

Politiche per le famiglie

di Chiara Saraceno*

Policies for families

The article first outlines debates around the concept itself of family policy, the distinction between explicit and implicit family policy, variation in the use of this term to identify specific policies across time and across countries, as well as the drivers, ending with a discussion on whether there is an ongoing convergence in goals across the OECD countries, due also to the increasing role international institutions have taken in framing the public discourse in this field. The author then analyzes comparatively and from a gender sensitive perspective what is the state of the art in a selected number of – partly interconnected areas: support for the cost of children, support for childcare and education for pre-school children, long term care and work-family conciliation policies showing that, notwithstanding some indication of convergence, wide cross country differences persist. In the conclusion she argues that, although there is the risk, denounced by various scholars, that work-family conciliation policies marginalize more traditional policies such as child benefits and frame childcare services merely as surrogate for family care, the increasing attention for early investment in children may offer a balancing counter driver.

Keywords: Family, Welfare State, Care, Disability, Reconciliation.

Premessa

Le politiche per le famiglie, sotto forma di redistribuzione monetaria e/o di servizi, intese a sostenere le famiglie (o quale loro specifica configurazione) in quanto tali, le relazioni e le responsabilità che le costituiscono, sono quelle che sono maggiormente aumentate negli ultimi vent'anni sia nei paesi sviluppati sia in quelli in via di sviluppo. Mentre nei primi costituiscono un ampliamento del sistema di welfare consolidato, oltre che una parziale ridefinizione di strumenti esistenti, nei secondi spesso costituiscono l'embrione di un welfare pubblico altrimenti fragile o inesistente. È il caso, in particolare, di tutti quei programmi di contrasto alla povertà,

* Honorary fellow, Collegio Carlo Alberto; chiara.saraceno@unito.it.

diffusi in America Latina e in diversi paesi africani, indirizzati alle famiglie povere con figli minorenni, allo scopo di garantire a questi ultimi scolarità e accesso alle cure e monitoraggio sanitari (cfr. Sandberg, Nelson, 2017).

Anche all'interno dei paesi sviluppati l'esistenza di uno specifico insieme di politiche intese esplicitamente a sostenere e promuovere comportamenti e modalità di relazione – tra i sessi e le generazioni – considerati socialmente desiderabili è relativamente recente, benché l'intero sviluppo del welfare state sia segnato da assunti impliciti circa il modo di funzionamento delle famiglie. Un'importante eccezione è costituita dalla Francia, ove, già nei primi anni del XX secolo preoccupazioni pro-nataliste motivarono l'introduzione degli assegni per i figli e la stessa categoria di, appunto, politica per la famiglia. Si può osservare che negli stessi anni preoccupazioni di tipo eugenetico e malthusiano sollecitarono in Svezia la legalizzazione della contraccezione insieme a servizi e mense scolastiche per i bambini e in Inghilterra le prime misure a favore della maternità, senza tuttavia utilizzare la categoria di “politiche della famiglia”.

L'individuazione esplicita di un particolare set di politiche, appunto, come politiche della famiglia è dovuto non solo alla espansione di questo settore delle politiche, che ne ha accentuato la visibilità a fronte di un aumento della domanda per trasformazioni avvenute nella famiglia, ma anche all'uso di questa categoria analitica nei confronti internazionali e nel discorso pubblico a livello internazionale. Tradizionalmente sono compresi in questa categoria i trasferimenti monetari diretti e indiretti (detrazioni e deduzioni fiscali) legati alla presenza di familiari dipendenti, figli in particolare, ma non solo, i servizi per i bambini in età pre-scolare, i congedi di maternità, paternità e genitoriali. Più controverso, o meno acquisito, è l'inserimento in questa categoria anche delle politiche per la non autosufficienza e la fragilità in età anziana.

Gli obiettivi delle politiche per le famiglie, i motivi per cui vengono introdotte, i modelli di famiglia cui si riferiscono sono variati e variano da un paese all'altro ed entro lo stesso paese (Kaufmann, 2002; Ferragina, Seeleib-Kaiser, 2015; Saraceno, Keck, 2010; Saraceno, 2020): incentivazione delle nascite o viceversa, contrasto alla povertà nelle famiglie con figli, sostegno alle famiglie monoredito o viceversa alle famiglie a doppio lavoratore e così via. La tendenziale convergenza che si osserva oggi nei paesi OCSE – almeno a livello di obiettivo formale – sia nell'individuare uno specifico set di politiche come politiche della, o delle famiglie, sia nell'obiettivo di sostenere il modello di famiglia a doppio lavoratore, tendenzialmente basata sull'uguaglianza di genere nelle responsabilità e capacità decisionali – è un fenomeno recente e che non cancella del tutto le diverse tradizioni nazionali in questo campo, con obiettivi potenzialmente in conflitto.

Verso una parziale convergenza di obiettivi nella UE

In Europa, su quelle che qualcuno ha chiamato «famiglie di politiche della famiglia» si sono innestate, dagli anni Settanta del Novecento in poi, le iniziative e i discorsi pubblici sviluppati a livello dell'Unione Europea. Essi hanno contribuito direttamente, o più spesso indirettamente, a definire e ridefinire gli obiettivi e i temi rilevanti in questo ambito, promuovendo, quindi, una certa convergenza tra paesi: pari opportunità tra uomini e donne, aumento dei tassi di occupazione femminile e di quelli degli uomini e donne in età matura, conciliazione tra responsabilità familiari e partecipazione al lavoro remunerato da parte delle donne. Si tratta di obiettivi che l'Unione Europea ha perseguito con strumenti, quindi con capacità di incidenza, diversi: dalla raccomandazione alla direttiva, al metodo del coordinamento aperto. Essi hanno contribuito a fornire il linguaggio con cui i Paesi definiscono le proprie priorità e le proprie azioni, e più in generale a costruire una sorta di discorso pubblico europeo, in questo campo. Al punto che diversi osservatori hanno rilevato che, nonostante la famiglia e le politiche per le famiglie siano fuori dal campo di intervento dell'Unione Europea, di fatto esiste una politica implicita della famiglia a livello comunitario, i cui capisaldi sembrano essere il modello di famiglia a due lavoratori, o almeno a un lavoratore e mezzo, con la condivisione tra padri e madri della responsabilità sia di procacciare reddito sia di fornire cura, e la parziale presa in carico della cura dei più piccoli da parte della collettività. Più recentemente, con la direttiva 2019/1158, il modello sembra essersi allargato a comprendere anche le responsabilità familiari nei confronti delle persone non autosufficienti, in particolare anziani fragili.

Il discorso europeo, incluse le sue ambiguità e priorità mutevoli nel tempo, tuttavia viene integrato in sistemi sia istituzionali, sia di mercato del lavoro, sia culturali, anche molto differenti. Perciò non è inevitabile, e per certi versi neppure verosimile, attendersi una maggiore omogeneizzazione nelle politiche della famiglia in futuro, anche se ci si può aspettare che entro e tra le «famiglie di politiche» possano avvenire in alcuni casi avvicinamenti e in altri allontanamenti.

In generale, a fronte di mutamenti demografici, quali la diminuzione delle nascite e l'invecchiamento della popolazione, e alla messa in crisi dei rapporti di genere su cui si erano basati i sistemi di welfare delle origini, le politiche per le famiglie hanno acquisito una crescente importanza nella maggioranza dei paesi europei, al punto che secondo diversi analisti esse sono le uniche a non aver conosciuto un arretramento, in termini di spesa, che anzi in molti casi è aumentata.

Nei paragrafi che seguono analizzerò le principali delle politiche familiari: il sostegno al costo dei figli; le politiche della cura nei confronti

dei bambini in età pre-scolare; le politiche della cura nei confronti degli anziani non autosufficienti; i sostegni alla conciliazione tra responsabilità familiari e partecipazione al mercato del lavoro, con particolare riguardo al modo in cui i problemi di conciliazione sono definiti.

Sostegno al costo dei figli

Alla base delle misure di sostegno al costo dei figli nei Paesi democratici c'è l'idea che, se la scelta di avere o meno un figlio (in più) va lasciata ai (alle) singoli e alle coppie, questa scelta ha rilievo per la società nel suo complesso. Se si ritiene, quindi, che sia auspicabile – per l'equilibrio demografico e la sostenibilità economica e sociale nel tempo – che le coppie abbiano effettivamente un figlio (in più), occorre ridurne i costi, tanto più che vi è spesso un nesso statisticamente significativo tra numero dei figli e povertà.

Nella maggior parte, anche se non in tutti, i Paesi europei il sostegno al costo dei figli avviene attraverso una varietà di trasferimenti economici che si riferiscono a costi diversi. I cinque principali sono: assegni periodici (che compensano il costo di allevamento di un figlio); assegni alla nascita (che compensano i costi iniziali); altre indennità o assegni legati alla presenza di bisogni particolari di un bambino, derivanti da una disabilità; trasferimenti finanziari indiretti, tramite il sistema di tassazione (detrazioni, quoziente familiare); indennità legate ai congedi di maternità, paternità e genitoriali. Queste ultime per lo più compensano la perdita di reddito (per chi è occupato) derivante dalla temporanea sospensione dal lavoro remunerato per portare a termine una gravidanza e poi per accudire il neonato.

Gli assegni continuativi per i figli possono variare molto tra paesi non solo per l'importo, ma per i criteri di accesso, rispetto ai quali le principali differenze riguardano l'asse universalismo-selettività. Ad esse possono aggiungersi ulteriori differenze, relative al ruolo dell'età e del numero d'ordine del minore, nel definire l'ammontare dell'assegno. Gli assegni periodici sono totalmente universalistici in Austria, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia (a partire dal secondo figlio), Irlanda, Regno Unito, Slovacchia, Svezia e Ungheria. In Germania tutti ne hanno diritto a prescindere dal reddito, ma si può optare tra un assegno diretto e una detrazione fiscale, a seconda di quale delle due misure sia più conveniente in base al reddito familiare. In tutti gli altri Paesi è in funzione una qualche prova dei mezzi, vuoi perché l'importo varia secondo il tipo di rapporto di lavoro (come in Belgio e in Grecia fino al 2013, quando il sistema venne riformato), vuoi perché l'importo varia secondo il reddito familiare. Il caso italiano è uno dei più selettivi, dato che è legato doppiamente al reddito: l'importo varia a seconda dell'ammontare del reddito della famiglia commisurato (in

modo molto rozzo) all'ampiezza di questa e solo fino a una determinata soglia, oltre la quale non si ha diritto a nulla; inoltre, stante che è finanziato da contributi sul lavoro dipendente, ne hanno diritto solo le famiglie il cui reddito complessivo deriva per almeno il 70% da lavoro dipendente. L'assegno unico universale, ma di importo variabile in base al reddito familiare, ridurrebbe sia il primo livello di selettività, sia in parte il secondo, nella misura in cui varierebbe solo l'importo, non il diritto ad un sostegno.

Secondo alcuni studi (ad esempio Daly, Ferragina, 2018), pur nel permanere di forte differenze tra paesi, negli anni recenti vi è stata una tendenza diffusa verso l'uso dei trasferimenti indiretti, per via fiscale (quindi a rischio di redistribuzione alla rovescia), accompagnati da una riduzione del valore dei trasferimenti diretti, in particolare dell'assegno periodico. In questa prospettiva, la riforma in discussione in Italia per l'introduzione dell'assegno unico, che assorbirebbe anche le detrazioni fiscale, segnerebbe un'inversione di tendenza.

La complessità di criteri che governano sia i trasferimenti diretti, sia quelli indiretti per via fiscale, non consente di valutare appieno e in modo sistematico la generosità dei trasferimenti monetari disponibili per le famiglie con figli. Secondo alcune stime, attorno al 2010, al culmine di un periodo che aveva visto un aumento della generosità nella maggior parte dei paesi, a livello dell'Unione Europea per una famiglia formata da una coppia con due figli il valore dei trasferimenti monetari diretti e indiretti – assegni periodici, detrazioni fiscali, imposte negative – legati alla presenza di figli (ad esclusione delle indennità per i congedi), equivaleva al 12% di un salario medio, con una variazione che andava dal 14,3% della Germania al 7,4% della Francia. In seguito, il valore è diminuito nella maggior parte dei paesi (*ibid.*).

Servizi per la prima infanzia

I servizi per la prima infanzia hanno obiettivi e provvedono beni multipli. Secondo come sono definiti, possono configurarsi come servizi educativi o prevalentemente di accudimento. Insieme al livello di copertura, la prevalenza dell'uno e dell'altro obiettivo concorre a definire l'intensità e raggio delle responsabilità familiari, in particolare, di fatto, delle madri, nei confronti del più piccoli e gli stessi bisogni di questi ultimi (Saraceno, 2011).

Da tempo l'obiettivo prevalente per i servizi dai tre-quattro anni in su è l'educazione, al punto che in alcuni Paesi (ad esempio in Olanda e negli Stati Uniti) essi sono incorporati nella scuola primaria di primo grado, come pre-classi. Anche in Italia sono sotto la responsabilità del Ministero dell'Istruzione. L'educazione pre-scolare è intesa come forma di investimento sociale (in capitale umano) e di contrasto alle disuguaglianze derivanti dall'origine

familiare. Più controverso è l'obiettivo dei servizi per la primissima infanzia, oscillante tra il sostegno all'occupazione delle madri, l'assistenza a quelle più bisognose o più fragili e l'educazione precoce, nonostante un'ampia letteratura internazionale oggi converga nel segnalare l'importanza di esperienze educative non solo familiari anche per i bambini molto piccoli. Anche l'offerta è più differenziata (nidi, punti gioco, nidi familiari, micro-nidi, assistente domiciliare e così via), meno estesa e con maggiori differenze nel livello di copertura da un Paese all'altro e in alcuni casi, ad esempio in Italia e in Germania, anche all'interno di ciascun Paese. In Italia, in particolare, dal 2017 anche i nidi sono entrati a far parte del sistema educativo 0-6, sotto la responsabilità del Ministero dell'Istruzione. Tuttavia la loro diffusione dipende dalle scelte degli enti locali (e del mercato) ed è di fatto strettamente dipendente dal tasso di occupazione femminile a livello locale (Istat/Cà Foscari, 2020). A differenza della scuola dell'infanzia e della scuola dell'obbligo, inoltre, il loro costo, anche quando sono pubblici o convenzionati con il pubblico, è parzialmente a carico delle famiglie.

Stante questa diversa legittimazione dei servizi per la primissima infanzia e per i bambini sopra i tre anni, i tassi di copertura per i bambini dai tre ai sei anni sono complessivamente molto più elevati che nella fascia di età più giovane e le differenze tra Paesi molto minori. Va segnalato che non tutti i paesi dell'Unione Europea hanno raggiunto nel 2020 gli obiettivi di offerta di questi servizi che avevano concordato di raggiungere entro il 2010, i cosiddetti obiettivi di Barcellona: il 33% di copertura per i bambini sotto i 3 anni e il 90% per i bambini 3-5 anni. In particolare l'Italia, anche sommando l'offerta pubblica o finanziata dal pubblico e l'offerta privata di mercato (che è quella maggiormente aumentata negli ultimi anni) è lontana di circa dieci punti percentuali da quell'obiettivo per quanto riguarda la fascia 0-3, con alcune regioni meridionali che non arrivano neppure al 10% di copertura (*ibid.*).

Diritto al tempo di cura: i congedi di maternità, paternità, genitoriali

Insieme ai servizi per l'infanzia, i congedi di maternità e genitoriali costituiscono una delle forme in cui le politiche pubbliche garantiscono ai genitori il diritto alla cura dei bambini. Mentre i servizi lo fanno spostando una parte del tempo e dei bisogni di cura fuori dalla famiglia e in particolare dalle responsabilità materne, i congedi costituiscono una forma di riconoscimento del diritto delle madri, ma anche dei padri, a un tempo non solo per portare a termine la gravidanza e il *post partum* in condizioni di sicurezza per la madre e il bambino, ma da dedicare intensamente alla cura del e relazione con il bambino/a.

Il congedo di maternità è quello con la storia più consolidata, soprattutto in Europa, anche se neppure in tutti i paesi avanzati (ad esempio non negli Stati Uniti) costituisce ancora un diritto per tutte le lavoratrici. Il congedo genitoriale, quindi fruibile sia dalle madri sia dai padri, è una acquisizione più recente e meno diffusa. Lo stesso vale per il congedo di paternità. Anche entro l'Unione Europea, ove pure dagli anni Novanta la materia è regolata da direttive, vi sono notevoli differenze per quanto riguarda sia la durata sia il livello di compensazione di tutti e tre i tipi di congedo. Le più grandi variazioni tra Paesi nel livello di compensazione si riscontrano nel congedo genitoriale, visto che si passa dal 100% di compensazione, pur entro un tetto massimo (come in Svezia e Finlandia), all'assenza di compensazione (come in Grecia, Irlanda, Spagna, Portogallo, Regno Unito). In mezzo vi sono molte varianti, che includono sia forme di compensazione in percentuale sul salario (come il 67% tedesco o il 30% italiano), sia indennizzi *flat rate*, come in Ungheria, sia indennizzi basati su una prova dei mezzi, come in alcuni Paesi dell'Europa dell'Est.

L'introduzione del congedo di paternità e l'apertura dei congedi post maternità (un tempo definiti opzionali) ai padri sicuramente rappresentano una modifica dell'idea di famiglia sottostante ai congedi legati alla presenza di figli piccoli: non più basata su una forte divisione del lavoro e delle responsabilità tra padre e madre, dove il padre ha una scarsa importanza per il benessere del bambino a livello relazionale, bensì dove anche il padre può avere un ruolo importante per il benessere psico-emotivo, oltre che fisico del bambino piccolo. Costituisce quindi una chiara modifica del modello di paternità. In alcuni paesi questa modifica è incentivata sul piano pratico riservando una parte del congedo genitoriale al padre, nella formula "prendi o perdi", con l'aggiunta di un "premio", in termini di settimane aggiuntive, se il padre prende una parte significativa del congedo. È un esempio chiaro di come le politiche sociali possono orientare i comportamenti. I dati empirici mostrano che questo tipo di incentivazione funziona solo se il congedo è adeguatamente indennizzato, almeno al 60% del salario. In Italia, dove esiste sia una quota riservata (nella misura in cui nessuno dei due genitori può prendere più di sei dei dieci mesi disponibili) ed anche il premio di un mese in più se il padre ne prende almeno tre, la bassa, se non nulla, remunerazione ha un effetto disincentivante. I padri che prendono almeno una parte di congedo genitoriale sono ancora una piccola minoranza, ancorché in lieve crescita negli ultimi anni, specie da che è possibile fruire del congedo anche part time, a singole giornate o mezze giornate e fino ai 12 anni di vita (INPS, 2020, cap. 5).

Va per altro segnalato che, mentre il congedo di maternità è stato progressivamente esteso a pressoché tutte le figure di lavoratrici, i congedi di paternità genitoriali in molti casi sono legalmente riconosciuti ai soli lavo-

ratori e lavoratrici dipendenti. In Italia i lavoratori autonomi non hanno il congedo di paternità ed hanno diritto a soli sei mesi di congedo genitoriale per la coppia, oltretutto utilizzabili solo nei primi tre, non dodici anni di vita del figlio/a. Le condizioni contrattuali e la precarietà del mercato del lavoro, inoltre, possono indebolire le garanzie di mantenimento del posto di lavoro offerte dallo stesso congedo di maternità. Benché, dunque, il tempo per la cura dei piccoli abbia progressivamente ottenuto riconoscimento come diritto sociale sia per le madri sia per i padri, nella misura in cui si tratta di un diritto di tipo lavoristico sono vulnerabili ai mutamenti delle circostanze nel mercato del lavoro e dipendenti dal modo in cui il sistema di protezione sociale nazionale vi fa fronte.

Il diritto di scegliere se e di quanto fasi carico dei bisogni di cura di familiari non autosufficienti

I bisogni di cura non esclusivamente sanitari delle persone non autosufficienti sono stati riconosciuti relativamente tardi e in molti paesi, tra cui l'Italia, più tardi e in misura più ridotta dei bisogni dei bambini, anche se vi sono paesi che viceversa hanno una più lunga e consolidata tradizione nei servizi di cura per le persone non autosufficienti, specie se in età anziana, che per i bambini piccoli.

Ancora più tardivamente e parzialmente sono state riconosciute in qualche modo – indennità, congedi, contributi figurativi o altro – le attività di cura prestate da un familiare nei confronti di un familiare non autosufficiente. Parte di questo ritardo è certamente dovuto al combinarsi di fenomeni demografici e modelli di (non, o ridotta) partecipazione al lavoro da parte delle donne nelle coorti più anziane. Esso ha consentito per un certo tempo di non vedere il problema (salvo che per i suoi effetti sulla domanda di cure sanitarie), in quanto questo era affrontato con risorse familiari: dai coniugi e soprattutto dalle mogli, stante il differenziale di età tra i coniugi e la più lunga sopravvivenza femminile, dalle figlie e dalle nuore, stante la prevalente divisione del lavoro tra i sessi. Ma il progressivo invecchiamento non solo della popolazione, ma delle reti familiari, ha mutato la demografia familiare della cura. A ciò si aggiunge l'aumento dell'occupazione femminile e l'innalzamento dell'età alla pensione, che sono avvenuti o stanno avvenendo in tutti i Paesi. Questi due fenomeni restringono il pool di potenziali prestatrici di cura familiari, peggiorando il rapporto tra domanda e offerta di cura entro la rete familiare.

Il modo tradizionale di far fronte ai bisogni di cura degli anziani fragili al di fuori della famiglia è stato l'istituzionalizzazione. Anche nei Paesi tradizionalmente a più alto tasso di istituzionalizzazione, come quelli nordici e l'Olanda, essa ha, tuttavia, sempre riguardato una frazione non solo,

come è ovvio, degli anziani, ma anche di quelli totalmente o parzialmente non autosufficienti. Questo strumento, inoltre, nel corso degli ultimi tre decenni almeno è stato progressivamente delegittimato come adeguato a rispondere ai bisogni della dipendenza in età anziana. Al paradigma dell'istituzionalizzazione, che riguardava comunque in pratica una minoranza, si è sostituito quello dell'*ageing in place*, della domiciliarità. Questo passaggio culturale (per altro accompagnato e sostenuto anche da ragioni di costo) ha in qualche modo costretto a mettere a fuoco la cura degli anziani, come quella dei bambini, come l'esito di un incastro più o meno riuscito e adeguato di risorse e attori diversi: famiglie, relazioni di prossimità, servizi pubblici o sostenuti da denaro pubblico, mercato. Si è aperto così uno spazio sia per discutere di «pagamenti per la cura», sia di servizi non istituzionalizzanti di cura, sotto forma vuoi di servizi domiciliari, vuoi di servizi collettivi diurni. Entro questo processo, la stessa questione dell'istituzionalizzazione viene parzialmente ridefinita sotto forma di offerta di alloggi protetti o attrezzati, un settore in cui anche il mercato ha uno spazio crescente. Allo stesso tempo, vi è un crescente riconoscimento dei *caregiver* familiari, del loro lavoro di cura e dei loro diritti. La citata direttiva europea del 2019 per la prima volta introduce a livello UE un diritto ad un congedo minimo di 5 giorni all'anno (anche senza indennità) per motivi di cura ad un familiare non autosufficiente, non necessariamente anziano. L'Italia, da questo punto di vista, mentre è tra i paesi UE che offre meno servizi domiciliari ed anche un numero comparativamente basso di posti residenziali, avendo puntato sull'assegno di accompagnamento, è invece tra i paesi più generosi per quanto riguarda i congedi di cura: tre giorni di permesso al mese totalmente indennizzati (legge del 1992, n. 104) e un congedo biennale retribuito nel caso di bisogno di cura intensiva di un figlio, coniuge o genitore (legge finanziaria del 2001). Vi è anche la possibilità di chiedere un congedo non retribuito per gravi motivi di famiglia (legge del 2000, n. 53).

Il sostegno ai *caregivers* familiari, infatti, non riguarda solo gli anziani, ma anche le persone disabili di ogni età, quando non del tutto autosufficienti, rispetto alle quali le politiche nazionali sono pure molto diverse e talvolta frammentate a seconda della disabilità, oltre che del grado della stessa. Un ruolo importante, sia in termini di *advocacy* che di sostegno vero e proprio, è giocato dalle associazioni delle persone disabili stesse, o dei loro familiari, oltre che da soggetti di terzo settore specializzati.

L'insieme di questi cambiamenti non delinea tendenze univoche (European Commission, 2016; Ranci, Pavolini, 2015), anche se è evidente un ricorso crescente a forme di «pagamenti per la cura», vuoi direttamente ai prestatori (per lo più prestatrici) di cura, anche se familiari, vuoi, più spesso, ai bisognosi di cura stessi, che possono impiegarli in modo più o meno

vincolato a seconda del Paese (cfr. Bouget *et al.*, 2017). Questo sviluppo può essere letto sia come il riconoscimento dell'utilità sociale del lavoro di cura effettuato entro rapporti informali, familiari, sia come un modo di riconsegnare alle famiglie la prevalente responsabilità della cura degli anziani fragili, con qualche forma di indennizzo che, tuttavia, raramente si configura come un vero e proprio compenso per un lavoro.

Possiamo distinguere tra Paesi, per lo più quelli nordici, ma anche in larga misura Olanda, Francia e di recente anche Portogallo e Spagna, che preferiscono finanziare la cura offerta da servizi formali. Quindi, anche quando trasferiscono denaro, questo deve essere destinato al pagamento di servizi da parte di lavoratori certificati. Interessante è, da questo punto di vista, il caso francese, cui si sono ispirate anche le riforme portoghese e spagnola degli ultimi anni. Fino al 2000, la Francia aveva un sistema di servizi per gli anziani frammentato e largamente inadeguato. Dall'inizio degli anni Duemila l'assistenza alle persone non autosufficienti è stata fortemente rivoluzionata ed ora è incentrata sull'*Allocation personnalisée d'autonomie* (Apa) introdotta nel 2002 in sostituzione di indennità precedenti. Il suo ammontare è definito da un'équipe di medici (simile a quelle che in Italia presiedono all'erogazione dell'indennità di accompagnamento o dell'Assistenza integrata a domicilio, Adi), che valuta i bisogni dell'anziano, elabora un pacchetto «personalizzato» di cure e assegna un budget. Tale budget viene in parte finanziato dallo Stato tramite un *Cheque emploi services universel* (Cesu), in parte dallo stesso cliente in base al reddito e ad altri parametri. L'Apa garantisce quelli che in Italia verrebbero chiamati «livelli essenziali di assistenza», per soddisfare i quali la famiglia può scegliere fra i providers accreditati, domiciliari e residenziali (escluso il coniuge).

Alcuni Paesi invece, come l'Italia e l'Austria, con l'indennità di accompagnamento destinano il denaro al soggetto non autosufficiente, che può utilizzarlo come desidera. Altri Paesi ancora, come la Germania, consentono la scelta tra il ricevere un finanziamento in denaro o, invece, una quota di servizi o una combinazione tra i due.

Non si tratta di scelte neutrali, né rispetto all'adeguatezza delle cure né rispetto al grado di familialismo della prestazione di cura che incentivano, specie tra i ceti economicamente più modesti. Questi, infatti, possono considerare l'indennità come una forma di integrazione di reddito piuttosto che uno strumento per ottenere cure adeguate. Non sono neutrali neppure rispetto al mercato. Come è stato osservato a proposito dei Paesi mediterranei, in particolare dell'Italia, la combinazione tra indennità e un mercato del lavoro fatto di immigrati spesso irregolari, in assenza di un'offerta di servizi adeguata, è alla base del fenomeno dell'«esplosione delle badanti». Questo fenomeno, per altro, è stato per così dire istituzionalizzato pro-

gressivamente dalle regolarizzazioni che si sono succedute, che hanno costruito la specifica categoria delle «badanti» come particolare e meritevole di eccezioni rispetto ad altri immigrati irregolari. Bettio, Simonazzi e Villa (2006) hanno definito questa modalità di risposta ai bisogni di cura degli anziani (e non) fragili “migrante nella famiglia”. Il ricorso a una persona a pagamento, tuttavia, è fortemente subordinato alle risorse economiche, dell’anziano/a fragile stesso o dei suoi familiari, conviventi o meno. Come nel caso della cura affidata esclusivamente a un (una) familiare, inoltre, pone problemi sia di appropriatezza sia di sovraccarico.

Politiche di conciliazione famiglia-lavoro: non solo una questione di politiche pubbliche

Congedi e servizi di cura sono anche i due strumenti più consolidati e diffusi delle politiche di conciliazione famiglia-lavoro e quelli in cui si gioca, in modo più o meno sistematico e convinta a seconda del paese, la partita del riequilibrio delle responsabilità rispetto ai bisogni di cura: tra famiglia e società, tra donne e uomini. Anche se possono essere oggetto di negoziazioni contrattuali, la loro robustezza e diffusione dipende dal grado con cui sono normati per legge e, nel caso dei servizi, finanziati dal bilancio pubblico. Tuttavia esiste un ampio spazio per l’intervento del mercato in questo campo, non solo sul piano dei servizi, ma anche delle politiche del tempo.

In effetti, le politiche di conciliazione sono divenute un campo di azione sempre più importante delle aziende e nella contrattazione sindacale (Den Dulk, Yerkes, Peper 2018): conti individuali del tempo, come in molti contratti di lavoro tedeschi e qualche contratto italiano, obbligatori nelle aziende olandesi di medio-grandi dimensioni, introducono una certa autonomia nella gestione del tempo di lavoro da parte dei singoli, in modo che possano fronteggiare le proprie esigenze non lavorative, a partire da quelle familiari. Anche le varie forme di lavoro a distanza possono avere una funzione di conciliazione famiglia-lavoro, se adeguatamente regolati per evitare che, invece, diventino uno strumento per cui il lavoro invada totalmente la vita privata. L’esperienza fatta di utilizzo massiccio del lavoro a distanza durante la pandemia Covid-19 ne ha mostrato tutte le potenzialità, ma anche i rischi, in questo senso. Servizi aziendali come nidi, campi estivi per bambini e ragazzi, aiuti per il disbrigo di pratiche, orari di vantaggio per chi ha figli piccoli, integrazione dell’indennità di congedo di maternità o familiare, assicurazioni per la disabilità di un familiare, o altro, sono sempre più diffusi, anche se in misura diversa da Paese a Paese, oltre che tra aziende. Questo welfare aziendale può costituire un’importante integrazione di quello pubblico, ancorché limitatamente ai lavoratori, e

alle loro famiglie, delle aziende – per lo più medio-grandi – che lo promuovono. Nei paesi, o nei singoli settori, in cui il welfare pubblico è più carente, può costituire un importante elemento di differenziazione nelle risorse disponibili agli individui e alle famiglie, anche a parità di reddito.

Per concludere

Secondo alcuni, le politiche di conciliazione famiglia-lavoro, mosse dall'obiettivo di favorire l'occupazione femminile stanno progressivamente spiazzando politiche della famiglia più tradizionali, quali gli assegni per i figli, diventando delle vere e proprie politiche del lavoro ed allo stesso tempo promuovendo un nuovo modello normativo di famiglia (e di genere) (Daly, 2011). La diminuzione del valore, in termini assoluti e relativi, degli assegni per i figli avvenuta in molti paesi negli ultimi anni, a fronte di un aumento della spesa per servizi e congedi ne costituirebbe una evidenza forte (il caso italiano, con l'introduzione dell'assegno unico, andrebbe in contro-tendenza). Questo spostamento, inoltre, ne implicherebbe anche uno a favore delle famiglie di classe media e dei soggetti più istruiti, tra cui è più facile che le donne siano occupate anche se hanno figli e che perciò vengano utilizzati sia i congedi sia i servizi. È ciò che è stato chiamato l'"effetto Matteo", dalla parabola evangelica (cfr. Pavolini, Van Lanker, 2018).

Il rischio c'è ed è documentato a livello empirico. In parte ciò dipende dal modo in cui sono concepite le singole politiche. Se i nidi, ad esempio, sono concepiti prevalentemente come strumenti di conciliazione e non come strumenti di pari opportunità per i bambini a prescindere dallo status occupazionale dei bambini, è ovvio che essi saranno fruiti in modo prevalente da bambini con entrambi i genitori occupati. Da questo punto di vista la progressiva attenzione per l'importanza di interventi precoci per contrastare le disuguaglianze va nella direzione di un riequilibrio tra gli obiettivi, quindi le potenziali platee diverse. In parte quel rischio ha a che fare con le diseguali opportunità nel mercato del lavoro specie tra le donne in base al livello di istruzione, quindi alla diseguale distribuzione delle famiglie monoredito tra i ceti sociali. È qui che occorre intervenire, per allargare, insieme alle opportunità, i gradi di libertà.

Riferimenti bibliografici

- BETTIO F., SIMONAZZI A., VILLA P. (2006), *Change in Care Regimes and Female Migration. The 'Care Drain' in the Mediterranean*, in "Journal of European Social Policy", 16, 3, pp. 271-85.

- BOUGET D., C. SARACENO, SPASOVA S., *Towards New Work-Life Balance Policies for Those Caring for Dependent Relatives?*, in B. Vanhercke, S. Sabato, D. Bouget (eds.), *Social Policy in the European Union. State of play 2017*, OSE/ETUI, Bruxelles, pp. 155-80.
- DALY M. (2011), *What Adult Worker Model?*, in "Social Politics", 18, 1, pp. 1-23.
- DALY M., FERRAGINA E. (2018), *Family Policies in High Income Countries: Five Decades of Development*, in "Journal of European Social Policy", 28, 3, pp. 255-70.
- DEN DULK L., YERKES M. A., PEPER B. (2018), *Work-Family Policies within the Workplace*, in G. B. Eydal, T. Rostgaard (eds.), *Handbook of Family Policy*, Policy Press, Cheltenham, pp. 139-51.
- EUROPEAN COMMISSION (2016), *Joint Report on Health Care and Long-Term Care Systems and Fiscal Sustainability*, European Commission, Brussels, Vol. 1.
- FERRAGINA E., SEELEIB-KAISER M. (2015), *Determinants of a Silent (R)evolution: Understanding the Expansion of Family Policy in Rich OECD Countries*, in "Social Politics", 22, 1, pp. 1-37 (first published on line on December 2014).
- INPS (2020), *Rapporto Annuale*, INPS, Roma.
- ISTAT/CA' FOSCARI (2020) *Nidi e servizi per l'Infanzia*, giugno.
- KAUFMANN F. X. (2002), *Politics and Policies towards the Family in Europe. A Framework and an Inquiry into Their Differences and Convergences*, in F. X. Kaufmann (ed.), *Family Life and Family Policies in Europe. Vol. 2: Problems and Issues in Comparative Perspective*, Clarendon Press, Oxford, pp. 419-77.
- PAVOLINI E., WIM VAN LANCKER (2018), *The Matthew Effect in Childcare Use: A Matter of Policies or Preferences?*, in "Journal of European Public Policy", 25, 6, pp. 878-93.
- RANCI C., PAVOLINI E. (2015), *Not All that Glitters is gold. Long-Term Care Reforms in the Last Two Decades in Europe*, in "Journal of European Social Policy", 25, 3, pp. 270-85.
- SANDBERG J., NELSON M. (2017), *Social Investment in Latin America*, in A. Hemerijck, *The Uses of Social Investment*, Oxford University Press, Oxford.
- SARACENO C. (2011), *Childcare Needs and Childcare Policies: A Multidimensional Issue*, in "Current Sociology", 59, 1, pp. 78-96.
- ID. (2020), *Politiche per le famiglie e disuguaglianze*, in "Politiche sociali", 1, pp. 103-24.
- SARACENO C., KECK W. (2010), *Can We Identify Intergenerational Policy Regimes in Europe?*, in "European Societies", 12, 5, pp. 675-96.
- SOARES S. S., ORSORIO R. G., SOARES F. V., MEDEIROS M., ZEPEDA E. (2009), *Conditional Cash Transfers in Brazil, Chile and Mexico: Impacts upon Inequality*, in "Estudios Económicos", 1, pp. 207-24.

