

Chiara Saraceno

Politiche per le famiglie e disuguaglianze

(doi: 10.7389/97337)

Politiche Sociali (ISSN 2284-2098)

Fascicolo 1, gennaio-aprile 2020

Ente di afferenza:

Università di Torino (unito)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Politiche per le famiglie e disuguaglianze

di Chiara Saraceno

FAMILY POLICIES AND INEQUALITIES

Family policies may have diversified and changing goals, among which contrasting inequalities – either vertical or horizontal or both – may be one, but not the main one. In Italy, family policies are a comparatively small part of social policies; their goals are mixed and sometimes missed by the actual policies set in place, which risk increasing, rather than contrasting inequalities. Thus, the design of child-linked direct and indirect income transfers excludes some of the poor while, in the case of the former disincentivizing paid work by low income mothers. Some of the self-employed and precarious workers cannot receive the maternity indemnity and the low parental leave benefit discourages both fathers and low income working mothers from taking it. Childcare services for the under three are scarce and unevenly distributed across the regions, re-enforcing inequalities across social classes as well as across regions. Similar effects may be found also in the area of long-term care. The conclusion discusses possible directions of reform.

KEYWORDS *Work-family conciliation, gender arrangements, equal opportunities, social inequality, regional inequalities.*

1. Contrasto alle disuguaglianze: un obiettivo di secondo livello delle politiche per le famiglie

Il contrasto alle disuguaglianze non è mai stato un obiettivo centrale delle politiche per le famiglie, non solo in Italia, ma anche in altri paesi occidentali sviluppati, mentre lo è in molti paesi in via di sviluppo (Bourguignon, Ferreira e Leite 2003; Daly 2018). I principali obiettivi sono stati e sono di tipo demografico (a seconda dei casi per incentivare o viceversa contenere la fecondità) e di sostegno a modalità di organizzazione familiare ritenute adeguate in un determinato paese e periodo (matrimonio o anche convivenza, divisione del lavoro tra uomini e donne, solidarietà tra le generazioni). Nella

Chiara Saraceno, Collegio Carlo Alberto, chiara.saraceno@unito.it

varietà e mutevolezza degli obiettivi (Kaufman 2002; Bahle 2008; Gauthier 1996; Saraceno *et al.* 2012; Ferragina e Seeleib-Kaiser 2014), oltre che degli strumenti, che ha caratterizzato e caratterizza questo particolare settore delle politiche sociali, il contrasto alla disuguaglianza può essere strumentale rispetto a quelli che sono gli obiettivi principali. Così, l'obiettivo di incentivare le nascite ha comportato la necessità di contrastare la povertà che può derivare da uno squilibrio tra risorse disponibili e numero di famigliari per cui devono bastare. I trasferimenti monetari legati alla presenza di figli hanno il compito di ridurre questo rischio, rendendo più omogenee le condizioni economiche, a parità di reddito e posizione nella stratificazione sociale, tra chi ha figli e chi non ne ha, o tra chi ne ha di più e chi ne ha di meno. Più recentemente, trasformazioni culturali, ma anche economiche, hanno messo in crisi il modello di organizzazione di famiglia che aveva costituito uno dei pilastri del sistema di welfare, basato su una forte, e asimmetrica, divisione del lavoro tra uomini e donne. Di qui nasce il nuovo obiettivo delle politiche per le famiglie, fortemente sostenuto anche da organismi internazionali come OCSE ed Unione Europea, di contrasto alle disuguaglianze di genere, che sostiene un modello di famiglia non più basato su un solo o principale percettore di reddito e una sola o principale fornitrice di lavoro familiare, bensì su due, o almeno uno e mezzo, percettori di reddito e con una parziale redistribuzione del lavoro familiare. Questo modello dovrebbe insieme favorire maggiore uguaglianza tra i sessi, e garantire una base reddituale più solida alla famiglia, non solo rispetto ai rischi dell'instabilità di coppia, ma in un contesto in cui i mercati del lavoro sono sempre più instabili e l'accesso ad un «salario familiare» è diventato una chimera per molti lavoratori. Questo modello, e l'obiettivo dell'uguaglianza di genere, tuttavia, è lungi dall'essere condiviso sia da tutti i paesi sia all'interno di ciascun paese, per motivi culturali e politici. Analogamente controverso è l'obiettivo di eliminare le distinzioni, anche sul piano delle politiche, tra famiglie di fatto e famiglie legali, tra famiglie basate su coppie dello stesso sesso e coppie di sesso diverso. Le dimensioni di possibile disuguaglianza implicate nella regolazione della famiglia in generale e specificamente delle politiche per le famiglie e dei loro destinatari, infatti, sono molteplici e controverse.

L'obiettivo della riduzione delle disuguaglianze verticali emerge con nettezza quando una particolare misura (ad esempio trasferimenti per i figli) è destinata esclusivamente a famiglie a basso reddito, o mira a favorirne l'accesso a determinati servizi (ad esempio graduando le rette dei servizi per l'infanzia in base al reddito).

Che abbiano o meno il contrasto alle disuguaglianze come obiettivo esplicito, il fatto che ci siano o meno politiche per le famiglie e gli strumenti specifici adottati hanno comunque un impatto sulle disuguaglianze, nella misura in cui poco o tanto modificano il contesto – familiare, di mercato,

culturale – in cui esse si costituiscono (Nieuwenhuis *et al.* 2019). Hanno anche impatto sulle disuguaglianze territoriali, tra cittadini e famiglie che vivono in territori diversi: una questione di cruciale importanza in un paese, come l'Italia, caratterizzato da grandi asimmetrie nello sviluppo economico e nell'incidenza della povertà. Vale quindi la pena di analizzare se, quanto e quali dimensioni di disuguaglianza siano intercettate e modificate, in positivo o negativo, dalle politiche per le famiglie in Italia, in una prospettiva insieme comparativa e di cambiamento in direzione di una maggiore efficacia ed equità.

Mi riferisco qui ad una definizione relativamente ristretta ed insieme operativa di politiche per le famiglie, ben consapevole che i confini tra queste e le politiche del lavoro, della casa, della formazione, fiscali sono non sempre netti e spesso mobili (Saraceno *et al.* 2012). Tenendo in considerazione sia le disuguaglianze orizzontali sopra indicate sia quelle verticali, guarderò ai trasferimenti monetari diretti e indiretti, relativi alla presenza di figli e di un partner/coniuge privo di mezzi propri, agli strumenti di conciliazione famiglia-lavoro (congedi, servizi) sia con riguardo alla presenza di figli piccoli, sia con riguardo alla presenza di famigliari non del tutto, o affatto, autosufficienti, alle politiche di pari opportunità per i bambini. Sono escluse, quindi, le politiche sanitarie, scolastiche e della casa, non perché non abbiano una importanza rilevante per le condizioni delle famiglie, ma perché non riguardano esclusivamente le famiglie.

2. Uno sguardo comparativo

Come accade in altri paesi, le politiche per le famiglie in Italia hanno obiettivi compositi e stratificati, oltre che parzialmente mutati nel tempo. I più espliciti riguardano il sostegno al reddito delle famiglie con figli e il sostegno alle madri lavoratrici, oggi riformulato in termini di conciliazione lavoro-famiglia e, molto marginalmente, di riequilibrio di genere nelle responsabilità di cura verso i figli piccoli. Si tratta di obiettivi cui tuttavia vengono destinate comparativamente poche risorse, con esiti negativi anche sul piano delle disuguaglianze.

È ampiamente noto, infatti, che l'Italia, pur avendo una spesa sociale lievemente superiore alla media europea, ne dedica una parte inferiore alla media a sostegno delle famiglie, nella forma di trasferimenti monetari diretti e indiretti (incluse le indennità per i congedi di maternità, genitoriali, di cura) e di servizi, come evidenziato anche dalla figura 1 che riguarda i paesi dell'EU28, più la Norvegia e l'Islanda. Le cose non cambiano anche se includiamo nelle politiche per le famiglie le pensioni di reversibilità, che possono in effetti essere considerate una politica per le famiglie, dato che la solidarietà economica tra coniugi, tra genitore e figli minorenni e, in Italia almeno, tra

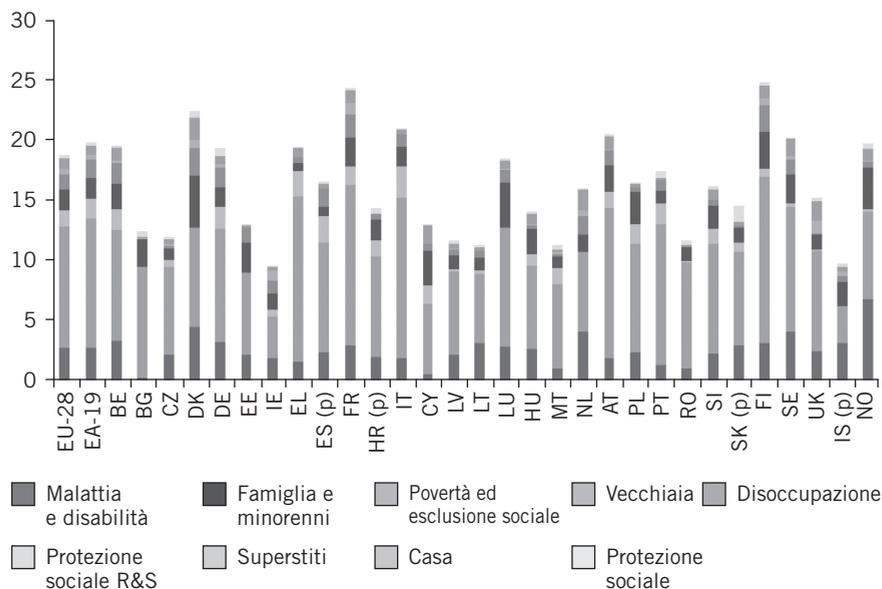


Fig. 1. Spesa pubblica per la protezione sociale in percentuale del PIL, 2017.

Fonte: EUROSTAT, *government expenditure by function: Social protection*.

deceduto e i famigliari per cui era tenuto agli alimenti¹, dopo la morte del titolare di pensione passa a carico della collettività con garanzia pubblica.

Va aggiunto che, in linea con le caratteristiche del welfare mediterraneo segnalate da un'ampia letteratura (cfr. Ferrera 2010, Rhodes 1996), la spesa sociale dedicata alle famiglie e ai bambini/ragazzi è prevalentemente impiegata in trasferimenti monetari diretti e meno in servizi.

Lo squilibrio a favore dei trasferimenti monetari non significa che questi siano particolarmente generosi, universalistici, o efficacemente orientati ad un universalismo selettivo a favore delle famiglie meno abbienti e/o più bisognose, come vedremo nel prossimo paragrafo.

Stante la difformità degli strumenti, della loro interazione e delle regole di applicazione nei diversi paesi è difficile effettuare comparazioni precise. La figura 2 rappresenta una stima media del valore dell'insieme dei trasferimenti monetari specificamente dedicati alle famiglie con figli: assegni vari,

¹ In Italia il raggio di famigliari tenuti agli alimenti, e per cui si è tenuti a provvedere in caso di bisogno, è molto ampio, includendo anche zii e nipoti, generi/nuore e suoceri, anche se vi è una gerarchia di priorità sia nel dovere di provvedere sia nel diritto di ricevere.

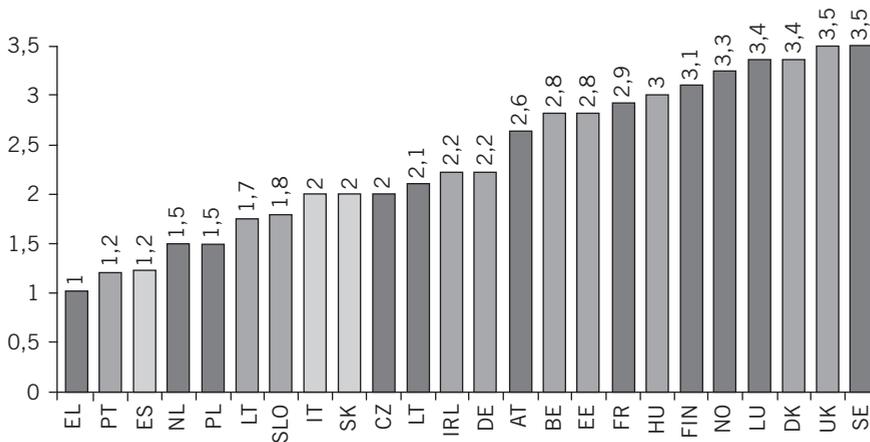


Fig. 2. Spesa pubblica per trasferimenti monetari alle famiglie, come percentuale del PIL. 2015 o dati più recenti disponibili.

Fonte: OECD data, <https://data.oecd.org/socialexp/family-benefits-public-spending.htm>.

detrazioni e deduzioni fiscali, indennità per i congedi di maternità, paternità e genitoriali. Va letta con cautela, stante che questa media può nascondere una grande variabilità interna a ciascun paese a seconda del numero dei figli, delle condizioni socio-economiche di accesso all'una o all'altra misura e così via². Inoltre, il peso delle indennità di maternità, paternità e genitoriali differisce molto tra paesi non solo in base alla generosità delle stesse, ma soprattutto in base al tasso di occupazione, in particolare delle madri, stante che la maggior parte delle indennità riguarda genitori occupati. Infine, mentre detrazioni e deduzioni fiscali gravano per lo più sul bilancio pubblico, le indennità per i congedi dei genitori e gli assegni per i figli in molti paesi sono finanziate in tutto o in parte da contributi. Mancano, inoltre, stante la scelta di considerare solo i trasferimenti legati alla presenza di figli, le eventuali detrazioni fiscali per il coniuge «a carico», indennità per congedi di cura legati alla presenza di familiari non autosufficienti, o assegni di cura per lo stesso motivo. Si tratta di misure ancora più variabili e differenziate, tra paesi, di quelle legate alla presenza di figli. Pur tenendo conto di questi limiti nel grado di informazione, si deve osservare come l'Italia, nonostante la sua preferenza per i trasferimenti monetari, si collochi nella parte bassa della distribuzione, anche se in posizione

² Bradshaw (2018), nella sua analisi comparativa limitata ai soli trasferimenti diretti e indiretti legati alla presenza di figli, mostra bene questa complessità e variabilità.

migliore di altri paesi mediterranei, come Spagna e Portogallo, che pure hanno tassi di occupazione femminile più alti.

Mentre i trasferimenti monetari possono avere una funzione redistributiva sia orizzontale (tra chi non ha figli e chi ne ha) sia verticale, la funzione originaria dei congedi legati alla genitorialità è quella di proteggere l'occupazione e, in maggiore o minore misura, il reddito delle lavoratrici madri, garantendo loro allo stesso tempo la possibilità di affrontare in sicurezza l'ultimo periodo della gravidanza e poi di accudire il neonato. Con il tempo, a questa funzione si è aggiunta, in modo più o meno sistematico ed efficace, quella di riequilibrare la divisione delle responsabilità tra madri e padri. Allo stesso tempo, è stata progressivamente innalzata l'età dei figli che dà diritto ad usufruire del congedo genitoriale, non più, quindi, esclusivamente vincolato al primo o ai primissimi anni di vita. Questa tendenza comune, nell'Unione Europea sancita anche da successive direttive, fino all'ultima del 2018, si concretizza in modo molto variabile entro i paesi dell'Unione Europea, per quanto riguarda la compensazione dei diversi segmenti di congedo (di maternità, di paternità, genitoriale), la loro durata, la presenza o meno di uno specifico congedo di paternità, la esistenza o meno di una quota riservata al padre e non cedibile alla madre del congedo genitoriale (si veda, ad esempio, Thevenon 2018). Ricordo, a questo proposito, che diverse stime (cfr. ad esempio UNICEF 2008) concordano sul fatto che il sistema di congedi contribuisce a riequilibrare le responsabilità tra padri e madri se sono compresenti due condizioni: l'indennità è adeguata (almeno il 50% dello stipendio perso) e c'è una quota riservata. Aggiungo che deve anche essere sufficientemente lungo da permettere una effettiva presa in carico delle responsabilità. In questa prospettiva, i paesi che hanno intrapreso in modo esplicito e forte la via del riequilibrio sono ancora una minoranza, per lo più ristretta a quelli nord-europei, la Germania e la Slovenia, cui quest'anno si è aggiunta la Spagna. L'Italia, mentre si colloca tra i paesi con un congedo di maternità relativamente generoso e ben indennizzato, è invece tra quelli che hanno introdotto il congedo di paternità solo molto recentemente, dapprima per soli due giorni, innalzati a sette con l'ultima legge di stabilità. Quanto al congedo genitoriale, pur avendo una implicita quota riservata, nella misura in cui nessuno dei due genitori può fruire per più di sei dei dieci mesi a disposizione, ed un premio di un ulteriore mese se il padre ne prende almeno tre, ha una indennizzazione molto ridotta e limitata ai primi sei mesi e ai primi tre anni di vita del bambino/a. La bassa o nulla indennizzazione non solo scoraggia i padri dal prendere una quota di congedo. Rende anche difficile fruirne alle madri che non possono contare su un reddito adeguato dei loro mariti o compagni.

Dal punto di vista redistributivo vanno fatte altre due considerazioni relativamente ai congedi genitoriali. La prima riguarda il finanziamento. Quando sono indennizzati a spese della fiscalità generale e non dai contributi, come in Germania, se l'indennità è commisurata allo stipendio c'è un rischio concreto

di redistribuzione dai redditi più modesti a quelli più alti, e dalle famiglie mono-percettore di reddito a quelle bi-percettore. La seconda considerazione riguarda le potenziali disuguaglianze tra lavoratrici (e lavoratori) prodotte da un lato dai criteri di accesso ai vari segmenti di congedo in base al contratto di lavoro, dall'altro dal dualismo tra lavoratrici a tempo indeterminato e a tempo determinato. In Italia, ad esempio, chi ha un contratto da CO.CO.PRO. ha il congedo di maternità e la relativa indennità, ma il diritto al congedo genitoriale vale solo per i primi tre anni di vita del bambino, laddove per i lavoratori/lavoratrici dipendenti vale fino al 12° compleanno. Per le lavoratrici autonome, il diritto all'indennità è subordinato a un pregresso contributivo. Le lavoratrici dipendenti con contratti a termine sono tutelate solo se hanno un contratto attivo all'inizio del congedo. Chi ha un lavoro instabile è spesso esclusa dall'indennità, o ne ha una irrisoria se ha versato contributi in gestioni diverse, che sono rigidamente separate. Le varie forme di lavoro a tempo determinato, inoltre, in Italia come altrove, pur con tutte le protezioni della legge, possono rendere rischioso dal punto di vista della continuità lavorativa non solo il congedo genitoriale, ma lo stesso congedo di maternità. Infine, per quanto possa apparire un problema «di nicchia», non va trascurato che in Italia lo statuto legalmente incerto del genitore non biologico nel caso di figli di coppie dello stesso sesso, affidato alla discrezionalità delle anagrafi locali e delle decisioni dei tribunali, fa sì che questi genitori non abbiano accesso al congedo genitoriale, creando una disparità tra genitori, oltre che tra bambini.

3. I trasferimenti per i figli in Italia: frammentari e incoerenti

In Italia i trasferimenti legati alla presenza di figli sono frammentari e seguono criteri diversi l'uno dall'altro, non riuscendo né ad essere universalisti né ispirati ad un universalismo selettivo a favore dei meno abbienti. L'assegno al nucleo familiare (introdotto durante il fascismo e riformato più volte nel corso degli anni) è latamente redistributivo verticalmente, nella misura in cui il suo importo è legato al reddito familiare commisurato all'ampiezza della famiglia. Ma è categoriale, in quanto, finanziato dai contributi, è limitato alle sole famiglie di lavoratori dipendenti e pensionati da lavoro dipendente. Man mano che i figli diventano maggiorenni escono dal calcolo dell'ampiezza della famiglia, a prescindere dal fatto che rimangano a carico, salvo nel caso siano disabili. L'assegno per il terzo figlio, introdotto nel 1996, si colloca più esplicitamente nell'ottica dell'universalismo selettivo, in quanto non categoriale, ma solo basato sulla presenza di tre figli minori e la condizione economica della famiglia. In questo caso, tuttavia, per la verifica delle condizioni economiche non viene utilizzato il reddito, come per l'assegno al nucleo familiare, ma l'ISEE che tiene conto anche della ricchezza, oltre ad utilizzare una scala di

equivalenza formalizzata. Per accedere all'assegno per il terzo figlio, l'ISEE nel 2020 non deve superare gli 8.745,26 euro. L'assegno viene perso per intero appena uno dei figli diviene maggiorenne. Anche il bonus bebè, un trasferimento non strutturale ma deciso nella modalità, durata e importo di volta in volta nella legge di stabilità a partire dal 2015, fino al 2019 si collocava nell'ottica dell'universalismo selettivo, nel senso che era diretto solo a chi si colloca al di sotto di una determinata soglia ISEE (25.000 euro nel 2019) senza limitazione per tipo di reddito. Per i nati nel 2020 non ci sono limitazioni di reddito, anche se l'importo è aumentato per i redditi più bassi. La corta durata (un anno nel 2019 e 2020, rispetto ai tre dei primi anni della sua introduzione) ne riduce tuttavia l'efficacia rispetto all'obiettivo di contenimento del costo di crescita di un figlio.

Le detrazioni per i figli a carico valgono anche per i figli maggiorenni fino a 24 anni di età e non vi sono limiti di reddito fino a 95.000 euro annui. L'entità della detrazione, tuttavia dipende dal reddito imponibile, diminuendo con l'innalzarsi di questo. Questa dimensione di universalismo selettivo, introdotta da alcuni anni, tuttavia, è fortemente ridimensionata dal fatto che, non essendovi un meccanismo di imposta negativa, chi ha redditi bassi può non riuscire a fruire in tutto o in parte delle detrazioni. Lo stesso vale per le detrazioni relative alle spese sostenute per i figli a carico (oltre che per sé e il coniuge, se «a carico»).

Stante che, secondo i dati OECD (2019b), l'Italia è uno dei paesi sviluppati in cui una quota di trasferimenti relativamente alta avviene sotto forma di detrazioni fiscali, si pongono problemi di equità, oltre che di efficacia redistributiva, rilevanti. Essi sono ulteriormente complicati dal fatto che il sistema di fiscalità italiano è basato sul reddito individuale e non familiare. Quindi detrazioni basate sul reddito individuale rischiano di trattare diversamente famiglie con pari reddito complessivo, a seconda che siano mono- o bi-reddito. Così, mentre la logica dell'assegno al nucleo familiare, come tutte le misure legate al reddito familiare (quindi anche quelle che si riferiscono all'ISEE), scoraggia indirettamente l'occupazione femminile, specie a bassi livelli di retribuzione, la logica delle detrazioni fiscali penalizza le famiglie monoreddito rispetto a quelle bi-reddito, anche a parità di reddito familiare complessivo. Ciò contribuisce ad allargare le disuguaglianze non solo tra uomini e donne, ma anche tra donne e tra classi sociali, perché costruisce un sistema di convenienze diverse per le donne più o meno istruite e di conseguenza per le coppie/famiglie di cui fanno parte. Il disincentivo è tanto più forte quanto più basso è il reddito acquisibile tramite una occupazione (formale) e non favorisce l'eventuale occupazione, tanto più se vi sono anche resistenze culturali e/o carenze dei servizi.

4. Le politiche della cura: una inadeguatezza che rafforza disuguaglianze multiple

Nell'ambito delle politiche della cura occorre distinguere tra quelle dirette all'infanzia e quelle dirette alla non autosufficienza.

I servizi per l'infanzia

I congedi di maternità e genitoriali, di cui abbiamo già detto sopra, rientrano tra le politiche dirette all'infanzia, ma ovviamente non le esauriscono. Inoltre sono destinati solo alle madri e padri lavoratori. I servizi di cura ed educativi per l'infanzia, invece, in linea di principio dovrebbero essere destinati a tutti i bambini a prescindere dallo status occupazionale dei genitori. Ciò, tuttavia, in Italia è vero, e neppure del tutto, solo per la scuola dell'infanzia, che da tempo è un servizio quasi universale e a basso costo, anche se esistono differenze territoriali non solo in termini di qualità, ma anche di orari. Viceversa, gli asili nido sono tuttora un servizio razionato e a domanda individuale, nonostante l'istituzione, nel 2017, del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni in attuazione della legge sulla «Buona scuola» (13 luglio 2015, n. 107).

L'Italia, quindi, si colloca tra i paesi con i migliori livelli di copertura per quanto riguarda la scuola per l'infanzia. È invece tra i paesi con i più bassi livelli di copertura per quanto riguarda i nidi (figg. 3 e 4)³.

Occorre considerare che, a differenza dei trasferimenti monetari, ma anche della scuola per l'infanzia e poi della scuola pubblica, i servizi per la prima infanzia in Italia, oltre ad essere a domanda individuale richiedono la compartecipazione al costo da parte delle famiglie. Inoltre una loro quota crescente è di mercato, non pubblica né convenzionata. A essa si deve gran parte dell'aumento avvenuto nell'ultimo decennio. Al basso tasso di copertura, quindi, che lascia scoperto circa il 75% o dei bambini, a rette nei servizi pubblici e convenzionati che nelle famiglie in cui entrambi i genitori lavorano

³ È difficile trovare dati comparativi omogenei sui servizi per la primissima infanzia. Sia EUROSTAT sia OECD non distinguono tra servizi pubblici, privati ma cofinanziati dal pubblico, privati di mercato. E forniscono non tanto livelli di copertura quanto tassi di frequenza (cfr. Keck e Saraceno 2011). L'OECD fornisce dati sulla spesa pubblica statale in questo settore, che mostrano come l'Italia spenda lo 0,6% del PIL, al di sotto della media sia OECD sia UE, nel settore dell'educazione prescolare, di cui solo lo 0,1% per la fascia di età 0-3 (OECD 2019a). Ma gran parte della spesa pubblica per i nidi in Italia è sostenuta dai bilanci locali, il che, come vedremo più avanti, introduce una grande differenziazione tra regioni e tra comuni entro la stessa regione.

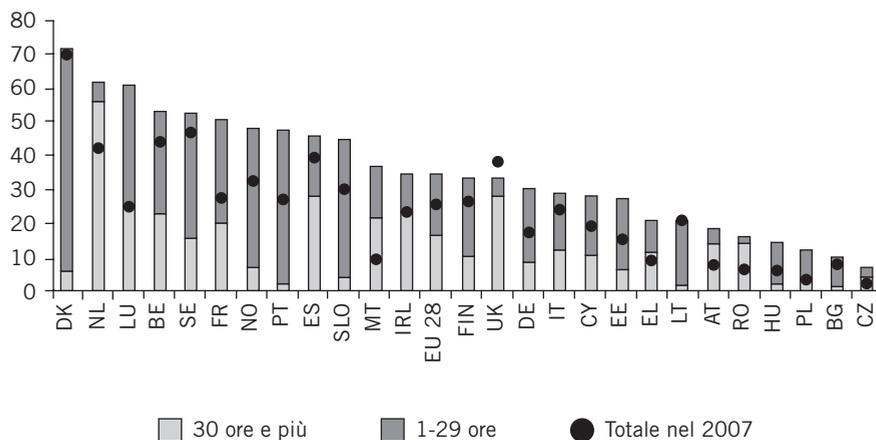


Fig. 3. Tasso di copertura da parte di servizi formali per i bambini 0-3. EU, Cambiamenti nel periodo 2007-2017.

Fonte: EUROSTAT online database.

raggiungono rapidamente il tetto più alto, si aggiunge un'offerta privata a prezzi non calmierati, che esclude di fatto i bambini delle famiglie più svantaggiate che non riescono ad entrare nei nidi pubblici o convenzionati, dove godrebbero di rette vantaggiose. In alcuni comuni questo rischio di esclusione è in parte corretto dalla disponibilità di voucher. Dal 2016, inoltre, è stato introdotto un bonus nido, pagato dall'INPS. Allargato ad una platea più vasta nel 2020, il suo importo – da 1.500 a 3.000 euro all'anno – è modulato in base all'ISEE. Non è cumulabile con la detrazione fiscale del costo della retta, fino a 613 euro annuali.

Nonostante queste correzioni a favore dei ceti meno abbienti, la scarsità dell'offerta di posti nido ed il fatto che essi sono presentati prioritariamente non come servizi per il benessere dei bambini a prescindere dalle condizioni familiari, ma come servizi di conciliazione per le madri lavoratrici o di sostegno alle famiglie in grave disagio anche dal punto di vista delle competenze genitoriali («famiglie multiproblematiche»), concorre a farne un servizio fruito prevalentemente da figli di famiglie in cui entrambi, o l'unico genitore presente sono occupati in modo regolare. Ne sono di fatto esclusi i bambini la cui mamma non è occupata, salvo che nel caso di famiglie multiproblematiche. Stante che l'occupazione femminile e materna in Italia è fortemente squilibrata a favore delle donne con più alto livello di istruzione, ciò significa che tra i frequentanti il nido sono sovra-rappresentati quelli appartenenti a famiglie di ceto medio, medio-alto. Ciò fa sì che in Italia il rischio di effetto contro-distributivo del nido rilevato anche in paesi con livelli di copertura più generosi (cfr. ad esempio Pavolini e Van Lancker, 2018) sia particolarmente alto.

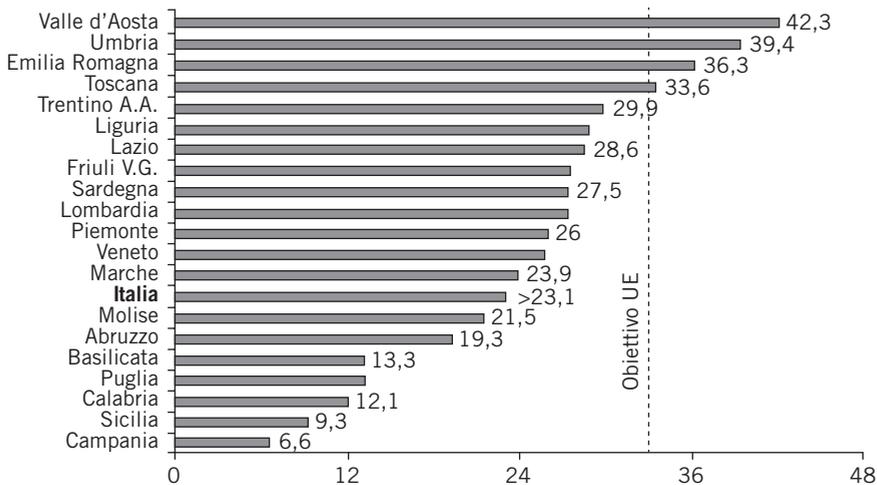


Fig. 4. Tassi di copertura della popolazione 0-3 tramite nidi e servizi integrativi. Italia.

Fonte: Openpolis (2019).

In un contesto che vede l'Italia ancora molto lontana dal, pur modesto, obiettivo della Strategia Europea per il 2020 del 33% di copertura, tenendo conto dell'intera gamma dell'offerta – pubblica (incluse le sezioni primavera), convenzionata, di mercato – si passa, infatti, dal 42% della Valle d'Aosta e il 39,2% della Toscana al 6,6% della Calabria (fig. 4), con solo quattro regioni che raggiungono l'obiettivo europeo (fig. 4): Valle d'Aosta, Umbria, Emilia Romagna e Toscana. Le regioni del nord, il Lazio e la Sardegna, offrono un posto ogni 4 bambini con meno di 3 anni. La Sardegna è l'unica regione del mezzogiorno a superare la media italiana del 24%. Le grandi regioni meridionali, che vedono i più alti tassi di povertà minorile, occupano gli ultimi posti della classifica: Puglia, Calabria, Sicilia, Campania. Le ultime due non arrivano neppure al 10% di copertura.

Tra il 2013 e il 2019 vi è stato un aumento di due punti percentuali e mezzo circa, quasi tutto dovuto all'aumento di posti nelle regioni a statuto speciale, cui ha fatto da contraltare una diminuzione nelle regioni in cui la copertura era già molto bassa, come la Sicilia (che ha visto una diminuzione dell'offerta sia pubblica sia privata), le Marche, l'Abruzzo, ma anche in Lombardia. Questa riduzione non può essere spiegata con la riduzione delle nascite, quindi del numero dei potenziali fruitori del servizio nido, stante che i livelli di copertura sono ben lontani da saturare la domanda potenziale. Piuttosto, problemi di costo e precarietà lavorativa, uniti ad una ancora debole legittimazione del nido come servizio educativo per i bambini e non come surrogato alle cure materne o di altro familiare, dovuta proprio alla sua scarsità, fanno sì che manchi una azione sistematica e collettiva che faccia pressione per la sua diffusione.

Va osservato che gran parte dell'offerta di servizi educativi per questa fascia di età riguarda il servizio nido e le sezioni primavera. I servizi integrativi (o meglio, di fatto, alternativi), normalmente a tempo molto più ridotto, ne costituiscono una quota minima, distribuita territorialmente, per altro, per lo più in modo direttamente proporzionale alla distribuzione dei nidi (Openpolis 2019).

Ovviamente, quanto più l'offerta è spostata sul privato, tanto più l'accesso diventa selettivo in base alle risorse economiche della famiglia e alla valutazione dei costi-opportunità della partecipazione della madre al mercato del lavoro, rafforzando l'idea che la decisione di far frequentare o meno il nido sia legata alla occupazione materna, e non anche, e indipendentemente, ai bisogni educativi dei bambini.

Mentre promuove solo parzialmente la conciliazione tra vita lavorativa e familiare, il basso livello di copertura dei servizi per la prima infanzia in Italia, la loro distribuzione territoriale pressoché inversa all'incidenza della povertà minorile e il fatto che siano prevalentemente utilizzati da bambini di famiglie del ceto medio-medio alto, ne compromette l'incisività anche nel contrasto alle disuguaglianze tra famiglie e bambini. In particolare è particolarmente preoccupante alla luce di quanto sappiamo sia sugli effetti negativi di medio e lungo periodo sulla salute e lo sviluppo delle capacità del nascere e crescere in povertà (si veda ad esempio OECD 2018), sia sull'impatto, viceversa, positivo, delle esperienze educative precoci (ad esempio, Heckman 2006).

Analizzando i risultati del test internazionale Pisa sulle competenze nella comprensione dei testi e nel ragionamento logico-matematico dei quindicenni, uno studio OECD (2018) ha trovato che ci sono 84 punti di differenza – pari a più di tre anni di scuola – nelle competenze logico-matematiche di chi appartiene a famiglie del quartile socio-economico più basso rispetto ai coetanei del quartile più alto. Risultati simili, per quanto riguarda l'Italia, sono emersi anche dalle ultime prove Invalsi. Lo studio OECD ha trovato tuttavia anche che questo gap medio nasconde grandi differenze tra paesi anche a parità di incidenza della povertà e di livello medio nei punteggi. Ciò suggerisce che le politiche educative, nella primissima infanzia e successivamente, hanno un ruolo importante nel correggere gli effetti di essere poveri sullo sviluppo delle capacità. Tra queste sembra avere un ruolo importante, stante la crucialità dei primissimi anni di vita, la frequenza e la qualità dei servizi per l'infanzia (Bingley e Westergård-Nielsen 2012; Dumas e Lefranc 2012). La diversa presenza di questi servizi nei vari paesi, la loro accessibilità, l'omogeneità o meno della loro qualità a livello territoriale e infra-territoriale, così come le politiche educative in generale, possono quindi contribuire a spiegare la diversa intensità dell'impatto di condizioni socio-economiche svantaggiate sullo sviluppo dei bambini. Per quanto riguarda specificamente l'Italia, uno studio di Save the children (2015) di qualche anno fa sulla base dei dati Pisa aveva

trovato che aver frequentato almeno un anno di nido, a parità di condizioni familiari economicamente svantaggiate, aveva un impatto positivo sulle competenze cognitive anche a diversi anni di distanza. A conclusioni simili è giunto uno studio di Brilli, Del Boca e Pronzato (2016). Una più recente ricerca fatta su bambini di quattro anni con uno strumento messo a punto sempre dall'OECD ha rilevato come, a parità di condizioni familiari, la frequenza al nido ha un impatto positivo sullo sviluppo cognitivo e relazionale dei bambini (Save the Children 2019). La fortissima carenza di questi servizi proprio nelle regioni – quelle meridionali – ove più alta è l'incidenza della povertà minorile, perciò, rappresenta un cruciale fattore di rafforzamento delle disuguaglianze nelle chances di sviluppo e di vita nelle generazioni più giovani. Ciò vale ancora di più per i bambini figli di migranti in condizione economica modesta o povera, che, oltre a condividere con i coetanei italiani poveri la carenza di risorse familiari necessarie per il pieno sviluppo delle proprie capacità, possono avere anche difficoltà di tipo linguistico e culturale specifiche se i loro genitori sono primo migranti. Ricordo a questo proposito che il 31% delle famiglie straniere con minori si trova in povertà assoluta, a fronte del 7,7% delle famiglie con minori italiane (ISTAT 2019a).

La carenza di servizi per la prima infanzia e la loro distribuzione squilibrata a livello territoriale, quindi, concorre alla formazione o rafforzamento delle disuguaglianze a più livelli: tra bambini in diversa condizione socio-economica, tra madri occupate a seconda che abbiano o meno accesso ad un servizio a costi contenuti e di buona qualità, tra madri occupate e casalinghe – nella misura in cui si ritiene che queste ultime non abbiano diritto a ricevere sostegno nella loro azione educativa e necessità di cura, a meno di non rientrare in qualche categoria particolarmente problematica – tra bambini (e genitori) che vivono in diverse aree del paese, oltre che tra uomini e donne, padri e madri. Nonostante i padri più giovani siano oggi più presenti sulla scena della cura dei bambini piccoli, questa non costituisce un vincolo alla loro partecipazione al mercato del lavoro, ciò che invece continua ad avvenire per le madri, anche nelle coppie più giovani, in tutte le ripartizioni territoriali e per tutti i livelli istruzione, anche se in misura maggiore nel Mezzogiorno e tra le madri a bassa istruzione (ISTAT 2019b).

Politiche di cura per la non autosufficienza

Mentre le politiche della cura nei confronti dei più piccoli hanno sia carenze (oltre che difformità territoriali) di copertura e di finanziamento, le cose sono parzialmente diverse nel settore della non autosufficienza, ove il livello di copertura è superiore alla media Europea ed anche il livello della spesa è di poco inferiore a quello di Francia, Belgio e Finlandia (anche se lontano da quello di Svezia e Olanda) e superiore a quello di Austria e Germania (Euro-

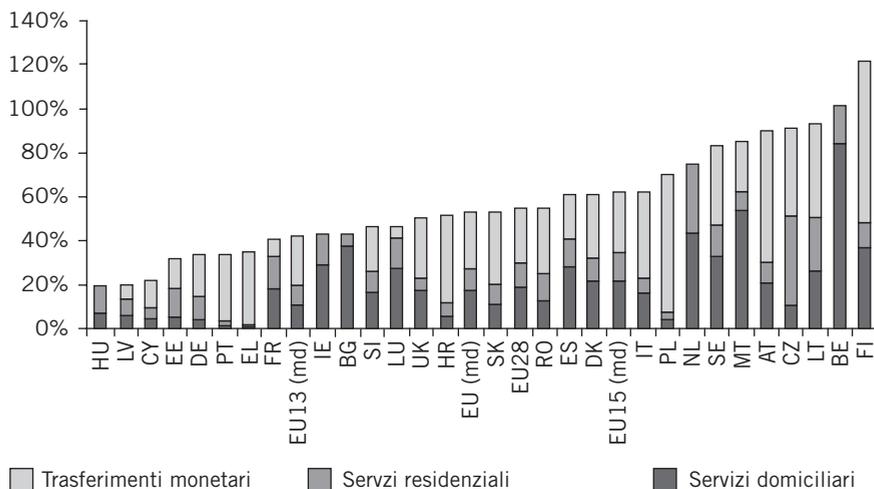


Fig. 5. Tassi di copertura di long term care per paese in % della popolazione non autosufficiente. Attorno al 2015.

Fonte: European Commission (2016).

pean Commission 2015; Ranci *et al.* 2019). Gli aspetti problematici, anche dal punto di vista della disuguaglianza, sono altri. In primo luogo, come mostra la figura 5, relativa al tasso di copertura di *long term care* e al modo in cui questa si realizza, in Italia vi è una schiacciante prevalenza di trasferimenti monetari rispetto ai servizi. La quota di spesa maggiore va all'indennità di accompagnamento, mentre i servizi sono residuali. In questa quota, per altro, non è incluso quanto si spende per le pensioni di invalidità civile che, a differenza dell'indennità di accompagnamento, con cui possono essere cumulate, sono erogate solo a determinate condizioni di reddito.

Il privilegiamento dello strumento dell'indennità comporta di fatto una assenza di consulenza, monitoraggio e controllo non solo sull'uso dell'assegno, ma sulla appropriatezza delle cure date e ricevute. Non si tratta solo del rischio che l'importo dell'assegno venga utilizzato per altri scopi dai familiari quando il beneficiario non è in grado di mantenerne il controllo. Anche quando un (di solito una) familiare si fa carico di provvedere alla cura necessaria, non sempre è in grado di farlo nel modo più appropriato. Questo rischio è tanto più alto quanto più il reddito della persona non autosufficiente e di chi si occupa di lui/lei sono molto modesti, perciò l'indennità di accompagnamento viene considerata alla stregua di una pura integrazione di reddito, non legata specificamente ai bisogni derivanti dalla non autosufficienza⁴. Ma è anche un

⁴ Questo comportamento non è tipico dell'Italia, ma è presente in tutti i paesi in cui esistono misure simili, cioè erogazioni monetarie senza vincoli sul loro uso. È, ad esempio,

rischio legato alla mancanza di informazioni adeguate rispetto a questi bisogni e a ciò che si può ed è necessario fare, al di là dell'accudimento semplice. Lo stesso vale anche nel caso in cui l'indennità venga utilizzata per coprire parte del costo di un, più spesso una, badante, nella misura in cui anche questa non ha sempre particolari competenze. Va aggiunto che se è vero che la combinazione di indennità di accompagnamento e disponibilità di lavoro straniero a basso costo ha favorito la diffusione del modello di *long term care* definito, appunto, *migrant in the family* (Bettio, Simonazzi e Villa 2006), da un lato questa modalità non garantisce, come si dice, appropriatezza della cura, dall'altro, senza l'integrazione di risorse finanziarie private, nel migliore dei casi consente solo una copertura molto parziale del bisogno/tempo di cura. Per questi motivi, scaricando la responsabilità di cura sulla famiglia della persona non autosufficiente, lo strumento dell'indennità senza vincoli, lungi dall'essere uno strumento a favore della libera scelta, rischia di diventare un vincolo fortissimo. Ciò vale soprattutto per i ceti economicamente più modesti, ove l'unica opzione disponibile è quella di fronteggiare «in famiglia» il bisogno di cura, in cambio o meno della condivisione, in qualche forma, dell'indennità di accompagnamento. Ciò spiega come mai l'Italia sia tra i paesi UE con la più alta percentuale di caregiver famigliari nella popolazione in età lavorativa (fig. 6). Si tratta nella maggioranza donne – mogli, madri, figlie, nuore.

Se astrattamente si può sostenere che servizi e famiglia sono equivalenti funzionali rispetto alla fornitura della cura (Rostgaard 2002), nella misura in cui sono due modi alternativi di fornirla, non lo sono quindi affatto né dal punto di vista della appropriatezza, né da quello del riconoscimento di chi fornisce cura sul piano economico e pensionistico, del diritto al tempo per sé e così via (Saraceno 2010). Questi diritti sono in parte riconosciuti, in Italia, solo ai caregiver che sono anche lavoratori/lavoratrici, sotto forma di giorni di permesso remunerato, di congedo di cura, di anticipo pensionistico (opzione donna e APE sociale). In questo l'Italia ha in parte anticipato la direttiva Europea sui congedi del 2018, anche se l'opzione donna è non solo limitata, appunto, alle donne, disincentivando gli uomini dal farsi carico del lavoro di cura, ma è anche relativamente costosa per chi ne fruisce. Non vi è, invece nessun riconoscimento, né qualche forma di sostegno, per i, o meglio le caregiver che sono fuori dal mercato del lavoro e che possono trovarsi nella situazione di dipendere dal reddito, inclusa l'indennità di accompagnamento, del familiare che accudiscono, salvo rimanere prive di ogni fonte di

emerso anche in una ricerca sui caregiver famigliari in Germania, ove esiste l'opzione tra ricevere una indennità o invece servizi (Saraceno e Keck 2010). La scelta di ricevere l'indennità invece dei servizi era più frequente nelle famiglie, e tra i caregiver, a più basso reddito, laddove nelle famiglie più benestanti, anche quando si sceglieva l'indennità, questa veniva utilizzata per pagare qualcuno ad un costo più basso di quello dei servizi formali.

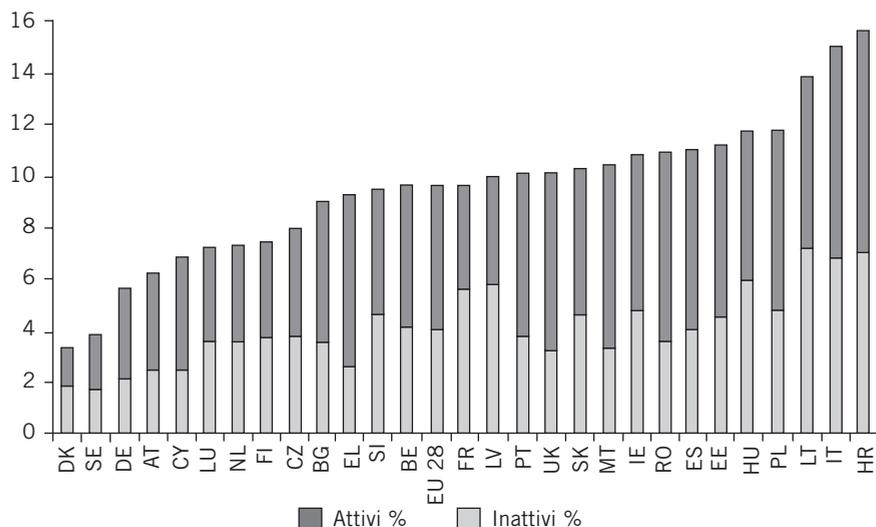


Fig. 6. Percentuale di caregiver famigliari nella popolazione in età attiva. EU28.

Fonte: Eurofound (2015).

reddito quando questo/a muore. La proposta di legge sui caregiver famigliari attualmente in discussione dovrebbe avere l'obiettivo di rispondere in parte a queste criticità. Ma essa è contestata vivacemente per la sua inadeguatezza proprio dalle associazioni che li rappresentano.

Infine, l'indennità di accompagnamento non è graduata in base al grado e al tipo di disabilità, come avviene in altri paesi (ad esempio Germania, Francia, Spagna⁵). Allo stesso tempo non viene utilizzata una forma standardizzata di valutazione. Perciò la soglia del 100% di disabilità che fa scattare il diritto a ricevere l'assegno di accompagnamento può essere identificata in modo difforme da una commissione medica all'altra, anche al netto di comportamenti al limite, o al di fuori, della legalità vuoi dei beneficiari vuoi della commissione medica. Queste due caratteristiche causano disuguaglianze tra disabili sia a seconda della patologia (un cieco totale ha una autonomia molto maggiore di un tetraplegico e questo richiede un tipo e tempo di accudimento diverso da un malato psichico, o con l'Alzheimer, ma tutti ricevono il medesimo importo), sia a seconda della commissione medica territoriale di riferimento. A queste si aggiungono le «consuete» disuguaglianze territoriali, a parità di ogni altra condizione, nella misura in cui, in assenza di un livello minimo di servizi

⁵ Questi paesi sono accumulati dall'aver una graduatoria di disabilità formalizzata, ma sono diversi nel modo in cui erogano le prestazioni. In Germania l'opzione tra i servizi e l'indennità è lasciata alla libera scelta. In Francia il voucher di cura deve essere utilizzato per acquistare servizi, un modello verso cui si sta muovendo anche la Spagna.

garantito in modo uniforme in tutto il paese, la disponibilità e capacità delle regioni e comuni di fornire servizi e/o assegni di cura, ed i criteri di accesso differiscono notevolmente.

Lo strumento dell'indennità di accompagnamento invece dei servizi, in conclusione, rischia di rafforzare, o comunque cristallizzare, sia le disuguaglianze socio-economiche sia quelle di genere, sia riguardo l'appropriatezza della cura sia riguardo i gradi libertà circa da chi riceverla e se fornirla in modo sistematico.

5. Riformare le politiche per le famiglie in direzione dell'uguaglianza: un puzzle complesso

Dalla analisi sviluppata nei paragrafi precedenti emerge che le politiche per le famiglie in Italia pongono problemi di disuguaglianza per diversi motivi: perché la loro scarsità (nel caso dei servizi per la prima infanzia e per la non autosufficienza) produce asimmetrie tra chi può e chi non può soddisfare determinati bisogni a livello sia socio-economico sia territoriale; perché il loro impianto categoriale (nel caso degli assegni al nucleo familiare) esclude alcuni a parità di condizioni familiari ed economiche; perché il loro disegno (nel caso delle detrazioni fiscali) esclude i più poveri; perché (nel caso dei congedi genitoriali, ma anche implicitamente nell'assegno di accompagnamento, oltre che nella generale scarsità di politiche di conciliazione) continuano a basarsi su esplicite o implicite aspettative circa la divisione di genere nelle responsabilità di cura.

Nella prospettiva dell'uguaglianza sono, quindi, questi gli elementi che andrebbero modificati da una eventuale riforma, essendo tuttavia consapevoli che si toccano non solo diritti acquisiti su cui si basano strategie individuali e familiari, ma equilibri complessi.

Non è qui il caso di stilare lunghi elenchi di cose ragionevoli e auspicabili, ma entro cui occorre definire una graduatoria di priorità in base sia al carattere di urgenza che rivestono, sia al grado di consenso che sembra possibile.

La razionalizzazione dei trasferimenti per i figli (assegno al nucleo familiare, assegno per il terzo figlio, voucher bebè, detrazioni fiscali) in direzione di un trasferimento unico in forma diretta sembra una di queste. Nel momento in cui scriviamo sembra questa la direzione in cui si muove sia la proposta di legge Del Rio ed altri (C.687), sia il Family Act cui sta lavorando la Ministra della famiglia. Rimangono tuttavia aperte questioni non marginali. La prima è di tipo concettuale: assegno universalistico a prescindere dal reddito familiare o graduato in base al reddito e esigibile solo fino ad una certa soglia? Nel caso dell'assegno universalistico si eliminerebbero i rischi

di disincentivazione all'aumento della intensità lavorativa della famiglia. Ma si farebbero «parti uguali tra diseguali», riducendo di fatto l'ammontare disponibile per assegni sostanziosi ai più poveri. Questo rischio potrebbe essere evitato con un assegno di valore decrescente all'aumentare del reddito familiare, ma con gli effetti di disincentivo sopra segnalati, particolarmente là dove l'assegno sarebbe più alto e le opportunità di mercato più basse. In assenza di altri sostegni per le famiglie a basso reddito e all'occupazione delle donne a bassa qualifica e con pesanti carichi famigliari, la prima soluzione si presenterebbe come una perdita secca per i più poveri e le donne con pesanti carichi famigliari, la seconda come un compromesso ragionevole che tuttavia cristallizza i ruoli di genere nei ceti più modesti e più vulnerabili alla povertà.

L'estensione dell'offerta di servizi educativi per la prima infanzia è un secondo tema che riveste caratteri di urgenza e su cui a parole esiste un consenso diffuso. Rientra fra gli obiettivi del futuro *family act* promesso dalla Ministra per la famiglia. Consentirebbe di prendere non due, ma tre piccioni con una fava: *a*) allargare le pari opportunità tra bambini nello sviluppo delle capacità; *b*) favorire la conciliazione di responsabilità famigliari e lavorative per i genitori di bambini piccoli (in particolare alle madri); *c*) aumentare la domanda di lavoro, specie femminile, favorendo quindi l'aumento dell'occupazione e con essa anche della base fiscale. Ciò, a sua volta, compenserebbe in parte l'aumento di spesa.

Più controversa, anche se a mio parere altrettanto urgente, è la riforma dell'indennità di accompagnamento in direzione di una sua almeno parziale sostituzione sotto forma di servizi. Se ne discute da anni (per una rassegna delle proposte si veda Pesaresi 2018, e il punto di wellforum.it sull'argomento), ma è difficile trovare un consenso, non solo tra le varie parti politiche, ma anche tra gli stessi soggetti coinvolti. I progetti di riforma, incluso quello avanzato dall'INPS sotto la presidenza Boeri sulla base dell'esperienza Home Care⁶, in generale prevedono di trasformare l'indennità di accompagnamento ispirandosi grosso modo al modello tedesco, mantenendo l'opzione assegno senza condizioni di utilizzo, ma accostandogli l'alternativa dei servizi, di maggior valore, e introducendo sia una graduazione in base al livello di disabilità, sia strumenti di accertamento standardizzati. Molti beneficiari, e soprattutto molti *caregiver* famigliari, fanno tuttavia resistenza, non ai servizi, ma al porli in alternativa al trasferimento monetario, sia perché sono consapevoli che i

⁶ Home Care è un programma finanziato con i contributi dei lavoratori del settore pubblico e destinato a loro e ai loro famigliari in caso di non autosufficienza. Negli ultimi anni è stato riformato in modo sperimentale, da un lato offrendo una alternativa tra un sussidio monetario (che integra l'indennità di accompagnamento) e l'erogazione di servizi, dall'altro vincolando il sussidio ad un utilizzo per assumere regolarmente un caregiver. Su questa sperimentazione si veda Ranci e Arlotti (2019).

servizi non potranno mai coprire la totalità del bisogno di cura, sia perché ritengono l'assegno una integrazione di reddito indispensabile non solo per il beneficiario, ma, nelle condizioni economiche più modeste, anche per la *caregiver*⁷. Per modificare questi orientamenti occorre lavorare sia sul versante del rafforzamento dei servizi, sia su quello della condivisione di criteri di appropriatezza delle cure, oltre che sull'emersione del nero. Esperienze locali dell'assegno di cura destinato all'acquisto di servizi (inclusi quelli di una/un assistente familiare) iscritti ad un registro, unite a corsi di formazione per assistenti familiari vanno in parte in questa direzione. In ogni caso, le politiche in questo campo dovrebbero affrontare anche i bisogni delle *caregiver* familiari, che rimangono persone centrali anche in presenza di servizi: del loro diritto non solo a congedi di cura, nel caso siano occupate, ma anche al riposo, ad una vita per sé, ad avere sostegno psicologico e così via ed anche a vedersi riconosciuti contributi figurativi a fini pensionistici⁸.

Tra le riforme urgenti vi è anche il riequilibrio dei compiti di cura tra padri e madri, vuoi attraverso un miglioramento della indennità del congedo genitoriale, in modo da togliere l'effetto di disincentivo di una bassa o nulla indennizzazione, vuoi attraverso un allungamento sostanzioso del congedo di paternità obbligatorio. Quest'ultima è la direzione in cui va la proposta Puglisi di utilizzare i fondi europei per portarlo ad un mese. Le iniziative nel campo dei congedi, per le madri e per i padri, tuttavia, dovrebbero anche affrontare la questione di quelle lavoratrici e lavoratori autonomi o precari che difficilmente maturano il diritto ad una indennità di qualsiasi genere e che costituiscono una quota crescente di potenziali genitori nella situazione attuale del mercato del lavoro.

Riferimenti bibliografici

- Arlotti, M., A. Parma e C. Ranci (2018), *Riformare è possibile? Proposte e discussioni intorno all'indennità di accompagnamento*, in «Politiche sociali», 1, V, pp. 109-114.
- Bahle, T. (2008), *Family Policy Patterns in the Enlarged EU*, in J. Alber, T. Fahey e C. Saraceno (a cura di), *Handbook of Quality of Life in the Enlarged European Union*, London-New York, Routledge, pp. 100-126.

⁷ La ricerca sul programma Home Care dell'INPS, in cui, accanto all'indennità di accompagnamento, viene offerta una integrazione vuoi sotto forma monetaria vuoi sotto forma di servizi ha mostrato il forte favore nei confronti della prima anziché dei secondi (Ranci e Arlotti, 2019; si veda anche Arlotti, Parma e Ranci 2018).

⁸ Una interessante riflessione sui rischi di un sostegno ai caregiver familiari che non preveda anche la loro parziale sostituzione con servizi è stata svolta da Motta (2018), in relazione ai commi 254 e 255 dell'articolo 1 della legge 205/2017 che ha istituito un primo «Fondo per il sostegno del ruolo di cura e di assistenza del caregiver familiare», per altro rimasto tuttora lettera morta perché mancano i decreti attuativi.

- Bettio F., A. Simonazzi e P. Villa (2006), *Change in Care Regimes and Female Migration. The «Care Drain» in the Mediterranean*, in «Journal of European Social Policy», 16, 3, pp. 271-285.
- Bingley P. e N. Westergård-Nielsen (2012), *Intergenerational Transmission and Day Care*, in J. Ermisch, M. Jäntti e T.M. Smeeding (a cura di), *From Parents to Children*, New York, Russel Sage Foundation, pp. 190-204 e 164-189.
- Bourguignon, F., F.H.G. Ferreira e P.G. Leite (2003), *Conditional Cash Transfers, Schooling, and Child Labor: Microsimulating Brazil's Bolsa Escola Program*, in «World Bank Economic Review», 17, 2, pp. 229-254.
- Bradshaw, J. (2018), *Family Benefit Systems*, in G.B. Eydal e T. Rostgaard (a cura di), *Handbook of Family Policy*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 84-95.
- Brilli Y., D. Del Boca e C. Pronzato (2016), *Does Child Care Availability Play a Role in Maternal Employment and Children's Development? Evidence from Italy*, in «Review of Economics of the Household», 14, 1, pp. 27-51.
- Daly, M. (2018), *Policies on Family Support and Parenting Support in a Global Perspective*, in G.B. Eydal e T. Rostgaard (a cura di), *Handbook of Family Policy*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 351-362.
- Dumas, C. e A. Lefranc (2012), *Early Schooling and Later Outcomes*, in J. Ermisch, M. Jäntti e T.M. Smeeding (a cura di), *From Parents to Children*, New York, Russel Sage Foundation, pp. 164-189.
- Eurofound (2015), *Working and Caring. Reconciliation Measures in Times of Demographic Change*, Luxembourg, Publication Office of the European Union.
- European Commission (2015), *The 2015 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2013-2060)*, European Economy 3/2015.
- European Commission (2016), *Joint Report on Health Care and Long-Term Care Systems and Fiscal Sustainability*, prepared by the Commission Services (Directorate-General for Economic and Financial Affairs), and the Economic Policy Committee (Ageing Working Group), Brussels, European Commission, vol. 1.
- Ferragina, E. e M. Seeleib-Kaiser (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.
- Ferrera, M. (2010), *The South European Countries*, in F.G. Castles, S. Liebfried, J. Lewis, H. Obinger e C. Pierson (a cura di), *The Oxford Handbook on the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, pp. 653-65.
- Gauthier, A.H. (1996), *The State and the Family: A Comparative Analysis of Family Policies in Industrial Countries*, Oxford, Clarendon Press.
- Heckman, J. (2006), *Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children*, in «Science», 3012, 30 June, pp. 1900-1902.
- ISTAT (2019a), *Le statistiche dell'ISTAT sulla povertà. Anno 2018*, Statistiche Report, 18 giugno, Roma.
- ISTAT (2019b), *Famiglie e mercato del lavoro. Anno 2018*, Statistiche Report, 6 giugno, Roma.
- 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 (a cura di), *Family Life and Family Policies in Europe. Vol. 2: Problems and Issues in Comparative Perspective*, Oxford, Clarendon Press, pp. 419-477.
- Keck, W. e C. Saraceno (2011), *Comparative Childcare Statistics in Europe*, Multilinks Insights, 1, November.

- Motta, M. (2018), *Una legge per i caregiver familiari. Possibili rischi e attenzioni*, <https://welforum.it/leggi-per-i-contributi-ai-caregiver-possibili-rischi-ed-attenzioni/>.
- Nieuwenhuis R., A. Need e H. van del Kolk (2019), *Family Policy as An Institutional Context of Economic Inequality*, in «Acta sociologica», 62, 1, pp. 64-80.
- OECD (2018), *Equity in Education. Bringing down Barriers to Social Mobility*, Pisa, OECD Publishing.
- OECD (2019a) *Family Data Base*, http://www.oecd.org/els/soc/PF3_1_Public_spending_on_childcare_and_early_education.pdf (last updated 02.04.2019).
- OECD (2019b), *Family Data Base*, http://www.oecd.org/els/soc/PF1_1_Public_spending_on_family_benefits.pdf (last updated 25.03.2019).
- Openpolis (2019), *La condizione dei minori in Italia*, <https://www.openpolis.it/esercizi/la-condizione-dei-minori-in-italia/>.
- Pavolini E. e W. Van Lancker (2018), *The Matthew Effect in Childcare Use: A Matter of Policies or Preferences ?*, in «Journal of European Public Policy», 25, 6, pp. 878-893.
- Pesaresi, F. (2018), *20 anni di proposte per la non autosufficienza*, <https://welforum.it/20-anni-di-proposte-per-la-non-autosufficienza/>.
- Ranci, C. e M. Arlotti (2019), *Resistance to Change. The Problem of High Non Take Up in Implementing Policy Innovations in the Italian Long Term Care System*, in «Policy and Society», 4, 38, pp. 572-588.
- Ranci, C., A. Österle, M. Arlotti e A. Parma (2019), *Coverage Versus Generosity: Comparing Eligibility and Need Assessment in Six Cash-for-Care Programmes*, in «Social Policy & Administration», 1, pp. 1-16.
- Rhodes, M. (1996), *Southern European Welfare States: Identity, Problems and Prospects for Reform*, in «South European Society and Politics», 1, 3, pp. 1-22.
- Rostgaard, T. (2002), *Caring for Children and Older People in Europe – A Comparison of European Policies and Practice*, in «Policy Studies», 23, 1, pp. 51-68.
- Saraceno, C. e W. Keck (2010), *Caring for a Parent while Working for Pay in the German Welfare Regime*, in «International Journal of Ageing and Later Life», 5, 1, pp. 107-138.
- Saraceno, C. (2010), *Social Inequalities in Facing Old-Age Dependency: A Bi-Generational Perspective*, in «Journal of European Social Policy», 20, 1, pp. 32-44.
- Saraceno, C., A. Leira e J. Lewis (2012), *Introduction. Families and States*, in C. Saraceno, J. Lewis e A. Leira (a cura di), *Families and Family Policies*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Save the Children (2015), *Illuminiamo il futuro*, Roma, Save the Children.
- Save the Children (2019), *Il miglior inizio. Disuguaglianze e opportunità nei primi anni di vita*, Roma, Save the Children.
- Thevenon O. (2018), *Leave Policies for Parents in a Cross-National Perspective: Various Paths along the same Course?*, in G.B. Eydal e T. Rostgaard (a cura di), *Handbook of Family Policy*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 124-138.
- UNICEF (2008), *The Child Care Transition. Report Card 8. Florence*, UNICEF Innocenti Research Centre.

