranza dei casi e che esercitano la funzione di supporto e solidarietà a livello intergenerazionale lungo tutto il corso della vita (Naldini 2003). In Francia, invece, queste costituiscono dei soggetti destinatari di interventi ad hoc mentre l'infanzia è considerata quasi "un bene pubblico" oltre che una fonte di capitale umano (Martin 2010); le politiche familiari francesi, infatti, sono considerate tra le più forti, antiche ed esplicite a livello europeo.

D'altro canto, anche i contesti socio demografici all'interno dei quali tali azioni politiche si vanno a collocare (e che contribuiscono a plasmare) sono molto diversi da alcuni punti di vista; i buoni tassi di natalità e gli elevati livelli di impiego femminile francese contrastano fortemente con quello che appare come l'inarrestabile decremento del numero di nuovi nati in Italia e i bassi tassi di occupazione femminile, per quanto siano comunque presenti sensibili differenze a livello territoriale tra le regioni italiane.

Ai fini del conseguimento degli obiettivi di ricerca si è deciso di privilegiare un approccio che valorizzi l'analisi dei singoli dispositivi. Tale orientamento trae spunto e sostegno dal filone dell'*analisi per strumenti* (Lè Gales e Lascoumes, 2007, Kassim e Lè Gales 2010, Halpern Jacquot Lè Gales 2008 etc.), che

considera ciascun dispositivo come un veicolo di valore e di precise concezioni del modo di regolazione che viene di volta in volta considerato (Le Galès e Lascoumes 2007, Kassim e Le Galès 2010). L'analisi *per strumenti* viene considerata interessante nella misura in cui consente di ricostruire le visioni dominanti di policy a partire dall'analisi dell'implementazione concreta dei dispositivi; in tale modo diviene possibile decostruire le politiche rivelandone aspetti altrimenti poco visibili e per spiegare gli effetti inattesi (Lascoumes e Le Gales 2007).

La metodologia adottata al tale fine è la QCA (Qualitative Comparative Analysis) nella variante fuzzy. Questo metodo, nato nell'ambito degli studi comparativi di welfare all'interno dei quali per problemi di scarsa numerosità dei casi studiati o indisponibilità di dati era impossibile utilizzare tradizionali metodi statistici o campionari (Kvist 2006), è apparso di particolare interesse in quanto idoneo sia a soddisfare le esigenze legate al test dei modelli che a fornire un quadro complessivo dell'orientamento degli strumenti all'interno delle due città. Tale approccio, concepito come una sorta di "terza via" tra metodi qualitativi e quantitativi, prevede un'analisi puntuale della regolazione dei singoli strumenti in grado di restituire in termini numerici l'aderenza dei dispositivi ai vari modelli. La QCA fuzzy, quindi, è in grado di garantire la comparabilità dei risultati e un'interpretabilità piuttosto chiara della dominanza dei modelli all'interno dei contesti analizzati.

I risultati attesi sono di due livelli.

In primo luogo, si intende fornire delle evidenze in merito al riscontro dei modelli idealtipici nella realtà e alla loro efficacia in termini euristici.

In secondo luogo, si intendono utilizzare i modelli allo scopo di descrivere le politiche di conciliazione a Milano e Lione. Non solo si procederà con l'individuazione del modello dominante, ma si tenterà al contempo di analizzare i rapporti di attrazione o di tensione che vi sono in relazione agli altri modelli.

Il valore aggiunto della tesi, dunque, è da ricercarsi nella restituzione di un quadro ordinato e strutturato di un insieme di misure molteplici talora con finalità e destinatari differenti, che sia in grado di evidenziare non solo qual è l'orientamento prevalente ma anche se vi sono e quali sono le altre "anime" che si celano all'interno delle politiche di conciliazione. Le evidenze emerse per le due città saranno oggetto di una lettura comparata, volta non a evidenziare le differenze tra le due aree in termini di diversa dotazione strumentale, quanto piuttosto a sottolineare gli scarti tra i diversi tipi di regolazione dei medesimi tipi di strumenti e le differenti interpretazioni dei medesimi modelli.

Il lavoro che ne discende risulta così articolato

Il *primo capitolo* sarà dedicato alla rassegna teorica e all'approfondimento dell'aspetto metodologico della ricerca; saranno qui introdotti i modelli teorici e idealtipici di conciliazione.

Il *secondo capitolo* è finalizzato alla ricostruzione dell'evoluzione di quell'insieme di fenomeni sociali, demografici ed economici che hanno determinato la *pressione* che poi ha dato impulso allo sviluppo delle politiche di conciliazione; la presentazione di tali tematiche costituirà al contempo l'occasione per presentare alcuni dati rilevanti relativi a Milano e Lione.

Il *terzo capitolo* è dedicato allo studio dei *servizi per la cura dell'infanzia* e segna l'inizio della presentazione del lavoro sul campo vero e proprio; l'analisi sarà pertanto declinata sulla base dello strumento analizzato. Il *quarto capitolo* ha l'obiettivo di presentare i risultati di ricerca riguardo allo studio dei *congedi* mentre il *quinto capitolo* è dedicato all'analisi dei *trasferimenti monetari* a sostegno della natalità e dell'acquisto di servizi (assegni ma anche voucher, bonus etc.).

Il sesto e ultimo capitolo, infine, avrà lo scopo di offrire una lettura complessiva dei risultati emersi dai singoli capitoli al fine di offrire un'unica visione generale dell'analisi degli strumenti; saranno, al contempo, presentati anche i risultati dei test dei paradigmi.

La tesi si concluderà, infine, con una breve riflessione sulle evidenze emerse e sui contributi forniti dal lavoro presentato.

# Capitolo 1

## *Idee, paradigmi e strumenti*

### 1. Introduzione

All'interno dell'ambito dell'analisi delle politiche pubbliche negli ultimi decenni si è sviluppato un approccio volto a sottolineare l'importanza di idee, percezioni e rappresentazioni nell'attività di produzione di politiche pubbliche (Surel 2000). Il ruolo delle idee è stato in passato spesso sottostimato, ridotto al rango ancillare rispetto alla legge dell'interesse (Campbell 2002) ma diversi autori negli ultimi anni ne hanno riconosciuto l'importanza a livello analitico ed euristico.

Questo filone è tutt'altro che compatto nel suo interno ma presenta come elemento comune l'obiettivo di mettere in rilievo *le dinamiche di costruzione sociale della realtà* (Surel 2000) che modellano pratiche e strumenti di policy poi istituzionalmente e socialmente legittimati. L'assunto di base, dunque, è che gli attori decisionali tendono a strutturare relazioni e a prendere decisioni sulla base di alcuni elementi cognitivi a carattere valoriale e valutativo (Capano e Lippi 2010).

“Le decisioni sono strutturate (framed) dalle convinzioni che definiscono il problema che deve essere affrontato, le informazioni che devono essere raccolte e le dimensioni che devono essere valutate. Chi prende le decisioni adotta *paradigmi* che gli raccontano da quale prospettiva vedere un problema, quali questioni porsi e quali tecnologie adottare nel porsi le questioni. Queste strutture focalizzano l'attenzione e semplificano l'analisi: dirigono l'attenzione su diverse opzioni e diverse preferenze” (March 1994 in Regonini 2001).

Analizzare idee e paradigmi è di fondamentale importanza, come ci ricorda Jenson (2009), non perché queste abbiano il potere di “causare” alcunché indipendentemente dagli interessi degli attori ma perché danno una forma alla rappresentazione degli interessi degli attori dentro le istituzioni. E' la lezione di Max Weber:

“Sono gli interessi materiali, e non le idee, a dominare immediatamente l'agire dell'uomo. Ma le concezioni del mondo, create dalle idee, hanno spesso determinato - come chi aziona uno scambio ferroviario - i binari lungo i quali la dinamica degli interessi ha mosso tale attività”(Weber 1920).

La definizione di *paradigma* ha conosciuto varie declinazioni in letteratura nel corso degli anni (Hall 1993; Jobert e Muller 1987; Sabatier e Jenkins-Smith 1993; Schön e Rein 1994; Surel 2000); un tratto comune, tuttavia, può essere riscontrato nel fatto che queste definizioni tendono ad inquadrare il concetto di idea come un costruito composito e mutevole, dai confini labilmente definiti e quindi non rigido o compatto.

Gli autori concordano in genere sulla presenza di diversi “livelli di contenuto” all'interno del medesimo paradigma, per cui vi è un livello *macro*, caratterizzato da un insieme di credenze generali e valori fondamentali, seguito da un livello *meso*, contenente indicazioni sull'insieme di teorie causali e strategie idonee a perseguire gli ideali contenuti nel livello *macro*; vi è infine un livello *micro* all'interno del quale sono contenute le prescrizioni più puntuali rispetto agli strumenti necessari per tradurre in azioni concrete gli assunti valoriali contenuti nei livelli superiori (Capano 2009).

Gli strumenti di politica pubblica, dunque, secondo questo filone di letteratura sono scelti sulla base della coerenza con uno specifico sistema di idee e valori e sono ben lontani dall'essere semplici accorgimenti tecnici di carattere neutrale (Capano e Lippi 2010, Surel 2000). I paradigmi dei *policy maker* tracciano i confini del ventaglio di *policy tool* potenzialmente utilizzabili determinandone anche modulazione e regolazione; viene lasciata aperta, tuttavia, la scelta tra uno specifico strumento o l'altro appartenenti alla medesima famiglia (Campbell 2002, Capano e Lippi 2010).

Questa prospettiva teorica incontra parzialmente gli assunti alla base di un altro recente filone di studi, quello dell'analisi degli strumenti (Lè Gales e Lascoumes, 2007, Kassim e Lè Gales 2010, Halpern Jacquote Lè Gales 2008, etc.). Secondo questo approccio gli strumenti sono “veicoli di valori, portatori di una certa interpretazione del sociale e di precise concezioni del modo di regolazione che viene di volta in volta considerato” (Le Galès e Lascoumes 2007, Kassim e Le Galès 2010). Gli strumenti, quindi, svolgono al contempo un ruolo con valenze tecniche e sociali volto ad organizzare il rapporto tra cittadini e Stato. Ciò che ne deriva in termini di ricerca è uno studio delle relazioni di potere che si generano e degli impatti di queste in termini di prevalenza di specifiche visioni di policy (Kassim e Le Galès 2010).

Nell'ambito del presente lavoro di ricerca non si intende focalizzare l'attenzione sulla dimensione dei rapporti di potere; l'approccio in termini di strumenti viene considerato tuttavia interessante nella misura in cui ci consente di ricostruire le

visioni dominanti di policy a partire dall'analisi dell'implementazione concreta degli strumenti. L'analisi per strumenti si rivela così un'efficace strategia per decostruire le politiche rivelandone aspetti altrimenti poco visibili o per spiegarne gli effetti inattesi (Lascoumes e Lè Gales 2007).

Questi due filoni di studi appaiono particolarmente utili per l'analisi delle politiche di conciliazione. Il termine conciliazione, come già osservato nell'introduzione, non permette di identificare un nucleo compatto e ben definito di strumenti ma riconduce ad un insieme diversificato di provvedimenti che afferiscono a campi distinti, dalle politiche della famiglia alle politiche per le pari opportunità, sino al campo delle politiche del lavoro (Riva 2009). Si tratta dunque di un campo di policy non ancora pienamente strutturato intorno ad un paradigma dominante ma che nasce all'incrocio di diverse policy e diversi approcci.

Gli interventi che favoriscono la conciliazione possono variare significativamente da Stato a Stato sulla base dei differenti regimi di welfare e, anche all'interno del medesimo contesto nazionale, è possibile riscontrare forti differenze locali. La conciliazione come obiettivo di azione politica può così concretizzarsi a livello operativo in programmi che si differenziano per strumenti adottati e modulazione. Per comprendere quindi come si strutturano tali policy in diversi contesti locali si ritiene utile l'approccio proposto, che consente di affrontare il tema in un'ottica più ampia che renda conto delle prospettive interpretative che si celano dietro l'etichetta "conciliazione" a partire dall'analisi del mix di modalità di interventi e di strumenti che vengono messi in campo.

Il capitolo presenta la seguente strutturazione: in primo luogo andremo a presentare una breve rassegna della letteratura al fine di inquadrare le principali definizioni di *paradigma* e introdurre il tipo di accezione che verrà utilizzato all'interno del presente lavoro di ricerca; in secondo luogo, vedremo come in letteratura è stato utilizzato e studiato il paradigma nell'ambito della conciliazione. Identificheremo, quindi, quattro idealtipi di paradigma in sede teorica; l'esistenza di questi paradigmi costituisce la principale ipotesi che verrà testata nel presente lavoro di ricerca e che orienterà l'analisi degli strumenti implementati a Milano e Lione.

Infine, si andrà a presentare la metodologia utilizzata per il lavoro sul campo e l'analisi dei paradigmi.

## **2. Le definizioni di paradigma**

Il concetto di *paradigma* è stato introdotto da Kuhn per spiegare la struttura delle rivoluzioni scientifiche (1962).

Un paradigma si articola in due livelli: da un lato, infatti, racchiude l'insieme di credenze e tecniche comuni ad un gruppo definito; dall'altro, contiene una serie di indicazioni rispetto alle soluzioni concrete e alle regole di base esplicite.

Questa strutturazione "a più livelli" costituisce il tratto comune tra accezione originaria di paradigma e le varie declinazioni che il concetto conoscerà in ambito sociologico e politologico (Jobert 1992); andiamo ora a vederle più in dettaglio.

Jobert ha introdotto il concetto di *référentiel* che è definito come l'esito di un'operazione di *definizione sociale della realtà* (Jobert 1992, Jobert e Muller 1987) in grado di determinare in modo significativo l'azione e le scelte strategiche degli attori che vi aderiscono. Un *référentiel* è dunque concepito come uno schema all'interno del quale si articolano valori e simboli, talora anche contraddittori, che vengono tuttavia integrati all'interno di una visione complessiva in grado di tenere conto di elementi diversi ed eterogenei. Interessanti, inoltre, sono anche gli effetti selettivi dettati dai *référentiel*, per cui fenomeni considerati non rilevanti o residuali vengono ignorati a favore dei fatti considerati più significativi e coerenti con il sistema valoriale interiorizzato.

Il concetto di *référentiel* si articola in tre dimensioni

- una dimensione cognitiva, all'interno della quale valori ed immagini sono articolati al fine di generare delle ipotesi causali;
- una dimensione normativa, che contiene leggi frutto dell'operativizzazione dei valori presenti nella dimensione cognitiva;
- una dimensione strumentale, in cui vengono definiti i principi d'azione che devono orientare l'attore sulla base dei valori e delle norme contenute nelle dimensioni precedenti (Jobert 1992).

In quegli stessi anni Sabatier e Jenkins-Smith elaborarono il concetto di *belief systems* (Sabatier e Jenkins-Smith 1993), il quale mostra una strutturazione per molti versi analoga a quella del *référentiel*.

I *belief systems*, dunque, possono essere definiti come quell'insieme di teorie che includono valori, priorità e norme atti a modellare azioni e programmi a livello politico. Tali sistemi presentano anch'essi una ripartizione in tre livelli distinti:

- un "cuore" di credenze di base e valoriali (*deep core beliefs*) che definiscono la "filosofia" complessiva e difficilmente possono mutare;
- un nocciolo duro di politiche (*policy core beliefs*) che include policy e strategie idonee ai fini della realizzazione degli assiomi presenti nel *deep core*, oltre che assunti sui rapporti causali che generano le varie problematiche. Questo livello si differenzia dal precedente solo per il diverso livello di astrazione ma anche per il più ristretto campo di applicazione; analogamente al *deep core*, invece, anche questo livello è difficilmente suscettibile al cambiamento (Surel 2000);

- infine, vi è una dimensione relativa agli strumenti da adottare, la quale al contempo costituisce il focus di attenzione della maggior parte dell'attività amministrativa legislativa (Sabatier e Jenkins-Smith 1999).

Idee, valori e teorie causali sono invece state descritte da Schön e Rein (1994) attraverso il concetto di *frame*. Un *frame* può essere definito come un insieme di schemi cognitivi che modellano l'interpretazione del mondo e contribuiscono alla costruzione sociale di un problema di *policy*; le decisioni che discendono dai *frame* sono quindi condizionate dai parametri che definiscono il problema e le indicazioni su quali dimensioni devono essere valutate.

Infine, i sistemi di credenze sono stati definiti da Hall *paradigmi* sulla base del lavoro svolto da Kuhn nel 1993. Un *paradigma* può definirsi come il sistema di valori e cognizioni comuni a un gruppo di soggetti atto condizionare in modo significativo la loro percezione del mondo e la scelta di azioni strategiche da intraprendere.

Anche i paradigmi si compongono in tre livelli distinti:

- fondamenti normativi e valoriali che plasmano l'identità dei soggetti e modellano la loro visione dei problemi;
- assunti relativi ai rapporti causa-effetto che determinano le strategie di azione;
- assunti relativi agli strumenti ritenuti più in linea con il sistema valoriale e normativo e idonei a perseguire gli obiettivi con questo coerenti.

I paradigmi sono, dunque, allo stesso tempo dei sistemi di significato e degli insiemi di pratiche (Jenson 1989).

Una delle caratteristiche più interessanti della formulazione di Hall del concetto di *paradigma* è legata alla dimensione del mutamento e della gestione delle anomalie.

Di fronte a nuovi elementi, le credenze di livello *meso* e *micro* possono essere modificate a patto che venga tutelato il cuore del paradigma ovvero il nocciolo duro valoriale (Capano 2003); si suppone che gli attori siano disposti a modificare strategie e strumenti salvaguardando al contempo gli assunti fondamentali. I livelli *micro* e *meso* vanno così a costituire una sorta di cintura protettiva (Majone 1991) del paradigma che consente a questi di perdurare di fronte all'avanzare di nuove idee di *policy* o di nuove problematiche. I paradigmi sono dunque in grado di mostrare una certa capacità adattiva che li porta ad includere al proprio interno anche elementi estranei e parzialmente incongruenti per poter continuare a sopravvivere (Capano 2000; Jobert 1992; Sabatier e Jenkins-Smith 1993).

Veri e propri salti di paradigma si hanno invece per un eccesso di accumulo di anomalie; i tentativi iniziali di contenimento finiscono per indebolire l'impianto generale, che viene infine totalmente sostituito da un nuovo paradigma (Hall 1993; Kuhn 1962). Il mutamento non è repentino ma avviene quindi attraverso

una serie di meccanismi di sostituzione, ridefinizione ed affiancamento tra vecchie e nuove strutture, per cui il passato non viene del tutto cancellato ma rielaborato ed integrato con elementi innovativi (Jordan, Wurzel e Zito 2003, Streeck e Thelen 2005).

Questo inquadramento teorico del concetto di *paradigma* risulta molto interessante ai fini dello studio delle policy per il fatto che riesce a spiegare la potenziale compresenza di strumenti declinati secondo valori e ideologie differenti all'interno del medesimo contesto locale. I *paradigmi*, dunque, per loro natura possono stirarsi ed assumere conformazioni irregolari senza perdere del tutto il proprio carattere originario.

All'interno dei prossimi paragrafi andremo a vedere che questa accezione di paradigma è utile per ricostruire il campo della conciliazione.

### **3. Lo studio dei modelli di conciliazione famiglia-lavoro**

La nascita della conciliazione come oggetto di policy è piuttosto recente. Le prime iniziative in materia sono rintracciabili negli interventi realizzati dalle aziende nella prima metà del XX secolo (ad esempio, gli *asili nido* aziendali), sorti al solo scopo di incrementare la produttività dei lavoratori senza alcuna attenzione alla dimensioni della qualità della vita o dello sviluppo economico complessivo (Catarsi, 1994). La conciliazione, più che vero e proprio oggetto di politica pubblica, costituiva una tematica residuale, che si traduceva a livello pratico in una dotazione minima di servizi per i lavoratori. Ad oggi, la concezione delle politiche di conciliazione è ampiamente mutata, così come la comprensione del loro ruolo strategico. La conciliazione è diventata un vero e proprio oggetto di politiche pubbliche, in relazione al quale si sono generati diversi approcci e modelli di intervento (Jacquot, Ledoux e Palier 2010), che si traducono a livello operativo in programmi che si differenziano sia per la visione di conciliazione sottesa che per gli strumenti adottati.

I confini e l'estensione delle politiche di conciliazione non sono tuttavia ad oggi universalmente definiti e, analogamente a quanto accade per le politiche familiari, sono fortemente condizionati da principi normativi e orientamenti valoriali in quanto toccano da vicino il tema dell'insieme delle responsabilità che sono attribuite allo Stato e, al contempo, il valore pubblico attribuito a scelte private. Anche a livello comunitario, le politiche europee di conciliazione non hanno conosciuto un inquadramento preciso fino agli inizi degli anni '90; prima di allora, infatti, il concetto di vita professionale era caratterizzato da una visione limitante che lo riduceva alle sole dimensioni dello stipendio, delle condizioni di

lavoro e della formazione professionale mentre il tema della vita familiare era considerato fuori dal mandato istituzionale (Jacquot, Ledoux e Palier 2010).

Le politiche di conciliazione sono state studiate negli ultimi anni secondo diverse prospettive teoriche; tali approcci ricadono in alcuni casi nei filoni di studi relativi alle più generali politiche sociali o alle politiche per la famiglia, rispetto alle quali le politiche di conciliazione presentano ampi margini di sovrapposizione.

In questo ambito si intendono richiamare sinteticamente le linee essenziali di alcuni dei filoni più noti e prolifici.

In primo luogo, sono rintracciabili alcuni tentativi di ricostruire l'evoluzione del *paradigma dominante* di conciliazione (Lewis 2006, Mahon e Lewis 2006, Knijn e Smit 2009, Jacquot, Ledoux e Palier 2010) a livello europeo o nazionale.

Un ottimo esempio a riguardo è lo studio realizzato da Jacquot, Ledoux e Palier inerente allo sviluppo di un paradigma di conciliazione a livello comunitario del quale riportiamo sinteticamente le principali evidenze.

Un primissimo, iniziale accenno al tema della conciliazione in ambito comunitario si è avuto all'interno delle politiche di *gender equality*, che negli anni '70 si sono inizialmente focalizzate sul principio di uguale trattamento e lotta alla discriminazione nel mercato del lavoro (Mazey 2002) favorendo in questo modo, seppur indirettamente, l'occupazione delle madri. L'inefficacia di questa prospettiva, in grado di correggere solo le forme di ineguaglianza più dirette e vistose ma non in grado di garantire l'eguaglianza sostanziale, determinò una rielaborazione complessiva della tematica (Jacquot, Ledoux e Palier 2010). In particolare, il lavoro svolto dal Women's Bureau (Jösso 2002) contribuì a mettere in luce il fatto che gli squilibri di genere presenti nella sfera del lavoro non retribuito condizionavano in maniera significativa le discriminazioni sul mercato del lavoro; una buona conciliazione vita familiare/vita lavorativa divenne così una delle condizioni necessarie alla realizzazione della piena uguaglianza tra uomini (Jacquot, Ledoux e Palier 2010). Verso il finire degli anni '90, il tema della conciliazione cominciò a separarsi dalla dimensione delle Pari Opportunità per divenire sempre di più parte delle priorità strategiche dell'Unione, anche in seguito alle problematiche dettate dai mutamenti socio demografici. Per la prima volta, dunque, la conciliazione divenne un ambito di policy atto a offrire soluzioni a problemi differenti: invecchiamento della popolazione e bassi tassi di natalità, scarsa partecipazione femminile al mercato del lavoro, povertà infantile, ect. La prospettiva che comincia a delinearsi è quella del *social investment*: approccio basato sui temi dell'uso ottimale delle risorse umane e dell'attivazione, inquadra per la prima volta le donne come un "bacino" di lavoro ancora non pienamente utilizzato il cui sfruttamento può comportare benefici da diversi punti

di vista mentre, al contempo, estende la definizione di vita familiare includendo tutto il complesso dell'attività di cura (quindi non solo bambini ma anche anziani e soggetti disabili). L'evoluzione del concetto di conciliazione ha comportato, ovviamente, anche una estensione e progressiva ridefinizione del tipo di strumenti utilizzati e degli attori coinvolti; durante la prima fase, gli strumenti maggiormente valorizzati erano i servizi di cura formale e di congedi parentali (Letablier 2007; Bruno, Jacquot Madin 2006). Durante gli anni '90, la gamma di strumenti si estese sino ad includere le misure volte alla promozione della partecipazione al mercato del lavoro delle madri e alla regolazione del lavoro in favore di una maggiore flessibilità.

Lo studio presentato appare di grande interesse per il lavoro che sarà condotto all'interno di questa ricerca, anche se si differenzia in modo sostanziale per l'approccio adottato. Può costituire un interessante spunto di riflessione la connessione delineata tra differenti paradigmi e tipi di strumenti utilizzati, che ha messo in luce anche come con il mutare dei primi vi sia una ridefinizione dei *policy tool* messi in campo.

In secondo luogo, è presente un filone di studi che, traendo spunto dagli studi sui regimi welfare, fornisce alcuni elementi analitici anche in merito alle politiche di conciliazione.

Nel 1990 Esping-Andersen pubblicò il suo celebre saggio sui tre mondi del Welfare Capitalism. All'interno del testo, l'autore introdusse il termine *regime di welfare*, definibile come "il modo in cui la produzione di welfare è divisa tra stato, mercato e famiglie"; studiare solo lo Stato sociale significa lasciare inspiegato un residuo di welfare straordinariamente grande (Esping-Andersen 1999, pag. 65, 128). Le chiavi di lettura dei regimi di welfare vanno cercate nei concetti di *demercificazione* e *destratificazione*. Il termine *demercificazione* intende descrivere in che misura le persone possono raggiungere un accettabile livello di vita indipendentemente dalla partecipazione al mercato (Esping-Andersen, 1990 e 1999). Con *destratificazione*, invece, si intende la riduzione dei differenziali di status occupazionale e di classe sociale (Esping-Andersen, 1990). Il grado di demercificazione è determinato anche dalle caratteristiche della stratificazione sociale (distribuzione differenziata dei privilegi sociali); il welfare state risulta così come un fattore attivo di stratificazione sociale (Esping-Andersen 1990). La classificazione dei tre regimi di welfare di Esping-Andersen (liberale, corporativo e socialdemocratico) (Esping-Andersen, 1990) basata sul lavoro di Titmuss ha comportato notevoli vantaggi analitici, favorendo la parsimonia e l'individuazione dei nessi causali. Tuttavia, questo modello è stato giudicato a posteriori dallo stesso autore troppo rigido e storicamente determinato; il testo era infatti ispirato alle caratteristiche e alle configurazioni assunte dallo stato sociale tra gli anni

Settanta e gli anni Ottanta (Esping-Andersen 1999). A dare impulso a un nuovo orientamento analitico è stata anche la critica femminista. Ann Orloff (1993) per prima fece notare che il concetto di demercificazione descrive in modo impreciso il rapporto tra le donne e lo stato sociale, in quanto il lavoro per la famiglia non viene remunerato. Altre autrici, per sottolineare la tendenza della politica sociale a privilegiare gli uomini, mostrarono come tutti i moderni stati sociali, in forma più o meno accentuata, si erano basati su modelli famigliari caratterizzati dalla posizione del maschio come principale percettore di reddito (*male breadwinner*). Dato che in tale configurazione il rapporto delle donne con il lavoro remunerato è in genere più debole, i loro diritti sociali tendono a dipendere da quelli dei mariti. Nella misura in cui il matrimonio diventa instabile, quindi, è probabile che l'accesso delle donne alla protezione sociale ne risenta (Saraceno e Naldini 2001; Esping-Andersen 1999). Il lavoro delle studiose femministe ha condotto quindi alla consapevolezza che gli interventi di politica non sono neutrali e i loro effetti sono visibili non solo in termini di classe sociale e di forma di famiglia ma anche di genere.

Esping-Andersen, partendo da una riformulazione dei rapporti tra i tre attori chiave, ha fornito nel 2000 una rilettura della sua tipologia dei tre mondi di Welfare Capitalism aggiungendone un quarto. Ai concetti di *demercificazione* e *destratificazione* vengono accompagnati ora quelli di *familismo* e *defamilizzazione*, trattati anche nei lavori di Chiara Saraceno (1997). Con il termine *defamilizzazione* si intende descrivere in che misura le responsabilità di cura e di welfare delle famiglie sono state sottratte o ridotte attraverso le provvidenze dello stato o l'intervento del mercato; un sistema è *familista*, invece, se la sua politica assume che ciascuna famiglia sia la prima responsabile del benessere dei suoi membri (Esping-Andersen 1999, pag. 94). Il concetto di defamilizzazione è parallelo a quello di demercificazione; per le donne, infatti, la defamilizzazione è una preconditione necessaria per poter accedere al mondo del lavoro. Quando trattiamo dei diversi tipi di regimi di welfare non dobbiamo solo domandarci a quale attore, pubblico o privato, sia stata affidata la responsabilità di cura ma anche a chi all'interno della medesima famiglia (Saraceno e Naldini, 2001).

I modelli vennero così riconfigurandosi:

- il *regime liberale* “minimizza gli effetti di demercificazione, riduce ampiamente la sfera dei diritti sociali ed alimenta una forma di stratificazione che è una miscela di eguaglianza relativa nella povertà dei fruitori di prestazioni sociali, un diverso welfare orientato al mercato per la maggioranza dei cittadini, e un dualismo di classe tra le due popolazioni” (Esping-Andersen, 1990). Emerge dunque un marcato orientamento al mercato per quanto riguarda l'erogazione dei servizi, che sono in genere

ampiamente presenti ma di qualità modesta; le politiche attive per il lavoro sono solo marginali e l'occupazione femminile è favorita da un mercato fortemente deregolamentato, il quale tuttavia fornisce bassi salari e maggiore precarietà;

- il *regime socialdemocratico* comprende quei Paesi che hanno sviluppato maggiormente i principi di universalismo e demercificazione. I carichi di cura vengono affidati alla rete dei servizi e in questo modo vengono separati sia dalla sfera del mercato che da quella della famiglia; è presente, inoltre, una forte vocazione allo sviluppo di programmi o strumenti finalizzati alla lotta alla povertà infantile e all'accumulo precoce di capitale umano. La capacità di espandere il sistema dei servizi pubblici ha attivato un circuito positivo che collega la diffusione questi e l'occupazione femminile, con alta tolleranza per le assenze per motivi familiari controbilanciata da uno stipendio più basso e minori possibilità di carriera (Mingione, 2005);
- il *regime corporativo o conservatore* è orientato alla “conservazione dei differenziali di status” (Esping-Andersen, 1990); la posizione nel mercato del lavoro è fondamentale per l'acquisizione dei diritti sociali e l'efficacia redistributiva è scarsa. La famiglia riveste un ruolo centrale nella gestione dei carichi di cura; allo sviluppo dei servizi sono preferiti i trasferimenti monetari, che sono in genere posti in capo al padre *breadwinner* in quanto a titolarità. L'occupazione femminile fa registrare in genere bassi tassi di attività, in particolare per quanto concerne le madri;
- il *modello mediterraneo* nasce come “una costola” del regime corporativo ed è caratterizzato da una grande delega di responsabilità alla famiglia, che svolge un ruolo centrale per quanto concerne sia la gestione del carico di cura. Le donne presentano bassi tassi di partecipazione al mercato del lavoro, a cui si accompagnano in genere bassi tassi di natalità e forte invecchiamento complessivo della popolazione.

Il lavoro svolto da Esping-Andersen è stato particolarmente fertile, fornendo spunti per diverse riflessioni ed analisi successive.

Naldini (2006) propone una modellizzazione di famiglie derivata dall'analisi delle prescrizioni implicite ed esplicite contenute all'interno delle politiche sociali secondo una prospettiva di obbligazioni intergenerazionali e di relazioni di genere. Il lavoro beneficia, quindi, indirettamente dallo studio dei modelli di welfare rispetto al quale costituisce una sorta di “negativo”, che si focalizza sulla descrizione dei modelli familiari delineati come “ideali” dai diversi regimi. I modelli individuati sono tre:

- *Male breadwinner* : Si tratta di una configurazione all'interno della quale vi è una rigida divisione di genere all'interno di una famiglia connotata da stabilità e unità coniugale. La piena occupazione è prevista solo per gli uomini, che sono al contempo i principali titolari dei diritti sociali, mentre l'impegno garantito dalle donne nelle attività di cura e di riproduzione rende meno pressante la necessità di servizi esterni. Il reddito familiare è sostenuto attraverso forme di trasferimento monetario;
- *Dual earner*: Questo tipo di configurazione familiare è tipica di contesti all'interno dei quali si è perseguita una politica sociale fortemente inclusiva e caratterizzati da mercati del lavoro in cui è presente la piena occupazione maschile, accompagnata da buoni tassi di occupazione femminile. Le madri sono sostenute da un'ampia rete di servizi e da misure di conciliazione che spesso presentano un'orientamento di genere neutrale. I diritti sociali sono riconosciuti a livello individuale già ai figli appena nati;
- il terzo ed ultimo modello è quello delle *solidarietà familiari e parentali* che presenta diversi elementi di comunanza con il modello del *male breadwinner*; la relazione tra i generi, infatti, presenta la medesima strutturazione ma prevede degli obblighi di solidarietà molto più ampi, che si estendono oltre i confini della tradizionale famiglia nucleare. Tali aspettative a livello istituzionale sono rese palesi dallo scarso sviluppo di servizi rivolti ai bambini e agli anziani, così come di politiche universali a contrasto della povertà.

In tema di classificazione delle politiche sociali e di analisi di strumenti da questi messi concretamente in campo, Chiara Saraceno, successivamente in collaborazione con Manuela Naldini (2011), ha concettualizzato l'asse familizzazione/defamilizzazione, inteso come un continuum caratterizzato da diverse gradazioni lungo il quale è possibile collocare i diversi sistemi pubblici:

- la *familizzazione di default* costituisce una condizione presente nei contesti in cui le famiglie provvedono a soddisfare in totale autonomia i propri bisogni di cura; l'intervento pubblico è ridotto e l'offerta di servizi scarsa;
- la *familizzazione sostenuta finanziariamente* si ha invece nei contesti in cui ai nuclei con carichi di cura sono indirizzati trasferimenti monetari senza uno specifico vincolo d'uso;
- il *familismo opzionale* è presente invece nei casi in cui viene lasciato un buon grado di scelta tra familizzazione sostenuta e defamilizzazione;
- la *defamilizzazione*, nella sua variante più pura, si ha nel momento in cui un'ampia parte del carico di cura viene tolto alla famiglia e collocato a carico del bilancio pubblico.

Non è possibile affermare, sempre secondo Saraceno, che in ciascuno Stato sia presente solo una delle varianti individuate ma è possibile individuare diverse combinazioni a seconda dei diversi livelli di intervento e delle differenti aree di cura.

La rassegna dei modelli teorici individuati ci consente di individuare alcune dimensioni chiave relative alle politiche di conciliazione che paiono di primaria importanza da un punto di vista analitico. Sono stati individuati, in particolare, quattro assi principali:

- *asse familizzazione/defamilizzazione*, che riguarda la diversa titolarità attribuita per quanto concerne la gestione del carico di cura e trae direttamente ispirazione dal lavoro di Saraceno prima illustrato;
- *asse individualismo/familismo*, che concerne la diversa titolarità dei diritti e degli strumenti che può essere accordata o ai singoli individui all'interno della famiglia (e in particolare alle donne e/o ai bambini) o alla famiglia stessa intesa in quanto istituzione complessiva;
- *asse ruolo di genere tradizionale /ruolo di genere paritario*, che concerne la diversa strutturazione della divisione dei carichi di cura tra i due generi;
- *asse politiche "a breve termine"/politiche "di investimento"*, che riguarda il livello di attenzione in termini di prospettiva sulle ricadute future delle policy.

A partire da questi assi e dalla loro lettura congiunta, è stato compiuto un lavoro di concettualizzazione che ha portato all'individuazione di quattro modelli idealtipici di paradigma di conciliazione. Si ritiene, infatti, che le combinazioni date dalla lettura integrata di queste dimensioni delinei dei modelli i quali, facendo tesoro dei risultati e delle evidenze derivate dagli studi precedentemente condotti, possano contribuire a gettare luce sull'analisi delle politiche e degli strumenti di conciliazione. Andiamo ora a presentarli più nel dettaglio.

#### **4. I quattro modelli**

Ciascuno dei quattro modelli che andremo a presentare è stato strutturato secondo gli assi illustrati e reca con sé diverse concezioni dell'organizzazione sociale, dal rapporto tra i generi a quello tra famiglia e società civile sino a toccare la questione della mobilità sociale e della riproduzione delle diseguaglianze.

Questi idealtipi, in primo luogo, costituiscono delle ipotesi rispetto all'insieme di parametri, valori e idee ritenuti significativi per descrivere le politiche di conciliazione; in secondo luogo, si ritiene che possano essere concretamente utili

per orientare l'analisi degli strumenti implementati nelle aree urbane di Lione e Milano. I quattro modelli in quanto idealtipici nel senso weberiano del termine rappresentano una costruzione teorica che sussume in sé i tratti tipici ed essenziali di alcune formulazioni del concetto di conciliazione e per tale motivo possono non trovare un riscontro perfettamente corrispondente nelle politiche attuate negli ultimi decenni.

I modelli idealtipici individuati sono i seguenti: approccio della condivisione e dell'equità di genere, approccio occupazionale, approccio della tutela dei bambini, approccio del sostegno alla cura familiare.

#### **4.1 Modello 1 - Approccio della condivisione e dell'equità di genere**

L'analisi dell'evoluzione delle policy di conciliazione a livello europeo ha mostrato come questi si sia generato nel contesto del *gender equality* e poi spostato nell'ambito delle Pari Opportunità. Le politiche di conciliazione, come indica Signorelli (2007), sono state così chiamate a costituire il punto di raccordo non solo tra la dimensione del lavoro e quella della cura ma sono giunte ad includere anche quella della disegualianza di genere.

Nei documenti ufficiali dell'Unione Europea viene sottolineata, in particolare, la nascita di bisogni legati alle difficoltà di armonizzare i tempi di vita, soprattutto nel caso delle donne adulte (Mahon 2008). Già Balbo (1978) alla fine degli anni settanta indicava attraverso il concetto di *doppia presenza* l'appartenenza delle donne ad ambiti considerati tra loro eterogenei (produttivo e riproduttivo), che impone loro la ricerca di un equilibrio costantemente ricostruito; la divisione sessuale dei ruoli sociali e la doppia presenza delle donne, traducendosi in differenti modalità nell'utilizzo del tempo, prospettano differenti opportunità di vita nei termini di accesso al mercato del lavoro, di percorsi di carriera e di partecipazione attiva al mondo della politica. Le donne, più impegnate rispetto ai loro compagni nella sfera domestica, hanno meno tempo da dedicare alle altre attività e, nonostante negli ultimi anni si sia riscontrato un incremento di tempo speso da parte degli uomini nell'assolvimento dei compiti legati alla vita familiare, il divario nell'esercizio della cura rimane estremamente marcato (Istat 2011).

Le politiche di conciliazione, mettendo al centro del proprio interesse l'allocazione delle risorse temporali, dovrebbero porsi l'obiettivo di liberare quote di tempo che le donne hanno da sempre dedicato alla cura dei propri familiari. Ne risulterebbe favorita, in tal modo, una maggiore presenza femminile nel mercato del lavoro retribuito la quale, tuttavia, non costituisce l'obiettivo primario di questo modo di intendere la conciliazione. Pensare solo ad una maggiore

occupazione o occupabilità delle donne costituisce una sorta di “tutela al ribasso” (Piazza 2010) che presenta forti rischi di marginalizzazione e segregazione ma soprattutto che non intacca la tradizionale divisione dei ruoli.

Questo tipo di approccio punta invece la propria attenzione sulle relazioni tra i generi - e non esclusivamente sulle donne (Donà 2007, Zajczyk e Borlini 2010, Poggio e Gherardi 2003) -, focalizzandosi sul problema della condivisione delle responsabilità. Per tale motivo, alcuni studiosi hanno preferito sostituire il termine *conciliazione* con il termine *condivisione*; senza il riconoscimento che il coinvolgimento degli uomini nelle attività di cura è una precondizione per poter modificare la divisione di genere del lavoro e “costruire uguaglianza nella vita pubblica” (Piazza 2010), le politiche di conciliazione possono costituire quasi un elemento di svantaggio per le donne.

“Se non si toccano gli assunti impliciti, quindi la divisione del lavoro e delle responsabilità in base al genere e un modello di partecipazione e di domanda di lavoro che quegli assunti dà per scontati, la conciliazione non può che realizzarsi ai margini e le pari opportunità essere continuamente eluse, salvo che nella forma della totale adesione al modello di comportamento maschile che su quella divisione del lavoro si è costruito” (Saraceno e Naldini, 2011)

La forma di conciliazione della società occidentale del dopoguerra è stata la netta separazione tra lavoro di produzione e lavoro di riproduzione che ad oggi non è più sostenibile (Mingione 2001).

“(..) le donne con responsabilità familiari che intendono partecipare al mercato del lavoro hanno dei problemi di conciliazione perché sono esse stesse lo strumento principale a disposizione degli uomini (...)” (Saraceno e Naldini 2011).

D’altro canto, costumi e cultura a partire dal secondo dopoguerra non sono rimasti immutati ed è possibile osservare una certa tendenza all’incremento del desiderio di partecipazione e di assunzione di responsabilità da parte dei padri, in particolare tra le generazioni più giovani, a cui si accompagna una maggiore capacità contrattuale delle donne all’interno della coppia (Ruspini 2010). Si è parlato, dunque, di una tendenza generale al rinnovamento sociale per cui i *nuovi padri* (Zajczyk e Ruspini 2008) devono confrontarsi in modo critico con i modelli tradizionali e le forti trasformazioni che hanno toccato il mondo del lavoro e le identità di genere. Ciò ha dato vita a un nuovo filone di studi sull’identità di genere maschile che evidenzia i primi segnali della nascita di una nuova figura di padre-marito di cui si sottolinea il crescente interesse nei confronti del mondo del lavoro non retribuito e di cura (Zajczyk e Borlini 2010, Hobson, Duvander e Halladen 2009).

Questo idealtipo mostra delle forti affinità con il modello identificato da Fraser (1994) come via intermedia tra l’*universal breadwinner* e l’*universal caregiver*; si

tratta dunque di un modello *dual earner/dual carer* (Gornick e Meyers 2005), connotato da una certa neutralità di genere, in cui sia uomini che donne sono impegnati in eguale misura in attività retribuite e di cura.

Da un punto di vista operativo, questo modello si traduce nell'introduzione e nella predisposizione di una serie di strumenti non dedicati in misura prioritaria alle donne, i quali, appunto, finirebbero per riconfermare il presupposto di fondo che la gestione delle attività extra lavorative e domestiche sia una prerogativa femminile (Poggio 2010). Ad aggravare ulteriormente la situazione, spesso gli strumenti di conciliazione così formulati finiscono per avere effetti collaterali che generano segregazione orizzontale e verticale a danno delle madri (si consideri, ad esempio, il caso dell'impiego pubblico che a fronte di buone possibilità di conciliazione determina pesanti restrizioni da un punto di vista professionale) (Piazza 2005, Poggio 2010). Strumenti coerenti con questo idealtipo dovrebbero agire in due direzioni, apparentemente contraddittorie ma in realtà complementari: da un lato si dovrebbe puntare ad un'estensione ai padri di alcuni strumenti di conciliazione "familizzanti" quali assegni o congedi parentali (Hobson e Morgan, 2002, Hobson, Duvander e Halladen 2009) e, al contempo, si dovrebbe favorire una parziale defamilizzazione dell'attività di cura attraverso lo sviluppo di servizi professionali di childcare, pubblici o privati, universalmente accessibili.

Il benessere dei bambini non costituisce il focus primario di questo modello; tuttavia, l'insieme delle indicazioni date dall'idealtipo sulla partecipazione femminile al mercato del lavoro, il coinvolgimento maschile nelle attività di cura e la diffusione dei servizi sono ponderate anche sulla base delle ricadute (positive) che possono avere sui figli. È sempre presente - anche se in secondo piano - il tema della salute psicologica, emotiva e fisica dei bambini e di come questa può migliorare a fronte del mutamento degli equilibri interni della coppia ed esterni tra vita privata e vita lavorativa.

## **4.2 Modello 2 - Approccio occupazionale**

Il tema della conciliazione è stato riletto e reinterpretato negli ultimi anni in ambito accademico all'interno del filone di studi relativo al *social investment* (Jenson 2009, Ferrera 2008, Esping-Andersen 2005, Morel Palier e Palme 2009 e 2012, Giddens 1998, Maino 2012). Gli studi sul *social investment* prendono le mosse da una riflessione sui fallimenti recati dalle classiche soluzioni neo-liberali per l'economia e lo stato sociale; il tratto vincente dei nuovi welfare viene così individuato nell'*investimento sociale*.

“Si tratta di una rivoluzione ideale in cui vengono sostituite le tradizionali e statiche politiche sociali (che puntano a riparare le situazioni più difficili o a sostituire il guadagno perso) con una visione dinamica che prende in considerazione le traiettorie individuali, i rischi dell’economia della conoscenza e l’emergenza delle nuove disegualianze che attraversano i generi, le generazioni ed i gruppi sociali nelle economie post-industriali” (Morel Palier e Palme 2009, trad. nostra).

Il passaggio tratteggiato è così quello da un welfare “balia” ad uno “investitore”; lo Stato condivide le responsabilità che le persone hanno rispetto ai propri destini assicurando la presenza di servizi adeguati allo sviluppo delle potenzialità individuali. La prospettiva del *social investment* rappresenta un filone di studi accademici abbastanza eterogeneo al suo interno e contenente numerose indicazioni e spunti di riflessione per il mondo politico.

Una delle innovazioni introdotte da questa prospettiva è l’idea che gli strumenti di conciliazione possano contribuire ad innescare una serie di meccanismi virtuosi le cui ripercussioni investono diversi campi (Mahon 2008). Secondo un filone del social investment, le politiche conciliative si possono qualificare come l’insieme di strumenti principe per *defamilizzare* (Saraceno 2009, Esping-Andersen, 1999) il lavoro di cura spingendo le donne a lavorare e a diventare anch’esse delle *breadwinner* (Piazza, 2010) secondo una prospettiva definita da Mahon e Lewis (2006) “liberalismo inclusivo” (Saraceno e Naldini 2011). Questa strategia prende anche il nome di *activation strategy* dato che è finalizzata a promuovere la partecipazione indiscriminata degli individui al mercato del lavoro (Jenson 2006). La partecipazione femminile al mercato del lavoro è ormai una realtà consolidata; d’altra parte, il mantenimento degli assetti configuratisi nel secondo dopoguerra sarebbe stato, secondo questa prospettiva, fundamentalmente svantaggioso nella società post-industriale (Ferrera, 2008).

Il punto di partenza per la riflessione relativa ai benefici economici dell’impiego femminile è il lavoro di Kathy Matsui sull’economia giapponese (1999). La tesi sostenuta dalla studiosa è che l’economia del Giappone fosse in crisi poiché non lasciava sufficiente spazio alle donne; nella misura in cui a livello di mercato del lavoro si attingeva alla sola metà maschile della popolazione, infatti, ci si precludeva la possibilità di allargare la platea di talenti, escludendo così i migliori elementi femminili per far spazio a uomini anche meno brillanti. Matsui individua, inoltre, un legame con il tasso di fecondità: le giovani giapponesi tendevano a posticipare sempre di più la maternità nell’attesa di cogliere buone opportunità nel mondo del lavoro che, purtroppo, tendevano a presentarsi piuttosto raramente.

Gli effetti positivi di una maggiore partecipazione al mercato del lavoro da parte delle donne sono stati, in seguito, sempre più oggetto di studio:

- se le donne cominciano maggiormente a lavorare, aumentano gli occupati e conseguentemente anche il PIL. Nel caso dell'Italia, l'ingresso di centomila donne nel mercato del lavoro<sup>1</sup> potrebbe decretare un aumento di 0,28 punti l'anno, consentendo di finanziare il 30% della spesa pubblica delle famiglie (Profeta e Casarico 2010).
- una maggiore attività delle donne, inoltre, potrebbe contribuire a generare ulteriore reddito attraverso l'incremento dei consumi, in particolare nel settore dei servizi e delle attività di cura. Il lavoro informale non retribuito generalmente non viene considerato dagli economisti; questa visione, tuttavia, si rivela essere abbastanza miope per due diverse ragioni: in primo luogo, senza questo tipo di lavoro, non potrebbe sussistere l'attività produttiva tradizionale; in secondo luogo, se questo tipo di attività viene esternalizzata, può contribuire a generare reddito per la nazione (Ferrera, 2008). Una caratteristica peculiare dei servizi di cura, infatti, è quella di non poter essere delocalizzati in Paesi che consentano "l'abbattimento dei costi di produzione" al contrario della maggior parte delle altre attività.

Il secondo idealtipo mostra diversi punti di contatto con il modello dell'*universal breadwinner* introdotto da Fraser (1994), il quale ipotizza uno spostamento totale dell'attività di cura dalla sfera familiare allo Stato o al mercato. Il welfare tende quindi a configurarsi maggiormente come un workfare e la cittadinanza come una cittadinanza del lavoro (Ponzellini 2012); dal punto di vista empirico, questo modello mostra alcune affinità con la politica *employment for all* introdotta da Clinton nel corso degli anni '90 negli Stati Uniti.

Gli strumenti di conciliazione maggiormente coerenti con questo modello sono quindi quelli che consentono una delega all'esterno dell'attività di cura, favorendo ed incoraggiando un attaccamento al lavoro che non si interrompe, se non per un breve periodo, neppure durante la gravidanza. Si richiedono, dunque, servizi di childcare (pubblici o privati) molto sviluppati mentre i congedi dovrebbero essere modulati in modo tale da coprire solo il periodo strettamente necessario alla madre per rimettersi in forze dopo il parto e tornare il prima possibile sul posto di lavoro, oltre che di facilitare la carriera delle donne una volta occupate.

### **4.3 Modello 3 - Approccio della tutela dei bambini**

La teoria dell'investimento sociale, illustrata come background del precedente modello, costituisce la prospettiva teorica da cui trae ispirazione anche questo

---

<sup>1</sup> Centomila nuovi ingressi nel mercato del lavoro italiano corrispondono ad un incremento poco maggiore dell'1% nel tasso di occupazione femminile

idealtipo. All'interno di questo modello, tuttavia, viene adottata come punto di riferimento una declinazione del *social investment* che pone la sua attenzione sul benessere dei bambini.

La prima infanzia è stata riconosciuta negli ultimi decenni come una fase di sviluppo molto delicata all'interno della quale inizia l'accumulo delle risorse cognitive; abilità e competenze acquisite prima dei tre anni vanno a costituire un patrimonio atto a condizionare in modo significativo tutta la vita delle persone (Leseman 2009) determinandone capacità relazionali ma anche il livello di autostima, autoconsapevolezza e sviluppo emozionale (Unicef 2008). Diverse ricerche hanno studiato il rapporto tra infanzia e istruzione; alcuni filoni di analisi (Cunha e Heckman, 2008, Carneiro e Heckman, 2003) si sono concentrati sugli effetti manifestatisi sullo sviluppo comportamentale e cognitivo dei bambini nei primi mesi di vita, giungendo alla conclusione che gli effetti sono molto più forti rispetto a quelli sviluppatasi in seguito ad investimenti avvenuti in età più avanzata. Queste evidenze sono state confermate anche da ricerche sull'istruzione di recupero le quali hanno evidenziato, infatti, l'incapacità di correggere i deficit di istruzione in periodi successivi della vita se le persone non possiedono già adeguate risorse motivazionali o cognitive di partenza (Esping-Andersen e Mestres 2003). Essere in possesso di adeguate capacità e *skills* risulta di fondamentale importanza in un'economia basata sempre più sulla conoscenza e sui servizi avanzati (Ferrera 2008); inoltre, tali abilità risultano indispensabili al fine dell'ingresso e del reingresso in un contesto lavorativo caratterizzato da impieghi sempre meno stabili e sempre più flessibili (Jenson 2006).

Il periodo della prima infanzia, costituendo una fascia di età particolarmente delicata per il futuro di un individuo, deve essere quindi garantito e protetto da molteplici punti di vista.

Da un lato, è necessario intervenire al fine di scongiurare il rischio della povertà infantile. La pericolosità della povertà infantile consiste tanto nella deprivazione di oggetti materiali quanto piuttosto nella "carriera" della povertà, una trappola da cui è difficile uscire nella misura in cui contribuisce ad inibire talenti ed abilità dei bambini. Un bambino appartenente ad una famiglia povera avrà, in prospettiva, due anni di istruzione in meno rispetto ad un bambino non povero; questi svilupperà così una propensione a divenire a sua volta un genitore povero, riproducendo la sindrome di generazione in generazione (Esping-Andersen e Mestres 2003). L'obiettivo di lotta alla povertà può essere perseguito attraverso un'insieme di strumenti eterogenei; i più semplici ed immediati, tuttavia, sono i trasferimenti monetari *means-tested*, che presentano il vantaggio di destinare le risorse alle fasce più disagiate della popolazione. Questi trasferimenti, si noterà, non costituiscono degli strumenti di conciliazione *tout court*; tuttavia, tali forme di integrazione al reddito possono costituire un sostegno all'attività di accudimento e

quindi incentivare indirettamente l'occupazione femminile, la cui valenza "protettiva" nei confronti della povertà infantile è stata accertata da diversi studi (Esping-Andersen 1999, 2005). In particolare, tali esiti possono essere ben perseguiti da quelle forme di trasferimenti il cui utilizzo è vincolato all'acquisto di servizi di cura e conciliazione.

Dall'altro lato, è importante introdurre strumenti e policy affinché vengano garantite le migliori condizioni ai fini di uno sviluppo cognitivo ottimale tenendo conto, al contempo, che le esigenze dei piccoli cambiano e si evolvono progressivamente con la crescita. Diversi studi (Unicef 2008, Del Boca e Pasqua 2010) hanno mostrato che durante il primo anno di vita del bambino è consigliabile la presenza costante di un adulto con il quale costruire una relazione "uno ad uno". Il lavoro materno, infatti, durante questo periodo può influire negativamente sullo sviluppo delle capacità intellettuali del bambino (Baydar e Brooks-Gunn 1991, Blau e Grossberg 1992, Brooks-Gunn, Wen-Jui e Waldfogel 2002); la portata di questo condizionamento, tuttavia, tende a variare sulla base del livello di istruzione materna e del reddito complessivo della famiglia tanto che, in contesti familiari svantaggiati economicamente e culturalmente, l'occupazione della madre può aver addirittura effetti positivi (Vandell e Ramanan 1992). Superato l'anno di età, gli strumenti di cura collettiva professionali sembrano fornire i maggiori stimoli cognitivi a patto che siano presenti standard qualitativi elevati. I servizi per l'infanzia, quindi, non sono solo uno strumento per favorire l'occupazione femminile ma sono strumenti anche per stimolare capacità e talenti e offrire eguaglianze di opportunità indipendentemente dal background familiare e quindi spianare la strada della mobilità sociale (Esping-Andersen e Mestres 2003, Saraceno e Keck 2008). La cronica carenza di attività professionali di cura a pagamento, accompagnata spesso da costi molto elevati, è purtroppo una realtà da diversi anni per molti Stati. Il problema dell'assenza di servizi è stato compensato in alcuni casi con il ricorso alla solidarietà familiare e parentale la quale, tuttavia, non riesce a fornire i medesimi benefici dei servizi di cura professionali.

#### **4.4 Modello 4 - Approccio del sostegno alla cura familiare**

Il quarto modello trae ispirazione da un approccio alla conciliazione fortemente critico nei confronti degli altri filoni, ritenuti ambigui e fallimentari nelle loro finalità.

"Come vanno effettivamente le cose nella realtà? [...] Da un lato, le suddette finalità (ovvero 'giustificazioni' della conciliazione) rimangono sempre problematiche, perché i risultati positivi appaiono scarsi; dall'altro, si constata che, nel perseguire le suddette finalità, vengono generati

degli effetti perversi, degli effetti collaterali e delle esternalità negative, tutti fenomeni che sono spesso ignorati e invece andrebbero esplicitati e valutati attentamente” (Donati 2010).

I limiti delle tre precedenti formulazioni consistono nella mancanza di inquadramento della conciliazione come *relazione sinergica tra famiglia e lavoro* (Donati 2010). I fondamenti teorici di tale prospettiva sono cercati nel lavoro di Max Weber sulla nascita del capitalismo come separazione tra la famiglia borghese e l'impresa; tale assetto è considerato fundamentalmente nocivo per la società moderna, ed occorre così muoversi verso una concezione dei rapporti che rimetta in discussione questa separazione. Impresa e famiglia devono relazionarsi tra di loro creando una vera e propria “rete” e tale sinergia, anziché incentivare “spinte lavoristiche individuali che corrono il rischio di rendere sregolati e alienati i percorsi di vita personali e il ciclo di vita familiare” (Rapporto CISF 2005), è chiamata invece ad incrementare la qualità di vita ed il benessere complessivo della comunità.

La famiglia deve così essere riconosciuta come un soggetto che svolge precise funzioni sociali e pubbliche mentre, al contempo, deve mutare la cultura di impresa attraverso la presa di coscienza della strategicità di un trattamento “umano” nei confronti dei lavoratori per una maggiore attrattività e competitività.

La famiglia continua ad essere considerata secondo questa prospettiva la prima rete di sostegno per la necessità di cura di bambini, adulti ed anziani fragili (Saraceno 2009); il modello si configura quindi come quello che tra i quattro mostra maggiore affinità con un orientamento di tipo familista classico, di cui reinterpreta e riprende diversi elementi. Da una prospettiva di genere, il quarto modello si qualifica come tendenzialmente favorevole ad una concezione tradizionale dei ruoli e ad una divisione del lavoro all'interno della coppia piuttosto marcata e differenziata e sostiene quindi il classico modello *male breadwinner*.

Per quanto concerne la declinazione in termini empirici di questo orientamento, è possibile individuare due tipi principali di strumenti prediletti.

In primo luogo, vi sono quell'insieme di misure che “riconsegnano” le attività di cura alle madri e alle famiglie proteggendone il posto di lavoro; congedi di maternità e congedi parentali lunghi costituiscono dei buoni esempi a riguardo.

In secondo luogo, vi sono quell'insieme di servizi di cura che, pur defamilizzando, riproducono un'esperienza affine a quella che i bambini vivono in famiglia, come le *tagesmutter* o i nidi famiglia. Un'ultima annotazione; le esigenze di conciliazione sono state per lungo tempo in passato soddisfatte in modo informale da istituzioni “civili” (il vicinato, la parentela, le parrocchie, le associazioni tradizionali, le amicizie nella comunità) che, secondo questa prospettiva, debbono ora essere sostituite da altre istituzioni anch'esse “civili” e private, come le associazioni di famiglie, le forme di cooperazione sociale, le reti

di mutuo aiuto (Rapporto CISF 2003). Da questo punto di vista, il quarto modello si mostra piuttosto favorevole ad una privatizzazione dei servizi di cura.

## **5. L'analisi della regolazione degli strumenti**

I modelli presentati nei precedenti paragrafi costituiscono dei costrutti teorici introdotti con due finalità:

1. in primo luogo, costituiscono delle ipotesi rispetto all'insieme di parametri, valori e idee ritenuti significativi per descrivere le politiche di conciliazione;
2. in secondo luogo, si ritiene che possano essere concretamente utili per orientare l'analisi degli strumenti implementati nelle aree urbane di Lione e Milano, aiutando a comprendere il contesto cognitivo entro cui gli strumenti si dispiegano e rispetto a cui la concreta implementazione dei dispositivi è orientata.

Il lavoro di ricerca, pertanto, ha il compito di indagare in primo luogo il rapporto che vi può essere tra strumento concretamente sviluppato e i modelli individuati, cercando di rispondere a differenti quesiti:

1. Quale relazione intrattiene ogni strumento con i modelli individuati?
2. Quale livello di esaustività è fornito all'analisi degli strumenti da questi modelli?

La rassegna di idealtipi ha mostrato come alcuni tra gli strumenti di conciliazione risultano per propria natura più affini ai diversi nuclei valoriali contenuti nei modelli. Allo stesso modo, tuttavia, possiamo osservare che, per ogni strumento, è presente una diversa declinazione affine ad ogni idealtipo; il medesimo strumento, infatti, può essere proposto, regolato e argomentato per obiettivi completamente diversi (Saraceno 2009).

Come andare a misurare in termini concreti la prossimità della peculiare regolazione concretamente implementata di ciascuno strumento rispetto ai modelli identificati? Andremo ora a presentare una breve rassegna dei metodi più frequentemente e proficuamente utilizzati ai fini dell'analisi degli idealtipi.

### **5.1 Una metodologia per l'analisi dei paradigmi**

In letteratura è possibile individuare diverse metodologie ai fini dello studio e dell'analisi dei paradigmi.

Un primo filone predilige l'analisi qualitativa, focalizzandosi sui testi prodotti in ambito formale o informale e lavorando sull'aspetto linguistico dei testi. Si tratta di approcci utilizzati tradizionalmente nei campi dello studio e dell'analisi delle politiche pubbliche (Leeuw 2003).

Un primo approccio è stato definito *policy-scientific* (Leeuw 2003) e prevede l'identificazione in sede preliminare di una serie di espressioni chiave che sono considerate “i motori” argomentativi delle politiche; dall'analisi di queste sarà possibile derivare gli elementi cognitivi che consentono di giustificare alcune determinate scelte ed orientamenti. Tale approccio fa riferimento direttamente alla tradizione storica dell'analisi argomentativa (Toulmin 1958) e presenta il forte limite di focalizzarsi solo sulle retoriche degli attori senza interessarsi all'implementazione concreta degli strumenti da questi messi in campo. Si tratta pertanto di un metodo che consente di raggiungere obiettivi che divergono da quelli del presente lavoro di ricerca.

E' presente, inoltre, anche un ulteriore approccio, il quale si discosta in realtà solo leggermente dal precedente metodo, che prevede il ricorso all'*analisi del contenuto* di fonti legislative e documenti ufficiali (Losito 1996, Gianturco 2005). Tale metodologia consente di riscontrare micro-unità di analisi con particolare rilevanza simbolica di natura linguistica all'interno del testo; l'analisi, pertanto, non si limita a concentrarsi solo sulle retoriche giustificative degli attori ma si propone di individuare più in generale gli elementi che sono ritenuti cardine all'interno delle policy . L'analisi della ricorrenza di tali micro unità dovrebbe contribuire a delineare il contesto complessivo all'interno del quale è stato implementato e orientato lo strumento, identificandone obiettivi, strategie, strumenti prediletti ed articolazione di questi. Questo approccio, per quanto già utilizzato all'interno di precedenti analisi finalizzate al test dei paradigmi (Rainaldi 2010), è stato ritenuto non soddisfacente per le esigenze di analisi del presente lavoro in quanto atto a generare un'evidenza complessiva dell'orientamento dei dispositivi troppo generale; tale metodo, inoltre, non è idoneo a misurare in modo puntuale la regolazione concreta di ogni strumento.

Un secondo filone di studi, invece, ha un approccio diametralmente opposto e si focalizza maggiormente sull'aspetto più operativo dell'implementazione degli strumenti, analizzando anche la spesa a questi collegata. Un approccio interessante e prolifico è stato ispirato al lavoro condotto da Bradshaw (2006) e al suo “*model families matrix*”, istituito allo scopo di favorire una comparazione sistematica delle differenti politiche sociali. Il metodo prevede in primo luogo un'identificazione di alcuni modelli standard di famiglie (famiglia con figli, famiglia monoparentale e relative variazioni sulla base della numerosità dei bambini presenti) e procede successivamente con il calcolo dell'insieme dei benefici da questi potenzialmente usufruibili sulla base degli strumenti

disponibili in un determinato momento storico. I risultati così emersi costituiscono un punto di partenza di un'analisi finalizzata ad esplorare le correlazioni esistenti tra i vari “pacchetti”. I vantaggi offerti da questo metodo risiedono nella elevata concretezza e nella possibilità di misurare in modo puntuale l'impatto dell'insieme di misure presenti; gli svantaggi possono essere derivati dalla tipizzazione delle famiglie, che può rilevarsi in alcuni casi troppo restrittiva, e dal fatto di non andare a toccare in modo esplicito la questione dei valori sussunti nei vari tipi di regolazione.

Esiste infine, un terzo filone di analisi volto a garantire un test degli idealtipi attraverso una misurazione dei diversi aspetti della regolazione degli strumenti; in particolare, questo metodo consente di misurare in termini numerici l'aderenza ai vari modelli e quindi è in grado di garantire un'ottima comparabilità dei risultati. La Qualitative Comparative Analysis, infatti, nasce proprio nell'ambito degli studi comparativi di welfare all'interno dei quali, per problemi di scarsa numerosità dei casi studiati o indisponibilità di dati, era impossibile utilizzare tradizionali metodi statistici o campionari (Kvist 2006); in misura più limitata ma crescente, questa metodologia è stata applicata anche al campo del childcare e dei sistemi di congedo (Szelewa e Polakowski 2008, Ciccio e Verloo 2011).

Il metodo fu creato da Ragin nel 1987 come una sorta di “terza via” tra metodi qualitativi e quantitativi; rispetto ai primi, è accomunato dal desiderio di restituire la complessità dei casi studiati e con i secondi condivide l'attitudine ad utilizzare variabili misurate numericamente (Wagemann Schneider 2010a). Inoltre, la QCA può essere considerata tra le più adeguate metodologie per investigare delle ipotesi fortemente ancorate alla letteratura (Wagemann Schneider 2010a).

L'elemento connotativo più forte della QCA è che i casi sono visti come gli esiti di particolari configurazioni di condizioni multiple (Ragin e Sonnet 2004) e fortemente ancorate alla teoria (Hudson e Kuhner 2009), per cui le differenze tra gli oggetti possono essere indagate non tanto come determinate dalla differente gradazione di una medesima proprietà quanto come frutto di diverse combinazioni di proprietà. Questa metodologia, quindi, si pone come sostitutiva di quell'insieme di tecniche le quali, per fornire una descrizione sintetica dei valori espressi in varie dimensioni, fanno ricorso ai valori medi o indici additivi, i quali possono tuttavia occultare importanti elementi di diversità (Hudson Kuhner 2009). L'approccio sembra coerente con quanto affermato da Weber (1905) rispetto alle relazioni di causazione dei fenomeni sociali.

“(..)A concrete result cannot be viewed as the product of a struggle of certain causes favoring it and others opposing it. The situation must, instead, be seen as follows: the totality of all the conditions back to which causal chain from the effect leads had to act jointly in a certain way and in no other for the concrete effect to be realized” (Weber 1905, 187) in *Ragin e Sonnet (2004)*

Il *fuzzy set QCA* costituisce una variante della Qualitative Comparative Analysis così come formulata in origine e prevede che ciascun elemento considerato possa avere un diverso grado di appartenenza ad un dato insieme, passando dall'appartenenza totale (full membership) all'esclusione totale (full non-membership) in una scala composta da diversi livelli di appartenenza (Wagemann e Schneider 2010b). La possibilità di graduare l'appartenenza dei casi alle diverse proprietà consente di superare la rigidità binaria dei tradizionali metodi quantitativi che usualmente procedono attraverso una dicotomia radicale di tutte le variabili la quale, tuttavia, difficilmente è riscontrabile nella realtà e quindi poco adatta a descriverla in modo accurato. La possibilità fornita da questo metodo di attribuire ad ogni caso un punteggio di appartenenza ad una data configurazione di dimensioni rende la *fuzzy set QCA* ideale al fine dello studio e del test degli idealtipi. I modelli di idealtipo, infatti, possono essere costruiti come una combinazione di proprietà “creata a tavolino” sulla base delle indicazioni presenti in letteratura. Il nostro metodo ci consentirà quindi in seguito di valutare il livello di appartenenza di ogni caso riscontrato in realtà rispetto a ciascuno degli idealtipi identificati in sede teorica.

Al fine di illustrare sinteticamente il funzionamento di questo metodo, andremo a descrivere le principali fasi operative previste.

#### *Individuazione delle dimensioni*

La specificazione delle dimensioni *focus* dell'indagine costituisce il primo passo per la realizzazione dell'analisi. Le dimensioni ritenute più significative vengono identificate dai ricercatori sulla base dei differenti interessi di ricerca e delle indicazioni racchiuse nella letteratura. Viene raccomandato, in genere, di non utilizzare un numero di variabili molto elevato (Wagemann e Schneider 2010a), nonostante una discreta numerosità di queste possono dare l'impressione di aumentare il livello di esaustività complessiva dell'analisi; analogamente a quanto accade nell'analisi quantitativa, un numero elevato di dimensioni può comprometterne la qualità complessiva riducendone al contempo l'interpretabilità dei risultati (Wagemann e Schneider 2010b).

#### *Costruzione della truth table*

Le dimensioni individuate nella prima fase vengono successivamente articolate e legate tra di loro attraverso due diversi operatori logici: l'operatore logico NOT ( $\neg$ ), principio di negazione, e l'operatore logico AND, principio di intersezione (\*) (Kvist 2006). Vengono così a costituirsi dei modelli che si differenziano tra di loro per la diversa declinazione delle medesime proprietà al loro interno.

La truth table di Lazarsfeld (1937) illustra tutte le combinazioni possibili delle dimensioni identificate (Kvist 2007, Ragin e Sonnet 2004). Questa tabella

rappresenta la base delle analisi successive ed è importante che sia sempre pubblicata all'interno degli studi (Wagemann Schneider 2010b).

Ad esempio; date le generiche dimensioni A e B, la truth table che verrà a delinearsi sarà così composta:

Modello 1: A \* B

Modello 2: A ~B

Modello 3:~A \* B

Modello 4:~A ~B

In alternativa, è stato proposto di utilizzare la lettera maiuscola (ad esempio, A) per indicare la dimensione nella sua accezione “positiva” e la lettera minuscola (ad esempio, a) per indicarne la negazione.

Il numero delle combinazioni ottenute è, naturalmente, strettamente legato al numero di dimensioni individuate; la numerosità delle combinazioni è stimabile attraverso la funzione  $2^K$  dove K è il numero delle dimensioni (Ragin e Sonnet 2004).

Non tutte le possibili combinazioni logiche presentate, tuttavia, hanno poi un effettivo riscontro nella realtà e in letteratura si consiglia di considerare come significative solo quelle per le quali vi è una forte aspettativa teorica (Ragin e Sonnet 2004) e che quindi vanno a costituire gli idealtipi effettivamente testati.

#### *Operativizzazione*

Ogni dimensione deve essere successivamente tradotta in indicatori empirici, i quali dovranno essere successivamente calibrati; quest'operazione può essere condotta sulla base di informazioni sia teoriche sia empiriche (Kvist 2006, 2007). L'operazione di calibrazione viene così realizzata: in primo luogo si stabilisce in relazione a quali valori dell'indicatore empirico il caso studiato è da considerare *fully out*, *fully in* e quale sia il punto di indifferenza (*cross over point*). In corrispondenza del valore settato come *fully in* verrà attribuito un punteggio pari a uno, in corrispondenza del *fully out* zero mentre in relazione al *cross over point* 0,5. Successivamente, vengono determinati anche gli altri gradi di appartenenza intermedi. All'interno del presente lavoro di ricerca, si intende utilizzare una scala a sette punti creata attraverso l'impiego di cinque ancore qualitative così come osservata nello studio realizzato da Szelewa e Polakowski (2008) (Tabella 1).

**Tabella 1– Gradazione del punteggio per ancore qualitative**

Fully out	0
Mostly but not fully out	0,01 -0,24
More o less out	0,25 – 0,49
Neither in nor out	0,50
More or less in	0,51 – 0,74
Mostly but not fully in	0,75 – 0,99
Fully in	1

All'interno del passaggio di operativizzazione è possibile cogliere la natura “ibrida”, a cavallo tra metodo qualitativo e quantitativo del *fuzzy set QCA*; da un lato, infatti, le ancore sono determinate da elementi qualitativi di letteratura. Al tempo stesso, a ogni valore dell'indicatore è possibile far corrispondere un punteggio *fuzzy* che aiuterà ad esprimere in termini numerici l'attrazione o repulsione di ogni strumento verso gli idealtipi considerati.

#### *Attribuzione del punteggio*

Per quanto concerne l'attribuzione del punteggio, sono fissate due regole principali:

- *Intersection rule*: il valore del caso K rispetto all'idealtipo composto dalle dimensioni  $X*Y*Z$  è dato dal valore minimo tra i punteggi rilevati per ogni dimensione (*minimum principle*) (Kvist 2007);
- *Principle of negation*: il valore a del caso K in corrispondenza della dimensione  $\sim X$  è dato da  $1 - a$ . L'appartenenza di K al set  $X*Y*\sim Z$  è data, come nel caso precedente, dal valore minimo tra quelli corrispondenti alle singole dimensioni (Kvist 2006).

## **5.2 Fuzzy analysis dei paradigmi di conciliazione**

Le politiche di conciliazione, come si è detto, costituiscono degli ambiti di policy particolarmente complessi caratterizzati da una molteplicità di strumenti differenti; anche gli stessi dispositivi, tuttavia, devono essere letti prendendo in considerazione numerosi aspetti relativi alla loro regolazione. Ogni dimensione regolativa, infatti, si presta a differenti declinazioni, alle quali corrispondono interpretazioni e significati diversificati; uno strumento può quindi essere del tutto ben compreso solo se letto nel complesso delle caratteristiche che lo definiscono (Ciccia e Verloo 2011). La metodologia presentata consente di soddisfare questa richiesta andando ad interpretare ogni dimensione non come indipendente ma guardando alla configurazione complessiva e interpretando le relazioni che si

formano (Kvist 2007, Ciccia e Verloo 2011). Si desidera sottolineare che tale approccio, nella misura in cui sarà applicato all'analisi della regolazione normativa dei dispositivi, avrà lo scopo di restituire un quadro più formale che sostanziale del funzionamento dei dispositivi analizzati e quindi costituisce un metodo con finalità più illustrative che rappresentative.

Nel presente lavoro saranno analizzati tre macro gruppi di strumenti; servizi di childcare, congedi e trasferimenti monetari. Per ciascun gruppo sono state individuate delle specifiche dimensioni di analisi che si ritiene possano andare ad intercettare le questioni chiave intorno alle quali si sono articolati i maggiori dibattiti e che rappresentino i tratti essenziali e più significativi della regolazione.

Servizi di cura, congedi e trasferimenti monetari costituiscono i tipi di strumenti ritenuti in letteratura tra i più significativi ai fini dell'analisi delle politiche di conciliazione per i bambini in fascia 0-3 anni e costituiscono dei veri e propri pilastri del childcare. Tra gli strumenti analizzati all'interno del presente lavoro, si noterà, non figurano quelle riguardanti direttamente il mondo del lavoro. E' possibile sviluppare alcune considerazioni a riguardo.

In primo luogo, le politiche per il lavoro così come attualmente formulate hanno il potere di condizionare la conciliazione in modo forte ma indiretto, senza che quest'ultima costituisca un obiettivo dichiarato e manifesto. L'aspetto che maggiormente incide sulla conciliazione riguarda le modalità organizzative dei tempi di lavoro. La distribuzione dei part time - che costituisce la forma di modulazione dell'orario di lavoro più favorevole alla conciliazione, oltre che uno degli strumenti più efficaci nei contesti segnati dalla mancanza di altri interventi a supporto della gestione dell'attività di cura - segue spesso logiche interne all'azienda che non sono fotografabili attraverso l'approccio individuato per questo lavoro di ricerca. In secondo luogo, la dimensione lavorativa è comunque (indirettamente) presente all'interno delle analisi che saranno condotte dato che l'accesso a diversi degli strumenti considerati è strettamente legato alla posizione lavorativa ricoperta. Si presenteranno, pertanto, anche alcune riflessioni riguardo alla diversa titolarità presente in connessione ai vari inquadramenti contrattuali, con particolare attenzione alle nuove forme di lavoro "precario". Gli strumenti esplicitamente rivolti a favorire la conciliazione all'interno della sfera del lavoro sono ancora residuali in termini generali; si tratta, tuttavia, di un tema che sta riscontrando un crescente interesse anche perché frequentemente intrecciato al filone del cosiddetto *secondo welfare*. Il *welfare aziendale*, in particolare, prevede che le imprese diventino attori coinvolti in prima linea nella ideazione ed erogazione di servizi rivolti ai propri dipendenti e "tagliati su misura" sulla base delle necessità da questi palesate. Tali iniziative costituiscono delle pratiche in realtà ancora poco diffuse in quanto prevalentemente ad appannaggio delle grandi

imprese anche se è possibile rilevare, specialmente a livello locale, la presenza di alcuni interventi pubblici volti a favorire tali pratiche.

All'interno dei prossimi capitoli andremo a condurre l'analisi vera e propria degli strumenti di conciliazione individuati secondo la prospettiva teorica e la metodologia presentata all'interno di questo capitolo. Tuttavia, prima di procedere con il lavoro analitico vero e proprio, si ritiene indispensabile fornire un inquadramento generale dell'insieme di fenomeni che hanno creato le condizioni affinché si generasse la necessità dell'introduzione delle politiche di conciliazione (Capitolo 3); tale analisi offrirà al contempo anche l'occasione per presentare in modo più approfondito i due contesti urbani esaminati, ovvero Milano e Lione.

## Capitolo 2

### *Alle origini della conciliazione*

#### **1. Introduzione**

La necessità sempre più pressante di introdurre nuove politiche e nuovi strumenti di welfare affermatasi negli ultimi decenni è stata in larga parte dettata dall'incongruenza che si è generata tra i nuovi rischi sociali emersi e le soluzioni che il modello tradizionale di politica proponeva (Hemerijek 2008). Le politiche di conciliazione appartengono a questa famiglia di politiche “nuove”; il tema della conciliazione, infatti, ci racconta di una società all'interno della quale le famiglie sono sempre più instabili, il tasso di natalità non è più in crescita e la partecipazione femminile al mercato del lavoro non è più un fenomeno residuale, bensì una realtà consolidata. Scopo di questo capitolo sarà dunque quello di illustrare le dinamiche sociali ed economiche che hanno generato una pressione tale da spingere i governi a varare le nuove politiche di conciliazione (Morgan 2009, Ferrera 1993). Il capitolo, inoltre, ci consentirà di fornire elementi di contesto per quanto concerne gli ambiti urbani oggetto di analisi, Milano e Lione; le tematiche trattate saranno dunque lette anche attraverso un'ottica territoriale, che ci permetterà di mettere in luce quali siano i tratti salienti delle città analizzate e come queste si relazionino rispetto al più generale contesto nazionale.

Punto di partenza del percorso di riflessione sarà il *modello di famiglia nucleare e salariato*; il successo del Welfare Capitalism, affermatosi dopo la Seconda Guerra Mondiale, fu determinato anche da una particolare configurazione familiare all'interno della quale lavoro di produzione e lavoro di riproduzione erano nettamente separati e contrapposti. La *famiglia nucleare e salariata* assumeva che la donna fosse una massaia e l'uomo un addetto alla produzione standard, ovvero un operaio semi-qualificato del manifatturiero che da solo avrebbe provveduto al reddito familiare (*male breadwinner*), garantendo allo stesso tempo anche i

diritti sociali (Mingione 2001). Il mercato del lavoro, al contempo, avrebbe garantito a tutti gli uomini contratti a tempo indeterminato e la (quasi) piena garanzia di occupazione. Il ciclo di vita di uomini e donne che andava definendosi era costante, scandito da tappe puntuali e distinto sulla base del genere. Gli uomini, dopo un primo periodo di studio, erano destinati a lavorare fino ai 65 anni per poi godere di qualche anno di anzianità socialmente tutelata attraverso la pensione. Il modello del corso di vita femminile, invece, era fortemente segnato dal matrimonio e dalla maternità; era prevista, infatti, l'uscita dal mercato del lavoro subito dopo il matrimonio affinché il tempo delle donne fosse messo a disposizione dei bisogni di cura (prima dei bambini e poi dei genitori anziani). Unioni matrimoniali durature e stabili costituivano l'elemento cardine in grado di garantire tale divisione di carriere e ruoli, simultanei e paralleli; la conciliazione, pertanto, non costituiva un problema, dato che il lavoro di cura poteva essere svolto interamente dalle madri escluse dal mercato del lavoro. L'equilibrio sul quale si sosteneva il modello familiare nucleare e salariato è andato incrinandosi progressivamente a partire dagli anni Settanta. Un insieme complesso di fattori cooperò alla definitiva destabilizzazione di questa configurazione sociale e istituzionale, facendo venir meno quello che è stato definito il "corso di vita standard" (Myles 1990; Bussmaker 1999). In particolare, furono minati alla base i tre pilastri principali su cui si basava: una buona stabilità familiare basata sul matrimonio e accompagnata da una rigida divisione del lavoro, la presenza forte di un *breadwinner* e la piena occupazione (Naldini 2006).

Il capitolo presenterà dunque la seguente strutturazione: verranno in primo luogo presentati e analizzati i principali mutamenti avvenuti negli ultimi decenni per quanto concerne i modelli familiari, ora caratterizzati dal calo della natalità, dalla posticipazione dei matrimoni accompagnata da un aumento del numero di separazioni e divorzi, di famiglie monogenitoriali e di nuclei formati da un solo componente. In secondo luogo, verranno discusse le principali innovazioni a livello di mercato del lavoro, con particolare attenzione alle caratteristiche dell'occupazione femminile. Infine, si concluderà con un'analisi della diversa gestione del tempo tra generi, con particolare riferimento alla suddivisione delle attività di cura e riproduttive all'interno della famiglia.

## 2. Una nuova famiglia

All'interno di questo paragrafo andremo a presentare l'insieme dei fenomeni che hanno determinato la venuta meno del modello familiare tradizionale, fondato sul matrimonio e su una discendenza numerosa, come modello unico e predominante nei Paesi occidentali. I mutamenti demografici più significativi verso cui sta andando incontro un'ampia parte dei Paesi europei hanno riguardato in misura preponderante l'abbassamento del tasso di natalità e di fertilità e l'invecchiamento complessivo della popolazione; tali fenomeni sono di rilevanza in primo luogo familiare e personale, dato che possono condizionare in modo forte equilibri e dinamiche interne; tuttavia, se protratti per lungo tempo, sono in grado di generare pesanti distorsioni anche nella struttura per età della popolazione. I mutamenti si sono accompagnati (e hanno anche in parte condizionato) a una ridefinizione generale della famiglia così come tradizionalmente intesa, per cui sono emersi nuovi tipi di nuclei (unipersonali, monogenitoriali, costituiti da coppie di fatto, allargati, etc.) (Saraceno 2007). Andiamo ora a presentare questi fenomeni sinteticamente e a osservare quali configurazioni demografiche e familiari sono presenti all'interno dei contesti urbani oggetto di analisi.

### 2.1 Matrimoni e modelli familiari

La famiglia costituisce un corpo sociale in continua evoluzione, che negli ultimi decenni ha mutato composizione, confini, ruoli ed equilibri interni. Rispetto alla formulazione "più classica" del nucleo familiare, quella *nucleare coniugale salariata*, è possibile individuare due tendenze principali, la prima volta alla *riduzione*, per cui è presente un minor numero di famiglie all'interno delle quali sono rintracciabili più generazioni, e la seconda volta alla *diversificazione*, per cui vi è un aumento del numero di famiglie "atipiche" quali nuclei unipersonali, famiglie monoparentali, famiglie ricostituite, convivenze more uxorio, etc. Tali dinamiche conoscono intensità e modalità di declinazione diversificate all'interno del contesto europeo.

In primo luogo, i dati Eu Silc ci forniscono qualche indicazione in merito alla distribuzione dei vari tipi di famiglie in Europa (Eu Silc 2012).

Le famiglie unipersonali sono più presenti nei Paesi del nord Europa, caratterizzati da tassi di divorzio elevati; questo fenomeno è più accentuato per quanto concerne gli adulti di età sotto i 65 anni, mentre quando si passa agli over 65 le differenze si fanno nettamente più contenute.

Le famiglie monoparentali sono poco diffuse nel sud Europa e nell'Europa dell'est mentre, pur costituendo una minoranza più o meno in tutta Europa, sono più comuni in Irlanda, in Francia e nel Regno Unito, così come nei Paesi del Nord. Queste famiglie prevedono in genere che il capofamiglia sia una donna e ciò per tre ragioni principali: sia perché, da un lato, è maggiore la probabilità che le donne rimangano vedove, sia perché in caso di divorzio o separazione i figli sono solitamente affidati alla madre. Infine, in situazioni esterne rispetto al matrimonio, i figli sono quasi sempre riconosciuti dalla madre, mentre tale evidenza non è riscontrabile anche dal padre. Il progressivo diffondersi di famiglie unipersonali e monoparentali ha comportato, per gli individui non direttamente impegnati sul mercato del lavoro, la diminuzione della sicurezza sul piano economico e la diffusione di fenomeni di isolamento e di emarginazione sul piano sociale. Per i nuclei monoparentali, in particolare, è significativo il rischio di povertà.

Per quanto concerne le famiglie numerose (ovvero con tre o più adulti), i tassi più elevati si registrano nei Paesi del sud e dell'est Europa; in queste stesse realtà è riscontrabile anche la presenza di una quota consistente – per quanto minoritaria – di famiglie in cui sono presenti figli con età superiore ai 18 anni.

Per quanto concerne i tipi di famiglia, l'Italia fa registrare valori in linea con gli altri Paesi appartenenti all'area del sud dell'Europa; tuttavia, l'Italia costituisce un contesto in realtà molto frammentato all'interno e con forti differenziazioni da un punto di vista geografico, nel quale per le regioni del Nord è possibile osservare valori che maggiormente si avvicinano alla media europea.

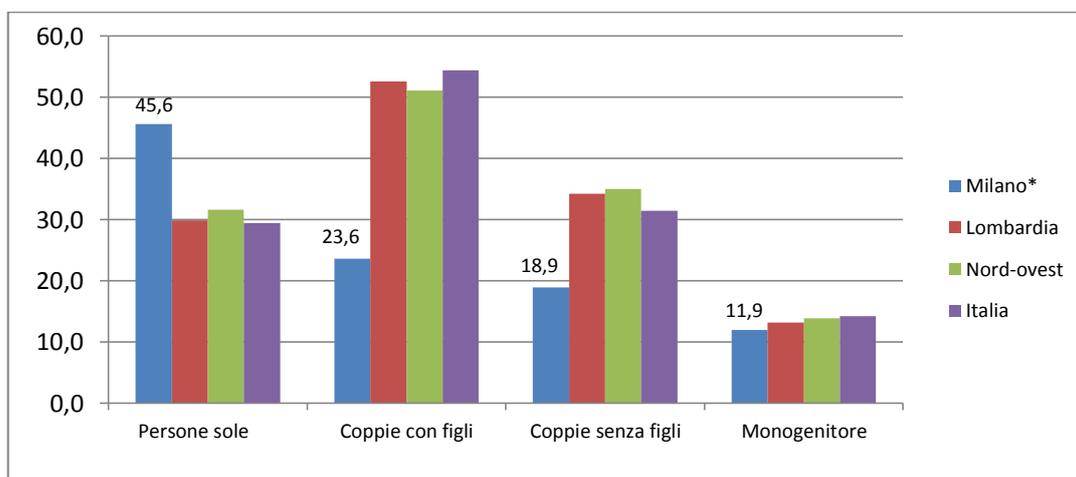
Ad oggi, le coppie con figli continuano a rappresentare il tipo di famiglia maggiormente diffuso in Italia ma anche nella ripartizione Nord ovest e in Lombardia (Figura 1). Milano costituisce una realtà che si distacca fortemente sia dai valori nazionali sia da quelli regionali; il numero di famiglie unipersonali è nettamente più elevato, mentre la proporzione di coppie con figli è molto più ridotta. È interessante notare che il 38,7% delle famiglie unipersonali milanesi è costituito da persone over 65. Anche il numero di coppie senza figli e famiglie monogenitoriali è più basso rispetto alla regione, alla ripartizione territoriale di appartenenza e allo Stato complessivo.

L'affermarsi delle famiglie unipersonali come modello familiare dominante nell'area milanese costituisce un fenomeno in atto da diversi anni e in continuo incremento (Figura 2); al contempo, mentre è possibile osservare una sostanziale stabilità per quanto concerne le coppie conviventi (con o senza figli), le coppie sposate tendono a diminuire. Le famiglie monogenitoriali, infine, presentano un lieve incremento negli ultimi anni.

Per quanto concerne la Francia è possibile osservare, a livello di distribuzione dei tipi di famiglia, una maggiore omogeneità rispetto all'Italia. Le maggiori

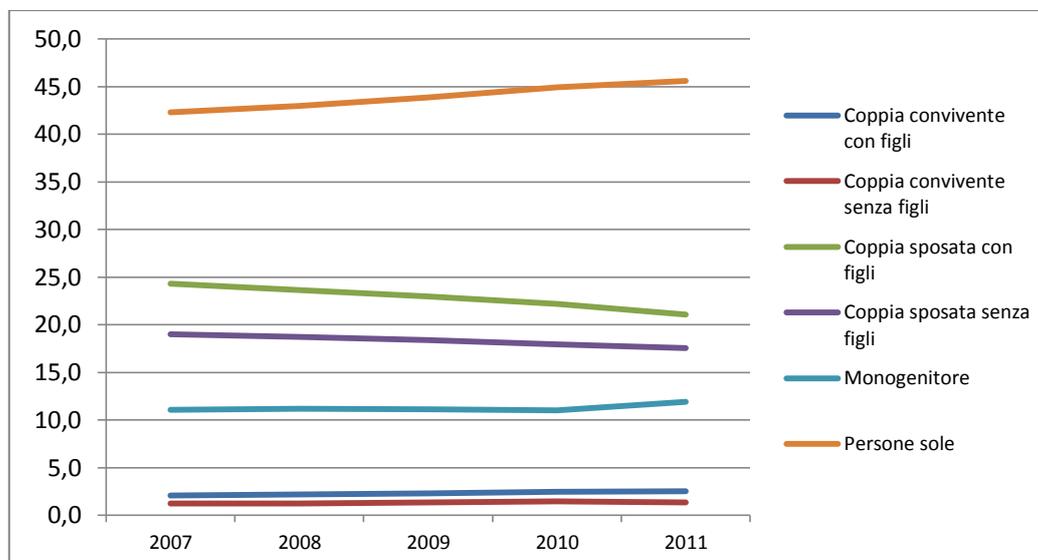
differenze sono riscontrabili a livello di numero di persone sole - maggiormente presenti nella fascia sud dello Stato e nella zona più orientale, con l'aggiunta dell'Île-de-France - e nel numero di coppie con figli, maggiormente presenti nell'area nord occidentale (Insee 2012).

**Figura 1- Tipo di nucleo familiare, Milano, Lombardia, Nord-ovest italiano e Italia (media 2010-2011) (numero di famiglie ogni 100 nuclei familiari della stessa zona, v.a.)**



Fonte: elaborazioni proprie su dati Istat e Comune di Milano\* (2012)

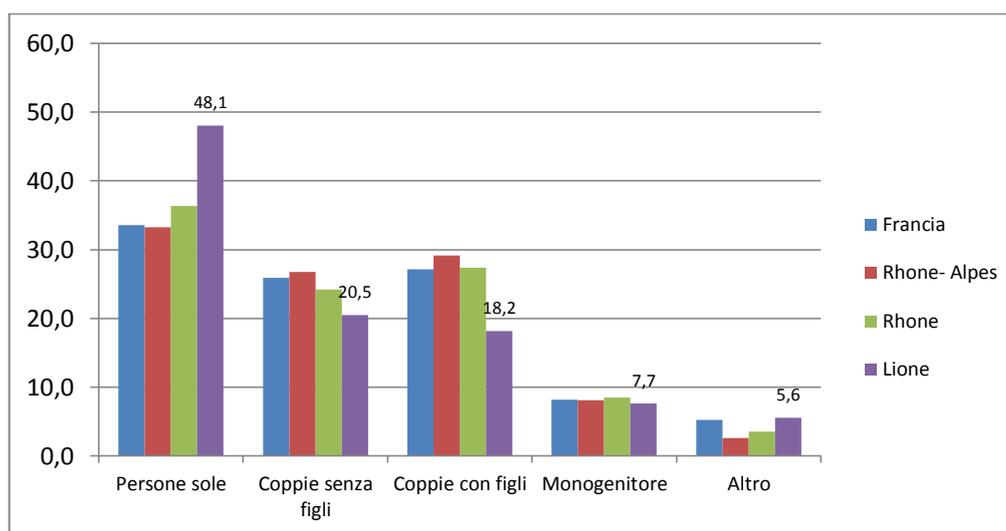
**Figura 2 – Tipo di nucleo familiare, Milano (2007-2011) (numero di famiglie ogni 100 nuclei familiari della stessa zona, v.a.)**



Fonte: elaborazioni proprie su dati Comune di Milano (2012)

Analogamente a Milano, anche Lione fa registrare valori che si discostano in modo significativo sia dal proprio dipartimento, sia dalla regione, sia dalla Francia metropolitana. Il numero di persone sole appare più elevato nella città di Lione mentre il numero di coppie (con o senza figli) è proporzionalmente inferiore; i nuclei monogenitoriali, infine, sono leggermente meno presenti rispetto alle restanti ripartizioni territoriali considerate ma presentano valori analoghi (Figura 3).

**Figura 3 - Tipo di nucleo familiare, Lione, Rhone, Rhone-Alpes e Francia (media 2012) (numero di famiglie ogni 100 nuclei famigliari della stessa zona, v.a.)**



Fonte: elaborazioni proprie su dati Insee (2012)

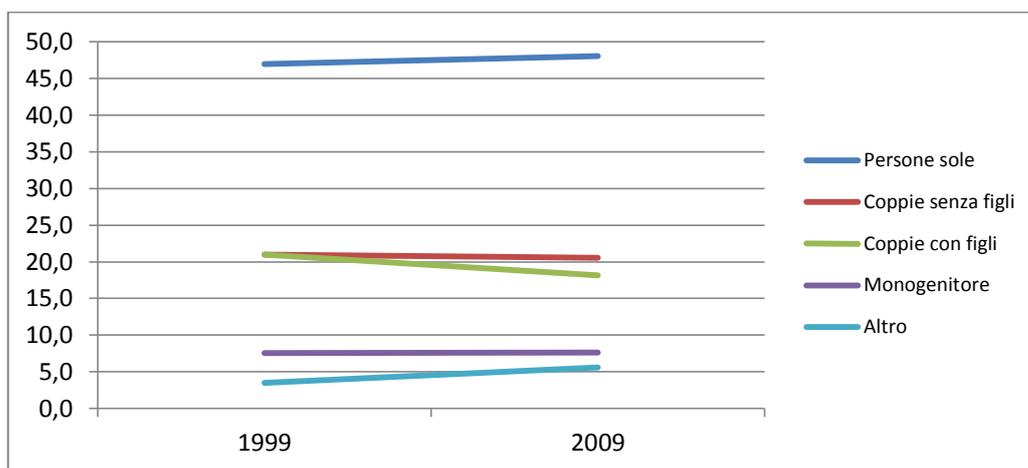
Negli ultimi 10 anni, nella sola città di Lione, è stato possibile osservare un leggero incremento della percentuale di persone sole a fronte di un modesto decremento del numero di coppie con figli (Figura 4). Le coppie senza figli si mantengono costanti, così come i nuclei monogenitoriali.

Un ulteriore elemento di approfondimento, nell'ambito dell'analisi dei tipi di famiglie, può essere costituito dal numero di figli presenti all'interno delle coppie coniugate o conviventi. In Francia, il numero di famiglie con un solo figlio rimane proporzionalmente superiore rispetto agli altri tipi ma è significativamente inferiore rispetto all'Italia e alla stessa media europea. L'Italia, al contrario, si distingue per l'elevato numero di figli unici (Figura 5).

Le famiglie con due bambini sono presenti in misura equivalente in Italia e in Europa, mentre in Francia la percentuale è leggermente superiore. Valori particolarmente interessanti sono fatti registrare dalla Francia, infine, per quanto concerne le famiglie con tre bambini o con quattro o più; le percentuali francesi

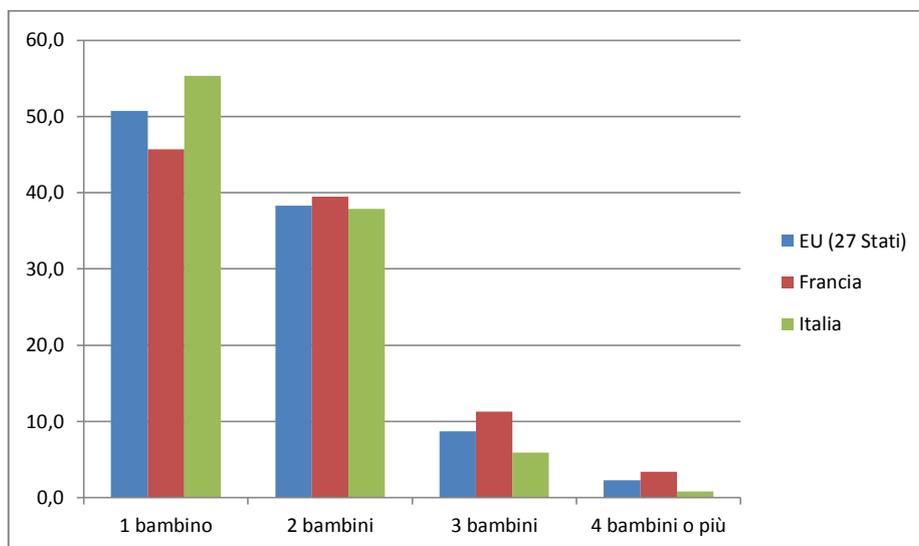
sono più alte sia di quelle italiane sia di quelle europee. L'Italia, invece, presenta una percentuale più bassa di quella francese ed europea nel caso delle famiglie con tre bambini mentre le famiglie con quattro bambini o più sono pari a meno dell'1%.

**Figura 4 - Tipo di nucleo familiare, Lione**  
(1999-2009) (numero di famiglie ogni 100 nuclei famigliari della stessa zona, v.a.)



Fonte: elaborazioni proprie su dati Insee (2010)

**Figura 5 - Famiglie con figli per numero di figli, Eu 27, Francia e Italia**  
(2011) (%)



Fonte: elaborazioni proprie su dati EU SILC (2012)

Anche in questo caso è necessario osservare che in Italia vi è una grande variabilità tra le diverse aree del Paese; i figli unici sono maggiormente diffusi nelle regioni del Nord e del Centro mentre al Sud sono maggiormente diffusi i nuclei famigliari con almeno due figli. Quest'ultima tendenza, tuttavia, sta andando negli ultimi anni scomparendo e le regioni del mezzogiorno si stanno allineando sempre di più, quanto a comportamenti riproduttivi, al resto d'Italia.

A commento dei dati, è interessante ricordare l'indagine condotta in Italia da Istat nel 2005 su un campione di madri in seguito alla nascita del primo figlio in merito alla possibilità e al desiderio di avere altri figli (Del Boca 2009). A fronte di un desiderio ideale di avere altri bambini generalmente abbastanza diffuso, sono presenti forti riluttanze legate a problemi economici e professionali; se, infatti, sin da subito dopo la nascita del primo figlio si sono manifestate difficoltà a coniugare famiglia e lavoro, la propensione ad averne un secondo diminuirà sensibilmente (Del Boca 2009; Mencarini e Tanturri 2007; Rosina e Testa 2007). Inoltre, è interessante notare che il numero di madri che dichiara di rinunciare ad avere altri bambini per tali motivazioni cresce nel corso degli anni con il passare delle rilevazioni. Il tema della conciliazione sembra così tornare in primo piano come elemento cardine in grado di condizionare le scelte riproduttive e di vita delle madri.

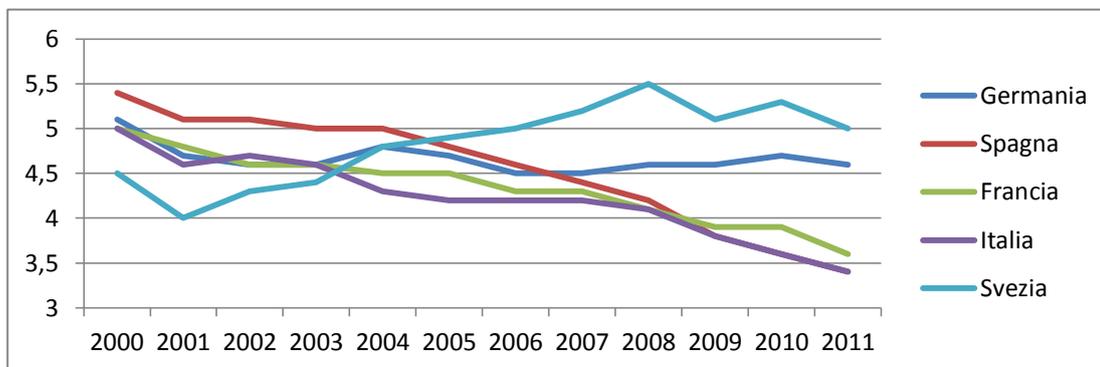
Per concludere questa breve riflessione sui nuovi modelli di famiglia che si vanno affermando, è stato ritenuto di interesse presentare alcuni dati relativamente alle unioni matrimoniali. Per quanto concerne l'Italia, il decremento del numero dei matrimoni costituisce una tendenza costante negli ultimi trent'anni, vedendo passare la media da 7,7 matrimoni ogni 1.000 abitanti del 1971 a 4,9 nel 2000 sino a raggiungere i 3,4 nel 2011 (Istat 2011; Eurostat 2012). La Francia ha fatto registrare una tendenza simile, anche se con valori leggermente più elevati (3,6 matrimoni ogni 1.000 abitanti nel 2011); medie in Europa tra le più elevate sono invece fatte registrare da Germania e Svezia, rispettivamente 4,6 e 5 matrimoni ogni 1.000 abitanti nel 2011 (Figura 6).

L'età in cui viene contratto il matrimonio, dopo essersi abbassata per entrambi i generi nel periodo compreso tra il 1930 e il 1970 (Bertolini e Torrioni 2011), ha cominciato a crescere in Europa nel periodo successivo e il fenomeno è tuttora in corso (Eurostat 2012). Attualmente, la media europea - considerando entrambi i generi - si attesta intorno ai trent'anni; Italia e Francia (metropolitana) fanno registrare valori del tutto analoghi per quanto concerne sia lo sposo che la sposa (età media intorno ai 33 anni per lo sposo e poco superiore ai 30 per la sposa).

Infine, parallelo al decremento dei matrimoni è l'incremento dei divorzi; la Figura 7 mostra come l'Italia costituisca tuttavia ancora uno dei Paesi con il minor numero di divorzi in Europa insieme all'Irlanda e ad alcuni Paesi dell'est a forte carattere cattolico. La Francia fa registrare valori moderatamente più elevati i

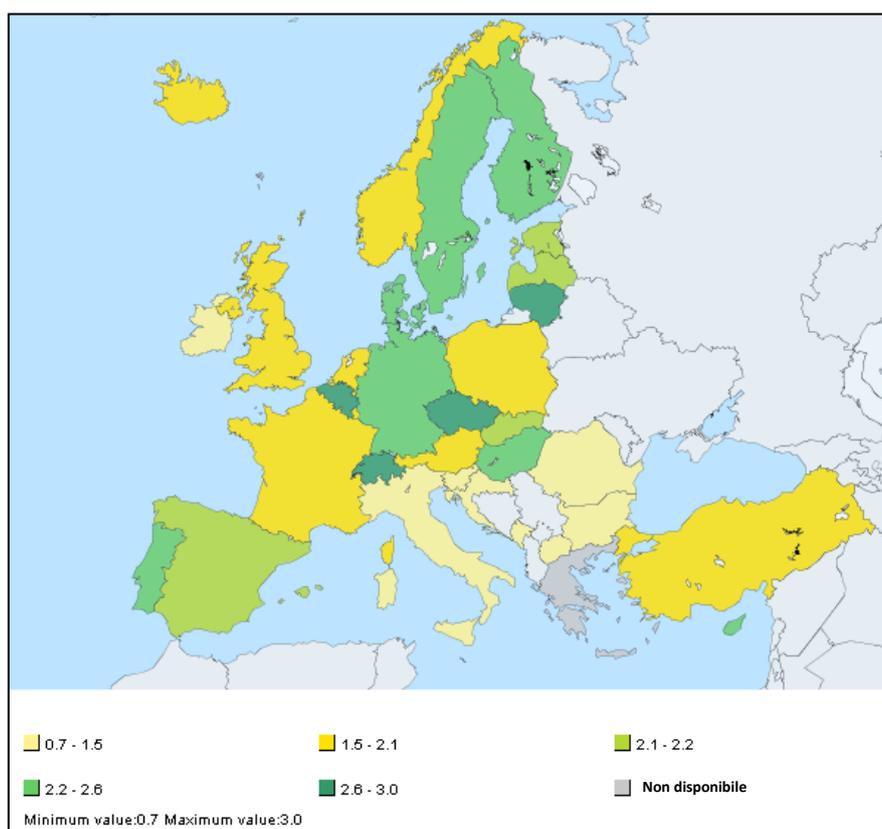
quali, tuttavia, si distanziano abbastanza da quanto rilevato nell'Europa del nord e centrale (Svezia, Germania, Svizzera e Belgio).

**Figura 6 - Matrimoni ogni 1000 persone , Germania, Spagna, Francia, Italia e Svezia (2000 – 2010) (v.a.)**



Fonte: elaborazioni proprie su dati Eurostat (2012)

**Figura 7 - Divorzi ogni 1000 abitanti in Europa (2010) (v.a.)**

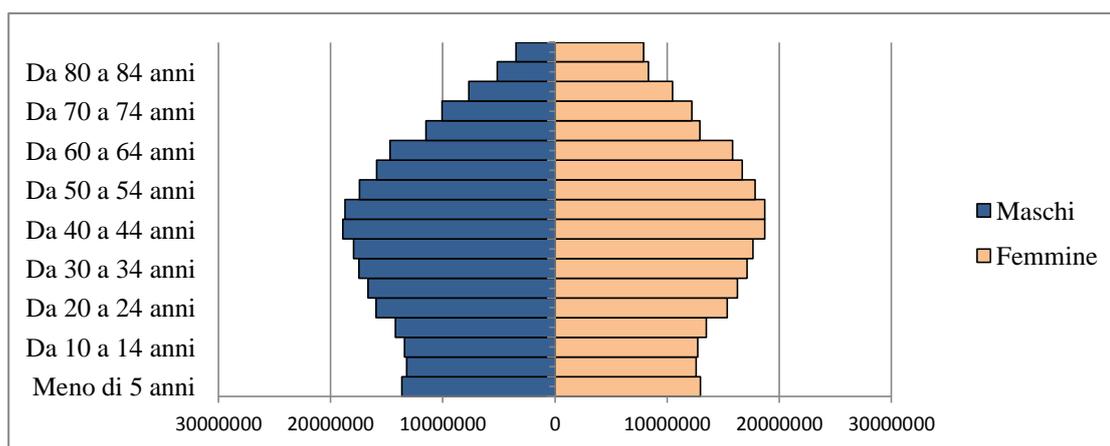


Fonte: Eurostat (2011)

## 2.2 Calo della natalità e invecchiamento della popolazione

Per la maggior parte dei Paesi occidentali è possibile osservare, a partire dai primi anni Ottanta, un incremento della velocità di invecchiamento complessivo della popolazione dettato dall'effetto congiunto di due fenomeni distinti: l'aumento delle speranze di vita accompagnate da un decremento dei tassi di natalità. Gli impatti di tali processi sono ben rappresentati all'interno della Figura 8 che raffigura la composizione per fasce di età della popolazione europea. L'allargamento del vertice della piramide demografica, accompagnandosi a un restringimento della base, dà luogo alla nota figura della “piramide inversa”, un'immagine in grado di ben suggerire una condizione di equilibrio fragile, in cui i costi generati dall'invecchiamento sono sostenuti da una fascia ristretta della popolazione. L'aumento e la concentrazione degli oneri finanziari su di un numero di lavoratori attivi in progressiva diminuzione può costituire il volano per il generarsi di conflitti intergenerazionali oltre che di discriminazioni sulla base dell'età (Leira e Saraceno 2008); il calo del tasso di natalità, secondo alcuni autori, può quindi alla lunga mettere in discussione la sostenibilità stessa del welfare state (Ferrera 2008).

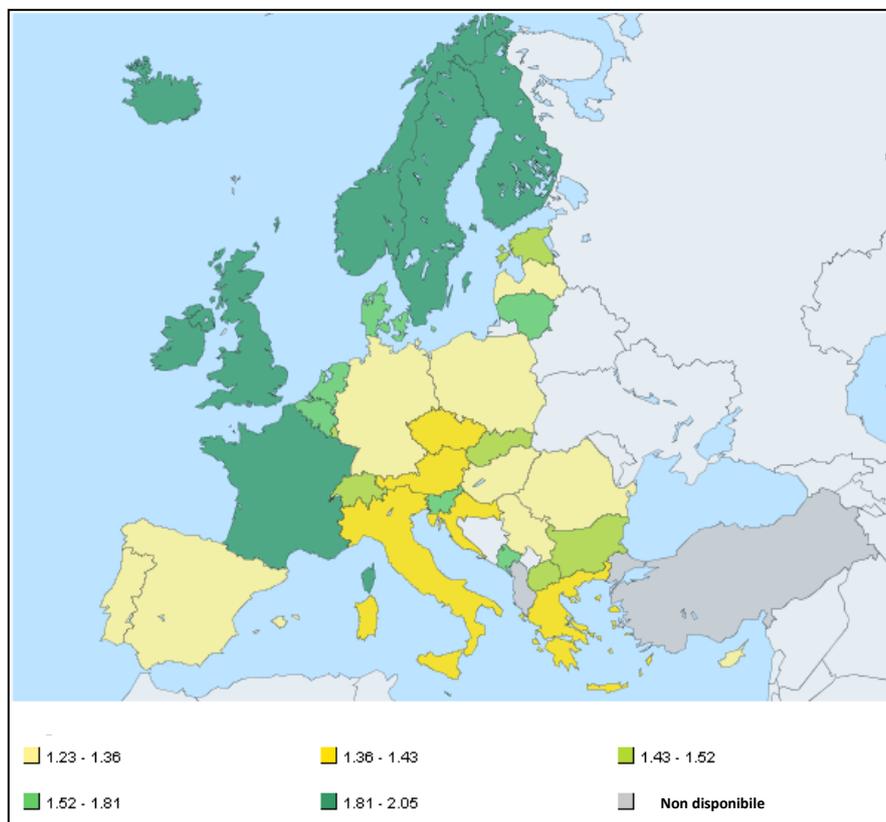
**Figura 8 – Piramide demografica, Eu 27  
(2012) (v.a.)**



Fonte: elaborazioni proprie su dati Eurostat (2013)

Ad oggi, l'Italia è uno dei Paesi a più basso tasso di fecondità del mondo occidentale (Figura 9); il numero medio di figli per donna ha raggiunto il suo picco storico verso la metà degli anni Sessanta (2,5 media nazionale) per poi ridiscendere nel corso degli anni successivi.

**Figura 9 - Tasso di fertilità a livello, UE  
(2011)**

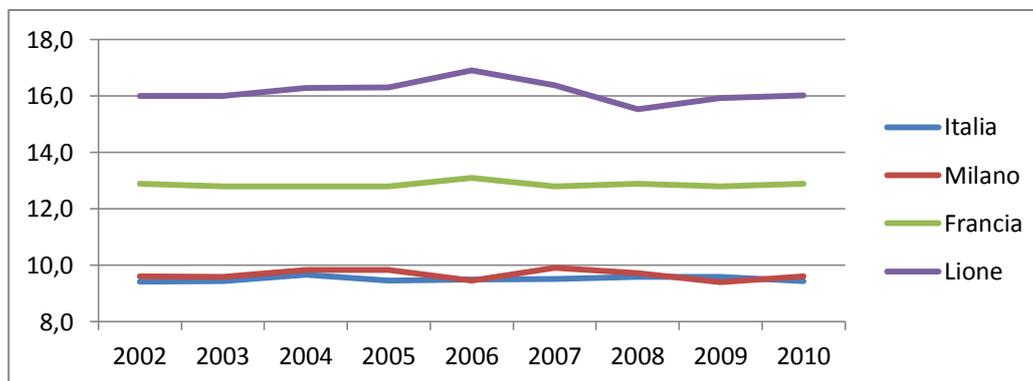


Fonte: Eurostat (2013)

Il trend, al di là di occasionali oscillazioni, è rimasto costantemente decrescente nonostante l'apporto fornito dalla popolazione immigrata (Del Boca 2009), la quale nel corso degli anni ha adottato sempre più il medesimo stile comportamentale.

Milano, al di là di occasionali scostamenti, presenta valori analoghi a quelli nazionali, distinguendosi invece dai valori della Lombardia, che negli ultimi anni ha fatto registrare tassi più elevati di quelli nazionali (Figura 10). Il territorio italiano costituisce una realtà tutt'altro che omogenea; tradizionalmente, le famiglie delle regioni del Nord erano caratterizzate da un numero inferiore di bambini rispetto alle famiglie delle regioni meridionali. Tuttavia, è proprio nelle regioni del sud che negli ultimi anni si sta osservando la riduzione più marcata della fecondità, mentre le regioni del Nord, pur manifestando un calo anch'esse, presentano valori più elevati rispetto alle prime, facendo osservare un ribaltamento delle posizioni iniziali.

**Figura 10 - Tasso di natalità – Milano, Italia, Lione, Francia (2002-2010)**



Fonte: elaborazioni proprie su dati Istat e Insee (2012)

La Francia, invece, insieme al Regno Unito e ai Paesi del Nord, costituisce una delle realtà in cui sono presenti i tassi più elevati in Europa. La peculiarità del caso francese è la presenza negli ultimi anni di un trend stabile a partire dai primi anni 2000, che fa seguito a un calo il quale aveva portato il numero di figli per donna a 1,7 verso la metà degli anni Novanta. Rispetto al contesto nazionale, la città di Lione presenta tassi di natalità significativamente più elevati in linea con la regione delle Rhône-Alpes, che costituisce l'area più fertile dell'intera nazione.

Quali siano ad oggi le cause che soggiacciono ai bassi tassi di natalità italiani è ancora oggetto di dibattito. La teoria economica ha tradizionalmente sostenuto che il tasso di occupazione femminile è inversamente proporzionale al tasso di natalità (Esping-Andersen 1999, Ferrera 2008); fino agli anni Settanta, questo trade-off negativo sembra essere confermato dai dati. Tuttavia, nel corso degli ultimi 25 anni è stata registrata una brusca inversione di tendenza per la quale i tassi di natalità più elevati si sono registrati in quei Paesi dove la partecipazione femminile al mercato del lavoro è più elevata (Esping-Andersen 1999, Ferrera 2008). In Italia, inoltre, Paese caratterizzato da una modesta propensione delle donne alla partecipazione al mercato del lavoro, il fenomeno del calo della natalità si è fatto sempre più importante negli ultimi anni.

Secondo alcuni autori (Morgan 2009, Zanatta 2008), la motivazione alla base della variabilità della fertilità è da ricercarsi nella maggiore (o minore) forza e incisività delle politiche di conciliazione; i tassi di natalità più elevati si trovano proprio in quei Paesi - come Svezia e Francia - dove sono state adottate forti misure *ad hoc* per la conciliazione vita-lavoro. Il basso tasso di natalità proprio del contesto italiano sarebbe dunque facilmente spiegabile attraverso il ritardo e la parzialità di adattamento alle nuove esigenze delle madri (Zanatta 2008). Questa

evidenza sembra essere confermata dall'indagine campionaria condotta da Istat (Istat 2008), che individua tra le motivazioni addotte dalle madri in relazione al calo della natalità la preoccupazione per il cattivo funzionamento del sistema dei servizi di cura, non in grado di supportare a pieno l'attività di accudimento che spesso viene delegata ad altri membri della famiglia - più frequentemente nonni; i padri risultano in genere poco presenti. A tale proposito aggiungiamo, infine, che il supporto dei padri alla cura dei figli e al lavoro domestico è in grado di condizionare positivamente la fecondità (Del Boca 2009, Mc Donald 2000).

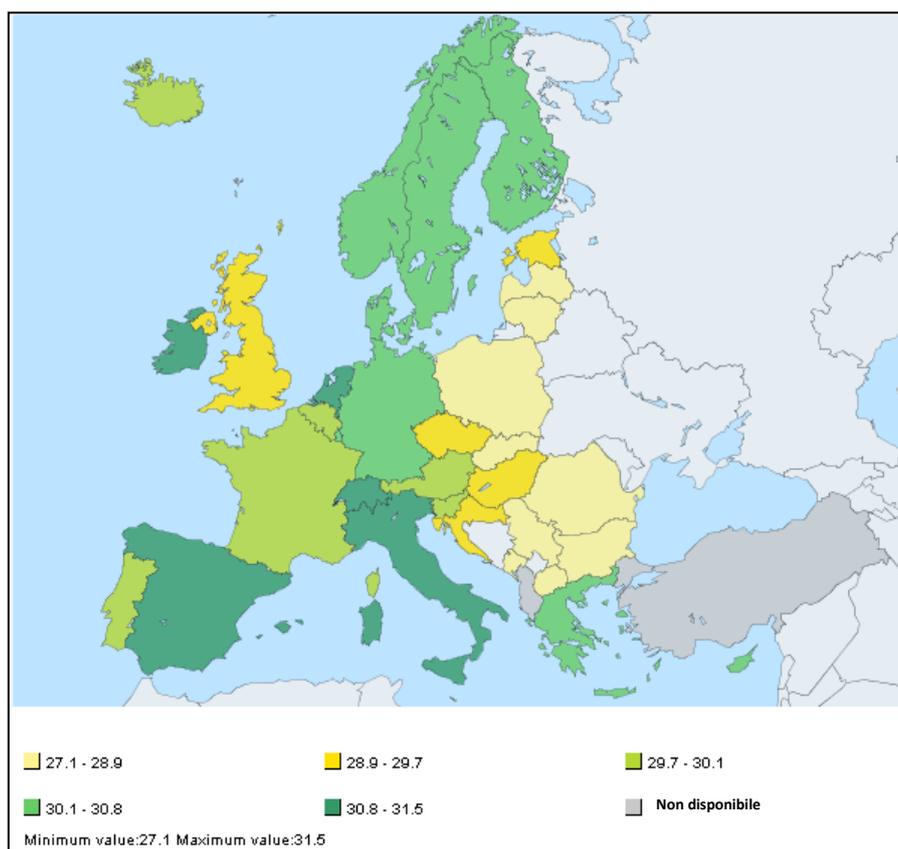
Un elemento in grado di condizionare negativamente la natalità, inoltre, è la tendenza a posticipare la maternità. Negli ultimi trent'anni i Paesi sviluppati hanno registrato uno "spostamento in avanti" di tutte le scelte (uscita di casa, formazione di una famiglia, etc.) che i demografi definiscono *posticipazione della transizione allo stato adulto* (Ferrera 2008). È possibile individuare diversi fattori che inducono a questa scelta; la decisione di avere figli viene presa dopo aver completato il percorso formativo - il quale, con l'aumento costante dei tassi di iscrizione all'università, sta divenendo sempre più lungo -, dopo aver trovato un lavoro stabile, dopo aver trovato una casa e lasciato la famiglia di origine (Zanatta 2008).

In Italia, questa sindrome ha connotati molto più forti che non negli altri Paesi, soprattutto per quanto concerne l'uscita da casa; inoltre, la procreazione è stata (ma lo è sempre meno) tradizionalmente legata al matrimonio e come tale è stata posticipata quanto lo sono state le nozze. L'insieme di condizioni che caratterizzano il periodo attuale - elevata disoccupazione giovanile, diffusione dei lavori precari, un mercato delle case a prezzi alti rispetto ai redditi - rende così particolarmente lungo e difficoltoso il processo che porta a formare un nuovo nucleo familiare.

La Figura 11, che illustra l'età media del primo figlio all'interno dell'Unione Europea, permette di evidenziare che le madri meno giovani sono presenti per lo più nei Paesi dell'area mediterranea, con l'eccezione dell'Olanda e dell'Irlanda.

La Francia, invece, presenta un'età media decisamente inferiore rispetto all'Italia, anche se non ancora allineata con i Paesi con le età più basse come l'Inghilterra o l'est europeo. La Francia appartiene al gruppo di Paesi che ha fatto registrare un incremento significativo di tale valore nel periodo tra il 1970 e il 1990, per poi assestarsi su valori che sono rimasti pressochè invariati nei seguenti decenni (OECD Family Database 2012).

**Figura 11 - Età media primo figlio, UE  
(2011)**



Fonte: Eurostat (2012)

L'invecchiamento della popolazione costituisce l'altro lato della medaglia del problema del calo della natalità e ci rimanda a una accezione di conciliazione parallela rispetto a quella affrontata all'interno di questa tesi; rappresenta, quindi, un problema molto rilevante dal punto di vista sociale, economico e politico ma che qui sarà affrontato solo per gli impatti che genera sul problema della conciliazione legata alla cura dei bambini piccoli.

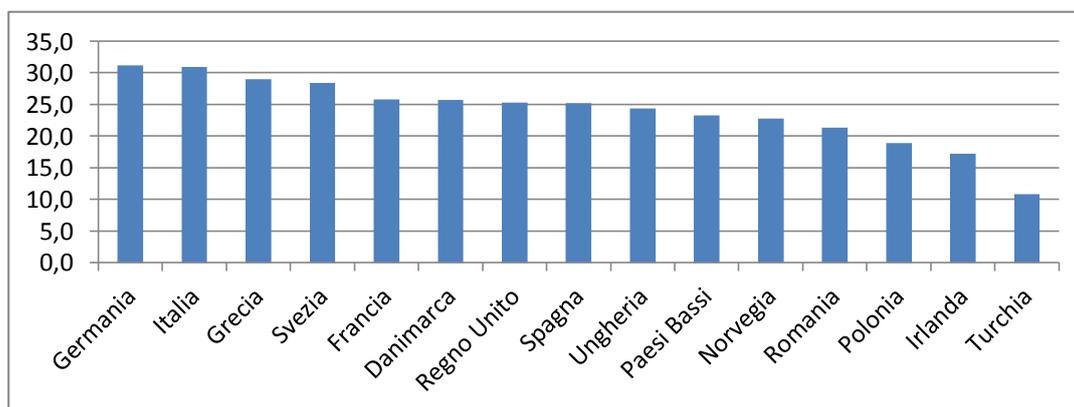
In termini assoluti, l'allungamento della speranza di vita permesso dal miglioramento degli standard sanitari ha portato a un ampliamento della fascia anziana della popolazione. L'invecchiamento, tuttavia, non ha una connotazione temporale univoca; generalmente si è soliti collegare la soglia al momento dell'uscita dal mercato del lavoro, per cui, anche in considerazione degli standard adottati dai Paesi dell'Europa nelle loro riforme pensionistiche, si utilizza sovente il limite dei 65 anni per indicare l'ingresso in età anziana. Anzianità, quindi, coincide - almeno inizialmente - con l'abbandono del lavoro; questa definizione è significativa per comprendere le ripercussioni del fenomeno sul welfare state, che si declinano in una problematica duplice.

Da un lato, vi è la questione della futura sostenibilità dello stato sociale, e in particolare del sistema pensionistico; il superamento in termini quantitativi del gruppo di anziani su quello dei giovani è già avvenuto nella maggioranza dei Paesi occidentali e la combinazione di invecchiamento e bassi tassi di natalità minaccia di rendere la situazione ancor più problematica.

Dall'altro lato, vi è un aumento della domanda per quanto riguarda pensioni, assistenza sanitaria e altri servizi sociali per la terza età (assistenza domiciliare, case di riposo, etc.) legato soprattutto all'incremento dei "grandi anziani" ultraottattenni, i quali hanno innanzi a sé più anni di vita rispetto al passato ma anche una prospettiva di non autonomia e di dipendenza quotidiana (Saraceno e Naldini 2001).

In Europa l'invecchiamento demografico non si manifesta ovunque con la medesima intensità; l'Italia ha la più alta percentuale di anziani al 2005 – uno ogni cinque abitanti – mentre la media comunitaria è di un anziano ogni sei abitanti. L'Irlanda, che è il Paese più "giovane", ha solo un over 65 ogni dieci abitanti. Le differenze riguardano anche la dinamica recente dei rispettivi livelli di invecchiamento; tra il 1990 e il 2005, in alcuni Paesi dell'Europa settentrionale - Danimarca, Irlanda e Svezia - la percentuale di anziani è addirittura diminuita, mentre gli stati che si affacciano sul Mediterraneo hanno evidenziato aumenti mai inferiori ai due punti percentuali.

**Figura 12 – Indice di dipendenza, principali Paesi europei (2011)**



Fonte: elaborazioni proprie su dati Eurostat (2013)

Il tema dell'invecchiamento della popolazione si interseca a quello della conciliazione da diversi punti di vista; innanzitutto, l'invecchiamento della popolazione, come si è detto, si lega a un incremento della domanda di cura.

Al tempo stesso, l'incremento della longevità si accompagna a una qualità della vita migliore che garantisce ai diversi membri della famiglia, bambini, adulti e anziani, di poter condividere un sostanzioso numero di anni di vita in buona salute. Il contributo che le fasce meno giovani della popolazione, specialmente se non più attive sul mercato del lavoro, possono fornire nell'attività di cura dei più piccoli è già stata analizzata frequentemente in letteratura, specialmente nell'ambito degli studi sulle norme di reciprocità intergenerazionali (Igel e Szydlik 2011, Saraceno e Keck 2010).

### **3. Mutamenti del mercato del lavoro e partecipazione femminile**

Non è solo la forma delle famiglie a mutare ma anche gli equilibri interni. La divisione dei compiti così come concepita in termini tradizionali (netta separazione tra attività di produzione remunerate affidate all'uomo e attività di riproduzione affidate alla donna) è stata messa in discussione da più di quarant'anni dal progressivo ingresso delle donne nel mercato del lavoro.

Non si deve pensare, tuttavia, che la partecipazione femminile costituisca una novità degli anni Settanta. Tale incremento è in realtà condizionato dal forte calo dell'occupazione femminile avvenuto nel periodo antecedente e immediatamente successivo alla guerra (1930-1950), legato ai processi di trasformazione del lavoro connessi all'espulsione dei lavoratori agricoli dalle campagne e al mutamento della produzione industriale; il lavoro in campagna, infatti, in passato tendeva a coinvolgere tutta la famiglia e quindi anche la componente femminile. Con il passaggio all'industria si accentua "la divisione del lavoro per genere tra le occupazioni domestiche non retribuite e le altre retribuite. Nell'economia contadina attività domestica e lavoro vero e proprio avvenivano quasi sempre nel contesto di un'unità produttiva unica e integrata; e anche se ciò comportava per la donna un sovraccarico di incombenze, le evitava tuttavia di essere prigioniera di un solo compito e di un solo ruolo. Al contrario, nella situazione sempre più comune del capofamiglia che lavorava in un edificio e con strumenti appartenenti a un imprenditore, luogo di lavoro e focolare domestico erano separati" (Hobsbawm 2000). Molte famiglie di contadini stabilirono così che la moglie dedicasse il proprio tempo in via esclusiva al lavoro domestico - decisione resa sostenibile anche dal tenore dei nuovi salari, imitando il modello familiare tipico della borghesia e dell'aristocrazia dell'epoca (Paci 2008). Il prototipo che cominciava così ad affermarsi era quello della famiglia nucleare-coniugale salariata (Saraceno e Naldini 2006), che è stato presentato nell'introduzione al Capitolo.

È possibile riscontrare sensibili differenze tra i diversi Paesi europei per quanto riguarda i modelli di partecipazione delle donne al mercato del lavoro, che si sono manifestate sin dai primi esordi del fenomeno. Negli anni Sessanta in Europa centro-settentrionale le curve relative ai tassi di attività assunsero, infatti, un *andamento bimodale ad M* (Reyneri 2005); si tratta di una modalità di partecipazione condizionata dal ciclo di vita, per cui vi è un ingresso nel mercato intorno ai 25 anni, un'uscita temporanea in corrispondenza del matrimonio e della nascita dei figli a cui fa seguito un rientro a pochi anni di distanza. Per l'Europa meridionale, la medesima curva assunse la forma ad *L rovesciata*; le donne entrano nel mercato del lavoro intorno ai 25 anni e vi escono in corrispondenza dell'insorgenza delle prime responsabilità familiari, per poi non rientrarvi più.

Dopo una forte accelerazione a partire dagli anni Settanta, la crescita della partecipazione femminile al mercato del lavoro è proseguita con continuità negli anni Ottanta per poi decrescere e assestarsi nel corso degli anni Novanta e Duemila (Reyneri, 2005). A partire dagli anni Settanta in poi è possibile osservare, in realtà, una grande rivoluzione per il mercato del lavoro nel suo complesso; questo passaggio storico presentò alcune caratteristiche essenziali nel condizionare attitudini e comportamenti delle donne. Il *trentennio glorioso* che si concluse a metà degli anni Settanta costituì un periodo di crescita senza precedenti, durante il quale esplose il processo di industrializzazione garantendo tassi di occupazione (soprattutto maschile) molto elevati (Reyneri 2009). Gli shock petroliferi del 1974 e del 1979, accompagnati da un crescente costo del lavoro e da una maggiore rigidità dei sistemi produttivi, determinarono il parziale collasso di un tipo di sistema produttivo fondato sulla grande produzione industriale in favore di un sistema maggiormente orientato al terziario e ai servizi; il passaggio fu brusco da un punto di vista occupazionale, anche perchè le caratteristiche personali e le qualificazioni professionali degli ex-operai mal si adattavano ai nuovi ruoli richiesti (Reyneri 2009). La partecipazione femminile al mercato del lavoro fu, quindi, favorita da questo processo di ristrutturazione (Bozzon 2008), che creò posti di lavoro rispetto ai quali si era generata una nuova offerta di lavoro maggiormente qualificata. Durante il trentennio glorioso, infatti, con l'incremento del benessere aumentò in modo significativo anche il livello di scolarizzazione della popolazione femminile. L'istruzione costituisce una variabile ancora oggi strettamente legata a livelli di partecipazione al mercato, per cui più le donne sono istruite più è probabile che siano occupate o in cerca di lavoro. Un alto livello di istruzione, infine, influisce positivamente sulla possibilità di rimanere attive in età adulta, anche in seguito alla maternità, dato che consente di accedere a posti meglio remunerati e di maggiore qualità (Scherer e Reyneri 2008, Bratti 2003, Del Boca e Sauer 2009).

L'integrazione delle donne nel mercato del lavoro fu favorita, infine, anche dall'introduzione e dallo sviluppo di specifiche politiche a sostegno del lavoro delle madri, quali la creazione di servizi di cura finanziati pubblicamente che presentano il duplice vantaggio di favorire una defamilizzazione dell'attività di cura e al tempo stesso creare una domanda di lavoro per lo più rivolta alle donne (Saraceno e Naldini 2001).

Il nuovo modello di partecipazione femminile al mercato del lavoro che si venne a delineare a partire dagli Ottanta è stato definito in letteratura come *a campana con tetto lungo* (Reyneri 2005) e descrive un andamento dei tassi di attività femminile del tutto analogo a quello maschile, anche se con valori assoluti più bassi; i Paesi dell'Europa meridionale presenteranno questa configurazione solo a partire dagli anni Novanta in poi, mentre negli stati dell'Europa centro-settentrionale si poté osservare un esordio già sul finire degli anni Settanta. La partecipazione, in questo modello, è continua e non vede brusche interruzioni in corrispondenza di matrimonio o gravidanza; le giovani donne entrano nel mercato del lavoro intorno ai 25 anni e vi restano fino all'età della pensione.

Ad oggi, la situazione per quanto concerne l'occupazione femminile è molto diversificata per tassi di occupazione e attività in Europa. L'attuale periodo di crisi economica pone, inoltre, una serie di nuove sfide che per il momento non hanno ancora toccato da vicino l'occupazione femminile; andiamo a osservare maggiormente in dettaglio quali sono le caratteristiche salienti del lavoro delle donne in Europa, e in particolare nelle città analizzate, e quali sono le prospettive che si delineano per i prossimi anni.

### **3.1 Le donne al lavoro**

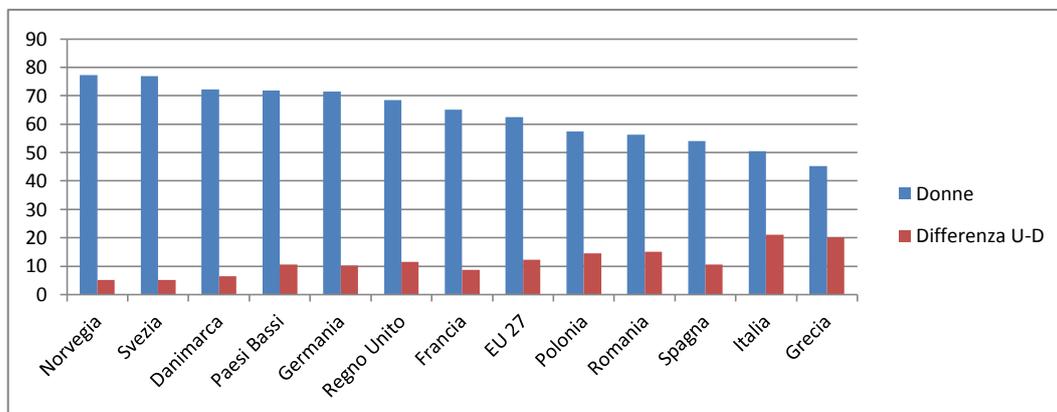
All'interno della Figura 13 sono riportati i tassi di occupazione per l'anno 2012 nei principali Paesi europei; contestualmente, è anche riportato il delta tra tassi di occupazione maschile e femminile.

La prima evidenza che emerge è la forte relazione tra alto tasso di occupazione delle donne e basso differenziale di genere; sopra la media europa si collocano i Paesi dell'area centro-settentrionale, mentre subito sotto ritroviamo i Paesi del sud e dell'est europeo.

Il tasso di occupazione femminile italiano è particolarmente critico e rimane ancora molto lontano dalla media europea. È necessario osservare, tuttavia, che come detto anche nei paragrafi precedenti, l'Italia costituisce una nazione con un territorio fortemente disomogeneo, in cui è possibile evidenziare delle forti discrepanze tra Nord e Sud, tra le più elevate a livello europeo per quanto concerne l'occupazione (Scherer e Reyneri 2008). Le zone del sud hanno fatto

registrare tradizionalmente tassi di occupazione femminile particolarmente bassi, a fronte di tassi di occupazione maschile più modesti rispetto alle regioni del nord ma in proporzione nettamente inferiore.

**Figura 13 - Tasso di occupazione, principali Paesi europei (2012)**



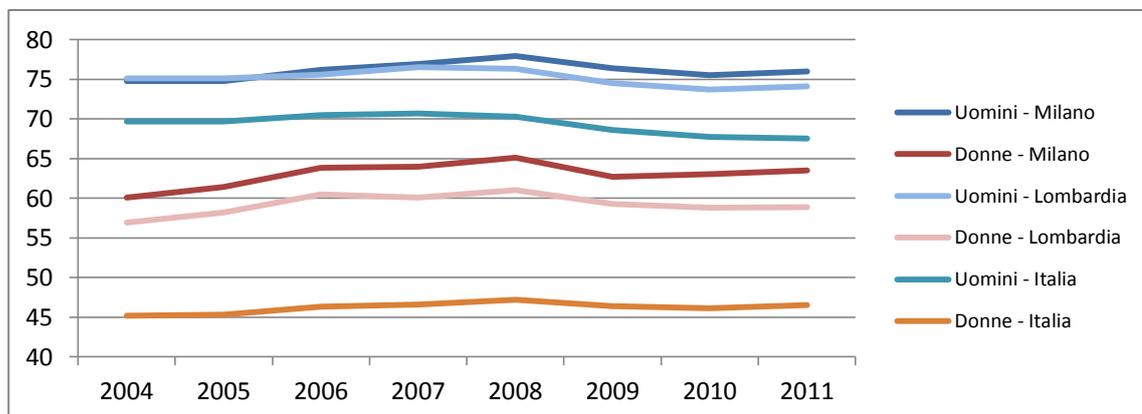
Fonte: elaborazioni proprie su dati Eurostat (2013)

Alcuni studi (Scherer Reyneri 2008, Del Boca 2009) hanno evidenziato come il territorio costituisca un elemento di divario soprattutto nel caso di donne poco istruite, mentre per gli alti livelli di istruzione le differenze scompaiono. Come si è detto in precedenza, il titolo di studio è una variabile decisiva per quanto concerne la decisione di partecipare (o meno) al mercato del lavoro, che sembra in grado di compensare anche gli squilibri territoriali.

I tassi di occupazione milanesi sono significativamente più elevati sia per quanto concerne uomini che donne, se posti a confronto con i valori a livello nazionale; tuttavia, mentre gli uomini milanesi e lombardi presentano tassi di occupazione analoghi, le donne milanesi sono molto più presenti rispetto alle lombarde nel mercato del lavoro (Figura 14).

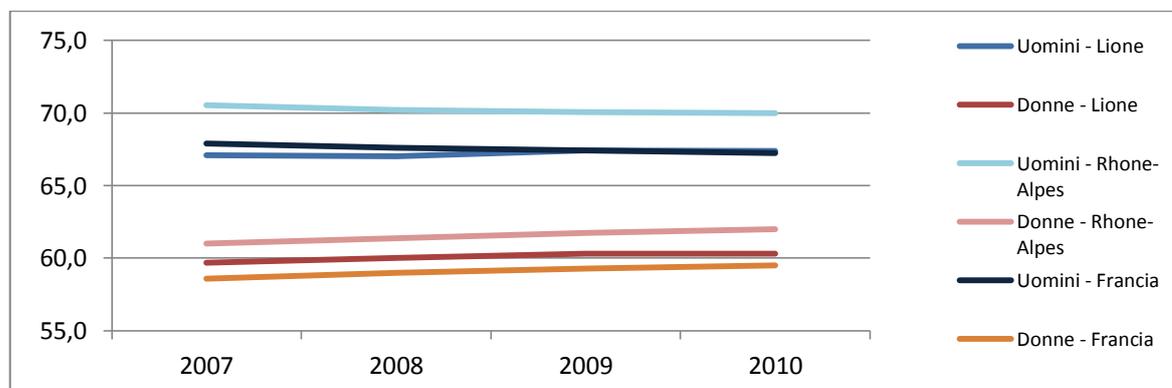
La Francia costituisce una realtà all'interno della quale la proporzione delle donne che lavorano è notevolmente più alta che in Italia, a fronte di una percentuale di donne non attive molto più bassa. I valori maschili, tuttavia, si mantengono sempre notevolmente più elevati rispetto a quelli femminili (Figura 15) con un differenziale di circa 10 punti percentuali. I tassi di occupazione lionesi, così come evidenziato dal grafico, si presentano in linea con quelli nazionali, anche se con percentuali leggermente superiori per quanto concerne le donne. I valori più elevati in realtà sono registrati in corrispondenza della regione Rhone-Alpes rispetto a Lione.

**Figura 14 - Tasso di occupazione per genere, Milano Lombardia e Italia (2004-2011)**



Fonte: elaborazioni proprie su dati Comune di Milano e Istat (2012)

**Figura 15 - Tasso di occupazione per genere, Lione, Rhone-Alpes e Francia (2007-2010)**

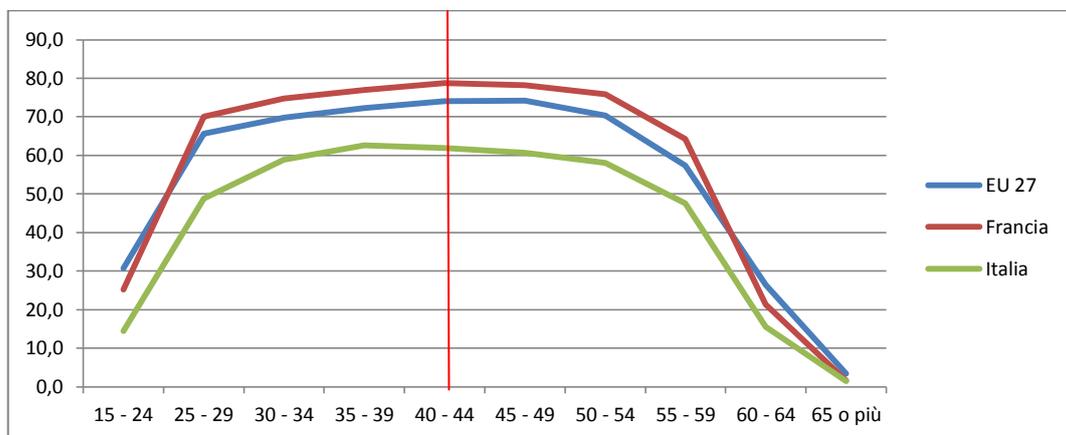


Fonte: elaborazioni proprie su dati Insee

Il tasso di occupazione costituisce un valore sintetico che non rende conto dell'evoluzione della partecipazione al mercato del lavoro nel corso del percorso di vita delle donne. In passato il matrimonio costituiva uno spartiacque che separava un periodo limitato di attività da un periodo di ritiro in cui il lavoro femminile era destinato alle attività di riproduzione e alla cura dei bambini. La situazione ad oggi pare mutata; la crescita dell'occupazione femminile, infatti, è stata dettata soprattutto dalla maggiore partecipazione delle donne nella fascia compresa tra i 29 e i 45 anni (Scherer e Reyneri 2008), che hanno contribuito al generarsi del cosiddetto *modello a campana lungo*.

All'interno della Figura 16 possiamo osservare l'andamento del tasso di occupazione femminile in Francia, Italia e Unione Europea (media EU 27) nel 2012; è possibile notare che la caduta del tasso inizia in corrispondenza della fascia 40-44 anni, periodo in genere non immediatamente successivo alla nascita dei bambini ma durante il quale può cominciare a delinearsi uno scenario connotato da una sovrapposizione di carichi di cura (genitori anziani e bambini) a cui possono aggiungersi una serie di problematiche connesse al mondo lavorativo. Italia e Francia fanno registrare complessivamente un'andamento analogo, seppure con valori sensibilmente differenti; le maggiori differenze sono riscontrabili in corrispondenza della fascia 25-29 anni (21,2 punti percentuali).

**Figura 16 - Tasso di occupazione femminile per fascia di età, Eu 27, Francia e Italia (2012)**

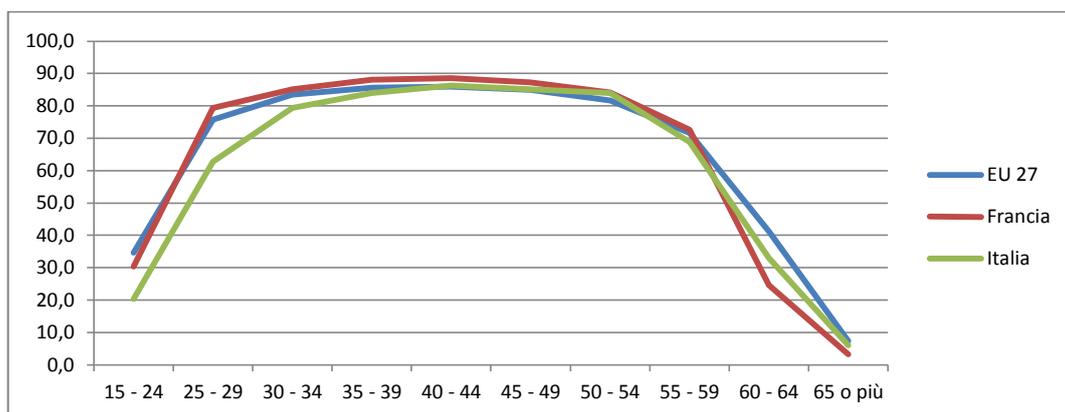


Fonte: elaborazioni proprie su dati Eurostat (2013)

Questa evidenza, tuttavia, è riscontrabile anche per quanto concerne il tasso di occupazione maschile (Figura 17) e quindi, piuttosto che un problema di genere, costituisce un nodo che riguarda la fascia più generale dei giovani italiani.

Il delta nei tassi di occupazione femminile decresce nelle fasce successive per poi risalire e mantenersi intorno al 17% dai 40 ai 60 anni. È interessante osservare che, per quanto concerne i tassi di occupazione maschile, le differenze tra Italia e Francia sono molto più ridotte; i valori francesi sono leggermente più elevati per le fasce più giovani ma tale differenza va assottigliandosi fino alla fascia 50-54 anni, dopo la quale è possibile assistere a un'inversione per cui i tassi italiani presentano i valori maggiori.

**Figura 17 - Tasso di occupazione maschile per fascia di età, Eu 27, Francia e Italia (2012)**



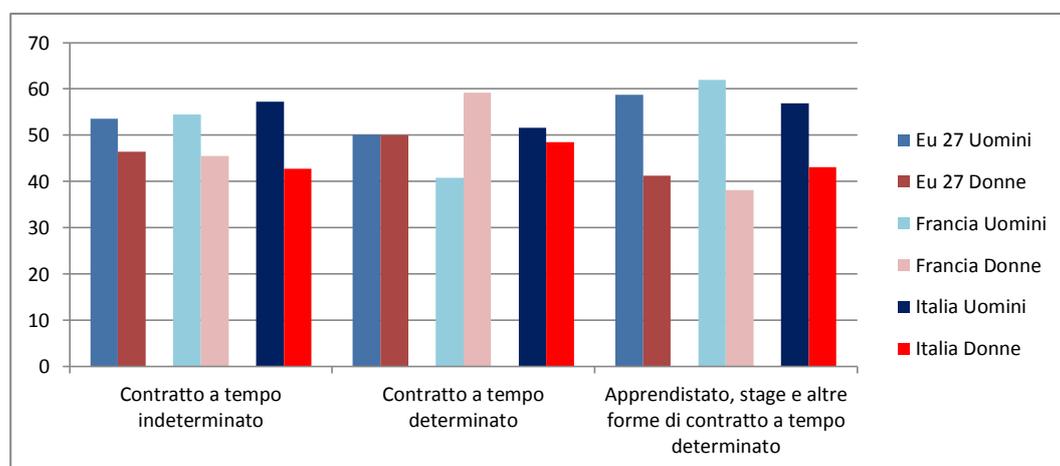
Fonte: elaborazioni proprie su dati Eurostat (2013)

Al fine di andare a leggere in modo più approfondito le evidenze emerse dalla presentazione dei tassi di occupazione, si ritiene utile accennare brevemente anche ad alcune caratteristiche contrattuali (orario, inquadramento, etc.) che connotano l'occupazione femminile.

All'interno della

Figura 18 è possibile osservare che in Italia, Francia e nella media dell'Unione Europea gli uomini sono titolari in maggior misura rispetto alle donne di contratti a tempo indeterminato e lo scarto maggiore tra i due generi si può osservare proprio in Italia, dove è presente al contempo anche la proporzione minore di donne con tale tipo di contratto.

**Figura 18 – Tasso di occupazione per tipo di contratto e genere, Eu 27, Francia e Italia (2012)**



Fonte: elaborazioni proprie su dati Eurostat (2013)

Per quanto concerne invece i contratti a tempo determinato, la differenza tra i generi più marcata è riscontrabile in Francia, dove le donne rappresentano la netta maggioranza; una distanza minore viene rilevata in Italia, dove gli uomini sono comunque in leggera prevalenza anche per quanto concerne questo tipo di contratto.

Tali dati devono essere letti avendo ben presente quanto emerso dall'analisi dei tassi di occupazione e costituiscono, in un certo senso, degli indicatori della qualità dell'impiego. La minore presenza di donne italiane tra i ranghi dei lavoratori a tempo determinato è da associare anche a una generale minore partecipazione al mercato del lavoro, mentre costituisce un'evidenza significativa l'alto differenziale che vi è tra uomini e donne francesi.

La statistica presentata ci consente di andare a intercettare il problema dei lavoratori "atipici". L'affermazione di tali contratti è legata a un processo di terziarizzazione dell'economia (Bertolini e Torrioni 2011) e costituisce un fenomeno che conosce diverse declinazioni a seconda dei differenti sistemi di welfare e dei contesti territoriali (Blossfeld et al. 2005). In relazione allo studio della partecipazione femminile al mercato del lavoro è interessante trattare di lavoro atipico in quanto non solo è osservabile un aumento della presenza femminile all'interno di queste forme di occupazione ma anche perché è in continuo incremento il numero di donne che rimane "intrappolato". Se per gli uomini, in genere, tale tipo di contratto costituisce una modalità di ingresso all'interno del mercato del lavoro, per le donne il lavoro atipico diviene sempre più un inquadramento contrattuale di lungo periodo.

Infine, appare interessante trattare di lavoro atipico anche in relazione agli strumenti di conciliazione, dato che i lavoratori atipici sono frequentemente esclusi dall'insieme di misure di protezione il cui accesso è regolato sulla base della posizione occupazionale ricoperta (Berton Richiardi e Sacchi 2009). Tale elemento rischia di costituire un'ulteriore penalizzazione per il lavoratore atipico; è stato riconosciuto, infatti, che, specialmente per i lavoratori precari, la netta separazione tra vita personale e vita lavorativa, che aveva caratterizzato la cultura fordista del lavoro, non è più così marcata (Poggio 2010) e quindi questi si qualificano proprio come i soggetti che maggiormente potrebbero aver bisogno delle politiche di conciliazione.

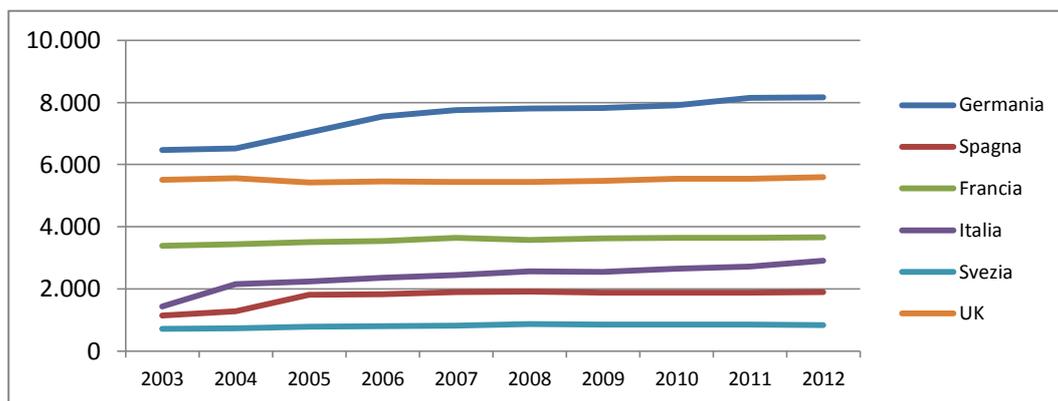
Per quanto concerne il quadro italiano, forme di lavoro flessibili sono state introdotte in modo rapido ma tardivo rispetto al resto d'Europa verso la fine degli anni Novanta (Legge Treu del 1997 e Legge 30/2003) senza che a questo sia stata accompagnata una riforma del welfare state (Bertolini e Torrioni 2011). La condizione di atipicità è diffusa oggi per le donne specialmente tra le coorti più giovani e con un esordio in lavori atipici (Bozzon 2008).

Per quanto concerne la Francia, il processo di flessibilizzazione è stato avviato già a partire dalla fine degli anni Ottanta, quando si delinearono sul mercato del lavoro due nuovi gruppi di lavoratori “ai margini” (Boissonnat 1995): i lavoratori dipendenti a tempo determinato, la cui componente femminile è ben evidenziata dalla Figura 18, e i collaboratori esterni d’impresa (Bertolini e Torrioni 2011). Anche per quanto riguarda il mercato francese, l’occupazione femminile è maggiormente esposta a forme di assunzione precaria, specialmente in fase di avvio, che possono dare successivamente luogo a segregazione verticale e orizzontale.

Accanto alla diffusione dei contratti sempre più instabili, si afferma parallelamente una tendenza alla destrutturazione degli orari di lavoro; gli orari si sono fatti sempre più irregolari soprattutto all’interno di determinati settori quali quello dei servizi, il settore commerciale e il settore sanitario, aree oggi caratterizzate da una forte presenza femminile. Questi mutamenti si intrecciano in modo forte al tema della conciliazione, dato che ridefiniscono le necessità delle famiglie e plasmano la domanda di servizi; l’irregolarità degli orari, in alcuni casi, può essere vissuta anche come una risorsa ai fini della conciliazione. Il part-time, in particolare, è stato tradizionalmente uno degli strumenti di conciliazione più rilevanti a disposizione delle donne; in via teorica questa regolazione dell’orario di lavoro dovrebbe offrire, infatti, buone possibilità per combinare impegni personali ed esterni alla sfera professionale e lavoro retribuito.

Ampia parte della letteratura concorda sull’importanza del ruolo del part-time ai fini dell’incremento della partecipazione femminile all’interno del mercato del lavoro (Reyneri 2005); si ritiene, inoltre, che esista una forte relazione positiva tra tasso di occupazione femminile e quota di lavoro a tempo parziale (Reyneri 2005, Reyneri e Scherer 2008). Il ricorso a livello europeo al part-time da parte delle donne non è omogeneo ma tende a variare in modo abbastanza significativo (Figura 19); tali differenze sono riconducibili a un insieme piuttosto complesso di fattori, quali la generale partecipazione delle donne al mercato del lavoro ma anche la presenza dei diversi dispositivi di welfare e le riforme del mercato del lavoro intervenute negli ultimi anni (Samek Lodovici, Semenza e Torchio 2007).

**Figura 19 – Occupate part-time ogni 1 000 abitanti, principali Paesi europei (2003 – 2012) (v.a.)**

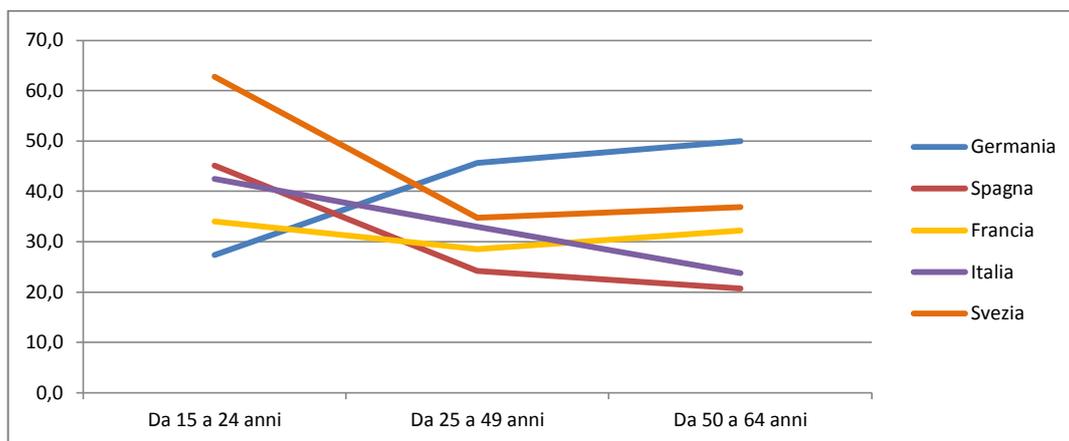


Fonte: elaborazioni proprie su dati Eurostat (2012)

Per quanto concerne l'Italia, è possibile osservare un incremento piuttosto netto tra il 2003 e il 2004, punto di inizio di una tendenza che prosegue fino al 2012 ininterrottamente. La crescita del 2003 ha coinciso con la riforma del mercato del lavoro e con la possibilità per le imprese di utilizzare l'orario ridotto in modo maggiormente discrezionale, elemento che ha costituito un forte incentivo per le imprese che storicamente, in Italia, si sono mostrate diffidenti nell'utilizzo di un orario considerato poco utile e troppo costoso (Signorelli, De Vita e Santomieri 2010). Tra il 1998 e il 2008, il 75% dell'incremento dell'occupazione femminile è stato legato proprio al part-time, che ad oggi si avvicina in quanto a percentuali alle medie europee.

Per quanto concerne, invece, la Francia, la tendenza degli ultimi 10 anni vede un leggero ma costante incremento. I lavoratori part-time in Francia sono circa il 16,5% del totale, il 5% degli uomini e poco meno del 30% delle donne; l'orario ridotto è diffuso in particolare tra gli impiegati e all'interno del settore pubblico. È necessario ricordare che in Francia l'orario a tempo pieno non corrisponde alle 40 ore italiane ma, a partire dall'anno 2000, l'orario lavorativo all'interno delle imprese con più di 10 dipendenti è stato ridotto a 35 ore settimanali. La riforma è stata considerata positivamente da una parte dei francesi (circa il 58%), che ritiene le 35 ore un orario che facilita in modo sostanziale la conciliazione (Gornick e Henron 2006) e che quindi può rendere meno necessario il ricorso a un part-time. Le potenzialità in termini di facilitazione alla conciliazione famiglia-lavoro del part-time devono essere, tuttavia, esplorate in tutte le loro componenti e non essere considerate come scontate. In primo luogo, informazioni interessanti sono fornite dall'analisi del ricorso al **part-time per fascia di età** (Figura 20).

**Figura 20 – Lavoratrici part-time per fascia di età come percentuale del totale dei lavoratori, principali Paesi europei (2012) (%)**



Fonte: elaborazioni proprie su dati Eurostat (2012)

In Italia, così come in Spagna e in Svezia, è possibile osservare un netto decremento delle part-timers nel passaggio dalla fascia 15-24 anni alla fascia 25 - 49 anni; in questi Paesi, dunque, l'orario di lavoro ridotto è sfruttato per la maggior parte dalle fasce giovanili della popolazione, che sembrano avvalersene più in termini di modalità di ingresso all'interno del mercato del lavoro che in funzione alle strategie di conciliazione.

In Francia, il decremento nel passaggio da 15-24 anni a 25-49 anni è meno brusco e la fascia di popolazione maggiormente beneficiaria del part-time è quella compresa tra i 50 e i 64 anni, momento durante il quale si manifestano in maniera più pressante i carichi di cura legati non tanto ai figli quanto piuttosto ai genitori anziani o, in alcuni casi, ai nipoti. All'interno del panorama europeo fa eccezione la Germania, per la quale si registra una tendenza all'incremento del ricorso al part-time con l'aumentare dell'età.

In secondo luogo, gli effetti collaterali del part-time sulla qualità del lavoro sono noti in letteratura e possono rafforzare i dualismi e la segmentazione già presenti nel mercato del lavoro (Signorelli, De Vita e Santomieri 2010). In particolare, si ricollegano al ricorso al part-time:

- uno stipendio più basso: il differenziale retributivo tra lavoratori part-time e full-time è molto consistente. Inoltre, esistono forti differenze di genere anche tra i part timer, elemento che tende ad aggravare il problema della dipendenza economica (Signorelli, De Vita e Santomieri 2010);
- la segregazione verticale (Poggio 2010): il part-time limita le possibilità di carriera e le aspirazioni professionali delle donne;

- la segregazione orizzontale, che determina la relegazione delle donne all'interno dei settori “tipicamente femminili” (Mingione 2005);
- un incremento dei rischi legati all'esclusione sociale; dato che marginalizza la posizione delle donne all'interno del mercato in quanto frequentemente associato a impieghi a bassa qualificazione, il part-time contribuisce a incrementare i rischi di intrappolamento (Signorelli 2004 e 2007);
- maggiori possibilità di avere un contratto precario: nei Paesi in cui è ancora poco diffuso (Italia<sup>2</sup>, Spagna, Grecia), l'orario ridotto spesso si accompagna alla precarietà e ai lavori atipici (Reyneri 2005).

Sono da considerare alcune implicazioni legate all'ultimo punto presentato; il part-time, infatti, quando si accompagna a contratti di lavoro non standard, può rivelarsi particolarmente insidioso per i lavoratori con carichi di cura. I maggiori elementi di problematicità si riscontrano quando l'orario ridotto è introdotto con lo scopo principale di contenere i costi delle imprese, le quali possono divenire al contempo portatrici di richieste quali variazioni dei tempi di lavoro o straordinari (Reyneri, 2005); si pensi, ad esempio, a quanto contrasta con la conciliazione la possibilità che l'azienda cambi discrezionalmente l'orario, anche con pochissimo preavviso, come nel caso dei lavori “a chiamata” (Gornick e Henron 2006).

Infine, un ulteriore “lato oscuro” degli orari ridotti è costituito dalla loro involontarietà; esiste uno scarto importante, infatti, per chi sceglie di lavorare per un orario ridotto e chi invece si vede costretto ad accettare questo tipo di contratto senza avere la possibilità di lavorare più ore. Le motivazioni che determinano la necessità di accettare un lavoro part-time possono essere diverse: da un lato, può pesare la carenza di strumenti di conciliazione, dall'altro lato la scarsità di posti di lavoro può comportare la necessità di accettare quanto disponibile. È necessario considerare, inoltre, che il part-time involontario è sovente collegato a forme atipiche di distribuzione dell'orario lavorativo (tarda mattinata oppure il pomeriggio oppure nei weekend), proprie di alcuni settori come ad esempio la vendita al dettaglio.

All'interno della Figura 21 possiamo osservare la percentuale dei lavoratori part-time che non desiderano lavorare a tempo ridotto; le percentuali più elevate si riscontrano tra i Paesi dell'Europa mediterranea (Italia e Spagna) caratterizzati da una generica bassa occupazione femminile, mentre le più basse appartengono alla Germania e all'Inghilterra. Un'autentica flessibilizzazione degli orari, ad oggi in Italia ancora fortemente in contrasto con la cultura aziendale dominante. Il prevalere di una “cultura della presenza, della visibilità e della mancanza di

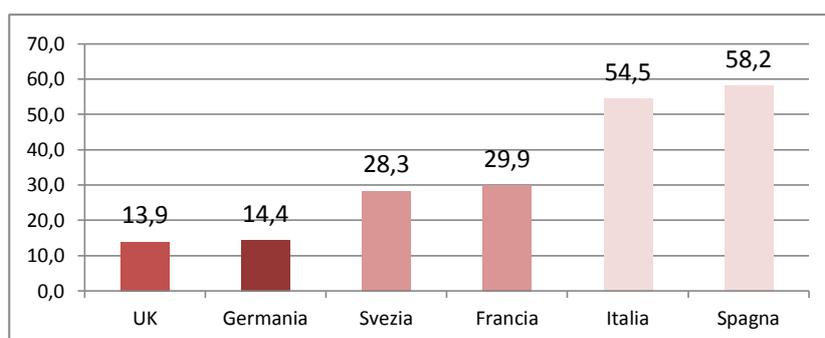
---

<sup>2</sup> A metà degli anni '00, la quota di donne part-time in Italia era inferiore al 20% contro il 33% della media europea (Ponzellini, 2009).

delega” nelle organizzazioni sembra accentuare la tradizionale divisione dei lavori basata sul genere invece che promuovere la partecipazione femminile al lavoro (Gherardi e Poggio 2003).

Francia e Svezia si collocano quasi ad ex aequo come una via di mezzo tra le due condizioni più estreme.

**Figura 21 – Lavoratrici con part time involontario come percentuale del totale dei lavoratori, principali Paesi europei (2012) (%)**



Fonte: elaborazioni proprie su dati Eurostat (2012)

Costituisce quasi un paradosso il fatto che, in diverse delle realtà all'interno delle quali i tassi di part-time involontario sono più elevati, al contempo la domanda di lavoro a orario ridotto rimanga inevasa (Tempia 2008). Le motivazioni di questa contraddizione sono da ricercare, secondo Fagan e Rubery (1996), nella diversa disponibilità delle imprese ad accordare il part-time.

### 3.2 Lavoro e maternità

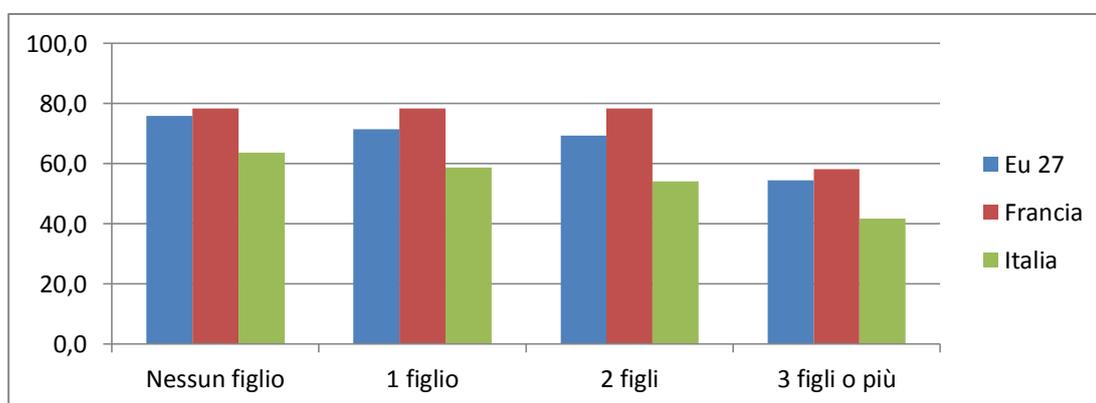
Un altro nodo irrisolto nel rapporto tra donne e mondo del lavoro, particolarmente rilevante per quanto concerne le politiche di conciliazione, è la maternità. Il matrimonio e la nascita dei figli hanno costituito in passato dei fattori che determinavano l'esclusione (temporanea o definitiva) delle giovani donne dal mercato del lavoro; i dati che abbiamo presentato nei paragrafi precedenti mostrano che tali effetti sono ormai venuti meno tra le coorti più recenti. Questo, tuttavia, non implica la venuta meno di alcuni elementi penalizzanti. Ma come varia in termini concreti l'occupazione in seguito alla nascita di un bambino? E quali sono gli ostacoli a cui possono andare incontro le madri? All'interno della Figura 22 sono riportati tassi di occupazione relativi alla popolazione femminile in fascia d'età 25-54 anni sulla base del numero di figli. Per quanto concerne la

Francia, la disponibilità al lavoro diminuisce in modo decisivo solo in presenza di tre figli o più, mentre il valore rimane quasi costante tra le non madri, le madri di un solo bambino e le madri di due figli.

Scenario completamente diverso è quello che si delinea per l'Italia; oltre a presentare valori sensibilmente più bassi, come già detto, per l'Italia il tasso di occupazione tende a diminuire con la presenza e la numerosità dei figli. Lo scarto è di circa cinque punti percentuali tra la condizione nessun figlio e un figlio, così come tra un figlio e due figli; un decremento molto più marcato si ha nel passaggio tra due figli e tre figli o più, nel corso del quale si ha una diminuzione di circa 12 punti.

L'Italia costituisce il Paese europeo all'interno del quale, in seguito alla maternità, il maggior numero di donne esce per non farvi più ritorno (Del Boca 2009). Uno studio della Banca d'Italia (Casadio, Lo Conte e Neri 2008), utilizzando i dati Istat sulle nascite, stima per la madre una probabilità del 50% di non riuscire a rientrare all'interno del mercato del lavoro a 18-21 mesi dopo la nascita del bambino; tale valore è influenzato dall'età della madre, per cui le donne più giovani (sotto i 25 anni) sperimentano maggiori difficoltà. Inoltre, anche l'orario di lavoro influenza la probabilità del rientro: il rischio di perdere il lavoro dopo la nascita di un figlio è pari al 70% nel caso in cui le madri lavorino part-time (Prati, Conte e Talucci 2003).

**Figura 22 -Tasso di occupazione femminile 25-54 anni per numero di figli, Italia Francia e EU 27 (2012)**



Fonte: elaborazioni proprie su dati Eurostat (2013)

In realtà, le difficoltà che un'impresa incontra nel momento in cui una lavoratrice si assenta per il periodo della maternità sono molto ridotte da un punto di vista economico (circa lo 0,23% dei costi aziendali); i costi "percepiti" più rilevanti sono quelli a livello di organizzazione aziendale sotto forma di "sforzi da

sostenere, attività manageriali che assorbono risorse” (Cuomo e Mapelli 2009). In alcune situazioni, dunque, le preferenze dell’azienda vanno verso la sostituzione totale della lavoratrice e il suo licenziamento, piuttosto che verso la riorganizzazione; in Italia si tratta circa del 7% dei casi (Zurla 2008).

I fattori che maggiormente possono contrastare attivamente l’uscita dal mercato del lavoro delle madri sono da ricercarsi nella presenza di servizi in grado di supportare la conciliazione e nel livello di istruzione.

Per quanto attiene ai livelli di istruzione, le donne con titolo di studio elevato tendono a rientrare poco dopo la nascita del bambino mentre le madri con un’istruzione bassa o media in alcuni contesti, come appunto l’Italia, mostrano un’alta tendenza a non rientrare del tutto (Del Boca 2009).

#### **4. L’uso del tempo**

Le indagini precedentemente presentate hanno delineato un quadro all’insegna della crescente partecipazione delle donne all’interno del mercato del lavoro, anche se con tempi e intensità diverse all’interno del contesto europeo. Quale situazione si configura, invece, per quanto riguarda il lavoro non remunerato svolto fra le mura domestiche? Al forte mutamento avvenuto all’interno del mercato del lavoro ha fatto seguito un corrispondente cambiamento nella distribuzione dei compiti familiari? Questo tema costituisce un aspetto di particolare rilevanza in quanto si collega a uno dei nodi principali in relazione ai quali possono intervenire le politiche di conciliazione, anche in considerazione del fatto che una configurazione familiare segnata da una forte connotazione di genere nell’attribuzione del lavoro non retribuito diviene oggi particolarmente difficile da sostenere.

In termini generali, è possibile affermare che attualmente, in pressoché tutti i Paesi europei, le donne risultano ancora maggiormente impiegate nelle attività casalinghe e di cura; le differenze, anche in questo caso, tendono a variare molto da stato a stato sia sulla base dell’orientamento valoriale e culturale della popolazione, sia sulla base dei differenti regimi di welfare (Tabella 2).

**Tabella 2 - Uso del tempo da parte di donne e uomini in età compresa tra 20 e 74 anni, ore e minuti al giorno, principali Paesi europei (Anni vari)**

Paesi	Lavoro retribuito e studio		Lavoro famigliare		Totale lavoro		Pasti e cura personale		Tempo libero	
	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne
Belgio	3.30	2.07	2.38	4.32	6.08	6.39	2.40	2.43	5.22	4.50
Germania	3.35	2.05	2.21	4.11	5.56	6.16	2.33	2.43	5.52	5.24
Spagna	4.39	2.26	1.37	4.55	6.16	7.21	2.35	2.33	5.17	4.29
Francia	4.03	2.31	2.22	4.30	6.25	7.01	3.01	3.02	4.46	4.08
Italia	4.26	2.06	1.35	5.20	6.01	7.26	2.59	2.53	5.08	4.08
Svezia	4.25	3.12	2.29	3.42	6.54	6.54	2.11	2.28	5.24	5.04
Regno Unito	4.18	2.33	2.18	4.15	6.36	6.48	2.04	2.16	5.32	5.04

Fonte: Eurostat, A statistical view of the life of women and men in the EU25  
Rilevazioni realizzate tra il 1998 e il 2004

Emerge come elemento costante il fatto che la giornata lavorativa (composta dal lavoro famigliare e dal lavoro retribuito) sia più lunga per le donne piuttosto che per gli uomini; un'eccezione significativa è costituita dalla Svezia, che fa registrare tempistiche analoghe per entrambi i generi, mentre ai Paesi dell'area mediterranea (Italia e Spagna) spetta il primato sia per quanto concerne il numero di ore dedicato dalle donne al lavoro famigliare, sia per il differenziale di tempo dedicato a questa attività da maschi e femmine.

Il fenomeno per cui alla crescente partecipazione delle donne all'interno del mercato del lavoro non è stato accompagnato un parallelo aumento della condivisione dei compiti è stato ben colto attraverso l'espressione "stalled revolution" ovvero rivoluzione in stallo (Hochschild 1989). Tale discrepanza costituisce un'evidenza di ricerca molto nota, mentre vi è una maggiore ambiguità per quanto concerne le motivazioni alla base del fenomeno (Da Roit, Hoogenboom e Weicht 2012): da un lato viene enfatizzata l'interiorizzazione di norme di genere da parte degli stessi attori, uomini e donne; dall'altro lato, viene posta in rilievo la differente posizione all'interno del mercato del lavoro. Infine, una terza prospettiva spiega le differenze tra i generi a partire dagli orientamenti contenuti all'interno dei welfare state (Da Roit, Hoogenboom e Weicht 2012).

A livello analitico, l'evidenza empirica della permanenza di un modello tradizionale di gestione delle responsabilità famigliari è stata fornita dalle indagini sull'uso del tempo. All'interno di questo paragrafo, utilizzeremo i dati emersi da due inchieste realizzate a livello nazionale (Insee, Enquête Emploi du temps 2009-2010 per la Francia e Istat, Uso del tempo 2008-2009 per l'Italia) al fine di presentare alcuni rilievi in relazione alle differenze tra i generi specificatamente all'interno dei contesti nazionali analizzati. Tutta l'osservazione sarà condotta

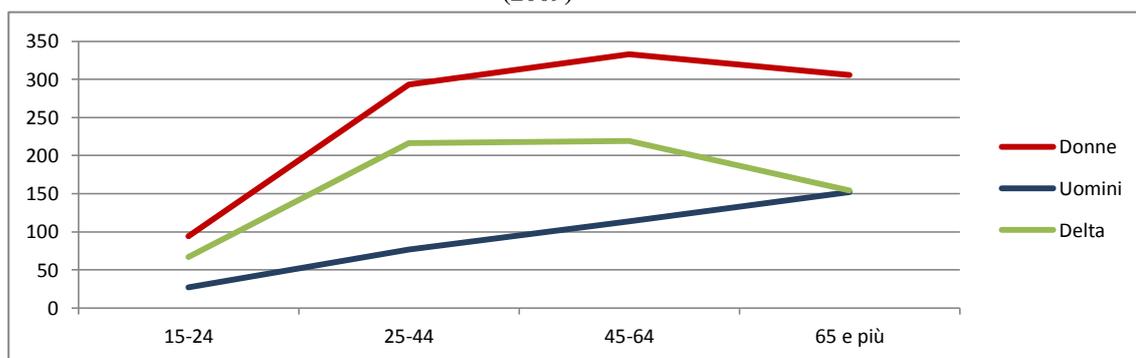
tenendo conto dei differenti punti di partenza; infatti, come si è avuto modo di osservare all'interno della Tabella 2, l'Italia costituisce uno dei Paesi in Europa dove le donne dedicano il maggior quantitativo di tempo al lavoro di cura, a fronte di uomini scarsamente coinvolti. Le evidenze presentate, pertanto, avranno come tratto in comune quello di far registrare per le donne valori assoluti italiani molto più elevati di quelli francesi.

In primo luogo, analizzando i dati sull'uso del tempo in relazione alla fascia di età, è possibile notare per entrambi gli ambiti la generica permanenza dell'asimmetria di genere lungo tutte le varie fasi del ciclo di vita.

All'interno del caso italiano (Figura 23), possiamo osservare che le differenze di genere raggiungono il loro valore più basso in corrispondenza della fascia 15-24 anni e tendono a salire in modo considerevole per la fascia 25-44 anni, sino a raggiungere il picco per la fascia 45-64 anni. I giovani di entrambi i sessi tendono quindi ad essere poco coinvolti all'interno delle attività domestiche, ma in Italia la spaccatura di genere è ben delineata e va accentuandosi sempre di più nel corso degli anni. Negli over 65 osserviamo un decremento del delta legato soprattutto a una maggiore partecipazione degli uomini dell'attività di cura; il tempo dedicato dalle donne, per quanto subisca una leggera flessione, si mantiene a livelli molto elevati.

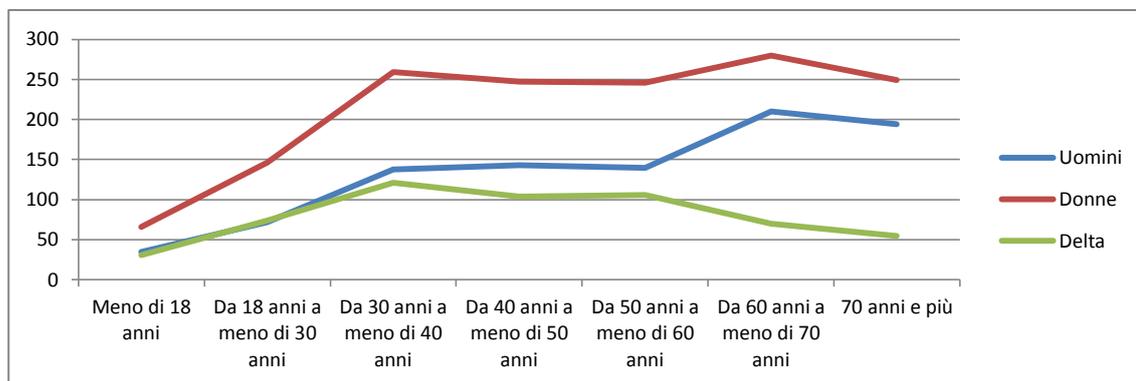
In Francia le curve, pur settandosi su valori meno elevati, mostrano un andamento connotato da alcuni elementi di affinità (Figura 24). Analogamente all'Italia, le minori differenze si riscontrano tra i più giovani e il differenziale cresce con l'aumentare dell'età. Il decremento del delta a cui è possibile assistere per le fasce più mature è ricollegabile, anche in questo caso, a una maggiore partecipazione da parte degli uomini, mentre l'impegno femminile raggiunge il proprio picco massimo proprio nella fascia compresa tra i 60 e 70 anni.

**Figura 23 –Lavoro famigliare svolto in un giorno medio settimanale in minuti per genere e fascia di età, Italia (2009)**



Fonte: elaborazioni proprie su dati Istat (2011)

**Figura 24 - Lavoro familiare svolto in un giorno medio settimanale in minuri per genere e fascia di età, Francia (2010)**



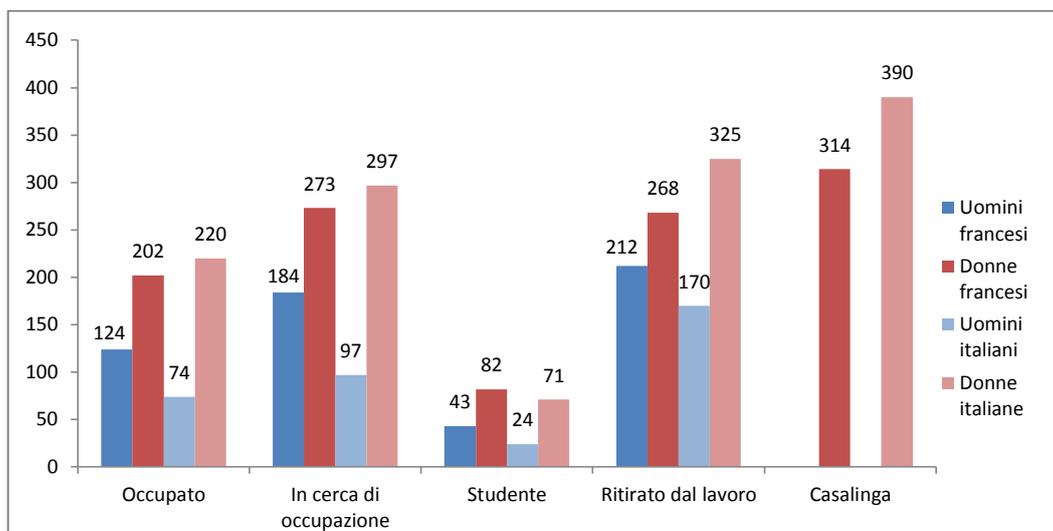
Fonte: elaborazioni proprie su dati Insee (2011)

Tali evidenze sono parzialmente riconducibili al fatto che le donne over 60 svolgono sovente un ruolo peculiare all'interno dei nuclei famigliari, rappresentando in diversi casi i principali care giver di riferimento non solo nei confronti dei figli ma anche di altre figure appartenenti alla fascia famigliare più stretta: genitori anziani ma anche partner maschili e, specialmente nel caso italiano, figli usciti da casa.

Per quanto concerne la *condizione occupazionale*, è possibile osservare che in entrambi i casi la divisione dei carichi di lavoro familiare è meno sbilanciata quando la donna è occupata (Figura 25); tale evidenza è stata ricondotta, secondo alcuni studi (Zajczyk e Ruspini 2008) al maggiore potere di contrattazione all'interno del menage domestico.

È interessante osservare che il forte incremento di tempo dedicato alle attività domestiche che si registra nel passaggio dalla condizione di "Occupato" a quella di "In cerca di occupazione" è molto più pronunciato, sia in Italia che in Francia, per le donne; proprio in relazione a tale stato, infatti, si registra il picco della diseguaglianza. In termini di valori assoluti, gli uomini che maggiormente si dedicano all'attività di riproduzione e di cura sono i pensionati.

**Figura 25 – Lavoro familiare svolto in un giorno medio settimanale in minuti per genere e condizione occupazionale, Italia e Francia (anni vari)**



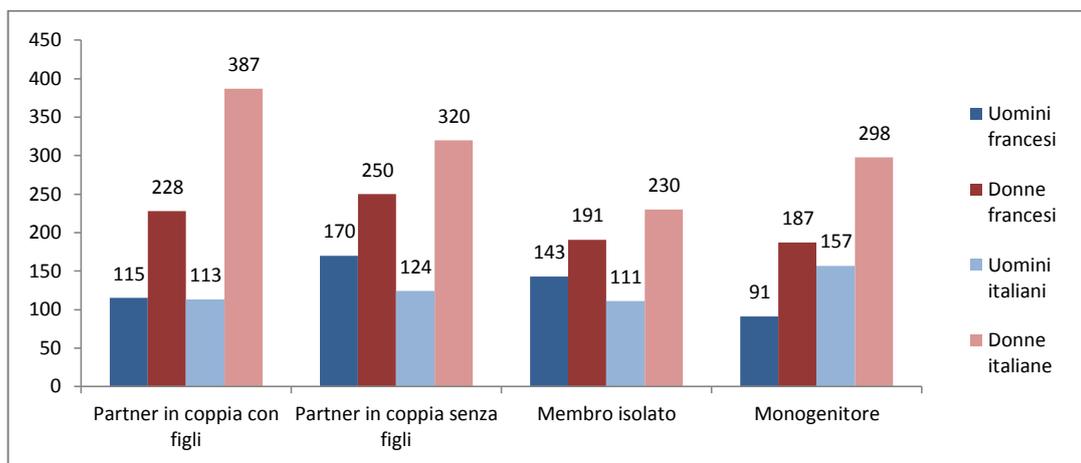
Fonte: elaborazioni proprie su dati Istat e Insee (2011)

Se si considera invece la *struttura familiare*, emergono alcune differenze tra il caso italiano e quello francese (Figura 26).

In Italia, infatti, sono le donne in coppia con figli a lavorare per un maggior numero di ore, mentre nel caso francese sono invece le donne in coppia senza figli. Per quanto concerne gli uomini, nel caso italiano risultano maggiormente impegnati nelle attività di cura i padri single e nel caso francese i partner in coppia senza figli. La condizione di membro isolato costituisce quella all'interno della quale sono presenti i differenziali di genere più contenuti.

Lo squilibrio tra i generi nei tempi di vita è quindi maggiormente rilevante laddove i partner vivono in coppia e vi sono bambini, la cui nascita in genere determina un importante processo di ridefinizione dello stile di vita dato da una contrazione del tempo per la cura personale e per lo svago che non colpisce, tuttavia, padri e madri in egual misura.

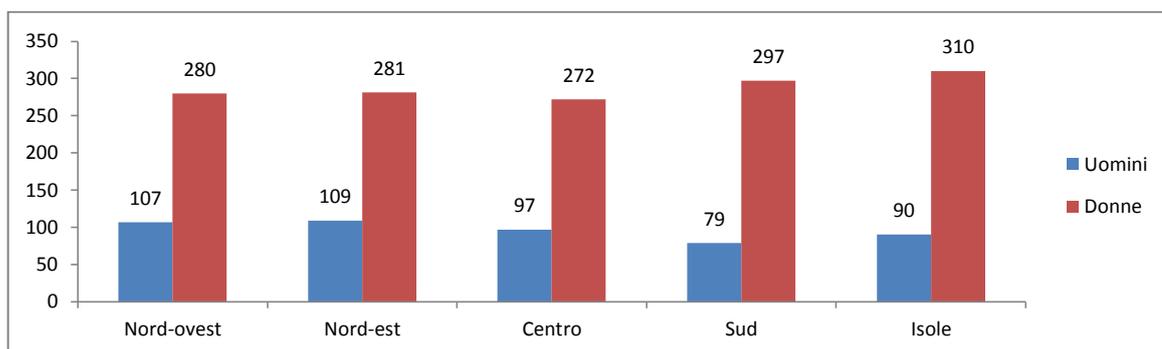
**Figura 26 – Lavoro familiare svolto in un giorno medio settimanale in minuri per genere e tipo di famiglia, Italia e Francia (anni vari)**



Fonte: elaborazioni proprie su dati Istat e Insee (2011)

Infine, si getterà un ultimo sguardo sui differenziali presenti per *ripartizione geografica* (Figura 27).

**Figura 27 – Lavoro familiare svolto in un giorno medio settimanale in minuri per genere e ripartizione territoriale, Italia (2009)**



Fonte: elaborazioni proprie su dati Istat (2011)

Questi dati ci potranno essere di particolare utilità ai fini di inquadrare con più puntualità i casi di Milano e Lione che, come già ricordato, sono inseriti all'interno di contesti regionali che si distaccano sotto diversi punti di vista dal resto dei rispettivi ambiti nazionali. Per quanto concerne l'Italia, è possibile osservare che nelle regioni del Nord il delta tra i generi è leggermente più basso che non nelle altre aree d'Italia, costituendo la ripartizione all'interno della quale

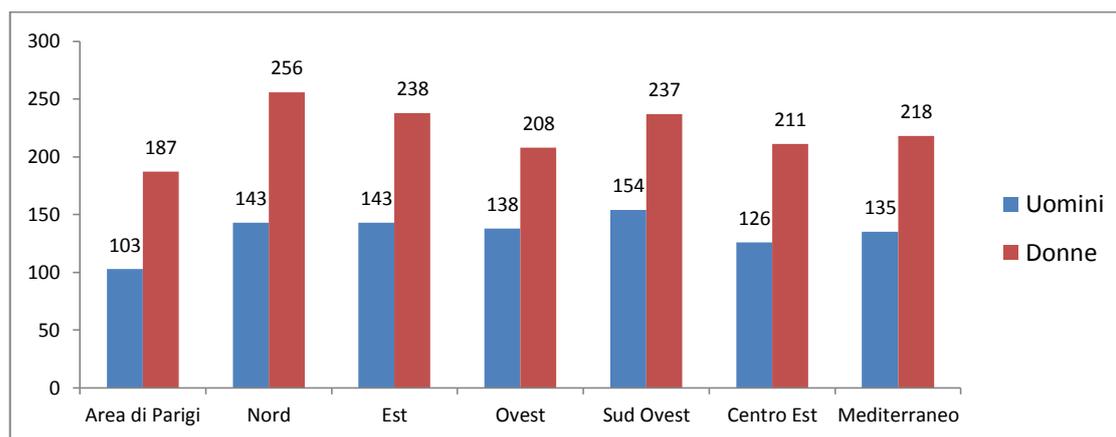
contemporaneamente si fa registrare il più alto coinvolgimento maschile e di minor impegno femminile

Scenari molto meno equilibrati sono delineati dai dati relativi al sud e alle isole dove, al contrario, il delta assume valori più ampi. Milano è collocata, in particolare, all'interno dell'area Nord-Ovest, ovvero la porzione di territorio dove è possibile osservare il maggiore equilibrio tra uomini e donne a livello italiano.

Per quanto concerne la Francia, invece, si delinea un quadro più complesso (Figura 28). L'area di Parigi costituisce la ripartizione all'interno della quale le donne dedicano meno tempo al lavoro domestico ma, al contempo, non costituisce il segmento rispetto al quale viene fatto registrare il differenziale di genere più basso. Il primato, infatti, spetta all'Ovest, dove, tuttavia, sono presenti valori più elevati; il Nord, infine, costituisce l'area dove vi è minore equilibrio tra i generi.

Lione è il capoluogo della regione Rhone-Alpes, che è inclusa all'interno dell'area Centro-Est. Questa ripartizione territoriale costituisce la seconda zona per quanto concerne il minor tempo dedicato alle attività domestiche dopo l'area parigina, alla quale è anche accomunata da differenziali di genere analoghi.

**Figura 28 – Lavoro familiare svolto in un giorno medio settimanale in minuri per genere e ripartizione territoriale, Francia (2010)**



Fonte: elaborazioni proprie su dati Insee (2011)

Concludendo questa breve rassegna, è possibile sintetizzare alcuni degli elementi emersi dai dati presentati. L'Italia si qualifica come una delle realtà a livello europeo caratterizzata da una divisione di genere del lavoro di cura e domestico tra i più marcati; la Francia, invece, presenta differenziali meno elevati, anche a fronte di un impegno complessivo minore in tali attività. Dal punto di vista della fascia di età, in entrambi i contesti i giovani costituiscono il segmento di popolazione meno segnato dalle differenze di genere, forse anche in virtù del

minor coinvolgimento nei compiti domestici. I valori più elevati, invece, sono riscontrabili a partire dai 45/50 anni, periodo durante il quale le donne risultano ancora più impegnate in attività di supporto non solo verso i figli ma a sostegno degli altri membri della famiglia.

Anche lo status occupazionale sembra incidere sugli equilibri di coppia nell'uso del tempo, per cui, sia in Italia che in Francia, è possibile riscontrare una maggiore parità nel caso anche la donna lavori; tale parità deve essere comunque intesa in senso relativo, dato che per entrambi i contesti, i valori registrati tra i generi sono comunque molto distanti. Il tipo di configurazione familiare all'interno della quale i differenziali di genere sono più elevati, invece, è la coppia con figli, che costituisce al contempo, dopo le famiglie uninucleari, la struttura familiare più diffusa a Milano e Lione.

A livello territoriale, infine, l'area di Milano, ovvero il Nord-Ovest, costituisce la ripartizione dove sono meno marcati gli squilibri di genere; l'area di Lione, il Centro Est, è la seconda zona per quanto concerne il minor tempo dedicato alle attività domestiche dopo l'area parigina, alla quale è anche accomunata da differenziali di genere analoghi. Per entrambe le realtà, dunque, si delinea un profilo meno importante dal punto di vista della discriminazione di genere rispetto ai rispettivi contesti nazionali.

## **5. Conclusioni**

All'interno del capitolo si sono andate a illustrare sinteticamente l'insieme di dinamiche socio-demografiche che hanno generato l'esigenza dell'introduzione delle politiche di conciliazione.

I mutamenti a livello demografico hanno progressivamente alterato la struttura tradizionale delle famiglie; al contempo, la crescente partecipazione femminile al mercato del lavoro ha messo in discussione gli equilibri delineatisi all'interno del modello del *male breadwinner*, rendendo di fatto poco sostenibile una configurazione all'interno della quale la totalità del carico di cura è affidato in via esclusiva alla donna. La destandardizzazione dei modi e dei tempi di lavoro ha reso sempre più complesso riuscire a coordinare ritmi privati e individuali con i ritmi sociali e professionali. Ne risulta alterato, pertanto, il modello di organizzazione temporale della vita quotidiana; i dati relativi alla divisione dei carichi di cura tra i generi, tuttavia, sottolineano il permanere di una cultura fortemente incentrata su una delega alle donne che resiste nella maggior parte dei Paesi europei, evidenziando la sopravvivenza di un insieme di norme e aspettative sociali che non sono ancora state superate per ampie fasce della popolazione.

La riduzione delle differenze di genere cui si è assistito negli ultimi anni, inoltre, sembra essere legata più a una ridefinizione dei ruoli sociali rivestiti dalle donne che a un mutamento dei comportamenti maschili, dato che il coinvolgimento di questi nelle attività di cura appare ancora molto limitato.

Quali soluzioni si delineano al fine di affrontare la sfida che il permanere di un modello segnato dalla doppia presenza (Balbo 1978) reca con sé? Sono diverse le strategie che si possono perseguire e spesso si intersecano tra di loro e sono poste in atto in momenti diversi del ciclo di vita.

In primo luogo è possibile per la donna adottare una soluzione “classica” assumendo su di sé il carico di cura e riducendo la presenza all’interno del mercato del lavoro, anche attraverso una fuoriuscita temporanea in prossimità dell’evento della maternità. Il carico di cura, in alternativa, può essere gestito sempre all’interno della famiglia ma senza che sia posto in capo esclusivamente alla madre; pertanto, può essere condiviso con il partner oppure con altri membri della famiglia (frequentemente i nonni). Infine, è possibile tentare di defamilizzare il carico di cura, ricorrendo a un sostegno esterno all’interno della rete dei servizi pubblici o privati.

In letteratura è stato osservato che a queste differenti strategie corrispondono strumenti specifici<sup>3</sup> (De Henau, Meulders e O’Dorchai 2008). In particolare:

- i *congedi parentali* costituiscono lo strumento più adatto nel momento in cui la cura è esercitata direttamente dai genitori;
- i *trasferimenti monetari* costituiscono uno strumento prediletto nel momento in cui è presente un forte orientamento affinché le attività di cura siano organizzate dalla sfera privata dei genitori, che possono così acquistare servizi privati dal mercato;
- i *servizi pubblici*, infine, sono maggiormente presenti nei casi in cui si ritiene che allo Stato spetta la titolarità della cura dell’infanzia.

Tali distinzioni non implicano, naturalmente, che la presenza di un gruppo di strumenti precluda quella di un altro, per quanto sia presente un certo livello di complementarità; vi possono essere, piuttosto, differenti configurazioni che attribuiscono un peso maggiore a una famiglia di dispositivi piuttosto che a un’altra a seconda del paradigma di conciliazione presente.

I tipi di strumenti individuati sono anche quelli che verranno analizzati all’interno del lavoro di ricerca e corrispondono precisamente alla strutturazione dei prossimi capitoli: il Capitolo 3 sarà, in particolare, dedicato allo studio dei Servizi di cura, il Capitolo 4 ai Congedi e il Capitolo 5 ai Trasferimenti monetari.

---

<sup>3</sup> In questa classificazione è implicito e molto forte il riferimento all’asse familizzazione /defamilizzazione elaborato da Saraceno e presentato nel Capitolo 1

Tali capitoli segnano l'inizio della parte più empirica della tesi dedicata all'analisi vera e propria degli strumenti attraverso la metodologia QCA *fuzzy* precedentemente illustrata.



## Capitolo 3

### *I servizi all'infanzia*

#### **1. Introduzione**

La questione dei servizi all'infanzia è una delle più delicate e dibattute nell'ambito delle tematiche di conciliazione, all'interno della quale si intrecciano orientamenti valoriali, giudizi, tradizioni, vincoli pratici ed economici; la discussione rispetto all'appropriatezza dell'utilizzo di questi servizi si fa ancora più accesa proprio quando entrano in gioco bambini molto piccoli, quelli in fascia 0-3 anni. Le indicazioni fornite a livello comunitario sono note e ampiamente condivise dai governi di quasi tutti i Paesi europei, almeno a livello teorico. Nel 2002, il Consiglio Europeo di Barcellona aveva fissato, infatti, un obiettivo ambizioso: entro il 2010 il 33% dei bambini in fascia 0-3 anni avrebbe dovuto frequentare servizi pubblici e privati (nidi familiari, aziendali, etc.) professionali. I tecnici europei avevano stimato che se si fosse raggiunta quella percentuale, l'occupazione femminile avrebbe potuto crescere sino a raggiungere il 60% indicato dalla Strategia di Lisbona. La realtà sembra parzialmente smentire ipotesi ed aspettative del Consiglio Europeo: attualmente i tassi di copertura dei servizi per la prima infanzia sono molto diversi tra i vari Paesi in Europa e questo dato non è sempre proporzionale al tasso di partecipazione delle madri al mercato del lavoro (Saraceno 2009), per quanto sia comunque presente una debole correlazione tra i due fenomeni. Il tasso dei bambini che frequentano servizi di childcare rimane in quasi tutte le realtà inferiore alla percentuale di donne che partecipano al mercato del lavoro (Saraceno 2009).

Il tema dell'Early Childhood Education and Care (OECD 2001) è divenuto oggetto di grande dibattito anche a livello accademico nel momento in cui gli studiosi hanno cominciato ad esplorarne in termini scientifici le ricadute da diversi punti di vista. (Esping-Andersen 2005, Jenson 2006 e 2009, Ferrera 2008, Del Boca e Pasqua 2010 et. al.)

In primo luogo, sono stati analizzati gli effetti dei servizi sullo sviluppo cognitivo dei bambini nei primi anni di vita. La letteratura europea mostra un certo grado di accordo nell'evidenziare i maggiori benefici che forme di cura professionale di buona qualità hanno rispetto a modelli educativi che prevedono il solo accudimento da parte di genitori o familiari (Cerea 2013). I bambini che hanno frequentato servizi per la prima infanzia fanno registrare mediamente risultati più positivi nei test di apprendimento scolastici in diverse ricerche realizzate sia in Svezia (Broberg Wessels Lamb Hwang 1997) che in Francia (Jeantheau e Murat 1998) e Danimarca (Datta Gupta e Simonsen 2010). Questi bambini, inoltre, rispetto ai coetanei educati direttamente dai genitori, mostrano una maggiore capacità di relazionarsi con gli altri bambini, una più alta autostima e migliori capacità di risoluzione di problemi e di ragionamento; tali evidenze sono state presentate all'interno di una serie di rapporti curati dall'OECD a partire dal 2001 volte a sottolineare l'importanza dei servizi della prima infanzia per lo sviluppo del bambino (OECD 2001, 2004, 2006).

Un altro consistente gruppo di ricerche si è focalizzato sull'impatto del ricorso a servizi di cura per quanto concerne la trasmissione intergenerazionale delle disuguaglianze. I servizi della prima infanzia, infatti, sembrano portare particolari benefici soprattutto ai bambini provenienti da contesti svantaggiati (provenienti da famiglie povere, appartenenti a minoranze etniche o residenti in aree degradate). L'influenza esercitata dalle caratteristiche socioeconomiche del contesto familiare sullo sviluppo cognitivo dei bambini fin dai primi anni di vita è stata messa in evidenza da diversi autori (Feinstein 2003, Esping-Andersen e Mestres 2003) anche se è stato possibile registrare consensi univoci a riguardo (Del Boca e Pasqua 2010); maggiore concordanza è stata riscontrata in merito agli effetti che il contesto familiare è in grado di generare non solo sulle prime performance scolastiche dei bambini ma sull'intero percorso formativo e di istruzione (Esping-Andersen e Mestres 2003). I servizi per la prima infanzia possono costituire uno strumento efficace al fine della riduzione delle disuguaglianze legate alla nascita in contesti familiari svantaggiati dato che sono in grado di stimolare in modo efficace i bambini favorendone l'accrescimento di competenze e capacità cognitive (Esping-Andersen e Mestres 2003, Havnes e Mogstad 2010, Brilli, Del Boca e Pronzato 2011).

Infine, un ulteriore corpo di studi e ricerche si è concentrato sull'effetto esercitato dai servizi della prima infanzia sulla promozione della partecipazione delle donne al mercato del lavoro. I risultati non sono sempre coerenti per quanto concerne le evidenze emerse dalla letteratura internazionale (Cerea 2013); se in alcuni casi si registra un forte incremento dell'occupazione materna anche tra le donne sposate (Baker, Gruber e Milligan 2008), in altri effetti significativi sono riscontrabili solo in relazione alle madri single (Cascio 2009). Le principali ricerche italiane (Del

Boca 2002; Del Boca e Vuri 2006; Brilli, Del Boca e Pronzato 2011) hanno messo in evidenza una relazione tra la disponibilità di posti nei nidi e la partecipazione delle madri al mercato del lavoro piuttosto positiva. In particolare, gli effetti più pronunciati si osservano nei casi in cui le madri presentano un basso livello di istruzione. Indirettamente, dunque, viene riconfermata l'evidenza per la quale i servizi di cura per la prima infanzia possono avere effetti molto positivi soprattutto nei contesti svantaggiati, sia per quanto concerne il benessere dei bambini (come evidenziato dalle ricerche precedentemente presentate) che per quanto riguarda la condizione occupazionale delle madri.

A monte dell'analisi degli effetti generati dai servizi di cura, la riflessione si è concentrata sul momento in cui è opportuno che i bambini vengano introdotti a forme di custodia diversa da quelle esercitate dalla famiglia d'origine e sul tipo di custodia ritenuto più idoneo al fine di una massimizzazione degli effetti positivi dell'educazione.

Le raccomandazioni in merito a quali parametri vadano considerati per determinare la qualità del servizio e quali siano i livelli minimi da rispettare sono state dibattute a livello comunitario e ve ne è ampia trattazione all'interno dei vari report dell'OECD (OECD 2001, 2004, 2006). Indicazioni in merito agli standard minimi per il funzionamento dell'accreditamento sono, inoltre, contenute all'interno delle varie normative nazionali e locali. La questione dell'età di ingresso dei bambini ai servizi di childcare è invece meno regolata a livello normativo e più lasciata alla sensibilità soggettiva dei genitori; è possibile osservare in Europa una tendenza diffusa all'incremento di infanti di età inferiore all'anno che vengono assistiti anche fuori casa (Unicef 2008), nonostante quest'età sia indicata dai pedagogisti come soglia minima da non anticipare al fine di uno sviluppo cognitivo ottimale del bambino. Esiste, a tale proposito, una forte interdipendenza fra i diversi strumenti di conciliazione, che può condizionare in modo significativo il momento di ingresso dei bambini nei servizi di childcare. Il sistema dei congedi (e la relativa modulazione in termini di durata e compensazione economica), specialmente se combinato ad una ammissione precoce alle scuole materne (Saraceno e Keck 2008), può fare la differenza. Il caso svedese è in tal senso emblematico. In Svezia, fino a 20 anni fa c'era un vasto ricorso agli asili sino a quando non è stato introdotto il congedo all'80% del salario; da quel momento in poi, la scelta delle madri svedesi è stata quella di affidare il proprio bambino ai servizi pubblici solo al superamento del primo anno di età (Esping-Andersen, 2005). Sistema dei congedi e sistema dei servizi di childcare possono essere considerati strumenti complementari ed opposti, espressione di due differenti modi di concepire la ripartizione dei carichi di cura tra nucleo familiare e società, laddove i congedi sono tradizionalmente a

supporto di sistemi familisti mentre le strutture di childcare favoriscono la condivisione delle responsabilità educative con la società (Saraceno e Keck 2008). Tuttavia, esiste anche una differente modulazione e regolazione degli stessi strumenti che può portarli a declinarsi in modo tale da favorire implicitamente un orientamento valoriale piuttosto che l'altro; il proposito che ci si pone dunque è quello di individuare in primo luogo la declinazione idealtipica della regolazione degli strumenti di childcare per poi andare ad indagare in che modo la regolazione effettivamente attuata sui territori di Lione e Milano corrisponda a quelle individuate in sede teorica.

All'interno del presente capitolo andremo quindi *in primis* a presentare una breve rassegna degli strumenti di childcare presenti all'interno dei due territori urbani, evidenziandone storia, evoluzione degli ultimi anni e tratti regolativi essenziali.

In secondo luogo, si intraprenderà l'analisi vera e propria dei servizi; alla presentazione delle dimensioni di analisi che saranno utilizzate per condurre il nostro approfondimento seguirà una sintetica illustrazione delle regolazioni idealtipiche relative alle dimensioni di analisi precedentemente individuate. Infine, procederemo con l'analisi vera e propria e concluderemo con un confronto tra i due diversi sistemi di strumenti, cercando di individuare affinità e tensioni con i modelli idealtipici individuati in sede teorica.

## **2. I servizi all'infanzia in Italia e a Milano**

La tarda istituzione per via normativa di strutture pubbliche per la cura dei bambini in età prescolare deve iscriversi, nel caso italiano, in un contesto storicamente e complessivamente privo di una vera e propria politica in favore dell'infanzia. I servizi di cura sono stati associati per lungo tempo, infatti, ad interventi di natura assistenzialistica o con politiche per la famiglia (Trifiletti Turi 1996); le motivazioni alla base di questo fenomeno sono da ricercarsi nella forte concezione maturata in Italia di patria potestà e di diritti e doveri famigliari. I bambini hanno costituito per lungo tempo, quindi, una questione privata ed una "proprietà" dei genitori, rispetto ai quali lo Stato è stato chiamato ad intervenire solo nel momento in cui si presenta una condizione di disagio o di assenza di figure tutoriali. I servizi per l'infanzia, conseguentemente, non sono stati sviluppati che in modo residuale per rispondere ai bisogni delle famiglie in difficoltà.

Il contesto normativo si è sviluppato nel corso degli anni ed ha in parte modificato la concezione originaria della natura dei servizi per l'infanzia. Andremo ora ad illustrare sinteticamente le principali tappe normative relative all'introduzione dei servizi di cura per l'infanzia in Italia.

I servizi per l'infanzia, come già detto, nascono nel 1800 in ambito aziendale, allo scopo di favorire una maggiore produttività delle madri all'interno del mercato del lavoro. I servizi erano in parte finanziati dai contributi dei datori di lavoro, i quali erano calcolati sulla base del numero di donne lavoratrici all'interno dell'impresa; questo fattore costituiva al contempo una forma di disincentivo all'occupazione femminile (Knijn e Saraceno 2010).

Un tentativo di introdurre misure pubbliche ad hoc per l'infanzia avvenne durante l'epoca fascista; furono create per la prima volta, infatti, delle strutture le cui funzioni direttive erano centralizzate a livello statale. Le finalità di questo tipo di enti, tuttavia, furono coerenti all'ideologia dell'epoca e quindi finalizzate da un lato a sostenere un modello familiare tradizionale imperniato sulla figura del padre/marito e dall'altro volte a garantire controllo sociale e trend demografici positivi attraverso anche la riduzione della mortalità infantile. Il più importante tra questi istituti fu senza dubbio l'Opera Nazionale per la Protezione della Maternità e dell'Infanzia, un ente parastatale creato nel 1925 allo scopo di tutelare e sostenere madri lavoratrici in difficoltà, orfani o bambini abbandonati. L'OMNI non venne meno con il passare del regime fascista ma sopravvisse fino al momento della riforma dell'intero sistema sanitario negli anni '70, venendo tuttavia usato sempre meno a favore degli ospedali o delle strutture mutualistiche presenti (Minesso 2007, Bettini 2008).

Tra gli anni '60 e '70 il Paese fu interessato da diversi sconvolgimenti che ne alterarono l'equilibrio economico e sociale; la sempre maggiore partecipazione femminile al mercato del lavoro si accompagnò ad un boom demografico ma anche a una maggiore instabilità a livello di strutture familiari e sociali. Crebbe dunque anche l'interesse nei confronti delle istituzioni che si occupavano della cura dei bambini in fascia 0-6 anni e il dibattito che ne seguì contribuì a porre le basi per le riforme che ebbero luogo negli anni '70. Gli anni '70, infatti videro non tanto l'introduzione di nuovi servizi quanto una riformulazione complessiva della concezione dei diritti del bambino e delle famiglie oltre che dei loro bisogni (Andreotti Sabatinelli 2005); si vollero infatti creare dei servizi che garantissero uguali opportunità a tutti i bambini provenienti da diversi contesti socioculturali indipendentemente dallo status lavorativo della madre (Knijn e Saraceno 2010).

Le leggi più importanti di quel periodo furono due: la legge 444 del 18 marzo 1968, con la quale si istituì la scuola materna statale, e la legge 1044 del 6 dicembre 1971 che istituì gli *asili nido* con il contributo statale.

Quest'ultima legge definisce gli *asili nido* come un servizio sociale di interesse pubblico finalizzato a favorire la conciliazione delle famiglie che lavorano non limitando, tuttavia, l'accesso alle sole madri lavoratrici. Il diritto ad ogni madre di poter usufruire di servizi di cura apparve come un elemento innovativo e atto a

riconoscere il valore sociale della maternità; inoltre, i servizi cominciarono ad essere finanziati dallo Stato e dai Comuni oltre che dalle rette pagate dai genitori. All'interno di queste strutture cominciò a lavorare personale qualificato, il che contribuì ad uno spostamento della concezione di questi servizi dalla dimensione dell'assistenza sociale alla dimensione educativa (Mantovani 2001). L'articolo 1 della legge afferma che: *l'assistenza negli asili-nido ai bambini di età fino a tre anni, nel quadro di una politica per la famiglia, costituisce un servizio sociale di interesse pubblico*. Per la prima volta dunque lo Stato inserì nei propri obblighi di supporto e l'educazione dei minori.

La legge fu accompagnata dall'istituzione di un fondo speciale che finanziò la costruzione e la gestione di oltre 3800 strutture dal 1972 al 1976, le quali tuttavia non furono realizzate in buona parte e pertanto non riuscirono a soddisfare l'intera domanda del servizio (Antonelli e Grembi 2010). Durante gli anni '80 il numero delle strutture crebbe seppur debolmente e incominciarono a profilarsi forti scarti in quanto posti a disposizione tra le regioni del nord e le regioni del sud (Innocenti 2012).

Un altro momento importante è segnato dall'introduzione della legge 285 nel 1997 finalizzata a promuovere diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. La legge promuove nuovi servizi al fine di meglio soddisfare i bisogni espressi da una domanda sempre più diversificata; la legge, inoltre, introduce ulteriori servizi con finalità educative e ludiche per l'infanzia che differiscono dagli asili tradizionali per maggiore flessibilità e orari più brevi di apertura (Antonelli e Grembi 2010).

Sul fronte regionale, l'iniziativa più significativa degli anni '90 è senza dubbio costituita dalla L.R. 23/99. Tale legge, esplicitamente orientata alla valorizzazione della funzione della famiglia e del privato sociale (Carrà Mittini 2003), ha lo scopo di incentivare lo sviluppo di servizi per la prima infanzia a forte carattere di innovatività. La legge 23 ha previsto l'erogazione di una serie di finanziamenti attraverso bandi volti a sostenere progetti presentati dal privato sociale finalizzati alla sperimentazione di nuove forme di custodia o alla riorganizzazione/innovazione di servizi già esistenti. Uno dei risultati di maggior rilievo della legge è l'introduzione in Lombardia dei *nidi famiglia*, ovvero l'attività di cura di bambini da zero a tre anni promossa e autogestita da famiglie utenti; la legge, tuttavia, ha previsto l'ammissibilità al finanziamento anche di altri tipi di servizi innovativi come i servizi integrativi o i nidi aziendali.

Nel 2002, attraverso la legge finanziaria, è stato istituito un Fondo speciale per gli asili. Questo fondo prevede uno stanziamento alle Regioni al fine di consentire un incremento quantitativo e qualitativo delle strutture di cura, richiamando al contempo all'interno del testo i principi di centralità del bambino e delle sue necessità già enunciate all'interno della legge del 1997 e citate in quegli anni dall'Unione Europea (Del Boca e Pasqui 2010).

Alcuni studiosi (Andreotti Sabatinelli 2005) hanno fatto notare, tuttavia, che i finanziamenti previsti dal Fondo si sono accompagnati a forti tagli effettuati ai trasferimenti agli enti locali, decretando di fatto un incentivo ad un incremento dei servizi erogati da soggetti privati e sovvenzionati da fondi pubblici e ad una esternalizzazione complessiva dei servizi. La pressione esercitata dalla domanda dei servizi di cura può essere in questo modo alleviata dall'intervento pubblico a costi minori di quelli comportati dalla creazione di posti in strutture pubbliche. L'integrazione di risorse da parte degli imprenditori destinatari dei finanziamenti pubblici da un lato e le rette pagate dalle famiglie che usufruiscono del servizio dall'altro rende possibile per lo Stato risparmiare sulle risorse messe a disposizione a parità di posti creati in strutture di cura, anche se con ripercussioni importanti sul piano dell'equità e della coesione sociale (*ibidem*).

Ricordiamo, infine, il Piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, introdotto con la finanziaria del 2007, che ha previsto uno stanziamento di quasi 450 milioni di euro (integrati con circa 280 milioni di cofinanziamento regionale) finalizzati all'incremento dei posti nei servizi educativi per bambini in fascia 0-3 anni.

#### *Presidio istituzionale*

A livello di presidio istituzionale, in Italia i servizi di cura per la prima infanzia sono regolati sia a livello centrale che a livello locale.

Lo Stato, attraverso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e quello dell'Economia e della Finanza, è responsabile di erogare finanziamenti alle Regioni, le quali successivamente redistribuiscono i fondi ai Comuni. La quota di fondi che ciascuna Regione devolve ai Comuni varia su base locale e questo spiega in parte le differenze presenti tra le diverse città; inoltre Regione e Provincia possono perseguire obiettivi specifici attraverso programmi mirati, contribuendo così ad aumentare ancora di più le differenze esistenti tra le diverse realtà (Costa e Sabatinelli 2012). Allo Stato spetta anche il compito di effettuare attività di monitoraggio sui servizi; mancano ancora tuttavia indicazioni puntuali sugli standard minimi e sulle soglie di copertura che devono essere soddisfatti a livello pubblico (Naldini e Saraceno, 2008). Ai Comuni spetta il compito di erogare direttamente servizi (Antonelli e Grembi 2010), rispetto ai quali si qualificano come i principali contribuenti; inoltre, possono avvalersi della facoltà di richiedere fondi appositi per la costruzione o la gestione. Gli *asili nido* costituiscono un servizio a domanda individuale e quindi spetta ai Comuni decidere in che misura andare a soddisfare questa domanda (Andreotti e Sabatinelli 2005).

I Comuni, inoltre, hanno anche la possibilità di approvare l'apertura di nuovi servizi attraverso lo *Sportello unico per le attività produttive*.

In particolare, esistono due procedure: l'autorizzazione al funzionamento e l'accreditamento le quali sono regolate da apposita normativa promulgata a livello regionale:

- l'autorizzazione al funzionamento consente ai soggetti privati di presentarsi sul mercato e viene concessa in seguito al soddisfacimento di alcuni standard strutturali e organizzativi
- l'accreditamento permette al servizio privato di accedere a contribuzioni pubbliche e viene rilasciato nel caso in cui vengano rispettati standard ulteriori rispetto a quelli necessari per l'autorizzazione al funzionamento (Fortunati e Parente 2011).

Ricordiamo che i Comuni sono comunque autorizzati ad inasprire gli standard presenti o ad inserire standard ulteriori di servizio minimo (Zollino 2008). È questo, ad esempio, il caso del comune di Milano che ha inasprito gli standard organizzativi e imposto ai soggetti privati che gestiscono i nidi comunali ulteriori requisiti rispetto a quelli dettati dalla legge regionale.

### *Welfare Mix*

Ad oggi, l'Italia è il fanalino di coda per quanto concerne la disponibilità di *asili nido*, al contrario di quanto accade per la fascia dai 3 ai 6 anni, che invece risulta coperta al 90% (la tradizionale scuola materna). La disponibilità dei posti pubblici è andata aumentando fino al primo decennio degli anni 2000, momento in cui questo trend ha conosciuto un'interruzione; come già detto, il limite all'aumento dei posti in strutture pubbliche è dettato dagli alti costi di creazione e funzionamento, i quali sono accompagnati da un taglio consistente delle risorse date ai comuni a livello centrale. Permangono sul territorio italiano, inoltre, delle forti disparità a seconda della regione di residenza; l'aumento dell'offerta è costante solo nel Nord e, più precisamente, l'area del nord-est costituisce la porzione di territorio che fa registrare livelli superiori rispetto al resto d'Italia (Istat 2013).

Da un punto di vista finanziario, le rette contribuiscono a compensare solo in parte i costi sostenuti dagli enti locali, le cui finanze hanno risentito negativamente negli ultimi anni di un insieme di fattori: la crisi economica internazionale ma anche i tagli imposti a livello nazionale (si pensi ad esempio l'abolizione dell'Imposta Comunale sugli Immobili nel 2008) (Cerea 2013). Il livello minimo di copertura richiesto è del 50% ma tale percentuale tende a variare da Comune a Comune dato che viene definita per ciascun ente al momento dell'approvazione del bilancio di previsione (Cittadinanzattiva 2012). Nel 2011 la spesa complessiva

per gli *asili nido* è stata pari a oltre 1 miliardo e 534 milioni di euro (Istat 2013), di cui circa il 19% è rappresentato dalle quote pagate dalle famiglie.

Il privato in Italia ha svolto negli ultimi decenni un ruolo molto importante, facendo registrare un incremento significativo del numero di posti offerti. La percentuale di servizi privati sul totale è passata da 7% del 1992 al 39% del 2005 a livello nazionale (Unicef 2006) e ad oggi in alcune realtà i posti presenti nelle strutture private superano numericamente quelli presenti in strutture pubbliche (Cerea 2013). Una peculiarità italiana è il ruolo svolto dal privato *for profit* che costituisce un'alta percentuale dell'offerta dei nidi e solo in pochi casi è convenzionato con il pubblico; spesso questi servizi sono in franchising, affiliati a grosse catene (Sabatinelli 2006). Il *privato non-profit*, invece, per quanto nella quasi totalità dei casi in convenzione con il pubblico, contribuisce per meno della metà dei posti disponibili. Questo elemento può essere spiegato partendo dal ruolo svolto dal terzo settore in Italia e dalla sua dipendenza dalle sovvenzioni pubbliche, la quale determina l'incapacità di sviluppare un ruolo autonomo a livello territoriale.

Il contesto italiano può quindi dirsi segnato dalla crescente importanza dei fornitori privati, mentre il Comune continua a regolare standard qualitativi, accessi e prezzi. In alcuni casi, si è potuto osservare una forte crescita del cosiddetto *privato convenzionato*; servizi nati su iniziativa privata diventano successivamente pubblici, spesso sulla base di appalti di posti senza particolari procedure selettive di valutazione e monitoraggio della qualità dei servizi offerti (Antonelli e Grembi 2010). Si tratta di convenzioni che permettono dunque agli attori privati di riservare dei posti e metterli a disposizione per i bambini sulla lista di attesa comunale, garantendo al contempo stabilità finanziaria alle strutture private altrimenti completamente esposte alle dinamiche del mercato (Costa Sabatinelli 2012). La grande forza del settore privato non è quindi solo legata ad una logica di domanda ed offerta ma si può dire sia stata in qualche modo incentivata a livello pubblico; è stato, infatti, frequentemente ritenuto più conveniente acquistare posti presso strutture private invece che creare strutture pubbliche ex novo dato che la spesa media per l'utente è inferiore rispetto ai costi di funzionamento delle strutture comunali.

Prima di procedere con l'analisi della regolazione, andremo ad illustrare sinteticamente gli strumenti presenti sul territorio milanese distinguendo in primo luogo tra strumenti di cura collettiva e strumenti di cura individuale.

### *Strumenti di cura collettiva*

La normativa di Regione Lombardia<sup>4</sup> identifica per l'area lombarda cinque differenti tipi di servizi di cura collettiva per la prima infanzia:

- *Nido*;
- *Micronido*;
- *Centro prima infanzia*;
- *Nido famiglia*;
- “Sezione sperimentale aggregata alla scuola dell'infanzia” detta *Sezione primavera*, che rappresenta un servizio socio-educativo che integra *nido*, *micronido* e *scuola dell'infanzia*.

Questi tipi di servizi possono essere declinati in diverse forme di titolarità e gestione (titolarità pubblica con gestione diretta, titolarità pubblica con gestione in appalto, titolarità privata in regime di convenzione con il pubblico oppure titolarità privata in diretto rapporto con il mercato). Il Comune di Milano ha stabilito che per le prime tre forme di gestione, ai fini del funzionamento, vi è l'obbligo di rispettare la normativa per l'accreditamento così come disposta dal Comune; in tal modo, è possibile costituire una rete di strutture pubbliche e private equivalenti per standard qualitativi.

Vediamo ora i diversi tipi di servizio in maggiori dettagli:

- *Nido*: tra i servizi di custodia per i bambini in fascia 0-3 anni il più diffuso a Milano è sicuramente il *nido*. Il servizio diurno, pubblico o privato, può accogliere da 11 a 60 bambini/e dai 3 mesi ai 3 anni;
- *Micronido*: è un servizio diurno, pubblico o privato, che può accogliere al massimo 10 bambini/e dai 3 mesi ai 3 anni. A Milano sono presenti pochi *micronidi*; nel corso del tempo è stato possibile osservare un progressivo accorpamento delle strutture, che in tal modo sono anche state in grado di offrire servizi più articolati e ampi in quanto a fasce orarie coperte;
- *Centro Prima Infanzia*: si tratta di un servizio di assistenza temporanea e di socializzazione che può accogliere fino a 30 bambini in età compresa tra gli 0 (3 mesi) ed i 3 anni. La particolarità del servizio è la possibilità per gli adulti di essere presenti ed interagire con i bambini in un ambiente strutturato dove vengono proposti momenti di gioco e attività appropriate per l'età dei bambini in compagnia di operatori qualificati. I *centri* possono accogliere anche bambini non accompagnati; la permanenza massima consentita è di quattro ore consecutive. L'esperienza sperimentale che ha dato il via a questa forma di custodia è stata "Tempo per le famiglie"

---

<sup>4</sup> Dgr 20588 del 11/02/05

realizzata proprio dal Comune di Milano; ad oggi, in città sono presenti due strutture comunali a gestione diretta e una accreditata;

- *Sezione primavera*: si tratta di una struttura educativa collocata idealmente tra *nido* e *scuola dell'infanzia* che può ospitare bambini dai 24 ai 36 mesi e rappresenta un "ponte", un ingresso agevolato alla scuola dell'infanzia. I bambini frequentanti devono essere in età compresa tra i due ed i tre anni;
- *Nido famiglia*: si tratta di un servizio ispirato all'esperienza delle *Tagesmutter* e finalizzato all'accoglienza di non più di cinque bambini in età compresa fra 0 e 3 anni. E' un'attività senza scopo di lucro realizzata da famiglie o da associazioni familiari che scelgono il modello educativo e gestionale da adottare in totale autonomia; in genere, il *nido famiglia* trova collocazione all'interno di abitazioni private. I *nidi famiglia* milanesi hanno potuto accreditarsi presso il Comune fino al 2012, anno dopo il quale è stata revocata questa possibilità.

#### *Strumenti di cura individuale*

L'offerta di servizi di cura individuale costituisce in Italia un campo scarsamente regolamentato e per la maggior parte senza contratti nè garanzie; risulta pertanto difficile misurare il fenomeno. Il ricorso al baby-sitting non è particolarmente diffuso per via di due aspetti: il costo, dato che in Italia non sono presenti integrazioni pubbliche per questo tipo di servizio, e lo scarso livello qualitativo, dato che non esiste alcuno standard minimo richiesto a livello legale per esercitare tale tipo di professione, anche se alcuni Comuni hanno recentemente introdotto la pubblicazione di alcune liste di baby-sitter qualificati.

Ad oggi in Italia circa il 5% dei bambini sotto i 3 anni sono curati da baby-sitter privati (Istat 2008; Plantenga, Remery et al. 2010); è possibile supporre che buona parte della domanda di servizi di cura individuale sia assorbita dalla custodia informale esercitata a titolo gratuito da parenti e nonni. Questo fenomeno si interseca all'aumento della speranza di vita e alle migliori condizioni di salute sperimentate dagli anziani, per cui i nonni possono ora condividere diversi anni di vita con i nipoti (Igel e Szydlik 2011). D'altro canto, per la cura dei minori in Italia è tradizionale il ricorso ai sistemi basati sui legami di parentela; l'affidamento è stato reso possibile sino ad oggi anche dalla bassa mobilità geografica delle giovani coppie italiane (Zanatta, 2008). I vantaggi sono evidenti; si tratta di un "servizio" affidabile, flessibile ed in grado di coprire tutte le ore lavorate dai genitori nel corso della settimana. Si tratta, inoltre, di un servizio gratuito; in alcuni casi il costo degli *asili nido* può arrivare ad eguagliare quello di uno stipendio full-time e questo può costituire un grosso problema per le coppie a basso reddito oltre che per le fasce precarie che non possono contare su di un

reddito fisso (Ferrera, 2008). Alcuni studi hanno mostrato che elevati livelli di spesa pubblica nei servizi per la prima infanzia hanno effetto negativo sull'intensità della cura fornita da parenti; effetti positivi invece si hanno sul numero di parenti coinvolti nell'erogazione del servizio, per cui nazioni come Svezia, Danimarca o Francia vedono numero maggiore di nonni coinvolti rispetto all'Italia o alla Spagna. (Igel e Szydluk 2011).

### **3. I servizi dell'infanzia in Francia e a Lione**

La Francia si presenta a livello europeo come una delle nazioni che hanno prestato maggiore attenzione ai servizi di cura per l'infanzia e questa sua caratterizzazione è stata resa ancora più forte dagli interventi normativi e finanziari attuati negli ultimi decenni, i quali hanno portato ad un'ulteriore espansione della numerosità dei posti all'interno dei servizi di cura pubblici e privati.

L'attenzione francese nei confronti della prima infanzia, tuttavia, non è un dato recente. Le prime iniziative in materia risalgono alla fine del settecento anche se i primi asili veri e propri nacquero nel 1820 come istituzioni rivolte a bambini provenienti da famiglie non abbienti (Martin 2010, Eme e Fraisse 2005). Nei decenni successivi, gli asili andarono moltiplicandosi anche in seguito all'aumento della partecipazione femminile al mercato del lavoro (Luc, 1997); nacquero così le *crèches charitables* ad opera di attori privati e sempre con fini umanitari. Gli asili erano quindi concepiti come una sorta di “rifugio” atto a proteggere i bambini, un posto sicuro dove i più piccoli possono ricevere gli stimoli educativi necessari che l'assenza della madre (dettata da motivi di lavoro) avrebbe potuto far venir meno (Martin 2010).

Un coinvolgimento pubblico nella gestione di queste strutture si ebbe solo a partire dagli anni '60 del 1800, periodo durante il quale le autorità municipali incominciarono ad inquadrare gli asili non più come posti deputati alla beneficenza quanto piuttosto come istituzioni educative (Eme e Fraisse 2005). Tra il 1875 e il 1900 si poté assistere ad un rapido incremento del numero di asili, per cui nel 1901 erano presenti ben 6000 istituti pubblici e privati (Martin 2010, Noverz 1990).

Verso l'inizio del XX secolo si definì una spaccatura nelle pertinenze nei diversi livelli di istruzione, per cui la fascia dagli 0 ai 3 anni era tutelata dalle amministrazioni sociali e sanitarie mentre dai 3 ai 6 anni vi erano le scuole materne, incorporate all'interno del sistema scolastico nazionale. Al contempo, la chiusura delle strutture private e religiose stabilita nel 1903 pose fine al rapido incremento degli anni precedenti e condusse ad una crisi generale degli asili.

Una forte ripresa nell'utilizzo dei servizi per la *petite enfance* si ebbe in realtà solo al termine della seconda guerra mondiale con la creazione di esplicite politiche rivolte alla famiglia (Martin 2010). Gli anni '60 videro l'introduzione di forme di cura alternative alla classica formulazione dei nidi quali i *nidi famiglia* e le *halte-garderie*. Proprio questi decenni sono segnati da una sempre maggiore partecipazione delle madri al mercato del lavoro, fattore che determinò un parallelo incremento della domanda dei posti all'interno dei servizi di cura. Tra il 1972 ed il 1980 il numero di strutture deputate alla cura della prima infanzia aumentò di oltre il 70% mentre ebbero luogo alcune riforme chiave in materia; nel 1975 venne introdotto il contributo alla nascita, nel 1976 quello per genitori soli e nel 1978 il contributo complementare per la famiglia. Nel 1981 venne creato, infine, l'Ufficio statale per la famiglia.

Gli ultimi due decenni del XX secolo mostrarono da un lato il proliferare di diverse forme di custodia e dall'altro lato l'introduzione di sostegni statali a livello finanziario per poter usufruire di tali nuovi servizi; l'azione pubblica quindi si spostò dall'investimento in strutture pubbliche al supporto nella scelta di soluzioni di cura individuale (Perivier 2003).

#### *Presidio istituzionale*

A cavallo tra il 1982 e il 1983 in Francia è stato avviato un processo di decentramento di responsabilità amministrative, le quali sono sempre state tradizionalmente centralizzate; in questo modo si sono venute a creare sostanziali differenze a livello locale e regionale (Fagnani 2001).

Lo Stato ha ora, attraverso la promozione delle leggi, il compito di definire l'orientamento generale ma può influire sempre meno sull'applicazione diretta delle leggi, le quali vengono adattate e attuate dall'autorità locale. I servizi per i bambini al di sotto dei 3 anni sono supervisionati dalla Caisse Nationale des Allocations Familiales, fondo di livello nazionale amministrato dallo Stato con la partecipazione delle parti sociali e di associazioni per la famiglia. La CNAF ha ricoperto un ruolo molto importante nel corso degli ultimi decenni in quanto a promozione, diffusione e sviluppo dei servizi per i bambini in fascia prescolare.

Le politiche sociali pianificate dalla CNAF vedono l'attuazione ed il coordinamento realizzato dalle regioni e dalle CAF (Caisse d'Allocations Familiales), che ne esercitano le funzioni operative. Le CAF si occupano di distribuire i sussidi per i servizi (anche privati) ed i contributi famigliari (Eme e Fraisse 2005); inoltre, questi istituti dispongono di autonomia nel definire parte delle politiche, stabilendo quali sono le tipologie di servizi di assistenza presenti nel territorio. Le CAF, infine, svolgono un ruolo importante anche in termini di assistenza tecnica per la verifica dei bisogni del territorio e di accompagnamento

allo sviluppo di progetti innovativi (Eme e Fraisse 2005). Il ruolo giocato dalle CAF è piuttosto singolare; la presenza di più CAF all'interno del medesimo dipartimento costituisce una specificità tutta francese ed è segno di una volontà politica di agire in favore alla prima infanzia rispettando l'autonomia dei livelli locali (Eme e Fraisse 2005). Infine ci sono "i comitati generali" (dipartimenti) che ricoprono una funzione di controllo da un punto di vista igienico e sanitario. Le autorizzazioni per i servizi all'infanzia individuali e collettivi (accreditamento) sono attribuiti dal presidente del consiglio Generale, il quale ricopre un ruolo di supervisione e controllo dei servizi, assicurando al contempo la formazione delle *assistante maternelle* (Ninnin 2010).

Considerata la grande varietà di attori coinvolti nella pianificazione, nella gestione e nell'erogazione dei servizi per la prima infanzia la questione del coordinamento si pone come primaria (David 2005). È presente una commissione a livello dipartimentale per la prima infanzia (Commission départementale de l'accueil des jeunes enfants) che include al suo interno il Presidente del Consiglio Generale, membri della Caf oltre che rappresentanti dei ministeri, dei comuni, delle associazioni e delle parti sociali, finalizzata alla promozione di uno sviluppo coerente dei servizi. Alle istituzioni locali sono lasciati ampi margini di manovra anche se pesantemente condizionati dalla normativa a livello nazionale e della concertazione con gli altri attori attivi in ambito educativo quali associazioni, famiglie e organismi parapubblici (Eme Fraisse 2005).

### *Welfare mix*

In Francia, i gestori dei servizi di custodia collettiva rimangono nella maggior parte dei casi pubblici ed un ruolo molto importante è ricoperto dai Comuni (nel 2009, il 70% degli *asili nido* e il 60% delle strutture multi-accoglienza è comunale) (Ninnin 2010).

Negli ultimi anni, tuttavia, si è assistito ad una crescita di posti legati soprattutto allo sviluppo di iniziative private concentrate prevalentemente nel settore dell'accoglienza individuale; questo esito è stato legato anche ad una riconfigurazione complessiva dell'offerta dettata dagli alti costi delle strutture pubbliche e dal processo di decentramento amministrativo in atto negli ultimi anni. E' possibile osservare, infatti, una decrescita dei fondi investiti a livello nazionale nei servizi collettivi tradizionali mentre l'iniziativa privata è stata favorita anche attraverso l'introduzione di sostegni economici per le forme di custodia individuale (Mariano 2006). Questo mutamento ha inciso in modo determinante anche sugli equilibri finanziari dei Comuni, dato che i sostegni finanziari finalizzati all'acquisto di servizi di custodia individuale sono gestiti a livello nazionale e quindi si configura un potenziale alleggerimento dei costi per

gli enti locali. Dal punto di vista degli utenti, inoltre, le strutture private presentano generalmente costi di frequenza meno elevati rispetto alle strutture pubbliche, dettate in misura prioritaria dal minor costo del lavoro (Observatoire Nationale de la Petite Enfance 2012).

Esiste un'elevata variabilità a livello territoriale per quanto concerne il numero di posti disponibili all'interno di servizi di cura individuale privati; questi, infatti, sono presenti a livello di offerta teorica in misura molto più elevata nel nord-ovest della Francia mentre i valori più bassi sono rintracciabili in corrispondenza della fascia meridionale (ed in particolar modo nel sud-est). I servizi di accoglienza collettiva pubblici, invece, mostrano una distribuzione sul territorio simmetricamente opposta, essendo presenti in misura maggiore nel sud-est e nell'area parigina (Observatoire National de la Petite Enfance 2013).

Riprendendo la distinzione già utilizzata per illustrare il caso milanese, anche per Lione procederemo con una sintetica presentazione dei servizi disponibili sul territorio dividendoli in servizi per l'accoglienza collettiva e servizi per l'accoglienza individuale e privata presso il domicilio dei genitori o del professionista del settore.

#### *Strumenti di cura collettiva*

E' possibile riscontrare sul territorio cinque tipi principali di servizio di cura:

- *crèche collective*: queste strutture corrispondono agli *asili nido* italiani ed accolgono bambini in età compresa fra i 3 mesi e i 3 anni; il servizio può essere pubblico o privato;
- *microcrèche*: sono strutture, pubbliche o private, d'accoglienza collettiva destinate a bambini in età compresa tra i 3 mesi ed i 6 anni. Si tratta di un servizio la cui regolazione è molto simile a quella delle *crèche* tradizionali da cui si differenzia per dimensioni e capacità d'accoglienza;
- *halte-garderie*: le *halte-garderie* sono nate come forma di sostegno temporaneo per madri lavoratrici e disoccupate e costituiscono delle strutture finalizzate ad accogliere i bambini in modo sia regolare che occasionale. In questo modo, tali servizi si deputano ad essere la forma di accoglienza privilegiata dai genitori con lavoro a tempo parziale, occasionale o con orari irregolari. Si tratta di uno dei tipi di servizi all'infanzia che maggiormente è cresciuto nel corso degli ultimi vent'anni. Le attività svolte all'interno sono del tutto assimilabili a quelle del tradizionale asilo nido e allo stesso modo il personale lavorante deve avere pari qualifica professionale. Il servizio può essere privato o pubblico;

- *établissements multi-accueil*: dal 2000 in Francia sono state legalizzate le strutture multi-accoglienza ovvero dei servizi in grado di associare le tipologie di cura precedentemente illustrate. Queste strutture si sono molto sviluppate negli ultimi anni grazie alla capacità di incontrare le diverse esigenze delle famiglie all'interno del medesimo luogo. Tali servizi sono presenti in misura assai superiore rispetto alle strutture mono-accoglienza; ad oggi si stima che circa un terzo delle *crèche collective* e delle *halte-garderie* possono essere iscritte in questa tipologia di servizio, così come il 70% delle *crèche parentale*. La capacità di accoglienza di queste strutture va dai 20 ai 90 bambini;
- *crèche parentale*: queste strutture sono dei servizi gestiti direttamente dai genitori, i quali ne divengono i responsabili sia da un punto di vista educativo che da un punto di vista pratico, realizzando attività di gestione, manutenzione e pulizia della struttura. I genitori sono accompagnati sempre nell'esercizio dell'attività da un professionista del settore. Questo servizio può accogliere fino a un massimo di 20 bambini.

#### *Strumenti di cura individuale*

Per quanto concerne la cura individuale, la Francia si qualifica come un unicum e una best practice a livello europeo, laddove in molti degli stati europei l'accoglienza individuale è per lo più limitata a prestazioni informali o familiari (Eme e Fraisse 2005); i motivi dietro al recente sviluppo dell'accoglienza individuale possono essere ricercati nella mancanza di disponibilità di posti all'interno dei nidi pubblici oltre che nella flessibilità del servizio; tuttavia, alcuni studiosi ritengono che il fattore propulsivo principale risieda nel sistema dei finanziamenti nazionali e nel tipo di regolazione locale fortemente favorevole.

Le *assistante maternelle* costituiscono il tipo di servizio individuale più comune e importante; si tratta di donne (frequentemente madri a loro volta) qualificate che si prendono cura di fino a quattro bambini<sup>5</sup> di età inferiore a sei anni presso la propria abitazione. La professione risulta regolamentata a livello pubblico (legge del 27 giugno 2005) ed è inserita nel *Code de l'Action sociale et des Familles*. Le *assistante* devono essere in possesso di un'autorizzazione e sono obbligate a soddisfare gli standard minimi in termini di qualificazione, seguendo un corso di almeno 120 ore; è interessante notare, inoltre, che tra i requisiti per l'accREDITAMENTO vi sia una buona conoscenza della lingua francese, ad indicare l'elevato numero di donne immigrate che esercitano questa professione. Anche

---

<sup>5</sup> A partire dal 2008 in poi; in precedenza il limite massimo per legge era fissato a tre bambini.

l'alloggio presso il quale viene esercitata la professione deve essere in possesso di condizioni minime atte a garantire il benessere e la sicurezza dei minori accolti.

In relazione al lavoro svolto dalle *assistante maternelle* sono nate delle strutture di intermediazione dette *relais assistantes maternelles* finalizzate all'incontro e alla famigliarizzazione tra le famiglie e le *assistante*; anche queste strutture sono regolate e sostenute a livello pubblico. A partire dal 2009, inoltre, è consentito alle *assistante* di raggrupparsi (fino ad un gruppo massimo di quattro) ed accogliere i bambini in un locale diverso dal proprio domicilio personale, potendo quindi ospitare un numero di bambini non superiore alla somma di quelli previsti singolarmente dall'accreditamento. Per le famiglie questo tipo di soluzione rappresenta un servizio intermedio tra il nido pubblico e l'assunzione di un *assistante*.

Accanto alle *assistante maternelle* si colloca la più tradizionale (e non regolamentata) *garde à domicile*. Si tratta di una forma di cura a domicilio realizzata dal personale direttamente all'interno dell'abitazione delle famiglie; gli operatori spesso sono finanziati direttamente dai genitori e non sono tenuti per legge a possedere un'autorizzazione o una qualifica specifica ai fini dell'esercizio del servizio. Questa attività di cura, quindi, è tra le meno istituzionalizzate anche se l'intervento dello Stato è ravvisabile negli sgravi fiscali e nei sussidi destinati ai genitori che scelgono questo tipo di cura. È difficile quantificare il numero di bambini che sono affidati alle cure di un assistente domiciliare; fonti pubbliche (Observatoire Nationale de la Petite Enfance 2012) tuttavia dichiarano che le percentuali sono piuttosto basse (1,9 bambini ogni 100) e sono probabilmente dettate anche dall'onerosità del servizio che richiede comunque un contratto di lavoro obbligatorio e beneficia di minori agevolazioni economiche rispetto alle *assistante*.

Per quanto riguarda invece il ricorso a sistemi di cura informali, in Francia esistono alcuni elementi che possono avere un effetto incentivante: in primo luogo, vi è la possibilità di iscrivere i bambini alla scuola materna già a partire dal compimento del secondo anno di vita. In secondo luogo, il sistema dei congedi è molto ben strutturato; inoltre, esistono alcune specifiche forme di sostegno economico destinate ai genitori che si ritirano dal mercato del lavoro per curare i propri figli, che saranno illustrate più dettagliatamente nei prossimi capitoli.

La cura informale costituisce, secondo quanto emerso dall'inchiesta realizzata nel 2007 da Drees, il tipo di custodia più diffusa; mediamente, oltre il 60% dei bambini francesi passa la maggior parte della settimana con i genitori. Tuttavia, i valori cambiano nel momento stesso in cui si considerano esclusivamente i nuclei in cui entrambi i membri lavorano; la percentuale di genitori che decide di affidarsi a servizi esterni, in questi casi, sale al 64% mentre i bambini che sfruttano sistemi di cura informale scende al 27% (Drees 2007). Questo dato

sembra in parziale contraddizione con gli elementi sino ad ora emersi in merito al complesso sistema di servizi di cura privati e pubblici presenti in Francia; in realtà, come vedremo più avanti, la stessa formulazione delle politiche pubbliche è concepita in modo tale da creare condizioni quasi equivalenti tra la scelta di curare in prima persona i bambini o rivolgersi a strutture di cura professionali/professionisti accreditati.

Conclusa questa breve rassegna delle forme di servizio di cura disponibili a Milano e Lione, andremo ora a presentare la parte più analitica del lavoro. All'interno dei prossimi paragrafi verranno in primo luogo illustrate le dimensioni selezionate ai fini dello studio degli strumenti individuati; successivamente, si illustreranno e commenteranno le principali evidenze emerse. Il capitolo si concluderà, infine, con il test degli idealtipi e l'analisi configurazionale vera e propria.

#### 4. Le dimensioni di analisi

Andremo ora a presentare le dimensioni che andranno a strutturare l'analisi degli strumenti; ai fini dello studio dei servizi per la cura dell'infanzia si è scelto di considerare i temi della disponibilità, dell'accessibilità, della fruibilità e della qualità. Si ritiene che l'insieme delle quattro dimensioni sia in grado di restituire un quadro sufficientemente esaustivo degli elementi più significativi della regolazione dei servizi per la cura della prima infanzia, costituendo queste anche gli aspetti sui quali hanno insistito le più recenti riforme e i dibattiti in materia. Ricordiamo, inoltre, che il tipo di metodologia adottato consiglia di prendere in considerazione un numero limitato di dimensioni di analisi dato che un numero elevato potrebbe compromettere l'interpretabilità dei risultati e l'efficacia della comparazione (Wagemann e Schneider 2010a).

Il mancato raggiungimento da parte di diversi Stati dei target di Barcellona citati nell'introduzione al capitolo ha condotto il dibattito internazionale sui temi della presenza effettiva dei servizi di childcare; la dimensione della *disponibilità* pare dunque significativa perché la presenza di strutture finalizzate all'attività di cura di bambini si ricollega direttamente alla concezione presente a livello pubblico degli obblighi e delle responsabilità all'interno delle famiglie (Saraceno 2009).

L'analisi della dimensione dell'*accessibilità* consente di risalire a quali tipi di problematiche vengano ritenute prioritarie dalla Pubblica Amministrazione e su quali soggetti sia realizzato il maggiore investimento; alcuni criteri, infatti, sembrano focalizzarsi sulle realtà svantaggiate da un punto di vista economico mentre altri sono maggiormente tesi a valorizzare i casi in cui i genitori sono attivi nel mercato del lavoro. L'analisi della regolazione dell'accesso ci permetterà, pertanto, di comprendere se i servizi sono concepiti come uno strumento prioritariamente finalizzato al sostegno (indiretto) all'occupazione delle donne oppure al contrasto della povertà infantile.

La *qualità* dei servizi è considerata un elemento centrale in quanto si ritiene che svolga un ruolo cruciale nel determinare gli effetti positivi della frequentazione di strutture educative per la prima infanzia sullo sviluppo dei bambini, accrescendone capacità cognitive, non cognitive e comportamentali. Il tema è noto ed è stato ampiamente trattato in letteratura. (Andersson 1992, Broberg et al. 1997, OECD 2004, Del Boca e Pasqua 2010, Huntsman 2008); comprendere se le leggi impongano standard qualitativi elevati può fornire delle preziose indicazioni sulla concezione complessiva dei servizi di cura come strumento finalizzato all'accrescimento del benessere dei bambini.

La dimensione della *fruibilità* infine, declinabile in ampiezza e flessibilità dell'orario, costituisce un aspetto molto importante ai fini del tema della conciliazione in quanto atto a condizionare in modo decisivo scelte e modalità di

partecipazione al mercato del lavoro da parte delle madri. Un orario di lavoro full time, quindi, potrà essere mantenuto da una donna lavoratrice e madre a patto che il servizio di custodia scelto copra almeno otto ore all'interno di una giornata; in caso contrario, i genitori saranno costretti a trovare altre soluzioni di cura formale o informale complementari. Inoltre, la progressiva destandardizzazione dei contratti di lavoro determina una sempre maggiore domanda di flessibilità; senza un'adeguata modulazione degli orari, le coppie con contratti atipici o con orari di lavoro lunghi ed irregolari sono costrette a rivolgersi a forme di custodia informali o gestite direttamente dalla famiglia.

All'interno dei prossimi paragrafi, presenteremo più dettagliatamente ciascuna delle quattro dimensioni; verrà inoltre esplicitato l'orientamento dei modelli idealtipici e presentato l'indicatore individuato ai fini della realizzazione dell'analisi.

#### **4.1 Dimensione 1: Disponibilità**

Con la prima dimensione di analisi si intende indagare il tema della disponibilità attraverso la lettura della numerosità dei posti offerti nelle due città analizzate. Diverse iniziative sono state intraprese a livello nazionale e locale negli ultimi anni al fine di aumentare i posti nei servizi di cura per i bambini in fascia 0-3 anni, a volte anche attraverso la valorizzazione dei posti offerti in strutture private. L'ampia diffusione di posti in strutture pubbliche può intendersi come una forte presa in carico da parte dello Stato delle necessità di cura delle famiglie; al contempo, un incremento dei posti nei soli servizi privati può in alcuni casi emergere come effetto combinato della crescente partecipazione delle madri al mercato del lavoro e dell'assenza di supporto a livello pubblico alle attività di conciliazione (Knijn e Saraceno 2010 e Saraceno 2009).

Altri studi hanno enfatizzato l'importanza del ruolo ricoperto dai servizi privati, una volta soddisfatti i requisiti qualitativi richiesti dalla normativa pubblica. Con il termine *servizi privati* intendiamo in questo caso sia i servizi più puramente privati che i privati accreditati, ovvero quell'insieme di strutture che mettono a disposizione dei Comuni un numero di posti definito aderendo a standard qualitativi ancora più elevati rispetto a quelli richiesti per il solo funzionamento.

I servizi privati possono incoraggiare l'innovazione organizzativa, ridurre le lungaggini burocratiche ed attrarre investimenti; inoltre, gli attori privati possono essere più agili e veloci nel rispondere a desideri e necessità dei genitori (Unicef 2008). Rispetto a questa posizione, tuttavia sono emersi anche forti *caveat*: alcuni attori privati potrebbero essere tentati di ridurre i costi meno visibili incidendo negativamente quindi sulla formazione del personale, sulla paga e sulle condizioni

di lavoro (Unicef 2008), tutti elementi non immediatamente visibili agli occhi dei genitori nei momenti della scelta.

“The evidence suggests that direct public funding of services brings more effective governmental steering of early childhood services, advantages of scale, better national quality, more effective training for educators and a higher degree of equity in access.” (Starting Strong, OECD 2006)

Da questo punto di vista, l'intervento pubblico può divenire garante di un'offerta di servizi ben regolata, di qualità e accessibile e disponibile per tutti. Tuttavia, il fatto che i servizi siano erogati dallo Stato non rappresenta di per sé una garanzia di qualità anche se studi recenti dimostrano come il livello qualitativo sia mediamente più alto (Unicef 2008).

I diversi idealtipi presentano punti di vista differenti rispetto alla dimensione della disponibilità e al modo in cui questa dovrebbe essere regolata; andremo ad esporre sinteticamente le diverse posizioni.

#### *Modello 1 - Approccio della condivisione e dell'equità di genere*

L'offerta di servizi di custodia per la prima infanzia secondo questo idealtipo dovrebbe essere universale, per lo più pubblica e garantire un'ottima copertura; lo Stato dovrebbe mostrare un impegno esplicito nel supportare l'attività lavorativa della madre facendosi carico di rendere disponibili posti per tutte le donne che lavorano, anche allo scopo di evitare effetti di scoraggiamento.

#### *Modello 2 - Approccio occupazionale*

La presenza di servizi di cura può condizionare pesantemente tempi e modi di lavoro delle donne le quali, di fronte alla necessità di lavorare ed in presenza di scarsa disponibilità, potrebbero essere indotte a rinunciare del tutto alla maternità. Secondo questa prospettiva, quindi, i servizi di assistenza all'infanzia possono eliminare molti degli ostacoli che si frappongono alle pari opportunità riducendo gli elementi di contrasto che esistono fra vita lavorativa e la vita familiare. La defamilizzazione dell'attività di cura può avvenire sia attraverso l'intervento pubblico che attraverso il ricorso al mercato. Per quanto l'impronta concettuale di questi due percorsi sia differente (Saraceno 2010), ai fini di questo modello non è molto rilevante. Un elemento di primaria importanza, invece, è che in caso di presenza di servizi privati il costo di questi sia facilmente sostenibile e non generi un effetto scoraggiamento sulla partecipazione al mercato del lavoro da parte delle donne.

#### *Modello 3 - Approccio della tutela dei bambini*

Il terzo idealtipo si mostra favorevole ad un'ampia presenza di posti nei servizi di childcare dato che questi possono contribuire in modo decisivo al benessere dei

più piccoli; da questa prospettiva, pertanto, il posto negli asili dovrebbe quasi configurarsi come un diritto spettante a ciascun bambino. Il modello, inoltre, è favorevole ad una forte partecipazione del pubblico. Il mercato, per quanto capace di introdurre forme di custodia più innovative e adatte a rispondere in modo efficace ai bisogni delle famiglie, non è in grado di offrire garanzie né in termini qualitativi né in termini di accesso (Mahon 2008). E' importante che lo Stato, quindi, agisca sia come erogatore diretto ma anche come controllore, facendosi garante del rispetto di alcuni standard minimi qualitativi essenziali.

#### *Modello 4 - Approccio del sostegno alla cura familiare*

I servizi di cura non sono tra gli strumenti privilegiati dal quarto idealtipo, il quale comunque non è del tutto avverso a questi. Esistono, infatti, alcuni tipi di custodia che mostrano un buon grado di affinità; in particolare, nidi familiari e *tagesmutter* consentono una valorizzazione dell'attività di cura esercitata direttamente dai genitori e un elevato coinvolgimento della società civile cari all'idealtipo in oggetto. L'interesse a favorire il coinvolgimento attivo degli attori privati e della società civile rende il quarto idealtipo contrario ad un'attività monopolistica da parte dello Stato o comunque ad una sua forte partecipazione nell'erogazione dei servizi.

#### *Indicatore di riferimento*

L'indicatore di riferimento sarà dato dal *tasso di copertura della domanda potenziale* per ogni tipo di servizio offerto, che costituisce un tipo di valore già utilizzato in altre ricerche sui servizi di childcare (Del Boca 2002, Brilli Del Boca e Pronzato 2011). Si è preferito utilizzare questo tipo di indicatore rispetto al *tasso di copertura della domanda effettiva* (dato dal rapporto tra numero di posti disponibili e le domande effettivamente presentate); il numero di domande effettivamente presentate, in primo luogo, è disponibile in modo puntuale solo per i servizi pubblici. In secondo luogo, questo può essere influenzato dalla scarsa disponibilità dei posti a disposizione e quindi essere condizionato negativamente da un "effetto scoraggiamento" (Cerea 2012, Zollino 2008) che porta genitori e madri a rinunciare in partenza, riorientando la loro domanda verso servizi privati maggiormente accessibili. Tale indicatore non costituisce dunque uno strumento adatto a misurare quale sia la reale capacità dell'amministrazione pubblica di rispondere ai bisogni della popolazione.

Il *tasso di copertura della domanda potenziale* è ricavabile dal rapporto tra i bambini di età compresa tra gli 0 e i 3 anni e il numero di posti disponibili (*capacità di accoglienza teorica*). La capacità di accoglienza teorica corrisponde al numero massimo di posti offerti in ciascuna struttura.

$$Tcd = \% (\text{posti offerti/bambini} \leq 3\text{anni})$$

Questo calcolo non deve essere interpretato come indicatore di servizi necessariamente full-time, dal momento che il tasso includerà allo stesso modo servizi che offrono copertura giornaliera e part-time.

Per quanto concerne la calibrazione, occorre osservare in primo luogo che il valore del tasso di copertura può variare molto tra i vari tipi di servizi. La soglia massima (*fully in*) costituisce un parametro piuttosto ambizioso e rappresenta un valore fatto registrare in Europa in genere per l'insieme dei servizi di childcare. Questo obiettivo viene soddisfatto da un solo tipo di servizio di custodia nel caso dei Paesi del Nord Europa, dove gli *asili nido* pubblici sono molto diffusi e presenti (Tabella 3).

Il *fully out* è stato fissato allo 0,5%, mentre il *cross over point* corrisponde al 15%, valore inferiore alla media tra i due punti estremi. La scelta è stata dettata dal fatto che, come detto prima, il punteggio *fully in* corrisponde ad una percentuale difficilmente fatta registrare da un solo strumento.

**Tabella 3 – Corrispondenza tra valori rilevati dall'indicatore e fuzzy score**

	Valore di riferimento	Punteggio attribuibile
Fully In	$\geq 45$	1
Mostly but not fully in	30 – 44,9	0,75 – 0,99
More or less in	15,1 – 29,9	0,51 – 0,74
Cross over	15	0,50
More or less out	7,6 – 14,9	0,25 – 0,49
Mostly but not fully out	0,6 – 7,5	0,01 -0,24
Fully Out	$\leq 0,5$	0

All'interno della Tabella 4 è riportato l'orientamento dei modelli idealtipici.

**Tabella 4– Orientamento dei modelli**

Modello 1	+
Modello 2	+
Modello 3	+
Modello 4	-

## 4.2 Dimensione 2: Accesso

La dimensione dell'accessibilità verrà indagata attraverso l'analisi dei requisiti di accesso che definiscono quali caratteristiche di bambini e famiglie debbano essere ritenute premianti ai fini della possibilità di usufruire del servizio di custodia (pubblica o privata convenzionata).

Un possibile confronto tra i criteri adottati dalle strutture private e dalle strutture pubbliche avrebbe potuto far emergere elementi interessanti ma si è scelto di focalizzare l'analisi esclusivamente sui requisiti per l'accesso alle strutture pubbliche; per i servizi privati, infatti, nella maggior parte dei casi gli unici criteri consistono nell'ordine di arrivo e nella capacità economica delle famiglie di sostenere la spesa richiesta (Andreotti e Sabatinelli, 2005).

In letteratura, diversi autori (Antonelli e Grembi 2010; Fortunati, Moretti e Zelano 2011) hanno tentato di realizzare un'azione di classificazione dei criteri di accesso che sono stati, di volta in volta, raggruppati in categorie dalla numerosità variabile. Per i servizi di cura l'accesso non è mai legato alla prova dei mezzi in senso assoluto, per cui la possibilità di usufruirne è strettamente vincolata al possesso di un reddito inferiore ad una soglia determinata; piuttosto, vengono individuate delle priorità che aiutano a determinare una scala lungo la quale sono poi ordinate tutte le domande presentate. L'insieme di criteri che consentono l'accesso ai servizi pubblici sono in genere regolati a livello locale; i Comuni definiscono così delle gerarchie di bisogni e delle liste di attesa per i servizi del proprio territorio. Nella maggior parte dei casi si utilizzano criteri cardinali mentre sono pochi i casi in cui sono indicati solo dei criteri di priorità (Antonelli e Grembi 2010); in molti casi, inoltre, coesistono indicazioni di priorità e criteri cardinali.

In relazione al caso italiano, gli studi citati concordano sul fatto che la priorità assoluta venga in genere riservata alla disabilità.

Nell'ambito del presente lavoro di ricerca, si è deciso di procedere classificando i criteri di accesso in quattro categorie:

- Disabilità;
- Condizione di disagio;
- Composizione del nucleo familiare e carichi di cura;
- Condizione occupazionale familiare.

La categoria *disabilità* include quell'insieme di parametri che attribuiscono punteggio nei casi in cui o il minore o un fratello/sorella del minore o un genitore presentino condizioni fisiche o psichiche invalidanti.

La categoria *condizione di disagio* presenta al suo interno criteri tesi ad attribuire punteggio ai casi di bambini in affidato, sotto tutela o segnalati dai servizi sociali.

Includiamo in questa categoria anche i criteri volti ad attribuire punteggio alle famiglie monoparentali e alle famiglie con bassi redditi.

La categoria *composizione del nucleo familiare e carichi di cura* comprende tutti quei criteri finalizzati ad attribuire un punteggio relativo (e sovente proporzionale) alla numerosità dei figli presenti all'interno del nucleo familiare.

La categoria *condizione occupazionale familiare*, infine, include quell'insieme di criteri tesi ad attribuire punteggio sulla base della condizione occupazionale dei genitori del bambino.

I criteri illustrati sembrano mostrare delle relazioni di affinità fra di loro. La prima e la seconda categoria insistono su una generale condizione di difficoltà familiare, legata sia alla dimensione della disabilità che alla presenza di nuclei monoparentali o in condizioni di disagio economico. La terza categoria e la quarta sembrano premiare, invece, le situazioni familiari all'interno delle quali emergono le maggiori difficoltà di conciliazione, sia che siano dovute alla partecipazione al mercato del lavoro, sia che siano legate alla pesantezza del carico di cura. Questo dualismo tra differenti macro categorie di criteri d'accesso è stato evidenziato anche da studi precedenti (Antonelli Grembi 2010, Cerea 2012). La valorizzazione ai fini dell'accesso ai servizi pubblici delle famiglie che presentano condizioni di disagio sociale costituisce una strategia che è stata perseguita negli ultimi anni da diversi Paesi (si pensi ad esempio ai casi dei programmi *Head Start* negli USA e *Sure Start* nel Regno Unito); l'argomentazione alla base di questa scelta è che in condizioni di risorse limitate non agire in direzione di gruppi ben specifici avrebbe comportato una dispersione dei fondi, la quale avrebbe reso l'azione sostanzialmente inefficace (Unicef 2008). I modelli idealtipici mostrano in relazione alla dimensione dell'accessibilità il seguente orientamento.

#### *Modello 1 - Approccio della condivisione e dell'equità di genere*

Destinare i servizi di cura pubblici esclusivamente a fasce disagiate della popolazione potrebbe comportare un effetto scoraggiamento per le madri che lavorano, determinandone l'uscita dal mercato e spingendo verso una familizzazione (al femminile) del lavoro di cura. Inoltre, in questo modo, il servizio avrebbe il carattere di misura residuale e non universalistica, come invece auspicato dal modello. In tal senso, il primo idealtipo mostra una moderata preferenza nei confronti del primo gruppo di criteri di accesso.

#### *Modello 2 - Approccio occupazionale*

Queste idealtipo è favorevole a una strutturazione di criteri che valorizzino l'impegno lavorativo femminile. La precedenza, quindi, dovrebbe essere accordata

alle famiglie in cui entrambi i membri fanno parte della popolazione attiva e sono impegnati (o in cerca di impegno) in attività professionali.

### *Modello 3 - Approccio della tutela dei bambini*

Il terzo idealtipo predilige una modulazione dei criteri di accesso atti a premiare le famiglie che mostrano condizioni di disagio. I servizi della prima infanzia, infatti, sembrano ricoprire un ruolo particolarmente importante per i bambini provenienti da condizioni svantaggiate, che appartengono a minoranze etniche o risiedono in aree degradate; servizi di childcare di buona qualità sembrano essere in grado di compensare gli effetti negativi derivanti da una diseguale distribuzione di capitale umano e culturale tra la popolazione. L'importanza delle ricadute di queste variabili sullo sviluppo cognitivo dei bambini sono state ampiamente dimostrate in ricerca da alcuni recenti studi (Feinstein 2003; Leseman 2009; Cleveland e Krashinsky 2003); servizi qualificati, quindi, sono in grado di integrare l'educazione fornita dai genitori fornendo stimoli adeguati ed appropriati, contribuendo al contempo a perseguire finalità di equità sociale.

### *Modello 4 - Approccio del sostegno alla cura familiare*

Il quarto idealtipo non è favorevole a una promozione dell'attività lavorativa delle madri, mostrando invece una maggiore propensione per il sostegno ai nuclei familiari in difficoltà. L'attività di cura professionale, in tal senso, è concepita come una forma di *care* residuale a cui ricorrere in caso di situazioni di disagio.

### *Indicatore di riferimento*

Per misurare l'accessibilità si è deciso di individuare un indicatore di riferimento in grado di rendere conto delle tensioni esistenti fra le due più significative macro categorie di criteri d'accesso individuate. Si è quindi deciso di creare un *indice di precedenza* dato dallo scarto tra la percentuale sul totale del punteggio massimo che è possibile attribuire in ciascuna delle due macro categorie.

$$\text{Delta} = \% \text{ CAT 2} - \% \text{ CAT 1}$$

Il valore dell'indice può essere compreso tra -100 e +100; il valore -100 si ha nel caso in cui tutto il punteggio relativo all'accessibilità sia costituito da criteri relativi alla categoria del disagio sociale. Il valore + 100, invece, si ha nel momento in cui tutto il punteggio è dato dai criteri relativi alla categoria conciliazione.

I punteggi massimi e minimi indicati (+100 e -100) costituiscono dei casi che difficilmente possono essere rintracciati in realtà, in quanto legati alla totale

assenza di una o dell'altra categoria di criteri. Si è quindi deciso di considerare nell'operazione di calibrazione *fully in* quell'insieme di strumenti che presentano un punteggio uguale o superiore a + 50 e *fully out* tutti i casi che presentano un punteggio uguale o inferiore a -50. Il *cross over point* è stato fissato in corrispondenza dello 0 (Tabella 5).

**Tabella 5 – Corrispondenza tra valori rilevati dall'indicatore e fuzzy score**

	Valore di riferimento	Punteggio attribuibile
Fully In	$\geq 50$	1
Mostly but not fully in	25,1 - 49,9	0,75 – 0,99
More or less in	0,1 – 25	0,51 – 0,74
Cross over	0	0,50
More or less out	-0,1 – -25	0,025 – 0,49
Mostly but not fully out	-25,1 – -49,9	0,01 -0,24
Fully Out	$\leq -50$	0

Nella Tabella 6 possiamo osservare l'orientamento dei modelli.

**Tabella 6 - Orientamento dei modelli**

Modello 1	+
Modello 2	+
Modello 3	-
Modello 4	-

#### **4.3 Dimensione 3: Fruibilità**

La terza dimensione concerne la fruibilità del servizio ovvero l'ampiezza e la flessibilità dell'orario di apertura giornaliera dei servizi di custodia.

Per quanto riguarda l'ampiezza, alcune Nazioni si distinguono per i lunghi orari di apertura effettuati dai servizi per la prima infanzia (superiori alle undici ore al giorno) (Danimarca, Svezia, Olanda e Francia); un'ampia copertura viene anche fornita in Italia, Germania Finlandia e Belgio. Solo in un numero limitato di nazioni (Austria, Portogallo e Spagna) il servizio pubblico è di durata inferiore alle otto ore che tradizionalmente connotano la giornata lavorativa (De Henau, Meulders O'Dorchai 2008). Secondo alcuni studi, esiste una relazione positiva tra sviluppo cognitivo del bambino e frequenza del servizio (Cerea 2012, Loeb Bassok Rumberger 2007). Tuttavia, altre ricerche hanno evidenziato outcome

contraddittori rispetto all'ampiezza della fascia oraria; se secondo alcuni (Loeb Bassok Rumberger 2007) all'aumentare delle ore di frequenza corrisponde un incremento della "longevità" degli effetti positivi, secondo altri un numero maggiore di ore comporta maggiori probabilità di sviluppare comportamenti aggressivi e conflittuali (Ahnert e Lamb 2003). Le indicazioni fornite da Unicef (2008) sembrano mostrare un maggiore grado di accordo con quest'ultimo orientamento, dato che un orario di permanenza lungo all'interno delle strutture di cura è considerato inadeguato per i bambini che hanno meno di 1 anno.

L'ampiezza dell'orario è in grado di condizionare anche la partecipazione femminile al mercato del lavoro; ampi orari di apertura del servizio, infatti, sono positivamente correlati con un incremento dell'occupazione lavoro (Del Boca e Vuri 2006). La partecipazione delle madri al mercato del lavoro, tuttavia, è positivamente correlata anche alla seconda componente della dimensione di analisi, ovvero la flessibilità dell'orario. Aperture dei servizi flessibili, che consentano -anche solo occasionalmente- ingressi o uscite posticipate sono necessarie all'interno di un contesto di profonda ridefinizione dei tempi di lavoro, sempre più atipici ed intermittenti, come illustrato all'interno del Capitolo 2. Da questo punto di vista, la flessibilità dell'orario è una componente della dimensione i cui impatti sono altrettanto importanti per il genitore che può usufruire del servizio che per il bambino accudito.

Rispetto a questa dimensione, i quattro modelli mostrano il seguente orientamento.

#### *Modello 1 - Approccio della condivisione e dell'equità di genere*

Questo modello sostiene una maggiore condivisione dei carichi di cura e non una defamilizzazione totale. L'attività di cura è riconosciuta anche come valenza positiva che deve essere adeguatamente condivisa per cui non sono necessari servizi di cura che sostituiscano del tutto l'impegno familiare; il modello è pertanto favorevole ad orari flessibili ma non eccessivamente estesi.

#### *Modello 2 - Approccio occupazionale*

La dimensione della fruibilità è centrale ai fini del perseguimento degli obiettivi posti dal secondo idealtipo. Un orario lungo e flessibile è importante al fine di sostenere la permanenza (anche giornaliera) delle donne nel lavoro, e diviene sempre più centrale in conseguenza del diffondersi dei contratti atipici, fenomeno che interessa in maggior misura le giovani donne.

#### *Modello 3 - Approccio della tutela dei bambini*

Obiettivo primario del terzo idealtipo è la tutela dell'interesse del minore e non il solo incentivo alla partecipazione del mercato del lavoro delle madri.

Alcuni studi, infatti, hanno mostrato che un numero elevato di ore trascorse in una struttura per l'infanzia può avere effetti negativi su bambini in tenera età; un orario di permanenza lungo è considerato da studi pedagogici inadeguato per bambini di età inferiore all'anno (Unicef 2008). Non è pertanto consigliabile la presenza di servizi atti a coprire fasce orarie molto lunghe.

*Modello 4 - Approccio del sostegno alla cura familiare*

Il quarto idealtipo si dichiara contrario ad una defamilizzazione spinta del lavoro di cura; conseguentemente orari d'apertura lunghi non sono giudicati positivamente.

*Indicatore di riferimento*

Per misurare la dimensione della fruibilità si è scelto di costruire un indice ad hoc dato dal valore congiunto di tre indicatori: numero dei giorni d'apertura, numero di ore massimo di apertura e flessibilità oraria del servizio.

Per quanto concerne il primo indicatore è stata costruita una tabella per l'attribuzione dei punteggi (Tabella 7). Il punteggio più elevato viene attribuito nei casi in cui si ha un'apertura sette giorni su sette, mentre il punteggio più basso è dato ai casi in cui il servizio è fornito per meno di quattro giorni la settimana.

Si è deciso di strutturare la scala in modo tale da valorizzare i casi in cui il servizio viene erogato anche durante il weekend o i festivi.

**Tabella 7– Indicatore Giorni di apertura**

Meno di 4 giorni la settimana	0,5 punti
4 giorni la settimana	1 punto
5 giorni la settimana (Lun/Ven)	2 punti
6 giorni la settimana	4 punti
7 giorni la settimana	5 punti
Min 0,5 – Max 5	

Per quanto concerne il secondo indicatore (Tabella 8), il punteggio più elevato si è attribuito ai casi in cui l'orario d'apertura è uguale o superiore alle 11 ore mentre il punteggio più basso è stato attribuito ai casi in cui l'orario d'apertura è inferiore alle 4 ore, tempistica in genere garantita solo da alcuni particolari tipi di servizi finalizzati alla custodia temporanea.

**Tabella 8–Indicatore “Ore di apertura”**

Meno di 4 ore	0,5 punti
4 -6 ore	1 punto
7-8 ore	2 punti
9 -10 ore	3 punti
11 ore o più	5 punti
Min 0,5 – Max 5	

Il terzo indicatore, infine, si propone di valutare la flessibilità oraria offerta dal servizio (Tabella 9). L'indicatore è stato costruito in modo da attribuire dei punti ai servizi che mostrano flessibilità o in entrata o in uscita di almeno un'ora.

**Tabella 9 – Indicatore “Flessibilità oraria”**

Flessibilità in entrata (Min 1 h)	2 Punti
Flessibilità in uscita (Min 1 h)	2 Punti
Totale modulabilità del servizio	5 Punti
Min 0 – Max 5	

Il punteggio finale da attribuire a ogni singolo servizio è dato dalla somma lineare dei punteggi attribuiti dai tre indicatori. Un servizio sarà considerato *fully in* in corrispondenza di un punteggio pari a 15 (Tabella 10); il *lower breakpoint* è fissato a 1 mentre il *cross over point* corrisponde a 6, punteggio che corrisponde ad un servizio “standard” che garantisce una copertura per otto ore al giorno, nei giorni lavorativi e con un minimo di flessibilità o in entrata o in uscita.

**Tabella 10– Corrispondenza tra valori rilevati dall'indicatore e fuzzy score**

	Valore di riferimento	Punteggio attribuibile
Fully In	15	1
Mostly but not fully in	10,5 -14,5	0,75 – 0,99
More or less in	6,5 – 10	0,51 – 0,74
Cross over	6	0,50
More or less out	3,5 - 5,5	0,025 – 0,49
Mostly but not fully out	1,5 -3	0,01 -0,24
Fully Out	1	0

All'interno della Tabella 11 sono sintetizzati gli orientamenti dei modelli.

**Tabella 11– Orientamento dei modelli**

Modello 1	-
Modello 2	+
Modello 3	-
Modello 4	-

#### **4.4 Dimensione 4: Qualità**

La dimensione della qualità è una dimensione composita e include diversi aspetti relativi ai servizi educativi: l'attenzione può essere focalizzata sulle figure degli educatori oppure sul rapporto tra bambini e personale educativo, sulle attività svolte e sull'approccio pedagogico adottato, sulla presenza di standard di servizio minimi, etc. Da questo ne discende che anche gli indicatori adottati sono stati vari: si va dal livello di istruzione e specializzazione degli educatori al loro grado di turn-over e al salario percepito, dall'ampiezza delle classi al rapporto numerico docente-bambini.

Alcuni studi (Unicef 2008) sostengono che l'elemento chiave ai fini della determinazione della qualità della cura per la prima infanzia consista nella capacità dell'educatore di instaurare una buona relazione con i bambini e di ricreare un ambiente per loro sicuro e stimolante. Si tratta di una dimensione difficile da misurare ma che può essere ricostruita attraverso l'analisi di altri parametri inerenti alla preparazione degli educatori e alla dimensione della classe. Si ritiene che educatori con alti livelli di educazione e con specializzazioni ad hoc forniscano un'interazione più stimolante e di supporto per i bambini (Unicef 2008). Inoltre, la tenera età dei bambini coinvolti rende necessario un rapporto stretto con l'educatore, per cui determinante è il rapporto tra numero di insegnanti e di bambini (Fortunati, Moretti e Zelano 2011). Diversi studi, infatti mostrano come bambini molto piccoli non siano pronti per attività di gruppo ma che l'interazione all'interno di insiemi composti da pochi soggetti possa essere molto più stimolante, anche fino ai quattro o cinque anni (Unicef 2008).

I servizi per la prima infanzia, se di un adeguato livello qualitativo, sono strumenti efficaci nello stimolare capacità e talenti indipendentemente dal background familiare, spianando così la strada della mobilità sociale (Esping-Andersen 2003). L'impatto positivo dei servizi qualitativamente adeguati è stato studiato sia a livello micro, ovvero in relazione ai percorsi di sviluppo dei singoli bambini, sia a livello macro, in riferimento al sistema economico nel suo complesso.

Per quanto concerne il primo filone di ricerca, la frequenza di un asilo nido di buona qualità ha effetti positivi su capacità cognitive, non cognitive e comportamentali. A livello italiano si segnalano in particolare due ricerche (Del

Boca e Pasqua 2010, Brilli, Del Boca e Pronzato 2011) che hanno evidenziato l'effetto positivo dei servizi per l'infanzia sulle performance scolastiche nel breve e nel medio periodo.

Anche l'OCSE ha mostrato grande interesse nei confronti del childcare proponendo dal 2001 una serie di report aventi come tema i servizi per la prima infanzia; l'importanza del childcare costituisce un tema centrale di questi volumi, i quali evidenziamo come i bambini che usufruiscono di questo tipo di servizi hanno sviluppato migliori capacità cognitive, una stima più alta e migliore abilità sociale.

Per quanto concerne, invece, le indagini a livello macro è stato mostrato che la creazione di buoni servizi ha forti ritorni in termini di maggiore occupazione, crescita economica e minori spese sociali (Ferrera, 2008).

Gli orientamenti dei modelli in relazione alla dimensione della qualità sono i seguenti.

#### *Modello 1 - Approccio della condivisione e dell'equità di genere*

Questo paradigma non pone come centrale la questione della qualità dei servizi; tuttavia un'alta qualità (in termini di standard minimi richiesti) può essere interpretata come un segno dell'impegno pubblico a supporto istituzionale dei genitori e quindi come un incentivo al lavoro delle madri (Szelewa e Polakowski 2008).

#### *Modello 2 – Approccio occupazionale*

La dimensione qualitativa del servizio, pur non costituendo uno dei maggiori punti di interesse del modello, può intercettarne gli assunti valoriali da due punti di vista. In primo luogo, servizi di buona qualità possono avere una ripercussione positiva sul lavoro delle donne favorendone la permanenza sul mercato del lavoro. In secondo luogo, nel momento in cui i servizi di cura risultano essere a forte appannaggio femminile, riproducendo quindi di fatto una visione tradizionale dei compiti di genere, la richiesta di una qualificazione bassa può rimandare ad un problema di segregazione lavorativa verticale e orizzontale. Le donne risulterebbero indotte ancora una volta a lavorare in settori tradizionalmente ad appannaggio femminile ricoprendo ruoli a bassa qualificazione e a bassa remunerazione. E' pertanto importante che i servizi presentino alti standard qualitativi anche in funzione delle ripercussioni che possono avere sull'occupazione femminile.

### *Modello 3 - Approccio della tutela dei bambini*

Una scarsa qualità dei servizi per la prima infanzia potrebbe determinarne ricadute negative e minarne alla base il potenziale emancipatorio per i bambini provenienti dalle classi più svantaggiate.

### *Modello 4 - Approccio del sostegno alla cura familiare*

Il quarto modello non costituisce un idealtipo avverso alla qualità in senso assoluto ma non gradisce una regolamentazione troppo stringente. Standard qualitativi troppo elevati, infatti, potrebbero costituire un ostacolo alla diffusione ed alla sopravvivenza di unità d'offerta piccole o di natura familiare, che il quarto idealtipo identifica come forma di servizio di cura privilegiata.

### *Indicatore di riferimento*

Sulla base degli elementi emersi dall'analisi della letteratura, questa dimensione analitica utilizzerà due indicatori principali:

- il rapporto tra numero di insegnanti e bambini;
- il livello di istruzione richiesto agli operatori.

Per quanto concerne il primo indicatore, si prenderà in considerazione il valore massimo consentito per legge del numero di bambini per educatore. In quasi tutti i Paesi europei, infatti, il settore della cura all'infanzia è regolato a livello pubblico e sono posti, quindi, parametri da soddisfare atti a garantire la presenza di standard qualitativi minimi; le autorità locali possono intervenire al fine di inasprire i parametri settati a livello nazionale o regionale.

Il punteggio più elevato viene assegnato in corrispondenza di un rapporto 1:5 (o inferiore) mentre il punteggio più basso è assegnato quando è presente un rapporto 1:12 (o superiore), valore sconsigliabile da superare secondo le raccomandazioni dell'Unione Europea (Szelewa e Polakowski 2008) (Tabella 12).

**Tabella 12 – Indicatore “Ratio operatore/bambini”**

1:12 o superiore	1 punto
1:11	2 punti
1:10	3 punti
1:9	4 punti
1:8	5 punti
1:7	6 punti
1:6	7 punti
1:5 o inferiore	8 punti
Min 1 – Max 8	

Per quanto concerne il secondo indicatore, si è voluto procedere creando un indice ad hoc per la misurazione del titolo di studio minimo necessario per legge ai fini dell'esercizio della professione richiesta nelle strutture analizzate. I punteggi attribuiti ai vari gradi di istruzione sono riportati in Tabella 13.

Ricordiamo tuttavia che anche la formazione rivolta agli insegnanti svolta nel corso dell'esercizio della professione può avere un impatto importante sulla professionalità di questi. Le strutture pubbliche italiane, ad esempio, vedono gli insegnanti impegnati in un minimo di 200 ore annue di gestione sociale, di cui 70/80 ore dedicate alla formazione. Le strutture accreditate gestite dalle cooperative prevedono per bando 60/70 ore. I privati sono liberi di gestire la formazione come preferiscono dato un obbligo di 20 ore per legge.

**Tabella 13 –Indicatore “Titolo di studio”**

Corso formazione di durata inferiore ai due anni	1 punto
Corso di formazione di durata biennale o superiore	2 punti
Diploma	3 punti
Diploma in materia pedagogica o affine	4 punti
Laurea	5 punti
Laurea in materia pedagogica o affine	6 punti
Min 1 - Max 6	

I punteggi ottenuti in entrambi gli indicatori saranno poi sommati al fine di ottenere un indice di qualità complessiva del servizio. Un servizio sarà considerato *fully in* nel momento in cui farà registrare un punteggio pari a 14 e *fully out* in corrispondenza di un indice pari a 2. Il *cross over point* è fissato a 8.

**Tabella 14 – Calibrazione dell'indice**

	Valore di riferimento	Punteggio attribuibile
Fully In	14	1
Mostly but not fully in	12-13	0,75 – 0,99
More or less in	9-11	0,51 – 0,74
Cross over	8	0,50
More or less out	5-7	0,25 – 0,49
Mostly but not fully out	3-4	0,01 -0,24
Fully Out	2	0

All'interno della Tabella 15 sono riportati gli orientamenti dei modelli.

**Tabella 15 - Schema riassuntivo delle declinazioni idealtipiche**

Modello 1	+
Modello 2	+
Modello 3	+
Modello 4	-

Le quattro dimensioni analizzate danno luogo a 16 possibili combinazioni; di queste, quattro ne sono state identificate in sede teorica come rilevanti. La Tabella 16 illustra le combinazioni di interesse teorico, derivanti dalla declinazione degli idealtipi.

**Tabella 16 – Truth Table**

	<b>Disponibilità</b>	<b>Accessibilità</b>	<b>Fruibilità</b>	<b>Qualità</b>
Modello 1	+	+	-	+
Modello 2	+	+	+	+
Modello 3	+	-	-	+
Modello 4	-	-	-	-

## 5. Principali evidenze dell'analisi

All'interno dei due contesti analizzati i servizi per la cura all'infanzia, come abbiamo potuto osservare, tendono a differenziarsi abbastanza per tipologia; nidi e *micronidi* rappresentano delle strutture presenti in entrambe le città; i *nidi famiglia*, invece, possono essere assimilati per caratteristiche generali e diffusione alle *crèche parentale*, anche se vi è qualche elemento significativo di scarto.

Le *assistante maternelle* costituiscono l'elemento che segna la vera differenza fra il contesto milanese e quello lionese; queste, infatti, costituiscono un servizio di cura individuale regolamentata laddove nel contesto milanese (e più italiano in generale) tali servizi sono poco diffusi e del tutto non regolamentati.

Andremo a fornire una visione d'insieme della regolazione degli strumenti così come è emersa dall'analisi delle dimensioni chiave individuate in sede teorica, al fine di evidenziare se vi sono e quali sono le differenze anche da questo punto di vista. I punteggi attribuibili ad ogni strumento sono riportati all'interno della Tabella 17.

Tabella 17 – Punteggi fuzzy per strumenti e dimensioni

	Disponibilità	Accessibilità	Fruibilità	Qualità
Nido e sezioni primavera	0,92	0,52	0,68	0,74
Centro per la prima infanzia	0,02	NV	0,74	0,49
Micronido	0,07	0,52	0,68	0,50
Nido famiglia	0	NV	0,90	0,59
Crèche Collettive	0,61	0,83	0,80	0,67
Microcrèche	0	0,83	0,80	0,67
Crèche parentale	0,02	NV	0,80	0,49
Assistente maternelle	0,86	NV	0,99	0,59

### *Disponibilità*

A livello nazionale complessivo, per l'anno scolastico 2011 l'offerta di servizi pubblici e privati per la prima infanzia copre in Italia circa il 26,0% della domanda potenziale (Eurostat 2012). La variabilità regionale è molto elevata, sia per quanto riguarda i tassi di copertura sia per la capacità di spesa: le performance peggiori sono fatte registrare dalla Calabria e dalla Campania mentre i livelli più elevati di copertura sono presenti in Emilia Romagna e Umbria. I dati evidenziano un trend che nel corso degli anni tende ad accentuare le differenze tra regioni del

nord e del sud Italia, non lasciando intravedere alcun segnale di convergenza (Istat 2013).

Per quanto concerne l'analisi vera e propria degli strumenti milanesi, i punteggi attribuiti sono stati basati sui dati ricavati dall'elenco di strutture accreditate presenti a Milano fornito da Regione Lombardia<sup>6</sup> e aggiornate al dicembre 2012. Sul territorio di Milano risultano presenti 458 strutture, di cui 352 *asili nido*, 13 *centri per la prima infanzia*, 63 *micronidi* e 30 *nidi famiglia*.

Il totale dei posti offerti a livello teorico è di 14.760 (Tabella 18).

**Tabella 18 – Numero di posti disponibili a Milano**

<b>Servizio</b>	<b>Posti disponibili</b>	<b>% di copertura</b>
<b>Asili nido</b>	<b>12.959</b>	<b>38,6%</b>
di cui: <i>posti pubblici presso nidi comunali a gestione diretta</i>	6.039	18%
di cui: <i>posti pubblici acquistati presso nidi privati</i>	2.473	7,4%
di cui: <i>posti privati</i>	4.447	13,2%
<b>Sezioni primavera</b>	<b>751</b>	<b>2,2%</b>
<b>Centri per la prima infanzia</b>	<b>294</b>	<b>0,9%</b>
di cui: <i>posti pubblici</i>	58	0,2%
di cui: <i>posti privati</i>	236	0,7%
<b>Micronidi</b>	<b>606</b>	<b>1,8%</b>
di cui: <i>posti pubblici</i>	179	0,5%
di cui: <i>posti privati</i>	427	1,3%
<b>Nidi famiglia</b>	<b>150</b>	<b>0,4%</b>

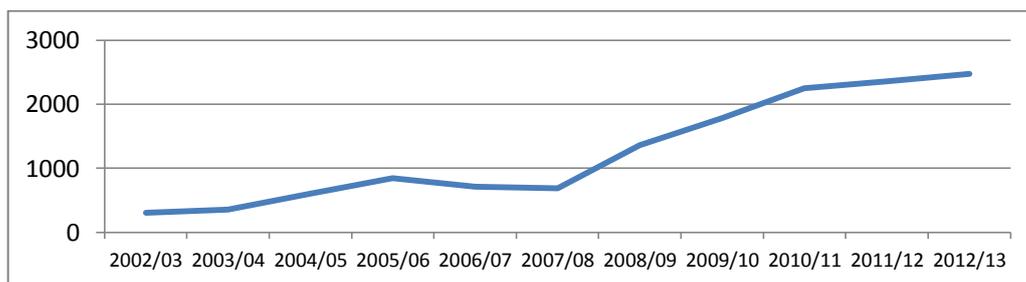
Fonte: elaborazioni proprie su dati Regione Lombardia e Comune di Milano

La popolazione milanese in età compresa tra gli zero e i due anni ammonta a gennaio 2012 a 33.588 bambini; il tasso di copertura che se ne ricava, dunque, per l'area urbana è del 43,9%. Se si considerano, tuttavia, solo le strutture pubbliche il valore è pari al 28,3%. Il punteggio è decisamente più elevato rispetto alla media nazionale (copertura del 13,5% della domanda potenziale, di cui l'11,8% dagli *asili nido* e l'1,6% dei servizi integrativi) ma anche rispetto alla media regionale, che secondo Istat si assesta intorno al 17,1% (Istat 2013). Tale evidenza, tuttavia, non deve stupire dato che Milano è risultata essere in passato secondo varie ricerche (Cittadinanzattiva 2011 e 2012) la città con la migliore copertura in Italia. Andiamo ora a leggere il tasso di copertura per tipo di strumento.

<sup>6</sup> [www.famiglia.regione.lombardia.it](http://www.famiglia.regione.lombardia.it)

La prima evidenza che emerge dall'analisi del contesto milanese è la forte asimmetria presente fra i diversi strumenti. *Nidi di infanzia e sezioni primavera* costituiscono i tipi di servizio maggiormente accessibili e riescono a garantire da soli oltre il 40% della copertura della domanda potenziale milanese (38,6% gli *asili nido* e 2,2% le *sezioni primavera*) (Tabella 18). I posti offerti dagli *asili nido* sono per la maggior parte pubblici, di cui più di un quarto disponibili presso strutture private. Dalla Figura 29 è possibile evincere che il numero di posti acquistati negli ultimi anni ha subito un incremento esponenziale a partire dall'anno scolastico 2007/2008.

**Figura 29 - Numero di posti acquistati dal Comune di Milano presso strutture private**



Fonte: elaborazioni proprie su dati Comune di Milano

I *micronidi* costituiscono le forme di cura al secondo posto quanto a capacità di copertura, anche se la distanza che li separa dai nidi è importante; i *micronidi* sono in grado di coprire poco più dell'1,8% della domanda. Complessivamente, per questo tipo di servizio i nidi privati offrono un numero maggiore di posti rispetto ai nidi pubblici.

Ancora più residuali sono i restanti due tipi di servizi. *Centri per la prima infanzia* e *nidi famiglia*, infatti, giungono a soddisfare rispettivamente solo lo 0,9% e lo 0,4% del fabbisogno della città. I *centri per la prima infanzia* costituiscono delle strutture poco presenti complessivamente sul territorio milanese; esistono infatti solo tredici centri di cui due pubblici; i *nidi famiglia* costituiscono, invece, una forma di servizio di cura introdotta nell'ultimo decennio da Regione Lombardia a gestione esclusivamente privata. Il carattere di residualità di tale forma di custodia risulterà ulteriormente accentuato dal fatto che a partire dall'anno 2012 il Comune ha deciso di non concedere più la possibilità di accreditamento a questo tipo di servizio.

Complessivamente, è possibile affermare che i servizi integrativi, dopo un periodo di crescita che ha fatto registrare il proprio picco tra il 2009 e il 2011 anche a livello nazionale, hanno mostrato un decremento piuttosto deciso nell'ultimo anno. È necessario osservare che il Patto di Stabilità Interno, unitamente alla crisi

economica e alla riduzione dei trasferimenti statali destinati alle politiche sociali hanno fortemente condizionato la capacità di spesa dei Comuni.

La fotografia che emerge da questi dati, dunque, è quella di un contesto fortemente spostato sui servizi più tradizionali, che vede i servizi integrativi come residuali. Il quadro delineatosi, d'altro canto, pur facendo registrare percentuali significativamente più elevate è del tutto in linea con la tendenza nazionale sopra descritta, che vede gli *asili nido* ricoprire il ruolo più importante nell'insieme dei servizi di cura della prima infanzia.

La Francia costituisce una delle nazioni che a livello europeo ha prestato un'attenzione particolare alla questione della prima infanzia ed è tra le prime a livello europeo in quanto a capacità di copertura. Secondo il Drees (2012) la capacità di accoglienza teorica offerta dall'insieme delle strutture pubbliche e private a livello nazionale può giungere a sfiorare il 50% (48,7% nel 2010). Diverso, tuttavia, è il peso ricoperto dai vari tipi di servizi; il numero maggiore di posti offerti proviene dalle *assistante maternelle* (circa il 27%) seguito dalle strutture di accoglienza collettiva pubbliche e private (14,7%) e dalla cura a domicilio (1,9%). Il ricorso alle *assistante maternelle* frequentemente è dettato dalla limitata disponibilità dei posti offerti dalle strutture di cura collettive pubbliche. Una percentuale minoritaria di genitori (5,1%) decide infine di pre-inscrivere i bambini alla scuola materna.

La Francia costituisce un territorio segnato da differenze territoriali meno marcate rispetto all'Italia in quanto a disponibilità di servizi di cura in termini generali; ciò che emerge, è piuttosto una diversa forza dei tipi d'accoglienza nelle varie aree. Le *assistante maternelle* costituiscono una forma di cura privilegiata nell'area nord-ovest del Paese mentre servizi di accoglienza collettivi sono più diffusi nell'area intorno a Parigi e nel sud-est, ripartizione a cui Lione appartiene (Observatoire de la petite enfance 2013).

La popolazione lionese in età compresa tra gli zero e i due anni è pari a 18.522 bambini (Insee 2012) e l'insieme dei posti offerti a livello teorico è di 11.013, per un tasso di copertura teorico del 59,5%. Il dato è quindi superiore di circa 10 punti alla media riscontrata a livello nazionale.

I dati che andremo a presentare sono stati ricavati da nostre elaborazioni sulla base delle informazioni fornite dagli *Annuaire lieux et équipements* del Comune di Lione aggiornati a gennaio 2013 (Tabella 19).

**Tabella 19– Numero di posti disponibili a Lione**

<b>Servizio</b>	<b>Posti disponibili</b>	<b>% di copertura</b>
<b>Crèche</b>	<b>4.032</b>	<b>21,7%</b>
di cui: <i>comunali</i>	<i>1.731</i>	<i>9,3%</i>
di cui: <i>privati</i>	<i>2.301</i>	<i>12,4%</i>
<b>Microcrèche</b>	<b>50</b>	<b>0,3%</b>
<b>Crèche parentale</b>	<b>143</b>	<b>0,8%</b>
<b>Assistente materne</b>	<b>6.788</b>	<b>36,7%</b>
di cui: <i>indipendenti</i>	<i>6.568</i>	<i>35,5%</i>
di cui: <i>associate in crèche familiare</i>	<i>220</i>	<i>1,2%</i>
di cui: <i>acquistati dal Comune</i>	<i>2.393</i>	<i>21,7%</i>

Il maggior tasso di copertura della domanda potenziale è garantito a Lione dalle 1642 *assistante materne* le quali, potendo ospitare fino a un massimo di quattro bambini, offrono una accoglienza potenziale di 6568 posti. A queste vanno ad aggiungersi le *assistante materne* organizzate in *crèche familiare*; la percentuale di soddisfacimento della domanda teorica risulta quindi pari al 36,7%; non si deve, tuttavia, pensare che costituisca una forma di cura esclusivamente privata in quanto il Comune ha acquistato alcuni posti da rendere disponibili per la popolazione a prezzi agevolati.

In secondo luogo vi sono le *crèche collective*, che soddisfano il 21,7% della domanda teorica; tali strutture sono perlopiù private, anche se tale predominanza non è particolarmente accentuata (43% contro 57%). Tali strutture risultano frequentemente organizzate in servizi multiaccoglienza, che organizzano al loro interno anche altri tipi di attività di cura.

*Crèche parentale* e *microcrèche* costituiscono, infine, i tipi di servizi di cura meno efficaci dal punto di vista della numerosità dei posti offerti. Queste strutture non contribuiscono in maniera significativa al soddisfacimento delle necessità di cura della popolazione, soddisfacendo in entrambi i casi meno dell'1% della domanda teorica.

A livello complessivo, quindi, per Lione non è possibile individuare un unico tipo di servizio a carattere fortemente prevalente quanto piuttosto buone percentuali di copertura sono fatte registrare da due servizi che si differenziano fortemente per tipo di custodia offerto; le *assistante materne*, infatti, costituiscono una forma di cura individuale mentre le *crèche collective* rappresentano una forma di cura collettiva.

Poste al confronto dal punto di vista della dimensione della disponibilità, Milano e Lione fanno registrare valori molto diversi. In primo luogo vi è uno scarto di quasi

dieci punti rispetto al valore complessivo di soddisfacimento della domanda teorica di posti; tale differenza è comunque ampiamente inferiore rispetto alla differenza fatta registrare a livello nazionale tra Italia e Francia, costituendo Milano -come si è detto- uno dei contesti più progrediti da questo punto di vista. Mentre Milano è connotata da un unico tipo di servizio “forte”, per Lione è possibile individuare due tipi di servizi molto differenti tra di loro che offrono percentuali di copertura superiori al 20%. È possibile quindi affermare che a Lione è garantita una maggiore possibilità di scelta, dettata anche dal fatto che i due tipi di servizi considerati differiscono proprio per natura del servizio di custodia (individuale o collettiva). I servizi integrativi per entrambe le città sembrano svolgere un ruolo ancora residuale, non essendo in grado di fornire un numero di posti in grado di incidere in modo significativo sulla domanda complessiva.

I servizi pubblici a Milano offrono ancora una quota importante del numero di posti complessivamente disponibili, anche se a fronte di una diminuzione dei posti provenienti da strutture a gestione diretta e di un incremento crescente dei posti a gestione privata acquisiti dal pubblico.

A Lione, invece, le strutture pubbliche offrono solo un numero molto limitato di posti; è necessario, tuttavia ricordare che è in vigore un complesso sistema di trasferimenti monetari volti a finanziare l'acquisto di servizi privati da parte dei genitori (si veda tal proposito il Capitolo 5).

### *Accessibilità*

Per quanto riguarda la dimensione dell'accessibilità, per entrambe le città si sono analizzate le griglie che determinano il punteggio di ammissione alle strutture pubbliche. Le strutture private non sono state oggetto di analisi in quanto, come osservato in precedenza, l'accesso a queste è vincolato a criteri di tempistica o di disponibilità economica.

In Italia ogni Comune è libero di istituire dei propri criteri di accesso. Al fine del calcolo del punteggio da attribuire ai *nidi e sezioni primavera* e ai *micronidi* milanesi, sono stati letti ed interpretati i criteri fissati dal Comune di Milano<sup>7</sup> all'interno dell'apposita griglia. Sulla base delle categorie individuate precedentemente in sede teorica e presentate nell'introduzione alla dimensione, si è proceduto con un'operazione di classificazione che ha condotto alle seguenti evidenze: i criteri afferenti alla dimensione della disabilità, analogamente a quanto registrato nel resto del contesto nazionale, hanno un peso relativo del 39,2%. I criteri afferenti al gruppo *composizione del nucleo familiare e carichi di cura* determinano un punteggio massimo pari al 36,3% di tutti i punti disponibili, collocandosi al secondo posto. Al terzo posto vi è la categoria *condizione*

---

<sup>7</sup> Si veda tal proposito l'Allegato al capitolo (Allegato B).

*occupazionale familiare* (16,2%) seguito, all'ultimo posto, dalla categoria *condizione di disagio* (8,2%).

Ricordiamo che il punteggio dell'indicatore individuato in fase di operativizzazione è pari alla differenza tra i valori percentuali appartenenti alle categorie *disabilità* e *condizioni di disagio* e alle categorie *condizione occupazionale familiare* e *composizione del nucleo familiare*. L'esito di questa operazione ha portato a concludere che a Milano i criteri di accesso sono regolati in modo tale da favorire in misura leggermente prioritaria il secondo gruppo, che è orientato alla facilitazione della conciliazione famiglia-lavoro. La grande prossimità del punteggio *fuzzy* al *cross over point*, tuttavia, impone una particolare cautela nell'interpretazione del risultato.

Per quanto concerne i *centri per la prima infanzia*, non è stato possibile individuare criteri di accesso puntuali come quelli sopra illustrati. L'unica limitazione forte imposta dal Comune è che l'accesso sia riservato a coloro che non frequentano *nidi* o *sezioni primavera*.

Analogamente a quanto fatto per i servizi milanesi, anche per il caso di Lione si è proceduto con il ricondurre alle categorie individuate i criteri presenti nella griglia della Ville de Lyon<sup>8</sup>. In via preliminare, tuttavia, è opportuno segnalare che sono stati esclusi dal calcolo alcuni criteri: si tratta dell'insieme di parametri che attribuiscono punteggio sulla base della prossimità geografica e sulla base della coerenza tra servizi richiesti dalle famiglie e servizi effettivamente disponibili sul territorio, i quali complessivamente determinavano il 35,7% dei punti lionesi.

Il tipo di categoria più importante per punteggio attribuito è la *composizione del nucleo familiare e carichi di cura*, per un peso pari al 55,6%<sup>9</sup>; questa categoria fa segnare una certa distanza rispetto agli altri gruppi. Al secondo posto troviamo la categoria *condizione di disagio*, mentre infine, ad ex aequo, vi sono *disabilità* e *condizione occupazionale familiare*.

Il punteggio finale del nostro indicatore evidenzia un orientamento complessivamente più favorevole rispetto alla tutela delle necessità di conciliazione e dei carichi di cura, all'interno del quale il ruolo più importante è giocato dalle responsabilità familiari piuttosto che dalla partecipazione al mercato del lavoro.

In conclusione, in entrambi i casi i Comuni sembrano prediligere criteri che valorizzano in termini di punteggio l'impegno professionale dei genitori ed il carico di cura familiare legato alla presenza di bambini piccoli. Se nel caso di Milano il baricentro risulta spostato di poco nella direzione di questo insieme di criteri, per Lione la preferenza è più netta. Inoltre, è interessante anche il

---

<sup>8</sup> Si veda tal proposito l'Allegato al capitolo (Allegato B).

<sup>9</sup> Il calcolo è stato effettuato sulla base del numero di punti rimanenti in seguito all'esclusione dei primi due criteri presentati.

differente equilibrio tra le categorie che determina tale configurazione. In entrambi i casi, la categoria *composizione nucleo familiare e carichi di cura* ha un peso maggiore rispetto a *condizione occupazionale familiare*; tuttavia, nel caso milanese, la prima non costituisce, al contrario di Lione, la categoria più importante ma è seconda a quella relativa alla condizione di disagio, in linea con quanto accade nel resto del contesto nazionale italiano.

### *Fruibilità*

La terza dimensione concerne l'ampiezza e la flessibilità dell'orario di apertura giornaliera dei servizi di custodia. I due aspetti sono prima stati valutati separatamente e, successivamente, è stato costruito un indice in grado di rendere conto in modo sintetico dei valori fatti registrare.

Per quanto concerne Milano, i dati relativi alla fruibilità dei servizi sono stati tratti dalla normativa che regola a livello regionale i servizi sia in termini di standard minimi (DGR 20588/2005) che di requisiti per l'accreditamento (DGR 20943/2005); queste informazioni sono poi state integrate con le circolari emanate dal Comune di Milano per gli anni scolastici 2011/2012 e 2012/2013. Il ruolo della Regione, dunque, per quanto concerne la dimensione della fruibilità, è stato determinante nel plasmare i confini all'interno dei quali è stata poi esercitata l'azione dei singoli Comuni. In questo caso, l'azione delle autorità locali emerge in modo netto quando si osserva la regolazione dei servizi pubblici; la regolazione dei servizi privati è invece lasciata ai parametri stabiliti a livello regionale.

Osservando i punteggi, è possibile notare che i servizi milanesi mostrano complessivamente una buona fruibilità. Al primo posto troviamo i *nidi famiglia*; questi costituiscono un tipo di servizio che per normativa regionale è quasi completamente deregolamentato e diviene quindi difficile misurarne in modo puntuale le caratteristiche in quanto a fruibilità, dato che sono lasciate all'iniziativa del gestore privato. È possibile affermare, tuttavia, che questo tipo di (non) regolazione del servizio lascia ampissima possibilità di flessibilità sia nell'orario d'apertura che in quello di ingresso e di uscita. Il punteggio attribuito, pertanto, costituisce un valore determinato sulla base delle evidenze emerse dall'analisi di alcuni *nidi famiglia* presenti a Milano.

Il secondo tipo di servizio per fruibilità sono i *centri per la prima infanzia*, il cui punto di forza risiede non tanto nell'estensione dell'orario d'apertura quanto nell'elevata flessibilità degli orari di ingresso e di uscita. Infine, ad ex aequo e a breve distanza dai *centri per la prima infanzia*, troviamo *nidi e sezioni primavera* e *micronidi*, che presentano la medesima regolazione; le giornate garantite sono cinque la settimana ma l'orario è piuttosto esteso (fino a 10,5 ore al giorno) ed è possibile concordare entrate anticipate e uscite posticipate.

Per quanto concerne la realtà lionese, le informazioni relative ai giorni ed agli orari di apertura sono state tratte da circolari e regolamenti della Caf, del dipartimento Rhone-Alpes e del Comune di Lione<sup>10</sup>.

In primo luogo, i punteggi osservabili sono molto elevati e superiori a quelli di Milano. *Crèche parentale* e *assistante maternelle* presentano dei livelli di deregolamentazione piuttosto alti per quanto riguarda gli orari di apertura. Nel caso delle *assistante maternelle*, i genitori costituiscono i datori di lavoro e possono concordare con le professioniste orari e giorni di lavoro, includendovi anche la notte o le festività. La regolamentazione favorisce, quindi, una totale flessibilità dei servizi che è stata confermata anche da alcuni report nazionali finalizzati al monitoraggio del fenomeno. Il punteggio fuzzy attribuito è quindi pari a 0,99.

Nel caso delle *crèche parentale* i genitori sono direttamente coinvolti nell'erogazione del servizio e quindi possono modulare gli orari secondo le proprie esigenze; tuttavia, fonti amministrative<sup>11</sup> evidenziano come mediamente questo tipo di servizio mostri lo stesso orario di funzionamento di una normale *crèche collective*. Per tale motivo, si è deciso di procedere attribuendo il medesimo punteggio (punteggio *fuzzy* 0,80).

*Crèche* e *microcrèche* presentano come nel caso italiano la medesima regolazione; l'apertura è di cinque giorni a settimana ma l'orario giornaliero è molto ampio (11 ore). E' garantita, inoltre, una buona flessibilità oraria in entrata ed uscita, oltre che la possibilità di ricorrere a formule di utilizzo anche parziale del servizio.

Complessivamente, in entrambe le città sono presenti servizi che mostrano un buon livello di fruibilità. I servizi collettivi non fanno registrare variabilità quanto a giorni di apertura, che normalmente rimangono legati al tradizionale lunedì-venerdì; le ore di apertura, invece, in genere non scendono sotto le nove ore ed i nidi pubblici di Milano arrivano ad offrire una copertura che li porta ad essere il servizio milanese maggiormente in linea con quelli francesi. In entrambe le città, infine, è garantita una certa flessibilità nel ricorso ai servizi, anche se più accentuata a Lione.

I servizi di cura individuale, come già detto, non ricoprono un ruolo di rilievo a Milano mentre invece sono molto importanti a Lione. Le *assistante*, avendo come datore di lavoro direttamente i genitori dei bambini, possono offrire un servizio disponibile in qualunque momento della giornata e potenzialmente estendibile anche ai weekend e alle festività. Il servizio garantito quindi dall'*assistante* offre la massima flessibilità e fruibilità. Il servizio milanese che più si avvicina per ampiezza, flessibilità e deregolamentazione alle *assistante* (pur costituendo un servizio di cura collettiva) sono i *nidi famiglia*.

---

<sup>10</sup> [www.caf.fr](http://www.caf.fr), [www.rhonealpes.fr](http://www.rhonealpes.fr), [www.lyon.fr](http://www.lyon.fr)

<sup>11</sup> [www.caf.fr](http://www.caf.fr), [www.rhonealpes.fr](http://www.rhonealpes.fr), [www.lyon.fr](http://www.lyon.fr)

### *Qualità*

Per quanto concerne, infine, la dimensione della qualità a livello milanese è possibile osservare delle dinamiche del tutto analoghe a quelle osservate in relazione alla dimensione della fruibilità. Gli standard minimi ed i requisiti per l'accreditamento sono fissati a livello regionale mentre il Comune ha inasprito alcuni dei requisiti richiesti all'interno delle strutture pubbliche.

Milano presenta dal punto di vista della qualità punteggi piuttosto elevati.

Il servizio che mostra criteri più severi e restrittivi è il *nido*, che richiede un rapporto tra numero di insegnanti e bambini compreso tra 1:5 e 1:7 e un discreto livello di qualificazione degli insegnanti. I *micronidi*, che in genere presentano una regolazione del tutto analoga a quella dei normali *nidi*, in questo caso si differenziano per il rapporto tra numero di insegnanti e bambini, che si eleva a 1:10 e quindi determina una forte riduzione della qualità complessiva. Considerazioni analoghe possono essere sviluppate per quanto riguarda i *centri per la prima infanzia*, il cui punteggio è spinto verso il basso dal rapporto insegnante/bambino (1:9).

I *nidi famiglia* presentano per legge un rapporto tra insegnante e bambino pari a 1:5 ma prevedono dei requisiti molto bassi per quanto riguarda la qualifica. Tale elemento è facilmente comprensibile se si considera che questo tipo di servizio nasce per essere erogato direttamente dai genitori, i quali dunque sono tenuti solamente a seguire un breve corso di formazione.

A Lione è possibile osservare punteggi mediamente più elevati rispetto a Milano, anche se questa mantiene il primato per quanto riguarda il valore massimo fatto registrare in relazione alla dimensione qualità (*nidi*).

Le informazioni relative agli standard qualitativi minimi sono state tratte da circolari e regolamenti della Caf, del dipartimento Rhone-Alpes e del Comune di Lione. I valori più elevati sono attribuiti alle *crèche collective* e alle *microcrèche*; mentre le prime prevedono un numero maggiore di bambini ma qualifiche più elevate per gli insegnanti, le seconde mostrano criteri più restrittivi sul numero di bambini ma prevedono per gli operatori solo una certificazione professionale e qualche anno di esperienza pregressa.

Le *assistante maternelle* riescono a garantire un'ottima proporzione insegnante-bambino ma risultano particolarmente carenti dal punto di vista della qualifica. Ai fini dell'esercizio della professione, infatti, è richiesta solo la frequenza ad un corso di 120 ore. Questo aspetto è stato letto da alcuni studiosi come un rinforzo dei tradizionali ruoli sociali di genere: le donne - che costituiscono la quasi totalità delle *assistante* - mantengono così un presidio sull'attività di cura che non viene pienamente professionalizzata; si dà per scontato che la capacità di cura sia un

sapere in qualche modo innato femminile e che quindi non richiede particolare formazione (De Henau, Meulders, O' Dorchai 2008, Fagnani 2001).

Tuttavia, il tipo di servizio che offre minori garanzie in termini di qualità all'interno di Lione è la *crèche parentale*. In primo luogo, il rapporto operatore/bambino è piuttosto elevato (1:10). Inoltre, la normativa prevede non tanto che i genitori stessi siano in possesso di una qualifica specifica ai fini dell'esercizio quanto piuttosto che lavorino sotto la supervisione di uno specialista in possesso di un diploma in materia specifica per la cura della prima infanzia. Si è considerato pertanto, ai fini del calcolo del punteggio, il livello di qualificazione richiesto per lo specialista.

Concludendo, osserviamo che complessivamente gli standard più elevati sono riscontrabili tra i servizi lionesi, anche se il “picco” qualitativo più elevato è fatto registrare dai *nidi* e dalle *sezioni primavera* milanesi.

Per quanto riguarda Milano, il parametro che più varia è il rapporto tra numero di operatori e bambini in quanto spesso il livello di qualifica minimo è fissato a livello nazionale; fanno eccezione i *nidi famiglia* che costituiscono dei servizi ampiamente deregolamentati e, come si è detto, concepiti per essere gestiti direttamente dai genitori. Per quanto riguarda Lione, invece, tra i vari servizi varia sia il rapporto insegnante/bambini che il livello di qualifica richiesto; l'elemento vincente, rispetto a Milano, sembra in questo caso essere costituito dal rapporto numero di insegnanti/bambini piuttosto che dalle qualifiche professionali, elemento rispetto al quale Milano offre maggiori e migliori garanzie.

## 6. Conclusioni

Milano, come si è illustrato all'inizio del presente paragrafo, costituisce una buona prassi per quanto concerne la copertura della domanda teorica dei servizi di cura, distaccandosi per le elevate percentuali riscontrate sia dal contesto nazionale, sia dal discreto contesto lombardo. Lione, invece, si colloca all'interno di un contesto nazionale tra i più avanzati in Europa in quanto al soddisfacimento della domanda di cura. Tuttavia, anche per questa città è possibile riscontrare percentuali di soddisfacimento della domanda teorica molto più elevati rispetto ai valori medi nazionali.

Tali risultati a Milano sono ottenuti da un complesso di servizi che, sia per percentuali di copertura offerte, sia per investimento finanziario risulta fortemente orientato al sostegno dei tradizionali *asili nido* e delle *sezioni primavera*. Questi costituiscono, al contempo, tra tutti i tipi di servizi analizzati quelli che presentano gli standard qualitativi più elevati. Forme di servizi di cura alternative o integrative, nel caso milanese sempre collettive, risultano poco incisive in quanto poco diffuse; anche dal punto di vista della qualità presentano parametri inferiori rispetto ai nidi tradizionali. È interessante, in questo caso, ricordare che le maggiori differenze dal punto di vista qualitativo a Milano sono da ricercare nel diverso rapporto insegnanti/bambini e non nei livelli di qualificazione richiesti agli operatori, che sono fissati in genere a livello nazionale ad eccezione dei *nidi famiglia*.

Lione fa registrare una maggiore diversificazione dei servizi; in particolare, accanto agli *asili nido*, un ulteriore servizio atto a soddisfare elevate percentuali di domanda è fornito dalle *assistante maternelle*, sia assunte direttamente dalla famiglia e quindi operanti presso il domicilio del bambino che riunite in *crèche familiale*. Le *crèche collective*, tuttavia, sono superiori rispetto alle *assistante maternelle* da un punto di vista qualitativo; il rapporto insegnanti/bambini premia le seconde ma le basse qualifiche professionali richieste ai fini dell'esercizio della professione ne mina la qualità complessiva.

E' interessante osservare, per entrambe le città, un certo trade-off tra livelli di fruibilità e livello qualitativo; i maggiori orari di apertura e la maggiore flessibilità in ingresso e in uscita si riscontrano, infatti, in relazione ai *nidi famiglia* a Milano e alle *assistante maternelle* a Lione, i servizi maggiormente deregolamentati e con minori requisiti qualitativi ai fini del funzionamento.

Tuttavia, anche gli strumenti più forti in termini di copertura presentano un buon livello di fruibilità, anche se non ai livelli dei precedenti servizi citati, con una leggera prevalenza delle *crèche* lionesi rispetto al sistema dei nidi milanesi.

I servizi integrativi per entrambe le città sembrano svolgere un ruolo ancora residuale, non essendo in grado di fornire un numero di posti in grado di incidere in modo significativo sulla domanda complessiva.

Per quanto riguarda il ruolo svolto dal pubblico, come si è osservato in precedenza, i servizi pubblici a Milano offrono ancora una quota importante del numero di posti complessivamente disponibili, anche se a fronte di una diminuzione dei posti provenienti da strutture a gestione diretta e di un incremento crescente dei posti a gestione privata acquisiti dal pubblico. A Lione, invece, il Comune offre un numero proporzionalmente più limitato di posti; tuttavia è interessante notare che alcuni dei posti offerti non sono solo in servizi di cura collettiva ma anche di cura individuale, per cui è possibile ingaggiare a prezzi convenzionati delle *assistante maternelle*. Inoltre, ricordiamo che parte dei trasferimenti monetari in vigore in Francia sono proprio destinati ai genitori che, decidendo di rinunciare al congedo opzionale, possono usufruire di un'agevolazione economica nell'acquisto di servizi di cura. La lettura combinata di questi due dispositivi può quindi essere in grado di ben rappresentare il sostegno fornito a livello pubblico anche alle forme di cura individuale.

I criteri di accesso sono stati analizzati in questo contesto in relazione alla possibilità dei cittadini di poter usufruire esclusivamente delle strutture pubbliche; come già detto, le strutture private sono state escluse dato che l'accesso a questi servizi è determinato in maniera preponderante da disponibilità economica e tempistica. I servizi pubblici sia milanesi che lionesi sono più spostati verso la premialità attribuita ai genitori con forti carichi di cura e che sono impegnati nel mercato del lavoro rispetto ai casi di disagio o di invalidità; tuttavia, la preferenza mostrata dai servizi lionesi è molto più accentuata mentre i servizi milanesi mostrano solo una leggera preponderanza, mantenendosi più vicini ad una condizione di neutralità.

## Capitolo 4

### *I congedi*

#### **1. Introduzione**

I congedi consistono in forme di astensione dal lavoro retribuito legalmente tutelate, in alcuni casi remunerate, di cui possono beneficiare entrambi i genitori; a seconda della condizione fisica della madre e del suo inquadramento professionale, i congedi possono avere carattere di obbligatorietà.

I primi congedi furono introdotti in Europa verso la fine del XIX secolo, in alcuni casi prima dell'introduzione delle principali assicurazioni sociali (Saraceno Naldini 2001), sotto forma di leggi di tutela rivolte esclusivamente alle madri lavoratrici. Una forma di astensione retribuita, sempre rivolta alle sole madri, finalizzata a compensare il disagio legato all'incapacità di lavorare nel periodo prossimo al parto, venne istituita qualche anno dopo agli inizi del XX secolo (Saraceno Naldini 2001).

I congedi incominciarono a costituire un intervento presente in quasi tutti Paesi europei solo dopo la seconda guerra mondiale, anche se spesso si è trattato di periodi brevi e poco pagati (Morgan 2009). Innovazioni significative in materia si ebbero a partire dal 1970, grazie anche alle pressioni generatesi in seguito all'incremento dell'occupazione femminile; pionieri furono i Paesi del Nord e la Finlandia fu il primo stato a proporre i congedi così come concepiti attualmente, seguita dall'Austria nel 1979 (Pronzato 2007). Negli stessi anni, inoltre, cominciarono a essere introdotti i congedi genitoriali aperti anche al padre lavoratore e non più dedicati alla sola madre.

Ad oggi, congedo di maternità, parentale e di paternità sono anche oggetto di indicazioni a livello europeo per cui le maggiori differenze a livello internazionale risiedono nella regolazione di alcune dimensioni specifiche (quali durata o valore) (Saraceno 2009) piuttosto che nella formulazione complessiva dello strumento. È

possibile quindi delineare dei profili standard per i vari tipi di congedi presenti in Europa.

Il *congedo di maternità* è il periodo obbligatorio di astensione dal lavoro che spetta alla madre e in molte realtà comprende sia il periodo precedente che quello successivo al parto. L'indennità obbligatoria è piuttosto alta (in Europa tra il 55% e il 100%) (Plantenga Remery Siegel Sementini 2008), elemento che rende il congedo di maternità maggiormente remunerato rispetto al congedo parentale. L'istituzione di questo tipo di congedo determina per la prima volta l'inquadramento della maternità come un evento socialmente rilevante e non una questione puramente privata, rispetto al quale è giusto istituire diritti e allocare parte delle risorse pubbliche. I primi congedi di maternità obbligatoria sono presenti in Europa già dalla fine del 1800 (Tanaka 2005) e ad oggi nel mondo occidentale i Paesi che non prevedono un congedo retribuito sono una minoranza.

A partire dal 1960, in Europa il congedo di maternità cominciò ad evolversi da periodo strettamente legato alla nascita del bambino a periodo di più ampio respiro, sempre tutelato, finalizzato alla cura di neonati e bambini piccoli; in questo modo nacquero i primi *congedi parentali* (Ruhm 1998), presenti già all'inizio degli anni '70 in Italia, Austria e Svezia e successivamente diffusisi in tutta Europa sotto l'influsso delle direttive comunitarie che ne hanno progressivamente resa obbligatoria l'introduzione (Saraceno e Naldini 2001). I congedi genitoriali costituiscono un tipo di congedo facoltativo post-partum il cui accesso è stato aperto negli ultimi anni anche ai padri. La neutralità dal punto di vista del genere si è affermata anche grazie alla direttiva UE (1996/34), offrendo così la possibilità agli uomini di esercitare in molti Paesi europei i loro diritti di genitori (Hobson Duvander Halldèn, 2009). All'interno dei congedi parentali possono esistere determinati periodi di tempo ad uso esclusivo del padre; questi prendono il nome di *father's quota* ma non devono essere confusi con congedi di paternità, che hanno durata e indennizzo differente. Anche i congedi parentali, infine, possono essere retribuiti, seppure in genere in misura nettamente inferiore rispetto ai congedi di maternità; l'ammontare dell'importo e della durata variano ampiamente da Paese a Paese.

In ultimo, il *congedo di paternità* costituisce un periodo di assenza tutelata dal lavoro riservata in modo esclusivo ai padri; è solitamente di breve durata e in genere riguarda il periodo immediatamente successivo alla nascita o all'adozione. Il *congedo di paternità* è un dispositivo che è stato introdotto successivamente alle altre due forme di congedo prima menzionate e che se ne distacca fortemente per durata (nettamente inferiore) ma che supera per indennità. In termini istituzionali, la Commissione europea ha mostrato, già dai primi anni '90, un'attenzione particolare al bilanciamento del carico di cura tra uomini e donne attraverso una raccomandazione (92/241/EEC) finalizzata ad incoraggiare l'incremento di una

maggior partecipazione dei padri nelle attività di accudimento (Viale 2012). Tale raccomandazione ha contribuito a favorire il diffondersi dei congedi di paternità in molti Stati. Ad oggi, 16 su 27 Stati membri prevedono la presenza di un congedo di paternità di durata variabile dai due ai dieci giorni, in genere retribuiti nella stessa misura dei congedi maternità (Viale 2012). In alcune realtà dell'Unione Europea, inoltre, sono presenti all'interno dei contratti collettivi di lavoro particolari benefit che possono andare ad incrementare il periodo di congedo di paternità previsto per legge (Viale 2012).

Lo scopo con cui vennero originariamente introdotti i primi congedi fu duplice: tutelare sia i bambini - promuovendone la salute e il benessere (Baker Milligan 2008, Ruhm 1998) - sia le madri, assicurandole dal rischio di licenziamento e permettendo loro contestualmente di conservare lo stipendio (Gornick Meyers Ross 1997). Oggi i congedi non sono più legati alla sola maternità biologica, né sono finalizzati al mero soddisfacimento delle esigenze fisiche del bambino ma sembrano più legati alla sfera dei bisogni relazionali ed emotivi dei nuovi nati ed allo sviluppo di una piena genitorialità; le leggi si sono evolute in modo da tutelare non solo l'evento fisico del parto ma l'esperienza della parentalità nel suo complesso (Ciotti 2008).

Per l'Unione Europea, il tema dei figli come *consumatori di tempo di cura* (Naldini Saraceno 2001) è venuto a coincidere con la promozione dell'eguaglianza di opportunità fra i sessi. I congedi, qualificandosi come strumenti potenzialmente sfruttabili anche dai padri, costituiscono uno degli interventi più interessanti in quanto possono andare ad incidere sull'organizzazione interna della famiglia toccando da vicino la sfera del lavoro retribuito, della gestione dell'attività di cura e della redistribuzione dei carichi tra i vari membri. Le indagini più recenti, tuttavia, sottolineano ancora la presenza di una forte differenza di genere nell'utilizzo dello strumento; ad esempio, in Italia, i padri che ne usufruiscono sono solo il 6,9% a differenza del 50% delle madri (Istat 2011). Non bisogna dimenticare, infine, che i congedi costituiscono anche una forma di istituzionalizzazione dell'accudimento esercitato direttamente dai genitori, favorendo di fatto una familizzazione delle attività di cura e incoraggiando indirettamente un'astensione delle donne dal mercato del lavoro. Il congedo parentale è stato inteso, infatti, in diversi Paesi come una forma di cura dell'infanzia complementare (e talvolta sostitutiva) dell'insieme dei servizi per la prima infanzia, per cui a fronte di un forte sostegno economico a questo istituto si è deciso di ridurre le risorse per i servizi di cura. Sarà interessante, dunque, come esito della ricerca, andare a leggere quali equilibri si sono generati all'interno delle due città considerate in termini di valorizzazione e diffusione di una forma di cura piuttosto che dell'altra.

Al di là degli obiettivi dichiarati, sostanziali o formali della policy, quali realmente siano gli impatti dei congedi sulla vita privata e professionale dei genitori - oltre che sul benessere del bambino - costituisce ad oggi un oggetto di studio ancora ampiamente dibattuto.

L'effetto dell'uso dei congedi sulla dimensione lavorativa delle madri è ambiguo (Klerman Leibowitz 1999): da un lato, infatti, l'interruzione protetta dell'attività professionale dovrebbe tutelare le lavoratrici garantendone il rientro. Dall'altro, tale distacco può portare le madri a perdere parte del proprio capitale umano e, in alcuni casi, a non rientrare più nel mercato del lavoro favorendo indirettamente una familizzazione dei carichi di cura (Saraceno e Keck 2008). La maternità, inoltre, se non seguita da un rientro in azienda in tempi brevi, può essere vissuta come un vero e proprio "tradimento" da parte dei datori di lavoro (Ponzellini 2009).

Un altro punto di rilievo riguarda l'obbligatorietà dei congedi. Da un lato, infatti, la presenza di congedi obbligatori ha l'effetto positivo di permettere alle donne di riprendersi dalla gravidanza mantenendo il lavoro e quindi senza dover cambiare impiego. Questa garanzia è stata interpretata anche come una via che incide positivamente sulla conservazione del capitale umano (Waldfogel, 1998), oltre che sulla salute ed il benessere complessivo di madre e bambino. Dall'altro lato, alcuni studiosi hanno sostenuto che l'obbligatorietà del congedo potrebbe condizionare negativamente il rapporto tra lavoratore e datore di lavoro, diminuendo l'efficienza da un punto di vista economico (Erosa Fuster Restuccia 2010, Ruhm 1998); si ritiene, inoltre, che i congedi così regolati abbiano ripercussioni negative anche sulla qualità del lavoro della madre dato che limitano la possibilità di trovare accordi personalizzati con il datore di lavoro (e che quindi meglio rispondono alle esigenze del genitore) (Ruhm 1998).

Per quanto concerne l'impatto sul benessere psicofisico del bambino, esiste una maggiore concordanza nel sottolineare gli effetti positivi della presenza fissa di un genitore, specialmente durante il primo anno di vita del bambino: riduzione della mortalità infantile (Ruhm 2004, Pronzato 2009), migliori difese immunitarie legate a un allattamento al seno più lungo (Tanaka 2005, Pronzato 2009), migliori capacità cognitive (Ruhm 2004) e migliori future performance scolastiche (Francesconi, Ermisch e Pevalin 2002, Francesconi e Ermisch 2002).

La nostra analisi cercherà di tenere conto di queste indicazioni e di queste evidenze cercando di ricollegare gli idealtipi di conciliazione individuati in sede teorica agli studi realizzati sui congedi.

Il capitolo presenterà la seguente strutturazione: in primo luogo andremo a illustrare le principali forme di congedo presenti all'interno dei contesti urbani analizzati. In secondo luogo, procederemo con la presentazione delle dimensioni di analisi considerate alla fine della realizzazione della *fuzzy analysis*; infine

procederemo con la presentazione e il commento dei risultati emersi. Il dettaglio dell'attribuzione dei punteggi agli strumenti in relazione alle varie dimensioni analizzate è riportato nell'Allegato B.

## 2. I congedi in Italia

I congedi costituiscono delle misure a presidio statale; conseguentemente, non esistono forme o declinazioni di questo strumento proprie del solo territorio milanese. In tal senso, verranno presentati e analizzati i più generali congedi italiani.

Come prima detto, l'Italia ha costituito, almeno per quanto concerne le prime fasi dello sviluppo dei congedi, un contesto piuttosto all'avanguardia.

Le prime leggi di tutela per le madri lavoratrici furono introdotte nel 1902 (Saraceno e Naldini 2001, Cuesta Bustillo 1988, Ballestrero 1979) mentre un vero e proprio *congedo di maternità* retribuito si ebbe solo nel 1910 (Morello 2012).

Il *congedo di maternità* ha mostrato una sostanziale stabilità a partire dal 1971, anno durante il quale è stato decretato per legge il diritto/dovere della madre a un periodo di cinque mesi pagati all'80% dello stipendio (legge 1204/71). Ad oggi, lo strumento ha mantenuto a livello generale le medesime caratteristiche; significative variazioni, che presenteremo in seguito, si sono avute solo a livello di accesso e di flessibilità di fruizione. La possibilità di usufruire del *congedo di maternità* è stata in modo esclusivo rivolta alla madre e il padre può accedervi solo in via sussidiaria.

Nel caso la madre decida di allattare al seno il bambino, non è prevista un'estensione del congedo ma è possibile usufruire di alcune ore di astensione<sup>12</sup> dal lavoro legalmente tutelate fino al compimento del primo anno di vita del bambino.

Il riposo per allattamento è una misura destinata esclusivamente alle madri dipendenti, sia nell'accesso che nell'indennità al periodo di astensione.

Per quanto concerne invece il *congedo facoltativo*, con la legge 1204/71 per la madre si è sancito il diritto a usufruire di un ulteriore periodo di nove mesi (ovvero fino al compimento del primo anno del bambino) oltre al congedo di maternità, pagato solo al 30% per i primi sei mesi ed utilizzabile allora esclusivamente dalle donne con un lavoro dipendente. A partire dal 1977 (legge 903/1977) anche i padri possono usufruire del congedo opzionale ma solo a patto che la madre sia elegibile e abbia rinunciato a usufruirne.

---

<sup>12</sup> Due ore di riposo al giorno se lavora tempo pieno (sei ore o più), un'ora al giorno se l'orario è inferiore. I riposi raddoppiano in durata nel caso di parto gemellare o plurimo.

La maggiore rivoluzione degli ultimi anni sul fronte dei congedi è stata apportata dall'introduzione della legge 53/2000. Tale legge implementa concretamente la direttiva europea in materia di congedo di maternità (96/34/Ec) (Zajczyk e Borlini 2010) e rappresenta, al contempo, anche l'esito di un lungo processo di dibattito politico avviato da alcuni movimenti delle donne vicine ai partiti di sinistra e alle unioni sindacali (Knijn e Saraceno 2010). La legge è stata seguita a stretto giro dal Decreto Legislativo 26/3/2001<sup>13</sup>; con questo l'Italia si allinea all'insieme di riforme realizzate in Europa sul tema dei congedi nel corso delle ultime due decadi, facendo segnare tuttavia un certo ritardo.

Sul fronte del congedo obbligatorio viene decretata la possibilità di usufruire in modo più flessibile dei mesi di astensione previsti, consentendo alla madre di assentarsi dal lavoro a partire dall'ottavo mese (e non più dal settimo) di gravidanza. Le innovazioni più importanti, tuttavia, riguardano la riforma del congedo parentale; l'indennità pari al 30% dello stipendio è attribuita per un periodo massimo totale di sei mesi entro il compimento del terzo anno di età del bambino. Alla madre e al padre viene riconosciuto il diritto, durante i primi otto anni di vita del bambino, di assentarsi dal lavoro individualmente per un periodo non superiore a sei mesi e, se vi aderiscono entrambi, di dieci mesi in totale; nel caso il padre decida di usufruire di un congedo di almeno tre mesi, il tetto viene spostato a undici mesi. Per la prima volta, quindi, al padre viene riconosciuto il diritto di prendere parte alla cura dei figli non solo in caso di indisponibilità della madre (come previsto inizialmente dalla legge 903/77); anzi, il diritto al congedo spetta a uno dei due genitori anche qualora l'altro non ne possa usufruire in quanto non impegnato in alcuna attività lavorativa. Gli uomini italiani, come si è avuto modo di vedere nel Capitolo 2, sono tra coloro che in Europa dedicano meno tempo ed energie alle cure familiari domestiche; questa legge, quindi, ha costituito un dispositivo innovativo non solo da un punto di vista regolativo ma anche culturale e sociale nella misura in cui ha cercato di promuovere una nuova forma di paternità più attiva e presente rispetto alla sua concezione tradizionale.

Un ultimo elemento innovativo apportato dalla legge 53/2000 è, infine, il tentativo di creare delle condizioni ottimali affinché il congedo non generi penalizzazione per i lavoratori che decidono di fruirne attraverso l'introduzione di agevolazioni e contributi per le imprese che si trovano nella necessità di sostituire i lavoratori assenti.

La Legge 53/2000, pur costituendo uno dei dispositivi più progressisti degli ultimi anni, ha presentato il forte limite di aver destinato i provvedimenti più significativi ai lavoratori dipendenti; per le lavoratrici autonome è stato introdotto il diritto a un congedo facoltativo massimo di tre mesi, usufruibile nel corso del

---

<sup>13</sup> Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità

primo anno di vita del bambino, con un'indennità pari al 30% del salario minimo giornaliero; ai padri lavoratori autonomi non viene riconosciuta la possibilità di beneficiarne in alcun modo. Solo nel 2007 sono state istituite forme di congedo per i contratti atipici, che in maggior misura toccano giovani donne in età riproduttiva; la legge finanziaria di quell'anno ha decretato, infatti, per le lavoratrici a progetto e con contratto di collaborazione coordinata e continuativa iscritte alla gestione separata il diritto a usufruire di un congedo parentale di tre mesi entro il primo anno di vita del bambino, con una indennità pari al 30%; anche in questo caso, i padri sono esclusi dal congedo.

A livello complessivo, l'analisi della normativa italiana consente di far emergere un forte orientamento verso la tutela e il sostegno alla maternità (Ciotti 2008); l'accudimento materno è considerato essenziale ai fini del benessere del bambino mentre il ruolo ricoperto dal padre è stato a lungo considerato di importanza residuale. Nel corso dell'ultimo decennio, tuttavia, grazie alla riforma dei congedi parentali, il genitore di sesso maschile (lavoratore dipendente) è divenuto titolare di diritti non derivati da quelli della madre e tale posizione si è rafforzata grazie alla recente introduzione del *congedo di paternità*.

Il *congedo di paternità* è stato reso obbligatorio, su spinta della Commissione Europea, dalla legge 92/2012 e prevede un'astensione dal lavoro della durata di un giorno; accanto a questo, esiste un congedo di paternità facoltativo di due giorni concepito come alternativa alla madre, ovvero usufruibile solo a patto che la madre non utilizzi un equivalente periodo di tempo del *congedo di maternità*. Per entrambi i periodi di sospensione la retribuzione è pari al 100% e i giorni devono essere fruiti entro i primi cinque mesi di vita del bambino; destinatari della misura, anche in questo caso, sono solo i lavoratori dipendenti del settore privato. Il *congedo di paternità* costituisce una grossa novità all'interno dell'ordinamento giuridico italiano ed è segno della volontà politica di valorizzare il ruolo che il padre può ricoprire nelle attività di cura ed accudimento dei figli; tuttavia, l'esigua durata del congedo ha portato molti commentatori a esprimersi in modo critico sulla misura, ritenuta poco incisiva e poco efficace anche nel sensibilizzare la popolazione maschile verso una paternità responsabile.

### **3. I congedi in Francia**

Anche per quanto concerne Lione, i congedi sono regolati a livello statale e non esiste, pertanto, una declinazione specifica di tali dispositivi per questa città. Si procederà quindi con l'analisi dei congedi francesi.

Il *congedo di maternità* fu introdotto in Francia un anno prima rispetto che in Italia - nel 1909 - attraverso la cosiddetta *Loi Engerand*, che istituiva il diritto per

la madre lavoratrice a una sospensione protetta dell'attività lavorativa di otto settimane, senza il diritto ad alcuna forma di rimborso (Bretin De Koninck Saurel-Cubizolles 2004). Dal 1913 il congedo fu reso obbligatorio ed affiorò la questione dell'indennità; alcune categorie di lavoratrici poterono usufruire di un'integrazione al reddito pari al 100% già a partire dai primi decenni del secolo (istitutrici e poi tutte le funzionarie pubbliche), il quale divenne esteso a tutte le dipendenti solo nel corso degli anni '70.

Le leggi degli anni '10 nacquero su ispirazione sia del movimento femminista che di correnti interessate a promuovere la tutela della natalità. L'istituzione di questo diritto fu tutt'altro che semplice ed immediata ma fu piuttosto accompagnata da timori e dibattiti che opposero le due correnti l'una all'altra, generando al contempo anche tensioni all'interno dei gruppi stessi. All'interno dell'ala femminista vi era il timore che questo dispositivo comportasse una deresponsabilizzazione totale dei padri (Brocas 2004); corrente femminista e corrente natalista, inoltre, si confrontarono a lungo su chi, tra la madre e il capofamiglia, dovesse essere considerato il destinatario dell'indennità economica. L'assegnazione del contributo alle madri fu decretato in via definitiva solo dopo il 1946 (Brocas 2004).

Il *congedo di maternità* francese, così come attualmente formulato, prevede un'assenza dal lavoro di 16 settimane ed un'indennità del 100% (con un tetto massimo al rimborso percepibile); la durata del congedo può tuttavia variare sulla base del numero dei figli<sup>14</sup>. Inoltre, per la durata del periodo previsto dal congedo, lo Stato prevede il diritto per le madri alla piena copertura finanziaria di ogni esame o cura medica che debba essere sostenuta durante la gravidanza. È necessario osservare che la durata legale del congedo in maternità è fissata dal codice del lavoro, e che quindi accordi settoriali o collettivi possono prevedere disposizioni ancora più favorevoli di quelle attualmente in vigore.

Per quanto riguarda *i congedi parentali*, una peculiare caratteristica francese è l'introduzione di strumenti volti a “premiare” (anche in termini economici) le famiglie con più di un figlio. Una prima forma di congedo non remunerato venne introdotta molto più tardi rispetto al congedo di maternità, ovvero nel 1977 contestualmente al riconoscimento professionale ufficiale dell'insieme di figure dedite alla cura della prima infanzia. Il congedo fu inizialmente concepito come rivolto solo ad alcune particolari categorie di lavoratrici; lo strumento fu dopo pochi anni riformato nell'ambito del “Plan Dufoix” (1985), che prende il nome dell'allora ministro socialista delle politiche familiari (Martin 2010). Con il Plan Dufoix viene creato l'APE (Allocation parentale d'éducation), il primo congedo

---

<sup>14</sup> Il congedo si estende a 26 settimane in caso di nascita del terzo figlio, a 34 settimane nel caso di un parto gemellare, a 46 settimane di un parto trigemellare.

parentale remunerato destinato alle famiglie con almeno tre bambini<sup>15</sup>. L'APE costituiva una forma di sussidio fissa e piuttosto modesta ma non *means-tested*; è stato stimato che il 95% delle madri che ne beneficiarono erano disoccupate o impiegate in lavori precari e mal pagati (Martin 2010). Un passo ulteriore venne compiuto con il "Plan Veil" (allora Ministro della salute e degli affari sociali), che estese l'APE alle famiglie con due bambini. L'esito dell'introduzione di questa misura fu una riduzione di circa 15 punti percentuali del livello di impiego delle madri con due bambini (dal 70% al 55%) (Algava Bressé 2005, Piketty 2005) ed un incremento della spesa pubblica tra il 1994 e il 2001 del 213% (Martin 2010). Questi dati possono essere facilmente spiegati se si considera che, analogamente a quanto accaduto con la prima formulazione dell'APE, il congedo venne sfruttato in maggior misura dalle madri disoccupate o con lavori precari e di basso profilo per le quali un sussidio di questo tipo presentava caratteristiche di elevata attrattività (Afsa 1996, Fagnani, 1996, Algava Bressé 2005, Piketty, 2005). Inoltre, i dati mostrano che al rientro le madri avevano maggiori chance di trovare un lavoro peggiore o comunque più precario di quello antecedente al congedo; questa formulazione dei congedi, quindi, sembra avere un valore essenzialmente familista nella misura in cui rinforza gli stereotipi di genere ed ostacola una buona permanenza all'interno del mercato del lavoro da parte delle donne.

I congedi parentali conobbero un'ulteriore riforma dettata dal "Plan Jospin" del 1997 (dal nome dell'allora primo ministro francese) che per la prima volta introdusse la prova dei mezzi per tutte le misure familiari. Questo piano fu fortemente condizionato dal riemergere del tema della povertà come elemento centrale delle politiche sociali, già presente a partire dalla seconda metà degli anni '80, accompagnato dalla necessità di organizzare l'utilizzo delle risorse in modo più razionale e mirato; il piano fu tuttavia attuato solo per pochi mesi e successivamente abbandonato. L'ultima (in termini temporali) grande riforma dei congedi avvenne nel 2004 attraverso il "Plan Mattei", con il quale venne istituito il Paje, (*Prestation d'Accueil du Jeune Enfant*), all'interno del quale sono stati uniti diversi tipi di supporto.

L'attuale formulazione del congedo parentale prevede il diritto ad usufruirne già a partire dal primo figlio; il periodo di astinenza dal lavoro può durare fino a un anno e essere rinnovato per due volte fino ai tre anni del bambino. Infine, può essere fruito sia dalla madre che dal padre anche contemporaneamente ed essere utilizzato in modalità part-time.

Non è previsto un congedo specifico per l'allattamento al seno dal Codice di Sicurezza Sociale; tuttavia, il Codice del Lavoro (articolo L.1225-30) afferma che questo è consentito sul posto di lavoro e durante l'orario di lavoro, grazie ad una pausa di un'ora garantita fino al compimento del primo anno del bambino.

---

<sup>15</sup> Per poter usufruire del congedo il minore dei tre figli doveva essere di età inferiore ai tre anni

Il *congedo di paternità*, infine, è stato introdotto piuttosto recentemente - nel 2002 - e prevede un periodo di 11 giorni che non deve essere frazionato. Questo congedo va a sommarsi al precedente *congé de 3 jours pour naissance* che disponeva per i padri il diritto ad usufruire di tre giorni di astensione dal lavoro; ad oggi, quindi, i padri francesi hanno a disposizione 14 giorni in totale. Il congedo può essere elevato fino a 18 giorni (per un totale di 21 giorni complessivi) in caso di nascita multipla e deve essere fruito entro quattro mesi dalla nascita del bambino.

#### 4. Le dimensioni di analisi

Per quanto concerne l'analisi dei congedi, lo studio si articolerà lungo l'osservazione di quattro dimensioni: durata, valore, accesso e diritto del padre a fruirne. Queste dimensioni sono state selezionate perchè costituiscono alcuni tra gli aspetti chiave della regolazione che sono trasversalmente significativi per ciascuno dei diversi tipi di congedo illustrati nei paragrafi precedenti.

In primo luogo, la dimensione dell'*accesso* rimanda alla questione di quali siano i soggetti a cui sono destinate le forme di intervento e di protezione sociale. L'analisi dei requisiti richiesti al fine di poter accedere al periodo di sospensione dell'attività lavorativa e all'indennità ci consentirà di ricostruire il disegno attraverso il quale concretamente si favoriscono (o si penalizzano) determinate configurazioni familiari e tipi di lavoratori.

I congedi nascono come strumento per consentire ai genitori o alla madre di occuparsi direttamente dei figli astenendosi dal lavoro retribuito. La *durata* del congedo può quindi essere considerata un buon indicatore dell'importanza attribuita a livello pubblico alla cura del bambino erogata direttamente dai genitori e ritenersi indirettamente un indicatore del livello di familismo presente in quello Stato (Ciccia Verloo 2011).

L'indicazione della sola durata del congedo non può, tuttavia, essere sufficiente per valutarne portata ed impatti e potrebbe condurre a una sovrastima delle differenze presenti (Plantenga Remery Siegel Sementini 2008). L'uso di tali dispositivi, infatti, può essere anche legato in modo significativo al livello di retribuzione degli stessi; la presenza di congedi ben remunerati costituisce un incentivo positivo affinché entrambi i genitori possano usufruirne. La remunerazione, al pari della durata, può inoltre essere considerata un buon indicatore del valore che gli Stati attribuiscono al lavoro di cura esercitato direttamente dai genitori (Ciccia Verloo 2011). Alla durata viene fatto dunque corrispondere un indennizzo adeguato? Oppure si è preferito istituire congedi "vuoti", che si limitano a tutelare i beneficiari dal solo rischio di licenziamento? La dimensione del *valore* aiuta a comprendere questo particolare aspetto della regolazione.

L'*incentivo al ricorso da parte dei padri* costituisce, infine, una delle tematiche più attuali e più dibattute in relazione ai congedi. Sembra che la presenza del solo diritto ad usufruire di periodi di congedo non sia sufficiente a far sì che i padri decidano di beneficiare della misura, soprattutto nei casi in cui il periodo sia breve o non ben remunerato. La questione del coinvolgimento dei padri, quindi, si intreccia a necessità economiche, norme implicite sulla gestione e sulla divisione dell'attività di cura oltre che sulla condotta sul luogo di lavoro (Morgan 2009). Ai fini di stimolare l'effettivo ricorso dei padri ai congedi è necessario, dunque,

introdurre degli incentivi ad hoc; ad oggi, è possibile rintracciare un'insieme di incentivi diversificati e molto eterogenei all'interno dei diversi Paesi europei.

Le quattro dimensioni individuate costituiscono gli aspetti regolativi in relazione ai quali si riscontrano le maggiori differenze a livello europeo in materia di congedi (Saraceno 2009), oltre che costituire gli ambiti che sono stati maggiormente oggetto di interventi normativi. Si ritiene, dunque, che queste dimensioni siano le maggiormente informative ai fini dell'analisi dei tratti essenziali della regolazione dei congedi; ricordiamo, inoltre, che la metodologia adottata raccomanda la selezione di un numero di dimensioni ristretto ai fini di una buona comparabilità dei risultati (Wagemann Schneider 2010).

Prima di procedere con l'analisi, occorre fare una precisazione. Gli strumenti identificati presentano significative differenze oltre che differenti destinatari (madre in via esclusiva, padre in via esclusiva, genitori in pari misura) che rendono il gruppo altamente disomogeneo. Tali caratteristiche determinano la necessità di trattare (a differenza dei Servizi di cura e dei Trasferimenti monetari) in modo differenziato ciascuno strumento. I modelli, infatti, possono apprezzare alcune dimensioni in dispositivi volti, ad esempio, a coprire il periodo subito dopo la gravidanza ma avere un orientamento del tutto differente quando si tratta di congedi parentali. Per tali motivi, si procederà declinando l'orientamento di ciascun modello in modo molto specifico per ogni tipo di strumento considerato. Andiamo ora a presentare le dimensioni di analisi più dettagliatamente e a illustrare come possono essere proficuamente utilizzate per la conduzione della nostra analisi *fuzzy*.

#### **4.1 Dimensione 1: Accesso**

Uno degli aspetti rispetto ai quali i congedi tendono maggiormente a differenziarsi a livello europeo sono i criteri di accesso. L'analisi della regolazione dell'accesso costituisce, quindi, uno degli aspetti più interessanti da studiare; questi, infatti, delineano il profilo dei beneficiari attuando una discriminazione legale tra le diverse fasce della popolazione che si differenziano sulla base del reddito percepito e dell'impiego svolto. Al fine di inquadrare in modo più rigoroso e sistematico tali criteri, procederemo distinguendo in primo luogo tra universalismo e selettività e, successivamente, tra selettività su base occupazionale o collegata alla prova dei mezzi.

La selezione *su base means-tested* costituisce una forma di regolazione dell'accesso finalizzata a premiare le fasce di popolazione con un reddito più basso e rappresenta indirettamente un incentivo al ritorno al lavoro per le madri

che non si trovano nella condizione di poterne usufruire. Al contempo, nella misura in cui questo tipo di regolazione concede la possibilità di usufruire di un periodo retribuito di astinenza dal lavoro solo alle madri meno abbienti, il congedo può rivelarsi una vera e propria trappola che spinge verso l'inattività soggetti già più deboli ed economicamente svantaggiati.

Tale forma di selettività non è mai associata ai congedi in quanto periodi di astensione dal lavoro ma solo all'accesso all'indennità; non è frequentemente riscontrabile per quanto concerne il congedo di maternità e di paternità ma è maggiormente rintracciabile (anche se soprattutto a livello extra-europeo) in relazione ai congedi parentali.

La selezione *su base categoriale e occupazionale*, invece, è molto diffusa a livello europeo e porta all'inclusione dei genitori lavoratori attivi in determinati settori del mercato del lavoro o con un minimo di storia contributiva alle spalle. Tale tipo di selezione può presentare diverse declinazioni; può essere, infatti, semplicemente richiesto lo svolgimento di una qualunque attività lavorativa oppure lo strumento può conoscere declinazioni differenti in quanto ad ammontare o durata in relazione ai diversi tipi di contratto.

L'accesso su base occupazionale si collega a diverse problematiche, in particolare in relazione alle nuove forme contrattuali che sono state introdotte negli ultimi anni; la formulazione dei criteri di accesso, infatti, può non essere sufficientemente aggiornata in modo da andare ad includere tali contratti, particolarmente diffusi tra le fasce giovanili della popolazione, oppure può prevedere per questi trattamenti fortemente svantaggiati rispetto alle altre categorie di lavoratori. Esistono, quindi, diverse fasce della popolazione (coppie a basso reddito, precari, lavoratori in nero, etc.) che possono trovare poco conveniente l'astensione dal lavoro o addirittura non essere in condizioni di beneficiarne (Saraceno 2009).

I nostri modelli, in relazione alla dimensione dell'accesso, mostrano i seguenti orientamenti:

#### *Modello 1 - Approccio della condivisione e dell'equità di genere*

Il primo modello, riconoscendo valore all'attività di cura, è favorevole a un accesso il più possibile universale a tutti i tipi di congedo.

#### *Modello 2 - Approccio occupazionale*

Il secondo idealtipo concepisce il congedo come uno strumento per lo più funzionale al mantenimento del posto di lavoro. Per quanto concerne il *congedo di maternità*, quindi, è favorevole ad un accesso categoriale ma "ampio" e inclusivo; a tutte le lavoratrici dovrebbe essere riconosciuto il diritto ad un periodo di

recupero, in considerazione anche del fatto che questo può avere un effetto positivo in termini occupazionali.

Il *congedo parentale* e il *congedo di paternità* rappresentano invece dei dispositivi che non hanno ricadute positive sull'attaccamento al lavoro; in tal senso, il modello mostra un orientamento che apprezza alti livelli di selettività. Tale propensione è da intendersi più come desiderio di restringere il più possibile la platea dei beneficiari di provvedimenti ritenuti poco utili che non come volontà di riservare la misura ad alcune fasce specifiche della popolazione.

#### *Modello 3 - Approccio della tutela dei bambini*

Il modello, ponendo al centro della propria attenzione il benessere dei bambini, è favorevole a un accesso universale a tutti i congedi, in modo tale che ogni bambino possa beneficiare sia di un periodo a stretto contatto con la madre, ritenuto indispensabile al fine di uno sviluppo psicofisico ottimale, sia di un certo lasso di tempo in compagnia del padre, che può egualmente avere un effetto positivo sul suo benessere.

#### *Modello 4 - Approccio del sostegno alla cura familiare*

Il quarto idealtipo considera la famiglia il cardine della società e quindi ritiene che i congedi, nella misura in cui promuovono una familizzazione delle attività di cura, debbano essere resi disponibili su base il più possibile universale. Fa eccezione il *congedo di paternità*, il quale non è particolarmente apprezzato in quanto promuove una concezione dei ruoli di genere diversa da quella tradizionale; in tal senso, è apprezzato un accesso molto selettivo che, secondo una dinamica già illustrata in relazione al modello Occupazionale, limiti il più possibile l'accesso ad una misura non apprezzata.

#### *Indicatore di riferimento*

Ai fini dell'analisi di questa dimensione si propone di non utilizzare un indicatore quantitativo; l'utilizzo di un indice additivo di selettività, generato dalla somma di punti attribuibili in corrispondenza alla presenza dei vari criteri di accesso, avrebbe comportato il forte svantaggio di non mettere in luce la diversa presenza di criteri occupazionali o basati sulla prova dei mezzi.

In alcuni lavori di analisi comparativa del welfare (Kvist 1999, Szelewa e Polakowski 2004) è stata presentata una scala costruita in modo tale da mettere in luce la generosità dello Stato, per cui viene collocata all'estremo superiore la totale assenza di criteri selettivi (universalismo) mentre all'estremo inferiore, invece, si collocano i congedi il cui accesso è regolato attraverso criteri *means-tested*; infine, il punto intermedio dovrebbe riflettere la situazione in cui c'è una

chiara relazione tra i contributi versati e i benefici ricevuti, per cui sono presenti dei criteri di selezione contributivi.

È possibile riscontrare alcune difficoltà relativamente all'utilizzo di questa scala; gli strumenti che ci proponiamo di analizzare presentano spesso simultaneamente più di un criterio di selezione, per cui la collocazione risulta difficile. Si è pertanto proceduto in questo modo; in primo luogo, si è creata una lista di tutte le possibili configurazioni dati i seguenti criteri di accesso:

- C1: accesso su base categoriale e contributiva;
- C2: accesso su base categoriale e contributiva in cui i criteri di accesso condizionano anche il periodo di astinenza dal lavoro e l'ammontare dell'indennizzo;
- M1: accesso su base *means-tested*;
- M2: accesso su base *means-tested* in cui i criteri di accesso condizionano anche il periodo di astinenza dal lavoro e l'ammontare dell'indennizzo.

Osservando l'elenco, è possibile notare che si è deciso di distinguere tra i casi in cui il criterio determina semplicemente l'inclusione/esclusione dall'insieme dei beneficiari e i casi in cui il criterio condiziona anche quantitativamente l'ammontare e la durata. Considerare il criterio di accesso senza approfondire la stratificazione che da questo può generarsi avrebbe prodotto un appiattimento dei punteggi che non avrebbe permesso di ben fotografare le differenze tra i vari strumenti, specialmente se si considera che i congedi costituiscono delle misure prioritariamente rivolte ai lavoratori e quindi sempre vincolate da criteri occupazionali.

Per ciascun congedo è quindi possibile individuare le seguenti combinazioni:

- |                 |   |
|-----------------|---|
| 1. c1*c2*m1*m2  | accesso universale  |
| 2. C1*c2*m1*m2  | accesso su sola base categoriale (1)                      |
| 3. C1*C2*m1*m2  | accesso su sola base categoriale (2)                      |
| 4. c1*c2*M1*m2  | accesso su sola base <i>means-tested</i> (1)              |
| 5. C1*c2*M1*m2  | accesso su base categoriale (1) e <i>means-tested</i> (1) |
| 6. C1*C2* M1*m2 | accesso su base categoriale (2) e <i>means-tested</i> (1) |
| 7. c1*c2*M1*M2  | accesso su sola base <i>means-tested</i> (2)              |
| 8. C1*c2*M1*M2  | accesso su base categoriale (1) e <i>means-tested</i> (2) |
| 9. C1*C2*M1*M2  | accesso su base categoriale (2) e <i>means-tested</i> (2) |

La lettera maiuscola indica la presenza del criterio, che è invece assente se indicato con lettera minuscola.

Tali combinazioni sono state ordinate sulla base della scala precedentemente indicata in letteratura e costituiscono il sistema di ancore per il punteggio *fuzzy*

(Tabella 20). Un congedo, in quanto strumento finalizzato a compensare i costi dall'assenza del lavoro, dovrà sempre per sua natura prevedere alcuni requisiti di natura occupazionale; pertanto, si è dovuta escludere a priori la configurazione legata all'assenza di qualunque criterio di selettività. Il *fully in* è stato invece attribuito alla combinazione denominata  $C1_L * c2 * m1 * m2$ , laddove il  $C1_L$  indica la presenza di criteri occupazionali che condizionano solo l'accesso ma non l'ammontare e che prevedono anche l'inclusione di lavoratrici e lavoratori disoccupati e in cerca di lavoro; un congedo è considerato *fully out* nel caso in cui tutti criteri considerati siano presenti e stratifichino i beneficiari condizionando anche l'importo percepito e la durata del periodo di fruizione. Infine, il *cross over point* è stato collocato nel caso in cui si presentino simultaneamente criteri basati sulla prova dei mezzi intesi nella variante "più leggera".

**Tabella 20 – Corrispondenza tra combinazioni rilevate e punteggio fuzzy**

	<b>Punteggio attribuibile</b>	<b>Accesso privilegiato</b>
Fully in	1	$C1_L * c2 * m1 * m2$
Mostly but not fully in	0,75 – 0,99	$C1 * c2 * m1 * m2$
More or less in	0,51 – 0,74	$C1 * C2 * m1 * m2$
Cross over	0,50	$c1 * c2 * M1 * m2$
More o less fully out	0,25 – 0,49	$C1 * c2 * M1 * m2$ $C1 * C2 * M1 * m2$
Mostly but not fully out	0,01 -0,24	$c1 * c2 * M1 * M2$
		$C1 * c2 * M1 * M2$
Fully out	0	$C1 * C2 * M1 * M2$

L'orientamento dei modelli idealtipici è così definito (Tabella 21).

**Tabella 21 – Orientamento dei modelli**

<b>Modello</b>	<b>Strumento</b>	<b>Segno</b>
Modello 1	Congedo di maternità	+
	Congedo parentale	+
	Congedo di paternità	+
Modello 2	Congedo di maternità	+
	Congedo parentale	-
	Congedo di paternità	-
Modello 3	Congedo di maternità	+
	Congedo parentale	+
	Congedo di paternità	+
Modello 4	Congedo di maternità	+
	Congedo parentale	+
	Congedo di paternità	-

#### **4.2 Dimensione 2: Durata del congedo**

La durata costituisce una delle dimensioni più studiate nell'ambito dell'analisi della regolazione dei congedi (Ruhm e Teague 1997, Ruhm 1998, Gornick Meyer e Ross 1997, Plantenga Remery Siegel Sementini 2008, Ciccia Verloo 2011, Klerman Leibowitz 1999, Zajczyk Ruspini 2008), specialmente in relazione al potenziale impatto sulle possibilità di rientro al lavoro delle madri (Ruhm e Teague 1997, Ruhm 1998).

I risultati mostrano che, in genere, congedi brevi (3 mesi) hanno effetti positivi sull'impiego delle madri favorendone la permanenza all'interno del mercato del lavoro (Ruhm 1998, Gornick, Meyer e Ross 1997); congedi più lunghi continuano ad avere effetti positivi sul tasso di occupazione ma sono correlati anche alla diminuzione dello stipendio percepito (Ruhm 1998, Gruber 1994), al demansionamento (Samek Lodovici Semenza 2009) e alla diminuzione complessiva della qualità del lavoro. La posticipazione del rientro, infine, si può tradurre anche in maggiori difficoltà nel reingresso o addirittura in pressioni da parte del datore di lavoro che spingono al licenziamento (Ponzellini 2009, Samek Lodovici Semenza 2009).

Congedi lunghi (ad esempio fino al compimento del primo anno di vita del bambino), tuttavia, hanno l'effetto di consentire l'accudimento in prima persona del nuovo nato da parte del genitore che decide di usufruire del congedo; questa familizzazione dell'attività di cura durante i primi mesi di vita, oltre a poter essere

appagante in quanto frutto di una libera scelta dettata da un certo orientamento valoriale, è stata considerata positivamente anche da un punto di vista scientifico. Secondo alcuni studi (Unicef 2008, National Research Council 2001) l'utilizzo di servizi di childcare da parte di bambini di età inferiore ai 12 mesi può avere effetti negativi sullo sviluppo cognitivo del piccolo, giungendo a comportare in alcuni casi addirittura problemi comportamentali.

“Alla luce dei progressi delle neuroscienze e delle recenti esperienze sembrerebbe che gli interessi dei bambini piccoli siano meglio serviti da politiche che consentano ad almeno uno dei due genitori di accudire il bambino durante i primi 12 mesi di vita” (Unicef 2008 – pag. 15).

La dimensione della durata, per quanto di primo piano, non deve essere considerata la più significativa ai fini dell'analisi dell'intero dispositivo; lo studio della sola lunghezza del congedo può condurre a forti errori di sovrastima nel momento in cui non si considera anche l'indennità erogata. È tuttavia necessario ricordare che la sola lettura della durata rapportata all'indennità erogata non è in grado di rendere conto di quell'insieme di situazioni in cui vengono offerti lunghi periodi di congedo parentale con bassa remunerazione e nelle quali, pertanto, la scelta di usufruire della misura per l'intera durata del periodo concesso può essere dettata da una forte scelta ideologica o da un mercato del lavoro particolarmente ostico per le madri.

Per quanto concerne i nostri modelli, gli orientamenti in relazione alla seconda dimensione sono i seguenti.

#### *Modello 1 - Approccio della condivisione e dell'equità di genere*

Secondo il primo idealtipo, tutti i congedi dovrebbero essere piuttosto lunghi; al fine di evitare un'esclusione dal mercato del lavoro, tuttavia, una durata elevata dovrebbe riuscire ad accompagnarsi sempre ad un buon livello di flessibilità e modulabilità del congedo.

#### *Modello 2 - Approccio occupazionale*

Il secondo modello, ponendosi come obiettivo principale la promozione della partecipazione al mercato del lavoro, è favorevole alla presenza di congedi di breve durata. Gli studi citati nell'introduzione alla dimensione di analisi hanno mostrato come lunghi congedi abbiano un impatto profondamente sfavorevole per quanto concerne il reinserimento all'interno del contesto lavorativo.

#### *Modello 3 - Approccio della tutela dei bambini*

Il terzo idealtipo si mostra favorevole a congedi di durata non inferiore all'anno. Quest'età è stata indicata dai pedagogisti (OECD 2001, 2004, 2006) come soglia minima da non anticipare per quanto concerne l'ingresso del bambino ai servizi di

cura al fine di uno sviluppo cognitivo ottimale. Congedi di maternità e congedi parentali dovrebbero quindi prevedere una durata tale da consentire alla madre di astenersi dal lavoro almeno per questo periodo; se tale indicazione comporta un apprezzamento per i congedi di maternità piuttosto lunghi, dal punto di vista dei congedi parentali non è necessario che questi siano molto estesi. Il congedo di paternità ha, in genere, una durata molto limitata e quindi non si qualifica come lo strumento più opportuno ai fini del perseguimento di questa finalità, anche se è stato dimostrato che i bambini possono beneficiare di un coinvolgimento attivo dei padri nelle attività di cura.

#### *Modello 4 - Approccio del sostegno alla cura familiare*

Congedi lunghi permettono di attivare, ai fini del soddisfacimento dei bisogni di cura, le risorse che secondo l'idealtipo sono naturalmente presenti all'interno delle famiglie. L'apprezzamento per una suddivisione tradizionale dei carichi di lavoro tra i generi, tuttavia, fa sì che questo modello non valuti positivamente congedi di paternità lunghi.

#### *Indicatore di riferimento*

Al fine dell'analisi della durata dei congedi verrà presa in considerazione l'estensione temporale in settimane, che costituisce l'indicatore più semplice ed immediatamente comprensibile.

La durata dei congedi tende a variare molto tra i vari Paesi europei; tale variabilità, tuttavia, è molto più ridotta per quanto riguarda i congedi di maternità e più pronunciata per i congedi parentali. Questa differenza tra i due tipi di strumenti può essere ricondotta al fatto che il primo congedo è obbligatorio mentre il secondo è opzionale e il suo uso è legato a vincoli e preferenze dei genitori. L'indicatore pertanto dovrà essere calibrato in modo differente a seconda del fatto che venga analizzato il congedo di maternità, il congedo parentale o il congedo di paternità.

Per quanto concerne il congedo di maternità, il valore più elevato riscontrato a livello europeo è fatto registrare dalla Repubblica Ceca con 28 settimane (Plantenga Remery Siegel Sementini 2008). Questo parametro, quindi, è stato settato come il valore in relazione al quale lo strumento è *fully in*. La durata minore riscontrata, invece, è fatta registrare dal congedo di maternità svedese di 12 settimane, valore che corrisponde al vecchio standard minimo fissato dall'Unione Europea; il *fully out* è quindi stato regolato sulla base di questo dato. Il punto di *cross over* è fissato in corrispondenza della fascia compresa tra le 20 settimane, valore che è stato recentemente indicato come il nuovo standard

minimo dall'Unione Europea, e le 18 settimane che corrispondono all'attuale media dei Paesi europei. (Plantenga Remery Siegel Sementini 2008) (Tabella 22).

**Tabella 22 – Corrispondenza tra valori rilevati dall'indicatore e punteggio fuzzy – Congedo di maternità**

	Valore di riferimento	Punteggio attribuibile
Fully in	$\geq 28$	1
Mostly but not fully in	25 – 27	0,75 – 0,99
More or less in	21 - 24	0,51 – 0,74
Cross over	18 – 20	0,50
More o less out	15 – 17	0,025 – 0,49
Mostly but not fully out	13 - 14	0,01 -0,24
Fully out	$\leq 12$	0

I congedi parentali mostrano una maggiore variabilità rispetto ai congedi di maternità; i più lunghi in Europa superano le 140 settimane e sono presenti in diverse nazioni: Germania, Estonia, Spagna, Francia, Ungheria (Plantenga Remery Siegel Sementini 2008). I congedi più brevi, invece, durano 13 settimane - a fronte di uno standard minimo fissato dall'Unione Europea di 12 settimane - e sono presenti solo in Olanda e a Cipro. Ancora una volta si è deciso di utilizzare come ancora i parametri fatti registrare a livello europeo; il valore *fully in* è stato settato in corrispondenza a congedi di durata superiore alle 144 settimane mentre il *fully out* per durate inferiori a 13 settimane. Il *cross over point* corrisponde alla fascia 64-90 settimane (Tabella 23).

**Tabella 23 – Corrispondenza tra valori rilevati dall'indicatore e punteggio fuzzy – Congedo parentale**

	Valore di riferimento	Punteggio attribuibile
Fully in	$\geq 140$	1
Mostly but not fully in	118 – 139	0,75 – 0,99
More or less in	91 – 117	0,51 – 0,74
Cross over	64 – 90	0,50
More o less out	37 – 63	0,25 – 0,49
Mostly but not fully out	14 – 36	0,01 -0,24
Fully out	$\leq 13$	0

Per quanto concerne il congedo di paternità, tra i Paesi che presentano la maggiore durata ci sono Finlandia e Portogallo, nei quali questo raggiunge o supera i 18 giorni.

Il *fully in* è stato quindi attribuito in caso di durata pari o superiore ai 20 giorni; il *fully out* si ha in assenza di congedo (durata uguale a zero) mentre il *cross over point* è stato fissato in corrispondenza della fascia compresa tra 10 e 12 giorni (Tabella 24).

**Tabella 24 – Corrispondenza tra valori rilevati dall'indicatore e punteggio fuzzy – Congedo di paternità**

	Valore di riferimento	Punteggio attribuibile
<i>Fully in</i>	$\geq 20$	1
Mostly but not <i>fully in</i>	16 – 19	0,75 – 0,99
More or less in	13 – 15	0,51 – 0,74
Cross over	10 – 12	0,50
More o less <i>fully out</i>	5 – 9	0,025 – 0,49
Mostly but not <i>fully out</i>	1 – 4	0,01 -0,24
<i>Fully out</i>	0	0

L'orientamento dei modelli idealtipici è infine così definito (Tabella 25).

**Tabella 25 – Orientamento dei modelli**

Modello	Strumento	Segno
Modello 1	Congedo di maternità	+
	Congedo parentale	+
	Congedo di paternità	+
Modello 2	Congedo di maternità	-
	Congedo parentale	-
	Congedo di paternità	-
Modello 3	Congedo di maternità	+
	Congedo parentale	-
	Congedo di paternità	+
Modello 4	Congedo di maternità	+
	Congedo parentale	+
	Congedo di paternità	-

### 4.3 Dimensione 3: Valore del congedo

La dimensione del valore del congedo fornisce informazioni importanti ai fini della comprensione dell'effettiva usabilità del dispositivo. Congedi lunghi ma poco remunerati possono costituire dei dispositivi poco appetibili nella pratica; è

quindi necessario affiancare alla lettura della durata anche una lettura del valore, che renda conto di qual è il periodo di cui concretamente possono beneficiare i destinatari della misura.

A livello interpretativo, è possibile riprendere l'insieme di considerazioni sviluppate in relazione alla dimensione della Durata; congedi effettivi brevi hanno in genere effetti positivi sul reingresso delle madri nel mercato del lavoro mentre congedi effettivi lunghi comportano maggiori difficoltà associate al dimensionamento o alla riduzione dello stipendio percepito (Ruhm 1998, Gruber 1994, Samek Lodovici Semenza 2010, *et al.*) Alcuni studi (Pronzato 2009) hanno dimostrato, inoltre, che il diritto ad usufruire di un lungo congedo ben retribuito in presenza di bambini in fascia di età tra gli zero e tre anni determina una riduzione del 35% delle chance di tornare al lavoro in seguito alla maternità.

L'altro lato della medaglia è costituito dall'insieme di benefici di cui il bambino può godere nel momento in cui il genitore ha la possibilità di trascorrere un lungo periodo di assenza dal lavoro e dedicarsi in prima persona l'attività di cura (Unicef 2008); le neuroscienze hanno approfondito questa tematica nell'ultimo decennio, mostrando come l'interazione "uno a uno" costituisca uno degli elementi maggiormente in grado di influire positivamente sullo sviluppo cognitivo e psicofisico del bambino (National Research Council 2001).

Esistono differenze importanti a livello europeo per quanto concerne il valore dei congedi; le più ampie, tuttavia, si riscontrano anche in questo caso non tanto in relazione al congedo di maternità quanto a quello parentale (Saraceno 2009, Plantenga Remery Siegel Sementini 2008). Il congedo di maternità presenta delle percentuali di rimborso dello stipendio che variano tra il 70% (Repubblica Ceca, Irlanda e Finlandia) e il 100%, valore presente nella maggior parte delle nazioni europee (Danimarca, Germania, Spagna, Grecia, Ungheria, etc.). Più variabile, invece, è il congedo parentale, il quale può essere non retribuito del tutto (come nel caso di Grecia, Irlanda, Spagna, Portogallo e Olanda), retribuito solo per un numero limitato di settimane oppure giungere al 70-80% di compensazione per tutto il periodo previsto (Svezia, Finlandia e Ungheria).

Gli orientamenti dei nostri modelli rispetto alla dimensione di analisi sono i seguenti:

#### *Modello 1 - Approccio della condivisione e dell'equità di genere*

Il primo idealtipo è favorevole a congedi che presentino un buon indennizzo al fine di sostenere la parziale familizzazione del lavoro di cura. E' importante che l'indennità non sia troppo bassa in quanto potrebbe spingere la madre o il padre ad abbandonare precocemente il periodo (opzionale) di congedo per tornare al lavoro. Questo punto si rivela di particolare importanza specialmente per quanto riguarda la possibilità di coinvolgere concretamente i padri; ricordiamo infatti che,

essendo questi ultimi in genere i maggiori percettori di reddito in famiglia, sono anche coloro i quali mostrano le resistenze più forti ad usufruire di dispositivi che potrebbero comportare un brusco abbassamento del reddito.

#### *Modello 2 - Approccio occupazionale*

Il congedo, come si è ricordato in relazione alle precedenti dimensioni di analisi, per il secondo modello costituisce uno strumento funzionale al reingresso delle madri nel mercato del lavoro. In tal senso, il congedo di maternità deve essere breve ma anche ben remunerato mentre non vi è interesse a garantire elevati livelli di indennizzo nel caso del congedo parentale e del congedo di paternità, ritenuti complessivamente poco utili.

#### *Modello 3 - Approccio della tutela dei bambini*

I bambini di età inferiore all'anno beneficiano della presenza di un genitore del tutto dedito all'attività di cura; la presenza di congedi ben remunerati e lunghi almeno un anno agisce come rinforzo alla permanenza di uno dei due genitori fuori dal mercato del lavoro. I congedi devono essere pertanto pienamente retribuiti.

#### *Modello 4 - Approccio del sostegno alla cura familiare*

Un congedo lungo favorisce una familizzazione delle attività di cura, a cui questo modello è favorevole; un buon indennizzo agevola (nel caso di congedo di maternità e congedo parentale) l'astinenza dal mercato del lavoro delle madri. Non è invece nell'interesse del modello che sia ben remunerato il congedo di paternità dato che non è incentivato il coinvolgimento del padre nel lavoro di cura.

#### *Indicatore di riferimento*

Un'unità di misura utilizzata in diversi studi per l'analisi del valore dei congedi è la *quota di sostituzione della retribuzione* la quale, tuttavia, ha il difetto di non rendere conto anche della durata complessiva del congedo.

L'*effective leave* (Deven Moss 2002, Unicef 2008, Saraceno Keck 2008, Raphael 2010), che pondera la durata dei congedi con il livello di rimborso, costituisce un'altro degli indicatori più utilizzati ed accreditati. La durata del congedo, moltiplicata per la percentuale del salario corrisposto, permette di ottenere un valore all'interno del quale a ogni settimana corrisponderà una retribuzione pari al 100% dello stipendio. In relazione ai diversi tipi di congedi considerati (parentale, di maternità e di paternità), utilizzeremo indici diversi: *Effective Parental Leave*, *Effective Maternity Leave* e *Effective Paternity Leave*. Per quanto concerne il congedo di maternità, il *fully in* è stato settato in corrispondenza a congedi

effettivi della durata superiore alle 20 settimane; questo valore è presente in Estonia e costituisce la forma di congedo di maternità più lunga e generosa in Europa. Il *lower breakpoint*, invece, è fissato in corrispondenza delle 10 settimane, valore fatto registrare dall'Irlanda. Il punto di *cross over* è fissato per la fascia compresa tra le 14 e le 15 settimane (Tabella 26).

**Tabella 26 – Corrispondenza tra valori rilevati dall'indicatore e punteggio fuzzy – Congedo di maternità**

	Valore di riferimento	Punteggio attribuibile
Fully in	>20	1
Mostly but not fully in	18 -19	0,75 – 0,99
More or less in	16– 17	0,51 – 0,74
Cross over	14- 15	0,50
More o less out	12 – 13	0,25 – 0,49
Mostly but not fully out	10 – 11	0,01 -0,24
Fully out	<10	0

Per quanto riguarda invece il congedo parentale, il *fully in* è settato in corrispondenza di valori superiori alle 50 settimane. Il *lower breakpoint* è fissato a 0, e si riscontra nei casi in cui il congedo non è remunerato in alcun modo. Il *cross over point*, infine, non è stato fissato a partire dalla media matematica dei due valori estremi, bensì è collocato in corrispondenza di un valore più basso e più prossimo al valore medio europeo (Tabella 27).

**Tabella 27 – Corrispondenza tra valori rilevati dall'indicatore e punteggio fuzzy – Congedo parentale**

	Valore di riferimento	Punteggio attribuibile
Fully in	>50	1
Mostly but not fully in	40-49,9	0,75 – 0,99
More or less in	30-39,9	0,51 – 0,74
Cross over	23-29,9	0,50
More o less out	13-22,9	0,25 – 0,49
Mostly but not fully out	4,1-12,9	0,01 -0,24
Fully out	<4	0

Per quanto riguarda il congedo di paternità, questo è in genere molto ben retribuito; all'interno della Tabella 28 sono riportati i valori di riferimento per l'attribuzione del punteggio *fuzzy*.

**Tabella 28 – Corrispondenza tra valori rilevati dall'indicatore e punteggio fuzzy – Congedo di paternità**

	Valore di riferimento	Punteggio attribuibile
Fully in	>18	1
Mostly but not fully in	15 – 17	0,75 – 0,99
More or less in	12 – 14	0,51 – 0,74
Cross over	9 – 11	0,50
More o less out	5 – 8	0,25 – 0,49
Mostly but not fully out	1 – 4	0,01 -0,24
Fully out	0	0

L'orientamento dei modelli idealtipici è così definito (Tabella 29).

**Tabella 29– Orientamento dei modelli**

Modello	Strumento	Segno
Modello 1	Congedo di maternità	+
	Congedo parentale	+
	Congedo di paternità	+
Modello 2	Congedo di maternità	+
	Congedo parentale	-
	Congedo di paternità	-
Modello 3	Congedo di maternità	+
	Congedo parentale	+
	Congedo di paternità	+
Modello 4	Congedo di maternità	+
	Congedo parentale	+
	Congedo di paternità	-

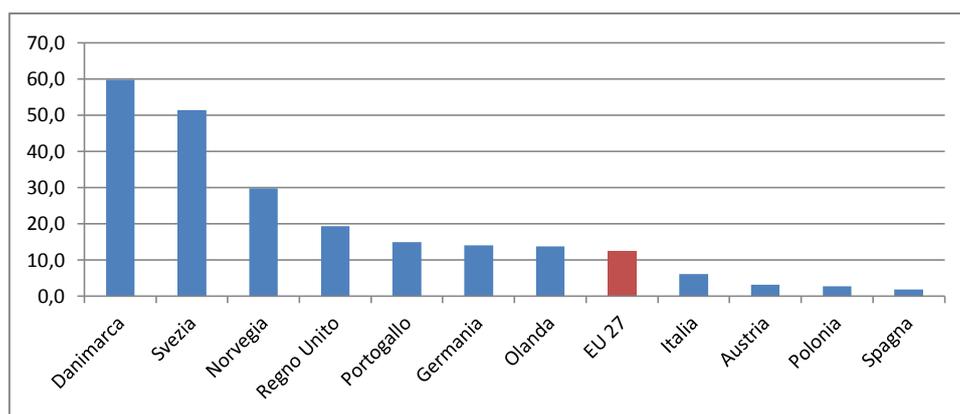
#### **4.4 Dimensione 4: Incentivo per i padri**

Il coinvolgimento dei padri nelle attività di cura è divenuto uno degli obiettivi più importanti delle recenti politiche di conciliazione. I congedi sono sembrati una misura ottimale a tal scopo, in quanto in grado di stimolare concretamente lo spostamento di una quota di tempo dal mondo del lavoro retribuito a quello del lavoro non retribuito.

In alcuni Stati (Danimarca, Norvegia e Svezia), l'estensione del diritto ad usufruire dei congedi ai padri è avvenuta tramite l'eliminazione di ogni indicazione circa il sesso del genitore avente diritto e la sottolineatura della possibilità di scelta (Saraceno, 2009). Tuttavia, è stato fatto notare che politiche

neutre dal punto di vista del genere raramente mostrano degli outcomes neutri dal punto di vista del genere. La Figura 30 ci fornisce un chiaro quadro delle proporzioni del fenomeno. Il ricorso al congedo da parte dei padri è ancora un fenomeno raro e ampiamente inferiore alle madri; anche nei Paesi del nord Europa, dove è possibile osservare la maggiore partecipazione dei padri al lavoro di cura.

**Figura 30 – Padri ogni 100 madri che usufruiscono di una forma di congedo<sup>16</sup> (2010)**



Fonte: elaborazioni proprie su dati Eurostat (2013)

Quali condizioni sono quindi necessarie affinché i padri usufruiscano realmente dei congedi?

In primo luogo, il livello di compensazione. A livello pratico gli uomini hanno ancora una capacità limitata di esercitare il loro diritto al congedo parentale data la bassa percentuale di stipendio coperta in alcuni Paesi (Hobson, Duvander e Halladén, 2009) ed i potenziali effetti negativi sull'economia familiare dettati dal fatto che i padri continuano a costituire frequentemente ancora oggi i maggiori percettori di reddito. Congedi ben remunerati potrebbero quindi avere un effetto positivo nello spingere gli uomini ad utilizzare questo tipo di strumento senza il timore di avere un impatto negativo da un punto di vista economico.

Un altro importante elemento di incentivo è dato dalla possibilità di usufruire di un periodo di tempo riservato all'uso esclusivo del padre; i Paesi scandinavi hanno così per primi, a metà degli anni '90, introdotto il concetto di quota di paternità (o *father's quota*) (Hobson Duvander Halladén 2009). La possibilità di suddividere il congedo liberamente tra madri e padri nella maggior parte dei casi si conclude, anche nei Paesi del nord, in un maggior utilizzo da parte della madre (Lammi-

<sup>16</sup> Per la Francia i dati sono risultati non pervenuti.

Taskula 2006, Ruhm 1998) ed è quindi importante che esista una porzione di tempo che non può essere delegata.

La quota di paternità non deve tuttavia essere confusa con il congedo di paternità, dal quale si differenzia sia per durata che per livello di compensazione; i congedi paternità sono infatti molto brevi, prevedono un alto livello di indennizzo e vengono in genere utilizzati immediatamente a ridosso della nascita del bambino.

La flessibilità, inoltre, va annoverata tra i fattori che possono determinare un incremento significativo dell'uso dei congedi nella misura in cui può compensare il rischio di discriminazioni derivanti da un'assenza prolungata dal luogo di lavoro (Kremer 2007). Particolarmente interessante da questo punto di vista è il caso olandese; in Olanda, infatti, sono stati introdotti congedi per padri "a tempo parziale", ovvero 8 ore di congedo la settimana per 36 settimane a stipendio pieno. Questa formula ha portato a un netto incremento della partecipazione, portando complessivamente l'adesione maschile a livelli più alti persino di quella registratasi nei Paesi scandinavi.

L'orientamento dei modelli rispetto alla quarta dimensione di analisi è la seguente.

#### *Modello 1 - Approccio della condivisione e dell'equità di genere*

L'obiettivo della condivisione delle responsabilità familiari da parte di entrambi i partner trova come primo strumento i congedi parentali. Il coinvolgimento dei padri nelle attività di cura rappresenta uno degli obiettivi privilegiati del modello.

#### *Modello 2 - Approccio occupazionale*

Il secondo modello non ha interesse al maggiore coinvolgimento dei padri nelle attività di cura, i quali invece dovrebbero invece essere liberi di dedicarsi completamente al lavoro retribuito fuori casa.

#### *Modello 3 - Approccio della tutela dei bambini*

I bambini possono beneficiare di un coinvolgimento paterno nelle attività di cura (Wilson Prior 2010); pertanto il terzo modello si mostra favorevole a un maggior coinvolgimento dei padri.

#### *Modello 4 - Approccio del sostegno alla cura familiare*

Il quarto modello tende a privilegiare una visione tradizionale delle identità di genere (e delle attività ad esse correlate) e non è quindi particolarmente favorevole a una promozione del coinvolgimento maschile nelle attività di cura.

### *Indicatore di riferimento*

Per misurare questa dimensione, allo scopo di riassumere in un unico valore i diversi elementi di incentivo presenti, è stato costruito un indice additivo, in analogia con quanto realizzato in altre ricerche (Ciccia Verloo 2011). La quarta dimensione, infatti, presenta un carattere composito che deve essere necessariamente rispecchiato anche dall'indicatore selezionato. L'indice risulta composto da tre parti: diritto ad usufruire del congedo, premialità e presenza di father's quota e valore dell'indennità (Tabella 30).

**Tabella 30– Punteggi per la costruzione dell'indice additivo**

<b><i>Diritto ad usufruire del congedo</i></b>	
Diritto esclusivo	15 punti
Diritto pari a quello della madre	7 punti
Diritto residuale (in caso di impossibilità delle madre)	1 punto
<b><i>Premialità e father's quota</i></b>	
Presenza di una premialità nella durata del congedo se il padre ne usufruisce	4 punti
Presenza della father's quota	4 punti
<b><i>Indennità</i></b>	
Presenza di un'indennità superiore all'80%	5 punti
Presenza di un'indennità tra il 51% e l'80%	3 punti
Presenza di un'indennità tra il 31% e il 50%%	2 punti
Presenza di un'indennità inferiore o uguale al 30%	1 punto
Min 0 - Max 20	

Per quanto concerne la calibrazione, il *fully out* è fissato in prossimità di un punteggio pari a 1; il *fully in* è collocato, invece, in prossimità del 20, che costituisce il punteggio più alto attribuibile. Il *cross over point*, infine, corrisponde a un punteggio di 10 (Tabella 31).

**Tabella 31– Corrispondenza tra valori rilevati dall'indicatore e punteggio fuzzy**

	Valore di riferimento	Punteggio attribuibile
Fully in	20	1
Mostly but not fully in	15 -19	0,75 – 0,99
More or less in	11 – 14	0,51 – 0,74
Cross over	10	0,50
More o less out	6 -9	0,25 – 0,49
Mostly but not fully out	1 – 5	0,01 -0,24
Fully out	0	0

L'orientamento dei modelli idealtipici è così definito (Tabella 32).

**Tabella 32 – Orientamento dei modelli**

<b>Modello</b>	<b>Strumento</b>	<b>Segno</b>
Modello 1	Congedo di maternità	Nv
	Congedo parentale	+
	Congedo di paternità	Nv
Modello 2	Congedo di maternità	Nv
	Congedo parentale	-
	Congedo di paternità	Nv
Modello 3	Congedo di maternità	Nv
	Congedo parentale	+
	Congedo di paternità	Nv
Modello 4	Congedo di maternità	Nv
	Congedo parentale	-
	Congedo di paternità	Nv

Giunti al termine della presentazione delle diverse dimensioni di analisi, presentiamo la *truth table* riassuntiva di tutti gli orientamenti presentati dai Modelli (Tabella 33). All'interno dei prossimi paragrafi andremo a illustrare le evidenze emerse dall'analisi delle dimensioni individuate. L'interpretazione dell'orientamento delle misure realizzata grazie ai modelli idealtipici è invece rimandata al Capitolo 6.

**Tabella 33 – Truth Table**

		<b>Accesso</b>	<b>Durata</b>	<b>Valore</b>	<b>Incentivo per il padre</b>
Modello 1	Congedo di maternità	+	+	+	Nv
	Congedo parentale	+	+	+	+
	Congedo di paternità	+	+	+	Nv
Modello 2	Congedo di maternità	+	-	+	Nv
	Congedo parentale	-	-	-	-
	Congedo di paternità	-	-	-	Nv
Modello 3	Congedo di maternità	+	+	+	Nv
	Congedo parentale	+	-	+	+
	Congedo di paternità	+	+	+	Nv
Modello 4	Congedo di maternità	+	+	+	Nv
	Congedo parentale	+	+	+	-
	Congedo di paternità	-	-	-	Nv

## 5. Principali evidenze dall'analisi

Procederemo ora con la presentazione delle principali evidenze emerse dall'analisi dei congedi. Lo studio condotto ci consente di delineare un quadro, per entrambe le città, caratterizzato da un numero piuttosto esiguo di dispositivi tutti regolati a livello nazionale; non emergono asimmetrie per quanto riguarda il tipo di strumento implementato, essendo presenti in entrambi i contesti congedi di maternità, parentali e di paternità.

All'interno della Tabella 34 sono riportati i punteggi ottenuti in relazione alle dimensioni precedentemente illustrate, che ci consentiranno di inquadrare gli strumenti secondo i parametri ritenuti più significativi. Tali valori ci consentiranno in seguito (Capitolo 6) di misurare l'adesione di ogni congedo ai modelli idealtipici, permettendoci di individuare quali sono i modelli dominanti nelle due città considerate. Il dettaglio dell'attribuzione dei punteggi agli strumenti è riportato nell'Allegato B.

Ora andremo a illustrare brevemente e a commentare i punteggi fatti registrare da ogni strumento per gli ambiti di analisi individuati.

Tabella 34 – Punteggi fuzzy per strumenti e dimensioni

	Accesso	Durata	Valore	Incentivo per i padri
Congedo di maternità	0,75	0,50	0,60	Nv
Congedo parentale	0,60	0,10	0,05	0,22
Congedo di paternità	0,51	0,10	0,18	Nv
Congé de maternité	0,99	0,50	0,87	Nv
Congé parental	0,90	1,00	Nv	0,40
Congé de paternité	0,90	0,62	0,74	Nv

### Accesso

In primo luogo andremo a presentare i risultati emersi per la dimensione dell'accesso.

All'interno dell'area milanese, nessun congedo presenta criteri *means-tested* ma tutti fanno registrare un accesso legato allo stato occupazionale. Esistono tuttavia alcune importanti differenze interne al gruppo. *Congedo di maternità* e, in minor misura, *congedo parentale* sono comunque piuttosto accessibili mentre il *congedo di paternità* è disponibile in via esclusiva per alcune tipologie di lavoratori e risulta come tale fortemente segmentante. Il *congedo di maternità*, in particolare, è accessibile anche alle madri disoccupate in presenza di alcune specifiche

condizioni<sup>17</sup> che riguardano la tempistica della perdita del lavoro e la storia contributiva pregressa; *congedo parentale* e *congedo di paternità* sono rivolti, invece, ai soli genitori occupati.

Una grande uniformità è riscontrabile per il contesto lionese, dove tutti i congedi presentano un punteggio prossimo; tale valore è molto elevato in quanto influenzato positivamente dall'assenza di criteri *means-tested* e dalla presenza di requisiti che richiedono il semplice svolgimento di una qualunque attività lavorativa e un breve periodo contributivo pregresso. In tutti i casi, non è presente alcuna differenza in quanto a durata o ammontare dell'indennizzo per i diversi tipi di contratti dei lavoratori. Per quanto attiene i genitori disoccupati, il diritto ad usufruire del *congé de maternité* è legato alla storia contributiva, per cui è necessario aver lavorato un certo numero di ore nei mesi precedenti all'inizio della gravidanza. I *congé de paternité* e i *congé parental*, invece, sono destinati ai soli genitori lavoratori.

I criteri di accesso italiani, dunque, sono solo occupazionali e contributivi ed effettuano forti discriminazioni sulla base del tipo di contratto, generando importanti differenze sulla qualità complessiva dello strumento a cui le varie fasce di lavoratori possono accedere. I congedi francesi, invece, pur non facendo registrare alcun criterio di accesso *means-tested* analogamente a quelli italiani, presentano dei criteri di accesso su base occupazionale molto "leggeri", che rendono la misura uniforme per tutta la platea dei beneficiari. Italia e Francia, infine, hanno congedi che presentano criteri di regolazione piuttosto analoghi per quanto concerne l'accesso alle misure da parte dei disoccupati.

### *Durata*

La seconda dimensione di analisi ha riguardato la durata dei congedi.

Il contesto milanese fa registrare dei valori complessivamente piuttosto bassi; mentre il *congedo di maternità* presenta una durata in linea con la media europea, il *congedo parentale* e il *congedo di paternità* risultano molto ridotti. Rispetto a quest'ultimo, occorre tuttavia notare che si tratta di una misura introdotta recentemente, che ha contribuito a riallineare l'Italia con buona parte dei Paesi europei; la durata limitata del congedo, tuttavia, come abbiamo già ricordato, ha portato i commentatori ad esprimersi negativamente sull'effettiva efficacia dello

---

<sup>17</sup> "Il congedo spetta alle disoccupate o sospese se ricorre una delle seguenti condizioni (art. 24 T.U.): il congedo di maternità sia iniziato entro 60 giorni dall'ultimo giorno di lavoro; il congedo di paternità sia iniziato oltre i predetti 60 giorni, ma sussiste il diritto all'indennità di disoccupazione, alla mobilità oppure alla cassa integrazione. Per le disoccupate che negli ultimi due anni hanno svolto lavori esclusi dal contributo per la disoccupazione, il diritto all'indennità di maternità sussiste a condizione che il congedo di maternità sia iniziato entro 180 giorni dall'ultimo giorno di lavoro e che siano stati versati all'Inps 26 contributi settimanali negli ultimi due anni precedenti l'inizio del congedo stesso" ([www.inps.it](http://www.inps.it))

strumento. Per quanto concerne il *congedo parentale*, invece, va osservato che la durata standard (piuttosto ridotta) di sei mesi può conoscere prolungamenti nel caso anche il padre decida di usufruirne. Il punteggio finale è stato, tuttavia, condizionato dal fatto che tale congedo prevede una diversa durata a seconda del tipo di contratto; sei mesi è la durata prevista per i lavori dipendenti mentre nel caso di lavori autonomi e parasubordinati la lunghezza del congedo si riduce a tre mesi. Differenze vi sono inoltre anche dal punto di vista della fascia di tempo all'interno della quale si può usufruire dello strumento; per i lavori dipendenti è estesa fino a otto anni mentre nel caso di lavoratori autonomi e parasubordinati il congedo è utilizzabile fino al compimento del primo anno di vita del bambino.

I valori che si possono osservare per Lione, invece, sono più elevati. Il *congé de maternité* costituisce lo strumento che ha fatto registrare il punteggio più basso e si colloca in linea con i valori milanesi: questo punteggio sintentico è frutto della media dei valori della durata dei congedi attribuiti in caso di un figlio (16 settimane) e di famiglie con più di due bambini (26 settimane); una delle peculiarità francesi, infatti, è la forte premialità attribuita in caso di famiglie numerose.

Il *congé parental* può essere molto lungo; la durata standard è pari a un anno ma è fornita la possibilità di rinnovare il congedo per due volte fino ai tre anni del bambino. Il *congé de paternité*, infine, presenta una durata in linea con la media europea (e più alta rispetto ai valori italiani).

La durata dei congedi italiani, complessivamente, può quindi essere ritenuta medio-bassa, anche se sono presenti alcune forme di premialità nel caso del coinvolgimento dei padri nel lavoro di cura; i congedi francesi, invece, presentano durate notevolmente più ampie, che sono condizionate anche dai generosi incrementi presenti nel caso di famiglie numerose.

### *Valore*

Veniamo dunque alla terza dimensione; come si è detto, analizzare il valore del congedo aiuta a meglio ponderare le evidenze emerse dalla dimensione della durata, contribuendo a comprendere qual è il periodo di astensione dal lavoro concretamente garantito e pienamente remunerato di cui i genitori possono usufruire.

All'interno del contesto milanese, solo il *congedo di maternità* fa registrare un valore superiore allo 0,50, prevedendo un livello di retribuzione piuttosto elevata (80%) a fronte di una durata in linea con la media europea. I restanti strumenti presentano punteggi bassi; il *congedo parentale* è influenzato negativamente dalla modesta percentuale di compensazione dello stipendio, che si accompagna comunque ad una durata piuttosto esigua. Il *congedo di paternità*, invece, risente

della scarsissima durata, a cui però corrisponde una percentuale di retribuzione pari al 100%.

Lo scenario lionese vede dei punteggi più elevati; il *congé de maternité* presenta valori superiori rispetto a quello italiano in virtù di una compensazione del 100% dello stipendio mentre il *congé de paternité* risente in maniera decisiva della maggiore durata. Si noterà che in questo caso il *congé parental* è stato ritenuto non valutabile in quanto non esiste una vera e propria “compensazione” standard. Le forme di rimborso presenti, infatti, sono o il *complément de libre choix d'activité* (CLCA) o il *complément optionnel de libre choix d'activité* (COLCA) che sono state considerate all'interno dei trasferimenti monetari (Capitolo 5).

Confrontando i due scenari, è possibile riconfermare la maggiore generosità dei congedi lionesi, che accompagnano a durate maggiori anche livelli di compensazione più elevati.

#### *Incentivo per il padre*

L'ultima dimensione, infine, riguarda la presenza di misure potenzialmente incentivanti il ricorso ai congedi da parte dei padri. In Italia, anche dopo la legge 53/2000, i padri fanno scarsissimo uso dei congedi (Gavio Lelleri 2005); è interessante, quindi, osservare da vicino se vi sono e quali sono i meccanismi all'interno dei vari congedi che potrebbero favorire il loro coinvolgimento.

I *congedi parentali* italiani presentano significative differenze sulla base del tipo di contratto. Nel caso dei lavoratori dipendenti, il *congedo parentale* costituisce una forma di astensione retribuita dal lavoro a cui i padri hanno diritto individualmente, e che quindi è usufruibile anche durante il periodo di astensione obbligatoria della madre e indipendentemente dalla condizione lavorativa di questa. Madre e padre, inoltre, possono fruire del congedo anche contemporaneamente; l'utilizzo dei congedi da parte dei padri, infine, è incentivato attraverso l'introduzione di un mese supplementare se questi decide di utilizzare almeno tre mesi di sospensione.

Questo quadro apparentemente molto positivo viene meno nel momento in cui si considerano gli altri tipi di contratto. Infatti, per quanto riguarda i lavoratori autonomi, i padri non hanno diritto ad alcuna forma di congedo parentale. Per quanto concerne, inoltre, i lavoratori parasubordinati il diritto al congedo è legato oltre che alla presenza di un minimo di storia contributiva anche all'insorgenza di situazioni che rendono impossibile per la madre il ricorso al congedo<sup>18</sup>. Non è stato quindi possibile attribuire un punteggio elevato al *congedo parentale* dato che le forti segmentazione presenti per tipo di contratto delineano uno scenario diversificato, all'interno del quale alcuni lavoratori padri non hanno alcun tipo di

---

<sup>18</sup> Grave infermità o morte della madre, abbandono del figlio, affidamento esclusivo del bambino al padre.

incentivo o riconoscimento. Non dimentichiamo, inoltre, che la condizione dei parasubordinati può essere resa ancora più svantaggiata dal timore del mancato rinnovo del contratto nel caso si usufruisca del congedo (Gagnoli e Perulli, 2004). All'interno dell'area di Lione, il *congé parental* presenta un valore non molto elevato, anche se superiore a quello italiano. La legge prevede per il padre il pieno diritto a usufruire del congedo; non è presente, tuttavia, alcuna forma di incentivo. Il punteggio, in questo caso, è fortemente condizionato dalla buona percentuale di reddito compensato e dalla durata del congedo.

Le due città, poste a confronto, possono essere complessivamente considerate equivalenti rispetto alla promozione del ricorso ai congedi da parte dei padri. Se a Lione, infatti, è palese una neutralità di genere rispetto all'uso di tale strumento, a Milano la regolazione introdotta dalla legge 53/2000 ha impresso al congedo un nuovo orientamento premiante la partecipazione dei padri; tuttavia, le forti differenze connesse all'accesso ne minano la portata complessiva.

## 6. Conclusioni

I congedi costituiscono degli strumenti finalizzati a garantire a madri e padri un periodo retribuito di astensione dal lavoro in seguito alla nascita di un bambino. Dispositivi ormai affermatasi in maniera omogenea all'interno di tutto il contesto europeo, sono oggetto di indicazioni a livello comunitario, per cui le maggiori differenze a livello internazionale risiedono nella regolazione di alcune dimensioni specifiche (quali durata o valore) (Saraceno 2009) piuttosto che nella loro formulazione complessiva. I congedi, come si è detto, costituiscono delle misure a presidio nazionale. Da questo punto di vista, i due contesti urbani analizzati presentano le medesime caratteristiche delle nazioni all'interno delle quali sono inseriti.

Milano costituisce uno scenario caratterizzato da un numero limitato di congedi, cui si affiancano, tuttavia, un insieme più eterogeneo di permessi connessi alla nascita e all'esercizio della genitorialità. Le tre principali forme di congedo analizzate presentano criteri di accesso sostanzialmente differenti; mentre il *congedo di maternità*, per quanto selettivo da un punto di vista occupazionale, presenta i medesimi parametri per tutte le lavoratrici che hanno diritto ad usufruirvi, il *congedo parentale* fa osservare una forte riduzione del periodo garantito sulla base del contratto. Il *congedo di paternità*, invece, costituisce una misura rivolta solo ai lavoratori dipendenti del settore privato e come tale è fortemente esclusivo.

Anche per Lione è possibile, dal punto di vista del tipo di strumenti attivati, sviluppare l'insieme di considerazioni già presentate per Milano. Il numero di congedi disponibili è piuttosto limitato, mentre più numerosi sono i vari tipi di permessi connessi a situazioni specifiche. I tipi di congedi analizzati presentano, per quanto concerne l'accesso, criteri su base occupazionale e contributiva altamente inclusivi piuttosto omogenei e tendono a coinvolgere la quasi totalità dei lavoratori; tale regolazione, inoltre, prevede per tutti beneficiari i medesimi standard di trattamento.

Per quanto concerne invece la durata, i congedi italiani si connotano, ad eccezione del *congedo di maternità*, per un'estensione piuttosto modesta. Il *congedo di paternità* costituisce una recente introduzione fortemente criticata proprio a causa della durata ridotta mentre il *congedo parentale* rappresenta un dispositivo "storico" la cui lunghezza è stata oggetto in passato di azioni di riforma volte proprio a limitarne l'estensione. In Italia, inoltre, non sono presenti i congedi simili a "contenitori vuoti" ovvero connotati da lunghe durate e scarsi livelli di compensazione. Vi è un certo equilibrio, infatti, fra durata ed indennizzo che rende bilanciati, seppur all'insegna dei bassi valori, tutti e tre i congedi analizzati.

Il *congedo di maternità* costituisce la misura meglio remunerata e contemporaneamente quella maggiormente in linea con i parametri europei.

Dal punto di vista della sola durata, i congedi francesi presentano valori complessivamente più elevati; mentre il *congé de maternité* è equiparabile a quello italiano, il *congé de paternité* lo supera ampiamente. Il *congé parental* costituisce, inoltre, la misura rispetto alla quale è possibile registrare il maggiore scarto per ampiezza della durata, che si distacca in modo importante anche dalla media europea. Per quanto concerne l'equilibrio tra durata e valore, anche i congedi francesi mostrano una certa equivalenza fra le due dimensioni, anche se all'insegna di parametri elevati per entrambe le dimensioni.

Infine, la promozione del ricorso ai congedi da parte dei padri. I congedi parentali costituiscono un dispositivo per cui a Milano è prevista una regolazione tale da premiare il ricorso da parte dei padri mentre a Lione si afferma una neutralità rispetto al genere. La presenza di un incentivo, tuttavia, si accompagna nel caso dell'Italia ad un congedo di per sé poco "attraente" dato che prevede un'indennità piuttosto bassa; ecco, dunque, che il congedo francese, pur non presentando specifici elementi incentivanti, risulta comunque più apprezzabile in virtù della generosità dell'indennità.

## Capitolo 5

### *I trasferimenti monetari*

#### **1. Introduzione**

Come abbiamo avuto modo di osservare nei Capitoli 3 e 4, i congedi e i servizi per l'infanzia costituiscono gli strumenti principali deputati al soddisfacimento delle necessità di cura dei figli; i trasferimenti monetari sono invece più specificatamente indirizzati alla responsabilità inerente il mantenimento dei figli, concepiti come consumatori di beni e servizi (Saraceno 2009). Possono essere considerati strumenti finalizzati alla copertura del costo dei figli anche i trasferimenti indiretti via imposte; all'interno del presente lavoro di ricerca, tuttavia, ci si concentrerà esclusivamente sui trasferimenti diretti.

I trasferimenti e le altre forme di supporto in denaro per le famiglie possono essere erogati sotto varie forme (assegni ma anche voucher, bonus e fondi) e costituire misure permanenti oppure essere generate da programmi limitati nel tempo e alimentati con risorse economiche predeterminate, disponibili sino a esaurimento dello stanziamento iniziale. Questo determina la creazione di un numero piuttosto elevato di strumenti diversi, i quali “sopravvivono” talora solo per pochi anni, oltre che di un certo numero di riforme che tendono a ridefinire la regolazione dei medesimi interventi più volte. La grande eterogeneità di misure presenti rende quindi difficile individuare una tipologia esaustiva di strumenti universalmente diffusi. Si tenterà in questa sede di individuare le principali forme di trasferimento monetario presenti in modo trasversale a livello di contesto europeo.

Gli *assegni familiari* costituiscono la misura più classica nell'ambito dei trasferimenti alle famiglie. Introdotti in Europa già nel corso dei primi decenni del XX secolo, sono rintracciabili in ben diciassette stati già nel 1950 (Gauthier Monna 2004) e ad oggi sono ritenuti tra i pilastri dei moderni sistemi di welfare.

Gli assegni famigliari si generarono all'interno del settore privato allo scopo di fornire un'integrazione allo stipendio dei lavoratori proporzionale alle loro responsabilità famigliari e costituirono quindi una misura prevalentemente rivolta ai dipendenti con le famiglie più ampie (Misra 2003, David Starzec 1991, Seip Ibsen 1990). L'intento con cui gli assegni furono introdotti, tuttavia, aveva finalità tutt'altro che di coesione sociale: lo scopo delle aziende era, infatti, mantenere basso il costo del lavoro in un'epoca caratterizzata da grande inflazione e lotte sindacali per l'aumento degli stipendi (Pressman 2004). Gli assegni famigliari costituivano quindi una forma di integrazione del reddito fortemente selettiva su base categoriale, considerata in qualche modo compensativa del mancato incremento dei redditi di tutti i lavoratori. Questa prima forma di "benefit" aziendale si rivelò ben presto disfunzionale nella misura in cui non garantiva vantaggio competitivo all'impresa e in qualche modo scoraggiava l'assunzione di lavoratori con a carico un numero elevato di bambini (Pressmann 2004).

Un vero e proprio sviluppo degli assegni famigliari così come ad oggi concepiti si ebbe solo nel periodo della prima guerra mondiale; gli Stati generarono quindi misure allo scopo di aiutare le famiglie a fronteggiare la crisi economica del periodo ma anche di stimolare l'aumento del tasso di natalità. (Pressmann 2004).

Il primo stato ad adottare un sistema nazionale di assegni famigliari fu il Belgio nel 1930, seguito dalla Francia nel 1932. Nel 1970 pressoché tutti i principali stati occidentali si erano dotati di un sistema dei trasferimenti monetari alla famiglia; lo strumento si è ulteriormente evoluto nel corso degli anni, conoscendo significative variazioni all'interno dello stesso contesto europeo.

Accanto ai tradizionali *assegni famigliari*, trasversalmente presenti in quasi tutto l'ambito europeo, si colloca un gruppo di assegni più specifici e variabili da Stato a Stato, sovente legati alla presenza di alcune condizioni particolari (numero dei figli, stato di salute dei figli, ecc.). Tra questi, il più rilevante e diffuso è l'*assegno alla nascita*, che costituisce una forma di pagamento fissa erogata alle famiglie in caso di nascita o di adozione di un bambino. Si tratta di una forma di trasferimento monetario una tantum genericamente di importo limitato e talora *means-tested*. Gli assegni alla nascita in alcuni casi possono giungere a includere anche beni materiali necessari all'accudimento del bambino nei primi mesi di vita. Un'altra forma di trasferimento di denaro alle famiglie, strumento diffusosi negli ultimi decenni accanto ai tradizionali assegni è il *voucher*; il voucher non costituisce un vero proprio trasferimento monetario ma è un titolo di accesso finalizzato all'acquisto di vari tipi di beni (beni di consumo ma anche servizi alla persona quali servizi sanitari, doposcuola, educatrici domiciliari, servizi d'accompagnamento, centri e attività per il tempo libero, etc.). Il voucher è nato verso la fine degli anni '50 negli Stati Uniti in ambito scolastico ed educativo (Martignani 2007, Friedman 1962); nel campo della conciliazione e delle politiche

per la famiglia, i voucher hanno costituito uno strumento frequentemente finalizzato a sostenere le spese per il soddisfacimento dei bisogni socioeducativi dei minori (Bonini 2010). Il voucher costituisce lo strumento prediletto all'interno dei contesti dove sia presente una forte sussidiarietà orizzontale volta ad aprire il mercato dei servizi anche a stakeholder privati e a valorizzare il contributo da questi apportato. La diffusione di questo strumento è stata legata alla progressiva convinzione, negli ultimi decenni, che in società complesse necessità diversificate e individualizzate possano essere meglio soddisfatte attraverso interventi mirati, realizzati da attori locali, sia pubblici che privati; si presuppone che la maggiore vicinanza degli attori alle realtà di bisogno comporti una migliore conoscenza delle stesse e quindi un'azione più efficiente ed efficace (Donolo 2005). Se l'utilizzo del voucher sembra portare evidenti vantaggi - dall'ottimizzazione delle risorse alla garanzia della libertà di scelta del cittadino - paiono altrettanto evidenti alcuni punti di debolezza dello strumento: in primo luogo il problema dell'asimmetria informativa, che condiziona la capacità di scelta del cittadino, e quello dell'accREDITAMENTO e della standardizzazione dei servizi, che dovrebbe garantire un livello qualitativo minimo ma che spesso non rappresenta una tutela sufficiente ai fini della fruizione di un buon servizio (Fazzi 1997).

Le finalità dei trasferimenti monetari sono eterogenee, differenziate nel tempo e nello spazio all'interno delle diverse realtà europee.

In letteratura sono stati identificati tre filoni principali di obiettivi (Pressmann 2004, Saraceno 2007) a cui risponde questo tipo di policy.

In primo luogo, il piano squisitamente materiale secondo il quale vengono considerate le necessità dei figli può aiutare a comprendere la vicinanza dei trasferimenti monetari alle policy di contrasto alla *povertà*. In questi casi, la regolazione dello strumento stabilisce che l'accesso sia *means-tested*, garantendo (in linea teorica) la destinazione dei fondi alle fasce effettivamente più bisognose della popolazione (*vertical equity*); inoltre, l'ammontare dei trasferimenti può essere regolato in modo tale da prevedere importi maggiori tanto più si scende lungo la scala del reddito, come avviene, ad esempio, nel caso italiano per gli assegni familiari. Questo obiettivo è presente, in particolare, in relazione agli assegni familiari erogati nei Paesi anglosassoni (Saraceno 2007).

Da una diversa prospettiva, gli assegni e gli altri trasferimenti possono avere il compito di redistribuire reddito in favore delle famiglie più numerose che devono sopportare spese maggiori, secondo un principio di *horizontal equity*; in questo modo, i trasferimenti agiscono indirettamente come uno stimolo all'incremento del tasso di natalità, dato che rendono sostenibile (o quantomeno più leggero) il carico in termini di spesa apportato dai nuovi nati. (Misra 2003, Klaus 1993,

Gauthier 1996). A questa prospettiva aderiscono i Paesi francofoni (Saraceno 2007).

Infine, nella misura in cui i trasferimenti sono stati resi disponibili esclusivamente a famiglie in cui i genitori lavorano attraverso l'introduzione di criteri d'accesso occupazionali e categoriali, questi hanno potuto esercitare uno stimolo all'attaccamento al mercato del lavoro (Ciccia Verloo 2011). A questa prospettiva "lavoristica" dovrebbero aderire i Paesi di tradizione socialista, tradizionalmente tra i più orientati a valorizzare i diritti dei lavoratori (Saraceno 2007).

Il mondo dei trasferimenti monetari costituisce dunque un insieme di dispositivi molto eterogenei, per i quali non è sempre immediatamente identificabile il nesso con la conciliazione. Questo appare particolarmente evidente per tutte quelle forme prive di destinazione d'uso specifica oppure non ricollegabili con l'evento della maternità o con la presenza di figli (si pensi, ad esempio, ai generici assegni familiari). Sono, tuttavia, sempre esplorabili le connessioni legate al mondo del lavoro attraverso la presenza di incentivi/disincentivi diretti o indiretti alla partecipazione delle donne all'interno del mercato del lavoro che frequentemente sono connesse alle politiche per la famiglia (Gottardi 2001). All'interno del presente capitolo andremo a realizzare un'analisi che ci consentirà, a partire dalla lettura della regolazione di alcune dimensioni specifiche, di comprendere in quale modo è stata declinata questa specifica policy e verso quale (o quali) idealtipo(i) di conciliazione mostra maggiore prossimità, cercando al contempo di evidenziare quale tra gli obiettivi individuati in letteratura sembra essere maggiormente congruente.

La strutturazione del capitolo sarà analoga ai precedenti due; dopo una prima breve rassegna degli strumenti presenti all'interno dei due contesti urbani si procederà alla presentazione delle dimensioni di analisi individuate. Infine verranno presentati i risultati emersi dalla *fuzzy analysis*, mentre il dettaglio dell'attribuzione dei punteggi ai singoli strumenti è riportato nell'Allegato C.

## **2. I trasferimenti monetari a Milano**

Sul territorio di Milano insistono forme di voucher e bonus erogati da tutte e tre i principali livelli di governo (Stato, Regione e Comune).

Le misure a livello statale ricoprono senza dubbio una posizione di primo piano per numerosità, inclusività e livello di finanziamento. La forma di trasferimento monetario più importante all'interno del contesto milanese (e italiano), infatti, è *l'assegno per il nucleo familiare*.

Le radici degli assegni famigliari in Italia affondano ai primi decenni del XX secolo, quando vennero introdotti dei sussidi a compensazione di un'azione di riduzione dell'orario di lavoro (e quindi di salario), destinati ad alcune specifiche categorie di operai con famiglie all'interno delle quali erano presenti più di due figli. Questa prima forma di assegno fu, a partire dal 1937, oggetto di numerosi interventi che portarono all'allargamento dei benefici e all'estensione della platea dei destinatari, includendo tutti i settori economici (Ricci 2008).

L'ondata di riforme che investì lo stato sociale nel dopoguerra giunse fino all'istituto degli assegni famigliari, che furono oggetto di un vero e proprio progetto di revisione il quale, tuttavia, non ebbe una traduzione operativa e istituzionale immediata (Ricci 2008). Il vero primo e significativo intervento di riforma (D.P.R. 797/1955) ebbe lo scopo di riunire all'interno di un'unica normativa le diverse disposizioni sino ad allora vigenti; gli assegni famigliari, infatti, costituivano una forma di sostegno fortemente diversificata su base occupazionale e, in seguito a questo intervento, le prestazioni vennero suddivise sulla base del settore e raggruppate in nove tabelle (Ricci 2008). In quello stesso ambito si estese il diritto a ricevere gli assegni non solo ai nuclei in cui vi erano figli ma anche nel caso vi fossero degli altri membri a carico, quali i genitori senza fonte di sostentamento e la moglie (o il marito, ma solo in caso di invalidità).

Nel corso degli anni '60, la progressiva espansione dello stato sociale investì anche gli assegni famigliari, che vennero estesi a categorie di lavoratori fino ad allora non incluse (coltivatori diretti, coloni, lavoratori domestici e dal 1969 anche disoccupati e lavoratori in cassa integrazione). Per quanto concerne l'accesso, sino al 1983 gli assegni variavano sulla base della diversa composizione familiare ma non tenevano in alcun modo conto del reddito (Sabbatini 2008); con le finanziarie del 1984 e del 1986 vennero per la prima volta fissati dei limiti reddituali, che portarono a una riduzione del numero delle famiglie beneficiarie di circa 10 milioni (da 24 a 14 milioni) (Sabbatini 2008).

L'*assegno familiare* così come attualmente concepito ad oggi affonda le sue radici in una norma del 1988, introdotta allo scopo di omogeneizzare e razionalizzare le misure sino ad allora introdotte unificando gli assegni famigliari (per i lavoratori privati) e le aggiunte di famiglia (per i dipendenti pubblici) (Ricci 2008); la misura fu regolata in modo tale da determinare un importo crescente sulla base del numero dei componenti, con accesso *means-tested* e categoriale in quanto legato alla contribuzione. Questa riforma, per quanto inclusiva, lasciò comunque esclusi i lavoratori autonomi.

La regolazione delle aliquote volte a finanziare gli assegni famigliari determinò fino all'inizio degli anni '90 un ammontare di fondi eccedenti la spesa effettivamente presente per il finanziamento della misura; le entrate per gli

assegni familiari vennero quindi utilizzate durante gli anni '70 e '80 per finanziare i trattamenti pensionistici. Nel 1994 questa tendenza venne interrotta attraverso l'aumento dell'importo e del numero dei beneficiari degli assegni, il quale ebbe come conseguenza la totale redistribuzione delle entrate nell'ambito della misura stessa (Commissione di indagine sull'esclusione sociale 2003). La riforma del 1994 non sembra, tuttavia, secondo l'opinione dei commentatori avere introdotto delle modifiche guidate da una logica coerente e unitaria (volta a privilegiare, ad esempio, un certo tipo di famiglia piuttosto che una certa fascia reddituale) (Commissione di indagine sull'esclusione sociale 2003).

Un ulteriore forte momento di riforma si ebbe sul finire degli anni '90 e fu in parte dettato dal progressivo diffondersi di forme di lavoro diverse dai rapporti dipendenti tradizionali, il quale imponeva un ripensamento dell'impostazione generale delle misure sociali su base categoriale (Ricci 2008). Uno degli esiti di tale ripensamento, stimolato anche dal lavoro della commissione Onofri, fu l'introduzione di un assegno destinato in via esclusiva a nuclei familiari con basso reddito e figli minori accessibile indipendentemente dalla condizione lavorativa. Gli *assegni per i nuclei con almeno tre minori* furono così introdotti nel 1999<sup>19</sup> allo scopo di fornire supporto economico a uno dei tipi di famiglia ritenuti a maggior rischio di povertà (Costa Sabatinelli 2012, Commissione di Indagine sull'Esclusione Sociale 2005); a differenza del tradizionale assegno familiare, l'assegno per i nuclei con almeno tre figli minori è concesso direttamente dal Comune.

Infine, la riforma più recente in termini temporali è stata apportata con la finanziaria del 2007; si è determinato il superamento della logica "a scaglioni" dei vecchi assegni, particolarmente insidiosa per il problema delle cosiddette *trappole della povertà* che minacciavano le famiglie prossime alla soglia di reddito oltre la quale veniva meno il diritto all'assegno. Per tali nuclei un aumento di reddito legato all'incremento della retribuzione del lavoratore comportava in realtà una minore disponibilità di denaro dato che cessava il diritto a beneficiare dell'assegno. In seguito alla riforma, venne introdotta una logica di progressività per cui l'importo dell'assegno scala in modo continuo, oltre che un'estensione dei limiti di reddito oltre i quali l'assegno non è più percepibile (ampliando di fatto la platea dei beneficiari) (Ricci 2008).

All'interno del gruppo degli assegni milanesi, un altro strumento particolarmente diffuso è l'*assegno di maternità*. Si distingue tra l'*assegno di maternità concesso dallo Stato* e quello *concesso dai Comuni*; entrambe le misure sono state introdotte verso la fine degli anni '90 come estensione della protezione economica della maternità (Gottardi 2001) e sono rivolte alle donne che non riescono ad

---

<sup>19</sup> Introdotto con l'art.65 della legge 448/98, modificato dalla legge 17.5.1999, n.144.

usufruire del normale congedo obbligatorio (o ne usufruiscono con un'indennità pari ad un ammontare inferiore all'importo dell'assegno, per cui questo ha una funzione di integrazione).

*L'assegno di maternità concesso dallo Stato* costituisce una prestazione che prevede l'erogazione di un ammontare erogato direttamente dall'Inps; l'accesso è vincolato a requisiti contributivi e può essere beneficiato anche da parte dei padri solo in casi particolari e residuali (abbandono del minore da parte della madre, separazione dei coniugi nel corso del procedimento di adozione, etc.) *L'assegno di maternità concesso dai Comuni* è invece una misura prevista su tutto il territorio nazionale che deve essere richiesta entro sei mesi dalla nascita del bambino direttamente al Comune di residenza, il quale determina e verifica la presenza dei requisiti reddituali necessari ai fini dell'accesso. L'assegno può essere richiesto esclusivamente dalla madre.

Per quanto riguarda l'insieme di trasferimenti differenti dai tradizionali assegni, il ricorso a voucher e buoni nell'ambito delle politiche della famiglia nasce in Italia in relazione alla cura degli anziani e si è esteso solo negli ultimi anni al settore della cura della prima infanzia. Il quadro delineato dall'insieme di voucher, bonus e fondi presenti all'interno del contesto milanese costituisce uno scenario in rapidissima evoluzione, all'interno del quale le diverse misure possono scomparire velocemente a causa dell'esaurimento del fondo a questi destinato o della ricollocazione delle medesime risorse finanziarie. Il presidio di queste misure è assai eterogeneo; una maggiore longevità in genere è assicurata dalle misure a presidio statale, mentre strumenti a presidio regionale o comunale possono essere attivi per pochi mesi.

Sul territorio di Milano insistono forme di voucher e bonus erogati da tutte e tre i principali livelli di governo (Stato, Regione e Comune). Oltre a una breve presentazione delle misure attive nel 2013 sul territorio urbano, verranno successivamente illustrate sinteticamente anche le principali iniziative attive nel 2011-2012 recentemente scomparse, cercando di mostrarne al contempo anche le dinamiche soggiacenti che ne hanno portato l'eliminazione. La nostra breve rassegna partirà dalle misure a presidio statale.

#### *Fondo Nuovi Nati*

Il *Fondo Nuovi Nati* costituisce una nuova forma di aiuto economico, introdotta nel 2013 dal Dipartimento per le politiche della famiglia, destinata ai bambini nati o adottati nel periodo 2009-2011. Questo fondo non prevede un trasferimento economico vero e proprio quanto la possibilità per i genitori di usufruire di un prestito agevolato fino a un massimo di € 5.000 da restituire entro il tempo

massimo di cinque anni; il finanziamento può essere utilizzato per qualunque tipo di spesa e richiesto da qualunque famiglia indipendentemente dal livello di reddito. La disposizione è stata inclusa all'interno del pacchetto anti-crisi varato a gennaio 2013.

#### *Voucher per il pagamento di servizi di baby-sitting*

Il *voucher per il pagamento dei servizi baby sitting* costituisce una delle nuove misure introdotte dalla recente riforma Fornero a sostegno della genitorialità (articolo quattro, comma 24, 25 e 26) insieme al *congedo di paternità* (Capitolo 4). Il *voucher* presenta un carattere fortemente sperimentale ed è dotato di un budget limitato di circa 20 milioni di euro per ciascun anno della sperimentazione (Inps 2013a); la sperimentazione è prevista per gli anni 2013, 2014 e 2015.

Il *voucher* può essere richiesto dalla madre lavoratrice al termine del congedo obbligatorio di maternità in alternativa al congedo parentale; questo passaggio determina implicitamente che il diritto a usufruire di questa misura spetta solo alle donne che possono usufruire di congedo parentale.

Il *voucher* può essere utilizzato entro gli 11 mesi successivi al termine del congedo obbligatorio fino a un massimo di sei mesi per l'acquisto di servizi di baby-sitting<sup>20</sup> e l'importo è di € 300 mensili. Questa misura rappresenta ad oggi l'unica forma di *cash for care* rivolta all'infanzia presente su tutto il territorio nazionale.

All'interno del territorio milanese sono presenti anche misure a presidio regionale. Regione Lombardia, in particolare, per il 2013 propone alle famiglie il *Fondo Cresco*, il *Fondo Nasko* e *Dote Lavoro - voucher di conciliazione servizi alla persona*.

#### *Fondo Cresco*

Il *Fondo Cresco* è stato istituito allo scopo di garantire una corretta alimentazione alle mamme e ai bambini; si tratta quindi di una misura specificatamente rivolta alle famiglie in difficoltà. Il Fondo prevede un contributo mensile di € 75 per un massimo di 12 mensilità (per un totale di € 900), vincolato all'acquisto di beni alimentari. Regione Lombardia ha destinato, per l'anno 2013, 2 milioni di euro (delibera 4226/2012). L'iniziativa è stata realizzata anche in relazione al prossimo Expo 2015 che si terrà a Milano, avente come tema proprio quello dell'alimentazione.

---

<sup>20</sup> Sono finanziabili dal voucher sia privati che erogano servizi di baby-sitteraggio presso il domicilio della famiglia che strutture per la cura della prima infanzia pubbliche o private. INPS dichiara che provvederà a stendere una lista delle strutture pubbliche e private accreditate all'interno del quale potrà essere esteso il voucher; l'elenco avrà validità annuale e le strutture dovranno attivarsi individualmente per fare domanda per aderirvi.

### *Fondo Nasko*

Il *Fondo Nasko* costituisce una misura introdotta nel corso della precedente legislatura<sup>21</sup> che prosegue per l'anno 2013 attraverso uno stanziamento di 5 milioni di euro (delibera 4226/2012). Lo strumento è finalizzato a sostenere le madri che desiderano interrompere la gravidanza ma vi rinunciano; attraverso il Fondo vengono finanziati beni e servizi a sostegno della maternità, articolati all'interno di un progetto pianificato con la madre da consultori famigliari pubblici e privati. La misura *means-tested* e ammonta a € 3000 per persona, erogati nell'arco di 18 mesi suddivisi tra periodo precedente al parto e periodo successivo alla nascita.

### *Dote Lavoro - voucher di conciliazione servizi alla persona*

L'ultima misura regionale che andremo ora a presentare è la *Dote Lavoro - voucher di conciliazione servizi alla persona*. Si tratta di uno strumento di recente introduzione (maggio 2013) sviluppato nell'ambito delle politiche del lavoro; scopo di questo voucher, in particolare, è sostenere le persone nel loro reingresso nel mercato del lavoro in seguito a un periodo di inattività. Il voucher è finalizzato al sostegno delle spese per l'acquisto di servizi di cura di conciliazione ed è destinato specificatamente alle famiglie di lavoratori che si rimettono nel mercato del lavoro dopo un periodo di disoccupazione.

## **2.1 Misure non più in vigore**

Andremo ora a presentare le principali misure attive nel biennio 2011-2012. Per quanto concerne l'amministrazione regionale, Regione Lombardia ha visto un turbolento cambio di governo alla fine del 2012 e l'insediamento di una nuova giunta si è accompagnato all'uscita di scena di alcune misure fortemente sostenute dalla precedente amministrazione. Prima fra tutte, Dote Conciliazione; il tema della conciliazione costituiva una forte priorità per il precedente governo regionale, tanto da essere riportato nel nome della direzione generale Famiglia (*Direzione Generale Famiglia, Conciliazione, Integrazione e Solidarietà Sociale*). Con l'avvento della X Legislatura, il nome della direzione generale si è trasformato in *Direzione Generale Famiglia e solidarietà sociale*, spostando il tema della conciliazione in una posizione più marginale rispetto a prima.

Regione Lombardia aveva avviato nel 2010 un programma sperimentale, finalizzato a favorire la conciliazione famiglia-lavoro per i genitori rientrati al lavoro dopo il congedo, comprendente diverse misure; tra le principali

---

<sup>21</sup> Il *Fondo Nasko* è stato creato nell'ottobre del 2010.

annoveriamo Dote Conciliazione-servizi alla persona e Dote Conciliazione-premialità assunzione. Esiste infine una terza Dote destinata alle aziende che decidono di dotarsi di un piano organizzativo interno per favorire la conciliazione dei propri dipendenti. Ci concentreremo in particolar modo sulle prime due misure perché di impatto più diretto sulla vita dei cittadini lombardi.

*Dote conciliazione-servizi alla persona* consisteva in un rimborso per l'utilizzo di un servizio di cura<sup>22</sup> per la prima infanzia del valore massimo complessivo di € 1.600 per otto mesi. L'importo così determinato era indipendente dal numero dei figli e a ciascun genitore veniva riconosciuto il diritto a usufruire di una sola dote. Le condizioni necessarie per accedervi erano l'attività lavorativa full time come dipendenti in piccole medie imprese e microimprese o come liberi professionisti. La dote era sperimentale e presente solo in 6 delle 12 province lombarde.

*Dote Conciliazione-premialità assunzione* era costituita da un voucher premiante per le piccole e medie imprese che decidevano di assumere madri di bambini di età inferiore ai cinque anni disoccupate o precarie; l'assunzione era da intendersi come anche a tempo determinato ma di durata non inferiore a sei mesi. Il premio era del valore di € 1.000 lordi ed era erogato in unica soluzione.

Per quanto riguarda il livello di governo comunale, le misure non più presenti sono due, Bonus Cicogna e Bonus Bebè.

Il *Bonus Cicogna* costituiva una misura destinata a donne in gravidanza che avevano perso il posto di lavoro. La misura era *means-tested* e destinata a futuri genitori che non avevano usufruito di altri contributi erogati dal Comune nel triennio precedente, né del *Fondo Nasko* di Regione Lombardia. L'ammontare della misura era pari a € 300 per un massimo di 16 mensilità. Il numero di domande presentate per l'anno 2011 sono state 57, di cui soddisfatte 37.

Il *Bonus Bebè* era uno strumento finalizzato all'erogazione di € 500 mensili destinati alle madri che non svolgevano un'attività lavorativa e usufruivano del congedo parentale per un periodo non inferiore a sei mesi, sino al compimento del primo anno del bambino. Il bambino non doveva frequentare asili o altre strutture di cura per la prima infanzia ad eccezione dei Centri gioco o delle Ludoteche che sono intese non come veri e propri servizi di cura quanto piuttosto come luoghi di scambio e confronto con altri genitori ed educatori. Anche in questo caso, la misura era *means-tested*<sup>23</sup>.

Anche per quanto concerne il Comune di Milano si è potuto assistere all'insediamento di una nuova amministrazione (giugno 2011); circa un anno dopo, nell'agosto del 2012, veniva decretata la fine delle principali misure

---

<sup>22</sup> Asilo nido Micronido, Centro prima infanzia, Nido Famiglia, Baby sitting, Baby Parking o Ludoteca

<sup>23</sup> Per entrambi i bonus il tetto massimo corrisponde a un ISEE di 18.000 euro annui.

comunali a sostegno delle madri; le motivazioni di questa scelta, secondo il Comune, sono da ricercare sia in una minore disponibilità di fondi provenienti dal livello nazionale, sia nella scarsità di interesse (e quindi di domande) dei genitori milanesi nei confronti dei bonus.

### **3. I trasferimenti monetari a Lione**

La Francia è stata la culla dei moderni assegni famigliari. Le prime forme di assegno - erogate da aziende private e rivolte ai soli dipendenti padri di famiglia - si ebbero qui nel 1870 (Gauthier Monna 2004). L'introduzione di queste forme di aiuto è stato anche frutto della pressione esercitata da alcune associazioni provenienti dalla società civile – quali la *Confédération Générale des familles*, la *Ligue Populaire des pères et des mères de familles nombreuses* e la *Alliance nationale pour l'accroissement de la population française*, che incominciarono a rivendicare aiuti per le famiglie numerose (Mariano 2006); di qui lo svilupparsi - fino agli anni 30 del XX secolo - di misure a base prevalentemente categoriale. Un'ulteriore evoluzione si ebbe quando nel 1913 furono istituiti i primi assegni pagati dallo Stato come sussidio alle famiglie numerose e bisognose il cui capofamiglia era impiegato in determinate categorie del settore pubblico (Brocas 2004).

Da allora, lo strumento fu oggetto di numerosi interventi di riforma che allargarono importi e bacino di destinatari; è solo nel corso degli anni '30 che, sotto l'impulso dell'azione dei movimenti femministi, furono istituiti dei sussidi più generalizzati, insieme all'obbligo per tutti i datori di lavoro a partecipare ai fondi per l'indennità (*Allocations familiales*, 1932). Con la legge del 1932 in Francia si cominciò a parlare di una vera e propria politica per la famiglia, perfezionata attraverso la legge del 22 agosto del 1946 che determinò il diritto alle sovvenzioni per tutti i bambini i cui genitori esercitavano un'attività professionale e stabilì l'autorità statale nella determinazione dell'importo delle sovvenzioni stesse (Mariano 2006).

Ad oggi, gli assegni famigliari sono versati dalla *Caisse nationale d'allocations familiales* alle famiglie all'interno delle quali sono presenti almeno due figli a carico di età inferiore ai 20 anni. La misura non è *means-tested* e l'importo cresce all'aumentare del numero di figli a carico presenti in famiglia.

Il sistema degli assegni francese ha mostrato negli ultimi anni una relativa stabilità e compattezza al suo interno, che lo differenzia molto dal frastagliato panorama italiano. L'attuale configurazione si deve alla forte riforma realizzata attraverso il Piano Mattei del 2004, che portò alla fusione di diversi tipi di strumenti in un unico provvedimento, il *Paje* (*Prestation d'Accueil du Jeune Enfant*) (Eme Fraisse

2005). In particolare, i contributi eliminati furono l'AGED, l'AFEAMA, l'APJE e in parte l'APE. L'*allocation de soutien familial*, una forma di assegno destinata ai nuclei formati da un genitore solo con figli a carico e alle famiglie monoparentali, rimase escluso dalla riforma del 2004 e costituisce ad oggi un tipo di trasferimento indipendente e parallelo al Paje proprio in quanto destinato a una fascia di popolazione molto specifica.

L'introduzione del Paje costituisce il mutamento più significativo e innovativo nel sistema francese dei trasferimenti di denaro alle famiglie degli ultimi anni. Prima di passare a illustrarlo più nel dettaglio, verranno presentati sinteticamente i trasferimenti che sono stati in questo incorporati.

#### *AGED*

Le *allocation de garde d'enfant à domicile* (AGED) furono introdotte dal Piano Barzach del 1986 e consistevano in un sistema che consentiva ai genitori di usufruire di sgravi fiscali in relazione alla spesa per baby-sitter a domicilio (senza alcuna qualifica specifica richiesta) per bambini di età inferiore ai tre anni. L'AGED è stato sostituito più precisamente dal *complément de libre choix de mode de garde*.

#### *AFEAMA*

L'*aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle*, introdotto nel 1991, costituiva un contributo destinato alle famiglie con bambini di età inferiore ai sei anni che si avvalevano dell'aiuto di un'*assistante maternelle*. Il contributo era universale ma l'importo differente a seconda del reddito percepito dalla famiglia. Questo nuovo assegno ha costituito, secondo alcuni autori (Martin 2010), un disincentivo al ricorso ai servizi di babysitteraggio "in nero", i cui lavoratori erano numerosi almeno quanto le *assistante maternelle* ufficialmente registrate. Anche l'AFEAMA è stato sostituito dal *complément de libre choix de mode de garde*.

#### *APE*

L'*allocation parentale d'éducation* fu introdotto nel 1985 allo scopo di stimolare la nascita del terzo figlio all'interno delle famiglie; nel 1994 venne resa accessibile già al secondo figlio ed è ad oggi rimpiazzato dal *complément de libre choix d'activité* (Martin 2010). Lo strumento era destinato alle coppie con lavoro a tempo parziale, disoccupate o precarie, favorendone la temporanea uscita dal mercato del lavoro (Martin 2010, Jenson Sineau, 1998).

#### *APJE*

L'APJE (*Allocation pour jeune enfant*) costituiva un contributo finalizzato al sostegno nella cura dei bambini variabile sulla base del reddito e percepibile a

partire dal quinto mese di gravidanza fino al compimento del terzo anno del bambino. La misura non era cumulabile con l'APE ed è stato calcolato che circa l'80% delle famiglie francesi abbia potuto usufruire di questa misura (Mariano 2006).

Il Paje, così come attualmente formulato, è costituito da tre parti differenti:

1. Premio unico alla nascita e *allocation de base*;
2. *Complément de mode de garde* (CMG) per i genitori lavoratori con bambini di età inferiore ai sei anni;
3. *Complément de libre choix d'activité* (CLCA) per i genitori che vogliono interrompere o ridurre la propria attività lavorativa allo scopo di prendersi cura dei figli in prima persona.

Il *prime à la naissance* costituisce un contributo versato in caso di nascita di un bambino o in caso di adozione, finalizzato a sostenere la famiglia nelle prime spese legate all'arrivo del bambino. L'assegno è una misura una tantum e non è universale ma soggetta a limiti di reddito.

L'*allocation de base* è un'ulteriore forma di assegno per le famiglie con figli di età inferiore ai tre anni, erogato con cadenza mensile fino al compimento del terzo anno di vita del bambino. La misura è rivolta a tutte le famiglie ma l'accesso è sottoposto alla prova dei mezzi; il plafond varia sulla base del numero dei bambini presenti e sul fatto che la famiglia sia o meno monoparentale.

Il primo dei due contributi complementari è il *complément de mode de garde*; è specificatamente rivolto ai genitori di bambini di età inferiore ai sei anni che lavorano ed è finalizzato a sostenere la famiglia nella spesa per i servizi di cura e di assistenza. Tra i servizi opzionabili non sono presenti gli *asili nido* comunali ma solo *microcrèches*, *assistante maternelle* e le *garde d'enfants* a domicilio.

Il secondo contributo complementare è il *complément de libre choix d'activité*, che in parte sostituisce il vecchio APE. È rivolto ai genitori di bambini di età inferiore ai 3 anni che decidono di interrompere la propria attività professionale (o di lavorare a tempo parziale) per curare il figlio sino al compimento dei tre anni di questo. La misura non è *means-tested* ma richiede solo un minimo di esperienza lavorativa (e quindi contributiva) pregressa. L'assegno viene erogato fino a un massimo di 6 mesi a partire dall'ultimo giorno del congedo obbligatorio di maternità (o di paternità) nel caso sia presente un solo bambino; fino al compimento del terzo anno del bambino più piccolo, nel caso siano presenti due bambini e fino al compimento del sesto anno di età nel caso di tre o più bambini.

Per le famiglie numerose è stato inoltre introdotto, a partire dal luglio del 2006, un ulteriore tipo di assegno, il *complément optionnel de libre choix d'activité* destinato ai nuclei con almeno tre figli. L'ammontare erogato attraverso questa

misura è più consistente rispetto a quello massimo disponibile del *Clca* ma copre un periodo più corto; le famiglie sono chiamate a effettuare una scelta iniziale fra i due tipi di strumento.

Il Paje è stato oggetto di valutazione a livello istituzionale nel 2008 a quattro anni alla sua nascita (MECSS, 2009); l'analisi della spesa ha mostrato che il costo è triplicato rispetto a quanto previsto per il 2004 (2,1 miliardi di euro nel 2007 rispetto ai 700 milioni previsto inizialmente) e la platea dei beneficiari si è ampliata di oltre 300.000 unità. Tali incrementi non sono stati ritenuti sostenibili, specialmente in questi anni di crisi. Il 2014 si preannuncia come un anno di forte cambiamento nel sistema degli assegni per la famiglia: è allo studio, infatti, una riforma che dovrebbe portare a un taglio della spesa di circa 1,1 miliardi di euro. Il premier Hollande ha dichiarato che la riforma procederà in due direzioni: in primo luogo, la riforma del quoziente familiare determinerà un abbassamento del tetto per le detrazioni da € 2.000 a € 1.500 per ogni figlio. In secondo luogo, verrà riformato il Paje; per i nati a partire dal 1 aprile 2014, si assisterà a un dimezzamento dell'importo dell'*allocation de base* per le famiglie che percepiscono un reddito superiore ai € 3.250 mensili (un solo genitore che lavora) e ai € 4.000 mensili (nel caso entrambi lavorino). Nel 2014, quindi, 280 mila famiglie (circa il 12% della platea dei beneficiari) vedranno ridotto l'assegno a € 92. In compensazione di questi tagli, Hollande ha previsto un incremento di 275.000 posti negli asili e nelle scuole materne entro i prossimi quattro anni, oltre a un aumento degli assegni destinati alle famiglie con tre figli sotto la soglia di povertà. Queste misure sono previste a partire dal 2018 e sono ancora circondate da un forte alone di incertezza, che ha portato l'opinione pubblica a esprimersi in modo scettico a riguardo.

All'interno della rassegna delle misure che insistono sul territorio di Lione non sono state presentate forme di trasferimento regolate a livello regionale, dipartimentale o comunale. Tale evidenza deve essere ricollegata all'ampia generosità ed inclusività delle misure statali; si profila, dunque, un ruolo delle amministrazioni comunali legato esclusivamente alla gestione dei servizi per l'infanzia e del tutto scollegato a quello dei trasferimenti monetari.

#### 4. Le dimensioni di analisi

Il mondo dei trasferimenti monetari si presenta come un universo composito, all'interno del quale sono presenti misure fortemente diversificate per regolazione complessiva, finalità e logiche di base. Ai fini del test degli idealtipi individuati, sono state selezionate quattro dimensioni che consentono di intercettare alcuni dei temi chiave intorno ai quali si sono articolati i principali dibattiti.

La dimensione dell'*accesso* ci consente di comprendere chi sono i beneficiari effettivi delle misure e quali forme di selettività sono state inserite. Tale dimensione appare di primaria importanza in quanto condiziona in modo forte le finalità dello strumento e può spingerlo, come citato nell'introduzione al capitolo, verso obiettivi di lotta alla povertà (vincolando la destinazione delle risorse alle fasce meno abbienti della popolazione) o pro-natalisti (nella misura in cui i fondi sono vincolati alla presenza di un certo numero di figli all'interno del nucleo familiare). Inoltre, i criteri di accesso ci permettono di intercettare anche la questione di chi finanzia in termini concreti il trasferimento; se lo strumento è accessibile su base contributiva, questo è interpretabile come una misura assicurativa a favore della madre/padre che lavora. Negli altri casi, si tratta di un generico beneficio accordato ai genitori con carichi di cura che pone una serie di questioni problematiche dal punto di vista redistributivo. La regolazione dell'accesso costituisce, infine, uno degli aspetti chiave rispetto al quale stanno intervenendo le ultime riforme in Francia e Gran Bretagna.

La dimensione relativa ai *beneficiari* permetterà di comprendere se la regolazione degli strumenti è stata modulata in modo tale da porre realmente al centro della policy i bambini piuttosto che essere finalizzata ad alimentare il più generale "family wage" (Fraser 1994). Gli assegni, infatti, possono essere differentemente concepiti come un diritto spettante in primo luogo al bambino, che diventa il vero e proprio "titolare" della misura, piuttosto che alla famiglia, che deve essere sostenuta e risarcita del costo per il mantenimento dei minori. Concepire i trasferimenti monetari come dotazioni in capo a ciascun nuovo nato può indicare una parziale assunzione di responsabilità relativamente ai costi di cura e di sussistenza da parte dello Stato mentre, all'opposto, identificare come beneficiario unico il nucleo familiare significa supporre una capacità di redistribuzione interna delle risorse e di autoregolazione da parte delle famiglie, che sono concepite come soggetti autonomi e indipendenti.

La dimensione della *destinazione d'uso* viene introdotta allo scopo di verificare se sono presenti e quali sono i vincoli all'utilizzo del finanziamento. Tali vincoli possono cambiare in modo sensibile finalità e scopi del trasferimento, portandolo ad avvicinarsi ad altri strumenti di conciliazione (come ad esempio i servizi per la cura della prima infanzia nel caso delle forme *cash for care*).

La dimensione dell'*impatto economico*, infine, presenta analogie con il *valore del congedo* utilizzato per l'analisi dei congedi ed è finalizzata ad analizzare l'incidenza effettiva delle misure sui redditi delle famiglie milanesi e lionesi. In relazione a questa dimensione occorre avere cautela nell'interpretazione delle evidenze emerse, prestando sempre attenzione alle finalità con le quali sono erogati i contributi. Forme di trasferimento *cash for care* particolarmente generose hanno la funzione di favorire l'utilizzo dei servizi di cura garantendo al contempo la libertà di scelta tra diversi tipi di servizi; trasferimenti esclusivamente *cash* costituiscono invece delle forme di integrazione al reddito della famiglia e, se regolate con criteri di selezione *means-tested*, rappresentano un incentivo indiretto alla non partecipazione al mercato del lavoro delle donne. I risultati emersi dall'analisi dell'*impatto economico* dovranno quindi necessariamente tenere conto di quanto emerso dall'analisi delle dimensioni precedenti. Andiamo ora a presentare le dimensioni più dettagliatamente.

#### **4.1 Dimensione 1: Accesso**

In Europa i criteri d'accesso agli assegni sono diversificati da Paese a Paese e, anche per quanto concerne voucher e bonus, è possibile riscontrare una certa eterogeneità di criteri inerenti le risorse disponibili, la composizione familiare e la condizione occupazionale.

Al fine dello studio dell'accesso, procederemo in primo luogo a distinguere tra universalismo e selettività; la dimensione della selettività, a sua volta, può essere articolata su base occupazionale, collegata alla prova dei mezzi o alla composizione del nucleo familiare.

Le misure selettive *su base means-tested* tendono a delineare un profilo di beneficiario con reddito al di sotto di una soglia fissata; in questo modo, la misura ha modo di intercettare le fasce meno abbienti della popolazione, divenendo di fatto una ulteriore misura a contrasto della povertà. Tale tipo di regolazione può diventare una trappola che rende conveniente la non partecipazione lavorativa delle madri (oppure il lavoro in nero); in questo modo, si attiva un circolo perverso che porta a un incremento della spesa pubblica (lo Stato eroga trasferimenti e incassa meno imposte a causa delle agevolazioni) e meno sicurezza economica e sociale (le famiglie monoreddito sono più vulnerabili di quelle a doppio reddito) (Ferrera 2008).

Per quanto concerne la selettività *su base occupazionale*, questa costituisce il primo vero criterio storico di accesso alla misura dato che le prime forme di assegno sono state concepite come integrazione al reddito di determinate categorie di lavoratori ed erano distribuite universalmente all'interno di queste senza alcuna

attenzione al reddito percepito (Kamerman 1989). Questo dovrebbe favorire l'attaccamento al mercato del lavoro dato che il diritto ad usufruire del beneficio risiede proprio nel tipo di occupazione svolta (Ciccia Verloo 2011). Un problema della selettività su base occupazionale si riscontra principalmente in relazione alle nuove forme di impiego. Alcune forme contrattuali di nuova introduzione possono essere escluse oppure per queste vi può essere un trattamento differenziato e meno favorevole rispetto al tradizionale lavoro dipendente. Questo tipo di regolazione presenta quindi i medesimi effetti collaterali già osservati in relazione ai congedi: la penalizzazione delle fasce giovanili della popolazione che maggiormente sono soggette a questo tipo di inquadramento. Se questo può portare benefici sul fronte della spesa pubblica, conducendo a una parziale riduzione dell'importo necessario al finanziamento della misura, al contempo finisce per essere un'ulteriore nuova forma di penalizzazione di situazioni già instabili da un punto di vista lavorativo che conduce a un incremento delle diseguaglianze nella popolazione (Saraceno 2009). Una ulteriore problematica collegata all'accesso su base occupazionale è connessa all'effettivo redistributivo negativo per i genitori (ed in particolare per le madri) disoccupati o non attivi, che quindi già si presentano come soggetti dotati di redditi non elevati. Vincolando il sostegno alla natalità alla partecipazione al mercato del lavoro, gli strumenti così regolati non riescono ad avere validità nè in termini di lotta alla povertà, nè in termini di sostegno alla procreazione. Infine, una riflessione sull'assenza di criteri di tipo occupazionale e contributivo; come ricordato nel paragrafo precedente, la presenza di tali criteri di accesso consentono di inquadrare il trasferimento come una misura assicurativa a favore dei genitori che lavorano, i quali sono indirettamente i finanziatori del beneficio a loro destinato. L'assenza di questi criteri è indice del fatto che i trasferimenti gravano sulla fiscalità generale e questo determina una serie di dilemmi dal punto di vista redistributivo, per cui le famiglie con figli sono sostenute finanziariamente dai single e dalle altre forme di nuclei famigliari.

L'ultimo tipo di criteri di selezione considerato è legato alla *configurazione del nucleo familiare*: nella misura in cui i fondi sono vincolati alla presenza di un certo numero di figli all'interno della famiglia, i trasferimenti possono avere l'obiettivo implicito di stimolare il tasso di natalità rendendo sostenibile il costo dei figli.

Ad oggi, all'interno dell'Unione Europea, solo Italia e Spagna presentano un sistema dei trasferimenti monetari selettivo sia per quanto riguarda la condizione occupazionale che *means tested*, limitando di fatto in modo drastico la platea dei beneficiari (Saraceno Keck 2008). Tuttavia, il recente scenario di crisi economica sta dettando la necessità anche per altri Paesi di ridefinire - rendendoli più restrittivi - i criteri d'accesso ai trasferimenti monetari al fine di contenere la spesa pubblica.

I modelli idealtipici di conciliazione presentano rispetto a questa dimensione il seguente orientamento:

*Modello 1 - Approccio della condivisione e dell'equità di genere*

Il primo modello è favorevole a un accesso universale alla misura.

La selettività *means-tested* presenta il rischio di disincentivare proprio ciò che ogni strumento di conciliazione dovrebbe invece facilitare: il lavoro delle madri, specialmente nei contesti delle famiglie a basso reddito. Inoltre, l'accesso categoriale è limitativo e discriminatorio nei confronti delle fasce più giovani della popolazione che spesso non riescono a usufruire di contratti standard.

*Modello 2 - Approccio occupazionale*

La selettività *means-tested* comporta l'effetto di stimolare indirettamente la non partecipazione al mercato del lavoro che invece è fortemente promossa da questo idealtipo per entrambi i generi. Meccanismi selettivi di tipo categoriale, invece, genererebbero premialità collegate proprio alla presenza sul mercato del lavoro, stimolandone indirettamente la partecipazione e favorendone l'attaccamento.

Il modello Occupazionale è quindi favorevole a un accesso categoriale.

*Modello 3 - Approccio della tutela dei bambini*

Il modello 3 pone grande attenzione alla sfera della qualità di vita del bambino e alla prevenzione della povertà infantile, le cui ripercussioni sono atte a condizionare l'individuo nel corso della sua intera esistenza. Questo modello, quindi, è favorevole al fatto che le risorse siano convogliate verso le fasce più bisognose e deboli della popolazione; per quanto concerne la dimensione dell'accesso, si prediligono modulazioni della distribuzione dei finanziamenti *means-tested*.

*Modello 4 - Approccio del sostegno alla cura familiare*

Il quarto idealtipo è favorevole ad un accesso universale ai trasferimenti, che sono considerabili strumenti di familismo sostenuto.

*Indicatore di riferimento*

L'indicatore utilizzato presenta ampie analogie con quello già proposto per l'analisi dei congedi. In primo luogo, sono state ricostruite tutte le combinazioni logicamente possibili a partire dai tre criteri selettivi individuati (prova dei mezzi, categoriale e occupazionale, legato alla composizione del nucleo familiare). Queste combinazioni sono state successivamente ordinate su una scala che va dalla massima selettività alla completa universalità. L'ordinamento interno fra le

varie combinazioni di criteri di accesso è stato costruito sulla base delle indicazioni della letteratura (Kvist 1999, Szelewa e Polakowski 2004); se il massimo di selettività si ha in presenza di tutti e tre i criteri di accesso, le altre combinazioni sono state collocate sulla base di una valutazione della generosità dello Stato (Kvist 1999, Szelewa e Polakowski 2004), per cui l'ordinamento che si viene creare è il seguente:

1. Accesso sulla base della composizione del nucleo familiare: accesso in cui lo Stato interviene con criteri di premialità destinati alle famiglie numerose;
2. Accesso su base contributiva: accesso in cui emerge il rapporto tra quanto versato e quanto ricevuto;
3. Accesso *means-tested*: accesso che destina la misura alle famiglie bisognose e rende lo strumento a carattere residuale.

L'ordinamento che ne consegue si presenta così come mostrato in Tabella 35:

**Tabella 35 - Ordinamento delle combinazioni di criteri di accesso**

Universale	nf*c*m
	nf*C*M
Max selettività	Nf*C*M

Le combinazioni precedentemente ordinate sono state ricondotte a un punteggio *fuzzy*. È stata quindi posta in corrispondenza del valore uno la totale assenza di criteri di selezione, quindi la piena appartenenza alla dimensione della universalità. È stato invece posto in corrispondenza del valore zero la piena presenza di tutti e tre i criteri di accesso considerati.

Il *cross over point*, infine, corrisponde alla presenza simultanea di criteri d'accesso categoriali e relativi al nucleo familiare.

La fascia compresa fra 0,25 e 0,49 racchiude due combinazioni diverse di criteri: il solo criterio della prova dei mezzi e il criterio della prova dei mezzi collegata alla presenza del criterio relativo alla composizione del nucleo familiare. Questa scelta è stata dettata dal riconoscimento del “peso” relativo che può avere all'interno dei criteri di selezione la prova dei mezzi; si è ritenuto, infatti, che misure che in primo luogo presentano criteri altamente restrittivi per quanto

concerne il reddito possano essere considerate equivalenti dal punto di vista dell'accessibilità a misure magari meno severe per quanto concerne il criterio *means-tested* ma vincolate anche alla composizione del nucleo familiare. Il valore *fuzzy* in questo caso ha il merito di rendere conto con una misura sintetica del livello di accessibilità dello strumento; dovrà essere premura di chi si accinge ad analizzare i risultati fornire una lettura del valore che renda conto anche di una sfera maggiormente qualitativa e interpretativa.

**Tabella 36 – Corrispondenza tra valori rilevati dall'indicatore e punteggio fuzzy**

	Valore di riferimento	Punteggio attribuibile
Fully in	$nf*c*m$	1
Mostly but not fully in	$Nf*c*m$	0,75 – 0,99
More or less in	$nf*C*m$	0,51 – 0,74
Cross over	$Nf*C*m$	0,50
More o less out	$nf*c*M$ $Nf*c*M$	0,25 – 0,49
Mostly but not fully out	$nf*C*M$	0,01 -0,24
Fully out	$Nf*C*M$	0

L'orientamento dei modelli idealtipici è così definito (Tabella 37).

**Tabella 37 – Orientamento dei modelli**

Modello 1	+
Modello 2	+
Modello 3	-
Modello 4	+

## 4.2 Dimensione 2: Titolarità del trasferimento

I trasferimenti monetari sono stati considerati tradizionalmente come strumenti prediletti da welfare state familisti (Keck e Saraceno 2008) in quanto sembrano delegare totalmente alle famiglie la cura dei bambini mentre disincentivano la partecipazione femminile al mercato del lavoro. In realtà, una regolazione piuttosto che un'altra del medesimo dispositivo può alterare l'orientamento ritenuto "naturale" dello strumento facendolo virare verso obiettivi che inizialmente paiono contrapposti. La seconda dimensione ha lo scopo di

identificare un aspetto della regolazione in grado di alterare in modo profondo la natura del trasferimento monetario in quanto si propone di mettere a fuoco chi è il titolare effettivo della misura, ovvero se lo strumento è stato pensato quasi come un “diritto individuale” esercitabile da ciascun bambino appena nato oppure come un diritto della famiglia (o dei genitori, o almeno di uno dei due). Attraverso questa dimensione non si intende esplorare solo se a livello formale il singolo trasferimento è intestato al bambino piuttosto che al genitore; il proposito è indagare se la regolazione dello strumento è modulata in modo tale da prevedere una valorizzazione di ogni nuovo nato, attraverso la modulazione dei criteri d’accesso e la presenza di un incremento dell’ammontare del trasferimento proporzionale al numero dei bambini presenti all’interno del nucleo.

Una regolazione di tal tipo è atta a condizionare fortemente le finalità dello strumento, che in questo modo diviene prioritariamente destinato alla tutela dei bambini e all’ausilio della conciliazione famiglia-lavoro delle madri, discriminando tra gli oneri di cura familiari a favore della prima infanzia e lasciando in secondo piano le questioni relative agli anziani, ai disabili e in generale al mantenimento degli altri familiari adulti a carico.

Un trasferimento monetario a disposizione di ciascun nuovo nato protegge i diritti dei bambini fornendo loro una dotazione minima che dovrebbe tutelarli dal rischio di povertà; inoltre, questa modulazione può costituire un incentivo all’incremento del tasso di natalità nella misura in cui si premura di rendere sostenibile per la famiglia ciascun nuovo ingresso, anche se la madre lavora. Infine, individuare come destinatario privilegiato della policy il bambino può avere ripercussioni anche sul fronte dell’occupazione femminile. Se l’assegno o il voucher diventano una forma di “presa in carico” del costo di ciascun bambino da parte dello Stato (in assenza di criteri di accesso *means-tested*), le madri avranno maggiore agio nell’affrontare il mercato del lavoro dato che si sentono sostenute nella possibilità di acquistare servizi di cura. Costituisce da tempo un’evidenza empirica il fatto che non vi sia contrasto tra obiettivo di incremento di natalità e la partecipazione femminile al mercato del lavoro (Martin 2010); il maggiore rinnovamento generazionale si riscontra in Europa proprio dove le madri sono maggiormente occupate (Danimarca, Finlandia, Olanda, Lussemburgo, etc.) (Martin 2010).

I modelli idealtipici di conciliazione presentano rispetto a questa dimensione il seguente orientamento:

#### *Modello 1 - Approccio della condivisione e dell’equità di genere*

Il primo modello non mostra un orientamento forte specifico rispetto a questo peculiare aspetto della regolazione dei trasferimenti; è comunque in generale concorde rispetto alla promozione dei diritti individuali dei bambini e alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

### *Modello 2 - Approccio occupazionale*

Il secondo modello pone il suo focus nella promozione della partecipazione al mercato del lavoro da parte delle madri; è favorevole alla replica di ciascun trasferimento per ogni figlio nella misura in cui può costituire un incentivo per le donne a conciliare la propria attività lavorativa (o la ricerca di occupazione) con finalità procreative.

### *Modello 3 - Approccio della tutela dei bambini*

Il terzo modello pone al centro il bambino e i suoi interessi ed è quindi favorevole a una regolazione dei dispositivi che veda il figlio come titolare individuale delle misure.

### *Modello 4 - Approccio del sostegno alla cura familiare*

Secondo il quarto modello, i trasferimenti monetari non devono essere concepiti come misure destinate ai singoli bambini quanto piuttosto come tutela del nucleo familiare nel suo complesso. I trasferimenti devono quindi essere in primo luogo destinati alla famiglia e presentare un valore proporzionale alla sua numerosità, indipendentemente dal fatto che i membri all'interno siano minori a carico.

### *Indicatore di riferimento*

Per comprendere se il trasferimento è stato regolato in modo tale da riconoscere la titolarità dello strumento a ciascun nuovo nato occorre osservare un insieme di elementi.

Per quanto concerne il valore economico dello strumento, si osserverà in primo luogo se l'intero ammontare del beneficio viene replicato in toto (100%) oppure se vi è un incremento generale al crescere del numero di figli; in particolare, si vedrà l'incremento della misura nel passaggio da 1 a 2 figli e da 2 a 3, facendone successivamente una media. In questo caso, la configurazione ideale si ha nel caso in cui l'incremento è pari al 100% (o superiore, nel caso in cui il decisore abbia voluto tenere in considerazione la cumulatività dei carichi di cura).

In secondo luogo, si valuterà se il trasferimento economico è dedicato in via esclusiva ai figli oppure è percepibile per i familiari a carico (coniuge, fratelli, nipoti, etc.).

Infine, si osserverà se vi è il riconoscimento del pieno diritto per ogni bambino a usufruire della misura oppure se questa è assegnata solo a partire dal secondo figlio in poi.

Si è scelto di sintetizzare le indicazioni raccolte in un indice additivo che viene a delinearci così come rappresentato dalla Tabella 38.

**Tabella 38 – Punteggi attribuibili per la costruzione dell'indice**

Importo	Beneficio replicato oltre il 100%	7 punti
	Beneficio replicato al 100% per ogni bambino in più	5 punti
	Beneficio replicato 75-99%	3 punti
	Beneficio replicato 50-74 %	2 punti
	Beneficio replicato < 49% o beneficio forfettario	1 punto
Estendibilità del diritto	Dritto ad usufruire del trasferimento anche per famigliari a carico diversi dai minori (coniuge, fratelli, etc.)	- 8 punti
Inelegibilità	Non riconoscimento del diritto di usufruire del trasferimento per ogni bambino	- 8 punti

La calibrazione dell'indice è stata fatta in modo tale da attribuire al punteggio massimo (7, riscontrabile nel caso in cui l'importo del trasferimento sia replicato per ogni bambino per un valore superiore al 100% rispetto al primo figlio) il valore 1.

**Tabella 39– Corrispondenza tra valori rilevati dall'indicatore e punteggio fuzzy**

	Valore di riferimento	Punteggio attribuibile
Fully in	7	1
Mostly but not fully in	4 - 6	0,75 – 0,99
More or less in	2 - 3	0,51 – 0,74
Cross over	1	0,50
More o less out	-3 - 0	0,25 – 0,49
Mostly but not fully out	-8 - -4	0,01 -0,24
Fully out	≤ -9	0

Il *cross over point* è fissato in corrispondenza dell'1; un punteggio pari a 0 è assegnato, infine, per punteggi pari o inferiori a -9, ovvero in casi in cui siano presenti entrambe le condizioni valutate negativamente dalla scala.

Data la presente calibrazione, l'orientamento dei modelli idealtipici è così definito (Tabella 40).

**Tabella 40 – Orientamento dei modelli**

Modello 1	+
Modello 2	+
Modello 3	+
Modello 4	-

### 4.3 Dimensione 3: Destinazione d'uso

La terza dimensione di analisi viene introdotta allo scopo di individuare se i trasferimenti monetari sono regolati in modo tale da avere dei vincoli per quanto concerne l'impiego delle risorse erogate e qual è il carattere di tali vincoli. Si tratta di un aspetto piuttosto importante al fine di comprendere quali siano concretamente finalità e obiettivi di questi strumenti.

I trasferimenti monetari possono avere carattere neutro ed essere lasciati al libero utilizzo della famiglia, che conseguentemente ne dispone senza alcun vincolo per coprire le spese che ritiene più opportune, piuttosto che essere finalizzate a supportare alcuni determinati costi. In questo caso, muta la concezione dello strumento e ciò si traduce nel ricorso sistematico ad alcuni tipi specifici di trasferimento; è, infatti, poco frequente che vincoli d'uso siano posti in relazione agli assegni mentre è prassi per quanto riguarda i fondi. I voucher, infine, costituiscono una forma di trasferimento che per definizione contiene al suo interno indicazioni e vincoli per la sua spesa.

I costi considerati possono riguardare in prima battuta il benessere del bambino nelle sue necessità primarie (cibo, vestiti, eccetera), rendendo esplicito l'orientamento dello strumento come finalizzato alla tutela dei figli e alla promozione della loro salute psico-fisica. Tali misure spesso sono associate all'obiettivo di contrasto alla povertà infantile in contesti di disagio e deprivazione economica.

I trasferimenti possono concernere più specificatamente l'attività di cura; in tali casi, questi strumenti finiscono per avvicinarsi molto, quanto a obiettivi e finalità, ai tradizionali servizi di custodia; è necessario notare tuttavia che strumenti *cash for care* sono tradizionalmente più diffusi per quanto concerne la cura degli anziani o dei disabili che della prima infanzia (Arksey Kemp 2008, Da Roit Le Bihan 2010). In letteratura è frequente riscontrare analisi che tendono a confrontare *cash for care* e servizi per la cura della prima infanzia, analizzando i motivi che spingono i governi verso la promozione dell'uno piuttosto che dell'altro (Arksey Kemp 2008, Da Roit Le Bihan 2010). Il principale merito riconosciuto al *cash for care* è la tutela della libertà di scelta, anche se a fronte di forti limiti riguardanti l'effettivo esercizio di tale libertà (asimmetria informativa, problema dell'accreditamento, etc.). Alcuni autori pongono l'accento sul fatto che questo tipo di benefit ha lo scopo di finanziare in modo indiretto servizi di cura privati e costiuisca quindi quasi una premialità per le fasce di popolazione che decidono di non ricorrere a servizi pubblici (Ellingsæter 2012, Repo 2010). Quanto a obiettivi e finalità, i trasferimenti monetari nella loro variante *cash for care* sembrano supportare la partecipazione femminile al mercato del lavoro dato che contribuiscono a rendere sostenibile il lavoro di cura e a defamilizzarlo.

Il sostegno al lavoro delle madri, infine, può divenire ancora più esplicito nella misura in cui i vincoli alla spesa dei trasferimenti determinino l'obbligatorietà dell'acquisto di servizi a supporto del mantenimento del lavoro della donna, quali trasporti e servizi per la cura della casa. A livello europeo sono riscontrabili tuttavia anche forme di trasferimento che agiscono in senso opposto, ovvero che sono erogate solo in caso di ritiro della madre dal mercato del lavoro; in tal caso, l'orientamento "naturalmente" familista dello strumento viene ulteriormente accentuato.

I modelli idealtipici individuato in sede teorica mostrano, rispetto a questa dimensione, il seguente orientamento:

#### *Modello 1 - Approccio della condivisione e dell'equità di genere*

Il primo modello è favorevole a una parziale defamilizzazione delle attività di cura e alla partecipazione femminile al mercato del lavoro; in tal senso, si mostra positivo nei confronti di trasferimenti monetari vincolati e destinati alla madre ma anche al bambino sotto forma di servizi di cura.

#### *Modello 2 - Approccio occupazionale*

Il secondo modello è favorevole alla presenza di vincoli nella spesa dei trasferimenti economici che destinino i fondi all'acquisto di servizi volti a promuovere fortemente la partecipazione femminile al mercato del lavoro.

#### *Modello 3 - Approccio della tutela dei bambini*

Il terzo modello pone come focus principale la salute e il benessere del bambino ed è quindi favorevole a un insieme di vincoli che limitino la possibilità di spesa dei trasferimenti a beni e servizi a questi destinati.

#### *Modello 4 - Approccio del sostegno alla cura familiare*

Il quarto modello è favorevole a una familizzazione delle attività di cura e non ha interesse alla promozione della partecipazione delle madri al mercato del lavoro. E' quindi favorevole a trasferimenti privi di una destinazione d'uso specifica oppure, secondariamente, finalizzata all'acquisto di beni di prima necessità per i bambini.

#### *Indicatore di riferimento*

Nell'identificare un indicatore idoneo per misurare questa dimensione, si è dovuto tenere in considerazione la necessità di discriminare, in primo luogo, se sono presenti o assenti dei criteri di spesa; in secondo luogo, è stato identificato un

indice in grado di rendere conto del fatto che all'interno del medesimo trasferimento fosse possibile incontrare più di un vincolo di spesa.

Sulla base della nostra ricognizione, è possibile raggruppare i criteri di spesa in tre sottogruppi principali:

- criteri finalizzati a destinare il trasferimento al pagamento di servizi a supporto del mantenimento del lavoro della madre quali: trasporti, servizi per la cura della casa e del generale lavoro di riproduzione, etc. (A);
- criteri finalizzati al pagamento di servizi di cura o di attività educative e ricreative per bambini (B);
- criteri finalizzati a sostenere l'acquisto di beni di prima necessità per il bambino (C).

E' possibile osservare che, mentre il primo e il terzo gruppo sembrano avere finalità opposte, il secondo ricopre una posizione intermedia dato che sussume in sé parte degli obiettivi di entrambi nella misura in cui costituisce un supporto per la partecipazione delle madri al mercato del lavoro e contemporaneamente rappresenta un servizio destinato ai bambini.

Tenendo conto della scala precedentemente presentata per quanto riguarda l'ordinamento dei gruppi, otteniamo la seguente tabella (Tabella 41).

**Tabella 41 – Scala delle destinazioni d'uso**

1	A
2	AB
3	B
4	ABC
5	Nessun criterio
6	AC
7	BC
8	C

Il punteggio *fuzzy* viene così a definirsi come indicato in Tabella 42.

All'estremo inferiore, in corrispondenza del *fully out*, è stato collocato C, ovvero l'insieme di criteri finalizzati all'acquisto di beni di prima necessità per i bambini.

Al sesto posto vi è la combinazione BC, ovvero la possibilità di scegliere tra beni di prima necessità per i bambini e servizi di cura, seguita al quinto posto da AC, ovvero la possibilità di scegliere tra beni di prima necessità e servizi a supporto del lavoro delle madri; si tratta di un'accostamento piuttosto inusuale che tende a unire finalità opposte.

La presenza di tutti i vincoli insieme (ABC) è stata considerata equivalente all'assenza di criteri in quanto si tratta della configurazione che lascia la maggiore

libertà di scelta nella gestione delle risorse. Entrambe sono state collocate in corrispondenza del *cross over point*, in quanto sono configurazioni indicative di una neutralità complessiva dello strumento.

**Tabella 42 – Corrispondenza tra valori rilevati dall'indicatore e punteggio fuzzy**

	Valore di riferimento	Punteggio attribuibile
Fully in	A	1
Mostly but not fully in	AB	0,75 – 0,99
More or less in	B	0,51 – 0,74
Cross over	Nessun criterio/ABC	0,50
More o less out	AC	0,25 – 0,49
Mostly but not fully out	BC	0,01 -0,24
Fully out	C	0

Al terzo posto vi è B, ovvero i soli servizi di cura; la combinazione AB è al secondo posto e, rispetto alla combinazione precedente, introduce il criterio di spesa finalizzata al supporto del lavoro materno; lungo la scala, quindi, ci si sposta verso un orientamento maggiormente volto a valorizzare l'impiego delle donne. Al primo posto, infine, vi è la presenza del solo criterio A, che rende il finanziamento vincolato in modo restrittivo alle sole misure di sostegno al lavoro. Data la presente calibrazione, l'orientamento dei modelli idealtipici è così definito (Tabella 43).

**Tabella 43– Orientamento dei modelli**

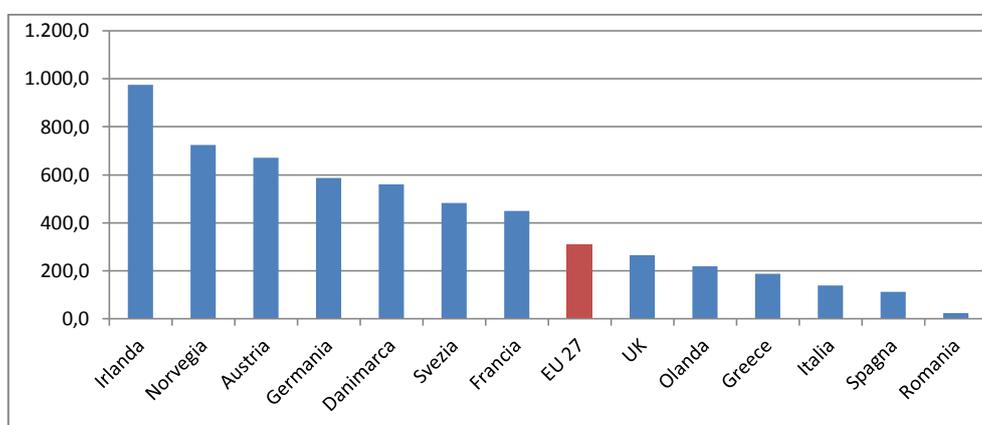
Modello 1	+
Modello 2	+
Modello 3	-
Modello 4	-

#### **4.4. Dimensione 4: Impatto economico**

Attraverso la quarta dimensione intendiamo andare a misurare il valore del trasferimento economico. A livello aggregato, il calcolo dell'ammontare dell'insieme di trasferimenti in denaro alle famiglie può essere considerato un buon indicatore del livello di generosità dello Stato e dell'attenzione posta al tema. La spesa in trasferimenti diretti alle famiglie dell'Unione Europea, d'altro canto, è estremamente variabile: mentre Paesi del nord mostrano una grande generosità, i

Paesi del sud Europa, e in particolare Italia e Spagna, fanno registrare livelli di generosità molto bassi (Figura 31).

**Figura 31- Trasferimenti monetari destinati alla famiglia - Euro spesi per abitante, principali paesi europei (2010)**



Fonte: Eurostat (2011)

Per illustrare la funzione dell'impatto economico in relazione alla descrizione dei dispositivi di trasferimento monetario, vorremmo utilizzare l'analogia del vettore di una forza fisica. Un vettore è caratterizzato da tre parametri principali: intensità, direzione e verso. La dimensione dell'impatto economico ha la stessa valenza dell'intensità di una forza; ci indica la potenza ma non è in grado di rendere conto della direzione e del verso della forza. Per interpretare i risultati emersi, dunque, siamo costretti a tenere in considerazione quanto emerso dalle analisi precedenti.

Identificare le opinioni dei modelli è, in questo caso, più complesso rispetto alle altre dimensioni; non è possibile, infatti, attribuire un'interpretazione alla sola misura dell'entità economica del trasferimento. Si prenderà, pertanto in considerazione quanto emerso dall'analisi della destinazione d'uso; se il valore registrato per questa dimensione sarà concorde all'orientamento del modello, per quanto concerne l'impatto economico sarà attribuito il segno positivo, dato che il finanziamento serve a far "muovere" lo strumento nella direzione auspicata dal modello. In caso contrario, sarà attribuito il segno negativo, in considerazione del fatto che lo strumento percepisce fondi per realizzare obiettivi e scopi non in linea con quanto sostenuto dal modello.

I parametri di riferimento sono riportati in Tabella 44:

**Tabella 44– Parametri per l’attribuzione del segno**

<b>Modello</b>	<b>Segno positivo se..</b>
Modello 1	$0,51 < D < 0,99$
Modello 2	$0,51 < D < 0,99$
Modello 3	$0 < D < 0,49$
Modello 4	$0 < D < 0,49$

I valori indicati sono stati ricavati sulla base di quanto affermato dai modelli in relazione alla terza dimensione. Non si riportano per esteso qui le argomentazioni che spingono i Modelli verso tali valori e si rimanda il lettore al paragrafo riguardante la dimensione Destinazione d’uso.

#### *Indicatore di riferimento*

L’analisi del solo ammontare del trasferimento risulta un’informazione poco significativa; per avere un’idea di quale sia l’incisività della misura, uno dei metodi più utilizzati è il confronto del valore del trasferimento con il reddito familiare disponibile, che consente di valutarne l’incremento in termini percentuali (Kvist 1999). La dimensione dell’impatto economico risulta particolarmente difficile da misurare vista la grande varietà di criteri utilizzati per l’attribuzione del denaro, che determinano diversi importi a seconda delle differenti configurazioni a livello di componenti del nucleo familiare e del reddito disponibile.

Uno dei metodi più utilizzati è la misurazione dell’impatto sul reddito generato a partire dalla modellizzazione di un numero limitato di tipi di famiglia (Saraceno 2009, Kvist 1999), dei quali viene calcolato il reddito medio sulla base di parametri statistici. Il calcolo dell’impatto è naturalmente più semplice per quell’insieme di misure con accesso *means-tested*, per cui è stabilito per legge il reddito massimo familiare con cui è possibile beneficiare del trasferimento.

Si procede quindi in seguito con la media dei parametri ottenuti. Si considereranno, inoltre, come redditi di riferimento quelli medi per numero di lavoratori nel nucleo familiare in ciascuna delle città considerate<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Per Milano, si utilizzerà il reddito mediano annuale per l’area Nord relativo all’anno 2010 (Istat 2012). Per Lione, si utilizzerà il reddito familiare mediano annuale per la Francia relativo all’anno 2010 (Insee 2012).

**Tabella 45 – Reddito mediano per tipologia familiare**

	Milano	Lione
Coppia con 1 figlio minore	34.240	40.710
Coppia con 2 figli minori	38.538	44.010
Coppia con 3 figli minori	38.670	45.670
Monoparentale	19.312	21.380

Inoltre, per il calcolo dell'impatto economico relativo all'insieme di misure che si accompagnano all'ingresso di un bambino in un nucleo familiare, si riportano anche i seguenti parametri<sup>25</sup>.

**Tabella 46 – Reddito mediano per tipologia familiare**

	Milano	Lione
Coppie	34.127	36.528
Nuclei monoparentali	19.326	17.718

Questa calibrazione è stata pensata allo scopo di valutare complessivamente l'insieme delle misure messe a disposizione all'interno di uno Stato; andando a leggere singolarmente ogni strumento è possibile ottenere valori percentuali molto più elevati, che in alcuni casi giungono a sfiorare il 100%. La dimensione dell'impatto economico, pertanto, mostra un'estrema variabilità tra strumenti e in alcuni casi, anche nell'ambito del medesimo tipo di trasferimento, il differente valore attribuito ai diversi tipi di nuclei familiari determina un certo delta tra le differenti percentuali di incremento di reddito.

Per esigenza di comparabilità, si procederà in questi casi con il calcolo del valore medio dell'incremento per strumento tra le varie fasce di beneficiari; è bene procedere con particolare cautela nell'interpretazione dei risultati, cercando quando opportuno di ricordare le differenze presenti all'interno dello stesso strumento.

---

<sup>25</sup> Per Milano, reddito mediano annuale per l'area del Nord delle coppie senza figli con persona di riferimento di età inferiore ai 65 anni per il 2010 e reddito mediano annuale di famiglie monoparentali di età inferiore ai 65 anni (Istat 2010), per Lione, reddito familiare mediano annuale delle coppie senza figli di età inferiore ai 60 anni per la Francia relativo all'anno 2010 e reddito mediano annuale di famiglie monoparentali di età inferiore ai 60 anni (Insee 2012).

**Tabella 47 – Corrispondenza tra valori rilevati dall'indicatore e punteggio fuzzy**

	Valore di riferimento	Punteggio attribuibile
<i>Fully in</i>	>30 %	1
<i>Mostly but not fully in</i>	15,1 %– 30%	0,75 – 0,99
<i>More or less in</i>	10,1% – 15%	0,51 – 0,74
<i>Cross over</i>	10 %	0,50
<i>More o less out</i>	5% - 9,9%	0,25 – 0,49
<i>Mostly but not fully out</i>	1% - 4,9%	0,01 -0,24
<i>Fully out</i>	<1%	0

Il *cross over point* è stato fissato in corrispondenza del 10%; il *fully out* si ha con trasferimenti che impattano per meno dell'1% mentre il *fully in* si ha quando lo strumento ha effetti sul reddito in termini di un incremento superiore al 30%.

Giunti al termine della presentazione delle dimensioni, presentiamo la *truth table* che viene così delineata (Tabella 48).

**Tabella 48 – Truth Table**

	Accesso	Titolarietà del trasferimento	Destinazione d'uso	Impatto economico
Modello 1	+	+	+	*
Modello 2	+	+	+	*
Modello 3	-	+	-	*
Modello 4	+	-	-	*

All'interno dei prossimi paragrafi andremo a presentare i risultati derivati dalla lettura degli indicatori precedentemente proposti; per quanto concerne invece gli esiti dell'analisi condotta attraverso i modelli idealtipici, si rimanda al Capitolo 6.

## 5. Principali evidenze dall'analisi

La rassegna degli strumenti presenti all'interno dell'area milanese e lionese ci ha consentito di delinearare due quadri caratterizzati da una discreta numerosità di misure di trasferimento monetario eterogenee. La prima differenza che emerge tra le due realtà è la maggiore presenza, all'interno di Milano, di strumenti di carattere sperimentale (*Fondo Nuovi Nati*, *voucher per il pagamento di servizi di baby-sitting*) o introdotti da livelli di governo diversi da quello centrale (*Fondo Cresco* e *Fondo Nasko*). A Lione, invece, non sono presenti misure promosse dai governi locali ma solo i classici trasferimenti previsti a livello nazionale. Il sistema dei trasferimenti francesi presenta, soprattutto in seguito all'introduzione del Paje, un discreto livello di complessità legato alla diversificazione degli strumenti sulla base del tipo di custodia scelto e della composizione del nucleo familiare.

All'interno della Tabella 49 sono riportati i punteggi ottenuti dagli strumenti analizzati in relazione alle singole dimensioni individuate in sede teorica e precedentemente illustrate. Tali valori, oltre a essere significativi in relazione alle dimensioni, ci consentiranno in seguito di misurare l'adesione di ogni forma di trasferimento ai modelli idealtipici, evidenziando quali modelli sono dominanti nei contesti analizzati.

In primo luogo, tuttavia, andremo ad illustrare brevemente e a commentare i punteggi fatti registrare da ogni strumento per le dimensioni analitiche.

### *Accesso*

La prima evidenza per quanto concerne le misure presenti nel contesto milanese è l'elevata selettività. Nessuno strumento è ad accesso universale e la misura meno restrittiva è *l'assegno di maternità concesso dallo Stato*, seguito dal *voucher servizi di baby-sitting* e dalla *Dote Lavoro*.

*L'assegno di maternità concesso dallo Stato* risulta essere leggermente più accessibile degli altri due in quanto puramente basato su criteri contributivi; il *voucher servizi di baby-sitting*, per quanto formalmente richieda solo tali requisiti, è in realtà una misura con un budget limitato e quindi non tutti i richiedenti idonei ne possono effettivamente usufruire. Una volta stabilita l'idoneità, viene stilata una classifica sulla base dell'ISEE familiare che determina quali sono i beneficiari reali, elemento che rende lo strumento implicitamente condizionato anche dal reddito. Per quanto concerne la *dote*, anche questa richiede in maniera esplicita e puntuale alcuni requisiti occupazionali ma al contempo introduce anche alcuni elementi relativi al carico di cura, i quali non fanno riferimento a una precisa configurazione familiare ma comunque prevedono la presenza di

famigliari a carico da accudire<sup>26</sup>; anche questo strumento, quindi, in pratica include al suo interno criteri ulteriori rispetto alla sola condizione occupazionale.

**Tabella 49 – Punteggi fuzzy per strumenti e dimensioni**

	<b>Accesso</b>	<b>Titolarietà del trasferimento</b>	<b>Destinazione d'uso</b>	<b>Impatto economico</b>
Assegno al nucleo familiare	0,20	0,40	0,50	0,17
Assegno al nucleo familiare con almeno tre figli minori	0,25	Nv	0,50	0,38
Assegno di maternità – Stato	0,70	0,85	0,50	0,45
Assegno di maternità – Comune	0,10	0,85	0,50	0,22
Fondo Nuovi Nati	Nv	Nv	0,50	Nv
Voucher Baby Sitting	0,51	0,85	0,74	0,30
Fondo Cresco	0,25	0,85	0	0,55
Fondo Nasko	0,25	0,85	0,30	0,63
Dote Lavoro - Voucher di conciliazione servizi alla persona	0,51	0,10	0,95	0,26
Allocations familiales	0,80	0,35	0,50	0,24
Allocation de soutien familial	0,75	0,85	0,50	0,25
Paje - Prime à la naissance	0,40	0,85	0,50	0,16
Paje - Allocation de base	0,45	0,85	0,50	0,40
Paje - Complément de libre choix de mode de garde	0,70	0,85	0,60	1
Paje - Complément de libre choix de activité	0	1	0,50	0,75
Paje - Complément optionnel de libre choix de activité	0	Nv	0,50	1

*Fondo Cresco, Fondo Nasko e assegno al nucleo familiare con almeno tre figli minori* hanno fatto registrare un punteggio analogo, anche se per motivi diversi.

Il *Fondo Cresco* costituisce una misura destinata a famiglie con redditi molto bassi ed è pertanto uno strumento fortemente esclusivo; il *Fondo Nasko*, d'altro canto, è riservato a casi molto specifici<sup>27</sup>. L'*assegno al nucleo familiare con almeno tre figli minori*, infine, richiede al contempo una configurazione

<sup>26</sup> Secondo il Bando devono essere presenti figli a carico in età compresa tra i tre mesi e 14 anni oppure il beneficiario del voucher deve trovarsi nella condizione di dover assistere persone con handicap gravi.

<sup>27</sup> Si tratta di un fondo destinato a donne che, a fronte della precedente decisione di abortire, decidono di rinunciarvi.

famigliare peculiare e scarsamente diffusa a Milano<sup>28</sup> oltre che un reddito complessivo inferiore a soglie piuttosto basse.

L'*assegno di maternità del Comune*, infine, costituisce lo strumento più selettivo dell'intero gruppo milanese. La madre deve essere disoccupata o casalinga e non aver beneficiato in passato di alcuna forma di tutela economica della maternità da parte dell'Inps o del datore di lavoro, oppure aver ricevuto prestazioni per un ammontare inferiore al valore dell'assegno stesso. Inoltre viene posto anche un limite al reddito familiare, che rende lo strumento nel complesso destinato a una fascia molto ristretta della popolazione.

Il *Fondo Nuovi Nati* è stato ritenuto non valutabile per quanto concerne l'accesso; la misura ha carattere potenzialmente universale; tuttavia il dispositivo prevede che, trattandosi di un finanziamento concesso dalle banche, a queste ultime venga riservato la scelta di concedere o meno il prestito sulla base delle credenziali esibite dai cittadini. In questo senso è quasi possibile dire che la regolazione dell'accesso al dispositivo è quasi stata delegata dallo Stato alle banche, che possono scegliere chi può beneficiare della misura e chi no.

Per quanto concerne i trasferimenti monetari lionesi, invece, a un primo sguardo emerge immediatamente la maggiore inclusività rispetto agli strumenti milanesi, tanto che gli strumenti meno universalistici in questo ambito presentano un punteggio più elevato di oltre la metà dei trasferimenti italiani.

Gli assegni famigliari (*allocations familiales*) costituiscono - analogamente al caso milanese - la forma di trasferimento più universale, in quanto vincolata alla sola presenza di almeno due bambini di età inferiore ai vent'anni all'interno del nucleo familiare. L'*allocation de soutien familial* è strettamente legata a una configurazione familiare specifica (famiglie monoparentali con un figlio a carico) ma è indipendente dalla prova dei mezzi o dalle condizioni occupazionali del genitore. Abbastanza inclusivo è anche il *complément de libre choix de mode de garde*; strumento destinato ai genitori che lavorano, non presenta alcuna indicazione sul tipo di contratto necessario ai fini dell'accesso ma pone solo dei requisiti minimi sul reddito percepito affinché l'occupazione possa essere considerata almeno a tempo parziale.

Tra i trasferimenti meno universalistici ci sono il *prime à la naissance* e l'*allocation de base*. Il primo è una misura *means-tested* ma è necessario osservare che i tetti di reddito indicati non sono particolarmente bassi e tendono ad avvicinarsi al reddito mediano francese (per tipo di famiglia considerata). Il secondo presenta una regolazione del tutto analoga al primo ma con diversi tetti di reddito, che in questo caso superano il reddito mediano francese calcolato in corrispondenza ai diversi tipi di famiglia considerati. Questi ultimi due strumenti costituiscono ad oggi l'unica forma di trasferimento monetario vincolato alla

---

<sup>28</sup> Si veda tal proposito il Capitolo 2.

prova dei mezzi; tuttavia il presidente François Hollande ha dichiarato di voler sempre più tener conto delle fasce di reddito nell'attribuzione dei sussidi, anche allo scopo di tagliare la spesa sociale.

Infine troviamo due complementi del Paje, il *complément de libre choix de activité* e il *complément optionnel de libre choix de activité*. Tali trasferimenti presentano dei requisiti molto particolari; infatti, sono dedicati in via esclusiva ai genitori che decidono di interrompere (anche parzialmente nel caso del primo, solo totalmente nel caso del secondo) l'attività professionale per prendersi cura in prima persona dei bambini. Ai genitori è richiesto un minimo di periodo contributivo pregresso<sup>29</sup> in entrambi i casi; occorre sottolineare che in realtà il *complément optionnel de libre choix de activité* è una misura più esclusiva rispetto al precedente *complément*, di cui costituisce una variante. Questo assegno, infatti, è destinato alle famiglie con almeno tre bambini a carico e quindi unisce al criterio contributivo anche quello relativo alla composizione del nucleo familiare.

Le differenze maggiori tra le due città sono da ricercare nella grande importanza rivestita dai criteri occupazionali e contributivi per il contesto milanese, pressoché onnipresenti in ogni misura, e nel maggiore riconoscimento attribuito alle famiglie numerose per il contesto lionese.

A Lione non sono presenti strumenti che non siano stati implementati dal governo centrale; nel caso milanese, gli strumenti finanziati dal governo regionale costituiscono delle misure molto specifiche con budget limitato e come tali finalizzate a interventi volti a interessare fasce molto limitate della popolazione.

#### *Titolarità del trasferimento*

Per quanto concerne la seconda dimensione, nel contesto milanese emerge, a un primo sguardo, un gruppo piuttosto nutrito di strumenti replicati in modo puntuale per ogni nuovo nato.

*Assegno di maternità dello Stato, assegno di maternità del Comune, voucher per il pagamento dei servizi di baby sitting, Fondo Cresco e Fondo Nasko* sono stati concepiti come strumenti esigibili dalle madri per ciascun bambino, che replicano al 100% l'intero ammontare previsto senza limiti per quanto concerne il numero di domande sottomettibili da parte della madre.

L'*assegno al nucleo*, a cui corrisponde un punteggio *fuzzy* di 0,40, prevede un incremento superiore in media al 100% per ciascuna "nuova entrata" all'interno della famiglia; in questo caso, infatti, non è possibile parlare solo di nuovi nati in quanto questo assegno non costituisce una vera e propria misura destinata ai bambini ma è rivolta in generale ai famigliari a carico, ivi inclusi il coniuge ma

---

<sup>29</sup> Viene richiesto un periodo contributivo pregresso di almeno otto trimestri antecedenti alla nascita del bambino

anche i fratelli e nipoti. La combinazione di questi due elementi fa sì che il punteggio finale spinga lo strumento verso un punteggio inferiore al *cross over point*.

La *Dote Lavoro - voucher di conciliazione* costituisce la misura più rivolta alla famiglia nel suo complesso in quanto prevede la possibilità di accesso per tutte le famiglie con membri a carico, e non solo in presenza di bambini. L'ammontare è forfettario e riflette la concezione dello strumento inteso come supporto alle necessità complessive della famiglia.

Il *Fondo Nuovi Nati* e l'*assegnio al nucleo familiare con tre figli minori*, infine, sono stati giudicati non valutabili.

Il primo, infatti, non costituisce un trasferimento monetario vero e proprio ma è finalizzato a sostenere le famiglie che decidono di chiedere un prestito alle banche sulla base delle proprie necessità. Non si può, quindi, parlare di incremento del valore del trasferimento nel caso entri nel nucleo un nuovo bambino e, al contempo, permangono le ambiguità discusse nel paragrafo precedente per quanto concerne l'accesso.

Il secondo, invece, costituisce uno strumento ambiguo dal punto di vista della titolarità. La misura è effettivamente destinata ai bambini, essendo accessibile esclusivamente ai nuclei in cui vi sono tre figli minori; al contempo l'importo non cresce con l'arrivo di nuovi bambini. Per tali motivi lo strumento è stato giudicato non valutabile.

Gli strumenti presenti a Lione fanno registrare mediamente un punteggio più elevato di quelli rintracciabili a Milano.

Il punteggio più alto si ha in relazione al *complément de libre choix de activité*; il *complément* può essere usufruito per sei mesi in caso di figlio unico, mentre nel caso di due bambini il periodo di erogazione si estende sino al compimento del terzo anno di età del bambino più piccolo. Il beneficio viene replicato pertanto per più del 100% con l'ingresso di nuovi figli in famiglia.

*Allocation de soutien familial*, *prime à la naissance*, *allocation de base* e *complément de libre choix de mode de garde* presentano il medesimo punteggio e logiche di funzionamento analoghe; l'importo del trasferimento viene replicato interamente per ogni bambino all'interno della famiglia.

Gli assegni familiari francesi rappresentano una misura non sottoposta alla prova dei mezzi né a criteri di accesso di tipo categoriale e contributivo; l'ammontare, per ogni bambino successivo al secondo, cresce di un importo superiore al 100% dell'importo iniziale. È necessario tuttavia notare che, per quanto l'importo cresca in maniera molto generosa con l'aumentare del numero dei figli, è anche vero che non tutela i figli unici e quindi non può essere considerata pienamente e universalmente centrata sui diritti dei bambini. Per tale motivo il punteggio *fuzzy*

finale è più basso rispetto a quello del gruppo di strumenti precedenti, che supera in generosità per entità dell'importo concesso.

Il *complément optionnel de libre choix de activité*, infine, costituisce una misura ibrida analogamente all'*assegno al nucleo familiare con almeno tre figli minori*.

L'accesso è vincolato a una specifica composizione del nucleo familiare, mentre l'ammontare varia sulla base degli altri benefit percepiti, ma non sul numero di bambini. Anche questo strumento, pertanto, è stato giudicato non valutabile.

Confrontando il quadro milanese con quello lionese, le principali differenze riscontrabili sono due. In primo luogo, tra tutti gli strumenti individuati, solo nel contesto milanese sono presenti misure destinate contemporaneamente sia ai figli che ad altri familiari a carico; queste sono frutto non solo di iniziative a livello nazionale ma anche regionale. In secondo luogo, l'unica misura in cui vi è un incremento superiore al 100% per ogni membro aggiuntivo a Milano è proprio l'*assegno nucleo familiare*, che, come abbiamo visto, non è rivolto in via prioritaria ai bambini. A Lione invece sono due gli strumenti con questa caratteristica (*allocations familiales* e *complément de libre choix de activité*), i quali invece sono esclusivamente rivolti a contesti familiari in cui sono presenti dei bambini.

L'impressione complessiva che se ne deriva, quindi, è di un contesto milanese orientato alla tutela dei diritti dei bambini anche se con alcune misure destinate prioritariamente alla famiglia nel suo complesso, a fronte di un contesto lionese fortemente spostato verso gli obiettivi di promozione del benessere dei bambini e dell'incremento del tasso di natalità.

#### *Destinazione d'uso*

All'interno dell'area milanese, su nove forme di trasferimento analizzate, circa la metà presenta un valore *fuzzy* pari a 0,50, ovvero non presenta vincoli per quanto concerne l'utilizzo dei fondi.

Gli strumenti maggiormente vincolati sono i voucher; il *voucher per il pagamento di servizi di baby-sitting* è finalizzato al solo acquisto di servizi di custodia mentre il voucher erogato nell'ambito della *Dote Lavoro* può essere utilizzato sia per i servizi di cura che per l'accompagnamento dei bambini ad attività scolastiche ed extrascolastiche; infine, può essere destinato anche al pagamento di servizi che facilitino il lavoro retribuito delle madri.

I due fondi fanno registrare i punteggi più bassi; il *Fondo Nasko*, infatti, è vincolato al sostentamento del bambino ma anche al finanziamento di un "percorso personalizzato" per la madre. Il *Fondo Cresco*, invece, è finalizzato solo a coprire le necessità alimentari del bambino.

A Lione i trasferimenti monetari che non presentano vincoli quanto a finalità di utilizzo sono ben sei su sette. L'unico strumento per il quale è possibile

rintracciare indicazioni è il *complément de libre choix de mode de garde*, che è finalizzato esclusivamente all'acquisto di un servizio di cura presso strutture accreditate o a domicilio.

In entrambi i contesti, gli assegni famigliari sono sempre privi di qualsiasi indicazione in merito alla finalità del trasferimento; allo stesso modo, anche i trasferimenti collegati alla nascita di un bambino (assegni di maternità, *prime à la naissance* e *allocation de base*) risultano completamente svincolati. Si tratta quindi di trasferimenti monetari a tutti gli effetti, non finalizzati a promuovere una domanda di servizi ma a sostenere parzialmente il reddito familiare o i costi relativi ai figli.

Le misure che presentano indicazioni sull'utilizzo, quindi, sono in genere o legate a programmi specifici e limitati, sia nelle risorse che nei tempi di attuazione (*Fondo Nasko*, *Fondo Cresco*, *Dote Lavoro*), oppure sono strumenti che sono concepiti come "alternative" più specifiche a misure di conciliazione classiche. Sia per il caso milanese (*voucher per il pagamento dei servizi di baby-sitting*) che per il caso lionese (*complément de libre choix de mode de garde*) tali strumenti, infatti, sono accessibili solo a patto di rinunciare ad altri benefici; nel caso italiano si tratta del congedo parentale e, nel caso francese, del *complément de libre choix d'activité*, strumento che mostra diverse affinità con i congedi dato che consiste in un trasferimento di denaro vincolato alla non partecipazione della madre al mercato del lavoro.

### *Impatto economico*

Andremo infine a illustrare sinteticamente i punteggi emersi per quanto riguarda la dimensione dell'impatto economico.

Per quanto concerne l'area di Milano, i punteggi sono piuttosto schiacciati verso la prima parte della scala (sotto il *cross over point*); superiori a tale livello sono solo il *Fondo Cresco* e il *Fondo Nasko*. Si tratta, tuttavia, di due iniziative particolari; il primo, infatti, è destinato a una fascia di popolazione molto ristretta con un ISEE particolarmente basso; l'entità del finanziamento appare quindi molto più ampia in termini percentuali se valutata in quanto a incremento sul reddito. Il *Fondo Nasko*, invece, prevede l'erogazione di una quota una tantum piuttosto sostanziosa (3.000 euro).

Immediatamente sotto la soglia dello 0,50 troviamo l'*assegno di maternità dello Stato* (0,45), seguito a breve distanza dall'*assegno al nucleo familiare con almeno tre figli minori* (0,38).

I due voucher (*voucher servizi di baby-sitting* e *Dote Lavoro*) presentano punteggi analoghi (0,27 e 0,26); queste misure, oltre a essere accomunate dall'importo previsto mensilmente (€300 nel primo caso, €200 nel secondo), sono state

regolate per prevedere l'erogazione del contributo per un periodo fisso molto limitato (6 mesi nel primo caso, 8 mesi nel secondo) e questo ne condiziona in modo profondo l'incisività complessiva sul reddito.

Le misure meno generose, infine, sono l'*assegno di maternità del Comune* e l'*assegno al nucleo familiare*. E' necessario notare per quest'ultimo, tuttavia, che vi è una certa variabilità tra le percentuali di impatto sul reddito, con valori crescenti all'aumentare del numero dei componenti (i quali tuttavia si mantengono comunque al di sotto del 7%).

Per quanto riguarda l'area lionese, invece, emergono subito in modo forte valori molto elevati. Misure estremamente generose sono sia il *complément de libre choix de mode de garde* che il *complément optionnel de libre choix de activité*, i quali presentano valori pari a 1, il punteggio massimo attribuibile.

Il primo costituisce una misura finalizzata al rimborso della spesa per servizi di cura piuttosto ambigua e complessa, il cui importo è soggetto ad ampie variazioni sulla base del tipo di custodia scelto<sup>30</sup>. Il valore, inoltre, tende a variare anche sulla base del numero di bambini e del reddito percepito dalla famiglia; l'esito è che la percentuale di impatto varia dal 4,52%<sup>31</sup> al 109,2%<sup>32</sup>; l'incremento medio è comunque elevato e supera il 37%. Il secondo, invece, costituisce una misura molto specifica rivolta alle famiglie numerose il cui importo varia a seconda del fatto che sia già percepita l'*allocation de base* o meno; in entrambi i casi l'incremento del reddito supera il 30%.

Un'altra misura caratterizzata da elevato livello di generosità è il *complément de libre choix de activité* (0,75 punti); anche questo strumento presenta delle dinamiche complesse, per cui l'ammontare viene definito sulla base del fatto che il genitore a cui spetta il trasferimento sia del tutto fuori dal mercato del lavoro o lavori a tempo ridotto<sup>33</sup> e sul numero e l'età dei bambini presenti in famiglia.

Analogamente alla prima forma di trasferimento presentata, anche questa fa registrare percentuali di incremento del reddito differenti a seconda delle diverse configurazioni che si generano; in questo caso, i valori variano tra un minimo del 5,8%<sup>34</sup> e un massimo del 28,3%<sup>35</sup>, con una media superiore al 15%.

---

<sup>30</sup> Le opzioni sono tre: assunzione diretta di una persona, ricorso a una *assistante maternelle* e ricorso ad associazioni, imprese autorizzate o microcrèche. Il valore del trasferimento è più elevato nel terzo caso (associazioni, imprese, etc.); a seguire il secondo e il primo.

<sup>31</sup> Nel caso in cui un nucleo familiare con reddito alto e figlio unico decida di assumere direttamente una persona.

<sup>32</sup> Nel caso in cui un nucleo familiare con reddito basso e almeno tre figli decida di rivolgersi a una associazione o a una impresa

<sup>33</sup> La maggiore premialità viene attribuita in caso di interruzione totale dell'attività, seguita da attività pari al 50% del full time e attività pari all'80% del full time.

<sup>34</sup> Nel caso di nucleo con genitore che lavora l'80% del tempo di un full time e un solo figlio.

<sup>35</sup> Nel caso di un nucleo con un solo percettore di reddito e due figli.

Le varie allocation presentano valori sempre inferiori al crossover point; la più generosa è l'*allocation de base*, seguita dalle tradizionali *allocations familiales* e *allocation de soutien familial*; la misura meno generosa, infine, è il *prime à la naissance*, che costituisce un versamento una tantum non modulato sulla base del reddito o della numerosità del nucleo familiare.

Posti a confronto per quanto concerne l'impatto economico, trasferimenti milanesi e lionesi differiscono in primo luogo per il più elevato livello di generosità dei secondi; inoltre, i trasferimenti francesi presentano molta più variabilità al loro interno, essendo fortemente condizionati nella determinazione dell'ammontare non solo dalla composizione del nucleo familiare ma anche dalla destinazione d'uso (quando presente) e dalla condizione occupazionale dei beneficiari.

Inoltre, occorre notare che, mentre la misura meno generosa a Lione è costituita da un versamento una tantum per la nascita dei bambini che si accompagna solitamente a un'altra forma di trasferimento (l'*allocation de base*), a Milano questa è costituita dagli *assegni al nucleo familiare*, che costituiscono una delle misure pilastro del welfare state.

## 6. Conclusioni

I trasferimenti monetari destinati alla famiglia costituiscono un universo complesso e variegato; possono, infatti, concretizzarsi in dispositivi che si differenziano per forma (assegni, voucher, bonus e fondi) ma anche per finalità e obiettivi.

A Milano è possibile rintracciare forme di trasferimento molto eterogenee, che si differenziano per presidio (non solo nazionale ma anche regionale) e per carattere di sperimentality (ad esempio, il *Fondo Nuovi Nati* o il *voucher servizi di baby-sitting*). Le misure regionali sono dispositivi fortemente mirati verso casi specifici e quindi non mostrano connessioni con i trasferimenti a livello nazionale; le misure sperimentali sono invece maggiormente concepite come complementari rispetto non solo ai trasferimenti monetari più tradizionali ma anche agli altri strumenti nazionali.

A Lione, invece, non sono presenti misure promosse dai governi locali ma solo i classici trasferimenti statali. Il sistema dei trasferimenti francesi presenta, tuttavia, un discreto livello di complessità legato alla diversificazione degli strumenti sulla base del tipo di custodia scelto e della composizione del nucleo familiare, anche se il quadro che si delinea oggi è di gran lunga più semplice rispetto a quello che si presentava prima dell'introduzione del Paje.

Misure *cash for care* sono presenti in entrambi i contesti e sono concepite come "alternative" più specifiche a strumenti di conciliazione classici; sia per il caso milanese (*voucher per il pagamento dei servizi di baby-sitting*) che per il caso lionese (*complément de libre choix de mode de garde*) tali forme di trasferimento sono accessibili solo a patto di rinunciare ad altri benefici. Nel primo caso, la complementarità è prevista nei confronti del *congedo parentale* mentre nel caso francese nei confronti del *complément de libre choix d'activité*, strumento che consiste in un trasferimento vincolato alla non partecipazione della madre al mercato del lavoro. Tali misure, per quanto analoghe in termini di concezione generale, presentano in realtà ampie differenze in termini di valore economico, essendo il *voucher* italiano una misura sperimentale, poco generosa e limitata temporalmente mentre il CMDG è una delle forme di trasferimento più ricche del quadro francese.

In entrambi i contesti, inoltre, sono presenti differenti declinazioni dei tradizionali *assegni familiari* che sono accomunati dall'assenza di una qualsiasi indicazione d'uso ma si differenziano per criteri di accesso. Una specificità italiana risiede, inoltre, nella possibilità di accedere agli *assegni familiari* in presenza di figli ma anche di altri familiari a carico, configurazione che non è riscontrabile nel caso francese all'interno del quale, invece, sono più presenti

criteri relativi alla composizione del nucleo familiare in termini di numerosità minima di bambini prevista.

Per quanto concerne l'accesso, i trasferimenti monetari che insistono sul territorio di Milano appaiono complessivamente piuttosto selettivi e criteri di carattere occupazionale sono trasversalmente presenti in tutti i dispositivi. Il crescente livello di selettività è stato dettato da una cumulatività di criteri che ha visto una presenza diffusa anche di logiche *means-tested* mentre poco frequenti sono i criteri legati alla composizione del nucleo familiare. Per quanto concerne Lione, invece, i criteri di accesso occupazionali sono meno onnipresenti e sono declinati in una forma più "leggera" e inclusiva; anche i criteri di selezione *means-tested*, ove rintracciabili, tendono ad includere ampie fasce della popolazione dato che i plafond in genere superano il reddito mediano.

Posti a confronto per quanto concerne l'impatto economico, trasferimenti milanesi e lionesi differiscono per il più elevato livello di generosità dei secondi, i quali presentano al contempo molta più variabilità in quanto condizionati nella determinazione dell'ammontare non solo dalla composizione del nucleo familiare ma anche dalla condizione occupazionale dei beneficiari.

L'impressione complessiva che se ne deriva, quindi, è di un contesto milanese orientato alla tutela dei diritti dei bambini attraverso un insieme di dispositivi eterogenei e talvolta molto mirati, specie nei confronti delle fasce di popolazione più deboli; al contempo, gli assegni familiari, che costituiscono una delle misure di spicco a livello nazionale, sembrano più orientati alla famiglia nel suo complesso che all'infanzia, e risultano poco incisivi anche a causa dell'ammontare in genere piuttosto modesto.

Il contesto lioneso è invece maggiormente spostato verso gli obiettivi di promozione del benessere dei bambini e dell'incremento del tasso di natalità; tale azione è ben sostenuta da trasferimenti generosi oltre che rivolti ad ampia parte della popolazione. Si ricorda, infine, che la situazione delineatasi per la Francia sta per essere fortemente messa in discussione da alcune riforme volte a ridurre il peso dei trasferimenti sul bilancio della spesa sociale. Il quadro tratteggiato dalla presente analisi, quindi, costituisce una fotografia che sta per essere superata e rimane a ricordo di una regolazione dei trasferimenti non più sostenibile in un contesto di grossa crisi economica.

## Capitolo 6

### *Le mappe degli strumenti*

#### **1. Introduzione**

Il lavoro di analisi fin qui condotto ha consentito di far emergere alcuni dei tratti più significativi della regolazione delle principali misure di conciliazione presenti a Milano e Lione. Questa scelta analitica si può ritenere coerente con la natura stessa della conciliazione la quale, come si è detto, non costituisce un campo di azione politica compatto e omogeneo ma è piuttosto il frutto dell'intersezione di diversi filoni di policy; a livello quotidiano, le madri e le famiglie possono così usufruire di un insieme di iniziative “modulari”, ovvero sommabili e complementari, ma non sempre coordinate.

Giunti al termine del lavoro di analisi preliminare, occorre delineare un quadro complessivo provando, al contempo, ad utilizzare i modelli idealtipici di conciliazione identificati in sede teorica al fine di orientare la lettura delle evidenze emerse.

In prima battuta, si andranno pertanto a leggere i livelli di adesione degli strumenti ai modelli allo scopo di osservare il grado di chiarezza e di definizione degli idealtipi. Questa analisi costituisce quindi un test dei modelli stessi, che verranno analizzati trasversalmente in relazione ai diversi gradi di attrazione manifestati da tutti i dispositivi contemporaneamente.

Successivamente, inizieremo con il discutere le evidenze che si presentano all'interno delle due città per poi procedere con una lettura maggiormente comparativa tra i due casi studio.

L'analisi delle configurazioni degli strumenti ci permetterà di avere, in un unico colpo d'occhio, una visione complessiva dei contesti analizzati. Questa lettura avrà l'obiettivo di illustrare il rapporto che si genera tra i vari tipi di strumenti, evidenziando le interdipendenze tra questi; in primo luogo, per alcuni dispositivi, l'accesso è regolato in modo tale da consentire la fruizione solo a patto di

rinunciare ad altri (come ad esempio nei casi dei congedi parentali e dei nuovi *voucher per i servizi di baby-sitting* in Italia). In secondo luogo, da un punto di vista cronologico, gli strumenti coprono fasce temporali differenti e da questo è possibile derivare alcuni interessanti elementi analitici: quali periodi sono definiti implicitamente dagli strumenti e quale bilanciamento si crea per ciascuno di questi, ovvero quali strumenti sono garantiti (e di quale natura) per il medesimo periodo. Anche questa prima parte di lettura degli strumenti può mostrare qualche indicazione interessante a livello interpretativo, fornendo un'indicazione generale in merito all'attribuzione del carico di cura tra i diversi attori contemplati nel "diamante del welfare".

Successivamente, si tenterà di cogliere quale modello tende a connotare in modo maggiore e più significativo i due contesti analizzati; a tale scopo, si effettuerà una lettura per livello di punteggio che metterà in luce la dominanza esercitata dai modelli nei confronti degli strumenti.

L'insieme di elementi emersi dalle analisi presentate consentiranno di delineare quadri territoriali complessivi, che saranno letti considerando anche le riflessioni maturate in letteratura; si tenterà, quindi, di comprendere quale nuova luce viene gettata dalle analisi condotte e quale contributo può essere apportato dal nostro studio alla comprensione delle politiche di conciliazione attuate nei due contesti analizzati.

La terza e ultima parte, infine, metterà a confronto i risultati emersi dalle precedenti analisi al fine di analizzare le diverse geometrie che si vengono a delineare all'interno dei due contesti, mettendone in luce elementi di affinità e di distanza, specialmente in relazione alla regolazione di strumenti affini.

Il capitolo presenta così la seguente strutturazione: il paragrafo 2 sarà dedicato al test dei modelli. Successivamente, all'interno dei paragrafi 3 e 4 si andranno in primo luogo a descrivere gli esiti del lavoro di ricerca in relazione ai differenti contesti urbani analizzati. La prima parte di ciascun paragrafo sarà dedicata alla presentazione del quadro complessivo delineato dagli strumenti, evidenziando le eventuali sovrapposizioni e stratificazioni, oltre che cercando di descriverne l'impatto sui cittadini. La seconda parte, invece, sarà dedicata all'analisi della dominanza dei paradigmi all'interno dei contesti, cercando di mettere in luce i diversi rapporti di forza dei modelli.

All'interno del paragrafo 5, infine, si affronterà un'analisi comparativa degli esiti dei risultati di ricerca.

## 2. Il test dei modelli

I quattro modelli di conciliazione individuati in sede teorica e presentati all'interno del Capitolo 1 costituiscono la principale ipotesi del lavoro di ricerca; giunti al termine dello studio è possibile trarre alcune conclusioni in merito alla qualità dei modelli ideati e alla loro utilità nell'orientare l'analisi delle politiche di conciliazione. Andremo pertanto a presentare nuovamente ciascun modello, richiamandone i tratti essenziali e osservando in che modo tendono a concretizzarsi nella realtà.

Un primo sguardo ai livelli di adesione ci consentirà di stabilire in che misura gli strumenti di policy aderiscono ai paradigmi identificati. Al fine di leggere con maggiore semplicità il punteggio sono state individuate tre fasce (adesione alta: 0,67-0,99; adesione media: 0,34-0,66; adesione bassa: 0,01-0,33)<sup>36</sup>, che verranno utilizzate come punto di riferimento; i dati saranno riportati in forma grafica<sup>37</sup>.

In questo contesto si tenterà, inoltre, di indagare quali siano i principali elementi di attrazione.

In secondo luogo, verranno sviluppate alcune considerazioni in merito al livello di definizione del modello, osservando se l'attrazione esercitata nei confronti dello strumento è agita anche dagli altri idealtipi e in che misura.

Andiamo ora a presentare il test dei modelli più dettagliatamente.

### 2.1 Modello 1 - Approccio della condivisione e dell'equità di genere

Il primo modello (modello Equità di genere) intende le politiche di conciliazione come quell'insieme di azioni volte al riequilibrio dei carichi di cura e degli impegni professionali per e tra i generi. Viene riconosciuto, infatti, pari valore e dignità a entrambe le sfere della vita, che devono essere bilanciate e armonizzate; la conciliazione non è da intendersi, quindi, come una via ai fini della sola tutela dell'impiego occupazionale femminile, bensì come uno strumento funzionale all'incremento della qualità delle vite di uomini e donne. Questa visione fortemente connotata dall'idea di equità di genere tiene conto dei differenti punti da cui uomini e donne partono, per cui prevede delle misure la cui regolazione agisca in modo differenziato al fine di creare parità come esito delle azioni di policy.

Strumenti coerenti con questo idealtipo dovrebbero quindi agire in due direzioni:

---

<sup>36</sup> Come illustrato all'interno del Capitolo 3, il punteggio può variare tra un massimo di 1 e un minimo di 0 punti. In tal senso, le tre fasce sono state costruite semplicemente individuando tre intervalli di eguale ampiezza.

<sup>37</sup> Per i dati in forma tabellare si rimanda all'Allegato D

- da un lato, si dovrebbe favorire una parziale defamilizzazione dell'attività di cura per entrambi i generi ma con particolare attenzione alle donne, per le quali il mantenimento di un posto di lavoro retribuito diviene più complesso in caso di maternità;
- dall'altro lato, si dovrebbe puntare a un'estensione ai padri di alcuni strumenti di conciliazione “familizzanti” quali assegni o congedi parentali (Hobson e Morgan 2002, Hobson e Duvander 2009), in modo tale da favorire un maggior coinvolgimento all'interno delle attività di cura rispetto alle quali tradizionalmente gli uomini presentano un maggior livello di estraneità.

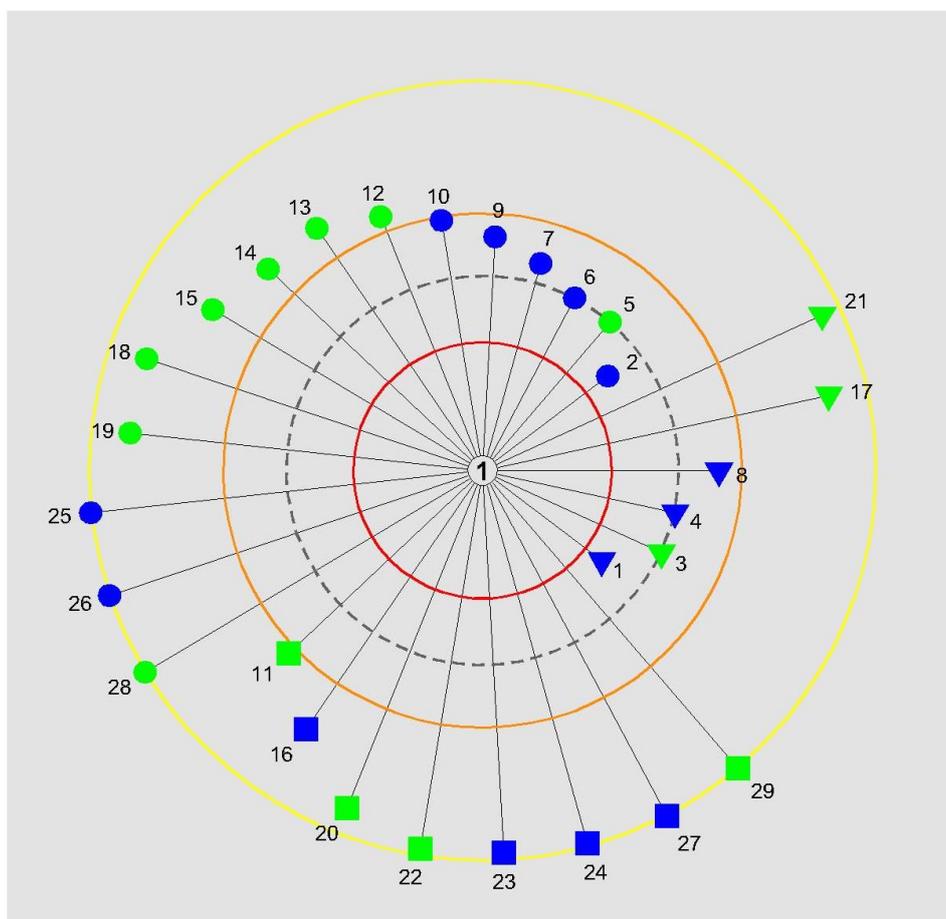
La Figura 32 esprime graficamente il “potere attrattivo” del modello nei confronti dei diversi strumenti: tanto più uno strumento è affine al modello, tanto più gli sarà vicino. La sezione più interna del cerchio, delimitata dalla circonferenza rossa, rappresenta la fascia d'adesione maggiore, con un punteggio  $>0,66$ ; la seconda sezione, delimitata dalla circonferenza arancione, rappresenta la fascia d'adesione con punteggi  $0,33 < X < 0,66$ ; l'ultima sezione, delimitata dalla circonferenza gialla, rappresenta la fascia d'adesione con punteggi  $X < 0,33$ .

La circonferenza tratteggiata rappresenta il punteggio d'adesione  $X=0,50$ .

Gli strumenti sono stati suddivisi in base alla famiglia d'appartenenza, identificando i congedi con dei triangoli, i trasferimenti monetari con dei cerchi ed i servizi di cura con dei quadrati. Ulteriore suddivisione grafica è stata attuata identificando con il colore blu gli strumenti lionesi e con il colore verde gli strumenti milanesi.

I risultati che emergono dalla lettura dei dati consentono di affermare che il modello presenta un riscontro parziale; dei 29 dispositivi analizzati, 10 si collocano in fascia di adesione media (0,66-0,34) e 15 in fascia di adesione bassa (0,33-0,01). Sono 4, infine, gli strumenti che non mostrano alcun legame con l'idealtipo. Le misure mostrano un livello di attrazione che in nessun caso supera lo 0,62; tale punteggio, pur non essendo particolarmente basso, determina il fatto che nessuno dei dispositivi studiati ricada nella fascia di adesione alta (0,67-0,99). Osservando più nel dettaglio i dispositivi in fascia media, è possibile riscontrare che di questi 4 appartengono al gruppo dei congedi e ben 6 al gruppo dei trasferimenti monetari.

**Figura 32 – Adesione degli strumenti al modello Equità di genere**



*Legenda*

1	Congé de paternité	11	Nido e sezioni primavera	21	Congedo parentale
2	Paje - Complément de libre choix de mode de garde	12	Voucher Baby Sitting	22	Centro per la prima infanzia
3	Congedo di maternità	13	Assegno al nucleo familiare con almeno tre figli minori	23	Crèche parentale
4	Congé de maternité	14	Fondo Nasko	24	Assistente maternelle
5	Assegno di maternità – Stato	15	Assegno al nucleo familiare	25	Paje - Complément de libre choix de activité
6	Allocation de soutien familiale	16	Crèche Collettive	26	Paje - Complément optionnel de libre choix de activité
7	Paje - Allocation de base	17	Congedo di paternità	27	Microcrèche
8	Congé parental	18	Assegno di maternità - Comune	28	Fondo Cresco
9	Paje - Prime à la naissance	19	Dote Lavoro - Voucher di conciliazione servizi alla persona	29	Nido Famiglia
10	Allocations familiales	20	Micronido		

I *congedi* costituiscono dei dispositivi che, per concezione complessiva, possono ritenersi particolarmente affini in quanto costituiscono tra i pochi strumenti in grado di incentivare concretamente la partecipazione maschile al lavoro di cura. Il modello, più specificatamente, apprezza congedi la cui regolazione preveda un accesso inclusivo, una buona durata accompagnata da un livello di indennità sostenuto e la presenza di premialità al fine di stimolare il ricorso da parte dei padri.

Tra gli strumenti attratti troviamo, dunque, in primo luogo il *congé de paternité* (0,62); gli elementi di affinità in questo caso sono da ricercarsi nel buon livello di remunerazione accompagnato da una durata discreta rispetto alla media europea; questo congedo costituisce complessivamente uno strumento piuttosto efficace per favorire un coinvolgimento paterno sostanziale nel lavoro di cura ed è quindi ben in linea con Equità di genere.

Con un punteggio di 0,50 sono presenti sia il *congedo di maternità* italiano che il *congé de maternité* francese; si deve mettere in luce, tuttavia, che l'adesione dei due congedi non è esclusivamente rivolta al primo modello ma è condivisa con tutti gli altri idealtipi. Questi casi rappresentano un unicum all'interno del lavoro di ricerca che occorre spiegare con maggiore puntualità.

I congedi di maternità costituiscono in generale delle misure volte alla tutela della salute della madre, che attraverso questo periodo di riposo ha modo di recuperare le forze mantenendo contestualmente il posto di lavoro. I dispositivi hanno quindi una forte valenza in termini di promozione dell'occupazione femminile, che può così essere mantenuta anche nel corso dell'esperienza della maternità.

La regolazione che abbiamo potuto osservare sia per il caso francese che per il caso italiano è peculiare. Entrambi i dispositivi sono inclusivi e prevedono dei buoni livelli di indennità; la durata, tuttavia, è piuttosto elevata anche se ora in linea con i nuovi standard minimi previsti dall'Unione Europea. Il dibattito che si è scatenato a livello internazionale intorno alla proposta di introduzione di questa nuova durata minima è un buon indicatore delle questioni che possono essere sollevate riguardo a congedi come quello italiano o francese; si ritiene, infatti, che una durata elevata possa compromettere il posto di lavoro delle madri, le quali corrono il rischio di essere demansionate o subire una riduzione dello stipendio. Allo stesso tempo, a livello europeo è stata fortemente criticata la rigidità del congedo di maternità che non permette di estendere in alcun modo il diritto all'astensione dal lavoro ai padri (i quali, come già osservato, possono beneficiare solo del congedo di paternità e del congedo parentale).

I congedi così formulati sembrano avere, dunque, un carattere complessivamente ibrido: favoriscono una (temporanea) familizzazione del carico di cura, che viene posta in carico esclusivamente alla madre. Tali elementi sono molto apprezzati, anche se con motivazioni differenti, dal modello Sostegno alla cura familiare e dal

modello Tutela dei bambini. Al contempo, i congedi di maternità riescono a sostenere l'occupazione delle madri, obiettivi graditi al modello Equità di genere e Occupazionale; costituiscono, tuttavia, elementi penalizzanti l'adesione a questi idealtipi i rischi messi in evidenza anche dalla letteratura scientifica (Ruhm 1998, Gruber 1994, Ponzellini 2009, Samek Lodovici e Semenza 2010) in termini di diminuzione complessiva della qualità del lavoro e incremento del rischio di licenziamento.

Il *congé parental* francese presenta livelli di adesione più bassi rispetto ai precedenti strumenti (0,40). La legge francese prevede il riconoscimento per il padre del diritto a usufruire del congedo parentale, che può essere preso contemporaneamente da entrambi i genitori o in momenti separati; non è presente, tuttavia, alcuna forma di incentivo specifica per incoraggiarne l'uso. Quest'ultimo punto costituisce l'elemento decisivo che contribuisce a contere il punteggio di adesione dello strumento al modello.

Tra gli strumenti inclusi all'interno della fascia di adesione più bassa, costituisce un elemento di interesse trovare il *congedo parentale* italiano (0,05). Misura radicalmente selettiva su base occupazionale, presenta una durata e un'indennità limitate che hanno l'effetto indiretto di spingere fortemente le madri verso il mercato del lavoro. L'incentivo per i padri, per quanto abbastanza presente sul piano formale, è sostanzialmente poco incisivo. Tale evidenza sembra essere in contrasto con i desiderata dei legislatori; i *congedi parentali* sono stati riformati dalla legge 53/00 proprio in modo tale da favorire un maggiore coinvolgimento dei padri nelle attività di cura. Tuttavia, i *congedi parentali* presentano un orientamento che in termini empirici contrasta con gli obiettivi dichiarati dalla legge; tale evidenza è confermata anche dai dati relativi al ricorso da parte dei padri a tale tipo di strumento.

Anche il *congedo di paternità* italiano, infine, fa registrare un punteggio molto basso (0,10). Tale risultato, guidato dall'elevata selettività in ingresso del dispositivo e dalla scarsa durata, è interpretabile come indice del fatto che la formulazione attuale del congedo, nel caso che non si prevedesse un allungamento del periodo di congedo, stabilisce una limitatissima partecipazione dei padri al lavoro di cura e quindi finisce paradossalmente per rinforzare una concezione di genere tradizionale, secondo la quale il contributo paterno alle attività di accudimento è ritenuto di scarso rilievo. Il *congedo di paternità* in Italia, come si è detto nei capitoli precedenti, è frutto di un recente provvedimento e costituisce una misura ancora involuta rispetto agli altri Paesi europei.

Il modello Equità di genere è in grado di attrarre anche un elevato numero di *trasferimenti monetari*. In primo luogo, si ritiene opportuno richiamare sinteticamente i tratti essenziali a livello regolativo apprezzati da questo idealtipo.

L'accesso deve essere inclusivo; la selettività *means-tested* presenta il rischio di disincentivare proprio ciò che ogni strumento di conciliazione dovrebbe invece facilitare, ovvero il lavoro delle madri, specialmente nei contesti delle famiglie a basso reddito. Inoltre, l'accesso categoriale è limitativo e discriminatorio nei confronti delle fasce più giovani della popolazione che spesso non riescono a usufruire di contratti dipendenti standard. Il modello, inoltre, apprezza il fatto che ciascun nuovo nato sia identificato come il titolare effettivo della misura; infine, apprezza i trasferimenti con una destinazione d'uso specifica, finalizzata o all'acquisto di servizi di cura o di altri servizi che possano agevolare la madre nella conciliazione. I trasferimenti monetari, pertanto, non si qualificano come gli strumenti più idonei a realizzare un'azione di vero e proprio riequilibrio dei carichi di cura tra i generi; tuttavia, possono avere una valenza positiva nella misura in cui favoriscono la defamilizzazione e il lavoro delle madri.

Con il punteggio più elevato troviamo il *complément de libre choix de mode de garde* (0,6), il quale – ricordiamo – costituisce una peculiare forma di *cash for care* e risulta quindi molto in linea con il modello. La destinazione d'uso è apprezzata dato che prevede una spendibilità di questa forma di assegno esclusivamente ai fini dell'acquisto di un servizio di cura presso strutture accreditate o a domicilio; al contempo, l'accesso è piuttosto aperto, l'importo erogato è molto generoso ed è una misura che viene replicata per ciascun nuovo nato.

Le restanti forme di trasferimento incluse in fascia medio-alta sono accomunate dall'assenza di una destinazione d'uso specifica, elemento che contribuisce a minarne l'adesione complessiva e a rendere le motivazioni che spingono l'attrazione verso il modello meno immediate: con un punteggio pari allo 0,50 troviamo l'*assegno di maternità dello Stato* e l'*allocation de soutien familial*, mentre a breve distanza ci sono l'*allocation de base* (0,45) e il *prime à la naissance* (0,40). L'ultimo strumento incluso nella fascia media, infine, sono le *allocations familiales* (0,35). Tali forme, ad eccezione dell'*assegno di maternità dello Stato*, sono più compatibili con il modello che non autentiche interpreti dello spirito di fondo che lo anima.

L'*assegno di maternità dello Stato* costituisce uno strumento a doppio presidio, ovvero mostra la massima adesione sia verso il primo che verso il secondo modello (Occupazionale). Questa misura, formulata “nel linguaggio dell'estensione dei diritti” (Saraceno 2001) è stata introdotta allo scopo di attribuire una qualche forma di indennità alle madri che non riescono ad usufruire dei normali congedi (o che beneficiano di congedi di valore molto ridotto). L'assegno è dunque stato letto da alcuni commentatori come un riconoscimento al valore sociale della maternità (Saraceno 2001); l'accesso, regolato con requisiti occupazionali e retributivi “ampi”, rende questo strumento la forma di

trasferimento più inclusiva di tutto il panorama milanese. Ad un primo sguardo questo assegno appare piuttosto in linea con il modello Equità di genere e il modello Occupazionale; tuttavia, sono presenti alcuni margini di ambiguità che si ricollegano al più generale (e complesso) tema della *maternità come diritto di cittadinanza*. Non si intende all'interno di questo contesto trattare la problematica con alcuna pretesa di esassustività; il tema per essere affrontato adeguatamente richiederebbe un approfondimento a parte. Tuttavia, si ritiene importante richiamare sinteticamente alcune delle riflessioni sviluppate a riguardo; da un lato, l'*assegno di maternità* è apprezzato in quanto emancipa le donne dal tipo di contratto a cui sono legate favorendone la libera scelta in materia di fecondità (e rendendo quindi meno necessaria l'attesa di un lavoro stabile) (Piazza e Ponzellini 2013). Dall'altro lato, si teme che questo strumento fornisca "un reddito aggiuntivo a chi non ha perdita di reddito e incentivi al lavoro nero chi non maturerebbe contributi tali da accedere ad una indennità di importo consistentemente superiore (ad esempio le collaboratrici domestiche part time)" (Saraceno 2001). I timori principali, dunque, riguardano la possibilità che in alcuni casi questa misura possa agire in modo da avere un effetto controproducente rispetto all'occupazione femminile in termini quantitativi ma soprattutto in termini qualitativi. In tal senso, l'adesione di questo dispositivo al modello Equità di genere, e in particolare al modello Occupazionale, deve essere letta ed interpretata con particolare cautela.

Sempre con un punteggio pari allo 0,50 troviamo l'*allocation de soutien familial*; questo costituisce una forma di trasferimento rivolta esclusivamente alle famiglie monoparentali. Tale regolazione dell'accesso potrebbe far pensare ad una misura finalizzata al contrasto della povertà infantile, dato il maggior riscontro che si ha del fenomeno proprio in corrispondenza di queste peculiari configurazioni famigliari (Ranci 2011). In realtà, l'assenza di criteri di accesso che non siano quelli riconducibili alla configurazione familiare rende il dispositivo più ibrido e vicino ad una semplice forma di sostegno al reddito. I modelli Equità di genere e Occupazionale apprezzano la regolazione della titolarità del trasferimento, per cui l'assegno di fatto è replicabile per ogni nuovo nato; da questo punto di vista, il trasferimento può configurarsi come un sostegno concreto alla conciliazione ed incentivare indirettamente l'occupazione materna dato che può essere impiegato ai fini dell'acquisto di servizi di cura per ciascun bambino. Tuttavia, l'assenza di qualunque vincolo in termini di destinazione d'uso rende l'impiego del trasferimento così come sopra delineato solo una delle varie possibilità di impiego e mina l'adesione generale del dispositivo ai modelli.

*Allocation de base e prime à la naissance* costituiscono forme di trasferimento che presentano un livello medio-basso di adesione (0,45 e 0,40), mostrando al contempo i maggiori livelli di attrazione nei confronti del modello Tutela dei

bambini. Si tratta, anche in questo caso, di strumenti che risultano più compatibili che realmente allineati al modello. All'interno del caso specifico, gli elementi di compatibilità sono rintracciabili ancora una volta nella regolazione della titolarità del trasferimento e nella regolazione dell'accesso, che prevede criteri *means-tested* piuttosto "larghi" ed inclusivi. Per una presentazione più dettagliata dei dispositivi si rimanda al paragrafo dedicato alla presentazione del modello Tutela dei bambini.

Prima di concludere la nostra rassegna relativa agli strumenti aderenti al modello Equità di genere, si ritiene interessante presentare alcuni dispositivi che, pur facendo registrare un punteggio basso, mostrano il livello massimo di adesione nei confronti di questo idealtipo e del modello Occupazionale. Si tratta di due forme di trasferimento monetario entrambe connotate da una destinazione d'uso forte e coerente con i modelli, ovvero l'acquisto di servizi di cura.

Il *voucher per il pagamento di servizi di baby-sitting* costituisce ad oggi una delle rare forme di voucher destinata ai bambini di età inferiore ai 3 anni a livello italiano; la misura risente positivamente del vincolo posto nell'utilizzo dei fondi ma è contemporaneamente condizionata negativamente dalla presenza di criteri di accesso *means-tested* che si accompagnano a quelli categoriali previsti in prima istanza. I beneficiari, infatti, una volta ammessi vengono ordinati sulla base del reddito dichiarato; tale procedimento è reso necessario dalla natura sperimentale dello strumento che si accompagna ad un ammontare di risorse molto limitato. L'elemento che, tuttavia, determina l'abbassamento decisivo del punteggio è da ricercarsi nello scarso ammontare della misura dal punto di vista economico, per cui a ogni bambino è corrisposta una quota molto ridotta (€300) che non è in grado di sostenere realmente il costo di un servizio di cura per un periodo sufficiente a coprire l'impiego full time delle madri. Tale misura risulta particolarmente debole soprattutto se si considera che, per beneficiare del *voucher*, è necessario rinunciare ad usufruire del congedo parentale, che in Italia prevede un indennizzo dello stipendio percepito pari al 30%.

L'ultimo strumento appartenente a questo gruppo è la *Dote Lavoro - voucher di conciliazione servizi alla persona* (0,10), che ha punteggio basso a causa della sua natura "ibrida", a cavallo tra trasferimento cash for care e misura volta al sostegno del reddito familiare. Strumento a presidio regionale, questo voucher è finalizzato all'acquisto di servizi di cura da parte di lavoratori che si reimmettono nel mercato dopo un periodo di disoccupazione. L'accesso prevede alcuni requisiti occupazionali molto specifici ma al contempo introduce anche alcuni elementi relativi al carico di cura, i quali non fanno riferimento a una precisa configurazione familiare ma prevedono la presenza generica di familiari a carico da accudire (bambini compresi tra i tre mesi e i 14 anni ma anche anziani o

persone non autosufficienti). Tale elemento, unito alla natura “forfettaria” del dispositivo che non prevede la possibilità di beneficiare di un voucher differente per ciascun bambino, rende l’adesione ai modelli molto bassa.

Concludiamo la riflessione dedicata al primo modello con alcune considerazioni in merito al livello di definizione generale. Come si è avuto modo di osservare, la maggior parte degli strumenti che ricade in fascia di adesione medio-alta presenta un livello di accordo che per tutti i casi conosce un valore equivalente o superiore in relazione agli altri modelli. In particolare, il presidio sugli strumenti è condiviso con il modello Occupazionale e, in misura minore, con il modello Tutela dei bambini. Tale evidenza può essere interpretata come un segno del fatto che questo orientamento, per quanto presenti un certo grado di importanza e diffusione, non è prevalente rispetto agli altri modelli ma piuttosto è a questi complementare.

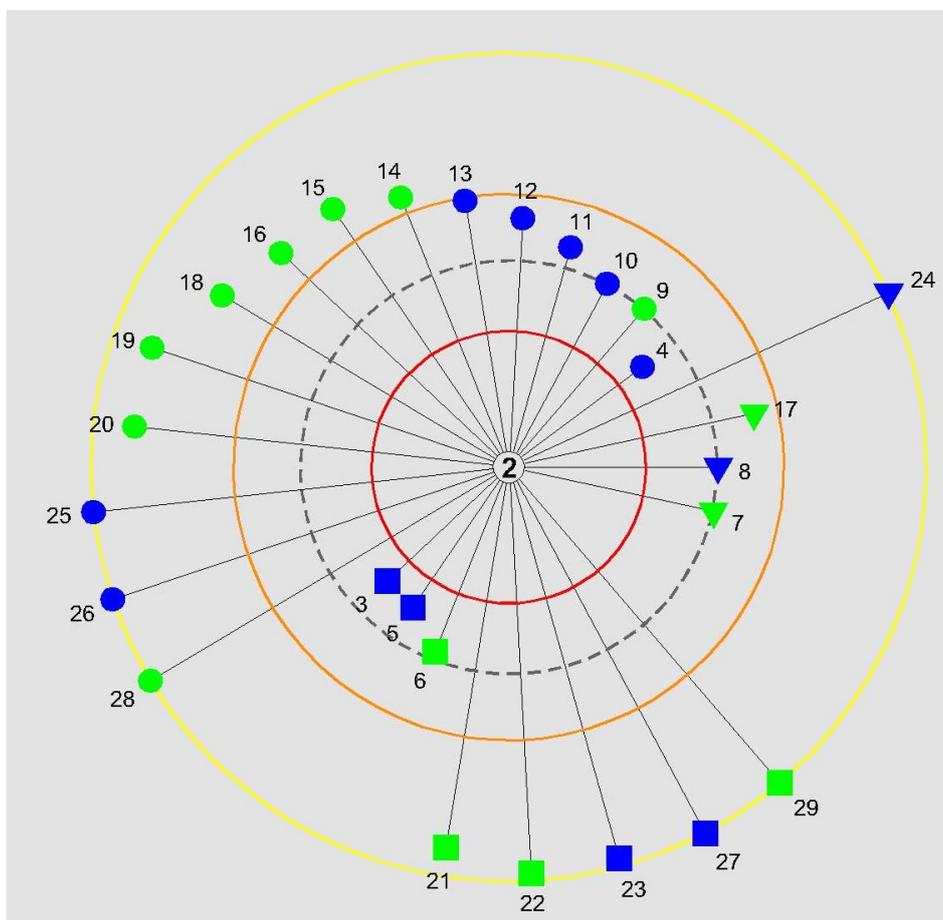
## **2.2 Modello 2 - Approccio occupazionale**

Il secondo modello trae ispirazione da uno dei filoni che caratterizzano la corrente teorica del *social investment* che pone come focus principale la promozione della partecipazione indiscriminata di tutti gli individui al mercato del lavoro, i quali sono riconosciuti come perfettamente eguali da una prospettiva di genere. Gli strumenti di conciliazione, nella misura in cui permettono di liberare dal peso del carico di cura, possono contribuire al coinvolgimento di tutte le persone in attività retribuite extra domestiche; in particolare, una maggiore partecipazione al mercato del lavoro da parte delle donne potrebbe generare ripercussioni positive per tutto il sistema economico, dato che queste costituiscono un bacino di forza lavoro non ancora pienamente sfruttato e valorizzato in tutte le sue potenzialità.

Gli strumenti di conciliazione maggiormente coerenti con questo modello sono quindi quelli che consentono una delega forte all'esterno dell'attività di cura, favorendo e incoraggiando l’attaccamento al lavoro; si richiedono, dunque, servizi di childcare (pubblici o privati) molto sviluppati, mentre i congedi dovrebbero essere modulati in modo tale da coprire solo il periodo necessario alla madre per rimettersi in forze dopo il parto e tornare il prima possibile sul posto di lavoro, oltre che facilitare la carriera delle donne una volta occupate.

L’analisi degli strumenti ha mostrato che il livello di attrazione di un dispositivo nei confronti del secondo modello in nessun caso ha superato lo 0,61 (Figura 33), un picco molto prossimo rispetto a quello registrato per il modello Equità di genere.

**Figura 33 – Adesione degli strumenti al modello Occupazionale**



*Legenda*

1	Congé de paternité	11	Paje - Allocation de base	21	Micronido
2	Congedo di paternità	12	Paje - Prime à la naissance	22	Centro per la prima infanzia
3	Crèche Collective	13	Allocations familiales	23	Crèche parentale
4	Paje - Complément de libre choix de mode de garde	14	Voucher Baby Sitting	24	Congé parental
5	Assistante maternelle	15	Assegno al nucleo familiare con almeno tre figli minori	25	Paje - Complément de libre choix de activité
6	Nido e sezioni primavera	16	Fondo Nasko	26	Paje - Complément optionnel de libre choix de activité
7	Congedo di maternità	17	Congedo parentale	27	Microcrèche
8	Congé de maternité	18	Assegno al nucleo familiare	28	Fondo Cresco
9	Assegno di maternità – Stato	19	Assegno di maternità – Comune	29	Nido Famiglia
10	Allocation de soutien familiale	20	Dote Lavoro - Voucher di conciliazione servizi alla persona		

Dei 29 dispositivi analizzati, 11 ricadono in fascia di adesione media (di cui 8 francesi e 3 italiani) e 11 in fascia di adesione bassa. Gli strumenti completamente estranei sono 5 mentre 2 sono stati giudicati non valutabili.

Osservando i valori per tipo di strumento, è possibile notare che le misure attratte dal modello Occupazionale presenti in fascia media includono tutti e tre i tipi di strumenti analizzati; in particolare, riscontriamo 3 servizi di cura, 2 congedi e 6 trasferimenti monetari.

I *servizi di cura* che predilige il modello Occupazionale sono in grado di offrire una buona copertura in termini di posti (in strutture pubbliche o private) e presentano una regolazione dei criteri di accesso (per i servizi pubblici) che premiano i genitori che lavorano. Gli orari di apertura sono ampi e in grado di offrire un servizio sufficiente a coprire almeno una giornata lavorativa (o più); infine, presentano dei buoni livelli da un punto di vista qualitativo.

I tre servizi di cura attratti in via prioritaria dal modello Occupazionale costituiscono le forme di childcare più importanti all'interno dei due contesti in quanto a copertura: *crèche collective* (0,61), *assistante maternelle* (0,59) e *nidi e sezioni primavera* (0,52), che si collocano nella zona più "alta" della fascia media presentando punteggi superiori allo 0,50. La conformità a questo modello è garantita da tutte le dimensioni considerate: la regolazione dei criteri di accesso è volta a premiare genitori occupati con carichi di cura e problemi di conciliazione, la fruibilità è buona e i livelli qualitativi elevati.

Questo insieme di caratteristiche rendono tali servizi idonei a favorire in termini concreti la partecipazione delle donne al mercato del lavoro dato che possono ben coprire le necessità di cura delle madri che lavorano anche a tempo pieno; l'orario è ampio e flessibile e il numero dei posti a disposizione è discreto.

Passiamo ora al gruppo dei *trasferimenti monetari*; comprendere in che modo tali strumenti possono agire ai fini della promozione della partecipazione al mercato del lavoro risulta meno immediato rispetto ai servizi di cura, specialmente nei casi in cui la destinazione d'uso dello strumento non è vincolata in alcun modo.

In termini generali, i trasferimenti monetari apprezzati dal modello Occupazionale prevedono un accesso selettivo su base categoriale ma non particolarmente restrittivo; la selettività *means-tested* comporta l'effetto di stimolare indirettamente la non partecipazione al mercato del lavoro che invece è fortemente promossa da questo idealtipo per entrambi i generi. Meccanismi selettivi di tipo categoriale, invece, genererebbero premialità collegate proprio alla presenza sul mercato del lavoro, stimolandone indirettamente la partecipazione e favorendone l'attaccamento. Il modello inoltre è favorevole alla replica di ciascun trasferimento per ogni figlio nella misura in cui questo può costituire un incentivo

per le donne a conciliare la propria attività lavorativa (o la ricerca di occupazione) con le finalità procreative; infine, sono apprezzate destinazioni d'uso specifiche e definite, in particolare quelle che finalizzano il trasferimento all'acquisto di servizi di cura o a supporto dei genitori che lavorano.

In primo luogo è necessario osservare che tutti i trasferimenti monetari presenti in fascia di adesione media mostrano il medesimo punteggio anche in relazione al modello Equità di genere e, pertanto, sono già stati illustrati all'interno del paragrafo precedente. Lo strumento che ha mostrato maggiore adesione all'interno di questo gruppo è il *complément de libre choix de mode de garde* (0,6) che costituisce una forma di cash for care complessivamente ben in linea con l'idealtipo. A una certa distanza ritroviamo l'*assegno di maternità dello Stato* (0,50); il modello Equità di genere, con cui è condiviso il presidio, è in grado di maggiormente apprezzare questo strumento, il quale cela delle insidie dal punto di vista dell'accesso e della promozione alla partecipazione al mercato del lavoro.

Al medesimo punteggio (0,50) c'è la già illustrata *allocation de soutien familiale*, cui fanno seguito *allocation de base* e *prime à la naissance*.

Anche per quanto concerne i *congedi*, infine, possiamo osservare che gli strumenti presidiati sono condivisi con il modello Equità di genere. Si tratta dei due *congedi di maternità* (0,50), italiano e francese, che in realtà - come abbiamo avuto modo di rilevare in precedenza - hanno una regolazione ibrida dal punto di vista di questo studio e presentano pertanto un'adesione trasversale a tutti modelli.

Entrambi i *congedi di paternità* sono stati considerati, dal punto di vista di questo modello, non valutabili. Il padre, a differenza della madre, non è tenuto da motivi di natura fisica ad interrompere l'attività lavorativa; l'interruzione data dal congedo, pertanto, non può essere considerata funzionale al mantenimento del posto di lavoro. E' in tal senso che si è deciso di considerare non valutabili entrambi i dispositivi; non è individuabile, infatti, una regolazione apprezzata dal modello in quanto l'idealtipo Occupazionale non prevederebbe del tutto l'esistenza di questo tipo di strumento.

E' interessante, infine, segnalare il punteggio fatto registrare dal *congedo parentale* italiano (0,40); questo valore, infatti, rappresenta il più elevato che si può riscontrare tra tutti gli idealtipi ma è frutto della dinamica (paradossale) che è stata illustrata nel paragrafo dedicato al modello Equità di genere. Il congedo prevede un accesso molto selettivo su base occupazionale e presenta una durata e un'indennità limitate che hanno l'effetto indiretto di spingere fortemente le madri e i padri verso il mercato del lavoro. Si tratta, dunque, di una forma di congedo molto "debole" che di fatto non favorisce l'accudimento in prima persona esercitato direttamente dai genitori.

Concludendo, possiamo osservare che tre dei dispositivi che presentano i livelli di adesione maggiore fanno registrare un'aderenza esclusiva all'idealtipo (*nidi e sezioni primavera, crèche collective e assistante maternelle*). Da questo punto di vista, il modello Occupazionale risulta più informativo rispetto ad Equità di genere, che non era in grado di orientare in via esclusiva l'analisi di nessuno strumento. Il presidio su tutte le altre misure risulta condiviso (anche in termini di dominanza) con gli altri modelli, ed in particolare con il primo.

Il modello Occupazionale, infine, si è mostrato fecondo in termini analitici contribuendo a inquadrare da una prospettiva diversa il *congedo parentale* italiano, evidenziando la discrepanza tra implementazione concreta del dispositivo e finalità dichiarate dalle leggi.

### **2.3 Modello 3 - Approccio della tutela dei bambini**

Anche il terzo modello trae in parte ispirazione dalla corrente del *social investment*, questa volta adottando come punto di riferimento il filone che si focalizza sul benessere dei bambini. Si tratta di un modello che guarda non solo al benessere presente dei più piccoli ma anche in prospettiva, ovvero presta attenzione alle implicazioni future delle condizioni attuali. Sono considerabili come strumenti complessivamente affini al modello quindi gruppi di strumenti che agiscono in due direzioni differenti ma complementari:

- da un lato vi è tutto quell'insieme di dispositivi che contribuisce alla lotta alla povertà infantile, le cui ripercussioni sono atte a condizionare in modo pesante il corso di vita degli individui;
- dall'altro lato vi sono gli strumenti che possono favorire l'acquisizione di competenze per affrontare un mondo del lavoro sempre più complesso e sfidante. L'*empowerment strategy* prevede che anche le misure di conciliazione possano essere proficuamente modulate e regolate affinché venga favorita l'acquisizione da parte dei bambini di abilità e skill di base che possono condizionare positivamente il percorso scolastico e lavorativo. Strumenti di intervento ottimali sono declinati in modo tale da garantire gli stimoli più opportuni per i bambini durante le diverse fasi della loro crescita. In particolare, fino al primo anno di vita è incoraggiata un'astensione materna dal mercato del lavoro al fine dell'instaurarsi di un rapporto uno a uno; successivamente, è maggiormente raccomandabile l'affido del bambino a servizi di cura di alta qualità.

I due obiettivi presentati sono convergenti dato che entrambi sono finalizzati ad un incremento dell'inclusione sociale dei futuri adulti agendo però su due livelli

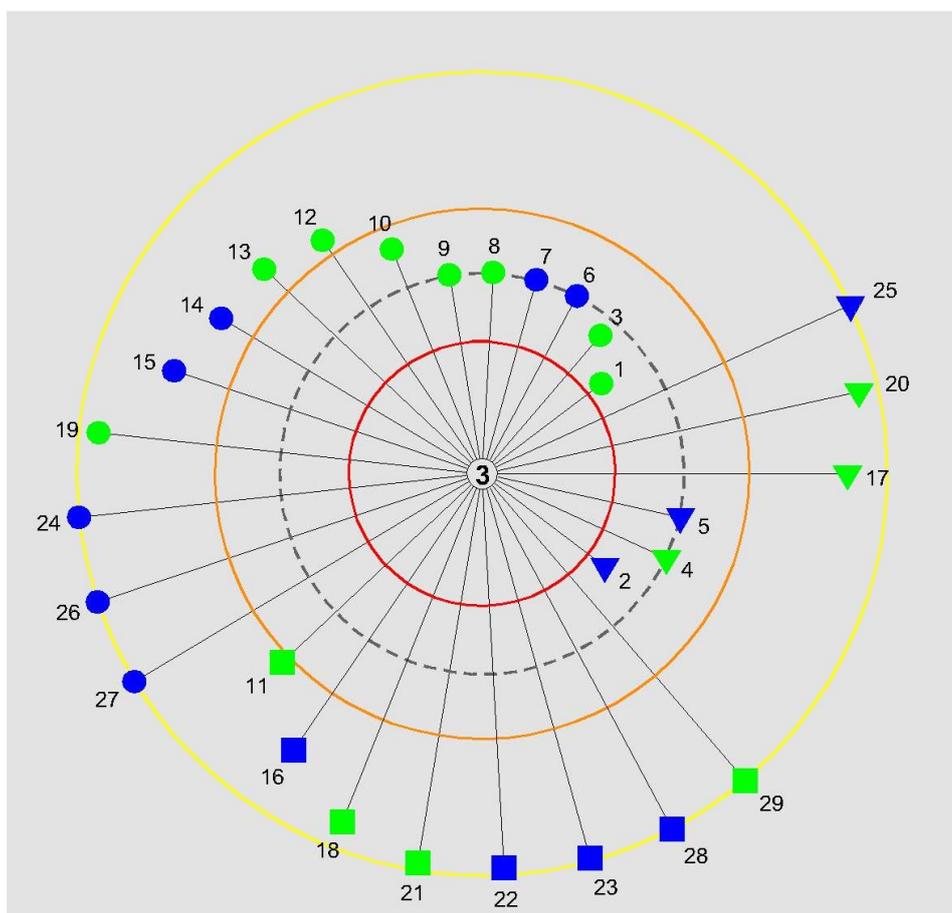
differenti; la prima declinazione del modello, infatti, intervenendo sulle situazioni di disagio favorisce l'emancipazione dei bambini dalle situazioni di povertà. La seconda, invece, è maggiormente inclusiva e riconosce la necessità di tutti i bambini (anche se in maggior misura di quelli provenienti da contesti svantaggiati) di ricevere gli stimoli adeguati al fine di uno sviluppo psicofisico ottimale.

Le due finalità sono raggiungibili attraverso tipi di strumenti differenti. Se la lotta alla povertà infantile, infatti, è ben perseguita principalmente attraverso i trasferimenti monetari, gli obiettivi delineati dall'*empowerment strategy* sono invece più facilmente conseguibili attraverso i congedi (prima) e i servizi per l'infanzia (in seguito). Inoltre, l'obiettivo di lotta alla povertà può concretizzarsi anche attraverso una regolazione dei criteri di accesso ai servizi che preveda la prova dei mezzi.

Gli strumenti mostrano un livello di attrazione verso il modello Tutela dei bambini che in nessun caso supera lo 0,63; tale valore costituisce il punteggio più elevato (anche se di pochissimo) tra i picchi di adesione ai modelli; nonostante ciò, anche in questo caso nessun dispositivo finisce per ricadere nella fascia più alta. Dei 29 strumenti analizzati, 10 si collocano in fascia di adesione media e 13 in fascia di adesione bassa. Risultano completamente estranei al modello, infine, 6 strumenti.

Tra i dispositivi inclusi in fascia media, 6 sono italiani e 4 francesi (Figura 34).

**Figura 34 - Adesione degli strumenti al modello Tutela dei bambini**



*Legenda*

1	Fondo Nasko	11	Nido e sezioni primavera	21	Centro per la prima infanzia
2	Congé de paternité	12	Assegno di maternità - Stato	22	Crèche parentale
3	Fondo Cresco	13	Voucher Baby Sitting	23	Assistente maternelle
4	Congedo di maternità	14	Allocation de soutien familiale	24	Paje - Complément de libre choix de mode de garde
5	Congé de maternité	15	Allocations familiales	25	Congé parental
6	Paje - Allocation de base	16	Crèche Collective	26	Paje - Complément de libre choix de activité
7	Paje - Prime à la naissance	17	Congedo di paternità	27	Paje - Complément optionnel de libre choix de activité
8	Assegno al nucleo familiare con almeno tre figli minori	18	Micronido	28	Microcrèche
9	Assegno di maternità - Comune	19	Dote Lavoro - Voucher di conciliazione servizi alla persona	29	Nido Famiglia
10	Assegno al nucleo familiare	20	Congedo parentale		

I valori più elevati si riscontrano nel gruppo dei *trasferimenti monetari*, i quali, al contempo, costituiscono anche il gruppo più vasto per numerosità tra quelli inclusi nella fascia di adesione media (7 strumenti).

Dal punto di vista della regolazione, questo modello è favorevole al fatto che le risorse siano convogliate verso le fasce più bisognose e deboli della popolazione; per quanto concerne la dimensione dell'accesso, dunque, si prediligono modulazioni della distribuzione dei finanziamenti *means-tested*. Inoltre, ponendo al centro il bambino e i suoi interessi, il terzo modello è favorevole a una regolazione dei dispositivi che veda ciascun minore come il titolare individuale delle misure.

Lo strumento più aderente per punteggio è il *Fondo Nasko* (0,63), un fondo specifico fortemente incentrato sulle situazioni di disagio familiare, anche se di scarso impatto economico, il quale mostra complessivamente un buon grado di accordo su tutte le dimensioni individuate. A breve distanza segue il *Fondo Cresco* (0,55), un tipo di trasferimento mirato alle fasce più deboli della popolazione; la destinazione d'uso specifica rende lo strumento specificatamente volto al contrasto della povertà infantile.

A questi due dispositivi fa seguito, sempre nel gruppo dei trasferimenti monetari, un blocco piuttosto compatto di strumenti che presentano tutti il medesimo valore (0,50). Il livello di adesione, non particolarmente elevato, è legato in tutti i casi all'assenza di una specifica destinazione d'uso che vincoli l'utilizzo dei fondi all'acquisto di beni o servizi utili al bambino.

L'*assegno di maternità del Comune* costituisce una misura destinata alle madri che non riescono a beneficiare di altri trattamenti Inps<sup>38</sup> e sono disoccupate o casalinghe; l'assegno ha criteri d'accesso *means-tested*, che quindi tendono a concentrare ulteriormente i finanziamenti sulle fasce della popolazione maggiormente disagiate.

L'*assegno al nucleo familiare con 3 figli minori* prevede anch'esso criteri di accesso molto specifici e restrittivi; da un lato, infatti, è richiesta una composizione familiare peculiare, un nucleo con 3 bambini/ragazzi di età inferiore ai 18 anni che è scarsamente riscontrabile in Italia. Dall'altro lato, sono presenti contestualmente criteri d'accesso *means-tested* che concentrano i finanziamenti sulle fasce della popolazione con reddito più basso, contribuendo così alla lotta contro la povertà infantile.

Infine vi sono l'*allocation de base* e il *prime à la naissance*. Per quanto questi due dispositivi presentino, in relazione al terzo modello, valori di attrazione solo di poco superiori rispetto ai precedenti due idealtipi analizzati, l'adesione in questo

---

<sup>38</sup> Possono beneficiare di trattamenti Inps solo se di un ammontare inferiore rispetto all'importo dell'assegno del Comune; in questo caso, non viene percepito l'assegno per intero ma solo un'integrazione.

caso appare molto più significativa. Ricordiamo, infatti, che il *prime à la naissance* costituisce la forma francese del *birth grant* ed è un contributo una tantum finalizzato a sostenere la famiglia nelle prime spese legate all'arrivo del bambino; *l'allocation de base* è invece una ulteriore forma di assegno per le famiglie con figli di età inferiore ai tre anni, erogato con cadenza mensile fino al compimento del terzo anno di vita del bambino. L'accesso, per entrambe le misure, è sottoposto alla prova dei mezzi ma prevede un plafond che aumenta proporzionalmente al numero dei bambini presenti nel nucleo. Questa regolazione, accompagnata dalla replica del trasferimento per ogni nuovo nato, rende le misure fortemente orientate al sostegno del costo dei figli.

L'ultimo strumento compreso all'interno della fascia di adesione media è *l'assegno al nucleo familiare* (0,40). Questo trasferimento, tra i più rilevanti per spesa pubblica complessiva in Italia, costituisce una forma di integrazione al reddito il cui accesso è regolato secondo criteri selettivi *means-tested* e occupazionali; la recente normativa si è evoluta al fine di includere al suo interno liberi professionisti e parasubordinati, rendendo di fatto *l'assegno* meno restrittivo che in passato. Una peculiarità dell'*assegno al nucleo familiare* è rintracciabile, inoltre, nella regolazione della titolarità. Lo strumento, infatti, è attivabile non solo nel caso siano presenti dei minori ma nel momento in cui vi sia un qualunque altro familiare a carico (ivi inclusi familiari anziani, disabili ma anche coniugi inattivi sul mercato del lavoro). E' possibile dunque osservare come questa misura, per quanto faccia registrare il livello di attrazione più elevato in corrispondenza del terzo idealtipo, presenti in realtà alcuni elementi che la rendono ibrida e parzialmente affine anche al modello del Sostegno alla cura familiare. Delineando indirettamente la figura di "capofamiglia" che è l'autentico titolare dell'*assegno*, questo trasferimento ha la funzione di una integrazione al reddito familiare dietro il quale si profila una concezione dei ruoli di genere tradizionale, dato sostiene anche configurazioni *male breadwinner*. Esistono, tuttavia, anche alcuni elementi che spingono questo *assegno* verso il modello Tutela dei bambini, essenzialmente rintracciabili nella presenza della prova dei mezzi e nella "valorizzazione" di ciascun nuovo nato all'interno della famiglia attraverso un incremento proporzionale dell'ammontare attribuito. *L'assegno al nucleo familiare*, pertanto, costituisce una misura piuttosto articolata che deve essere letta ed interpretata in tutta la sua complessità.

Le restanti misure incluse all'interno della fascia di adesione media appartengono esclusivamente al gruppo dei *congedi*. Il modello Tutela dei bambini considera come assunzione di base il fatto che il bambino può beneficiare di un periodo di almeno un anno a stretto contatto con la madre; questa "fase" è ritenuta indispensabile al fine di uno sviluppo psico-fisico ottimale. Pertanto, il modello

apprezza congedi di maternità e parentali che incentivino l'astensione dal lavoro delle madri per dodici mesi; al contempo, riconoscendo la valenza positiva che può avere il coinvolgimento paterno nel lavoro di accudimento, il modello è favorevole anche a congedi di paternità lunghi e ben remunerati.

Il *congé de paternité* costituisce lo strumento che presenta il livello di adesione più elevato in assoluto (0,63) e presenta un profilo ben in linea con le caratteristiche apprezzate dal modello in quanto accessibile, generoso e di durata superiore rispetto alla media europea. La condivisione del presidio con il modello Equità di genere deve essere interpretato come un segno dell'efficacia della misura e il riconoscimento del fatto che questo sembri costituire realmente un elemento che può contribuire (seppure per un periodo limitato) ad un maggiore coinvolgimento dei padri.

Con un punteggio di 0,50 troviamo, infine, i due *congedi di maternità*, la cui adesione trasversale a tutti i modelli è stata illustrata precedentemente (Par. 2.1).

Concludiamo l'analisi con una riflessione sul livello di definizione dell'idealtipo. Complessivamente il terzo modello fa registrare adesioni con punteggi discreti e con un buon livello di definizione complessiva. L'idealtipo è stato proficuo all'analisi e all'interpretazione di almeno sette strumenti, che mostrano verso di questo un'attrazione di medio livello ma esclusiva; in particolare, il modello è stato utile al fine di orientare la comprensione e l'analisi di un'ampia parte dei dispositivi inclusi nel gruppo trasferimenti monetari.

In relazione agli altri modelli, Tutela dei bambini mostra formalmente un livello di associazione più forte con Equità di genere; un'analisi più approfondita, tuttavia, ci ha permesso di cogliere, specialmente nel caso di uno strumento (*assegno al nucleo familiare*) alcuni elementi di collegamento anche con il modello Sostegno alla cura familiare.

#### **2.4 Modello 4 - Approccio del Sostegno alla cura familiare**

Il quarto modello è quello che mostra, tra i quattro, le maggiori affinità con un orientamento di tipo familista e tradizionale; la famiglia viene considerata il perno della società, oltre che la prima rete di sostegno. Da una prospettiva di genere, il quarto modello è favorevole a una concezione tradizionale dei ruoli e a una divisione del lavoro all'interno della coppia marcata e differenziata; l'occupazione femminile non è incoraggiata né incentivata ed è ritenuta sempre secondaria rispetto al lavoro di cura che deve essere svolto dalla donna in prima persona.

Per quanto concerne la declinazione in termini empirici di questo orientamento, è possibile individuare due tipi principali di strumenti prediletti:

- in primo luogo, vi sono quell'insieme di misure che "riconsegnano" le attività di cura alle madri e alle famiglie proteggendone il posto di lavoro; congedi di maternità e congedi parentali lunghi costituiscono dei buoni esempi a riguardo;
- in secondo luogo, vi sono quell'insieme di servizi di cura che, pur defamilizzando, riproducono un'esperienza affine a quella che i bambini vivono in famiglia, come le *tagesmutter* o i *nidi famiglia*.

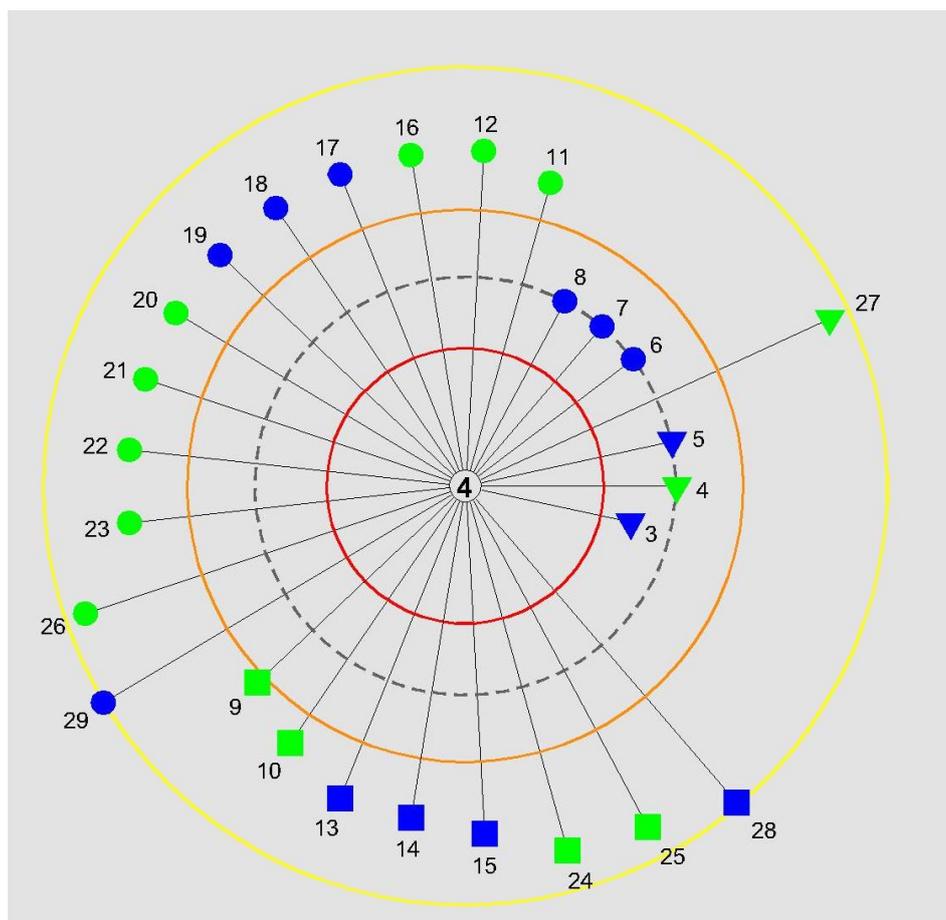
Gli strumenti analizzati mostrano un livello di attrazione che in nessun caso supera lo 0,60, per cui, anche in questo caso, nessun dispositivo ricade nella fascia di adesione elevata. Dei 29 dispositivi analizzati, solo 6 appartengono alla fascia di adesione media mentre ben 20 strumenti sono in fascia di adesione bassa. E' presente solo uno strumento estraneo al modello mentre 2 sono stati giudicati non valutabili. Tra i 6 dispositivi che ricadono in fascia media, troviamo 3 congedi e 3 forme di trasferimento monetario, di cui 5 francesi e uno italiano (Figura 35).

I *congedi* costituiscono dei dispositivi apprezzati nelle loro caratteristiche più generali dal modello in quanto strumenti di familismo sostenuto; sono pertanto valutati positivamente sia un'ampia durata, che un accesso inclusivo e un buon livello di remunerazione. Costituisce dunque un elemento di coerenza trovare al primo posto tra i dispositivi più in linea con l'idealtipo il *congé parental* francese (0,60). Questo congedo parentale fa registrare ottimi punteggi per quanto concerne l'accesso e la durata; inoltre, non presenta significativi elementi incentivanti il coinvolgimento dei padri, sostenendo di fatto una familizzazione del carico di cura senza incentivare il riequilibrio tra i generi.

All'interno del gruppo dei congedi, infine, è possibile trovare anche il *congedo di maternità* italiano e il *congé de maternité* francese, il cui orientamento trasversale è già stato illustrato in precedenza (Par. 2.1).

Anche i *trasferimenti monetari* costituiscono un gruppo di strumenti ritenuti propri del familismo sostenuto e quindi complessivamente apprezzati dall'idealtipo. Più precisamente, il modello è favorevole alla presenza di criteri di accesso sia *means-tested* che relativi alla composizione del nucleo familiare; è invece tendenzialmente contrario a criteri di natura occupazionale e categoriale. Inoltre, predilige una regolazione della titolarità che destini i trasferimenti alla famiglia piuttosto che ai singoli individui, tutelando il nucleo nel suo complesso.

**Figura 35 – Adesione degli strumenti al modello Sostegno alla cura familiare**



*Legenda*

1	Congé de paternité	11	Assegno al nucleo familiare con almeno tre figli minori	21	Fondo Nasko
2	Congedo di paternità	12	Assegno al nucleo familiare	22	Assegno di maternità - Comune
3	Congé parental	13	Crèche parentale	23	Fondo Cresco
4	Congedo di maternità	14	Microcrèche	24	Nido Famiglia
5	Congé de maternité	15	Crèche Collettive	25	Nido e sezioni primavera
6	Allocations familiales	16	Assegno di maternità – Stato	26	Dote Lavoro - Voucher di conciliazione servizi alla persona
7	Paje - Complément de libre choix de activité	17	Allocation de soutien familiale	27	Congedo parentale
8	Paje - Complément optionnel de libre choix de activité	18	Paje - Allocation de base	28	Assistente materne
9	Micronido	19	Paje - Prime à la naissance	29	Paje - Complément de libre choix de mode de garde
10	Centro per la prima infanzia	20	Voucher Baby Sitting		

Gli strumenti che mostrano un livello di adesione media al modello sono 3, tutti francesi, e presentano il medesimo punteggio (0,50).

*Complément de libre choix de activité* (CLCA) e *complément optionnel de libre choix de activité* (COLCA) costituiscono due misure affini, destinate a genitori che decidono di interrompere la propria attività professionale (o di lavorare a tempo parziale) per curare il figlio e come tali fortemente familizzanti, per quanto comunque formalmente neutre da un punto di vista di genere. Entrambe sono fortemente inclusive, non prevedendo criteri di accesso *means-tested* ma solo un minimo di esperienza lavorativa (e quindi di contributiva) pregressa. Il *complément optionnel de libre choix d'activité* costituisce una variante del primo *complément* destinato in via esclusiva alle famiglie con almeno tre figli; l'ammontare erogato attraverso questa misura è più consistente rispetto ma copre un periodo più corto. Per il resto, il COLCA presenta le medesime caratteristiche in termini di regolazione del CLCA.

Le *allocations familiales*, ovvero gli assegni familiari francesi, presentano buon grado di accessibilità dato che sono destinati a tutti i nuclei indipendentemente dalla posizione occupazionale ricoperta o dal reddito. L'unico requisito richiesto attiene alla configurazione del nucleo familiare, che rende il trasferimento accessibile solo a partire dal secondo figlio in poi e conferisce allo strumento un carattere fortemente pro-natalista. E' proprio tale regolazione della titolarità del trasferimento, la quale rende di fatto l'assegno non destinato a ciascun bambino, che contribuisce far sì che la misura sia respinta da tutti gli altri modelli e accolta favorevolmente dal quarto idealtipo, qualificandola come un dispositivo il cui diritto è posto in capo alla famiglia.

Oltre alle misure con i maggiori gradi di adesione, è interessante prestare attenzione anche all'importante numero di strumenti con bassi punteggi; in particolare, si ritiene importante segnalare quei dispositivi che, nonostante i valori modesti, presentano in corrispondenza del modello Sostegno alla cura familiare punteggi comparativamente più elevati rispetto agli altri modelli. Di questi, ben 5 appartengono al gruppo dei servizi di cura.

I *servizi di cura* più apprezzati dal quarto modello sono quelli che ricostruiscono più da vicino l'esperienza familiare (come i *nidi famiglia* o i *micronidi*) e che non sono gestiti esclusivamente a livello pubblico, ma fanno registrare anche una forte partecipazione degli attori privati. Inoltre, tali servizi dovrebbero presentare criteri di accesso che non premiano le madri che lavorano e prevedere orari di apertura non eccessivamente ampi.

I servizi di cura che ricadono in questo gruppo tendono a soddisfare quasi tutti i requisiti apprezzati dal modello ad eccezione degli orari di apertura; ampi e modulabili, costituiscono un aspetto che condiziona negativamente l'adesione

all'idealtipo. I *micronidi* (0,32) rappresentano dei servizi non particolarmente diffusi con standard qualitativi più bassi rispetto ai tradizionali nidi; i *centri prima infanzia* (0,26) presentano, dal punto di vista delle dimensioni considerate per questa analisi, un profilo complessivamente assimilabile a quello dei *micronidi*, dai quali si distaccano, però, per la maggiore flessibilità in termini di orario di apertura a fronte di un numero di ore di cura garantite ridotto. Esistono solo tre strutture in tutta la città, che offrono un numero estrapolato limitato di posti. I *nidi famiglia* presentano un punteggio ancora più basso (0,10), determinato dalla maggiore ampiezza di orario di apertura; costituendo una forma di cura per la quale viene data ampia libertà di gestione ai genitori che decidono di crearla e gestirla, i *nidi famiglia* possono conoscere aperture anche serali o nei week end. Tale valore penalizza fortemente un profilo in realtà molto coerente con il quarto modello; l'elemento forse maggiormente in linea risiede nella natura dello strumento stesso, ovvero un servizio di custodia attivato e gestito direttamente da genitori, atto a favorire il coinvolgimento attivo della società civile attraverso canali istituzionalizzati e a "riprodurre" il più possibile l'esperienza familiare. *microcrèche* e *crèche parentale*, infine, costituiscono servizi di cura fortemente influenzati dai bassi livelli di disponibilità. Nel caso delle *crèche parentale*, l'adesione al quarto modello trova un ulteriore riscontro nei bassi livelli qualitativi e nella scarsa regolamentazione complessiva del servizio, che lascia ampi margini di autonomia ai genitori che lo gestiscono.

Concludendo, è possibile affermare che, a livello complessivo, il quarto idealtipo presenta un discreto livello di definizione. Il modello riesce a ben orientare la spiegazione e la comprensione di quattro strumenti in fascia media, che mostrano un'adesione netta e ben distaccata dagli altri idealtipi. In particolare, il quarto modello si mostra utile nel guidare l'interpretazione di una piccola parte dei congedi e di alcuni trasferimenti monetari.

E' interessante notare che, al contempo, l'idealtipo sembra essere il solo interprete di una serie di dispositivi che vi aderiscono debolmente, tutti compresi nel gruppo dei servizi di cura; ciò può essere interpretato come un segno del fatto che questo modello riesce a intercettare una serie di elementi che sfuggono agli altri senza essere, tuttavia, completamente esaustivo.

## **2.5 Conclusioni**

Giunti al termine del test dei modelli, è possibile affermare che tutti e quattro gli idealtipi identificati in sede teorica sono utili ad orientare l'analisi. Per ciascuno di questi, infatti, è stato possibile evidenziare un certo riscontro empirico tra gli

strumenti esaminati; i modelli, inoltre, presentano differenti livelli di definizione complessiva e di utilità nell'orientare l'analisi in relazione ai diversi gruppi di dispositivi considerati.

Il modello Equità di genere ha un riscontro importante su un numero discreto di dispositivi, in particolare tra i congedi e i trasferimenti monetari; la totalità degli strumenti che ricade in fascia di adesione medio-alta, tuttavia, presenta un livello di accordo che conosce un valore equivalente o superiore in relazione agli altri idealtipi, elemento che sottolinea il carattere fortemente complementare del modello.

Il modello Occupazionale contribuisce a spiegare un piccolo numero di strumenti che gli appartengono in via quasi esclusiva, tutti riconducibili al gruppo dei servizi di cura, attraendo al contempo forme di trasferimenti monetari il cui presidio è condiviso soprattutto con il modello Equità di genere. L'idealtipo, inoltre, ha apportato un buon contributo in termini conoscitivi in quanto è stato utile a evidenziare il paradosso dettato dalle discrepanze tra implementazione concreta e obiettivi dichiarati per il *congedo parentale* italiano.

Il modello Tutela dei bambini presenta un discreto livello di definizione e si è rivelato utile soprattutto ai fini dell'interpretazione di un ampio gruppo di strumenti appartenenti ai trasferimenti monetari.

Infine, il modello Sostegno alla cura familiare presenta anch'esso un medio livello di definizione, contribuendo a spiegare una piccola parte di strumenti che ricadono nel gruppo dei congedi e alcuni trasferimenti monetari. Questo modello presenta anche la peculiarità di essere il solo interprete di una serie di strumenti che manifestano nei suoi confronti un punteggio di adesione piuttosto limitato; tale elemento è stato interpretato come una prova del fatto che il quarto modello riesce a intercettare elementi non colti dagli altri idealtipi senza essere tuttavia del tutto esaustivo.

### 3. Lo scenario milanese

#### 3.1 Configurazione di strumenti

Al fine di illustrare l'insieme degli strumenti presenti all'interno del contesto milanese, si è deciso di adottare una prospettiva che vada a ricostruire le misure a disposizione secondo un criterio di tipo cronologico, ovvero osservando quali strumenti sono concretamente utilizzabili a partire dai momenti immediatamente precedenti al parto fino al compimento dei tre anni del bambino. Questo approccio, a cui accompagneremo una lettura sintetica dei principali criteri che regolano l'accesso, ci permetterà di osservare quali sovrapposizioni si vengono a generare e in relazione a quali momenti specifici nella storia della madre e del bambino. Si ritiene di interesse, infatti, cercare di ricostruire i “bivi” dinnanzi a cui sono concretamente posti i cittadini al fine di comprendere quali sono le scelte che questi possono e devono compiere nel periodo di tempo analizzato. Non verrà tenuta in considerazione, pertanto, la dimensione della spesa, che costituirà, invece, uno dei criteri adottati nella successiva sezione di analisi (Par. 3.2)

All'interno della Figura 36 sono stati illustrati gli strumenti attivi sul territorio di Milano. Sono evidenziabili quattro fasce di tempo rilevanti per quanto concerne il ricorso ai vari strumenti: prima del parto, dagli zero ai tre mesi del bambino, dai quattro ai dodici mesi e dal primo anno di vita in poi.

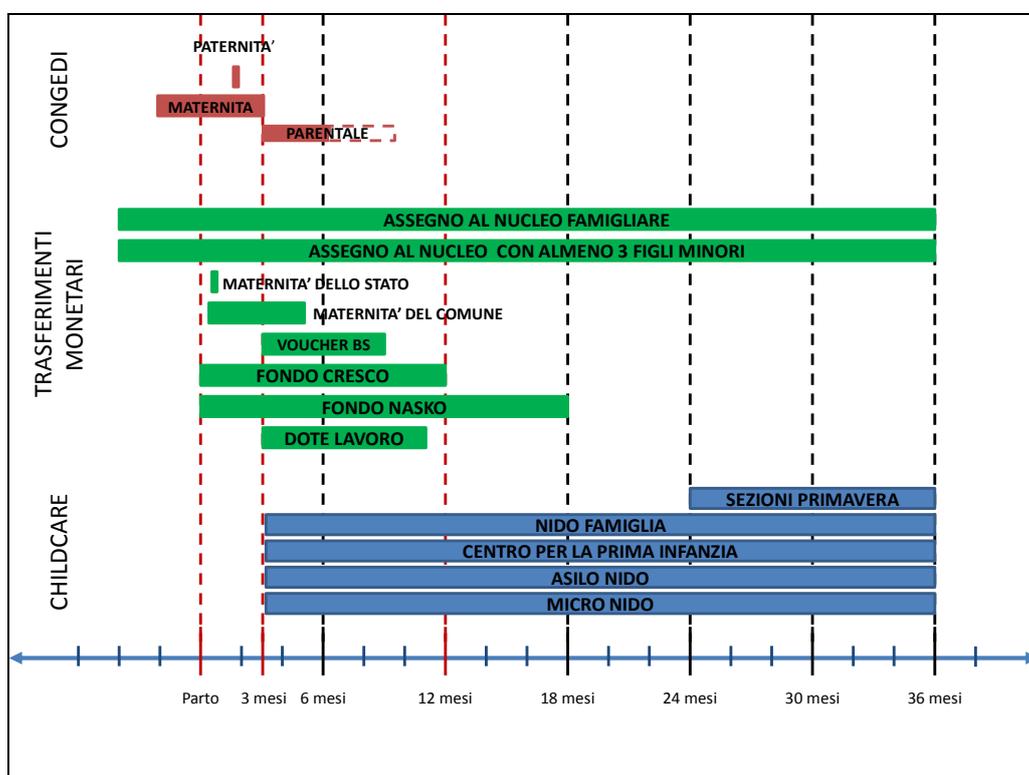
##### *Prima del parto*

Il periodo antecedente alla nascita fa osservare l'attivazione di un numero piuttosto limitato di strumenti tra i quali il ruolo più importante sembra ricoperto dal congedo di maternità, dato che ha la funzione di proteggere la donna incinta tutelandola dal rischio di licenziamento e garantendo al contempo il suo benessere fisico. Il *congedo di maternità* italiano prevede in genere un accesso due mesi prima del parto; si tratta di una misura che, per quanto presenti un accesso regolato su base categoriale, tende a includere la maggioranza dei lavoratori, offrendo loro le medesime prestazioni in termini di durata e livello di compensazione. Tale strumento costituisce, infine, l'unica forma di congedo messa a disposizione delle disoccupate.

Dal grafico è possibile notare che le uniche altre misure accessibili prima del parto, insieme al *congedo di maternità*, sono l'*assegno al nucleo familiare* insieme all'*assegno al nucleo familiare con almeno tre figli minori*. La presenza di assegni in questa fase antecedente al parto non deve trarre in inganno: tali misure non sono specificatamente volte a supportare l'evento della natalità ma si ricollegano al più generale sostegno al reddito familiare dato che si riferiscono,

in tali casi, alla composizione del nucleo familiare prima della nuova nascita. L'*assegno al nucleo* costituisce una misura rivolta alle famiglie all'interno delle quali sono presenti famigliari a carico (incluso anche genitori anziani, nipoti, coniuge che non lavora, etc.); è possibile quindi che l'assegno possa essere già percepito nel caso la madre non lavori o vi siano importanti carichi di cura all'interno della famiglia. L'*assegno al nucleo familiare con almeno tre figli minori*, invece, costituisce uno strumento rivolto specificatamente alle famiglie numerose, il cui accesso richiede al contempo una configurazione familiare peculiare e scarsamente diffusa a Milano<sup>39</sup>, oltre che un reddito complessivo inferiore a soglie piuttosto basse; tali caratteristiche lo rendono selettivo e rivolto alle fasce più disagiate della popolazione.

**Figura 36 – Strumenti presenti sulla scena milanese per fasce temporali di attivazione**



### 0-3 mesi

A partire dal momento della nascita del bambino, il numero di misure a disposizione tende ad aumentare; non è presente, tuttavia, alcun tipo di servizio di cura professionale che, come vedremo, è reso accessibile solo a partire dal

<sup>39</sup> Si veda tal proposito il Capitolo 2.

compimento dei tre mesi. L'attività di cura, quindi, è ancora esercitata direttamente dalla madre che, fermo restando il vincolo di obbligatorietà generale del congedo, può usufruire del provvedimento per tre mesi a seguito della nascita se decide di utilizzarlo nella sua declinazione standard.

Un incentivo alla condivisione dell'accudimento è fornito dal *congedo di paternità*, che non è utilizzabile obbligatoriamente solo all'interno dei primi tre mesi del bambino ma deve essere fruito non oltre il quinto mese. Il congedo di paternità, come illustrato nei capitoli precedenti, presenta una struttura per la quale solo un giorno di assenza dal lavoro è obbligatorio; gli altri due sono opzionali e soprattutto sono utilizzabili a patto che la madre decida di rinunciare a un equivalente periodo di tempo del *congedo di maternità*. Il congedo italiano, come si ha avuto modo di vedere, presenta una durata molto ridotta a fronte di un indennizzo comunque elevato; la regolazione, tuttavia, non è stata ritenuta dai commentatori sufficiente al fine di favorire concretamente un maggiore coinvolgimento dei padri all'interno dell'attività di cura.

L'attività di cura materna è sostenuta economicamente attraverso alcune peculiari forme di assegno che costituiscono misure complementari e, talvolta, integrative al *congedo di maternità*. *L'assegno di maternità dello Stato* e *l'assegno di maternità del Comune* sono disponibili a partire dalla nascita del bambino e devono essere richiesti entro il compimento dei sei mesi; si tratta, nel primo caso, di una misura a tantum, mentre nel secondo caso si prevede l'erogazione di un ammontare fisso per un periodo di cinque mesi.

A partire dalla nascita del bambino, infine, sono rese disponibili anche due misure introdotte dal governo regionale, ovvero il *Fondo Cresco* e il *Fondo Nasko*. Tali misure non costituiscono dei veri e propri supporti alle attività di cura rivolti al complesso della popolazione ma sono degli strumenti specifici volti a intervenire in casi piuttosto peculiari. Il *Fondo Cresco* è specificatamente rivolto alle famiglie in gravi difficoltà ed è finalizzato al supporto di una corretta alimentazione di madri e bambini; il *Fondo Nasko*, invece, è rivolto alle madri che desiderano interrompere la gravidanza ma vi rinunciano.

#### *4-12 mesi*

Nel passaggio alla fascia di età dai 4 ai 12 mesi è possibile osservare un ulteriore incremento dell'insieme di misure a disposizione. Dopo i tre mesi, inoltre, si delinea per la prima volta una grande spaccatura tra l'accudimento esterno affidato ai servizi di cura professionali e l'accudimento esercitato in prima persona dalla madre o da altri familiari.

La familizzazione del carico di cura è sostenuta attraverso i congedi parentali. Il congedo parentale italiano presenta ad oggi un livello di indennizzo modesto e una durata standard piuttosto ridotta, che tuttavia può conoscere prolungamenti

nel caso anche il padre decida di usufruirne. È interessante notare che il diritto dei padri a beneficiarne è equiparabile a quello delle madri, oltre che incentivato, elemento che rende il dispositivo particolarmente innovativo (almeno in linea teorica); a livello pratico, i padri italiani che decidono di usufruire del congedo parentale sono ancora una minoranza. Ricordiamo, inoltre, che i congedi parentali prevedono un accesso su base occupazionale e contrattuale, che ne condiziona le tempistiche complessive ma non il livello di indennizzo; lavoratori autonomi e parasubordinati possono godere di un congedo lungo la metà dei lavoratori dipendenti.

Sul fronte della defamilizzazione dell'attività di cura, come si è detto, diviene possibile da questo momento usufruire di servizi di cura professionali. Milano, come illustrato nei capitoli precedenti, costituisce una buona prassi per quanto concerne la copertura della domanda teorica dei servizi di cura, distaccandosi, per le elevate percentuali riscontrate, sia dal contesto nazionale, sia dal discreto contesto lombardo. Tali risultati a Milano sono ottenuti da un complesso di servizi che, sia per percentuali di copertura offerte che per investimento finanziario, risulta fortemente sbilanciato nei confronti dei tradizionali *asili nido*. Forme di servizi di cura alternative (*micronidi*, *nidi famiglia*) o integrative (*centro per la prima infanzia*), sempre collettive, risultano poco incisive; forme di cura individuali, infine, sono completamente deregolate. I servizi pubblici a Milano offrono ancora una quota importante del numero di posti complessivamente disponibili, anche se a fronte di una diminuzione dei posti provenienti da struttura a gestione diretta e di un incremento crescente dei posti a gestione privata acquisiti dal pubblico; i criteri di accesso sono leggermente più spostati verso la premialità attribuita ai genitori con forti carichi di cura e che sono impegnati nel mercato del lavoro, rispetto ai casi di disagio o di invalidità.

È interessante notare, dal punto di vista dei trasferimenti monetari, che le uniche due nuove forme usufruibili a partire dal compimento dei tre mesi del bambino sono voucher con un indirizzo d'uso molto specifico, ovvero l'acquisto di servizi di cura. In tal senso, questi trasferimenti monetari possono essere considerati anch'essi finalizzati alla defamilizzazione; si tratta, tuttavia, di due misure altamente sperimentali, con carattere di temporaneità e con un budget limitato, insieme di caratteristiche che le rende destinate a una platea poco estesa. Il *voucher per il pagamento dei servizi baby sitting* costituisce uno strumento la cui sperimentazione è prevista dal 2013 al 2015; l'aspetto interessante è legato al fatto che questa misura può essere usata a patto che si rinunci al congedo parentale, che eguaglia per durata ma non per indennità, dato che prevede un importo fisso di € 300 mensili. La *Dote Lavoro - voucher di conciliazione servizi alla persona* rappresenta, invece, uno strumento a presidio regionale finalizzato al sostegno

all'acquisto di servizi di cura da parte di lavoratori che si reimmettono nel mercato dopo un periodo di disoccupazione.

#### *Dal compimento del primo anno di vita in poi*

A partire dal compimento del primo anno di vita del nuovo nato, si delinea una situazione piuttosto diversa rispetto agli scenari precedentemente illustrati, all'interno della quale l'equilibrio sembra più spostato verso la defamilizzazione.

In primo luogo, non vi è alcuno specifico strumento introdotto da questo momento in poi. In secondo luogo, le principali forme di familizzazione del carico di cura (i congedi) sono molto meno disponibili. Il congedo parentale, nella sua formulazione standard, prevede una durata di sei mesi a partire dal termine del *congedo di maternità*, ovvero offre una copertura fino al compimento dei nove mesi del bambino. Bisogna altresì ricordare che formalmente il congedo prevede che anche il padre possa beneficiarne, e quindi in linea teorica anche il bambino di età superiore all'anno potrebbe essere accudito a casa da questi. In pratica, i padri che decidono di usufruire sono ancora una quota piuttosto esigua, e quindi questo scenario è in realtà poco rintracciabile.

I servizi per la cura professionale sono ormai pienamente attivi e a disposizione delle famiglie fino al compimento dei 36 mesi di età, fascia a partire dalla quale vengono sostituiti dalle scuole per l'infanzia che offrono una migliore copertura in termini percentuali oltre che un più facile accesso. Sul fronte trasferimenti monetari, alcune misure sono andate esaurendosi (*assegni di maternità statale e comunale*) mentre rimangono ancora usufruibili gli assegni tradizionali (*assegno al nucleo familiare e assegno al nucleo familiare con almeno tre figli minori*), oltre che il *Fondo Nasko*, insieme di provvedimenti che come si è sottolineato non hanno come *core* principale il sostegno all'attività di cura.

#### *Conclusioni*

Giunti al termine della rassegna, è possibile tracciare un bilancio complessivo degli strumenti a disposizione nel contesto milanese che lascia intravedere come permangano delle zone di “vuoto” lasciate scoperte dagli strumenti a disposizione, le quali sovente vengono colmate dall'intervento delle madri e delle famiglie in prima persona.

Nel periodo antecedente al parto, un ruolo importante è svolto dal *congedo di maternità*, che supporta concretamente la madre; altre due forme di *assegno* possono essere già usufruite proprio perché non specificatamente legate all'evento della maternità. Anche nei tre mesi immediatamente successivi al parto non è possibile osservare un'ampia presenza di strumenti; l'attività di cura è svolta in prima persona della madre che è ancora tutelata dal *congedo di maternità*. I padri sono incentivati a condividere con lei l'accudimento attraverso il congedo di

paternità, la cui scarsa durata tuttavia ne mina l'efficacia complessiva. Sono presenti alcune forme di trasferimento monetario non vincolate ad alcuna finalità d'uso; queste, tuttavia, spesso costituiscono degli interventi destinati a fasce specifiche della popolazione disagiate o con un particolare percorso di vita, come nel caso del *Fondo Nasko*.

Nel periodo successivo, quello in cui il bambino comincia a mostrare le prime necessità, le misure si moltiplicano e si profila la prima netta spaccatura fra misure familizzanti e defamilizzanti. Dal punto di vista delle misure familizzanti, la principale è senza dubbio costituita da congedi parentali; dal punto di vista delle misure defamilizzanti, invece, ritroviamo sia servizi di cura professionali (*asili nido, micronidi, etc.*) che nuove forme di trasferimento monetario (i voucher), le quali sono finalizzate all'acquisto di servizi esterni. I congedi tuttavia presentano una durata complessivamente limitata e la sfera dei servizi, come si è avuto modo di osservare nei capitoli precedenti, non è in grado di soddisfare del tutto la domanda teorica, per cui permangono ancora ampie fasce di bisogno non ancora coperte.

### **3.2 Il quadro milanese di insieme**

Milano si inserisce all'interno di un contesto italiano caratterizzato da una politica sociale ritenuta da diversi studiosi complessivamente frammentaria e poco coerente. Le politiche per la famiglia italiane, in particolare, sono in genere state ritenute implicite - "il risultato di un'assenza" secondo Saraceno (1997) - e non strutturate, prive di una visione complessiva dei bisogni non legata esclusivamente alle situazioni di difficoltà ma anche alla quotidianità (Saraceno 1997, Trifiletti 1996).

Come ricordato nel capitolo teorico, l'impianto delle politiche sociali in Italia è considerato familista (Esping Andersen 1999). Il modello familista considera la famiglia come il principale fornitore di servizi e beni per tutti i suoi componenti; tale orientamento si concretizza, a livello operativo, in trasferimenti monetari "a pioggia" ma di modesto importo economico e in una rete dei servizi debole e poco efficiente. Secondo Naldini (2006), inoltre, il sistema italiano è caratterizzato da una elevata incoerenza che genera grandi discrepanze tra gli interventi realizzati nelle diverse aree territoriali, con una più marcata differenza tra il nord e il sud del Paese e tra le aree metropolitane e quelle provinciali, tanto da giungere a parlare di *welfare del nord* e *welfare del sud* (Ascoli 2011).

Dal punto di vista dell'analisi della spesa, infine, per l'Italia è possibile osservare un investimento in protezione sociale in termini complessivi non elevato rispetto al resto dei Paesi europei, nonostante il netto incremento avvenuto a partire dal

2007. È necessario, tuttavia, distinguere non solo tra Stati più o meno generosi ma anche discriminare tra contesti nazionali che, a parità di generosità complessiva, mostrano differenti bilanciamenti di spesa tra i medesimi strumenti. Per quanto concerne l'Italia, è ben nota la predominanza delle funzioni vecchiaia e superstiti a discapito della famiglia inoltre, la modalità di utilizzo di questi fondi prevede, come già accennato, una bassissima percentuale di servizi a favore di trasferimenti monetari proporzionalmente più ingenti.

Allo sviluppo di una tale strutturazione delle politiche può aver contribuito una visione dell'insieme delle questioni relative alla famiglia come elementi appartenenti alla vita privata dei cittadini e quindi di non rilevanti a livello di politica pubblica (Gauhtier 1996; Naldini 2003; Saraceno 2003; Bertolini e Torroni 2011). La modifica della tradizionale struttura familiare del *male breadwinner* e i diversi mutamenti in corso a livello demografico e del mercato del lavoro, tuttavia, rendono ad oggi difficilmente sostenibile una configurazione di strumenti che si basi prevalentemente sulle relazioni familiari e sulla capacità di queste di erogare attività di cura.

Gli strumenti ad oggi in campo sul territorio milanese mostrano un orientamento in linea con quanto già osservato per il più generale contesto nazionale? Oppure presentano una regolazione differente, che meglio può rispondere alle nuove sfide economiche e demografiche?

Prima di procedere con la presentazione dei diversi rapporti di forza all'interno dei contesti urbani analizzati, si ritiene opportuno precisare il modo in cui si è proceduto al fine di ottenere questi risultati.

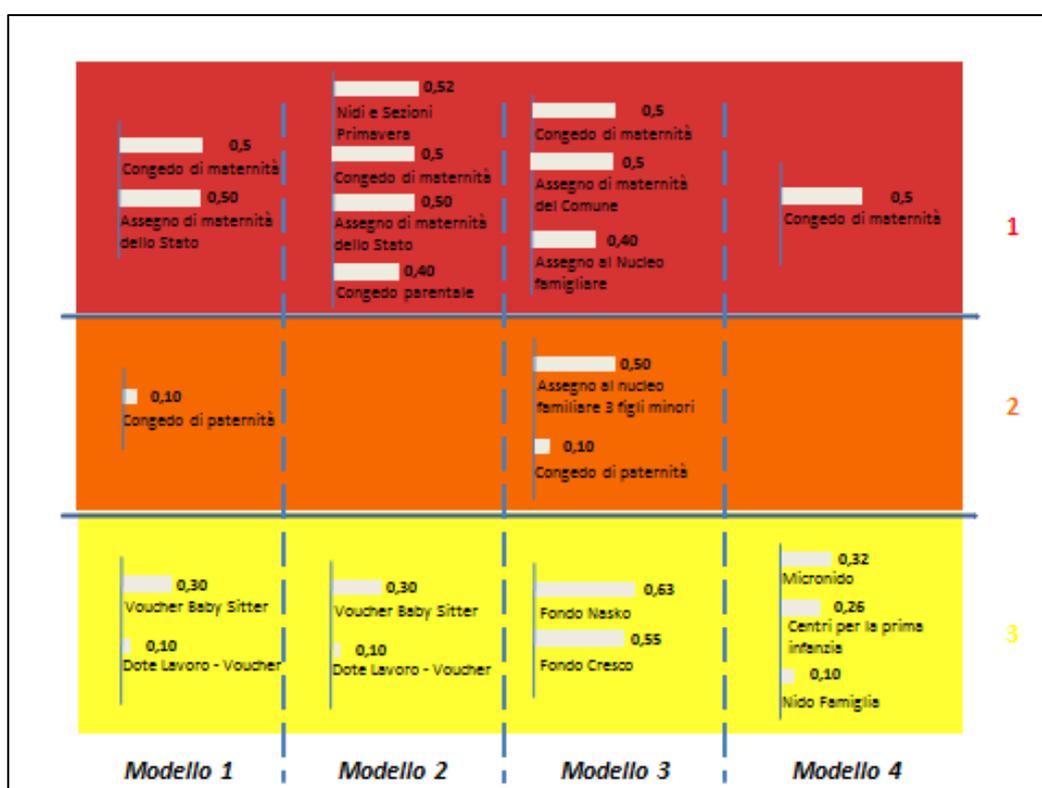
In primo luogo si è proceduto col classificare i diversi strumenti analizzati sulla base della loro importanza dal punto di vista della spesa pubblica e del bacino d'utenza. Per facilitare la comparazione tra categorie di strumenti differenti sono state utilizzate tre macro fasce (alta: fascia rossa, media: fascia arancione e bassa: fascia gialla) all'interno delle quali sono successivamente stati collocati tutti i dispositivi. La scarsa confrontabilità tra gli strumenti, legata alla natura eterogenea e al differente presidio istituzionale, ha determinato il fatto che, al fine di attribuire la fascia di appartenenza, si sia proceduto con un ordinamento in primo luogo interno alle differenti categorie.

Successivamente, per ciascuno strumento sono stati osservati comparativamente i punteggi in relazione ai quattro Modelli, individuando infine quale idealtipo ha fatto registrare il valore maggiore, ma tenendo al contempo conto di quanto riscontrato in relazione agli altri. I modelli dominanti sono stati individuati non solo sulla base della numerosità degli strumenti attratti, ma soprattutto sulla base della qualità degli strumenti, ovvero della loro forza in termini economici e di bacino di utenza.

Le nostre analisi delineano uno scenario all’insegna di una leggera predominanza del modello Occupazionale, a cui fanno seguito il modello Tutela dei bambini e, a una certa distanza, il modello del Sostegno alla cura familiare e il modello Equità di genere (Figura 37); i risultati, dunque, evidenziano in primo luogo la presenza simultanea di tutti e quattro i modelli sulla scena milanese.

La dominanza è stata individuata grazie ad una lettura dell’orientamento degli strumenti che ha tenuto conto del diverso peso economico. Nel presentare sinteticamente nuovamente gli strumenti, pertanto, terremo in primo luogo conto della fascia in cui si sono collocati.

**Figura 37 – Strumenti per fascia di rilevanza e maggiore attrazione nei confronti dei Modelli - Milano**



#### *Strumenti in fascia rossa*

E’ interessante notare che, tra le misure più importanti all’interno dell’area milanese, è possibile ritrovare solo un tipo di servizio di cura (*nidi e sezioni primavera*); sono invece presenti due forme di congedo sulle tre analizzate (*congedo parentale* e *congedo di maternità*) e tre forme di trasferimento monetario. Lo scenario così delineato si pone in coerenza con quanto emerso dagli studi precedentemente citati: la “dotazione” strumentale milanese, come anche

evidenziato dall'analisi in chiave cronologica dei dispositivi, non si discosta dal quadro tratteggiato per il più generale caso italiano.

Per quanto riguarda i *servizi di cura*, troviamo solamente i *nidi e sezioni primavera* (0,52) che mostrano i maggiori livelli di adesione nei confronti del modello Occupazionale. Questi servizi, come osservato in precedenza, soddisfano complessivamente quasi il 41% della domanda teorica dell'intera città e rappresentano la forma di cura più diffusa sul territorio milanese. La conformità al modello è garantita dall'elevato livello di disponibilità, dalla qualità e dalla fruibilità del servizio, che consente di soddisfare le esigenze di cura anche delle famiglie in cui entrambi i genitori possono lavorare *full time*.

Per quanto concerne i *congedi*, questi mostrano invece un orientamento diversificato.

Il *congedo di maternità* costituisce senza dubbio una misura di primo piano, seppur riguardante solo le madri attive sul mercato del lavoro. La regolazione italiana, che rende il congedo obbligatorio, piuttosto lungo e con un discreto livello di indennizzo, rende la familizzazione accentuata per i primi mesi di vita del bambino ma consente al contempo alla madre di riprendersi completamente dal parto e di mantenere il posto di lavoro. L'insieme di queste caratteristiche, che è stato più dettagliatamente illustrato all'interno del paragrafo 2.1, ha determinato un punteggio (0,50) analogo per tutti i modelli e quindi un'adesione trasversale.

Il *congedo parentale*, invece, appartiene al secondo modello, seppure per motivi profondamente differenti rispetto ai *nidi*; lo strumento, che ha coinvolto oltre 284.000 genitori a livello nazionale nel 2012 (INPS 2013b), manifesta un livello di adesione modesto che ha il merito di mettere in evidenza la discrepanza tra la regolazione reale dello strumento e gli obiettivi dichiarati. Pertanto, l'aderenza di questo dispositivo al modello è da intendersi più come un segno di inefficacia che indicazione del fatto che lo strumento realmente incentivi l'attaccamento al lavoro.

Infine, i *trasferimenti monetari*. L'*assegno al nucleo familiare* costituisce uno degli strumenti di politica per la famiglia maggiormente finanziato a livello nazionale, per il quale sono stati investiti in Italia ben 4.567 milioni di euro nel corso del 2012. Tale valore deve essere letto considerando il fatto che l'*assegno* non è una misura destinata in via esclusiva alle famiglie con minori ma in generale a tutti i nuclei in cui vi siano dei famigliari a carico. Questo assegno per regolazione complessiva si associa al modello Tutela dei bambini anche se presenta diversi elementi di affinità con il modello del Sostegno alla cura familiare.

L'*assegno di maternità dello Stato* (0,50) rappresenta una forma di trasferimento monetario abbastanza importante sulla scena milanese avendo coinvolto a livello

nazionale nel 2011 oltre 2.600 donne. La sua regolazione, volta ad estendere una forma di indennità di maternità alle diverse fasce di donne che non riescono ad accedere al normale *congedo di maternità*, lo porta ad essere più affine al modello Equità di genere e Occupazionale.

L'*assegno di maternità del Comune* (0,50) costituisce una variante del precedente assegno di maternità caratterizzato però da un'utenza più specifica e debole, che lo indirizza verso un'adesione più marcata al modello Tutela dei bambini. Questa misura costituisce uno strumento di prima importanza dato che ha toccato oltre 143.000 persone nel 2011.

#### *Strumenti in fascia arancione*

Tra gli strumenti in fascia arancione riscontriamo una forma di congedo e un trasferimento monetario.

L'*assegno al nucleo familiare con almeno 3 figli minori* (0,5) è destinato a nuclei familiari con una configurazione piuttosto peculiare e minoritaria in Italia, fortemente a rischio di povertà; in tal senso, la misura mostra egualmente un'attrazione comparativamente più forte nei confronti del terzo idealtipo.

Il *congedo di paternità* (0,10), infine, per quanto sia stato reso obbligatorio, è in realtà una misura poco incisiva, dato che prevede un solo giorno di assenza forzata e due giorni di assenza facoltativa; la misura, inoltre, riguarda solo i padri con un contratto dipendente. Analogamente al *congedo parentale*, anche il *congedo di paternità* costituisce una misura rispetto alla quale è possibile evidenziare un certo grado di contraddizione tra spirito del dispositivo e regolamentazione; gli esiti di questa regolazione sono sinteticamente racchiusi nel modesto punteggio di adesione fatto registrare in relazione al modello Equità di genere e Tutela dei bambini.

#### *Strumenti in fascia gialla*

Tra gli strumenti meno forti, infine, troviamo le misure finanziate a livello regionale, una forma di trasferimento sperimentale e alcuni servizi di cura minori. Si noti che le misure introdotte a livello regionale sono per lo più dei trasferimenti monetari, tipo di strumento tra i più importanti a livello italiano, e non sembrano apportare un sostanziale contributo in termini di innovazione al quadro complessivo.

*Fondo Nasko* (0,63) e *Fondo Cresco* (0,55) costituiscono fondi regionali per i quali è stato fissato un budget limitato; per il primo, tuttavia, è stato previsto un ammontare più ampio rispetto al secondo (5 milioni di euro contro 2 milioni di euro). Le due misure, concepite per delle fasce di cittadini svantaggiate e

specifiche, mostrano il massimo dell'adesione nei confronti del modello Tutela dei bambini.

Anche la *Dote Lavoro - voucher* costituisce una misura a finanziamento regionale che ha visto destinata una quota di fondi piuttosto limitata (2,8 milioni di euro); lo strumento, una forma di *cash for care* finalizzato all'acquisto dei servizi di cura, mostra i livelli di attrazione più marcati nei confronti del modello Equità di genere e Occupazionale.

Infine, nel gruppo dei trasferimenti monetari troviamo il *voucher per i servizi di baby-sitting*; strumento accessibile solo alle madri e ai padri in diritto di usufruire del congedo parentale che decidono di rinunciare, costituisce una misura sperimentale attiva nel triennio 2013-2016 con un budget limitato di 20 milioni di euro annui per tutto il territorio nazionale. Il *voucher per i servizi di baby sitting* (0,10) presenta un'attrazione moderatamente più forte nei confronti del primo e del secondo modello, costituendo una misura finalizzata alla defamilizzazione del carico di cura ma caratterizzato da una regolazione ibrida (dal punto di vista di questa analisi) che finisce per minarne il punteggio di adesione finale.

Per quanto concerne, in ultimo, i servizi di cura è possibile ritrovare in questa fascia *centro per la prima infanzia, micronidi e nidi famiglia*. Questi costituiscono forme di servizi "minori" che coprono complessivamente il 3,10% della domanda teorica milanese e risultano attratti in via prioritaria dal modello Sostegno alla cura familiare. In particolare, i *nidi famiglia* costituiscono degli strumenti che per concezione complessiva risultano particolarmente graditi a questo idealtipo, dato che vedono il coinvolgimento attivo dei genitori nelle attività di cura e presentano elevati livelli di deregolamentazione atti a favorire un buon livello di autonomia da diversi punti di vista (orari e giorni di apertura ma anche standard qualitativi, etc.) da parte dei gestori del servizio. È interessante notare che *micronidi e nidi famiglia* sono accomunati dal fatto di costituire delle strutture prevalentemente private all'interno del territorio di Milano; tale elemento costituisce un ulteriore fattore di coerenza con la maggiore adesione riscontrata per questi strumenti al quarto modello, che intende valorizzare in particolar modo il contributo del terzo settore e più in generale della società civile.

### **3.3 Conclusioni**

L'Italia è stata definita un "early bird" delle riforme di welfare per la famiglia tra gli anni '60 e gli anni '70. Tuttavia, questa precocità si è evoluta nel giro di vent'anni in una condizione per cui, all'inizio degli anni '90, l'Italia costituiva a livello europeo uno dei Paesi con i più lunghi congedi di maternità e parentali

(Ballestrero 1979, Gottardi 2001, Saraceno e Knijn 2010) e con una quota di copertura di servizi under 3 molto bassa; la richiesta di congedi di maternità lunghi è sembrata una via migliore per la conciliazione rispetto alla garanzia di posti in servizi di cura, dato anche l'elevato costo da questi generato (Saraceno, Knijn 2010) e l'orientamento valoriale del Paese, che incentivava la presa in carico direttamente da parte della madre delle necessità di cura del bambino.

Gli investimenti pubblici in politiche per la famiglia e per l'infanzia hanno progressivamente rallentato negli ultimi decenni, mentre nel frattempo il contesto socio-demografico diveniva sempre più instabile e frammentato. I cambiamenti più rilevanti a livello di policy hanno riguardato gli incentivi inseriti al fine di favorire un maggiore coinvolgimento dei padri e la maggiore flessibilizzazione dell'uso dei congedi parentali; tuttavia tali azioni non hanno contribuito a mutare sostanzialmente lo scenario e permangono ancora ampie zone di bisogni non sostenuti o intercettati dalle azioni pubbliche.

L'analisi della configurazione degli strumenti ha evidenziato come nel contesto milanese, nonostante la maggiore disponibilità di servizi di cura rispetto al contesto nazionale e la presenza di qualche specifico trasferimento monetario a finanziamento regionale, sia comunque riscontrabile una certa scarsità di strumenti a sostegno della conciliazione. L'analisi dei Modelli ha consentito di approfondire ulteriormente questo aspetto, permettendo di chiarire quale sia l'orientamento sostanziale degli strumenti concretamente implementati.

Gli idealtipi più forti risultano essere Tutela dei bambini e modello Occupazionale, a cui fanno seguito il modello del Sostegno alla cura familiare e, in ultima posizione, il modello Equità di genere.

Il modello Tutela dei bambini ha come focus la tutela dei bambini attraverso sia la prevenzione della povertà infantile che la promozione dell'acquisizione di competenze cognitive già dai primi mesi di vita. Ad un'analisi più attenta è possibile osservare che gli strumenti che mostrano una maggiore adesione nei confronti del terzo modello a Milano sono per lo più trasferimenti monetari, di cui alcuni con un focus molto forte sulle situazioni di disagio. Si tratta quindi di interventi che strutturano l'azione pubblica meno verso un empowerment delle abilità infantili e più nell'intervento all'interno di situazioni palesemente disagiate. Il modello, pertanto, si declina all'interno della realtà milanese soprattutto in una delle sue due declinazioni presentate.

Il modello Occupazionale è ben sostenuto principalmente dai servizi di cura più importanti sulla scena milanese e, in parte, anche dai trasferimenti monetari (in particolare dalle forme *cash for care*) che realmente favoriscono una promozione della partecipazione al mercato del lavoro.

Il modello Sostegno alla cura familiare costituisce uno degli idealtipi più deboli nella scena milanese a livello di strumenti (ma non di retoriche) e ciò rappresenta

un elemento di grande interesse dato che l'Italia è considerata un Paese ad orientamento prevalentemente familista. Il modello ha la forza di attrarre diversi tra i servizi di cura meno rilevanti tra quelli presenti sul territorio milanese, i quali offrono un numero molto limitato di posti e in taluni casi presentano un livello di deregolamentazione piuttosto elevato, tale da facilitare l'azione di attori privati.

Il modello Equità di genere risulta, infine, all'interno della nostra analisi piuttosto debole. Gli ideali di parità di genere all'insegna della condivisione del carico di cura propri del modello e, a livello istituzionale, sostenuti con forza dalla legge 53/2000 non sembrano riuscire a trovare un reale riscontro nello scenario milanese. Il dispositivo più importante tra quelli regolati da questa legge (*congedo parentale*) appartiene al modello Occupazionale; misura radicalmente selettiva su base occupazionale, presenta una durata e un'indennità limitate che hanno l'effetto indiretto di spingere fortemente le madri verso il mercato del lavoro. L'incentivo per i padri, per quanto abbastanza presente sul piano formale, è sostanzialmente poco incisivo. Le analisi presentate nei paragrafi precedenti mostrano, d'altro canto, come l'ordinamento giuridico italiano, per quanto concerne il tema della cura dei minori e della famiglia, mostri un chiaro orientamento ai fini della valorizzazione della maternità come elemento cardine e insostituibile, mentre l'apporto paterno risulta secondario. Anche le misure che risultano maggiormente concordi con il modello, al di là della dominanza, pertanto sembrano non riuscire a scardinare questo orientamento valoriale di fondo.

La presenza simultanea, seppure con differenti gradi di intensità, di paradigmi differenti non può essere interpretata, nel caso del contesto milanese, come l'esito di un disegno mirato e coordinato.

Le maggiori chances in termini di possibilità di defamilizzare il carico di cura sono date soprattutto dai servizi che, a livello nazionale, mostrano una grande variabilità nei tassi di copertura offerti. E' possibile dunque osservare che la "forza" del modello Occupazionale costituisce più una peculiarità milanese che italiana in generale. *Assegno di maternità dello Stato* e *congedo di maternità*, gli altri due "pilastri" del modello Occupazionale regolati a livello nazionale, si focalizzano sull'esperienza della sola maternità, che presenta un'orizzonte temporale molto limitato.

Per quanto concerne il modello Tutela dei bambini, invece, emerge una maggiore trasversalità tra le misure introdotte a livello nazionale e a livello locale, tra le quali emerge la preponderanza di trasferimenti monetari sottoposti alla prova dei mezzi. Se da un lato questi possono essere letti come strumenti finalizzati alla lotta alla povertà infantile, è necessario altresì riconoscere che tali misure vanno ad inserirsi in un contesto come quello italiano in cui è assente il reddito minimo. In questo senso, dispositivi come gli Assegni al nucleo familiare, che divengono

accessibili non solo in presenza di minori a carico ma di qualunque familiare dipendente, hanno in realtà svolto storicamente un ruolo più di integrazione al reddito che non di strumento di politica per la famiglia. Occorre, pertanto, particolare cautela nell'interpretare la "forza" del modello Tutela dei bambini, il quale può nascondere in sé strumenti con obiettivi parzialmente divergenti rispetto a quelli prefigurati.

Un'ultima riflessione è dedicata, infine, alla limitata forza del modello Sostegno alla cura familiare; costituisce un'evidenza del nostro studio il fatto che siano scarsamente rintracciabili strumenti di familismo esplicito, sia a livello nazionale, sia a livello locale. Tale esito costituisce un risultato interessante dato che l'Italia è un Paese considerato ad orientamento tradizionalmente familista. Questo risultato può forse essere interpretato in coerenza con quanto ricordato prima in relazione alle politiche familiari italiane, definite efficacemente da Saraceno "il risultato di un'assenza". Si può pertanto scorgere, sul quarto modello ma più in generale su tutto lo schema degli strumenti milanesi, l'ombra invisibile del familismo implicito? L'analisi per fasce cronologiche di attivazione degli strumenti ha evidenziato la presenza di un momento, corrispondente all'incirca dal primo anno di vita in poi, in cui non viene di fatto promossa a livello istituzionale alcuna alternativa al ricorso ai servizi di cura i quali, come già detto, non riescono a soddisfare del tutto la domanda. Questa fase, inoltre, può iniziare a delinearsi già a partire dal terzo mese se la madre o il padre non riescono o non possono beneficiare del congedo parentale. Tali "vuoti", infine, sono destinati ad espandersi se si considera il permanere di criteri di accesso di natura occupazionale che si accompagnano ad un generale incremento dei lavori atipici e non standard, per i quali si è parlato di un vero e proprio "nuovo rischio sociale". Il ricorso a sistemi di cura informale, anche in un'area ricca di servizi come Milano, sembra pertanto delinearsi ancora per alcune fasce della popolazione come una delle vie alla conciliazione più rilevanti, rispetto alla quale non è ancora possibile individuare delle alternative altrettanto accessibili ed efficaci.

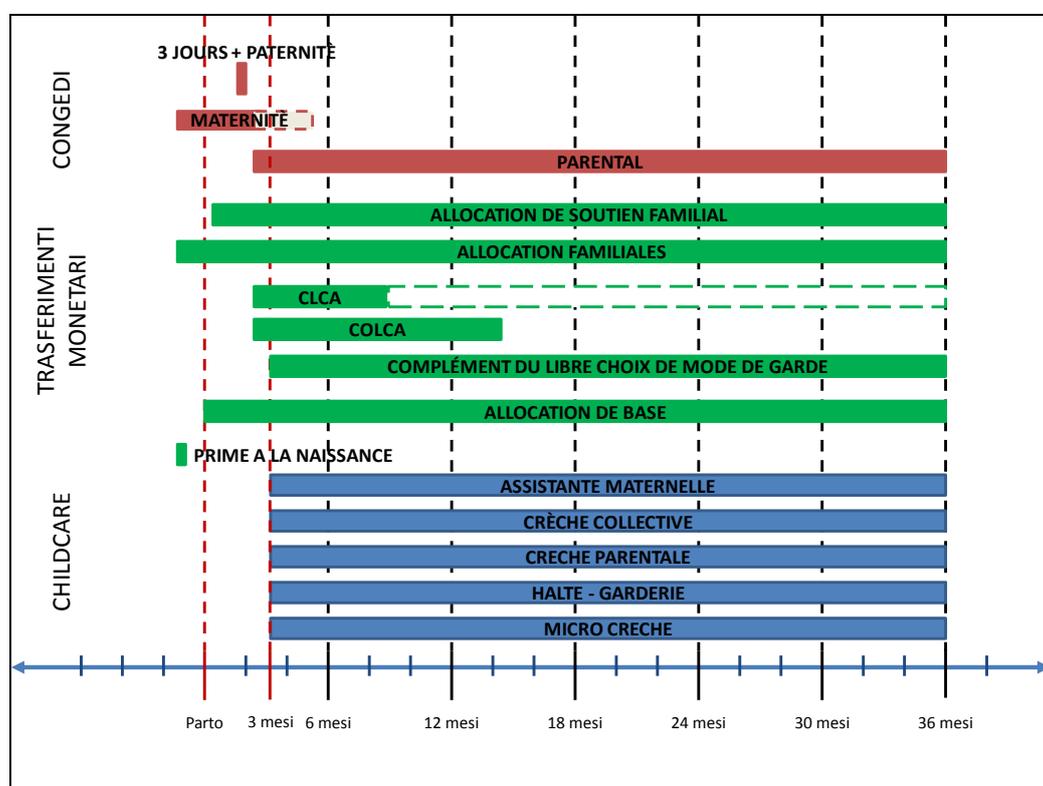
## 4. Lo scenario lionese

### 4.1 Configurazione di strumenti

Anche per quanto concerne il caso di Lione si è deciso di seguire un approccio cronologico, che ordini quindi tutti i dispositivi sulla base del momento da cui è possibile per i genitori usufruirne e che permetta di evidenziare eventuali sovrapposizioni o periodi di “gap” tra una misura e l'altra. Sarà in primo luogo interessante osservare, anche per questa città, quali fasce temporali vengono implicitamente definite dagli strumenti.

La Figura 38 ci fornisce un quadro sinottico di tutti gli strumenti in campo all'interno del territorio lionese.

Figura 38 - Strumenti presenti sulla scena lionese per fasce temporali di attivazione



Analogamente a quanto già realizzato per Milano, gli strumenti sono stati illustrati mettendone in luce esclusivamente la capacità di copertura in termini temporali, senza evidenziarne la portata in termini economici, elemento che sarà introdotto durante la descrizione delle misure.

Come prima evidenza, la lettura congiunta delle misure analizzate consente di individuare tre fasce temporali rilevanti: prima del parto, dagli zero ai tre mesi e dai quattro mesi in poi. Vediamoli ora nel dettaglio.

### *Prima del parto*

Per quanto concerne il periodo prima del parto, anche nel contesto lionese è possibile trovare un numero di strumenti piuttosto ridotto.

Il *congedo di maternità* francese è usufruibile dalla madre a partire da sei settimane prima del parto; tale durata è piuttosto limitata anche se indennizzata al 100% (con un tetto massimo al rimborso percepibile). Accanto al congedo, si colloca una prima forma di trasferimento monetario; il *prime à la naissance* costituisce un contributo finalizzato a sostenere la famiglia nelle spese legate all'arrivo del bambino, una misura *à la naissance* non universale soggetta a limiti di reddito; tale contributo è assegnato in corrispondenza del settimo mese di gravidanza. È interessante notare come questa forma di trasferimento monetario sia attribuita fin da prima della nascita del bambino, al fine di coprire anche le spese preliminari che devono essere sostenute dalla famiglia in vista dell'arrivo del bambino; tale finanziamento non è volto a sostenere le spese mediche che già sono garantite e totalmente rimborsate a tutte le madri dal momento dell'accertamento della gravidanza.

Una ulteriore forma di trasferimento monetario che può essere usata da prima della nascita sono le *allocations familiales*. Gli assegni familiari sono versati dalla Caisse nationale d'allocations familiales alle famiglie all'interno delle quali sono presenti almeno due figli a carico di età inferiore ai 20 anni; tale evenienza si verifica, quindi, nel caso il nuovo nato costituisca il terzo bambino all'interno della famiglia. Nel caso il nuovo nato rappresenti, invece, il secondo figlio la famiglia comincerà beneficiare del trasferimento a partire dal primo giorno del mese successivo alla nascita del bambino.

All'interno del quadro così delineato, emerge quindi un discreto sostegno all'evento della maternità, che prevede non solo supporto alla madre durante la gravidanza ma anche supporto alla predisposizione dell'accoglimento del bambino.

### *0-3 mesi*

Anche per quanto concerne il caso lionese, in seguito al parto vi è un incremento delle misure a disposizione senza che sia previsto, tuttavia, il ricorso a servizi di cura professionale.

Immediatamente dopo la nascita del bambino, in primo luogo la madre è tenuta ancora a usufruire del *congedo di maternità* per 10 settimane, alle quali si aggiungono altre 10 settimane nel caso in cui siano già presenti due bambini.

In seguito al termine di *congedo di maternità*, è possibile ricorrere al congedo parentale che, ad oggi, è a disposizione di tutte le madri e i padri a partire dal primo figlio mentre in origine era stato previsto solo per le famiglie numerose. Il congedo parentale può essere molto lungo; la durata standard è pari a un anno, con la possibilità di rinnovare il congedo per due volte fino ai tre anni del bambino. Non esiste una vera e propria indennità standard; le forme di rimborso presenti, infatti, sono dei veri propri trasferimenti monetari a sé stanti inclusi all'interno del Paje: si tratta, come illustrato nel Capitolo 5, del *complément de libre choix d'activité* (CLCA), del *complément optionnel de libre choix d'activité* (COLCA) e del *complément de libre choix de mode de garde* (CMDG). Di questi strumenti, tra i quali è possibile una unica scelta, due (CLCA e COLCA) sono utilizzabili immediatamente dopo la nascita del bambino.

Il *complément de libre choix d'activité* è rivolto ai genitori che decidono di interrompere la propria attività professionale (o di lavorare a tempo parziale); l'assegno viene erogato fino a un massimo di 6 mesi a partire dall'ultimo giorno del congedo obbligatorio di maternità o di paternità (nel caso sia presente un solo bambino), fino al compimento del terzo anno del bambino più piccolo (nel caso siano presenti due bambini) e fino al compimento del sesto anno di età (nel caso di tre o più bambini). Il *complément optionnel de libre choix de activité* costituisce una variante del precedente strumento, rivolta in modo specifico alle famiglie numerose (ovvero con almeno tre figli); l'ammontare erogato attraverso questa misura è più consistente rispetto a quello del massimo disponibile del CLCA ma copre un periodo più breve; le famiglie sono chiamate a effettuare una scelta iniziale fra i due tipi di strumento. È possibile beneficiare del COLCA con le medesime tempistiche dello strumento precedente.

I padri sono titolari del medesimo diritto della madre a beneficiare del congedo parentale, per quanto tale prassi sia in genere poco diffusa; dispongono invece della titolarità esclusiva del *congedo di paternità*, il quale può essere usufruito dal giorno successivo alla nascita e non oltre il compimento del quarto mese di vita.

Per quanto concerne le forme di trasferimento monetario più tradizionali, nel periodo immediatamente successivo alla nascita, è possibile usufruire dell'*allocation de base*, la seconda parte del blocco iniziale del Paje, la quale costituisce una forma di assegno per le famiglie con figli di età inferiore ai tre anni, erogato a partire dal giorno della nascita del bambino con cadenza mensile fino al compimento del terzo anno di vita. L'*allocation de base* costituisce una misura sottoposta alla prova dei mezzi, in cui il plafond varia sulla base del numero dei bambini presenti all'interno della famiglia e sul fatto che la stessa sia o meno monoparentale. Pur costituendo una misura *means tested*, i tetti indicati sono comunque superiori al reddito mediano calcolato sulla base del medesimo tipo familiare. La misura, quindi, non risulta particolarmente esclusiva.

Sempre sul fronte dei trasferimenti monetari “puri”, infine, troviamo l'*allocation de soutien familiale*, strumento ideato appositamente per i nuclei monoparentali oppure per i bambini orfani di entrambi i genitori. L'erogazione di tale trasferimento è prevista sin dall'inizio del configurarsi di una delle due peculiari condizioni che ne vincolano l'accesso; conseguentemente, questa *allocation* può essere beneficiata direttamente già subito dopo la nascita del bambino.

#### *Dai 4 mesi in poi*

Nel passaggio dalla fascia 0-3 mesi a quella 4-12 mesi, oltre al permanere di alcune delle misure precedentemente illustrate, è possibile osservare la possibilità di cominciare a ricorrere a servizi di cura professionali. *Crèche collective*, *microcrèche*, *halte garderie*, *crèche parentale* ma anche le *assistante maternelle* costituiscono servizi di cui è possibile servirsi solo dopo il compimento del terzo mese di vita del bambino.

Ricordiamo che Lione costituisce una delle città in Francia all'interno delle quali è possibile riscontrare percentuali di soddisfacimento della domanda teorica più elevate rispetto ai valori medi nazionali. Il ruolo più importante, come si è avuto modo di vedere, è ricoperto dalle *assistante maternelle*, che, rispetto ai tradizionali servizi di cura, presentano elevati livelli di flessibilità e di estendibilità degli orari. Le *crèche collective*, tuttavia, sono superiori da un punto di vista qualitativo dato che, per quanto il rapporto numero di bambini-insegnanti premi le *assistante*, prevedono il lavoro di operatori piuttosto qualificati; al contrario, le basse qualifiche professionali richieste ai fini dell'esercizio della professione di *assistante maternelle* risultano penalizzanti. I servizi integrativi, infine, sembrano svolgere ancora un ruolo residuale.

L'unica novità in termini di trasferimenti monetari è data dalla possibilità di ricorrere al *complément de libre choix de mode de garde*, l'ultimo dei contributi complementari previsti dal Paje. Questo strumento è specificatamente rivolto ai genitori che lavorano ed è finalizzato a sostenere la famiglia nella spesa per i servizi di cura e di assistenza; in particolare, sono oggetto di finanziamento sia l'assunzione diretta di una persona presso il proprio domicilio, sia l'utilizzo di una *assistante maternelle*. Si tratta quindi di un dispositivo finalizzato a sostenere cure individuali o semi-individuali che ha una durata particolarmente lunga, dato che l'erogazione dell'ammontare è prevista fino al compimento del sesto anno di vita del bambino.

#### *Conclusioni*

Giunti al termine di questa breve rassegna, possiamo affermare che il quadro lionese che emerge è complessivamente contrassegnato dal sostegno alla libertà di scelta. Nel periodo antecedente al parto, accanto al *congedo di maternità* - il quale

nella sua declinazione francese prevede anche il pieno sostegno alle spese sanitarie sostenute dalla madre - si colloca anche una forma di *birth grant* finalizzata a sostenere i primi costi legati alla nascita del bambino. È egualmente presente anche un'altra forma di trasferimento monetario (*allocations familiales*) che non è strettamente legata alla nascita di un bambino e quindi può essere beneficiata già a partire dal periodo antecedente al parto vero e proprio.

In seguito al parto vi è un incremento delle misure a disposizione senza che sia previsto, tuttavia, il ricorso a servizi di cura professionale; terminato il *congedo di maternità*, si apre per la madre e per il padre la possibilità di usufruire del congedo parentale. Nella variante francese, non è prevista un'indennità, quanto piuttosto sono messe a disposizione diverse forme di trasferimento monetario che differiscono sostanzialmente per durata, importo e finalità: da un lato, infatti, è riconosciuto il diritto della madre ad astenersi dal lavoro per occuparsi in prima persona della cura del bambino. Dall'altro lato, invece, è sostenuta la scelta della madre di tornare nel mercato del lavoro attraverso sussidi finalizzati all'acquisto di servizi di cura. Quest'ultima variante (CMDG) diviene realtà usufruibile solo a partire dal compimento dei tre mesi da parte del bambino, periodo dopo il quale è riconosciuta la possibilità di avvalersi di servizi di cura professionali. Una peculiarità dei servizi francesi, infine, è costituita dalla presenza delle *assistante maternelle*, che rappresentano una forma di cura individuale fortemente istituzionalizzata in grado di attivare risorse private e favorire l'emersione del lavoro nero.

Il quadro che emerge da questa prima descrizione, per concludere, appare connotato da una maggiore ricchezza di dispositivi e strumenti in grado di sostenere la libertà di scelta dei genitori tra defamilizzazione del carico di cura o presa in carico in prima persona delle necessità del bambino.

## **4.2 Il quadro lionese di insieme**

Lione costituisce la terza città di Francia, Paese che, secondo la modellizzazione di Esping-Andersen, può essere incluso all'interno del blocco conservatore (Fagnani e Math 2008). Tale tipo di regime prevede l'attribuzione dei diritti ai cittadini sulla base della posizione ricoperta all'interno del mercato del lavoro e la distribuzione di benefici e servizi ai lavoratori, che costituiscono così i finanziatori indiretti di queste prestazioni; vengono preservate le differenze di Stato occupazionale mentre i maschi capofamiglia si qualificano destinatari principali. La Francia in parte si distacca dal quadro tratteggiato ed è stata considerata da alcuni studiosi una vera e propria anomalia del modello, soprattutto per quanto concerne il tema della protezione e della garanzia del primato del *male*

*breadwinner*. La Francia storicamente ha mostrato un orientamento molto favorevole alle donne e al supporto della parità tra i generi; inoltre, costituisce uno dei pochi Paesi europei, insieme al Belgio, ad aver sviluppato e investito in una politica per la famiglia forte e coerente, in cui l'infanzia è considerata un vero e proprio "bene pubblico" oltre che una fonte di capitale umano (Martin 2010).

Gli obiettivi delle politiche familiari francesi in letteratura sono stati così concettualizzati (Saraceno Naldini 2001, Bertolini Torrioni 2011):

- sostegno alla natalità attraverso il supporto al costo dei figli, indipendentemente dalla condizione economica della coppia;
- sostegno al mantenimento dell'occupazione femminile in caso di maternità;
- sostegno al maggiore coinvolgimento dei padri nell'educazione dei figli;
- sostegno alla garanzia di pari opportunità per tutti i bambini ai fini del proprio sviluppo personale.

A livello operativo, questo si è tradotto in un sistema caratterizzato sia da trasferimenti monetari importanti che prediligono le famiglie numerose (Fagnani e Math 2008), sia da una regolazione attenta dei servizi per l'infanzia, in particolare di quelli privati; questo aspetto costituisce uno dei principali punti di forza del sistema francese, dato che riesce ad attivare le risorse del mercato controllandole e istituzionalizzandole.

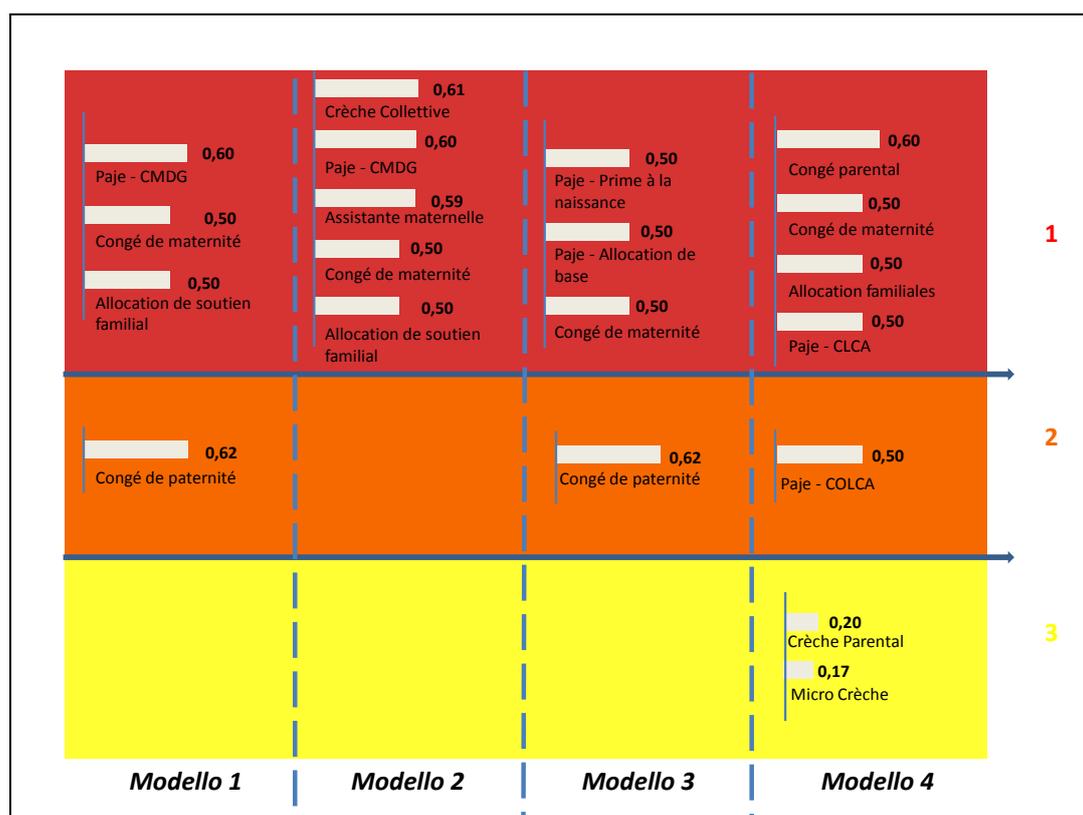
Dal punto di vista della spesa, la Francia presenta percentuali molto elevate; ad oggi, costituisce lo Stato europeo con i maggiori investimenti in spesa sociale degli ultimi cinque anni, superando persino la Svezia. La Francia, inoltre, rappresenta all'interno del panorama europeo una delle nazioni che destina una quota significativa del proprio PIL ai servizi per l'infanzia e alla famiglia, anche se inferiore rispetto a quella destinata da Germania e Svezia. Tuttavia, complice l'attuale crisi economica, per la Francia si sta delineando uno scenario che renderà necessaria una messa in discussione dell'attuale sistema di supporto alla famiglia. Secondo una stima ministeriale, infatti, la quota di deficit pubblico legata ai sussidi familiari nel 2012 è stata pari a 2,7 miliardi di euro; alcune modifiche sostanziali dovrebbero essere attuate già a partire dal 2014 mentre i mutamenti più significativi sono attesi solo a partire dal 2018. Il forte alone di incertezza che circonda queste misure ha tuttavia portato l'opinione pubblica a esprimersi in modo scettico.

All'interno di questo scenario fortemente generoso, ma che comincia a essere segnato dalla crisi, come si configura l'insieme di strumenti attivi sul territorio di Lione?

I modelli che risultano dominanti dalla nostra analisi sono quasi ad ex aequo il modello Occupazionale e il modello del Sostegno alla cura familiare, seguiti ad una certa distanza dal modello Tutela dei bambini e dal modello Equità di genere (Figura 39).

Anche nel caso di Lione, per presentare sinteticamente nuovamente gli strumenti terremo in primo luogo conto della fascia in cui si sono collocati.

**Figura 39 - Strumenti per fascia di rilevanza e maggiore attrazione nei confronti dei Modelli – Lione**



### *Fascia rossa*

All'interno della "fascia rossa" lionese sono inclusi tutti i tipi di strumenti considerati per questa analisi; ritroviamo, infatti, due servizi di cura, due congedi e diverse forme di trasferimento monetario di cui una *cash for care*. Tale composizione riflette l'eterogeneità delle misure che ricadono sul quadro lionese, la cui unica specificità locale è da ricercarsi nella "forza" relativa di *crèche collective* e *assistante maternelle*. A differenza di Milano, infatti, non sono presenti forme di trasferimento monetario regolate su base comunale o regionale. In entrambi i contesti, infine, i congedi sono regolati a livello nazionale.

Inoltre, rispetto a Milano colpisce la numerosità di strumenti che ricadono in fascia rossa, e tale elemento è riconducibile all'importata quota di spesa che viene destinata in Francia alle politiche per la famiglia.

Vediamo ora gli strumenti in modo più dettagliato ma sintetico.

Tra i *servizi di cura* troviamo le *crèche collective* e le *assistante maternelle*, che costituiscono dei dispositivi molto forti per bacino di utenza; le *assistante maternelle* possono soddisfare sul territorio di Lione oltre il 35% del fabbisogno teorico di cura della città mentre le *crèche collective* oltre il 21%. Questi servizi consentono un buon livello di defamilizzazione e mostrano la maggiore attrazione nei confronti del secondo modello (Occupazionale). Entrambi gli strumenti presentano orari ampi e flessibili facilmente sfruttabili anche dai genitori che lavorano; l'attrazione verso l'idealtipo, inoltre, è sostenuta anche da una regolazione dell'accesso che, nel caso delle Crèche Collettive, prevede una forte premialità nei confronti delle famiglie con elevati carichi di cura e impegni di lavoro.

Tra i *congedi*, troviamo il *congé de maternité* che, per il 2012, ha fatto registrare una spesa in termini di sole indennità pari a 3.273 milioni di euro. Questo congedo, insieme al *congedo di maternità* italiano, costituisce un unicum nella ricerca dato che, a causa del carattere complessivamente ibrido il quale favorisce una (temporanea) familizzazione del carico di cura ma al contempo tutela la partecipazione delle madri al mercato della lavoro, fa registrare dei livelli di attrazione omogenei tra tutti i modelli.

Il *congé parental* (0,60) aderisce in via prioritaria al modello del Sostegno alla cura familiare dato che presenta una formulazione che lo rende a favore della familizzazione del lavoro di cura e non contribuisce a riequilibrare i carichi di cura tra i generi. Non è rintracciabile, infatti, alcun elemento incentivante il coinvolgimento dei padri e presenta una durata molto elevata. Ricordiamo che il congedo parentale è stato considerato solo in quanto periodo di astensione dal lavoro, dato che l'indennità economica costituisce un vero e proprio strumento a sé stante che può essere declinato secondo diverse modalità.

Per quanto concerne i *trasferimenti monetari*, in primo luogo troviamo le *allocations familiales*, che costituiscono un dispositivo molto forte dato che prevedono una platea di quasi 5 milioni di beneficiari a livello nazionale, per un costo complessivo di oltre 12,5 miliardi di euro. Le *allocations familiales*, forme di assegno a cui possono accedere solo i nuclei in cui vi siano effettivamente minori a carico, mostrano il livello massimo di attrazione nei confronti del modello del Sostegno alla cura familiare.

Anche il *complément de libre choix de activité* costituisce una misura di un certo rilievo, seppure di minore impatto rispetto alla prima, dato che ha fatto registrare per il 2012 una spesa di oltre 2 miliardi di euro per circa 520mila beneficiari. Costituendo uno strumento accessibile solo a patto che il genitore beneficiario rinunci a lavorare (o lavori part-time), anche questa misura è maggiormente connessa con il quarto modello.

Il *complément de libre choix de mode de garde* prevede un bacino di utenza di quasi 880 mila destinatari e comporta una spesa di quasi 5,9 miliardi di euro, costituendo la tranche del Paje più onerosa per lo stato. Questo strumento è una forma di *cash for care* finalizzata all'acquisto dei servizi di cura e rappresenta uno dei più importanti sostenitori dei modelli Equità di genere e Occupazionale, dato che in relazione agli altri ideatipi fa registrare un punteggio pari a zero, ovvero di totale non appartenenza,

L'*allocation de soutien familial*, è una forma di trasferimento monetario non particolarmente forte per importo economico; 1,3 miliardi di euro di spesa nel 2012 per una platea di circa 737.000 beneficiari. Questa *allocation* rappresenta la forma di trasferimento monetario più modesta per spesa complessiva a livello nazionale che insiste sul territorio di Lione.

*Prime à la naissance* (0,50) e *allocation de base* (0,50) sono, infine, due ulteriori forme di trasferimento monetario molto affini tra di loro che, insieme, costituiscono il primo scaglione del Paje; appartengono alla fascia rossa in quanto nel 2012 complessivamente hanno riguardato più di 1.900.000 bambini per una spesa complessiva che ha superato i 4,3 miliardi di euro. Questi trasferimenti aderiscono in via prioritaria al modello Tutela dei bambini.

#### *Fascia arancione*

In fascia arancione troviamo un solo congedo (*congé de paternité*, in analogia anche al caso milanese) e una forma di trasferimento monetario.

Il *congé de paternité* ha una spesa più ridotta rispetto ai congedi precedentemente illustrati, dato che l'indennità ai padri è riconosciuta solo fino a un massimo di due settimane. Il *congé de paternité* ha assorbito nel 2011 274,2 milioni di euro (CAF 2012). Lo strumento aderisce in via prioritaria al modello Equità di genere e Tutela dei bambini dato che, essendo abbastanza accessibile e generoso, può realmente favorire il coinvolgimento paterno nelle attività di accudimento del bambino.

Il *complément optionnel de libre choix de activité* (0,5) è una forma di trasferimento che costituisce la variante dell'indennità di congedo parentale volta a sostenere le madri che decidono di astenersi dal mercato del lavoro specificatamente formulata per i nuclei familiari con più di tre bambini e mostra un orientamento complessivamente familista; tale misura, rivolgendosi a una

configurazione familiare piuttosto peculiare, risulta più debole come bacino di utenza rispetto al normale *complément de libre choix de activité*, avendo coinvolto nel 2012 solo poco più di 2.300 genitori. Il livello maggiore di adesione è riscontrabile in relazione al modello Sostegno alla cura familiare.

#### *Fascia gialla*

All'interno della fascia relativa ai dispositivi meno forti nell'area lionese troviamo, infine, due soli servizi di cura.

*Microcrèche* e *crèche parentale* costituiscono strumenti “deboli” dal punto di vista della copertura offerta all'interno della propria categoria che mostrano il maggiore grado di adesione nei confronti del modello del Sostegno alla cura familiare. Per questi due servizi di cura è possibile riprendere le considerazioni sviluppate in relazione al caso milanese, dove i due tipi di strumenti corrispondenti (*micronidi* e *nido famiglia*) presentano il medesimo profilo regolativo; gli standard qualitativi inferiori rendono più semplice la gestione ai soggetti privati, mentre gli ampi orari di apertura minano l'adesione complessiva degli strumenti al modello. I servizi di cura attratti, infine, prevedono un ampio coinvolgimento degli attori privati e offrono pochi posti, qualificandosi come soluzioni secondarie rispetto all'attività di accudimento esercitata in prima persona da un membro della famiglia.

### **4.3 Conclusioni**

Secondo Martin (2010) è possibile riscontrare quattro fasi principali caratterizzanti l'evoluzione della politica familiare francese.

Nell'immediato dopoguerra, questa è stata connotata da forti incentivi alla natalità e finalizzata alla compensazione del costo dei bambini su base universale. A partire dalla seconda metà degli anni '60, l'affermarsi del movimento femminista determinò l'introduzione di politiche volte a tutelare i diritti della donna e le pari opportunità, a cui fece seguito, nel corso degli anni '80, una nuova ondata di provvedimenti centrati sulla lotta alla povertà e alle ineguaglianze economiche.

A partire dal 1985, infine, si è affermata la tendenza a far convergere le politiche della famiglia con quelle del lavoro, per cui la conciliazione tra vita privata e vita professionale è divenuta il nuovo focus degli interventi. Le riforme dei servizi di cura, attraverso l'introduzione della figura delle *assistante maternelle*, dei congedi e dei trasferimenti monetari attraverso la creazione del Paje, sono state condotte all'interno della cornice culturale volta a garantire la libertà di scelta; al contempo, la spesa pubblica si è spostata in modo deciso dai servizi verso i trasferimenti monetari.

Come emerge dall'analisi della configurazione degli strumenti e dall'analisi dei modelli, all'interno dello scenario lionese di oggi sembra confermarsi in parte l'orientamento che già è stato riconosciuto in letteratura come proprio dell'intera Francia. Emerge in modo netto la presenza simultanea e abbastanza bilanciata di tutti e quattro i modelli contemporaneamente, con una leggera dominanza del modello Occupazionale.

Il modello Occupazionale sembra ben favorire il coinvolgimento nel mercato del lavoro delle donne attraverso una serie di strumenti finalizzati a una defamilizzazione del carico di cura. I servizi di cura più forti (*crèche collective* e *assistante maternelle*) presentano degli ottimi livelli di fruibilità che consentono alle madri che lavorano un ampio supporto in termini di orario, oltre che dei discreti livelli di copertura della domanda teorica. Al contempo, il *complément de libre choix de mode de garde*, una forma di trasferimento molto onerosa per lo Stato in termini di spesa complessiva, ha lo scopo di sostenere l'acquisto di servizi di cura (privati).

Il modello Sostegno alla cura familiare è ben supportato da un lato dai congedi e dall'altro lato da forme di trasferimento monetario ad hoc. Sembra spingere in una direzione familizzante, infatti, la presenza di due diverse varianti dell'indennità legata ai congedi parentali (previste dal Paje) finalizzate a sostenere la permanenza a casa di uno dei due genitori (di norma la madre). Le *allocations familiales*, inoltre, valorizzando per più del 100% ciascun nuovo nato all'interno delle famiglie, costituiscono di fatto un incentivo all'incremento del tasso di natalità; tale elemento permette di evidenziare come all'interno di queste misure si annidi ancora uno stimolo pro-natalista che sembrava essere passato in secondo piano negli ultimi decenni.

Il modello Tutela dei bambini è sostenuto da due specifiche forme di trasferimento monetario (*prime à la naissance* e *allocation de base*, fortemente finalizzati a sostenere il costo dei bambini appena nati) e dal *congé de paternité*, strumento che favorisce il coinvolgimento dei padri nel lavoro di cura di cui i bambini possono beneficiare. Tali elementi aiutano a connotare il modello come non specificatamente volto alla lotta contro la povertà infantile attraverso una focalizzazione sulle situazioni di maggior disagio, quanto piuttosto denotato da un orientamento più neutro e inclusivo, pur includendo al suo interno provvedimenti sottoposti alla prova dei mezzi.

Il modello Equità di genere costituisce l'idealtipo di minore impatto in quanto finisce per includere misure condivise con il primo ed il terzo modello senza presidiarne alcuna in modo esclusivo. Il *congé di paternité*, già rintracciato in adesione al terzo modello, presenta una regolazione che lo rende funzionale rispetto agli obiettivi che si pone. Si tratta, tuttavia, dell'unico strumento che riesce a incidere (parzialmente) sulla divisione dei carichi di cura; tale finalità non

è presidiata nemmeno dagli altri strumenti più affini ed è pertanto complessivamente mancata.

Concludendo, è possibile affermare che alle famiglie lionesi è riconosciuto un buon margine in termini di libertà di scelta, che viene sostenuta attraverso una pluralità di strumenti finalizzati sia al sostegno alla familizzazione che alla defamilizzazione del carico di cura. La pluralità dei paradigmi, in questo caso, sembra il frutto di un disegno forte e coordinato a livello statale, che conosce poi delle specifiche declinazioni a livello territoriale nell'ambito però di un inquadramento solido e ben definito. Il sostegno all'occupazione, infatti, che di norma è perseguito attraverso il ricorso ai servizi di cura, non è per così dire "lasciato nelle mani" esclusivamente delle amministrazioni locali che regolano le *crèche* o nella libera iniziativa delle *assistante maternelle*. A questi va la responsabilità di creare posti all'interno; nel caso in cui per i genitori non fosse possibile o non si desiderasse ricorrere a servizi pubblici, il ricorso a servizi privati è comunque sostenuto con misure a presidio statale (CMDG).

La familizzazione del carico di cura, inoltre, è perseguita attraverso strumenti di familismo esplicito, come il CLCA e il COLCA, la cui durata limitata (ma fortemente estendibile nel caso in cui i genitori ne facciano richiesta), tuttavia, lascia intravedere per le madri la possibilità/necessità di un ritorno al lavoro. Da questo punto di vista, il familismo esplicito sembra avere effetti meno negativi sulla partecipazione al mercato del lavoro da parte delle donne rispetto al familismo implicito; lo stimolo al reingresso tardivo può compromettere le possibilità di carriera o comportare una riduzione dello stipendio percepito ma evita comunque di minare alla base i tassi di attività femminili.

Non sono rintracciabili, infine, sul territorio di Lione misure specificatamente rivolte alla lotta alla povertà infantile. Il modello Tutela dei bambini tende a concretizzarsi in misure che puntano l'attenzione sul sostegno generale dei più piccoli e non si focalizzano nello specifico sulle realtà marginali, pur attraendo provvedimenti sottoposti alla prova dei mezzi le quali, tuttavia, sono inclusivi e prevedono soglie superiori al reddito mediano francese.

## 5. Geometrie a confronto

All'interno di quest'ultimo paragrafo analizzeremo congiuntamente le evidenze sin qui emerse. Gli interventi che favoriscono la conciliazione, come si è detto, possono variare significativamente da stato a stato sulla base dei differenti regimi di welfare; tali differenze sono persino maggiori rispetto ad altre politiche in quanto legate a concezioni della famiglia e della divisione del lavoro tra i generi dissimili, oltre che a culture politiche eterogenee (Saraceno, 2009).

Milano e Lione rappresentano ambiti urbani con diversi elementi di affinità; entrambe città tra le più progredite nei rispettivi contesti nazionali per dimensioni, popolazione e livello di sviluppo economico, sono inserite all'interno di aree regionali ricche e fortemente competitive a livello europeo. Al contempo, sono tuttavia presenti forti elementi di differenziazione, riconducibili in larga parte ai differenti contesti nazionali all'interno dei quali sono inserite; la famiglia è collocata in un ruolo centrale e di primaria importanza in entrambi i casi, ma con motivazioni e secondo modalità fortemente differenti. Inoltre, per quanto sia stato messo in campo un processo di riforma e flessibilizzazione del mercato del lavoro per molti versi analogo, gli esiti in termini di occupazione femminile sono stati fortemente differenti<sup>40</sup>.

Grazie alle analisi condotte, all'interno di questo paragrafo saremo in grado di porre in luce i principali elementi di affinità e di tensione per quanto concerne le politiche di conciliazione tra Milano e Lione. La scelta di realizzare un'analisi multilivello, esaminando non solo gli strumenti regolati a livello locale ma anche regionale e nazionale, ha comportato il fatto che le forti differenze presenti a livello nazionale abbiano condizionato in modo determinante tutto lo studio, dato che le misure di conciliazione statali superano in numerosità e livello di finanziamento quelle locali.

Cominceremo in primo luogo con il confrontare i risultati emersi per quanto concerne l'analisi della configurazione degli strumenti; termineremo, infine, con la lettura incrociata delle evidenze ricavate dall'analisi della dominanza degli idealtipi all'interno dei differenti contesti urbani. Uno degli esiti attesi di tale lavoro di comparazione è la possibilità di riuscire a comprendere in che modo i diversi modelli sono stati declinati all'interno delle due città e quali equilibri in termini di rapporti di tensione o repulsione si vengono a creare tra i differenti idealtipi.

---

<sup>40</sup> Si veda a tal proposito il Capitolo 2

## 5.1 Configurazioni di strumenti

In primo luogo, possiamo osservare che per entrambe le città gli strumenti definiscono lassi temporali che presentano ampie analogie; vengono quindi individuati alcuni periodi chiave in comune che corrispondono alle seguenti fasce temporali:

- 1) i mesi immediatamente precedenti al parto;
- 2) l'intervallo tra la nascita del bambino e il suo terzo mese di vita;
- 3) il periodo compreso tra il compimento del quarto mese e il primo anno di vita.

L'ultima fascia di tempo, ovvero quella corrispondente al periodo seguente al compimento dei 12 mesi del bambino, assume significatività solo per il contesto italiano. È possibile inoltre evidenziare che molti strumenti presentano la medesima regolazione in termini di possibilità di inizio di fruizione. Andiamo ora a osservare più nel dettaglio le principali differenze che emergono per fascia temporale.

### *Prima del parto*

Per entrambi i contesti, le misure in questo periodo di tempo specificatamente dedicate all'evento della natalità sono piuttosto ridotte. La misura più importante è senza dubbio il *congedo di maternità*; il periodo antecedente al parto è leggermente più lungo a Milano che a Lione, anche se nel caso di quest'ultimo è meglio remunerato. Solo a Lione è presente una forma di trasferimento monetario (*prime à la naissance*) destinato alle famiglie prima della nascita; al tempo stesso, lo Stato si fa carico di sostenere le madri anche in tutte le spese mediche legate alla maternità.

Per il resto, sono presenti in entrambi i contesti forme di trasferimento monetario che non sono legate specificatamente al carico di cura e costi apportato dai nuovi nati: si tratta dell'*assegno al nucleo familiare* e l'*assegno al nucleo familiare con almeno tre figli minori* per Milano e le *allocations familiales* per Lione, che costituiscono dispositivi presenti solo nel caso le famiglie abbiano soddisfatto i requisiti necessari già precedentemente la nascita del bambino.

### *0-3 mesi*

Per quanto concerne il periodo compreso tra gli 0 e i 3 mesi per entrambi i contesti possiamo in primo luogo notare il perdurare dell'effetto del congedo di maternità, seppure con durate significativamente diverse; al contempo diviene possibile cominciare a usufruire anche del *congedo di paternità*, strumento in relazione al quale emergono differenze ancora più marcate in termini di durata.

La minore durata del congedo di maternità nell'area di Lione determina la possibilità di utilizzare il congedo parentale prima rispetto che a Milano. Questo costituisce uno strumento rispetto al quale esistono importanti differenze tra le due realtà; a Milano, l'indennizzo finalizzato a sostenere i genitori che si astengono dall'impiego è concepito come una percentuale di sostituzione del reddito da lavoro percepito a livello mensile. A Lione, invece, sono previsti dei trasferimenti monetari ad hoc che delineano strade diverse e quasi "parallele", di cui alcune cominciano a essere percorribili sin da subito dopo la fine del *congé de maternité*; si tratta del *complément de libre choix de activité* e del *complément optionnel de libre choix de activité*, tra i quali le famiglie sono chiamate a fare una scelta sin dal principio e che prevedono ammontare e durate differenti.

Differenze importanti tra i due contesti, inoltre, si delineano a livello di trasferimenti monetari.

A Lione è possibile disporre di due strumenti che non conoscono una precisa traduzione nel contesto milanese: si tratta dell'*allocation de base*, la seconda parte del blocco iniziale del Paje, che costituisce una forma di assegno per le famiglie con figli di età inferiore ai tre anni erogato a partire dal giorno della nascita del bambino con cadenza mensile fino al compimento del terzo anno di vita, e dell'*allocation de soutien familiale*, strumento ideato appositamente per i nuclei monoparentali oppure per i bambini orfani di entrambi i genitori. A Milano, invece, vi sono l'*assegno di maternità dello Stato* e l'*assegno di maternità del Comune*, misure volte a sostenere le famiglie per quanto concerne i costi generati da un nuovo arrivo, a cui si affiancano alcuni fondi regionali minori e molto specifici, ovvero il *Fondo Nasko* e il *Fondo Cresco*.

#### *4-12 mesi*

A partire dai quattro mesi, il grande salto che si delinea per entrambi i contesti è la possibilità di cominciare a usufruire di servizi di cura professionali.

*Nidi, nidi famiglia* e *micronidi* costituiscono dei tipi di strumenti presenti all'interno di entrambi i contesti; la grande differenza, per quanto concerne l'area di Lione, è dettata dalla presenza delle *assistante maternelle*, un sistema di cura individuale che, pur prevedendo l'attivazione di risorse private, è fortemente istituzionalizzato e regolamentato.

Con la possibilità di ricorrere ai servizi di cura, vengono "sbloccate" tutte quelle forme di trasferimento monetario finalizzate all'acquisto dei servizi. Si tratta di misure in realtà molto differenti per i due contesti: a Lione è presente, infatti, il *complément de libre choix de mode de garde*, una delle "strade parallele" previste dal Paje in alternativa al CLCA e al COLCA che prevede delle generose sovvenzioni ai fini dell'acquisto di un servizio di cura da parte dei genitori.

A Milano, sono invece presenti due differenti misure: il *voucher per il pagamento dei servizi baby sitting* costituisce uno strumento sperimentale che può essere usufruito a patto che si rinunci al congedo parentale, il quale viene eguagliato per durata ma non per indennità dato che il *voucher* prevede un importo fisso di € 300 mensili. La *Dote Lavoro - Voucher di conciliazione servizi alla persona* rappresenta, invece, uno strumento a presidio regionale finalizzato al sostegno all'acquisto di servizi di cura da parte di lavoratori che si reimmettono nel mercato dopo un periodo di disoccupazione. Entrambe le misure milanesi sono ampiamente meno generose del CMDG francese.

Le differenze più sostanziali tra il contesto lioneso e quello milanese a partire dai 12 mesi di vita del bambino riguardano più che l'attivazione di alcune misure, la loro scomparsa. Mentre in entrambi i contesti i servizi di cura risultano naturalmente sempre presenti, i trasferimenti monetari che perdurano nel caso milanese sono solo i due Assegni al nucleo mentre non viene fornito nessun supporto all'acquisto di servizi. Tale mancanza non è sostanzialmente compensata dalla maggiore presenza di servizi di cura pubblici; per quanto gli asili pubblici milanesi soddisfino una percentuale di domanda teorica più elevata rispetto agli equivalenti lionesi, rimane comunque piuttosto alta la percentuale di bambini che non riesce a beneficiarne e per i quali è necessario ricorrere a servizi di cura privati.

Per concludere, l'analisi degli strumenti in termini di semplice ricognizione dei dispositivi e di lettura nelle fasce temporali di usabilità ha già cominciato a rivelare alcune profonde differenze tra i due contesti.

Lo scenario milanese si presenta come più povero da diversi punti di vista; i congedi (ad eccezione di quello di maternità) mostrano una durata limitata e vi è una forte assenza di servizi di cura individuali istituzionalizzati mentre quelli collettivi non riescono a soddisfare completamente il bisogno di cura. Emergono, pertanto, ancora delle aree di “vuoto” che le madri e le famiglie sono chiamate a riempire con la propria iniziativa privata.

Nel caso lioneso, invece, emerge come tratto distintivo la forte tutela della libertà di scelta riservata alle madri tra l'accudimento esercitato in prima persona e il ritorno al mercato del lavoro; sono presenti, infatti, strumenti in grado di sostenere entrambe le scelte. E' necessario osservare che questa prospettiva è ben delineata già dagli strumenti regolati a livello nazionale; per quanto riguarda il livello locale, ad esso è affidato il compito prevalente di erogare servizi, mentre non sono presenti forme di trasferimento monetario introdotte a livello comunale o regionale.

## 5.2 Scenari a confronto

Le analisi che abbiamo presentato precedentemente hanno evidenziato indirettamente un grosso scarto tra i due contesti urbani analizzati. A Milano gli idealtipi dominanti risultano essere Tutela dei bambini e modello Occupazionale, a cui fanno seguito il modello del Sostegno alla cura familiare e, in ultima posizione, il modello Equità di genere. A Lione, invece, i modelli dominanti sono, quasi ad exquo, il modello Occupazionale e il modello del Sostegno alla cura familiare, seguiti ad una certa distanza dal modello Tutela dei bambini e dal modello Equità di genere.

A questo punto dell'analisi, si dispone degli elementi necessari ad indagare in maniera più approfondita i principali elementi di differenziazione tra questi due contesti. Uno degli obiettivi del lavoro di ricerca, infatti, è illustrare come si configurano ad oggi le politiche di conciliazione in due contesti caratterizzati da condizioni socio-economiche e welfare regime parzialmente affini ma con importanti elementi di differenziazione.

Le diverse dominanze lasciano intravedere discrepanze importanti; a quali elementi sono più puntualmente riconducibili? Esistono, inoltre, alcuni elementi di affinità seppure in un contesto caratterizzato da grandi differenze?

Andremo ora ad analizzare più dettagliatamente le configurazioni che si presentano all'interno delle due città grazie all'ausilio dei quattro modelli idealtipici. Procederemo pertanto con un'analisi guidata da criteri differenti rispetto a quelli utilizzati per lo studio dei due singoli contesti; infatti, allo scopo di favorire una lettura maggiormente comparativa procederemo con il raffronto tra strumenti utilizzando come criterio di raggruppamento la tipologia invece che la fascia di rilevanza.

### *Servizi di cura*

I servizi di cura costituiscono degli strumenti importanti che possono contribuire in modo sostanziale sia alla promozione della partecipazione femminile all'interno del mercato del lavoro attraverso la defamilizzazione del carico di cura, sia al benessere dei bambini attraverso una regolazione dei servizi che stabilisca standard minimi rigorosi e incentivi la buona qualità. Le analisi condotte e i dati presentati delineano per Milano e Lione degli scenari con diversi punti di affinità e differenze.

Milano e Lione costituiscono due città "ricche" in termini di disponibilità, caratterizzate da tassi di copertura della domanda teorica per i bambini di età inferiore ai tre anni superiori ai rispettivi contesti nazionali, ma che tendono a differire per tipo di servizi posti in campo. Le città sono accomunate dalla dominanza di un orientamento dei servizi complessivamente volti a sostenere la

partecipazione delle donne al mercato del lavoro (modello Occupazionale) attraverso la presenza di ampi orari di apertura, buona disponibilità e una regolazione dei criteri di accesso “premiante” i nuclei in cui entrambi i membri (quando presenti) lavorano, seppure con intensità differenti. In modo residuale è presente anche una connotazione più familista (modello del Sostegno alla cura familiare), che “presidia” tutti i servizi integrativi, i quali si distanziano dai precedenti sia per (minori) posti offerti che qualità complessiva.

Il sostegno alle finalità proprie del modello Occupazionale, ad uno sguardo più attento, è leggermente più forte nel caso di Lione per due motivi.

In primo luogo, il modello è sostenuto da due strumenti particolarmente importanti (*crèche collective* e *assistante maternelle*). L'assenza di un servizio di cura individuale (*assistante maternelle*) a Milano rappresenta il più grosso elemento di scarto tra i due contesti e al contempo determina la maggiore capacità di rispondenza alla domanda teorica da parte di Lione. È possibile quindi affermare che a Lione è garantita una maggiore possibilità di scelta, dettata anche dal fatto che i due tipi di servizi considerati differiscono proprio per natura del servizio di custodia (individuale o collettiva). E' interessante notare, inoltre, che il ricorso alle *assistante maternelle* (le quali, ricordiamo, costituiscono un servizio privato) è fortemente sostenuto a livello pubblico, come si è avuto modo di mettere in luce trattando dei trasferimenti monetari.

In secondo luogo, le *crèche collective* presentano una regolazione che, specialmente in relazione ai differenti criteri d'accesso, tende a premiare maggiormente rispetto ai nidi milanesi le madri che lavorano.

Il modello del Sostegno alla cura familiare conosce, solo limitatamente a questo tipo di strumento, una buona simmetria tra le due città; i servizi che mostrano questo tipo di orientamento presentano elevate affinità sia per concezione complessiva che per regolazione.

### *Congedi*

I congedi costituiscono un tipo di strumento i cui obiettivi, implici ed espliciti, possono essere molteplici; in primo piano vi sono sia la protezione del benessere del bambino che la tutela dal rischio di licenziamento; al contempo, non bisogna dimenticare che i congedi costituiscono anche una forma di istituzionalizzazione dell'accudimento esercitato direttamente dai genitori.

Le misure sono regolate a livello nazionale per entrambi i casi studiati.

Il *congedo di maternità* e il *congé de maternité* presentano, dal punto di vista di questo studio, un orientamento del tutto analogo e ibrido. Da un lato, infatti, riescono a favorire il mantenimento dell'occupazione nel corso dell'esperienza della maternità ma al contempo presentano una regolazione che enfatizza

l'importanza della cura esercitata direttamente dalla madre attraverso l'imposizione di una assenza obbligatoria dal lavoro e nessuna possibilità di estendere il congedo al padre (se non in occasioni residuali). In tal senso entrambi gli strumenti fanno registrare il medesimo punteggio di adesione trasversale a tutti i modelli.

Il congedo parentale italiano presenta una regolazione che lo rende accessibile su base occupazionale e scarsamente indennizzato. Anche la durata è modesta mentre l'incentivo per i padri, per quanto abbastanza presente sul piano formale, è sostanzialmente poco incisivo a livello pratico. In tal senso, l'adesione del *congedo parentale* all'idealtipo Occupazionale è da leggersi più in termini di effetto perverso della regolazione che non di reale promozione dell'attaccamento al mercato del lavoro. Il *congé parental* francese, invece, aderisce in via prioritaria all'idealtipo del Sostegno alla cura familiare dato che presenta una regolazione complessivamente coerente con questo orientamento. Si tratta di una forma di congedo lunga, accessibile e che non presenta significativi elementi incentivanti il coinvolgimento dei padri nell'attività di cura.

Veniamo, infine, ai congedi di paternità; entrambi i dispositivi, italiano e francese, presentano i massimi livelli di adesione nei confronti dei modelli Equità di genere e Tutela dei bambini. Tuttavia, i valori di adesione sono molto diversi.

Il *congé de paternité* presenta un elevato grado di accordo (0,62) e le motivazioni di ciò sono da ricercarsi nel buon livello di remunerazione accompagnato da una durata discreta rispetto alla media europea; questo congedo costituisce complessivamente uno strumento piuttosto efficace per favorire un coinvolgimento paterno sostanziale nel lavoro di cura.

Il *congedo di paternità* italiano, invece, presenta valori particolarmente bassi. Tale risultato, guidato dall'elevata selettività in ingresso del dispositivo e dalla scarsa durata, è interpretabile come indice del fatto che la formulazione attuale del congedo prevede una limitatissima partecipazione dei padri al lavoro di cura e quindi rinforza una concezione di genere tradizionale, secondo la quale il contributo paterno alle attività di accudimento è ritenuto di scarso rilievo.

Prima di trarre conclusioni in merito al maggiore coinvolgimento nelle attività di cura dei padri in Francia rispetto che in Italia, è necessario osservare che questo obiettivo è perseguito esclusivamente attraverso la presenza di un congedo di paternità di media durata e non attraverso l'introduzione di incentivi ad hoc nei congedi parentali; questa scelta pertanto non è in grado di incidere sugli equilibri di coppia per un periodo di tempo ampio.

### *Trasferimenti monetari*

I trasferimenti monetari costituiscono un gruppo di strumenti eterogeneo per finalità, ammontare e destinatari che differiscono profondamente per spirito e logiche di regolazione; in genere, sono considerati strumenti di familizzazione sostenuta.

A Milano e a Lione è presente un insieme piuttosto consistente di strumenti appartenenti a questa famiglia; se i due contesti per numerosità complessiva tendono ad equivalersi, si distinguono maggiormente per quanto concerne la natura delle misure e la loro regolazione complessiva.

I trasferimenti senza destinazione d'uso specifica costituiscono la forma di trasferimento più semplice e diffusa e sono in genere finalizzati al sostegno delle responsabilità inerenti il mantenimento dei figli, concepiti come consumatori di beni e servizi. In entrambe le città sono presenti forme di *assegni famigliari*, che, come si ha avuto modo di osservare, differiscono in primo luogo per la regolazione dei criteri di accesso, i quali rendono la misura a Milano (e in Italia) molto più restrittiva (in quanto al tempo stesso categoriale e *means-tested*) e volta a fasce specifiche della popolazione mentre a Lione (e in Francia) inclusiva e con finalità pro-nataliste. Lo scarto che esiste tra i due tipi di assegni famigliari è ben delineato anche dall'appartenenza a due idealtipi differenti, ovvero il modello Tutela dei bambini nel caso di Milano e il modello Sostegno alla cura familiare nel caso di Lione

Le altre misure considerate non conoscono una corrispondenza precisa tra i due contesti.

A Milano segnaliamo un blocco abbastanza corposo di trasferimenti di importanza primaria (*assegno di maternità del Comune*) ma anche medio-bassa (*Fondo Nasko, Fondo Cresco, assegno al nucleo familiare con almeno tre figli minori*) con accesso *means-tested* orientati verso le fasce più deboli della popolazione che aderiscono al modello Tutela del bambino.

Anche a Lione sono rintracciabili trasferimenti che aderiscono al terzo modello, pur essendo guidati da logiche differenti; *prime à la naissance* e *allocation de base*, strumenti fortemente finalizzati a sostenere il costo dei bambini appena nati, presentano un accesso *means-tested* molto inclusivo che amplia la platea dei beneficiari e sposta l'accento dalla lotta alla povertà ad un più generale sostegno alla natalità.

E' infine presente anche un piccolo gruppo di strumenti con destinazione d'uso molto specifica, ovvero l'acquisto di servizi di cura, che in tutti i casi considerati mostra il massimo dell'adesione nei confronti del modello Occupazionale. I voucher costituiscono lo strumento prediletto all'interno dei contesti dove sia presente una forte sussidiarietà orizzontale volta ad aprire il mercato dei servizi anche a stakeholder privati e a valorizzare il contributo da questi apportato.

A Milano sono presenti due differenti forme di cash for care (*voucher servizi di baby-sitting* e *Dote lavoro – voucher di conciliazione*) le quali, complessivamente, sono molto meno sostenute a livello pubblico e ricche del solo strumento francese individuato (il *complément de libre choix de mode de garde*).

Questo dispositivo, che costituisce una forma di sostegno all'acquisto di servizi di cura esclusivamente erogati dai privati, conosce un equivalente simmetricamente opposto nel *complément de libre choix de mode de activité*, finalizzato a sostenere le madri o padri che decidono di astenersi dal mercato del lavoro allo scopo di accudire in prima persona il bambino. Questo trasferimento, a cui si accompagna il più specifico *complément optionnel de libre choix de mode de activité* destinato alle famiglie numerose, essendo fortemente familizzante aderisce in via prioritaria al modello del Sostegno alla cura familiare.

### 5.3 Conclusioni

Giunti al termine dello studio in chiave comparativa degli strumenti di conciliazione presenti sui territori di Milano e Lione, andremo a chiudere questa sezione di studio con alcune riflessioni conclusive.

In entrambi i contesti è possibile osservare la presenza simultanea di tutti e quattro gli idealtipi, anche se questi tendono a declinarsi secondo modalità differenti.

Per quanto concerne il modello Occupazionale, in entrambi i casi l'idealtipo trova uno dei suoi punti di forza nel sistema dei servizi e in alcune forme di trasferimento cash for care, per quanto solo nel caso di Lione tale misura costituisca uno strumento di rilevante e di primo piano. Comparativamente, dunque, il modello Occupazionale trova un riscontro più forte a Lione piuttosto che a Milano, in virtù del più robusto sistema dei servizi di cura che si avvale anche del lavoro di professioniste private (*assistante maternelle*) la cui professionalità è gestita e regolata a livello pubblico.

Il modello Sostegno alla cura familiare costituisce un idealtipo secondario per Milano ma di primaria importanza a Lione. I maggiori punti di distacco tra i due contesti sono da ricercarsi da un lato nella presenza di trasferimenti francesi finalizzati a sostenere l'astinenza dal lavoro di madri e padri e dall'altro lato nella diversa regolazione di assegni familiari e congedi parentali. Il quarto modello costituisce, inoltre, uno dei casi all'interno dei quali Milano e Lione fanno registrare il medesimo orientamento per strumenti analoghi: *nido famiglia* e *micronido*, infatti, trovano una corrispondenza piuttosto puntuale nelle *crèche parentale* e nelle *microcrèche*, tipi di servizi che soddisfano una quota minoritaria della domanda di cura e presentano livelli qualitativi non particolarmente elevati,

fattore che può costituire un incentivo diretto all'iniziativa privata a cui questo modello è favorevole. In entrambi i casi i livelli di adesione sono comunque piuttosto modesti, segno di una coerenza con il modello non particolarmente spiccata.

Il modello Tutela del bambino costituisce un idealtipo comparativamente più importante per Milano che per Lione. All'interno del contesto lionese, questo modello riesce a schierare al proprio fianco due importanti forme di trasferimento monetario con un discreto livello di adesione e tutti e tre i congedi. Il terzo idealtipo tende quindi a concretizzarsi in misure che puntano l'attenzione sulla tutela generale dei più piccoli e non si focalizzano nello specifico sulle realtà marginali, pur attraendo provvedimenti sottoposti alla prova dei mezzi.

A Milano sono presenti soprattutto forme di trasferimento monetario, anche se di minore portata; in più, è presente anche una forma di congedo. I primi due strumenti per livello di adesione costituiscono forme di finanziamento volte a contrastare situazioni di disagio sociale ed economico; si tratta, quindi, di un modo di intendere la prospettiva maggiormente connotata alla lotta contro la povertà infantile.

Per quanto concerne il modello Equità di genere, infine, è possibile evidenziare che questo ricopre un ruolo piuttosto secondario in entrambe le città. A Lione il modello è sostenuto da un blocco piuttosto compatto per punteggio di misure eterogenee che mostrano livelli di adesione discreti; trasferimenti monetari generosi e inclusivi (di cui una forma di *cash for care*) e due congedi, di cui uno (il *congedo di paternità*) molto coerente con le finalità dell'idealtipo che si propone anche di riequilibrare i carichi di cura tra i generi.

A Milano le adesioni nei confronti del modello sono meno marcate anche se il numero di dispositivi attratto è quasi equivalente. Mostrano un punteggio di adesione media sia l'*assegno di maternità dello Stato* e il *congedo di maternità*, strumenti che presentano una chiara valenza di conciliazione. Viene del tutto mancato, invece, l'obiettivo di favorire la condivisione del carico di cura tra padri e madri.



## *Conclusioni*

Qual è il vero volto della conciliazione? Quali i suoi caratteri essenziali? E quali i suoi confini? Non è facile riscontrare risposte univoche a riguardo in letteratura.

La conciliazione costituisce un oggetto di policy dai margini sfumati che, a livello teorico e nelle sue declinazioni più empiriche, ha conosciuto traduzioni che variano a seconda del tempo e dello spazio.

Il presente lavoro di tesi ha tentato di catturare alcune delle accezioni di conciliazione e di cristallizzarle all'interno di quattro modelli idealtipici; l'operazione dovrebbe così consentire di individuare quattro parametri grazie ai quali andare a leggere e interpretare le politiche di conciliazione sviluppate nella realtà. Questi modelli, frutto di un lavoro di rilettura e rielaborazione di letteratura a carattere normativo che contiene indicazioni forti su quali dovrebbero essere le finalità e gli obiettivi delle policy di conciliazione, oltre a costituire il primo "prodotto" del lavoro di ricerca, ne hanno rappresentato una delle principali ipotesi.

Lo studio che si è venuto configurando costituisce un tentativo di integrare due prospettive differenti e compatibili; l'analisi, infatti, si è focalizzata sulla dimensione delle "idee" e delle retoriche attraverso lo studio della regolazione dei dispositivi. L'analisi *per strumenti* viene considerata interessante dato che può essere proficuamente utilizzata al fine di ricostruire le visioni dominanti di policy a partire dall'analisi dell'implementazione concreta dei dispositivi; in tale modo diviene possibile superare i limiti tradizionalmente connessi ad uno studio centrato solo sulla dimensione delle idee attraverso una decostruzione delle politiche che ne riveli aspetti altrimenti poco visibili e che contribuisca a spiegare gli effetti inattesi (Lascoumes e Lè Gales 2007).

L'analisi delle policy di conciliazione a Milano e Lione ha avuto un duplice scopo.

In primo luogo questi due contesti urbani hanno costituito il primo campo di applicazione dei modelli, consentendo quindi di testarne l'efficacia e il livello di definizione.

In secondo luogo, Milano e Lione sono stati un ulteriore oggetto di analisi dello studio. Inserirle in contesti nazionali fortemente differenti ma al contempo accomunati da alcuni tratti salienti condivisi, le due città costituiscono realtà

piuttosto competitive anche a livello internazionale e sono comprese all'interno di ambiti regionali ricchi e produttivi. La scelta di realizzare uno studio multilivello, analizzando non solo gli strumenti regolati a livello locale ma anche regionale e nazionale, ha comportato il fatto che le forti differenze presenti a livello nazionale abbiano condizionato in modo determinante tutta l'analisi; le misure di conciliazione statali, inoltre, superano in entrambi i contesti per numerosità e livello di finanziamento quelle locali.

I modelli sono quindi stati utilizzati allo scopo di leggere e interpretare le politiche di conciliazione così come definite dalle interdipendenze di tutti gli strumenti (nazionali, regionali e comunali) di policy concretamente presenti all'interno delle due città; in particolare, si è voluto illustrare come si configurano ad oggi le politiche di conciliazione in due contesti caratterizzati da condizioni socio-economiche e welfare regime parzialmente affini ma con importanti elementi di differenziazione.

La metodologia adottata (QCA *fuzzy*) ha consentito di realizzare una comparazione puntuale dei singoli dispositivi, permettendo al contempo di attribuire un valore numerico che quantifichi l'attrazione di ciascuno strumento verso i modelli testati. I vantaggi presentati dalla fuzzy analysis sono noti in letteratura; si tratta di una metodologia fortemente connessa con la teoria che conferisce un alto livello di formalizzazione all'analisi e contribuisce a leggere e interpretare i singoli casi come una configurazione di condizioni multiple (Ragin e Sonnet 2004), evidenziandone la complessità.

Al contempo, il ricorso a questo metodo ha comportato alcuni limiti. Il principale, per il presente lavoro di analisi, è rintracciabile nella stringente logica binaria che struttura l'orientamento dei modelli in termini di adesione/repulsione; questa dinamica ha spinto in alcune occasioni gli idealtipi verso prese di posizione talora radicali che ne hanno appiattito il contenuto. L'impossibilità di graduare le "opinioni" dei modelli ha comportato, inoltre, anche diverse difficoltà nel differenziare pienamente ciascun idealtipo dall'altro; alcuni orientamenti, infatti, sono condivisi ma con livelli di intensità e declinazioni molto differenti, che purtroppo non trovano riscontro immediato nei risultati e che sono stati esplicitati solo in sede di commento. Infine, il metodo non permette di graduare l'importanza che le dimensioni di analisi hanno per i vari idealtipi; ponendo tutte le variabili sullo stesso piano è possibile che si generino alcune deformazioni, impedendo così di restituire pienamente il reale carattere del modello così come concepito a livello teorico.

Giunti al termine del lavoro, è possibile affermare che i modelli di paradigma individuati sono stati concretamente utili al fine di orientare lo studio di Milano e

Lione, consentendo di interpretare l'orientamento degli strumenti e delineare quadri complessivi ordinati e articolati. Le politiche di conciliazione, come si è già osservato, si concretizzano in una serie di dispositivi molteplici, con finalità differenti e i cui effetti stratificati non sono sempre di facile intuizione; in un ambito così caratterizzato da una proliferazione di misure eterogenee e talora disordinate, il lavoro ha consentito in primo luogo di mettere ordine tra i dispositivi attraverso un'analisi che ne ha individuato le logiche di fondo.

I risultati di analisi in primo luogo hanno evidenziato la presenza simultanea e non contraddittoria di paradigmi differenti, anche se diversamente bilanciati, in entrambi i contesti.

A livello milanese gli strumenti risultano essere in via preliminare orientati al sostegno dell'occupazione dei genitori con carichi di cura e alla lotta alla povertà infantile. L'obiettivo della promozione dell'equità di genere non è attivamente perseguito da un numero significativo di dispositivi così come sono scarsamente rintracciabili strumenti di sostegno esplicito alla cura esercitata direttamente dalla famiglia. Milano si inserisce all'interno di un contesto italiano caratterizzato da una politica sociale ritenuta da diversi studiosi complessivamente poco coerente, frammentaria e fortemente diversificata per area territoriale (Ascoli 2011). L'impianto delle politiche sociali in Italia è considerato familista (Esping Andersen 1999) e tale modello qualifica la famiglia come il principale fornitore di servizi e beni per tutti i suoi componenti: questo orientamento si concretizza, a livello operativo, in trasferimenti monetari "a pioggia" ma di modesto importo economico e in una rete dei servizi debole e poco efficiente. I risultati sembrano confermare solo parzialmente per Milano il quadro delineato a livello italiano. Milano costituisce una città particolarmente ricca di servizi; al contempo l'analisi per strumenti ha evidenziato una scarsa presenza di dispositivi volti al sostegno della presa in carico da parte della famiglia delle attività di cura.

A Lione, invece, quasi ad ex aequo sono presenti strumenti fortemente orientanti sia a sostenere l'occupazione che la familizzazione del carico di cura. La tutela dei bambini (in termini di *empowerment strategy* e lotta alla povertà infantile), così come la promozione dell'equità di genere, costituiscono obiettivi secondari. La Francia storicamente ha mostrato un orientamento molto favorevole alle donne e al supporto della parità tra i generi; inoltre, costituisce uno dei pochi Paesi ad aver sviluppato e investito in una politica per la famiglia forte e coerente, in cui l'infanzia è considerata un vero e proprio "bene pubblico" oltre che una fonte di capitale umano (Martin 2010). Le nostre analisi sembrano confermare quanto evidenziato dagli studi precedenti, e sottolineano la buona simmetria che è fornita dagli strumenti in termini di opportunità di familizzazione e defamilizzazione del carico di cura.

Le differenze attese tra Milano e Lione discendono soprattutto dalle evidenze relative ai regimi a nazionali ma anche da alcuni dati che mettono in luce l'importanza del ruolo svolto dalle città all'interno dei rispettivi contesti. L'analisi comparativa ha consentito di approfondire l'analisi, consentendo di mettere in luce ulteriori elementi analitici riconducibili a quattro questioni principali:

#### 1. Coordinamento vs giustapposizione

Per entrambe le città è stata rilevata la presenza simultanea, seppure con differenti gradi di intensità, di paradigmi differenti.

A Milano tale risultanza non può essere interpretata come l'esito di un disegno mirato e coordinato. La forza del modello Occupazionale, infatti, affonda le proprie radici nell'adesione riscontrata soprattutto nei servizi di cura milanesi (*nidi e sezioni primavera*), che offrono delle buone percentuali di copertura teorica. A livello nazionale, tali tassi mostrano in realtà una grande variabilità; è possibile, dunque, osservare che la "forza" di un orientamento volto alla promozione alla partecipazione al mercato del lavoro costituisce più una peculiarità milanese che italiana in generale.

Ragionamento analogo può essere sviluppato in relazione al modello Sostegno alla cura familiare, che trova riscontro per lo più in strumenti regolati a livello locale. A Milano, pertanto, non è stato possibile riscontrare un disegno articolato e coordinato di dispositivi che sostengano esplicitamente l'attività di cura esercitata direttamente dai genitori.

A Lione, invece, la pluralità dei paradigmi sembra il frutto di un disegno coordinato a livello statale, che conosce poi delle specifiche declinazioni a livello territoriale, nell'ambito però di un inquadramento più solido e meglio definito rispetto a quello italiano. Il sostegno all'occupazione, infatti, che di norma conosce nei servizi di cura uno dei suoi pilastri principali, non è "lasciato nelle mani" esclusivamente delle amministrazioni locali o nella libera iniziativa dei privati. A questi va la responsabilità di creare posti, la cui numerosità e la cui proporzione (tra servizi privati e servizi pubblici ma anche tra forme di cura collettiva e cura individuale) è variabile sul territorio francese. Il ricorso a servizi di cura è comunque sostenuto anche con misure a presidio statale (*complément de libre choix de mode de garde*) finalizzate a integrare il costo dettato dalla fruizione di servizi privati. In tale configurazione di strumenti, è ravvisabile il desiderio a livello politico di supportare il ricorso ai servizi di cura al di là delle specifiche caratteristiche del territorio, garantendo al contempo ai genitori di scegliere tra pubblico e privato.

## 2. Familismo esplicito vs familismo implicito

Costituisce un'evidenza interessante il fatto che a Milano siano scarsamente rintracciabili strumenti di familismo esplicito, sia a livello nazionale, sia a livello locale; questo risultato è in parte sorprendente, dato che l'Italia è un Paese considerato ad orientamento tradizionalmente familista. Tra le misure presenti all'interno del contesto milanese, infatti, gli unici strumenti in grado di sostenere un'attività di cura esercitata direttamente dai genitori sono i congedi i quali, ad eccezione del *congedo di maternità*, secondo la nostra analisi non presentano una regolazione in grado di renderli veramente efficaci a tale scopo<sup>41</sup>.

È possibile interpretare questa evidenza in coerenza con quanto rilevato in relazione alle politiche familiari italiane, definite efficacemente da Saraceno "il risultato di un'assenza". Si può pertanto scorgere, sul quarto modello ma più in generale su tutto lo schema degli strumenti milanesi, l'ombra invisibile del familismo implicito? L'analisi per fasce cronologiche di attivazione degli strumenti ha evidenziato la presenza di un momento, corrispondente all'incirca dal primo anno di vita in poi, in cui non viene di fatto promossa a livello istituzionale alcuna alternativa al ricorso ai servizi di cura i quali, come già detto, non riescono a soddisfare del tutto la domanda. Questa fase, inoltre, può iniziare a delinearsi già a partire dal terzo mese se la madre o il padre non riescono a beneficiare del *congedo parentale*. Tali "vuoti" sono destinati a espandersi ulteriormente se si considera il permanere di criteri di accesso di natura occupazionale, i quali si stanno accompagnando a un generale incremento dei lavori atipici e non standard. Il ricorso a sistemi di cura informale, anche in un'area ricca di servizi come Milano, sembra pertanto delinearsi ancora per alcune fasce della popolazione come una delle vie alla conciliazione più rilevanti, rispetto alla quale non è ancora possibile individuare delle alternative altrettanto accessibili ed efficaci.

A Lione, invece, la familizzazione del carico di cura è perseguita attraverso strumenti di familismo esplicito, come il CLCA e il COLCA, la cui durata limitata (anche se fortemente estendibile nel caso in cui siano presenti più bambini e i genitori ne facciano richiesta), tuttavia, lascia intravedere per le madri la prossimità di un ritorno al lavoro. Da questo punto di vista, il familismo esplicito sembra avere effetti meno negativi sulla partecipazione al mercato del lavoro da parte delle donne rispetto al familismo implicito; lo stimolo al reingresso tardivo può compromettere le possibilità di carriera o comportare una riduzione dello stipendio percepito ma evita comunque di minare alla base i tassi di attività femminile.

---

<sup>41</sup> Si rimanda a tal proposito alle analisi presentate all'interno del Capitolo 4 e del Capitolo 6.

### 3. Una reale tutela dei minori?

A Milano il modello incentrato sul benessere dei minori risulta sostenuto da un insieme di misure introdotte sia a livello nazionale, sia a livello locale, tra le quali emergono in modo preponderante i trasferimenti monetari sottoposti alla prova dei mezzi. Se da un lato questi possono essere letti come strumenti finalizzati alla lotta alla povertà infantile, è necessario altresì riconoscere che tali misure vanno ad inserirsi in un contesto come quello italiano in cui è assente il reddito minimo. In questo senso, dispositivi come gli *assegni al nucleo familiare*, che divengono accessibili non solo in presenza di minori a carico ma di qualunque familiare dipendente, hanno in realtà svolto storicamente un ruolo più di integrazione al reddito che non di strumento di politica per la famiglia. Occorre, pertanto, particolare cautela nell'interpretare la "forza" del modello Tutela dei bambini, il quale può attirare strumenti con obiettivi parzialmente divergenti rispetto a quelli prefigurati; alcune tra le misure incluse, infatti, per quanto possano apportare un contributo concreto alla lotta alla povertà infantile, spesso sono state concepite con finalità più ampie e meno specifiche e tale elemento determina indirettamente un indebolimento della forza reale dell'idealtipo, che è invece fortemente focalizzato sul benessere dei bambini.

A Lione non sono rintracciabili strumenti specificatamente rivolti alla lotta alla povertà infantile. Il modello Tutela dei bambini tende a concretizzarsi in misure che puntano l'attenzione al sostegno generale dei più piccoli e non si focalizzano nello specifico sulle realtà marginali, pur attraendo provvedimenti sottoposti alla prova dei mezzi i quali, tuttavia, prevedono soglie superiori al reddito mediano francese.

In tal senso la differenza con il caso milanese è duplice: in primo luogo la maggiore universalità dei trasferimenti francesi non focalizza l'attenzione alle fasce più deboli della popolazione. In secondo luogo, le misure attratte dal modello Tutela dei bambini a Lione mostrano un'attenzione specifica ai casi in cui siano effettivamente esclusivamente presenti minori a carico e si configurano pertanto come politiche esplicitamente rivolte all'infanzia, a differenza del contesto italiano in cui alcuni trasferimenti hanno il carattere di più generale integrazione al reddito familiare.

### 4. Equità di genere, un obiettivo secondario

Il principale punto di comunanza tra i due contesti, infine, è da ricercarsi nella scarsa presenza di misure in grado di incentivare concretamente il coinvolgimento maschile nei lavori di cura. Tale evidenza risulta inattesa per quanto concerne Lione, costituendo la Francia una nazione orientata positivamente verso la tutela delle pari opportunità: la nostra analisi ha mostrato che tale principio è ad oggi presente solo per quanto concerne la possibilità di accedere al mercato del lavoro

e mantenere il posto dopo la nascita di un figlio. Più in linea con le evidenze della letteratura è il caso di Milano, che risente molto del contesto nazionale e per la quale non sono presenti misure a livello locale in grado di modificare lo scenario venuto deliandosi.

L'obiettivo dell'equità di genere, dunque, non riesce a trovare una piena traduzione in nessun dispositivo in entrambi gli ambiti. I congedi di paternità, anche quando ben regolati, come nel caso francese, presentano mediamente durate molto limitate che non sono in grado di mutare in modo significativo l'equilibrio tra i generi; anche i congedi parentali, potenzialmente in grado di incidere sulla divisione dei carichi per un periodo di tempo più lungo, non si dimostrano efficaci in tal senso. Infine, i servizi di cura, che a Milano e Lione sono ben sviluppati, non costituiscono delle misure realmente incisive; ricordiamo, infatti, che la sola disponibilità di posti di per sé non raggiunge pienamente gli obiettivi dell'idealtipo in quanto non è in grado di incidere sulle pratiche di lavoro e sugli equilibri di coppia (Piazza 2005). Tale risultato, pertanto, ci consente di comprendere che il modello generale di conciliazione si fonda ancora su una concezione tradizionale della famiglia e dei ruoli di genere.

L'evidenza relativa allo scarso riscontro avuto dal modello ci fornisce lo spunto per sviluppare un'ultima osservazione finale. Il tema dell'equità di genere ha conosciuto in passato diverse declinazioni, di cui le principali sono state incentrate sulla garanzia di pari opportunità in termini di lotta alle discriminazioni sul mercato del lavoro. L'accezione proposta in questo lavoro costituisce una delle "ultime frontiere" dell'equità di genere dato che intende andare a incidere anche sulle dinamiche interne alle famiglie attraverso il sostegno non solo alla defamilizzazione ma anche al riequilibrio delle attività di cura tra i generi. In termini formali, tale orientamento non è ancora stato profondamente introiettato a livello normativo quanto la tutela delle pari opportunità in campo lavorativo. È possibile, pertanto, che da un certo punto di vista lo scarso riscontro del modello Equità di genere sia da ricercare in parte anche nel carattere (relativamente) nuovo dell'accezione presentata. È necessario al contempo osservare, tuttavia, che in realtà esistono da più di un decennio alcuni dispositivi normativi che si sono fatti portatori di queste istanze; la legge italiana 53/2000 è in tal senso un ottimo esempio. Ebbene, i "frutti" di tale norma (si consideri in particolare il *congedo parentale* italiano) non sono stati forse, secondo quanto emerso da questa analisi, del tutto efficaci rispetto agli scopi che formalmente si proponevano. La dinamica così tratteggiata è quindi quella di uno "smarrimento" degli obiettivi lungo il percorso che porta i discorsi e le idee a concretizzarsi da principi teorici in strumenti operativi; la possibilità di rintracciare tali tipi di meccanismo costituisce uno dei punti di forza dell'analisi per strumenti, che è in grado così di gettare uno

sguardo nuovo e di cogliere aspetti altrimenti poco visibili dei processi di implementazione delle misure di policy.

## Bibliografia

- Afsa, C.  
(1996) L'activité féminine à l'épreuve de l'allocation parentale d'éducation  
Recherches et Prévisions 46 : 1-8
- Ahnert, L. e Lamb, M.E.  
(2003) Shared Care: Establishing a Balance Between Home and Child  
Care Settings, *Child Development*, 74, 4, pp. 1044-1049
- Alesina, A., e Ichino, A.  
(2009) L'Italia fatta in casa. Indagine sulla vera ricchezza degli italiani,  
Mondadori
- Algava, E. e Bressé, S.  
(2005) Les bénéficiaires de l'allocation parentale d'éducation : trajectoires  
d'activité et retour à l'emploi, *Etudes et résultats* 399 Paris: DREES.
- Andreotti, A. e Sabatinelli, S.  
(2005) Italia. Disuguaglianze locali nella cura dell'infanzia. *La Rivista  
delle Politiche Sociali, Famiglie e sistemi di welfare. Soggetti, mutamento,  
politiche*, 4.
- Andersson, B.  
(1992) Effects of day-care on cognitive and socioeconomic competence of  
thirteen-year-old Swedish schoolchildren. *Child Development*, 63, 20-36.
- Arksey, H. e Kemp, P. A.  
(2008) Dimensions of Choice: A narrative review of cash-for-care  
schemes. *Social Policy Research Unit*.
- Ascoli, U.  
(2011) *Il welfare in Italia (a cura di)*, il Mulino, Bologna
- Balbo, L.  
(1978) La doppia presenza. *Inchiesta*, 32(1978), 3-7.
- Ballestrero, M. V. G.  
(1979) Dalla tutela alla parità. *Il mulino*.
- Baker, M. e Milligan, K.  
(2008) How Does Job-Protected Maternity Leave Affect Mothers'  
Employment? *Journal of Labor Economics*, 26(4), 655-691.
- Baker, M., Gruber, J. e Milligan, K.  
(2008) Universal Childcare, Maternal Labor Supply and Family Well-  
Being, *Journal of Political Economy*, 116, 4, pp. 709-745.
- Baydar, N. e Brooks-Gunn, J.  
(1991) Effects of Maternal Employment and Child Care arrangements on  
Preschoolers' Cognitive and Behavioral Outcomes, *Developmental  
Psychology*, n. 27

- Bertolini, S. e Torrioni, P.M.  
 (2011) Il lavoro atipico e le sue ripercussioni sulla formazione della famiglia, paper per la conferenza Espanet “Innovare il welfare. Percorsi di trasformazione in Italia e in Europa”, Milano 29 settembre-1 ottobre 2011
- Berton, F., Richiardi, M., e Sacchi, S.  
 (2009) Flex-insecurity: perché in Italia la flessibilità diventa precarietà. Il mulino, Bologna.
- Bettini, M.  
 (2008) Stato e assistenza sociale in Italia : l’Opera nazionale maternità e infanzia, 1925-1975, Erasmo
- Blau, F. D. e Grossberg, A.  
 (1992) Maternal Labor Supply and Children’s Cognitive Development, Review of Economics and Statistics, n.74
- Blossfeld, H.P., Klijzing, E., Mills, M. e Kurz, K.  
 (2005) Globalization, Uncertainty and Youth in Society, Routledge, London
- Boissonnat, J.  
 (1995) Le travail dans vingt ans, Odile Jacob/la documentation française
- Bonini, R.  
 (2010) I servizi socio-educativi per la prima infanzia, Rapporto di fine legislatura, Eupolis Lombardia
- Bradshaw, J.  
 (2006) Child benefit packages in 15 countries in 2004, in Children, changing families and welfare states, Emerald, Bingley
- Bratti M.,  
 (2003) Labour Force Participation and Marital Fertility of Italian Women: The Role of Education, «Journal of Population Economics», vol. 16.
- Bretin, H., De Koninck, M., e Saurel-Cubizolles, M. J.  
 (2004) Conciliation travail/famille: quel prix pour l’emploi et le travail des femmes? À propos de la protection de la grossesse et de la maternité en France et au Québec. Santé, Société et Solidarité, 3(2), 149-160.
- Brilli, Y., Del Boca D. e Pronzato C.  
 (2011) Exploring the impacts of public childcare on mothers and children in Italy: does rationing play a role?, IZA, Discussion Paper n. 5918, ago. 2011.
- Broberg, A.G., Wessels, H., Lamb, M.E. e Hwang, C.P.  
 (1997) Effects of day care on the development of cognitive abilities in 8-years-olds: A longitudinal study, Developmental Psychology, 33, 1, pp. 62-69.
- Brocas, A. M.

- (2004) Les femmes et les retraites en France: un aperçu historique. *Retraite et société*, (3), 11-33.
- Brooks-Gunn, J., Wen-Jui, H. e Waldfogel, J.  
 (2002) Maternal Employment and Child Cognitive Outcomes in the First Three Years of Life: The NICHD Study of Early Child Care, *Child Development*, n. 73
- Bruno, I., Jacquot, S., e Mandin, L.  
 (2006) Europeanization through its instrumentation: benchmarking, mainstreaming and the open method of co-ordination... toolbox or Pandora's box?. *Journal of European Public Policy*, 13(4), 519-536.
- Bonoli, G.  
 (2007) Time Matters: Post Industrialization, New Social Risks and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies', *Comparative Political Studies* 40(5): 495–520.
- Bozzon, R.  
 (2008) Modelli di partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Un'applicazione dell'analisi delle sequenze alle storie lavorative femminili. *Stato e mercato*, (2)
- Bussmaker, J.  
 (1999) *Citizenship and changes in life-course in post-industrial welfare states*, Routledge.
- Caisse nationale des allocations familiales - Direction des statistiques, des études et de la recherche  
 (2012) *Prestations familiales 2011 - Statistiques nationales*, [www.caf.fr](http://www.caf.fr)
- Campbell J.  
 (2002) Ideas, Politics and Public Policy, *Annual Review of Sociology*, n.28, pp. 21-38
- Capano, G. e Lippi, A.  
 (2010) Gli strumenti di governo stanno cambiando? Aspetti teorici e problemi empirici, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n.2, pp. 5-30
- Capano G.  
 (1995) Il policy change: tra politica delle idee e politica degli interessi, *Teoria Politica*, vol.XI, n.1, pp. 133-165.  
 (1998) Idee, in Capano, G. e Giuliani, M. (a cura di) 1998, *Dizionario di politiche pubbliche*, Roma, Carocci (II ed.), pp. 175-179  
 (2000) Le politiche amministrative: dall'improbabile riforma alla riforma permanente?, in Di Palma G; Fabbrini S; Freddi G. (a cura di) 2000, *Condannata al successo? L'Italia nell'Europa integrata*, Bologna, Il Mulino, pp. 153-198.

- (2003) Administrative traditions and policy change: when policy paradigms matter. The case of Italian administrative reform during the 1990s, *Public Administration*, vol.81, n.4, pp.781-801.
- (2009) Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem, *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol.11, n.1, pp.7-31.
- Carrà Mittini, E.  
 (2003) Dentro le politiche familiari. Storia di una ricerca relazionale sulla l.r. 23 della Regione Lombardia Politiche regionali per la famiglia, Edizioni Universitarie di Lettere Economia Diritto
- Casarico, A. e Profeta, P.  
 (2010) Donne in attesa. Egea Edizioni, Milano
- Casadio, P., Lo Conte, M., e Neri, A.  
 (2008) Conciliare lavoro e famiglia in Italia: le decisioni lavorative delle neomadri dopo la nascita di un figlio. Banca d'Italia, Temi di discussione, (684)
- Catarsi, E.  
 (1994) L'asilo e la scuola dell'infanzia. Storia della scuola materna e dei suoi programmi dall'Ottocento ai giorni nostri, La Nuova Italia, Firenze.
- Cascio, E.  
 (2009) Maternal Labor Supply and the Introduction of Kindergarten in American Public Schools, *Journal of Human Resources*, n. 44
- Carneiro, P., e Heckman, J.  
 (2003) Human capital policy, NBER Working Paper, n. w9495
- Cerea, S.  
 (2012) I servizi socio educativi per la prima infanzia come politiche di investimento sociale. Position paper a supporto del progetto di ricerca Politiche locali di investimento sociale (PRIN 2009)  
 (2013) Le politiche di childcare come investimento sociale: uno strumento di valutazione e una prima applicazione al caso italiano. Paper per la conferenza Espanet "Italia, Europa: Integrazione sociale e integrazione politica", Università della Calabria, Rende, 19 - 21 Settembre 2013
- Ciccia, R. e Verloo, M.  
 (2011) Leave Regulations and Gender Equality in an Enlarged Europe. Paper presentato nel corso della conferenza Espanet Conference Innovare il welfare. Percorsi di trasformazione in Italia e in Europa Milano, 29 Settembre – 1 Ottobre 2011
- Cittadinanzattiva  
 (2011) Asili nido comunali, Roma, set. 2011.  
 (2012) Asili nido comunali, Roma, nov. 2012.

- Ciotti, L.  
 (2008) I congedi parentali e la figura del padre lavoratore, Tesi di dottorato in Economia del Diritto XIX Ciclo, Università degli Studi di Napoli Federico II
- CISF  
 (2003) Ottavo rapporto sulla famiglia in Italia: famiglia e capitale sociale nella società italiana, San Paolo Edizioni, Roma  
 (2005) Nono rapporto sulla famiglia in Italia famiglia e lavoro: dal conflitto a nuove sinergie, San Paolo Edizioni, Roma
- Cleveland, G., e Krashinsky, M.  
 (2003) Financing ECEC services in OECD countries. In an OECD Early Childhood Education and Care workshop in Rotterdam, January.
- Costa, G. e Sabatinelli, S.  
 (2012) Local welfare in Italy: Housing, employment and child care, WILCO Publication n. 2
- Commissione di indagine sull'esclusione sociale (CIES)  
 (2003) Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale  
 (2005) Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale
- Crouch, C.  
 (1999) Social change in Western Europe, Oxford University, Oxford.
- Cuomo, S. e Mapelli, A.  
 (2009) Maternità quanto mi costi?, Guerini, Milano
- Cucca, R.  
 (2010) Crescita diseguale. Gli impatti sociali della transizione al post-fordismo nelle città europee, in Ranci, C. (a cura di) Città nella rete globale, Bruno Mondadori, Milano.
- Cuesta Bustillo, J.  
 (1988) Los seguros sociales en la España del siglo XX. Hacia los seguros sociales obligatorios. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
- Cunha, F. e Heckman, J.  
 (2008) Formulating and Estimating the Technology of Cognitive and Noncognitive Skill Formation, "Journal of Human Resources", n. 43
- Daly, M. e Rake, K.  
 (2004) Gender and the Welfare State, Polity Press, Cambridge
- Da Roit, B., Hoogenboom, M. e Weicht, B.  
 (2012) Female Labour Market Participation, Social Policy and the Gender Care Gap. A Fuzzy-Set Analysis, Paper per la conferenza Espanet Europe "10 years of European Social Policy Analysis Network – the Anniversary Conference, Edinburgo 6-8 settembre 2012
- Da Roit, B., e Le Bihan, B.

- (2010) Similar and Yet So Different: Cash-for-Care in Six European Countries' Long-Term Care Policies. *Milbank Quarterly*, 88(3), 286-309.
- David, M.  
 (2005) Les politiques locales en faveur de la petite enfance: De la mobilisation des acteurs à la construction de partenariats, testo presentato nel corso della conferenza « Territoire, bien-être et inclusion sociale », Université de Liège, 19-21 ottobre 2005, Liège.
- David, M. e Starzec, C.  
 (1991) France: A Diversity of Policy Options. In Kamerman, S. e Kahn, A. (eds) *Child Care, Parental Leave, and the Under 3's*, New York, NY, Auburn House.
- Datta Gupta, N. e Simonsen, M.  
 (2010) Non-Cognitive Child Outcomes and Universal High Quality Child Care, *Journal of Public Economics*, 94, 1-2, pp. 30-43.
- Del Boca, D.  
 (2002) The Effect of Childcare and Part Time Opportunities on Participation and Fertility Decisions in Italy, IZA, Discussion Paper n. 427, feb. 2002.  
 (2009) Italia. Partecipazione femminile al lavoro: vincoli e strategie, *Rivista delle politiche sociali* n.2/2009.
- Del Boca, D. e Pasqua, S.  
 (2010) Esiti scolastici e comportamentali, famiglia e servizi per l'infanzia, Fondazione Giovanni Agnelli, Working Paper n. 36, dic. 2010.
- Del Boca, D., e Sauer, R. M.  
 (2009) Life cycle employment and fertility across institutional environments. *European Economic Review*, 53(3)
- Del Boca, D. e Vuri, D.  
 (2006) The Mismatch between Employment and Childcare in Italy: the Impact of Rationing, CEIS Tor Vergata, Research Paper Series, vol. 29, n. 86, lug. 2006.
- De Henau, J., Meulders, D., e O'Dorchai, S.  
 (2008) Making time for working parents: comparing public childcare provision. In D. Del Boca e C. Wetzels (Eds.), *Social Policies, Labour Markets and Motherhood. A comparative Analysis of European Countries*, Cambridge University Press.
- Deven, F., Moss, P.  
 (2002) Leave arrangements for parents: Overview and future outlook. *Community, Work e Family*, 5(3), 237-255.
- Donà A.

- (2007) *Genere e politiche pubbliche. Un'introduzione alle pari opportunità in Italia*, Mondadori, Milano
- Donati, P.  
 (2010) *La conciliazione famiglia-lavoro in Europa: dall'assetto assistenziale al modello relazionale*, Atti della conferenza delle regioni europee su conciliazione famiglia e lavoro ad Abano Terme nel gennaio 2010
- Donolo, C.  
 (2005) *Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di polizie*, in *Stato e Mercato*, n. 73.
- DREES  
 (2010) *L'offre d'accueil des enfants de moins de trois ans en 2010*
- Ellingsæter, A. L.  
 (2012) *Cash for Childcare - Experiences from Finland, Norway and Sweden*, Friedrich-Ebert-Stiftung Report, [www.fes.de/international/wil](http://www.fes.de/international/wil)
- Eme, B. e Fraisse, L.  
 (2005) *La gouvernance locale de la diversification des modes d'accueil: un nouvel enjeu de «cohésion sociale»*. *Recherches et Prévisions*, 80, 7-23.
- Ermisch J., Francesconi M.  
 (2002) *The Effect of Parents' Employment on Children's Educational Attainment*, Working Paper of Institute for Social and Economic Research, University of Essex.
- Ermisch, J., Francesconi, M., Pevalin, D. J.  
 (2002) *Childhood parental behaviour and young people's outcomes*. Institute for Social and Economic Research, University of Essex.
- Erosa, A., Fuster, L., e Restuccia, D.  
 (2010) *A general equilibrium analysis of parental leave policies*. *Review of Economic Dynamics*, 13(4), 742-758.
- Esping-Andersen, G.  
 (1990) *Three world of welfare capitalism*, Princeton University Press.  
 (1995) *Il welfare state senza lavoro. L'ascesa del familismo nelle politiche sociali dell'Europa continentale*, *Stato e mercato*, n.45  
 (1999) *I fondamenti sociali delle economie post-industriali*, Il Mulino, Bologna.  
 (2005) *Le nuove sfide per le politiche sociali del XXI secolo*, *Stato e mercato* n.74.
- Esping-Andersen, G. e Mestres, J.  
 (2003) *Ineguaglianza delle opportunità ed eredità sociale*, in *Stato e mercato*, n. 67

- Fagan C. e Rubery J.  
 (1996) The Saliency of the Part-time Divide in the European Union, *European Sociological Review*, 12, 3: 227-250
- Fagnani, J.  
 (1996) Retravailler après une longue interruption: le cas des mères ayant bénéficié de l'allocation parentale d'éducation, *Revue Française des Affaires Sociales*, 3: 129-152.
- Fagnani, J. e Math, A.  
 (2008) Policy packages for families with children in 11 European countries: Multiple approaches, in Saraceno, C. e Leira, A. (eds), *Childhood: Changing Contexts*, Emerald Group Publishing Limited, Bingley
- Fazzi, L.  
 (1997) Il dilemma dei voucher nella scelta dei servizi sociali: aumento o riduzione delle garanzie di tutela sociale, in «Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione», 3-4, pp. 81-109.
- Feinstein, L.  
 (2003) Inequality in the Early Cognitive Development of British Children in the 1970 Cohort, in *Economica*, 70, pp. 73-97.
- Ferrera, M.  
 (1993) *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*, il Mulino, Bologna  
 (2008) *Il fattore D. Perché il lavoro delle donne farà crescere l'Italia*, Milano, Mondadori.
- Fortunati, A, Moretti, E. e Zelano, M.  
 (2011) Costi di gestione, criteri di accesso e tariffe dei nidi d'infanzia – Dai dati aggregati all'analisi delle caratteristiche del sistema integrato pubblico/privato, in Istituto degli Innocenti, *Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia. Rapporto al 31 dicembre 2010*.
- Fortunati, A. e Parente, M.  
 (2011) Tipologie, standard e criteri di autorizzazione/accreditamento, in Istituto degli Innocenti, *Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia. Rapporto al 31 dicembre 2010*.
- Fraser, N.  
 (1994) After the family wage: Gender equity and the welfare state. *Political theory*, 22(4), 591-618.
- Friedman, M.  
 (1962) *Capitalism and Freedom*, Chicago, Chicago University Press.
- Gauthier, A. H.

- (1996) *The State and the Family*, Oxford, Clarendon Press.
- Gauthier, A. H., e Monna, B.  
 (2004) *Family Allowances in Industrialized Countries: Historical Landmarks*, <http://soci.ucalgary.ca/>
- Gavio, F. e Lelleri, R.  
 (2007) *La fruizione dei congedi parentali in Italia nella pubblica amministrazione, nel settore privato e nel terzo settore. Monitoraggio dell'applicazione della legge n. 53/2000 dal 2001 al 2004. Famiglie e bisogni sociali: la frontiera delle buone prassi. Osservatorio Nazionale sulla famiglia*, Franco Angeli.
- Gherardi, S. e Poggio, B.  
 (2003) *Pratiche di conciliazione: tra fluidità del lavoro e trappole di genere. Atti del Convegno Nazionale ed Europeo sul tema: Che "genere" di conciliazione.*
- Gianturco, G.  
 (2005) *L'intervista qualitativa. Dal discorso al testo scritto*, Guerini, Milano.
- Giddens, A.  
 (1998) *The Third Way: the renewal of social democracy*, Polity Press, Cambridge.
- Gornick, J. C., e Heron, A.  
 (2006) *The regulation of working time as work-family reconciliation policy: Comparing Europe, Japan, and the United States*, *Journal of Comparative Policy Analysis*, 8(2)
- Gornick, J. C. e Meyers,  
 (2005) *Families that work: Policies for reconciling parenthood and employment*. Russell Sage Foundation.
- Gornick, J. C., Meyers, M. K., e Ross, K. E.  
 (1997) *Supporting the employment of mothers: Policy variation across fourteen welfare states*. *Journal of European social policy*, 7(1), 45-70.
- Gottardi, D.  
 (2001) *Lavoro di cura. Spunti di riflessione*. *Lavoro e diritto*, 15(1), 121-142.
- Gragnoli, E. e Perulli, A.  
 (a cura di) (2004) *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali*, Padova: Cedam
- Grembi, V., Antonelli, M. A.  
 (2010) *The More Public the More Private? Some Evidence from Childcare Providers*. SSRN Working paper.
- Hall, P.A.

- (1993) Policy Paradigms, Social Learning, and the State, *Comparative Politics*, vol.25, n.3, pp.75–96.
- Halpern, C., Jacquot, S. e Le Gales, P.  
 (2008) A mainstraming: analysis a policy instrument, *New modes of government project Policy brief # 33*
- Halpern, C. e Le Gales, P.  
 (2008) Public policy instrumentation in the EU, *New modes of government project Policy brief # 32*
- Havnes, T. e Mogstad, M.  
 (2010) Is Universal Childcare Leveling the Playing Field? Evidence from Non-Linear Difference-in-Differences, *IZA, Discussion Paper n. 4978*, mag. 2010.
- Hemerijck, A.  
 (2008) L'imperativo del developmental welfare per l'Europa, *La Rivista delle Politiche Sociali*, n. 1
- Hobson, B., Duvander, A.Z. e Halladén, K.  
 (2009) La conciliazione degli uomini e delle donne. Capacità e pratiche., *la Rivista delle Politiche Sociali*, n.2
- Hobson, B. e Morgan, D.  
 (2002) Introduction: Making Men into Fathers, in Hobson B. (a cura di), *Making Men into Fathers: Men, Masculinities and the Social Politics of Fatherhood*, Cambridge University Press, Cambridge
- Hobsbawm, E. J.  
 (2000) *Gente non comune*, Rizzoli, Milano
- Hochschild, A.R.  
 (1989) *The Second Shift: Working Parents and the Revolution at Home*, Viking Penguin, New York
- Hood, C.  
 (2007) Intellectual Obsolescence and Intellectual makeovers: reflections on the tools of government after two decades, in *Governance* n.1, 2007
- Hudson, J. e Kühner, S.  
 (2009) Towards productive welfare? A comparative analysis of 23 OECD countries. *Journal of European Social Policy*, 19(1), 34-46.
- Igel, C., e Szydlik, M.  
 (2011) Grandchild care and welfare state arrangements in Europe. *Journal of European Social Policy*, 21(3)
- INPS  
 (2013a) Voucher cartacei per pagamento di servizi di baby, atti del convegno Giornata Nazionale della Previdenza 2013, 17 maggio 2013 Roma

- (2013b) Rapporto Annuale 2012, [www.inps.it](http://www.inps.it)
- INSEE  
 (2012) La lettre – Économie Rhône-Alpes : 10 % de la France métropolitaine, N° 175 - juillet 2012
- Istituto degli Innocenti  
 (2008) Monitoraggio del Piano di Sviluppo dei Servizi all'infanzia  
 (2011) Report costi tariffe criteri Emilia Romagna  
 (2012) Monitoraggio del Piano di Sviluppo dei Servizi all'infanzia
- ISTAT  
 (2008 ) L'indagine campionaria sulle nascite: obiettivi, metodologia e organizzazione, [www.istat.t](http://www.istat.t)  
 (2011) La conciliazione tra lavoro e famiglia Anno 2010, Statistiche Report, [www.istat.it](http://www.istat.it)  
 (2013) L'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia. Anno scolastico 2011/2012
- Jacquot, S., Ledoux, C., e Palier, B.  
 (2010) The Emergence and Changing Nature of a Polysemic Category– European Resources in the Field of Reconciliation between Paid Work and Private Life. Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe REC-WP, (11-2010)
- Jeantheau, J.P. e Murat, F.  
 (1998) Observation à l'entrée au CP des élèves du «panel 1997», France, Ministère de l'Éducation Nationale, de la Recherche et de la Technologie, Note d'information 98-40.
- Jenson, J.  
 (1989) 'Paradigms and political discourse: protective legislation in France and the United States before 1914', *Canadian Journal of Political Science* 22: 235–58.  
 (2006) Social Investment for New Social Risks: Consequences of the LEGO Paradigm for Children, in Lewis, J. (a cura di), *Children in Context: Changing Families and welfare States*, Edgard Elgar Publishing.  
 (2009) Redesigning Citizenship Regimes after Neoliberalism. Moving Towards Social Investment, in N. Morel, B. Palier, J. Palme (a cura di), *What Future for Social Investment?*, Stockholm, Institute for Futures Studies.
- Jenson, J. e Sineau, M.  
 (1998) *Mitterrand et les françaises. Un rendez-vous manqué*. Paris: Presses de sciences po.
- Jobert, B.

- (1992) Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques, *Revue française de science politique*, vol.42, n.2, 219-234
- Jobert, B. e Muller, P.  
 (1987) *L'État en action*, Paris: PUF.
- Jordan, A., Wurzel, R. K. W. e Zito, A. .R.  
 (2003) *New instruments of environmental governance? National experiences and prospects*, London, Frank Cass
- Jönsson, M. A.  
 (2002) *L'extension de l'Agenda communautaire dans le cadre des politiques d'égalité des chances: l'adoption de l'objectif de "réconcilier vie familiale et vie professionnelle (Tesi di dottorato)*, Mémoire de DEA sous la direction de Pierre Muller, Paris.
- Kamerman, S.  
 (1989) *Family Policy: Has the United States Learned from Europe?*, *Policy Studies Review*, 8, 581–98
- Kassim, H. e Le Galès, P.  
 (2010) *Exploring governance in a multi-level polity: a policy instruments approach*, in *West European Politics* n.33 vol.1
- Klaus, A.  
 (1993) *Depopulation and Race Suicide: Maternalism and Pronatalist Ideologies in France and the United States*. In Koven, S. and Michel, S. (eds) *Mothers of a New World*, New York, NY, Routledge.
- Klerman, J. A., e Leibowitz, A.  
 (1999) *Job continuity among new mothers*. *Demography*, 36(2), 145-155.
- Knijn, T., e Saraceno, C.  
 (2010) *Changes in the regulation of responsibilities towards childcare needs in Italy and the Netherlands: different timing, increasingly different approaches*. *Journal of European Social Policy*, 20(5), 444-455.
- Knijn, T., e Smit, A.  
 (2009) *Investing, facilitating, or individualizing the reconciliation of work and family life: Three paradigms and ambivalent policies*. *Social Politics: International Studies in Gender, State e Society*, 16(4), 484-518.
- Kvist, J.  
 (1999) *Welfare reform in the Nordic countries in the 1990s: using fuzzy-set theory to assess conformity to ideal types*. *Journal of European Social Policy*, 9(3), 231-252.  
 (2006) *Measuring the Welfare State—Concepts, Ideal Types and Fuzzy Sets in Comparative Studies*. Clasen, J. e N. Siegel (eds.), *Welfare Reform in Advanced Societies*, Edward Elgar, Cheltenham

- (2007) Fuzzy set ideal type analysis, *Journal of Business Research*, n. 60
- Kremer, M.  
 (2007) *How Welfare States Care: Culture, Gender and Citizenship In Europe*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Kuhn, T.  
 (1962) *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago, The University of Chicago Press (III ed. 1996)
- Lammi-Taskula, J.  
 (2006) Nordic Men on Parental Leave: Can the Welfare State Change Gender Relations? In: A.L. Ellingsæter and A. Leira (eds.) *Politicising Parenthood in Scandinavia: Gender Relations in Welfare States*. Bristol, MA: The Policy Press, pp. 79–99.
- Lascoumes, P e Le Galès, P.  
 (2007) Understanding public policy through its instruments – From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation, in *Governance* n.1, 2007
- Lazarsfeld, P.  
 (1937) Some remarks on typological procedures in social theory, *Zeitschrift für Sozialforschung*, 6: 119-139
- Leeuw, F. L.  
 (2003) Reconstructing program theories: Methods available and problems to be solved, *American journal of evaluation*, n. 24
- Leira, A. e Saraceno, C.  
 (2008) Introduction, in Leira, A. e Saraceno, C. (eds), *Childhood: Changing Contexts*, Emerald Group Publishing Limited, Bingley
- Leseman, P.P.M.  
 (2009) The Impact of High Quality Education and Care on the Development of Young Children: a Review of the Literature, in EACEA, *Early Childhood Education and Care: Tackling Social and Cultural Inequalities*, EACEA, Brussels.
- Letablier, M. T.  
 (2007) Comment l'Europe agit-elle sur la question des acteurs?. *Informations sociales*, (3), 128-139.
- Lewis, J.  
 (2006) Work/family reconciliation, equal opportunities and social policies: the interpretation of policy trajectories at the EU level and the meaning of gender equality. *Journal of European Public Policy*, 13(3), 420-437.
- Lewis, J., Knijn, T., Martin, C., e Ostner, I.  
 (2008) Patterns of development in work/family reconciliation policies for parents in France, Germany, the Netherlands, and the UK in the 2000s.

- Social Politics: *International Studies in Gender, State e Society*, 15(3), 261-286.
- Loeb, S., Bridges, M., Bassok, D., Fuller, B. and Rumberger, R.W.  
(2007) How Much is Too Much? The Influence of Preschool Centers on Children's Social and Cognitive Development, *Economics of Education Review - Economics of Early Childhood Education Issue*, 26, pp. 52-66.
- Losito, G.  
(1996) *L'analisi del contenuto nella ricerca sociale*, Franco Angeli, Milano
- Luc J.N.,  
(1997) *L'invention du jeune enfant au XIXe siècle - De la salle d'asile à l'école maternelle*, Belin.
- Mahon, R.  
(2008) *Babies and bosses: Gendering the OECD's social policy discourse. The OECD and Transnational Governance*, University of British Columbia Press, Vancouver.
- Mahon, R. e Lewis, J.  
(2006) The OECD and the work/family reconciliation agenda: competing frames, in *Children, changing families and welfare states*, Edward Elgar, Cheltenham
- Majone, G.  
(1991) Research programmes and action programmes, or can policy research learn from the philosophy of sciences, in Wagner, P; Weiss, C.H; Wittrock, B. e Wollman, H. 1991. *Social sciences and modern states. National experiences and theoretical crossroads*
- Maino, F.  
(2012) Il secondo welfare: contorni teorici ed esperienze esemplificative. *la Rivista delle Politiche Sociali*, n. 4
- Mantovani, S.  
(2001) 'Infant-toddler Centers in Italy Today', in L. Gandini and C. Pope Edwards (eds) *Bambini: The Italian Approach to Infant/Toddler Care*. New York: Teachers College Press.
- Mariano, E.  
(2006) *Politiche e servizi all'infanzia in Italia ed alcuni paesi europei*, Consulta degli orari
- March J.G.  
(1994) *A primer on decision making:how decisions happen*, The free press, New York; trad. it. *Prendere le decisioni*, il Mulino, Bologna.
- Martignani, L.

- (2007) Voucher famiglia e politiche sociali. Teoria sociologica e studi di caso, Tesi di dottorato in Sociologia XIX Ciclo, Università degli Studi di Bologna
- Martin, C.  
 (2010) The reframing of family policies in France: processes and actors. *Journal of European Social Policy*, 20(5), 410-421.
- Matsui, K.  
 (1999) *Womenomics: Japan's Hidden Asset*, Goldman Sachs
- Mazey, S.  
 (2002) L'Union européen e les droits des femmes: de l'eupéanisation des agendas nationaux à la nationalization d'un agenda européen?, in Balme R., Chabanet D. e Wright V., *L'action collective en Europe*, Science Po Press, Paris.
- McDonald P.  
 (2000) Gender Equity, Social Institutions and the Future of Fertility, «*Journal of Population Research*», vol. 17, n. 1
- MECSS - Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale  
 (2009) Commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, compte-rendu des auditions, séances du 6 et 20 novembre, 4 et 18 décembre 2008, 22 janvier, 19 février, 5 et 26 mars 2009, [www.assembleenationale.fr/13/pdf/cr-mecss/08-09/c0809001.pdf](http://www.assembleenationale.fr/13/pdf/cr-mecss/08-09/c0809001.pdf).
- Mencarini L. e Tanturri M.L.  
 (2007) Time Use, Family Role-set and Childbearing among Italian Working Women, *Genus*, numero speciale Low fertility in Italy, vol. 60, n. 1
- Minesso, M.  
 (2007) *Stato e infanzia nell'Italia contemporanea : origini, sviluppo e fine dell'Onmi, 1925-1975*, Il Mulino
- Mingione, E.  
 (2001) Il lato oscuro del welfare: trasformazione delle biografie, strategie familiari e sistemi di garanzia, in corso di stampa di Atti del Convegno "Tecnologia e Società II", Accademia de Lincei, Roma, 5-6 aprile 2001  
 (2005) Urban social change: a socio-historical framework of analysis, in Kazepov, Y., *Cities of Europe*, Blackwell Publishing.
- Misra, J.  
 (2003) Women as agents in welfare state development: a cross-national analysis of family allowance adoption. *Socio-Economic Review*, 1(2), 185-214.
- Morel, N., Palier, B., e Palme, J.

- (2009) What future for social investment? The Institute for Futures Studies, Stoccolma
- (2012) Beyond the welfare state as we knew it? In Towards a social investment welfare state, The Policy Press, Chicago
- Morello, M.
- (2012) La maternità al centro delle prime forme di tutela della salute e della sicurezza delle lavoratrici. I Working papers di Olympus, n.15
- Morgan, K. J.
- (2009) Caring time policies in Western Europe: Trends and implications. *Comparative European Politics*, 7(1)
- Muller and Surel
- (1996) Crises de politiques et regulations cognitives: l'exemples des politiques du livre, *Pole Sud* 4, 92-106.
- Myles J.
- (1990) States, labor market and life cycles, in Friedland R., Robertson S., *Beyond the market place: rethinking economy and society*, Aldine-de-Gruyter.
- Naldini M.
- (2003) *The Family in the Mediterranean Welfare States*, Frank Cass, London
- (2006) *Le politiche sociali in Europa. Trasformazioni dei bisogni e risposte di policy*, Carocci
- Naldini, M., e Saraceno, C.
- (2008) Social and Family Policies in Italy: Not Totally Frozen but Far from Structural Reforms, *Social Policy & Administration* 42(7): 733–48.
- (2011) *Conciliare famiglia e lavoro: vecchi e nuovi patti tra sessi e generazioni*. il Mulino, Bologna
- National Research Council
- (2001) *Eager to Learn: Educating our pre-schoolers*, Committee on Early Childhood Pedagogy, Bowman, B. T., M. S. Donovan and M. S. Burns (eds.); Commission on Behavioral and Social Sciences and Education, National Academy Press, Washington, D. C
- Ninnin, G.
- (2010) *Accoglienza della prima infanzia in Francia*, [www.servizisocialifamiglia.brescia.it](http://www.servizisocialifamiglia.brescia.it)
- Norvez, A.
- (1990) *De la naissance à l'école. Santé, modes de garde et préscolarité dans la France contemporaine*. Paris: PUF-INED, Cahier n°126.
- Observatoire National de la Petite Enfance
- (2012) *L'accueil du jeune enfant en 2010*

- (2013) L'accueil du jeune enfant en 2011
- Orloff, A.  
(1993) Gender and the social rights of citizenship: the comparative analysis of gender relations and welfare states, in *American Sociological Review*, n.3/1993
- Oecd  
(2001) *Starting strong. Early childhood education and care*, Paris, Organisation for Economic Cooperation and Development.  
(2004) *Babies and Bosses. Reconciling work and family life*, Paris, Organisation for Economic Cooperation and Development.  
(2006) *Starting strong II. Early childhood education and care*, Paris, Organisation for Economic Cooperation and Development.
- Paci, M.  
(1987) *Pubblico e privato nel sistema italiano di welfare. Stato e Regolazione Sociale*, il Mulino, Bologna  
(2008) *Discriminazione di genere e partecipazione al mercato del lavoro*, paper presentato al convegno "Soggetti e movimenti: donne giovani e operai", Università degli Studi di Milano, 19 dicembre 2008
- Palier, B.  
(2007) *Tracking the evolution of a single instrument can reveal profound changes: the case of funded pensions in France*, in *Governance* n.1, 2007
- Palier, B. and Martin, C.  
(2007) 'Editorial Introduction. From a Frozen Landscape to Structural Reforms: The Sequential Transformation of Bismarckian Welfare Systems', *Social Policy e Administration* 41(6): 535–54.7
- Pérvier, H.  
(2003) 'La garde des jeunes enfants: affaires de femmes ou affaire d'Etat?', *Lettre de l'OFCE* 228.
- Piazza, M.  
(2005) *La conciliazione come elemento chiave nella costruzione di un nuovo welfare: uno studio di caso*, *La Rivista delle Politiche Sociali*, 3, 261-276.  
(2010) *Conciliare stanca. Cambiamo strategia*, articolo pubblicato su [inGenere.it](http://inGenere.it)
- Piazza, M. e Ponzellini, A.M.  
(2013) *Sei proposte per la maternità e la paternità*, articolo pubblicato su [www.ingenere.it](http://www.ingenere.it)
- Pierson P.  
(1998) *The Path to European Integration: A Historical-Institutionalist Analysis*, in Sandholtz, W. e Stone Sweet, A. (a cura di) 1998. *European*

- Integration and Supranational Governance, Oxford, Oxford University Press, pp. 27-58.
- Piketty, T.  
 (2005) Impact de l'Allocation parentale d'éducation sur l'activité féminine et la fécondité en France, in C. Lefèvre (ed) *Histoires de familles, histoires familiales*. Paris: INED Cahiers n°156 (79-109)
- Plantenga, J., Remery, C., Siegel, M., e Sementini, L.  
 (2008) Childcare services in 25 European Union member states: The Barcelona targets revisited. *Comparative Social Research*, 25, 27-53.
- Poggio, B.  
 (2010) Pragmatica della conciliazione: opportunità, ambivalenze e trappole. *Sociologia del lavoro*, n.119
- Ponzellini, A. M.  
 (2009) La conciliazione famiglia-lavoro in Lombardia, Focus IReR  
 (2012) Politiche per le famiglie lombarde: come conciliare lavoro e cura, Piano delle Ricerche del Consiglio 2012
- Prati, S., Lo Conte, M., e Talucci, V.  
 (2003) Le strategie di conciliazione e le reti formali e informali di sostegno alle famiglie con figli piccoli. Seminario Cnel-Istat.
- Pressman, S.  
 (2004) Family Allowances, Paid Parental Leave and Middle-Class Children.
- Pronzato, C. D.  
 (2007) Return to work after childbirth: does parental leave matter in Europe?. *Review of Economics of the Household*, 7(4), 341-360.
- Ragin, C. C.e Sonnet, J.  
 (2004) Between Complexity and Parsimony: Limited Diversity, Counterfactual Cases, and Comparative Analysis, Theory and Research in Comparative Social Analysis Paper, UCLA
- Rainaldi, F.  
 (2010) Il governo delle acque in Italia e Inghilterra: un'analisi del policy change, Tesi di Dottorato in Scienza Politica, XXII Ciclo, Università di Bologna
- Ranci, C.  
 (2010) Città nella rete globale, Bruno Mondadori, Milano
- Raphael, D.  
 (2010) The health of Canada's children. Part III: Public policy and the social determinants of children's health. *Paediatrics e child health*, 15(3), 143.
- Regonini, G.

- (2001) Capire le politiche pubbliche, Il Mulino, Bologna
- Repo, K.  
 (2010) Finnish child home care allowance – users’ perspectives and perceptions. In: J. Sipilä, K. Repo and T. Rissanen (eds), Cash-for-Childcare. The Consequences for Caring Mothers, Edward Elgar, Cheltenham
- Reyneri, E.  
 (2005) Sociologia del mercato del lavoro, Il Mulino, Bologna  
 (2009) Occupazione, lavoro e diseguaglianze sociali nella società dei servizi. Sciolla Loredana (a cura di), Processi e trasformazioni sociali. La società europea dagli anni Sessanta ad oggi, Laterza, Bari e Roma
- Ricci, L.  
 (2008) Gli assegni per il nucleo familiare: una storia parallela, in Libro bianco L’imposta sui redditi delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie, Supplemento n.1, Scuola Superiore dell’Economia e delle Finanze Ezio Vanoni - Ministero dell’Economia e delle Finanze.
- Riva, E.  
 (2009) *La conciliazione ai tempi della crisi*, paper presentato al convegno nazionale “Genere e Precarietà”, Trento, 13-14 novembre 2009
- Rosina, A. e Testa, M.R.  
 (2007) Fertility Intentions of the Italian Couples: Which kind of Agreement?, paper presentato al Meeting annuale Population Association of America, New York
- Ruhm, C. J.  
 (1998) The economic consequences of parental leave mandates: Lessons from Europe, *The quarterly journal of economics*, 113(1)  
 (2004) Parental Employment and Child Cognitive Development, *The Journal of Human Resources*, XXXIX 155-192.
- Ruhm, C. J., e Teague, J. L.  
 (1999). Parental leave policies in Europe and North America (No. w5065). National Bureau of Economic Research.
- Ruspini  
 (2010) Prova di paternità. A casa con i bimbi, articolo pubblicato su *inGenere.it*
- Sabatier, P. e Jenkins-Smith, H.  
 (1993) *Policy Change and Learning*, Westview Press, Boulder  
 (1999). The advocacy coalition framework: An assessment. *Theories of the policy process*, 118, 188.
- Sabatinelli, S.

- (2006) Services à l'enfance en Italie et en France: ressources et contraintes entre égalité d'opportunité et liberté de choix, paper presentato al 2ème congrès de l'AFS Bordeaux, 5-8 Septembre 2006
- Sabbatini, A.  
 (2008) Madri e padri a fatica - Un'indagine di campo alla luce della principale letteratura europea sulla genitorialità, Tesi di dottorato in Servizio Sociale XX Ciclo, Università degli Studi di Roma Tre.
- Samek Lodovici, M. e Semenza, R.  
 (2009) Uscite transitorie. Le dimissioni delle lavoratrici madri nel primo anno di vita dei figli
- Samek Lodovici, M., Semenza, R., e Torchio, N.  
 (2007) Le riforme recenti dei mercati del lavoro europei. Uno sguardo d'insieme, *La Rivista delle Politiche Sociali*, 4(2)
- Saraceno, C.  
 (1997) Mutamenti della famiglia e politiche sociali, *Il mulino*, Bologna  
 (2001) Politiche del lavoro e politiche della famiglia: un'alleanza lunga e problematica, *Lavoro e diritto*, 15(1), 37-54.  
 (2003) La conciliazione di responsabilità familiari e attività lavorative in Italia: paradossi ed equilibri imperfetti. *Polis*, 17(2), 199-228.  
 (2007) Trasferimenti monetari alle famiglie con figli. Un confronto europeo, In Guerzoni, L.(a cura di) *Le politiche di sostegno alle famiglie con figli. Il contesto e le proposte*, Bologna, *Il Mulino*.  
 (2009) Le politiche della famiglia in Europa: tra convergenza e diversificazione. *Stato e mercato*, n.1  
 (2010) Social inequalities in facing old-age dependency: a bi-generational perspective. *Journal of European Social Policy*, 20(1), 32-44.
- Saraceno, C. e Keck, W.  
 (2008) The institutional framework of intergenerational family obligations in Europe: A conceptual and methodological overview. Multilinks project, WP1. Berlin: WZB Social Science Research Center.  
 (2010) 'Can we Identify Intergenerational Policy Regimes in Europe?', *European Societies*, iFirst 2010
- Saraceno, C., Leira, A. e Lewis, J,  
 (2012) Introduction: Families and States, in *Families and family policies*, Edward Elgar, Cheltenham
- Saraceno, C. e Naldini, M.  
 (2001) *Sociologia della famiglia*. il Mulino
- Schön, D. e Rein, M.  
 (1994) *Frame Reflection: Resolving Intractable Policy Issues*, New York: Basic Books.

- Scherer, S., e Reyneri, E.  
 (2008) Come è cresciuta l'occupazione femminile in Italia: fattori strutturali e culturali a confronto. *Stato e mercato*, 2008(2), 183-216.
- Seip, A. e Ibsen, H.  
 (1990) Family Welfare, Which Policy? Norway's Road to Child Allowances. In Bock, G. and Thane, P. (eds) *Maternity and Gender Policies*, New York, NY, Routledge.
- Signorelli A. (a cura di)  
 (2004) *L'altra faccia della medaglia*, FrancoAngeli, Milano  
 (2007) *Lavoro e politiche di genere*, Franco Angeli, Milano
- Signorelli, A., De Vita, L., e Santomieri, K.  
 (2010) L'evoluzione del part-time tra mercato e conciliazione, in *Sociologia del lavoro*, n. 119/2010
- Surel, Y.  
 (2000) 'The role of cognitive and normative frames in policy-making', *Journal of European Public Policy*, 7: 4, 495-512
- Streeck, W. e Thelen, K.  
 (2005) Introduction: Institutional change in advanced political economies, *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*, 1-39.
- Szelewa, D., e Polakowski, M. P.  
 (2008) Who cares? Changing patterns of childcare in Central and Eastern Europe. *Journal of European Social Policy*, 18(2), 115-131.
- Tanaka, S.  
 (2005) Parental leave and child health across OECD countries. *The Economic Journal*, 115(501), F7-F28.
- Tempia A.  
 (2008) L'applicazione del part-time: una misura da monitorare, in Poggio B., a cura di, *L'isola che non c'è. Pratiche di genere nella pubblica amministrazione tra carriere, conciliazione e nuove precarietà*, Edizioni31, Trento
- Toulmin, S.  
 (1958) *The uses of argument*, Cambridge University Press, Cambridge
- Trifiletti, R. e Turi, P.  
 (1996) *La tutela del bambino e la famiglia invisibile*, Franco Angeli
- Unicef  
 (2008) *The child care transition. Innocenti Report Card*, 8, 2008.
- Vandell, D. L. e Ramanan, J.  
 (1992) Effects of early and recent maternal employment on children from low income families, "Child Development", n. 63

- Viale, V.  
 (2012) I congedi di paternità, un confronto in Europa. Isfol Working Paper, [www.isfol.it](http://www.isfol.it)
- Wagemann, C., e Schneider, C. Q.  
 (2010a) Standards of good practice in qualitative comparative analysis (QCA) and fuzzy-sets, *Comparative Sociology*, n. 9.  
 (2010b) Qualitative Comparative Analysis (QCA) and fuzzy-sets: agenda for a research approach and a data analysis technique, *Comparative Sociology*, n. 9
- Waldfoegel, J.  
 (1998) The Family Gap for Young Women in the United States and Britain: Can Maternity Leave Make a Difference? *Journal of Labor Economics* 16(3): 505-545.
- Weber, M.  
 (1920) *Sociologia delle religioni* (trad. Italiana), UTET 2008.
- Wilson, KR. e Prior MR  
 (2010) Father involvement and child well-being, *Journal of Pediatrics and Child Health*, Wiley Online Library
- Yee A.S.  
 (1996) The casual effects of ideas on policies, *International Organization*, n.50, 69-108
- Zanatta, A.  
 (2008) *Le nuove famiglie*, Il Mulino, Bologna.
- Zajczyk, F., e Borlini, B.  
 (2010) Donne e uomini tra lavoro e vita familiare: un cambiamento che va aiutato. *Sociologia del lavoro*.
- Zajczyk, F., e Ruspini, E.  
 (2008) Nuovi padri? Mutamenti della paternità in Italia e in Europa (Vol. 45). Dalai editore.
- Zollino, F.  
 (2008) Il difficile accesso ai servizi di istruzione per la prima infanzia in Italia: i fattori di offerta e di domanda, *Banca d'Italia, Tema di discussione* n. 30.
- Zurla, P.  
 (2008) Impresa e pari opportunità: la difficile conciliazione delle madri lavora, in *Sociologia del Lavoro*, n.111/2008

## ALLEGATO A

### *Attribuzione dei punteggi ai Servizi di cura*

#### **Milano**

##### ***Disponibilità***

###### Nidi e sezioni primavera

Gli *asili nido* forniscono 12.959 posti; a questi vanno aggiunti i posti provenienti dalle *sezioni primavera* (751), per un totale di 13.710 posti e un tasso di copertura del 40,8%.

Possiamo attribuire un punteggio a questo strumento di **0,92** punti.

###### Centro per la prima infanzia

I *centri per la prima infanzia* forniscono complessivamente 294 posti, garantendo una copertura dello 0,9% del fabbisogno della città. Il punteggio attribuibile, quindi, è pari a **0,02** punti.

###### Micronido

A Milano esistono 63 micronidi per un totale di 606 posti disponibili. Il tasso di copertura è dell'1,8%. Il punteggio attribuibile ai micronidi è dunque di **0,07** punti.

###### Nido famiglia

I nidi famiglia, infine, costituiscono ancora uno strumento residuale nel territorio milanese. Esistono infatti 30 strutture in tutto che offrono un totale di 150 posti, soddisfacendo lo 0,4% della domanda totale. Il punteggio attribuibile, dunque, è pari a **0** punti.

##### ***Accessibilità***

###### Nido d'infanzia, micronidi e sezioni primavera

La tabella riportata in Figura 40 si riferisce ai punteggi considerati ai fini dell'accesso per l'anno scolastico 2012/2013.

In totale, i punti attribuibili sono pari a 30,6. Vediamo ora come sono ripartiti e analizziamo sinteticamente i criteri esposti, riconducendoli alle categorie individuate in sede teorica presentate nei paragrafi precedenti.

Riconduciamo alla categoria *disabilità* i criteri A (5 punti) B (5 punti) ed E (2 punti) per un totale di 12 punti. Il peso percentuale di questa categoria corrisponde al 39,2%.

I criteri D (1,50) e F (1 punto) sono incorporabili nella categoria *condizione di disagio*, per un totale di 2,50 punti (8,2%).

La categoria *composizione del nucleo familiare e carichi di cura* può invece includere i criteri C (1,20 punti per ogni figlio in fascia 0-10 anni) e G (1,50). Si è deciso di considerare, al fine del calcolo del punteggio massimo attribuibile al criterio C, un numero di figli pari a 8. Tale valore è sicuramente molto elevato e molto distante dal numero medio di figli fatto registrare nel Comune; tuttavia, tale parametro è stato scelto come valore massimo riscontrabile, in accordo alla logica generale della lettura della griglia che considera per ogni criterio il numero massimo di punti attribuibili.

Il punteggio attribuibile risulta essere complessivamente pari a 11,1 (36,3%).

Infine, la categoria *condizione occupazionale familiare*; in questo gruppo possiamo includere il criterio H, che attribuisce fino ad un massimo di 5 punti (16,3%).

Il punteggio dell'indicatore individuato in fase di operativizzazione è pari alla differenza tra i valori percentuali appartenenti alle categorie *disabilità* e *condizioni di disagio* e alle categorie *condizione occupazionale familiare* e *composizione del nucleo familiare*.

$$D = (36,3 + 16,3) - (39,2 + 8,2) = 5,2$$

Il punteggio attribuibile a questi servizi è quindi pari a **0,52** punti.

## Figura 40 - Criteri di ammissione del Comune di Milano

### TABELLA RELATIVA AI CRITERI E PUNTEGGI PER LA FORMAZIONE DELLA GRADUATORIA DI ACCESSO AI NIDI D'INFANZIA, ALLE SEZIONI PRIMAVERA E ALLE SCUOLE DELL'INFANZIA ANNO 2012/2013

Si precisa che per l'assegnazione dei punteggi di seguito indicati, si terrà conto delle risultanze all'anagrafe cittadina del Comune di Milano al momento della presentazione della domanda.

<b>PARTE I - Individuazione delle sedi – Nidi d'Infanzia, Sezioni Primavera e Scuole dell'Infanzia</b>
<p style="text-align: center;"><b>Scelta sedi Nidi d'Infanzia, Sezioni Primavera</b></p> <p>La famiglia ha la facoltà di indicare <b>in ordine di preferenza</b>, secondo le proprie esigenze, fino a un massimo di quattro sedi di Nido d'Infanzia o Sezione Primavera <b>comunali a gestione diretta e/o comunali accreditati e/o privati accreditati</b> (allegato B alla presente Circolare: elenco sedi e posti disponibili) nell'ambito del territorio cittadino.</p>
<p style="text-align: center;"><b>Scelta sedi Scuole dell'Infanzia</b></p> <p>La famiglia ha la facoltà di indicare <b>in ordine di preferenza</b>, secondo le proprie esigenze, fino a un massimo di quattro sedi di Scuola dell'Infanzia nell'ambito del territorio cittadino (allegato B alla presente Circolare: elenco sedi e posti disponibili).</p>
<p style="text-align: center;"><b>Precedenza assoluta</b></p> <p>Hanno <b>precedenza assoluta in graduatoria</b> rispetto alle altre, secondo l'ordine sotto riportato, le domande di iscrizione di:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ bambini che presentino una situazione di disabilità, certificata dall'ASL di competenza (<b>nella domanda dovranno essere indicati gli estremi della certificazione rilasciata</b>);</li> <li>➤ bambini che siano fratelli gemelli;</li> <li>➤ bambini affidati o in tutela al Comune di Milano (nella domanda dovranno essere indicati gli estremi dell'atto di disposizione del Tribunale dei minori);</li> </ul> <p>La famiglia <b>deve indicare</b> il Nido, Sezione Primavera o Scuola dell'Infanzia dove intende utilizzare l'eventuale diritto alla precedenza assoluta che dovrà corrispondere alla prima preferenza di assegnazione.</p>

	<b>PARTE II – Punteggio situazione familiare - Iscrizioni ai Nidi d'Infanzia, Sezioni Primavera e Scuole dell'Infanzia</b>	Punti (*)
<b>A</b>	Nucleo familiare in cui è presente uno o entrambi i genitori o un figlio maggiorenne con condizioni fisiche e/o psichiche invalidanti riconosciute dalla Commissione di invalidità della ASL uguali o superiori all'80%	Punti 5
<b>B</b>	Nel caso in cui un altro figlio con condizioni fisiche e/o psichiche invalidanti riconosciute dalla Commissione di invalidità della ASL sia minorenni Nel caso in cui si presentino ambedue le sopraindicate condizioni il punteggio verrà sommato.	Punti 5
<b>C</b>	Nel nucleo familiare sono presenti altri figli compresi nella fascia d'età 0 – 10 anni (al 31 dicembre 2012) Il numero dei figli non comprende il minore che viene iscritto, mentre comprende sorelle/fratelli nati entro il termine delle iscrizioni: <b>23 marzo 2012</b>	Punti 1,20 ogni figlio
<b>D</b>	Minore riconosciuto da un solo genitore e con esso convivente	Punti 1,50
<b>E</b>	Minore invalido	Punti 2
<b>F</b>	Minore in affido	Punti 1
<b>G</b>	Il/la bambino/a da iscrivere ha un fratello/sorella confermato per l'anno educativo 2012/2013, in Nido d'Infanzia (comunale a gestione diretta e/o comunale accreditato e/o privato accreditato in posto convenzionato con il Comune di Milano) o Sezione Primavera comunale o Scuola dell'Infanzia comunale. Il punteggio sarà calcolato solo nella sede indicata come prima preferenza che deve corrispondere alla stessa sede o sede immediatamente limitrofa dove è presente il fratello/sorella.	Punti 1,50
<b>H</b>	Lavora a tempo pieno il solo genitore convivente o entrambi i genitori conviventi con il bambino I genitori conviventi con il minore lavorano uno a tempo pieno e l'altro part-time o risulta studente/ricercatore Entrambi i genitori conviventi con il minore lavorano part-time o risultano studenti/ricercatori Lavora solo uno dei due genitori conviventi con il bambino Il solo genitore o entrambi i genitori conviventi con il bambino risultano disoccupati	Punti 5  Punti 3,50 Punti 3,00 Punti 2,50 Punti 2

(\*) I punti A, B, C, D, E, F, G, H della tabella parte II sono cumulabili

Il punteggio complessivo attribuito per ciascuna sede indicata è quello risultante dal punteggio riconosciuto per la situazione familiare (parte II del prospetto).

(1) Per residenza si intende esclusivamente la residenza anagrafica del nucleo familiare.

(2) Per Nucleo Familiare si intende il nucleo in cui il bambino vive con almeno un genitore o con la persona che esercita la "potestà genitoriale" risultante all'anagrafe cittadina.

Fonte: Comune di Milano 2012

### Centro per la prima infanzia

Per quanto concerne i *centri per la prima infanzia*, non è possibile individuare criteri di accesso puntuali come quelli sopra illustrati. L'unica limitazione forte imposta dal Comune è che l'accesso sia riservato a coloro che non frequentano nidi d'infanzia o sezione primavera.

Lo strumento per tanto risulta ***non valutabile***.

### Nido famiglia

Il nido famiglia costituisce una struttura privata che non presenta criteri di accesso specifici. Negli anni passati è stato possibile accreditare questo tipo di strutture che hanno quindi appaltato alcuni posti all'amministrazione pubblica; dal 2012 non è più possibile accreditare i nidi famiglia.

Lo strumento per tanto risulta ***non valutabile***.

## ***Fruibilità***

### Nido d'infanzia e Sezione primavera

#### *Giorni di apertura*

I nidi d'infanzia e le *sezioni primavera* risultano aperti cinque giorni la settimana dal lunedì al venerdì. Il punteggio attribuito pertanto è stato di 2 punti.

#### *Ore di apertura*

Per quanto riguarda le ore d'apertura, il Comune ha stabilito per i nidi degli orari che eccedono le nove ore previste dagli standard minimi; i servizi risultano infatti aperti dalle ore 7:30 alle 18:00, per una disponibilità effettiva di 10,5 ore. Il punteggio attribuito pertanto è pari a 3 punti.

#### *Flessibilità oraria*

Il Comune ha modulato i servizi in modo tale da concedere una flessibilità di circa 1 ora e mezza sia in entrata che in uscita. I punti attribuiti sono quindi quattro.

#### *Punteggio Totale*

Il punteggio totale attribuito ai nidi comunali è pari a 9 punti, corrispondenti ad un punteggio fuzzy di **0,68** punti.

### Centro per la prima infanzia

#### *Giorni di apertura*

I *centri per la prima infanzia* del Comune di Milano sono aperti dal lunedì al venerdì. I punti attribuiti sono due.

#### *Ore di apertura*

L'orario di apertura predefinito va dalle 8,00 alle 13,00 e dalle 14,00 alle 18,00 per un totale di nove ore, seppur non continuative. I punti attribuiti sono tre.

### *Flessibilità oraria*

La flessibilità oraria di questo tipo di servizio è pressoché totale e pertanto sono stati attribuiti cinque punti.

### *Punteggio Totale*

Il punteggio totale corrisponde a 10 punti e quindi il punteggio fuzzy è pari a **0,74** punti.

### Micronido

#### *Giorni di apertura*

I micronidi sono aperti dal lunedì al venerdì, esclusi i festivi. Sono stati pertanto attribuiti 2 punti.

#### *Ore di apertura*

I micronidi milanesi sono tenuti a rispettare un'apertura minima di nove ore continuative per cui sono stati attribuiti tre punti.

#### *Flessibilità oraria*

E' possibile usufruire di flessibilità oraria sia in entrata che in uscita; i punti attribuiti sono quattro.

#### *Punteggio Totale*

Il punteggio totale attribuito ai micronidi comunali è pari a nove punti, corrispondenti ad un punteggio fuzzy di **0,68** punti.

### Nido famiglia

I nidi famiglia costituiscono un tipo di servizio molto particolare che per normativa regionale è quasi completamente deregolamentato; diviene quindi molto difficile misurarne le caratteristiche in quanto a fruibilità dato che sono lasciate all'iniziativa del gestore privato.

Il punteggio fuzzy attribuito è forfettario ed è pari a **0,90** punti.

### ***Qualità***

#### Nido d'infanzia e sezioni primavera pubblici

##### *Rapporto tra numero di insegnanti e bambini*

Il rapporto tra numero di insegnanti bambini deve essere compreso tra 1:5 e 1:7. In questo caso si è deciso di considerare il valore medio, 1:6 attribuendo pertanto 7 punti.

##### *Livello di istruzione richiesto agli operatori*

Viene richiesto che l'operatore socioeducativo rispetti i requisiti richiesti da normativa nazionale e quindi il possesso di un diploma in materia specifica (4 punti).

### *Punteggio Totale*

Il punteggio totale è pari a 11 che corrisponde ad un punteggio *fuzzy* di **0,74** punti.

### Micronido

#### *Rapporto tra numero di insegnanti e bambini*

Il rapporto insegnanti bambini è fissato a 1:10 e sono stati attribuiti tre punti.

#### *Livello di istruzione richiesto agli operatori*

Analogamente ai nidi, anche per i micronidi viene richiesto che l'operatore socioeducativo rispetti requisiti richiesti a livello nazionale. Il punteggio attribuito pertanto è pari a 4.

### *Punteggio Totale*

Il punteggio totale corrisponde a 7, per un punteggio *fuzzy* pari a **0,49** punti.

### Centro per la prima infanzia

#### *Rapporto tra numero di insegnanti e bambini*

I criteri per l'accreditamento stabiliscono che *centri per la prima infanzia* prevedano un rapporto insegnante/bambini compreso tra 1:10 e 1:8; si è deciso pertanto di considerare il valore medio 1:9. I punti attribuiti sono 4.

#### *Livello di istruzione richiesto agli operatori*

Anche per questo servizio viene richiesto il rispetto dei requisiti nazionali per gli operatori socioeducativi (4 punti).

### *Punteggio Totale*

Il punteggio totale è pari a 8 che corrisponde al *cross over point* ovvero **0,50** punti.

### Nido famiglia

#### *Rapporto tra numero di insegnanti e bambini*

Il nido famiglia, per legge, non può accogliere più di cinque bambini e quindi il rapporto implicito tra insegnante bambino è 1:5 ( 8 punti)

#### *Livello di istruzione richiesto agli operatori*

I requisiti in termini di formazione richiesti agli operatori attivi all'interno dei nidi famiglia sono piuttosto basse rispetto agli altri servizi; è infatti obbligatorio solo un corso di formazione di durata compresa tra le 50 le 100 ore. È pertanto attribuibile soltanto un punto.

### *Punteggio Totale*

Il punteggio totale e quindi pari a 9, corrispondente ad un punteggio *fuzzy* pari a **0,59** punti.

## **Lione**

### ***Disponibilità***

#### Crèches collettive

In totale, le strutture comunali offrono accoglienza ad un massimo di 1731 bambini; la percentuale di soddisfacimento della domanda teorica è pari al 9,3%.

Per quanto concerne gli asili privati sul territorio lionese sono presenti 77 strutture per un totale di 2.301 posti (media: 30 bambini ad asilo). Questi servizi soddisfano il 12,4% della domanda teorica.

Complessivamente, le Crèches collettive soddisfano il 21,7% della domanda teorica ed il punteggio a questi attribuibile è pari a **0,61** punti.

#### Microcrèche

I micronidi non sono molto diffusi sul territorio lionese e ne sono presenti solo cinque, per un totale di 50 posti. Queste strutture non contribuiscono in maniera significativa al soddisfacimento della domanda dei posti (0,3% di copertura) e quindi il punteggio ad esse attribuito è pari a **0** punti.

#### Crèche parentale

Sono presenti nove Crèches parentales sul territorio di Lione per un totale di 143 posti. In media ogni struttura offre accoglienza per 16 bambini.

Il punteggio attribuibile a questi servizi, essendo il tasso di soddisfacimento della domanda teorica inferiore all'1% (0,8), è quindi uguale a **0,02** punti.

#### Assistente materne e Crèches familiare

A Lione sono presenti 1642 assistente materne le quali, potendo ospitare fino a un massimo di quattro bambini, offrono una accoglienza potenziale di 6568 posti.

A queste vanno ad aggiungersi le assistente materne organizzate in Crèches familiales; sono presenti sei strutture di questo tipo e offrono in media un'accoglienza di 37 posti, per un totale di 220 bambini.

La percentuale di soddisfacimento della domanda teorica risulta quindi pari al 36,7% per un punteggio pari a **0,86** punti.

## *Accessibilità*

### Crèches collettive e microcrèche municipale

I punti attribuiti dai criteri di ammissione ai servizi comunali a Lione sono in totale 14, di cui 2 assegnati sulla base della coerenza tra i servizi richiesti dalle famiglie e i servizi effettivamente disponibili sul territorio; è opportuno segnalare che altri 3 punti sono attribuiti sulla base della vicinanza geografica. Tali criteri, che non saranno considerati all'interno dell'analisi giungono a determinare circa il 35,7% dei punti lionesi.

L'analisi si concentrerà quindi sugli 9 punti rimanenti.

Riconduciamo alla categoria *disabilità* solo il criterio 12, che fa più propriamente riferimento ad una condizione di difficoltà per quanto riguarda la salute del bambino ed attribuisce un punto. I criteri 9 e 13 sono incorporabili nella categoria *condizione di disagio*, per un totale di due punti .

La categoria *composizione del nucleo familiare e carichi di cura* può invece includere i criteri 5, 6, 7, 8 e 11, per un massimo di 5 punti. Questi criteri sono abbastanza diversificati al loro interno; due sono legati alla presenza di bambini in età bisognosa di servizi di cura, due sono legati ad un uso intensivo del servizio e al sostegno ai genitori e uno alla garanzia della continuità dei servizi di cura in caso di trasferimento.

Infine, la categoria *condizione occupazionale familiare* include il criterio 10, per un totale di un punto.

$$D = (55,6 + 11,1) - (11,1 + 22,2) = 33,4$$

Figura 41– Schema dei criteri di ammissione



Nom de l'enfant :

**GRILLE NOTATION DES CRITERES D'ADMISSION**

Identifiant famille :

Date naissance de l'enfant :

		Com de	Com du	Com du	Com du
	Page listing				
	Age enfant à l'entrée				
<b>LIBELLES CRITERES 1</b>	<b>Notation</b>				
1. Famille domiciliée dans l'arrondissement	1 point				
2. Famille domiciliée dans un autre arrondissement de Lyon et travaillant dans l'arrondissement	0.5 point				
3. Représentation d'un dossier après mise en attente dans l'arrondissement	1 point				
4. Représentation d'un dossier après refus dans l'arrondissement	0.5 point				
5. L'admission permettrait à la famille de bénéficier pour la première fois d'une place dans un établissement municipal ou associatif de la ville de Lyon pour un accueil de plus de 20 heures hebdomadaires.	1 point				
6. La famille a encore un enfant en crèche et la fréquentation simultanée durera au moins 6 mois.	1 point				
7. La demande concerne plusieurs enfants d'une même famille.	1 point				
8. Assurer la continuité immédiate du mode de garde collectif régulier après déménagement d'un arrondissement à un autre.	1 point				
9. La famille a des revenus inférieurs au seuil de bas revenu soit 60% du RUC médian (cf. tableau annexe).	1 point				
10. Situation de la famille au regard de l'emploi : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Le(s) parent(s) sont en situation de travail ou assimilé</li> <li>• l'enfant est déjà inscrit dans l'établissement et le(s) parent(s) reprennent un emploi nécessitant une garde de plus de 20 heures</li> </ul>	1 point				
11. Soutien à la parentalité	1 point				
12. Problème de santé de l'enfant, de ses frères ou sœurs, de ses parents.	1 point				
13. Identification par un professionnel du secteur de difficultés rencontrées par la famille : urgence sociale, soutien apporté par la PMI, problèmes importants repérés dans un autre mode d'accueil	1 point				
<b>SOUS TOTAL DES POINTS CRITERES 1</b>					
<b>CRITERES 2</b>					
14. Disponibilité d'une place dans l'un des trois premiers établissements demandés correspondant à l'âge de l'enfant	1 point				
15. Disponibilité dans cet établissement du temps de garde souhaité <i>Critère noté uniquement si 1 point attribué au critère 14</i>	1 point				
<b>TOTAL GENERAL</b>					

**Appréciation de la commission :**

Cette rubrique n'est à prendre en compte que lorsque la totalisation des points obtenus à partir des critères 1 et il aboutit à une égalité de candidatures. Pour procéder au départage des candidats, la commission débat sur les éléments d'appréciation relevant de la mixité sociale (équilibre entre situations familiales, répartition homogène entre catégories socio-professionnelles, socialisation des populations d'origines étrangères), sur la mixité d'âge et de sexe et sur l'impact de chaque candidature pour l'optimisation économique de l'établissement. En cas de proposition d'admission de l'enfant, la commission doit mentionner les éléments permettant de justifier son choix.

<b>Proposition de la commission :</b> admission / refus/ attente				
Suivi du dossier				

Fonte: Ville de Lyon

Il punteggio complessivo attribuibile è quindi pari a **0,83** punti.

### Crèche parentale e assistante maternelle

Crèche parentale e assistante maternelle costituiscono in genere servizi privati non presentano criteri di accesso specifici. Tali strumenti sono stati ritenuti per tanto ***non valutabili***.

### ***Fruibilità***

Le informazioni relative ai giorni ed agli orari di apertura sono state tratte da circolari e regolamenti della Caf, del dipartimento Rhone-Alpes e del Comune di Lione<sup>42</sup>.

### Crèches collettive

#### *Giorni di apertura*

Le crèche sono aperte per cinque giorni, dal lunedì al venerdì; il punteggio attribuito è pari a 2.

#### *Ore di apertura*

L'orario d'apertura minimo garantito è di 11 ore, in genere dalle 7.30 alle 18; si segnala, inoltre, che il Comune consente di estendere questo standard arrivando ad includere anche le fasce notturne, come nel caso di alcune strutture aziendali convenzionate. Il punteggio attribuito è quindi pari a cinque.

#### *Flessibilità oraria*

E' garantita una buona flessibilità oraria in entrata ed uscita, oltre che la possibilità di ricorrere a formule di utilizzo anche parziale del servizio (4 punti).

#### *Punteggio Totale*

Il punteggio totale è pari a 11 e corrisponde ad un punteggio fuzzy di **0,80** punti.

### Microcrèche

#### *Giorni di apertura*

Le microcrèche osservano un'apertura tradizionale di cinque giorni (lunedì-venerdì) (2 punti).

#### *Ore di apertura*

Anche per quanto concerne gli orari di apertura, le microcrèche sono regolamentate come le Crèche, per cui il servizio è garantito in fascia 7.30-18 per un totale di 11 ore (5 punti).

#### *Flessibilità oraria*

La regolazione in termini di aperture delle microcrèche è analoga a quella delle Crèche anche per quanto riguarda la flessibilità del servizio, che in modo del tutto analogo è utilizzabile anche in forma "parziale" (4 punti).

#### *Punteggio Totale*

---

<sup>42</sup> <http://www.caf.fr>, [www.rhonealpes.fr](http://www.rhonealpes.fr), [www.lyon.fr](http://www.lyon.fr)

Il punteggio complessivo, pari a 11, comporta un punteggio fuzzy di **0,80** punti.

#### Crèche parentale, Assistante maternelle e Crèches familiale

Questi tipi di servizi presentano dei livelli di deregolamentazione piuttosto alti per quanto riguarda gli orari di apertura. Nel caso delle Crèche parentale i genitori sono direttamente coinvolti nell'erogazione del servizio e quindi possono modulare gli orari secondo le proprie esigenze; tuttavia, fonti amministrative<sup>43</sup> evidenziano come mediamente questo tipo di servizio mostri lo stesso orari di funzionamento di una normale Crèche collective. Per tale motivo, si è deciso di procedere attribuendo il medesimo punteggio (punteggio *fuzzy* **0,80** punti).

Nel caso delle assistente maternelle, i genitori costituiscono i datori di lavoro e possono concordare con le professioniste orari e giorni di lavoro, includendovi anche la notte o le festività. La regolamentazione favorisce, quindi, una totale flessibilità dei servizi che è stata confermata anche da alcuni report nazionali finalizzati al monitoraggio del fenomeno. Il punteggio fuzzy attribuito è quindi pari a **0,99** punti.

#### **Qualità**

Le informazioni relative agli standard qualitativi minimi sono state tratte da circolari e regolamenti della Caf, del dipartimento Rhone-Alpes e del Comune di Lione<sup>44</sup>.

#### Crèches collettive

##### *Rapporto tra numero di insegnanti e bambini*

Il rapporto deve essere per legge nazionale pari a 1:8 per i bambini che già camminano e 1:5 per i bambini che non camminano. Si è deciso, come per i casi italiani, di considerare una media tra i parametri indicati e quindi il valore preso in considerazione sarà 1:7 (6 punti).

##### *Livello di istruzione richiesto agli operatori*

Per poter lavorare in un nido, occorre che gli operatori siano in possesso della qualifica di *auxiliaires de puériculture*, ovvero in possesso di un Diplôme Professionnel d'Auxiliaire de Puériculture (DPAP) (4 punti).

##### *Punteggio Totale*

Il punteggio totale è quindi pari a 10; il punteggio *fuzzy* è di **0,67** punti.

---

<sup>44</sup> <http://www.caf.fr>, [www.rhonealpes.fr](http://www.rhonealpes.fr), [www.lyon.fr](http://www.lyon.fr)

### Microcrèche

#### *Rapporto tra numero di insegnanti e bambini*

Per legge è stabilito che almeno due operatori siano presenti nel momento in cui il numero complessivo dei bambini superi i tre; da questo ne discende che il rapporto massimo tra operatore e bambino è uno a cinque (8 punti).

#### *Livello di istruzione richiesto agli operatori*

Agli operatori viene richiesta una certificazione professionale che attesti le competenze in campo di cura e almeno due anni di esperienza professionale (2 punti)

#### *Punteggio Totale*

Il punteggio totale è pari a 10; il punteggio *fuzzy* è di **0,67** punti.

### Crèche parentale

#### *Rapporto tra numero di insegnanti e bambini*

Per normativa nazionale, almeno due genitori devono essere presenti contemporaneamente e la struttura può cogliere un massimo di 20 bambini; il rapporto bambini-operatore che viene quindi a delinearsi è di uno a 10 (3 punti).

#### *Livello di istruzione richiesto agli operatori*

La normativa prevede non tanto che i genitori stessi siano in possesso di una qualifica specifica quanto piuttosto che lavorino sotto la supervisione di uno specialista in possesso di un diploma in materia specifica per la cura della prima infanzia. In considerazione del fatto che la presenza dello specialista è obbligatoria, si considererà la qualifica di questi come standard minimo richiesto (4 punti)

#### *Punteggio Totale*

Il punteggio totale è di 7; il punteggio *fuzzy* è di **0,49** punti.

### Assistente materne e Crèches familiare

#### *Rapporto tra numero di insegnanti e bambini*

Il numero massimo di bambini che ogni assistente materne può curare per legge nazionale è pari a quattro, per cui il rapporto che si genera naturalmente è 1:4 (8 punti).

#### *Livello di istruzione richiesto agli operatori*

A partire dal 2007 la formazione iniziale delle assistente materne prevede un corso di 120 ore, seguito poi da altre 60 ore da seguire entro i primi due anni dall'inizio dell'attività (1 punto).

#### *Punteggio Totale*

Il punteggio totale è di 9; il punteggio *fuzzy* è di **0,59** punti.

## ALLEGATO B

### *Attribuzione dei punteggi ai Congedi*

#### **Milano**

##### *Accesso*

##### Congedo di maternità

L'accesso è di tipo categoriale, tanto che INPS presenta, all'interno del suo sito, la misura direttamente per tipo di contratto<sup>45</sup>. Madri con contratti diversi sono soggette, inoltre, a percepire quote differenti; non è invece presente alcun requisito dal punto di vista reddituale.

Il punteggio è pertanto pari a **0,75** punti.

##### Cogedo parentale

Il congedo è diversamente declinato sulla base della condizione occupazionale; a diverse durate, tuttavia, corrisponde un eguale valore in termini di indennità, anche se l'ammontare complessivo risulta più elevato nei casi di contratto dipendente, che può usufruire di un periodo di astensione più lungo.

Il punteggio è pertanto pari a **0,60** punti.

##### Congedo di paternità

Il congedo è riservato ai padri dipendenti; la misura risulta particolarmente esclusiva in considerazione del fatto che non esistono forme di congedo di paternità alternative per i lavoratori autonomi o parasubordinati.

Il punteggio è pari a **0,51** punti.

#### ***Durata***

##### Congedo di maternità

Il *congedo di maternità* presenta una medesima durata per tutti i tipi di lavoratrici che beneficiano della misura (dipendenti, autonome e parasubordinate); la norma indica 5 mesi di congedo obbligatorio, che corrispondono a 20 settimane.

A tutela delle lavoratrici parasubordinate, si segnala inoltre che è prevista una proroga obbligatoria del contratto di lavoro di 180 giorni

---

<sup>45</sup> Dipendente, autonomo o parasubordinato ([www.inps.it](http://www.inps.it))

Il punteggio attribuibile è pari a **0,50** punti.

#### Congedo parentale

Il congedo parentale prevede una diversa durata a seconda del tipo di contratto di cui sono in possesso i genitori. Nel caso di *lavoratori dipendenti*, viene sancito il diritto a sei mesi di congedo utilizzabili fino al compimento dell'ottavo anno di età del bambino. Questa quota può essere ulteriormente innalzata nel caso anche il padre decida di prendere il congedo; può quindi raggiungere i sette mesi se anche il padre si astiene dal lavoro per un periodo non inferiore ai tre mesi. Infine, il congedo cumulativamente non può durare più di 10 mesi (nel caso entrambi i genitori decidono di usufruire) oppure 11 nel caso il padre ne usufruisca per almeno tre mesi. Madre e padre possono usufruire di questo congedo contemporaneamente; inoltre, il padre lavoratore dipendente può ricorrervi anche se la madre non lavora.

Per quanto concerne i *lavoratori autonomi*, lo Stato sancisce il diritto ad un periodo massimo di tre mesi di congedo da usufruire del primo anno di vita del bambino. Nel caso in cui la madre sia lavoratrice autonoma e il padre lavoratore dipendente, il periodo massimo non può superare complessivamente i 10 mesi, di cui tre usufruiti dalla madre e sette dal padre.

Per quanto riguarda i lavoratori parasubordinati, infine, il congedo è della durata di tre mesi, usufruibile nel corso del primo anno di vita del bambino.

Si procederà in questo contesto con il considerare un valore intermedio tra la quota di mesi concessa in condizioni di normalità a un lavoratore dipendente (6 mesi) e un lavoratore autonomo (3 mesi), che corrisponde a 4,5 mesi ovvero 18 settimane.

Il punteggio è pari a **0,10** punti.

#### Congedo di paternità

Il congedo di paternità italiano prevede un giorno di congedo obbligatorio e due giorni di congedo facoltativo, sostitutivi rispetto al *congedo di maternità*.

Il punteggio è pari a **0,10** punti.

### **Valore**

#### Congedo di maternità

Per quanto concerne tutte e tre i tipi di lavoratrici coinvolti, ammontare e durata del *congedo di maternità* sono i medesimi.

Le 20 settimane di congedo previste dalla legge prevedono un'indennità pari all'80% della retribuzione<sup>46</sup>, corrispondenti a 16 settimane rimborsata al 100%. Il punteggio è pari a **0,60** punti.

#### Cogedo parentale

Per quanto concerne il congedo parentale, abbiamo potuto osservare all'interno della dimensione *durata* come questa vari sulla base del tipo di contratto; procedendo con il calcolo del valore, osserviamo in primo luogo che tutte le categorie di lavoratori prevedono il medesimo indennizzo in termini percentuali (30%). L'ammontare complessivo risulterà condizionato in misura principale della durata del congedo e, quindi, anche le differenze tra lavoratori cresceranno proporzionalmente alla differenza nella durata della misura.

Per *lavoratori dipendenti*, nel caso solo la madre decida di usufruire del congedo, sei mesi al 30% dello stipendio corrispondono a 1,8 mesi al 100% dello stipendio; per i *lavoratori parasubordinati e autonomi*, 3 mesi al 30% dello stipendio corrispondono a 0,9 mesi al 100% dello stipendio. La media corrisponde a 1,14 mesi, ovvero circa 4,5 settimane. Il punteggio è pari a **0,05** punti.

#### Congedo di paternità

Il congedo di paternità prevede un indennizzo del 100% dello stipendio sia per il giorno obbligatorio che per i due giorni opzionali, per un totale di tre giorni. Il punteggio è pari a **0,18** punti.

#### ***Incentivo per i padri***

#### Congedo di maternità

Ai padri il congedo per maternità post-partum spetta solo nei casi di morte, grave infermità o malattia della madre, abbandono del bambino da parte della stessa o affidamento esclusivo al padre se in possesso dei requisiti indicati per le lavoratrici madri. Il ruolo del padre, pertanto, risulta fortemente residuale in questo tipo di congedo. Non è presente alcuna forma di premialità o father's quota mentre l'indennità è pari a quella percepita dalla madre.

La chiara destinazione dello strumento come misura a sostegno della salute della madre rende il dispositivo per questa dimensione ***non valutabile***.

---

<sup>46</sup> Per quanto concerne le lavoratrici artigiane, le commercianti, le coltivatrici dirette, le colonne, le mezzadre e le imprenditrici agricole professionali il valore puntuale dell'indennizzo è indicato da INPS.

### Congedo parentale

Nel caso dei lavoratori dipendenti, il congedo parentale costituisce una forma di astensione retribuita dal lavoro a cui padri hanno diritto individualmente, e che quindi è usufruibile anche durante il periodo di astensione obbligatoria della madre ed indipendentemente dalla condizione lavorativa di questa. Madre e padre, inoltre, possono fruire del congedo anche contemporaneamente. L'utilizzo dei congedi da parte dei padri è incentivato attraverso l'introduzione di un mese supplementare se questi decide di usufruire di almeno tre mesi di sospensione.

Per quanto riguarda i lavoratori autonomi, i padri non hanno diritto ad alcuna forma di congedo parentale. Per quanto concerne, infine, lavoratori parasubordinati il diritto al congedo è legato, oltre che alla presenza di un minimo di storia contributiva, anche all'insorgenza di situazioni che rendono impossibile per la madre il ricorso al congedo .

Data l'eterogeneità delle declinazioni dello strumento per i vari tipi di contratto risulta complesso attribuire un unico punteggio; si procederà pertanto con il calcolo della media dei punteggi che è possibile attribuire per ogni diverso tipo di contratto.

Nel caso di lavoratori dipendenti, il punteggio dell'indice pari a 12 punti; nel caso dei lavoratori autonomi il punteggio è pari a zero; nel caso dei lavoratori parasubordinati il punteggio pari a 2 punti. La media è pari a 4,6 punti.

Il punteggio *fuzzy* è pari a **0,22** punti.

### Congedo di paternità

Lo strumento è *non valutabile*.

## **Lione**

### *Accesso*

#### Congé de maternité

L'accesso alla sospensione dal lavoro è, per quanto concerne il congé de maternité francese, è garantito a tutti i lavoratori. Per quanto riguarda, invece, l'accesso all'indennità è necessaria una certa anzianità contributiva (piuttosto modesta)<sup>47</sup>.

Il punteggio è pari a **0,99** punti.

#### Congé parental

Ai fini dell'accesso al congedo parentale, è necessario avere maturato un anno di anzianità lavorativa al momento della nascita del bambino, sia per quanto riguarda la sospensione dal lavoro che per quanto concerne l'indennità.

Il punteggio è pari a **0,90** punti.

#### Congé de paternité

L'accesso al congé de paternité è vincolato alla condizione di lavoratore del padre. Per quanto concerne il diritto alla fruizione dell'indennità, sono necessari i medesimi requisiti contributivi richiesti alla madre per il congé de maternité.

Il punteggio è pari a **0,90** punti.

### *Durata*

#### Congé de maternité

La durata del congé de maternité varia sulla base della numerosità dei figli. Per un bambino, il congedo standard è un periodo di sospensione di 16 settimane.

La durata del congé de maternité aumenta a partire dal terzo bambino in poi, salendo sino a 26 settimane. Ai fini del calcolo è stata effettuata una media ponderata, per cui la durata media è pari a 19 settimane.

Il punteggio è pari a **0,50** punti.

#### Congé parental

La durata del congedo parentale è di un anno, ma può essere rinnovato per due volte fino ai tre anni del bambino. Un ulteriore anno è garantito, infine, in caso di malattia o disabilità del bambino.

Il punteggio è pari a **1** punto.

---

<sup>47</sup> Condizione necessaria è essere in possesso di un numero di assicurazione sociale da almeno 10 mesi prima della data del parto

### Congedo di paternità

Il congedo di paternità francese prevede un'astensione dal lavoro di 14 giorni che diventano 18 in caso di parto gemellare. Il congedo deve essere usufruito entro quattro mesi dalla nascita del bambino; è possibile, tuttavia, usufruire in modo frazionato del periodo di astensione.

Il punteggio è pari a **0,62** punti.

### **Valore**

### Congé de maternité

L'indennità è pari al 100% dello stipendio percepito, con un tetto massimo. Una peculiarità francese è la copertura pressoché totale di tutte le spese mediche, ivi incluse consultazioni, spese farmaceutiche, analisi e ricovero. Ricordiamo che la durata del congé de maternité varia sulla base della numerosità dei figli. Per ciascun bambino nato in nuclei familiari con zero bambini o un bambino già presente: 16 settimane al 100%, dai due bambini in poi il congedo sale a 26 settimane.

Il punteggio è pari a **0,87** punti.

### Congé parental

Durante il congedo parentale, il datore di lavoro paga il padre o la madre in congedo solo per il periodo effettivamente lavorato, nel caso il genitore decida di usufruire di un congedo part-time. Le forme di rimborso presenti sono o il *complément de libre choix d'activité* (CLCA) o il *complément optionnel de libre choix d'activité* (COLCA). La percentuale di compensazione dello stipendio varia moltissimo sulla base del numero di bambini e del reddito della famiglia.

Il congedo è **non valutabile**.

### Congé de paternité

L'ammontare dell'indennità è pari al 100% , seppure in presenza di tetti massimi di indennizzo.

Il punteggio è pari a **0,74** punti.

## ***Incentivo per i padri***

### Congé de maternité

Il diritto ad usufruire del congé de maternité viene esteso al padre nel momento in cui questa è impossibilitata ad usufruirne. Si noti che la possibilità di beneficiare del congedo non è riservata ai soli padri ma anche ai conviventi con la madre. Analogamente al caso italiano, la concezione del congedo come misura fortemente indirizzata alla tutela del benessere materno rende lo strumento ***non valutabile***.

### Congé parental

La legge prevede il pieno diritto del padre di usufruire del congedo parentale, che può essere preso contemporaneamente da entrambi i genitori o in momenti separati. Non è presente, tuttavia, alcuna forma di incentivo per incoraggiarne l'uso da parte dei padri.

Il punteggio dell'indice è quindi pari a una base di 7 , a cui andrebbe aggiunta una parte corrispondente all'ammontare dell'indennità la quale, tuttavia, è notevolmente variabile. In effetti, la logica presente alla base del sistema francese è diversa da quella che prevede il rimborso di una quota in % dello stipendio della madre, ma prevede di modulare i diversi importi sulla base del numero di bambini presenti nel nucleo familiare, sul reddito percepito e sul diverso tipo di custodia scelto. Le indagini condotte per questo lavoro di ricerca hanno mostrato che i tipi di *complément* di cui è possibile usufruire generano un incremento medio del 26,45%.

Il punteggio finale è pensato pari a 8 punti, per un punteggio *fuzzy* di **0,40** punti.

### Congé de paternité

Lo strumento è ***non valutabile***.



## ALLEGATO C

### *Attribuzione dei punteggi ai Trasferimenti monetari*

#### **Milano**

##### *Accesso*

###### Assegno al nucleo familiare

L'assegno al nucleo familiare italiano presenta requisiti di accesso sia su base categoriale che reddituale. È necessario osservare che la recente normativa si è evoluta al fine di includere anche i liberi professionisti e le nuove categorie di parasubordinati, elementi che rendono la misura meno restrittiva che in precedenza.

Il punteggio è quindi pari a **0,20** punti.

###### Assegno al nucleo familiare con almeno tre figli minori

Questo tipo di assegno presenta requisiti di accesso che riguardano sia la composizione del nucleo familiare che reddituali ma nessun criterio per quanto riguarda l'occupazione. Il fatto che per legge sia richiesto un numero di componenti non inferiore a cinque rende della misura piuttosto restrittiva.

Il punteggio è pari a **0,25**.

###### Assegno di maternità dello Stato

L'assegno di maternità prevede la presenza di requisiti occupazionali e contributivi<sup>48</sup> ma non relativi al reddito o alla composizione del nucleo.

Il punteggio è pari a **0,70**.

###### Assegno di maternità del Comune

L'assegno di maternità erogato dal Comune di Milano costituisce una misura piuttosto restrittiva che vede la presenza di due criteri di accesso.

---

<sup>48</sup> “La madre, se lavoratrice, deve avere almeno 3 mesi di contribuzione per maternità nel periodo compreso tra i 18 e i 9 mesi precedenti il parto o l'effettivo ingresso del bambino in famiglia in caso di adozione. Se ha svolto un'attività lavorativa di almeno 3 mesi e ha perso il diritto a prestazioni previdenziali o assistenziali, il periodo intercorrente tra la data della perdita del diritto e la data del parto o dell'effettivo ingresso in famiglia del bambino in caso di adozione o affidamento, non deve essere superiore al periodo di fruizione delle prestazioni godute e comunque non superiore a 9 mesi” (www.inps.it)

La madre deve essere disoccupata o casalinga e non aver beneficiato di alcuna forma di tutela economica della maternità dall'Inps o dal datore di lavoro, oppure aver ricevuto prestazioni inferiori al valore dell'assegno stesso. Inoltre, viene posto anche un limite al reddito familiare.

Il punteggio è pari a **0,10** punti.

#### Fondo Nuovi Nati

Il finanziamento concesso può essere richiesto da genitori senza limitazioni di reddito e non sussistono vincoli anche per quanto riguarda la destinazione d'uso. Questa misura, quindi, teoricamente costituisce uno strumento universalmente accessibile a tutta la popolazione. È presente però una nota all'interno del comunicato<sup>49</sup> che fa supporre l'esistenza pratica di vincoli di fatto dato che: “Resta comunque facoltà delle banche l'erogazione del prestito, in quanto la presenza della garanzia del Fondo, che permette un tasso agevolato, non esonera le famiglie dall'obbligo di restituzione alle scadenze pattuite”. Le banche quindi potrebbero essere legalmente autorizzate a rifiutare prestiti alle famiglie meno abbienti o con lavori meno stabili. Lo strumento, formalmente universale, diviene nei fatti soggetto a vincoli di accesso inerenti al lavoro svolto ed al reddito percepito. La forte ambiguità della regolazione dello strumento lo rende pertanto *non valutabile*.

#### Voucher per pagamento di servizi di baby-sitting

Il voucher costituisce una misura sperimentale per l'anno 2013 destinato alle madri dipendenti o iscritte alla gestione separata Inps che decidono di non usufruire del congedo parentale. La misura non è strettamente collegata alla prova dei mezzi ma, successivamente all'ammissione, i beneficiari sono ordinati in una graduatoria generata sulla base dell'ISEE. Bisogna osservare che la misura, escludendo dal beneficio le lavoratrici già esentate totalmente dal pagamento della rete pubblica dei servizi per l'infanzia, sembra in qualche modo già precludere l'accesso alle fasce più povere della popolazione.

Il punteggio finale è pari a **0,51** punti.

#### Fondo Cresco

Il fondo Cresco costituisce un'iniziativa sperimentale messa in campo da Regione Lombardia il cui accesso è vincolato esclusivamente al possesso di un reddito uguale o inferiore a 7.700 euro, che si ritiene collegato a situazioni di forte disagio

---

49

<http://www.inps.it/portale/default.aspx?SID=%3b0%3b00%3b5673%3b6449%3b6492%3b6494%3b&lastMenu=6494&iMenu=1&iNodo=6494&p4=2>

economico. La misura quindi, pur essendo solamente sottoposta alla prova dei mezzi, si propone come fortemente selettiva.

Il punteggio è pari a **0,25** punti.

#### Fondo Nasko

Il Fondo Nasko costituisce una fonte di finanziamento attiva da diversi anni finalizzata alla dissuasione delle donne in stato di gravidanza che desiderano abortire. Il primo forte criterio di selezione, dunque, consiste per le madri nell'essere in possesso di una certificazione che attesti la richiesta per l'interruzione volontaria di gravidanza.

L'accesso allo strumento prevede anche dei vincoli reddituali, i quali tuttavia non sono esplicitati all'interno del bando ma sono piuttosto indicati con l'espressione: "essere in possesso di attestazione ISEE integrata da idonea documentazione che consenta la definizione della condizione di difficoltà economica della donna e/o del suo nucleo familiare nell'anno di richiesta".

Collqui con i consultori e le ASL, che costituiscono i soggetti con cui interloquire per ottenere il finanziamento, non sono riusciti a chiarire con esaustività questo criterio, che nella pratica non sembra essere rispettato.

Il punteggio è pari a **0,25** punti, a causa anche della particolare situazione richiesta al fine dell'accesso al finanziamento.

#### Dote Lavoro - Voucher di conciliazione servizi alla persona

L'accesso al voucher è limitato alle persone con un contratto di lavoro subordinato della durata residua di almeno tre mesi e che al momento della sottoscrizione del contratto erano disoccupati da almeno sei mesi. Tali persone dovranno inoltre avere figli a carico in età compresa tra i tre mesi e 14 anni oppure trovarsi nella condizione di dover assistere persone con handicap gravi.

Lo strumento, pertanto, è sottoposto a limiti di accesso soltanto di natura occupazionale, anche se si tratta di una forma di trasferimento piuttosto restrittiva in quanto rivolta ai soli disoccupati che si inseriscono nel mercato del lavoro. Il punteggio attribuibile è pari a **0,51** punti.

### ***Titolarità del trasferimento***

#### Assegno al nucleo familiare

In Italia, la proporzione tra il valore dell'assegno destinato in caso di un bambino e quello assegnato in caso di più bambini varia sulla base della fascia di reddito considerato. In particolare, il beneficio per il secondo figlio tende a crescere proporzionalmente al decremento del reddito. Per il nostro calcolo si è deciso di

considerare la fascia di reddito mediano tra quelle indicate all'interno della circolare per il 2013. L'incremento del benefit, in un passaggio da 3 membri a 4 membri è del 95% mentre nel passaggio da 4 a 5 membri l'incremento è quasi del 149%. Vengono quindi attribuiti 7 punti.

L'assegno, inoltre, non è destinato in via esclusiva a nuclei in cui sono presenti bambini ma è sufficiente la presenza di famigliari a carico; è necessario quindi sottrarre 8 punti

Il punteggio finale è pari a -1, per un punteggio fuzzy pari a **0,40** punti.

#### Assegno al nucleo famigliare con almeno tre figli minori

La misura è vincolata in via esclusiva a famiglie in cui vi siano minori a carico. L'importo è stato regolato per nuclei in cui non vi siano meno di tre bambini ma non cresce con l'aumentare dei minori dato che è previsto per una sola specifica configurazione familiare. Lo strumento pertanto appare *non valutabile*.

#### Assegno di maternità dello Stato

L'assegno di maternità erogato dallo stato è replicato al 100% per ogni bambino. Il punteggio totale è pertanto pari a 5, cui corrisponde un punteggio fuzzy di **0,85** punti.

#### Assegno di maternità del Comune

L'assegno di maternità rilasciato dal Comune è replicato al 100% per ogni bambino.

Il punteggio totale è pertanto pari a 5, cui corrisponde un punteggio fuzzy di **0,85** punti.

#### Fondo Nuovi Nati

Questo fondo si presenta come potenzialmente accessibile a tutte le famiglie, senza alcun vincolo di reddito o composizione del nucleo familiare. Tuttavia, il fatto di potervi accedere realmente è legato al giudizio delle singole banche che concedono il prestito, ponendo di fatto in essere dei vincoli legati al tipo di contratto e al reddito percepito. La difficoltà legata alla valutazione delle reali capacità di accesso delle famiglie a questo Fondo determinano la *non valutabilità* dello strumento.

#### Voucher per pagamento di servizi di baby-sitting

Il voucher viene erogato integralmente dallo Stato alle madri per ogni bambino nato. Il punteggio totale è pertanto pari a 5, cui corrisponde un punteggio fuzzy di **0,85** punti.

#### Fondo Cresco

Il contributo è replicato al 100% per ogni bambino. Il punteggio totale è pertanto pari a 5, cui corrisponde un punteggio fuzzy di **0,85** punti.

#### Fondo Nasko

L'accesso lo strumento prevede una condizione molto particolare per quanto concerne la configurazione familiare (donna incinta che decide di non abortire). Il finanziamento, quindi, in linea teorica è replicabile per ogni gravidanza anche se tale eventualità pare poco plausibile. La misura rimane comunque formalmente disponibile per ogni bambino. Il punteggio pertanto è pari a 5, per un punteggio fuzzy di **0,85** punti.

#### Dote Lavoro - Voucher di conciliazione servizi alla persona

La Dote Lavoro costituisce una forma di trasferimento forfettaria che non viene replicata per ogni bambino o aumentata sulla base del numero dei componenti, nè è concepita per una peculiare configurazione familiare. Inoltre, è possibile usufruire del voucher non solo in caso di presenza di figli piccoli ma per qualunque familiare a carico.

Il punteggio finale pertanto è pari a -7 punti, a cui corrisponde un punteggio fuzzy di **0,10** punti.

### ***Destinazione d'uso***

#### Assegno al nucleo familiare

L'assegno al nucleo familiare non prevede alcuna indicazione in merito al vincolo d'uso.

Il punteggio pertanto è pari a **0,50** punti.

#### Assegno al nucleo familiare con almeno tre figli minori

Non vi è alcuna indicazione vincolante in merito all'utilizzo del trasferimento.

Il punteggio è pari a **0,50** punti.

#### Assegno di maternità dello Stato

Non vi è alcuna indicazione vincolante in merito all'utilizzo del trasferimento.

Il punteggio è pari a **0,50** punti.

#### Assegno di maternità del Comune

Non vi è alcuna indicazione vincolante in merito all'utilizzo del trasferimento.

Il punteggio è pari a **0,50** punti.

#### Fondo nuovi nati

Non vi è alcuna indicazione vincolante in merito all'utilizzo del prestito.

Il punteggio è pari a **0,50** punti.

#### Voucher per pagamento di servizi di baby-sitting

Il voucher è utilizzabile per l'acquisto di servizi presso strutture che erogano servizi per la prima infanzia (pubblici o privati accreditati) o per servizi di baby-sitteraggio esercitati da privati.

Il punteggio è pari a **0,74** punti.

#### Fondo Cresco

Il sostegno economico finanziato con il Fondo Cresco è utilizzabile per l'acquisto di prodotti alimentari per la madre che allatta e per il bambino.

Il punteggio è pari a **0** punti.

#### Fondo Nasko

Il Fondo Nasko è destinato alle donne che rinunciano alla scelta di interrompere volontariamente la gravidanza e vengono sostenute attraverso un aiuto economico finalizzato a finanziare “una proposta di progetto personalizzato”. I bandi non sono espliciti su cosa consista tale progetto personalizzato, che si legge quindi come un generico finanziamento finalizzato alla copertura delle prime necessità del bambino.

Il punteggio è pari a **0,30** punti

#### Dote Lavoro – Voucher di conciliazione servizi alla persona

I servizi per i quali è possibile richiedere il Voucher di Conciliazione Servizi alla Persona si differenziano sulla base della necessità di cura e sono quindi diversamente declinati a seconda della necessità di dover curare bambini o ragazzi fino ai 14 anni, anziani non autosufficienti o persone disabili.

Per quanto riguarda i minori, sono inclusi nel finanziamento di servizi di cura pubblici o privati accreditati<sup>50</sup>; inoltre, possono essere oggetti di rimborso i servizi di trasporto e accompagnamento di bambini verso le attività post scolastiche o le cure mediche. Infine, lo stesso genitore può beneficiare del voucher finanziando servizi per il proprio trasporto verso il luogo di lavoro nel caso la distanza sia superiore a 50 km. Il punteggio del nostro indice è pari a **0,95** punti.

---

<sup>50</sup> Asili nido, scuole materne, baby parking, ludoteche, baby sitting, servizi preposti nell'ambito delle attività estive, pre-post scuola offerto da scuole materne ed elementari, centri diurni aggregativi ed educativi

## ***Impatto economico***

### Assegno al nucleo familiare

Per quanto concerne l'assegno al nucleo familiare, la misura è *means-tested* e soggetta a variabilità sulla base del numero di componenti della famiglia. Si è proceduto, pertanto, con il calcolo dell'ammontare dell'assegno prendendo in considerazione il reddito mediano corrispondente al medesimo tipo familiare.

Gli importi per i tipi di nuclei considerati sono riportati in Tabella 50.

**Tabella 50– Valore dell'assegno al nucleo familiare per tipologia familiare e reddito mediano**

	Reddito mediano	Importo mensile	Importo annuale
Coppia con 1 figlio minore	34.240	45,79	549,48
Coppia con 2 figli minori	38.538	75,83	909,96
Coppia con 3 figli minori	38.670	168,00	2016
Monoparentale con 1 figlio	19.312	101,85	1222,22

La percentuale di incremento che si viene così a generare è indicata in Tabella 51.

**Tabella 51 - Percentuale di incremento sul reddito**

	Reddito mediano	% Incremento
Coppia con 1 figlio minore	34.240	1,6
Coppia con 2 figli minori	38.538	2,4
Coppia con 3 figli minori	38.670	5,2
Monoparentale con 1 figlio minore	19.312	6,3

La percentuale media di incremento è pari al 3,87%.

Il punteggio attribuibile è pari a **0,17** punti.

### Assegno al nucleo familiare con almeno tre figli minori

L'importo massimo dell'assegno è pari a € 1.813,37 per un periodo di dodici mesi e tredici mensilità. La somma dei redditi del nucleo familiare formato da almeno cinque componenti non deve essere superiore a € 25.108,71 per l'anno 2013.

La percentuale di incremento sul reddito che viene così a determinarsi è pari al 7,2%.

Il punteggio attribuibile è pari a **0,38** punti.

#### Assegno di maternità dello Stato

L'ammontare previsto per il 2013 è pari a 2059,43 e la misura non è *means-tested*. L'incremento sul reddito che viene a determinarsi è riportato in **Tabella 52**.

**Tabella 52 - Percentuale di incremento sul reddito**

	Milano	% Incremento
Coppie	34.127	6,0
Nuclei unipersonali	19.326	10,7

La percentuale media di incremento è 8,35%.

Il punteggio attribuibile è pari a **0,45** punti.

#### Assegno di maternità del Comune

L'assegno di maternità del Comune costituisce una misura che prevede un ammontare massimo per l'anno 2013 pari a €1672,65, percepibili da un nucleo familiare con un reddito massimo pari a €34.873,24. La percentuale che si viene a determinare è così pari al 4,8 %.

Il punteggio attribuibile è pari a **0,22** punti.

#### Fondo Nuovi Nati

Il Fondo Nuovi Nati costituisce uno strumento volto ad erogare un prestito (che naturalmente deve essere restituito) piuttosto con finanziamento vero proprio. Come tale costituisce uno strumento *non valutabile*.

#### Voucher per pagamento di servizi di baby-sitting

Il voucher è usufruibile per ogni mese di congedo parentale a cui la madre rinuncia; per la coppia, il congedo parentale per i lavoratori dipendenti può avere una durata massima pari a 11 mesi, mentre alla sola madre spetta normalmente un periodo di sei mesi. Per quanto riguarda le madri lavoratrici autonome o parasubordinate, il congedo presenta una durata di 3 mesi.

L'ammontare del buono è pari a €300; dato lo scarso ricorso che i padri italiani fanno normalmente dei congedi parentali, oltre all'assenza del diritto di usufruire di questo beneficio da parte dei lavoratori autonomi, si è ritenuto opportuno procedere nel calcolo considerando i soli sei mesi spettanti alla madre (Tabella 53).

**Tabella 53 - Percentuale di incremento sul reddito**

	Milano	% Incremento Dipendenti	% Incremento Parasubordinati/Autonomi
Coppie	34.127	5,3	2,6
Nuclei unipersonali	19.326	9,3	4,7

La percentuale media di incremento è 5,5%.

Il punteggio attribuito è pari a **0, 30** punti.

#### Fondo Cresco

Il Fondo Cresco prevede un importo massimo di € 900 ripartito in 12 rate mensili di € 75 l'una. Lo strumento è sottoposto a prova dei mezzi ed è usufruibile solo da madri il cui reddito non sia superiore a € 7700 annui. L'incremento di reddito generato dalla misura è pertanto pari all'11,6%.

Il punteggio attribuito è pari a **0, 55** punti.

#### Fondo Nasko

Il Fondo prevede l'erogazione di un bonus una tantum di € 3000 per madre; da bando, la misura è destinata alle famiglie bisognose ma nella pratica non viene indicato alcun requisito reddituale specifico. Procederemo quindi con il calcolo dell'incremento sulla base del reddito mediano (Tabella 54).

**Tabella 54 - Percentuale di incremento sul reddito**

	Milano	Incremento %
Coppie	34.127	8,8
Nuclei unipersonali	19.326	15,52

Il valore medio dell'incremento è pari a 12,16 %.

Il punteggio attribuito è pari a **0, 63** punti.

#### Dote Lavoro - Voucher di conciliazione servizi alla persona

Il valore massimo del Voucher è pari a € 1.600. Può essere utilizzato per un massimo di 8 mesi e, in ogni caso, non oltre il termine del contratto di lavoro in essere.

L'impatto sul reddito viene così a delinarsi (Tabella 55).

**Tabella 55– Percentuale di incremento sul reddito**

	Milano	Incremento %
Coppia con 1 figlio minore	34.240	4,7
Coppia con 2 figli minori	38.538	4,2
Coppia con 3 figli minori	38.670	4,1
Monoparentale	19.312	8,3

L'incremento medio è pari al 5,32%, per un punteggio fuzzy di **0,26** punti.

## **Lione**

### ***Accesso***

#### Allocations familiales

L'assegno familiare è versato alle famiglie all'interno della quale sono presenti almeno due figli a carico di età inferiore ai 20 anni. La misura non è sottoposta alla prova dei mezzi né a criteri di accesso di tipo categoriale o contributivo.

Il punteggio è pari a **0,80** punti.

#### Allocation de soutien familial

Questa forma di sostegno è destinata in via esclusiva alle famiglie monoparentali in cui il figlio ha un'età inferiore ai vent'anni ed è a carico; non è prevista alcuna prova dei mezzi.

Il punteggio attribuibile è pari a **0,75** punti, costituendo questo trasferimento una misura il cui accesso è vincolato alla presenza di una configurazione familiare piuttosto peculiare.

#### Paje - Prime à la naissance

Questo contributo rappresenta la forma francese del *birth grant* e costituisce una misura sottoposta alla prova dei mezzi. Il plafond aumenta proporzionalmente al numero dei bambini presenti in famiglia e presenta parametri diversi in caso di famiglie monoparentali o famiglie con due percettori di reddito.

Il punteggio attribuibile è pari a **0,40** punti.

#### Paje - Allocation de base

L'allocation de base costituisce una misura sottoposta alla prova dei mezzi, in cui il plafond varia sulla base del numero dei bambini presenti all'interno della famiglia e sul fatto che la famiglia sia o meno monoparentale. Pur costituendo una misura *means-tested*, i tetti indicati sono comunque superiori alle reddito mediano calcolato sulla base del medesimo tipo familiare. La misura, quindi, non risulta particolarmente esclusiva.

Il punteggio è pari a **0,45** punti.

#### Paje - Complément du libre choix de mode de garde

Questo trasferimento è dedicato in via esclusiva ai genitori che lavorano, ovvero quei genitori che percepiscono un reddito minimo di € 399 in caso di famiglie monoparentali e di € 798 in caso di coppia. Sono esclusi dall'assegno i pensionati. La misura, quindi, presenta requisiti di accesso relativi solo alla condizione

occupazionale, anche se i criteri di selezione non possono essere considerati puramente categoriali e sono quindi molto inclusivi.

Il punteggio è pari a **0,70** punti.

#### Paje - Complément de libre choix de activité

Questo assegno è rivolto ai genitori di bambini di età inferiore ai 3 anni che decidono di interrompere (totalmente o parzialmente) l'attività professionale allo scopo di occuparsi del/i figlio/i in prima persona. La misura non è sottoposta alla prova dei mezzi ma è richiesto il versamento di un minimo di requisiti contributivi (8 trimestri prima della nascita del bambino). Al contempo, la presenza dell'obbligo di interrompere o comunque limitare fortemente la presenza nel mercato del lavoro al fine di poter accedere al dispositivo costituisce un requisito occupazionale anomalo e non considerato nella normale classificazione dei criteri di accesso.

Tale regolazione del criterio occupazionale è fortemente apprezzata solo dal quarto modello; per tale motivo si è deciso di attribuire un punteggio di **0** punti in corrispondenza dei modelli uno, due e tre e un punto in corrispondenza del modello quattro.

#### Paje - Complément optionnel de libre choix de activité

L'ultimo trasferimento considerato, infine, costituisce una forma di contributo attribuita alle famiglie con almeno tre bambini a carico. Le condizioni per poter accedere al beneficio risiedono nell'interruzione totale dell'attività professionale fino al massimo di un anno dopo la nascita del bambino, a fronte della presenza di un periodo contributivo antecedente pari a otto trimestri. La scelta fra COLCA e CLCA deve essere fatta inizialmente ed è irrevocabile; non è possibile optare in primo luogo per uno e poi cercare di usufruire dell'altro assegno.

L'anomalia dettata dal peculiare requisito occupazionale che vincola la possibilità di accedere allo strumento alla non partecipazione al mercato del lavoro determina il fatto che per l'attribuzione del punteggio si riproponga quanto illustrato in relazione al CLCA; si è deciso di attribuire un punteggio di **0** punti in corrispondenza dei modelli uno, due e tre e un punto in relazione al modello quattro.

## ***Titolarità del trasferimento***

### Allocations familiales

La misura è destinata esclusivamente a nuclei con minori di 20 anni a carico. L'ammontare, per ogni figlio successivo al secondo, cresce di un importo superiore al 100% dell'importo iniziale; tuttavia, lo strumento non è beneficiabile sin dal primo bambino e tale elemento non lo rende effettivamente un trasferimento destinato ad ogni singolo nuovo nato

Il punteggio finale del nostro indice è pari a -1 punto, per un punteggio fuzzy di **0,35** punti.

### Allocation de soutien familial

Questo tipo di allocation è strettamente legata ad una particolare configurazione familiare; l'importo del trasferimento viene replicato interamente per ogni bambino presente all'interno della famiglia.

Il punteggio finale del nostro indice è pari a 5 punti a cui corrisponde un punteggio fuzzy di **0,85** punti.

### Paje - Prime à la naissance

L'assegno costituisce una forma di premialità alla nascita e l'intero importo è replicato al 100% per ogni bambino nato.

Il punteggio finale del nostro indice è pari a 5 punti, a cui corrisponde un punteggio fuzzy di **0,85** punti.

### Paje – Allocation de base

L'allocation de base presenta una forma di regolazione molto simile a quella del prime à la naissance e prevede un ammontare replicato al 100% per ogni bambino nato. Il punteggio pertanto è il medesimo; 5 punti nel nostro indice, a cui corrisponde un punteggio fuzzy di **0,85** punti.

### Paje - Complément de libre choix de mode de garde

L'ammontare è variabile sulla base del tipo di servizio di custodia scelto; l'incremento del valore, per ogni modalità di cura, è pari al 100% per ogni bambino che si aggiunge al nucleo.

Il punteggio finale pertanto è uguale a 5, a cui corrisponde un punteggio fuzzy di **0,85** punti.

### Paje - Complément de libre choix de activité

L'ammontare è legato al lavoro svolto dal genitore che decide di astenersi (astensione totale o lavoro part-time); il periodo di erogazione del contributo,

invece, è variabile sulla base del numero di bambini presenti in famiglia. Questa differenza determina una discrepanza a livello di reddito annuale percepibile dato che, nel caso di un solo bambino, il Complément può essere usufruito per 6 mesi mentre nel caso di due bambini, è possibile giungere sino al compimento del terzo anno di età del bambino più piccolo. Il beneficio viene replicato più del 100% con l'ingresso di nuovi figli in famiglia.

Il punteggio finale è pari a 7, per un punteggio fuzzy di **1** punto.

#### Paje - Complément optionnel de libre choix de activité

Questo assegno costituisce una forma di contributo attribuita alle famiglie con almeno tre bambini a carico. Le condizioni per poter accedere al beneficio risiedono nell'interruzione totale dell'attività professionale fino al massimo di un anno dopo la nascita del bambino, a fronte della presenza di un periodo contributivo antecedente pari a otto trimestri. L'ammontare varia sulla base degli altri contributi percepiti ma non sul numero di bambini, la peculiare natura dello strumento, idoneo solo ad una specifica configurazione familiare, lo rende complessivamente *non valutabile*.

#### ***Destinazione d'uso***

##### Allocations familiales

Non vi è alcuna indicazione vincolante in merito all'utilizzo del trasferimento.

Il punteggio è pari a **0,50** punti.

##### Allocation de soutien familial

Non vi è alcuna indicazione vincolante in merito all'utilizzo del trasferimento.

Il punteggio è pari a **0,50** punti.

##### Paje - Prime à la naissance

Non vi è alcuna indicazione vincolante in merito all'utilizzo del trasferimento.

Il punteggio è pari a **0,50** punti.

##### Paje – Allocation de base

Non vi è alcuna indicazione vincolante in merito all'utilizzo del trasferimento.

Il punteggio è pari a **0,50** punti.

##### Paje - Complément de libre choix de mode de garde

Questa forma di assegno è finalizzata esclusivamente all'acquisto di un servizio di cura, presso strutture accreditate private o a domicilio.

Il punteggio fuzzy è pari a **0,60** punti.

Paje - Complément de libre choix de activité

La misura è rivolta ai genitori di bambini di età inferiore ai 3 anni che decidono di interrompere la propria attività professionale (o di lavorare a tempo parziale) per curare il figlio sino al compimento dei tre anni di questi.

Il punteggio fuzzy è pari a **0,50** punti.

Paje - Complément optionnel de libre choix de activité

Il Complément presenta le medesime finalità del precedente strumento, con la variante che il genitore che decide di usufruire deve astenersi completamente dal mercato del lavoro.

Il punteggio fuzzy è pari a **0,50** punti.

***Impatto economico***

Allocations familiales

L'assegno familiare francese prevede un importo crescente all'aumentare del numero di figli presenti nella famiglia, secondo lo schema qui sotto illustrato.

**Tabella 56– Importi 2013**

2 figli	127,68 €
3 figli	291,27 €
Per ogni figlio in più	163,59 €

Questo assegno viene integrato da supplementi che vengono attivati mano a mano che i figli crescono; per i ragazzi nati dopo il 1 aprile del 1997, viene introdotta una maggiorazione di € 35,91 a figlio a partire dal compimento del 14° anno di età, che aumenta a € 63,84 dopo il 16° compleanno e permane fino al 20°, quando cessa il diritto ad usufruire della misura. Per il nostro calcolo, non terremo in considerazione queste maggiorazioni dato che il nostro focus è costituito dai bambini in fascia 0-3 anni.

Gli incrementi sul reddito che vengono a delinarsi sono i seguenti:

**Tabella 57 – % di incremento sul reddito**

	Lione	Importo annuale	% Incremento
Coppia con 2 figli minori	44.010	1532,16	3,5
Coppia con 3 figli minori	45.670	2912,7	6,4

L'incremento medio è pari al 4,95 %, per un punteggio fuzzy di **0,24** punti.

Allocation de soutien familial

Si tratta di una forma di trasferimento che prevede un'ammontare mensile pari a € 90,4 nel caso il bambino sia privo di un genitore<sup>51</sup>. L'impatto in termini di incremento del reddito di una famiglia monoparentale è del 5,1%.

Il punteggio *fuzzy* è pari a **0,25** punti.

Paje - Prime à la naissance

L'ammontare è pari a €923,08 e si tratta di un versamento una tantum.

**Tabella 58 – Importi 2013**

Numero di figli a carico	Coppie con un solo reddito	Famiglie monoparentali o coppia con due redditi
1	34 819 €	46 014 €
2	41 783 €	52 978 €
3	50 140 €	61 335 €
Ogni altro figlio	8 357 €	8 357 €

**Tabella 59 – Percentuale di incremento sul reddito**

Numero di figli a carico	Coppie con un solo reddito	Famiglie monoparentali o coppia con due redditi
1	2,7	2
2	4,4	3,5
3	5,5	4,5

L'incremento medio sul reddito che si viene a generare è del 3,76%, per un punteggio fuzzy di **0,16** punti.

---

<sup>51</sup> L'altra opzione possibile corrisponde ad un ammontare di € 120,54 in caso di bambino orfano

### Paje – Allocation de base

L'importo dell'assegno è pari a € 184,62 per mese, a partire dalla nascita del bambino fino a tre anni di età. Si tratta di una delle misure tra quelle qui analizzate con il più lungo periodo di erogazione. L'ammontare della misura è fisso e ripetibile per ogni bambino; variano, invece, i tetti di reddito pervenuto al fine di poter beneficiare della misura. Limiti di reddito sono fissati sulla base del numero di bambini, sul numero di genitori e sul numero dei redditi pervenuti all'interno del nucleo familiare.

I plafond per l'anno 2013 vanno così a delinearsi:

**Tabella 60 – Plafond 2013**

Numero di figli a carico	Coppie con un solo reddito	Famiglie monoparentali o coppia con due redditi
1	34 819 €	46 014 €
2	41 783 €	52 978 €
3	50 140 €	61 335 €
Ogni altro figlio	8 357 €	8 357 €

L'incremento viene così a delinearsi:

**Tabella 61 - Percentuale di incremento sul reddito**

Numero di figli a carico	Coppie con un solo reddito	Famiglie monoparentali o coppia con due redditi
1	6,4	4,8
2	10,6	8,4
3	13,3	10,8

Il valore medio dell'incremento è del 7,38%, per un punteggio fuzzy di **0,40** punti.

### Paje - Complément de libre choix de mode de garde

Questa forma di assegno prevede un ammontare variabile sulla base del tipo di servizio di custodia scelto. Le opzioni sono tre:

- 1) *assunzione diretta di una persona* (MDG 1): in questa opzione ricadono i casi in cui vi è l'assunzione di una *assistant maternel agréé* che si occupa della cura del bambino presso il proprio domicilio, o di una *garde d'enfants*, che cura il bambino direttamente presso il domicilio dei genitori.
- 2) *ricorso ad una assistante maternelle* (MDG 2A)

3) ricorso ad associazioni, imprese autorizzate o microcrèche (MDG 2B) dove con l'espressione associazioni e imprese autorizzate si indicano tutto quell'insieme di organismi che organizzano e gestiscono o assistente maternelle (che si occupano del bambino presso il proprio domicilio) o gardes d'enfant à domicile (che si occupano del bambino presso il domicilio dei genitori).

L'ammontare delle varie forme di cura viene così a delinearsi:

**Tabella 62 – Importi 2013**

Numero di figli a carico		MDG 1	MDG – 2A	MDG – 2B
1 figlio	< 20.706 €	458,18 €	693,34 €	837,81 €
	20.706 - 46.015	288,92 €	577,79 €	722,23 €
	> 46.015	173,33 €	462,24 €	606,68 €
2 figli	< 23.840	916,36 €	1.386,68 €	1.675,62 €
	23.840 - 52.978	577,84 €	1.155,58 €	1.444,46 €
	> 52.978	346,66 €	924,48 €	1.213,36 €
3 figli		1374,54 €	2.080,02 €	2.513,43 €
		866,76 €	1.733,37 €	2.166,69 €
		519,99 €	1.386,72 €	1.820,04 €
Per ogni figlio supplementare	< 3.761			
	3.761 – 8.357			
	> 8.357			

L'impatto sul reddito generatosi è illustrato in Tabella 63.

**Tabella 63 - Percentuali di incremento sul reddito**

Numero di figli a carico	Reddito di riferimento per fascia	% Incremento		
		MDG 1	MDG – 2A	MDG – 2B
1 figlio	20.706	26,55	40,18	48,55
	33360,5	10,39	20,78	25,98
	46015	4,52	12,05	15,82
2 figli	23840	46,13	69,8	84,34
	38409	18,05	36,1	45,13
	52978	7,85	20,94	27,48
3 figli	27.601	59,76	90,43	109,28
	44.468	23,39	46,78	58,47
	61.335	10,17	27,13	35,61

L'incremento medio è pari al 37,83%, per un punteggio fuzzy di 1 punto.

#### Paje - Complément de libre choix de activité

L'ammontare dell'assegno non è calcolato sulla base dei redditi percepiti dai genitori ma dipende esclusivamente dalla situazione professionale, ovvero dal fatto che il genitore di riferimento abbia interrotto completamente l'attività lavorativa, lavori a tempo parziale (50% del full time) o lavori a tempo ridotto (50-80% del full time).

Il valore viene così a determinarsi :

Interruzione totale dell'attività	€ 572,81
Attività pari al 50% del full time	€ 435,57
Attività compresa tra il 50% e l'80% del full time	€ 329,38

Il periodo di erogazione del contributo è variabile sulla base del numero di bambini presenti in famiglia:

per un bambino corrisponde ad un massimo di sei mesi;

in caso di due bambini, si va fino al compimento del terzo anno di età del bambino più piccolo;

in caso di tre o più bambini, si va fino al compimento del sesto anno di età del bambino più piccolo.

All'interno dell'anno, viene così a configurarsi l'importo totale.

**Tabella 64– Importi 2013**

	1 figlio	2 figli	3 figli o più
Interruzione totale dell'attività	3436,86	6873,72	6873,72
Attività pari al 50% del full time	2613,42	5226,84	5226,84
Attività compresa tra il 50% e l'80% del full time	1976,28	3952,56	3952,56

Il calcolo dell'impatto economico presenta delle difficoltà relative all'individuazione del reddito medio annuale di una famiglia con le caratteristiche previste dal provvedimento. Si è quindi deciso di ricostruire in via indicativa tale valore andando a sottrarre il 44,80% dallo stipendio, considerando che la differenza di reddito percepito tra donne e uomini si attesta in Francia per il 2010 intorno al 23%<sup>52</sup>. La legge francese non parla espressamente del fatto che debbano essere le donne ad astenersi dal lavoro ma si procederà con il calcolo partendo da

<sup>52</sup> [http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref\\_id=ip1436](http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=ip1436)

presupposto che siano quest'ultime a non lavorare, dato che si tratta della circostanza più frequente.

I redditi vengono così a configurarsi come illustrato in Tabella 65.

**Tabella 65 – Percentuale di incremento sul reddito**

	Reddito 1 percettore	Reddito 1 percettore +50%	Reddito 1 percettore + 65%
Coppia con 1 figlio minore	22.472	31.591	34.327
Coppia con 2 figli minori	24.294	34.152	37.109
Coppia con 3 figli minori	25.210	35.440	38.509

Gli incrementi sui redditi che ne derivano sono presenti in Tabella 66.

**Tabella 66 – Percentuale di incremento sul reddito**

	Reddito 1 percettore	Reddito 1 percettore + 50%	Reddito 1 percettore + 65%
Coppia con 1 figlio minore	15,3	8,3	5,8
Coppia con 2 figli minori	28,3	15,3	10,7
Coppia con 3 figli minori	27,3	14,7	10,3

L'incremento medio è pari al 15,1%, per un punteggio fuzzy di **0,75** punti%.

#### Paje - Complément optionnel de libre choix de activité

Il Colca presenta un valore variabile a seconda del fatto che si percepisca o meno l'*allocation de base* per il medesimo bambino. Nel primo caso, il valore del contributo ammonta a € 634,53 mentre nel secondo caso l'importo sale fino a € 819,14. Il periodo massimo durante il quale è possibile usufruire dell'assegno è di 12 mesi.

Al fine del calcolo dell'impatto della misura sul reddito, si è considerato l'importo mediano guadagnato da una famiglia con 3 bambini ed un solo percettore di reddito, corrispondente a € 25.210.

**Tabella 67 – Percentuale di incremento sul reddito**

	Importo annuale	% incremento
Var 1	7614,36	30,2
Var 2	9829,68	39,0

L'incremento medio è pari al 34,6 % per un punteggio fuzzy di **1** punto.



## ALLEGATO D

### *Punteggi di aderenza ai modelli*

#### Servizi di cura

**Tabella 68 – Punteggio di aderenza al modello Equità di genere**

MODELLO 1	Disponibilità	Accessibilità	Fruibilità	Qualità
	+	+	-	+
Nido e Sezioni Primavera	0,92	0,52	<b>0,32</b>	0,74
Centro per la prima infanzia	<b>0,02</b>	NV	0,26	0,49
Micronido	<b>0,07</b>	0,52	0,32	0,50
Nido Famiglia	<b>0</b>	NV	0,10	0,59
Crèche Collettive	0,61	0,83	<b>0,20</b>	0,67
Microcrèche	<b>0</b>	0,83	0,20	0,67
Crèche parentale	<b>0,02</b>	NV	0,20	0,49
Assistente materne	0,86	NV	<b>0,01</b>	0,59

**Tabella 69 - Punteggio di aderenza al modello Occupazionale**

MODELLO 2	Disponibilità	Accessibilità	Fruibilità	Qualità
	+	+	+	+
Nido e Sezioni Primavera	0,92	<b>0,52</b>	0,68	0,74
Centro per la prima infanzia	<b>0,02</b>	NV	0,74	0,49
Micronido	<b>0,07</b>	0,52	0,68	0,50
Nido Famiglia	<b>0</b>	NV	0,90	0,59
Crèche Collettive	<b>0,61</b>	0,83	0,80	0,67
Microcrèche	<b>0</b>	0,83	0,80	0,67
Crèche parentale	<b>0,02</b>	NV	0,80	0,49
Assistente materne	0,86	NV	0,99	<b>0,59</b>

**Tabella 70 - Punteggio di aderenza al modello Tutela dei bambini**

<b>MODELLO 3</b>	<b>Disponibilità</b>	<b>Accessibilità</b>	<b>Fruibilità</b>	<b>Qualità</b>
	+	-	-	+
Nido e Sezioni Primavera	0,92	0,48	<b>0,32</b>	0,74
Centro per la prima infanzia	<b>0,02</b>	NV	0,26	0,49
Micronido	<b>0,07</b>	0,48	0,32	0,50
Nido Famiglia	<b>0</b>	NV	0,10	0,59
Crèche Collettive	0,61	<b>0,17</b>	0,20	0,67
Microcrèche	<b>0</b>	0,17	0,20	0,67
Crèche parentale	<b>0,02</b>	NV	0,20	0,49
Assistente materne	0,86	NV	<b>0,01</b>	0,59

**Tabella 71 - Punteggio di aderenza al modello Sostegno alla cura familiare**

<b>MODELLO 4</b>	<b>Disponibilità</b>	<b>Accessibilità</b>	<b>Fruibilità</b>	<b>Qualità</b>
	-	-	-	-
Nido e Sezioni Primavera	<b>0,08</b>	0,48	0,32	0,26
Centro per la prima infanzia	0,98	NV	<b>0,26</b>	0,51
Micronido	0,93	0,48	<b>0,32</b>	0,50
Nido Famiglia	1	NV	<b>0,10</b>	0,41
Crèche Collettive	0,39	<b>0,17</b>	0,20	0,33
Microcrèche	1	<b>0,17</b>	0,20	0,33
Crèche parentale	0,98	NV	<b>0,20</b>	0,51
Assistente materne	0,14	NV	<b>0,01</b>	0,41

**Tabella 72 - Punteggio di aderenza ai quattro modelli – riepilogo**

	<b>Modello 1</b>	<b>Modello 2</b>	<b>Modello 3</b>	<b>Modello 4</b>
Nido e Sezioni Primavera	0,32	<b>0,52</b>	0,32	0,08
Centro per la prima infanzia	0,02	0,02	0,02	<b>0,26</b>
Micronido	0,07	0,07	0,07	<b>0,32</b>
Nido Famiglia	0	0	0	<b>0,10</b>
Crèche Collettive	0,20	<b>0,61</b>	0,17	0,17
Microcrèche	0	0	0	<b>0,17</b>
Crèche parentale	0,02	0,02	0,02	<b>0,20</b>
Assistente materne	0,01	<b>0,59</b>	0,01	0,01

## Congedi

**Tabella 73 - Punteggio di aderenza al modello Equità di genere**

<b>MODELLO 1</b>	<b>Accesso</b>	<b>Durata</b>	<b>Valore</b>	<b>Incentivo per i padri</b>
	<i>Var</i>	<i>Var</i>	<i>Var</i>	<i>Var</i>
Congedo di maternità	0,75	<b>0,50</b>	0,60	Nv
Congedo parentale	0,60	0,10	<b>0,05</b>	0,22
Congedo di paternità	0,51	<b>0,10</b>	0,18	Nv
Congé de maternité	0,99	<b>0,50</b>	0,87	Nv
Congé parental	0,90	1	Nv	<b>0,40</b>
Congé de paternité	0,90	<b>0,62</b>	0,74	Nv

**Tabella 74 - Punteggio di aderenza al modello Occupazionale**

<b>MODELLO 2</b>	<b>Accesso</b>	<b>Durata</b>	<b>Valore</b>	<b>Incentivo per i padri</b>
	<i>Var</i>	<i>Var</i>	<i>Var</i>	<i>Var</i>
Congedo di maternità	0,75	<b>0,50</b>	0,60	Nv
Congedo parentale	<b>0,40</b>	0,90	0,95	0,78
Congedo di paternità	<b>0,49</b>	0,90	0,82	Nv
Congé de maternité	0,99	<b>0,50</b>	0,87	Nv
Congé parental	0,10	<b>0</b>	Nv	0,60
Congé de paternité	<b>0,10</b>	0,38	0,26	Nv

**Tabella 75 - Punteggio di aderenza al modello Tutela dei bambini**

<b>MODELLO 3</b>	<b>Accesso</b>	<b>Durata</b>	<b>Valore</b>	<b>Incentivo per i padri</b>
	<i>Var</i>	<i>Var</i>	<i>Var</i>	<i>Var</i>
Congedo di maternità	0,75	<b>0,50</b>	0,60	Nv
Congedo parentale	0,60	0,90	<b>0,05</b>	0,22
Congedo di paternità	0,51	<b>0,10</b>	0,18	Nv
Congé de maternité	0,99	<b>0,50</b>	0,87	Nv
Congé parental	0,90	<b>0</b>	Nv	0,40
Congé de paternité	0,90	<b>0,62</b>	0,74	Nv

**Tabella 76 - Punteggio di aderenza al modello Sostegno alla cura familiare**

<b>MODELLO 4</b>	<b>Accesso</b>	<b>Durata</b>	<b>Valore</b>	<b>Incentivo per i padri</b>
	<i>Var</i>	<i>Var</i>	<i>Var</i>	<i>Var</i>
Congedo di maternità	0,75	<b>0,50</b>	0,60	Nv
Congedo parentale	0,60	0,10	<b>0,05</b>	0,78
Congedo di paternità	<b>0,49</b>	0,90	0,82	Nv
Congé de maternité	0,99	<b>0,50</b>	0,87	Nv
Congé parental	0,90	1	Nv	<b>0,60</b>
Congé de paternité	<b>0,10</b>	0,38	0,26	Nv

**Tabella 77 - Punteggio di aderenza ai quattro modelli – riepilogo**

	<b>Modello 1</b>	<b>Modello 2</b>	<b>Modello 3</b>	<b>Modello 4</b>
Congedo di maternità	<b>0,50</b>	<b>0,50</b>	<b>0,50</b>	<b>0,50</b>
Congedo parentale	0,05	<b>0,40</b>	0,05	0,05
Congedo di paternità	<b>0,10</b>	Nv	<b>0,10</b>	Nv
Congé de maternité	<b>0,50</b>	<b>0,50</b>	<b>0,50</b>	<b>0,50</b>
Congé parental	0,40	0	0	<b>0,60</b>
Congé de paternité	<b>0,62</b>	Nv	<b>0,62</b>	Nv

## Trasferimenti monetari

**Tabella 78 - Punteggio di aderenza al modello Equità di genere**

<b>MODELLO 1</b>	<b>Accesso</b>	<b>Titolarietà del trasferimento</b>	<b>Destinazione d'uso</b>	<b>Impatto economico</b>
	+	+	+	(+/-)
Assegno al nucleo familiare	<b>0,20</b>	0,40	0,50	Nv
Assegno al nucleo familiare con almeno tre figli minori	<b>0,25</b>	<b>Nv</b>	0,50	Nv
Assegno di maternità – Stato	0,70	0,85	<b>0,50</b>	Nv
Assegno di maternità – Comune	<b>0,10</b>	0,85	0,50	Nv
Voucher Baby-sitting	0,51	0,85	0,74	<b>0,30</b>
Fondo Cresco	0,25	0,85	<b>0</b>	0,45
Fondo Nasko	<b>0,25</b>	0,85	0,30	0,37
Dote Lavoro - Voucher di conciliazione servizi alla persona	0,51	<b>0,10</b>	0,95	0,26
Allocations familiales	0,80	<b>0,35</b>	0,50	Nv
Allocation de soutien familial	0,75	0,85	<b>0,50</b>	Nv
Paje - Prime à la naissance	<b>0,40</b>	0,85	0,50	Nv
Paje - Allocation de base	<b>0,45</b>	0,85	0,50	Nv
Paje - Complément du libre choix de mode de garde	0,70	0,85	<b>0,60</b>	1
Paje - Complément du libre choix de activité	<b>0</b>	1	0,50	Nv
Paje - Complément optionnel du libre choix de activité	0	Nv	0,50	Nv

**Tabella 79 - Punteggio di aderenza al modello Occupazionale**

<b>MODELLO 2</b>	<b>Accesso</b>	<b>Titolarità del trasferimento</b>	<b>Destinazione d'uso</b>	<b>Impatto economico</b>
	+	+	+	(+/-)
Assegno al nucleo familiare	<b>0,20</b>	0,40	0,50	Nv
Assegno al nucleo familiare con almeno tre figli minori	<b>0,25</b>	Nv	0,50	Nv
Assegno di maternità – Stato	0,70	0,85	<b>0,50</b>	Nv
Assegno di maternità – Comune	<b>0,10</b>	0,85	0,50	Nv
Voucher Baby-sitting	0,51	0,85	0,74	<b>0,30</b>
Fondo Cresco	0,25	0,85	<b>0</b>	0,45
Fondo Nasko	<b>0,25</b>	0,85	0,30	0,37
Dote Lavoro - Voucher di conciliazione servizi alla persona	0,51	<b>0,10</b>	0,95	0,26
Allocations familiales	0,80	<b>0,35</b>	0,50	Nv
Allocation de soutien familial	0,75	0,85	<b>0,50</b>	Nv
Paje - Prime à la naissance	<b>0,40</b>	0,85	0,50	Nv
Paje - Allocation de base	<b>0,45</b>	0,85	0,50	Nv
Paje - Complément du libre choix de mode de garde	0,70	0,85	<b>0,60</b>	1
Paje - Complément du libre choix de activité	<b>0</b>	1	0,50	Nv
Paje - Complément optionnel du libre choix de activité	<b>0</b>	Nv	0,50	Nv

**Tabella 80 - Punteggio di aderenza al modello Tutela dei bambini**

<b>MODELLO 3</b>	<b>Accesso</b>	<b>Titolarità del trasferimento</b>	<b>Destinazione d'uso</b>	<b>Impatto economico</b>
	-	+	-	(+/-)
Assegno al nucleo familiare	0,80	<b>0,40</b>	0,50	Nv
Assegno al nucleo familiare con almeno tre figli minori	0,75	Nv	<b>0,50</b>	Nv
Assegno di maternità – Stato	<b>0,30</b>	0,85	0,50	Nv
Assegno di maternità – Comune	0,90	0,85	<b>0,50</b>	Nv
Voucher Baby-sitting	0,49	0,85	<b>0,26</b>	0,70
Fondo Cresco	0,75	0,85	1	<b>0,55</b>
Fondo Nasko	0,75	0,85	0,70	<b>0,63</b>
Dote Lavoro - Voucher di conciliazione servizi alla persona	0,49	0,10	<b>0,05</b>	0,74
Allocations familiales	<b>0,20</b>	0,35	0,50	Nv
Allocation de soutien familial	<b>0,25</b>	0,85	0,50	Nv
Paje - Prime à la naissance	0,60	0,85	<b>0,50</b>	Nv
Paje - Allocation de base	0,55	0,85	<b>0,50</b>	Nv
Paje - Complément du libre choix de mode de garde	0,30	0,85	0,40	<b>0</b>
Paje - Complément du libre choix de activité	<b>0</b>	1	0,50	Nv
Paje - Complément optionnel du libre choix de activité	<b>0</b>	Nv	0,50	Nv

**Tabella 81 - Punteggio di aderenza al modello Sostegno alla cura familiare**

<b>MODELLO 4</b>	<b>Accesso</b>	<b>Titolarità del trasferimento</b>	<b>Destinazione d'uso</b>	<b>Impatto economico</b>
	+	-	-	(+/-)
Assegno al nucleo familiare	<b>0,20</b>	0,60	0,50	Nv
Assegno al nucleo familiare con almeno tre figli minori	<b>0,25</b>	Nv	0,50	Nv
Assegno di maternità – Stato	0,70	<b>0,15</b>	0,50	Nv
Assegno di maternità – Comune	<b>0,10</b>	0,15	0,50	Nv
Voucher Baby-sitting	0,51	<b>0,15</b>	0,26	0,70
Fondo Cresco	0,25	<b>0,15</b>	1	0,55
Fondo Nasko	0,25	<b>0,15</b>	0,70	0,63
Dote Lavoro - Voucher di conciliazione servizi alla persona	0,51	0,90	<b>0,05</b>	0,74
Allocations familiales	0,80	0,65	<b>0,50</b>	Nv
Allocation de soutien familial	0,75	<b>0,15</b>	0,50	Nv
Paje - Prime à la naissance	0,40	<b>0,15</b>	0,50	Nv
Paje - Allocation de base	0,45	<b>0,15</b>	0,50	Nv
Paje - Complément du libre choix de mode de garde	0,70	0,15	0,40	<b>0</b>
Paje - Complément du libre choix de activité	1	1	<b>0,50</b>	Nv
Paje - Complément optionnel du libre choix de activité	1	Nv	<b>0,50</b>	Nv

**Tabella 82 - Punteggio di aderenza ai quattro modelli – riepilogo**

	<b>Modello 1</b>	<b>Modello 2</b>	<b>Modello 3</b>	<b>Modello 4</b>
Assegno al nucleo familiare	0,20	0,20	<b>0,40</b>	0,20
Assegno al nucleo familiare con almeno tre figli minori	0,25	0,25	<b>0,50</b>	0,25
Assegno di maternità – Stato	<b>0,50</b>	<b>0,50</b>	0,30	0,15
Assegno di maternità – Comune	0,10	0,10	<b>0,50</b>	0,15
Voucher Baby-sitting	<b>0,30</b>	<b>0,30</b>	0,26	0,15
Fondo Cresco	0	0	<b>0,55</b>	0,15
Fondo Nasko	0,25	0,25	<b>0,63</b>	0,15
Dote Lavoro - Voucher di conciliazione servizi alla persona	<b>0,10</b>	<b>0,10</b>	0,05	0,05
Allocations familiales	0,35	0,35	0,20	<b>0,50</b>
Allocation de soutien familial	<b>0,50</b>	<b>0,50</b>	0,25	0,15
Paje - Prime à la naissance	0,40	0,40	<b>0,50</b>	0,15
Paje - Allocation de base	0,45	0,45	<b>0,50</b>	0,15
Paje - Complément du libre choix de mode de garde	<b>0,60</b>	<b>0,60</b>	0	0
Paje - Complément du libre choix de activité	0	0	0	<b>0,50</b>
Paje - Complément optionnel du libre choix de activité	0	0	0	<b>0,50</b>