

CAPITOLO TERZO

Le politiche di conciliazione e di sostegno alla genitorialità in Italia

3.1 Introduzione

Per politiche familiari si intendono gli interventi che lo stato attua nei confronti e a sostegno delle famiglie. Per i temi di questo lavoro che considera più in particolare le famiglie con figli (piccoli), si tratta di politiche che assicurano – dovrebbero – «alle famiglie e alle persone, indipendentemente dalle loro condizioni economiche e sociali, la possibilità di progettare, generare, crescere figli che abbiano adeguata cura e prospettive per il futuro, senza eccessivi oneri sull'esistenza e le prospettive di vita dei genitori stessi e di altri familiari coinvolti nella cura» (Ranci Ortigosa et al. 2007).

Tra queste politiche pubbliche ce ne sono alcune indirizzate direttamente ad incidere sulle condizioni delle famiglie con figli (politiche esplicite o dirette); ci sono poi politiche i cui effetti si ripercuotono espressamente su di esse o sui figli (implicite o indirette). Tra le politiche dirette ci sono i servizi di cura, assistenza, educazione all'infanzia (in generale tutte le risorse e interventi di *care*), i congedi di maternità e parentali, i sostegni economici e i benefici fiscali, l'accompagnamento e la consulenza ai percorsi di vita familiare; tra quelle indirette, ad esempio, quelle che mirano all'in-

cremento dell'occupazione femminile, ma anche le politiche formative.

Le politiche a sostegno della famiglia possono mirare, più o meno direttamente, a sostenere il tasso di fertilità della popolazione (che, come è stato osservato nel capitolo 1, ha importanti ripercussioni sia economiche che sulla coesione sociale, sulla crescita economica, sulla produttività, sulla pressione della spesa pensionistica, sulla composizione della spesa sociale, ecc.). Le politiche pubbliche, e in particolare quelle sociali, possono cioè condizionare, assecondare o contrastare, i desideri riproduttivi delle coppie, rendendo per esempio meno faticoso allevare un figlio e conciliare la sua presenza con la propria attività lavorativa. Gli interventi di policy intervengono nella definizione delle condizioni del contesto: facilità di accesso alla prestazione sociale e alla cura, efficacia dell'intervento, livello e qualità dell'offerta e in particolare dei servizi, ma anche definizione delle attese/aspettative e dei doveri e diritti dei genitori.

I «risultati» di una politica, sociale e familiare in questo caso, dipendono sicuramente da almeno tre elementi. Il primo, scontato, la congruità delle risorse (ovvero la coerenza tra ammontare della spesa e obiettivi). Il secondo è la solidità intesa come continuità dell'impostazione di policy generale e degli interventi più sostanziali o interventi-perno (che va ben oltre la durata di un governo; che si basa su valutazioni di lungo respiro, non ideologiche; e che sortisce i suoi risultati nel momento in cui si sedimenta). I risultati di una politica dipendono in terzo luogo dallo «oggetto di valore» che queste individuano e dalla chiarezza con cui questo è definito. I fattori che intervengono nelle configurazioni di policy, quindi anche nella scelta dell'oggetto di valore, sono da una parte i principi normativi dall'altra le visioni istituzionali (ovvero le «posizioni alternative circa l'idoneità delle principali istituzioni sociali a raggiungere gli obiettivi desiderati»). Le politiche sociali (Granaglia 2001) sono infatti «configurazioni di eguaglianza di risorse» che derivano da combinazioni alternative di principi normativi e visioni istituzionali differenti.

Come è noto, come anche dimostrano gli indicatori analizzati nei ca-

pitoli precedenti, e come vedremo in parte più avanti in questo capitolo, in Italia i risultati delle politiche a sostegno delle famiglie sono negativi. Non si può parlare di congruità della spesa, chiarezza e determinazione degli obiettivi, visione del futuro.

Le politiche familiari non hanno estensione e confini universalmente definiti, i confini sono condizionati dai principi normativi e dalle visioni istituzionali di cui si è appena detto, e seguono il profilo della definizione di famiglia dei singoli Stati e delle responsabilità attribuite allo Stato (processo di istituzionalizzazione), poiché si tratta di inquadrare alcuni aspetti della vita privata e, dall'altra parte, dare valore pubblico a scelte che nascono come private (Martin 2005).

Ci soffermeremo ampiamente su questi aspetti nel quarto capitolo. Tuttavia per dimensionare e collocare più correttamente l'impostazione italiana di policy, è utile da un lato riprendendo alcune riflessioni proposte nei capitoli precedenti (e con le quali ormai dovrebbe esserci una certa dimestichezza), dall'altra anticipare qualche elemento che più avanti verrà approfondito.

Naldini (2002) propone una tipologizzazione di modelli familiari, che considera gli aspetti normativo, istituzionale, culturale, quindi sia le prescrizioni contenute – esplicitamente e no – nelle politiche sociali che anche la prospettiva di genere e intergenerazionale. Individua tre configurazioni familiari¹: quella classica del *male breadwinner* a cui corrispondono sul piano istituzionale obblighi e responsabilità attribuiti ai membri della famiglia nucleare (unità coniugale); in contesti di questo tipo i servizi per la prima infanzia sono normalmente poco sviluppati (il lavoro di cura è affidato alla donna). La famiglia *dual earner*, tipica di contesti nazionali che prevedono il riconoscimento di diritti sociali individuali, di cui sono titolari gli stessi figli minori, e ampie e articolate misure di conciliazione (tendenzialmente *gender neutral*). Un terzo modello è quello delle «solidarietà familiari e parentali» che si basa sull'assunto dell'esistenza di forti relazioni inter-

¹ L'autrice definisce quattro parametri di classificazione che individuano altrettante sulla base delle quali vengono quindi identificate le configurazioni familiari.

generazionali e di parentela lungo l'intero ciclo di vita; la relazione tra i sessi è uguale a quella del modello *male breadwinner*, ma la famiglia è più ampia e come più ampie sono le responsabilità che si estendono nei confronti della parentela. È elevato il livello delle aspettative istituzionali di solidarietà familiare/parentale in corrispondenza di una mancanza di alcune politiche sociali universali di contrasto della povertà, come di uno schema nazionale di sostegno al reddito, e di uno scarso sviluppo di servizi pubblici, soprattutto rivolti a bambini e anziani. Le politiche sociali si presentano più spesso in forma implicita (dando quindi per scontato il ruolo familiare)².

La famiglia italiana corrisponde a quest'ultima tipologia e, come si vedrà più in dettaglio nel capitolo 4, è integrata in un modello di welfare mediterraneo per il ruolo essenziale che essa può svolgere proprio grazie a queste sue caratteristiche (Esping-Andersen 1990, Ferrera 1993). L'ormai famigerato familismo italiano non discende, infatti, dall'ammontare delle risorse pubbliche destinate alla famiglia, bensì proprio al ruolo di supplenza che questa, anche grazie alla sua «impostazione»³, svolge garantendo la cura necessaria ai suoi componenti. Le politiche familiari sono pertanto «il risultato di un'assenza» (Saraceno 1998), e l'impronta familista identifica il soggetto su cui ricade la responsabilità – implicita – della cura. Gli interventi verso la famiglia sono quindi scarsi e insufficienti, complessivamente incoerenti, diseguali per categoria lavorativa e rapporto di lavoro, per area territoriale (nord-sud, città-provincia), e in alcuni casi variano in virtù del tipo di legame che unisce la coppia, più che rispetto alla presenza di minori/figli e, d'altronde, il modello preferenziale di riferimento delle politiche continua ad essere quello della famiglia di tipo tradizionale per legami, composizione, preferenze, condizione lavorativa dei partner, ecc.

Uno degli effetti maggiormente inquietanti di questa situazione è il tasso di povertà delle famiglie con minori che è il più alto in Europa,

² Per un approfondimento si rimanda al capitolo 4 e al paragrafo 4.2.3 in particolare.

³ Anche se appare chiaro che di questa impostazione è rimasta più la gabbia che la sostanza.

crebbe al crescere del numero di figli, nelle situazioni in cui vi sia un unico percettore di reddito (specie nei casi in cui la madre sia molto giovane) e in caso di genitore solo. Il sistema di trasferimenti italiano risulta infatti il meno efficace nel ridurre la povertà tra i minori (Kammerman 2003a) inoltre in Italia non esiste una tutela universale né un programma universale di sostegno al reddito (Saraceno 2000).

Numerosi studi hanno messo in luce come i paesi che hanno avuto la miglior performance nel ridurre i livelli di povertà tra i minori siano quelli scandinavi che nel corso degli anni 90 hanno puntato su:

- politiche di piena occupazione, in particolare finalizzate a incrementare l'occupazione femminile;
- generose e universali politiche sociali (che hanno il merito anche di aver creato un ampio sostegno politico);
- diritti sociali basati sulla cittadinanza e non sullo status occupazionale;
- un forte investimento in servizi di cura per l'infanzia per facilitare l'occupazione femminile;
- una forte enfasi su una migliore redistribuzione della ricchezza;
- un forte accento posto sulle questioni di equità di genere;
- un'attenzione sul bilanciamento tra lavoro e famiglia (quindi congedi parentali e educazione e cura per i bambini più piccoli in modo da supportare l'occupazione femminile);
- una forte volontà di sostegno a livelli di tassazione e spesa sociale elevati.

Gli strumenti utilizzati in Italia, spesso di natura economica e associati alle misure di contrasto alla povertà⁴, sono invece stati realizzati attraverso una molteplicità di strumenti sui quali è unanime il giudizio di farraginosità, categoricità, scarsa efficacia distributiva (Onofri, Toso, 2003; Baldini, Bosi, Matteuzzi, 2004). Tra l'altro il fatto che le misure siano rivolte spesso alle sole fasce più povere della popolazione ne riducono gli effetti anche su queste stesse fasce (Palme 2007).

⁴ Il motivo di ciò risiede appunto nel fatto che in Italia la povertà è più presente in nuclei familiari in cui ci sono minori.

La Commissione Onofri⁵ nel suo rapporto finale (Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, 1997) aveva immaginato un superamento della tradizionale logica categoriale, verso il cosiddetto universalismo selettivo – con interventi attuati sulla base di una logica di *mean testing* – che doveva andare in buona misura proprio a sostenere più o meno direttamente le responsabilità familiari⁶, anche attraverso una espansione dell'offerta di servizi reali ai cittadini e la creazione di un'efficace rete di ammortizzatori sociali a favore in particolare del lavoro precario.

A oggi, abbiamo già detto, non esiste in Italia una misura universale di sostegno al costo dei figli, né una nazionale di reddito minimo in grado di tutelare il cittadino dai rischi sociali, e che funga da supporto non solo alle fasce più deboli ma anche a quelle a rischio di povertà e di esclusione sociale (ceti medi, *working poor*).

Allo stesso modo la disponibilità di servizi di cura dell'infanzia - che aiutano in modo sostanziale la conciliazione tra vita familiare e vita lavorativa, consentendo il rientro a lavoro della donna e quindi riducendo la penalizzazione del lavoro della madre (Del Boca 2002) – è scarsa e largamente disomogenea sul territorio nazionale. La spesa locale – essendo il livello locale quello che ha il compito prevalente di erogare servizi e in particolare servizi sociali - è in generale infatti molto bassa rispetto a quella centrale; la spesa sociale finalizzata ai servizi ammonterebbe infatti a circa l'1,8% della spesa complessiva⁷.

Inoltre, la legislazione, e la cultura stessa dei giuristi italiani – e le ideologie da cui erano influenzati –, sono rimaste a lungo connotate dal *topos* culturale del *pater familias*, molto più a lungo di quanto uno

⁵ Nominata nel 1996 dal Presidente del Consiglio Romano Prodi per analizzare le compatibilità macroeconomiche della spesa sociale.

⁶ Una proposta di riforma recentemente formulata da M. Baldini, P. Bosi, M. Matteuzzi e apparsa su «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 2/04, riprende questa linea di intervento.

⁷ Dati forniti da Barbara Da Roit in occasione di una lezione sulla struttura della spesa per le politiche sociali in Italia al master in Social planning presso il Politecnico di Milano nel settembre 2007 e riferiti da Costanzo Ranci nel suo intervento al Forum 2007 de «La Rivista delle Politiche Sociali».

sguardo meno ideologico alla realtà socio-economica permettesse. Questa inclinazione ha enfatizzato più le strutture permanenti o comunque di lunga durata dell'istituto familiare, rendendo molto faticoso l'adattamento funzionale alle mutate condizioni di vita delle famiglie e le riforme necessarie⁸. Quest'area di policy non sembra, anche per questa ragione, aver recepito le trasformazioni che hanno stanno condizionando l'evoluzione sociale e economica e che hanno già di fatto modificato alcune caratteristiche dell'istituto familiare⁹.

In questo capitolo viene definito cosa si intende per politiche di conciliazione tra vita familiare e vita lavorativa, ovvero il set di interventi che possono utilmente rendere più armoniosa e bilanciata la gestione congiunta dei due ambiti.

Viene poi tracciato un breve profilo storico delle direttrici politiche e di riforma che hanno caratterizzato il nostro paese negli ultimi cinquanta anni.

Nella terza parte vengono presentate le indicazioni dell'Unione europea in riferimento delle politiche di conciliazione e di sostegno alla genitorialità, che nel corso degli ultimi anni si sono andate consolidando e fatte più incisive.

Al termine di questa lungo, lunghissimo, antefatto, vengono descritte le politiche familiari in essere, che intervengono a livelli diversi – nazionale e locale – nel sostegno alle famiglie e sul costo – monetario e in termini di opportunità – che queste sostengono per il fatto di avere figli.

A conclusione del capitolo vengono forniti alcuni dati e informazioni sulle misure e gli interventi sociali e legislativi relativamente al

⁸ L'uscita dalla suggestione ideologica del capo famiglia arriva in effetti solo nel 1975 con la riforma del diritto di famiglia. Fino ad allora la società italiana, per ragioni storico-culturali complesse a cui in parte si è dato accenno anche nel primo capitolo, è costituita – secondo la prospettiva dell'ordinamento giuridico e l'orientamento di policy – prioritariamente di famiglie gestite entro un regime di tipo «monarchico».

⁹ Le trasformazioni a cui si fa riferimento riguardano tanto i valori e i comportamenti, quanto le norme giuridiche e sociali che hanno determinato, a partire dagli anni '70, il differenziarsi dei percorsi familiari e il moltiplicarsi delle forme di famiglia, vedi a questo proposito capitolo 1.

contesto laziale e romano nell'ambito specifico del sostegno alla genitorialità, cura dell'infanzia, tutela della donna e promozione delle pari opportunità e dell'occupazione femminile.

3.2 Conciliazione tra vita professionale, vita familiare e pari opportunità

«Riconosciuta e valorizzata la libertà, l'autonomia, la responsabilità delle famiglie nel gestire la propria vita e le proprie risorse» (Gorrieri 2002), per politiche di conciliazione si intendono l'insieme di interventi che mirano ad integrare le responsabilità familiari con politiche familiari di «nuova generazione» (*ibidem*), ovvero con politiche che tentino di organizzare la vita di uomini e donne entro un quadro di sostenibilità, anche ricomponendo la frammentarietà e disarticolazione dell'intervento dello stato nel sostegno alla famiglia o sostenendo la disponibilità e l'utilizzo di risorse messe a disposizione dalle famiglie stesse, dal terzo settore e dalla comunità.

Le politiche di conciliazione sono quindi volte a gestire *in primis* la trasformazione avvenute nel mondo del lavoro e ad armonizzare e conciliare le nuove esigenze delle donne e delle famiglie sia in termini di rimozione di ostacoli alla partecipazione femminile al mercato del lavoro (comprese la parità di trattamento e il principio di parità di salariale), che – specularmente – di sostegno al venir meno della loro presenza nei contesti di cura.

A questo proposito, Kamerman (2003a) compie uno sforzo di riorganizzazione di studi e acquisizioni e individua quelle che chiama le «*policies that can make a difference*» per migliorare il benessere delle famiglie e dei bambini. Identifica quattro linee di policy:

- politiche che promuovono l'occupazione, in particolare femminile;
- politiche per i congedi parentali;
- politiche che intervengono sull'educazione e la cura dell'infanzia;
- politiche di contrasto alla povertà, in particolare quella dei bambini.

La conciliazione tra vita lavorativa e vita privata è il risultato di un insieme di misure di iniziativa pubblica¹⁰ modulari, nel senso che sono specifiche, affiancabili, sommabili e complementari a quelle erogate o offerte da altri attori (membri della stessa famiglia come i nonni, altre famiglie, terzo settore, comunità). Esse devono inoltre rispondere a bisogni per definizione temporanei e circoscritti (che emergono in corrispondenza di precise fasi della vita della persona) e, presumibilmente, in modo tempestivo (Samek, Oliva 2005, Tempia 2005).

Questi interventi hanno la finalità di mantenere l'equilibrio all'interno di un sistema complesso costituito da più ambiti:

- il contesto lavorativo-professionale, definito a sua volta da:
 1. un rapporto contrattuale (caratterizzato da precarietà piuttosto che da stabilità del lavoro e quindi del reddito);
 2. le acquisizioni a questo connesse (i congedi, di maternità e parentali, la malattia propria e del figlio, che variano a seconda del tipo di contratto);
 3. specifiche modalità organizzative anche rispetto alla definizione dei tempi di lavoro (orari flessibili, accesso al part-time, ecc.);
 4. le competenze professionali necessarie allo svolgimento del lavoro;
 5. le legittime aspettative di progressione e crescita professionale.
- Il contesto territoriale dei servizi di cura in articolare per l'infanzia, quindi: la disponibilità, l'adeguatezza numerica, la varietà dell'offerta, l'organizzazione dei tempi, la qualità dei servizi, l'approccio pedagogico.
- Il contesto familiare, e più in particolare l'assetto di genere e il livello di condivisione del lavoro di cura nella coppia¹¹.
- Le politiche delle città e di governo territoriale: tempi e fruibilità dei luoghi del vivere, trasporti, mobilità, ...
- Misure economiche di sostegno finalizzato alla cura.

¹⁰ Il mercato non sarebbe infatti in grado di sviluppare questi interventi né spontaneamente né pienamente.

¹¹ Come evidenziato nei capitoli 1 e 2, il non bilanciamento riflette anche una disgiuntura tra il mutato modo di vivere delle donne e la persistenza di ruoli di genere tradizionali

Una tipologizzazione articolata delle misure che intervengono a ciascuno dei livelli menzionati la si può trovare in un saggio della Tempia (2005) in cui le misure vengono identificate e dettagliate in misure:

- relative agli orari e ai tempi di lavoro (part-time, elasticità di entrata e uscita, flessibilità su base annua, banca ore, facilitazione di orario in corrispondenza del rientro dalla maternità, congedi parentali ecc.);
- a sostegno della carriera e delle competenze professionali;
- a sostegno delle lavoratrici e dei lavoratori atipici;
- di servizi: asili nido, scuole per l'infanzia, altri servizi previsti dalla legge n. 285/97, servizi pre- e post- scuola, tempo pieno nella scuola primaria, trasporti, ecc.;
- di sostegno alla condivisione del lavoro di cura, ovvero azioni di sensibilizzazione rivolte a giovani e giovani adulti sia in ambito scolastico che lavorativo, e a giovani coppie;
- di tipo economico;
- di governo territoriale.

La letteratura concorda nell'attribuire alle politiche di conciliazione tra lavoro di cura e lavoro retribuito una fondamentale importanza nel sostenere scelte riproduttive più serene e nell'influenzare le scelte di partecipazione al lavoro e sostenere l'occupazione femminile, in particolare nel caso di donne con carichi familiari (vedi quanto emerso dalle analisi proposte nel capitolo 1). L'occupazione delle madri combatte infatti efficacemente la povertà dei bambini, migliorando le condizioni di vita e il loro futuro, fornisce una garanzia che riduce di 3-4 volte la probabilità di povertà (Esping-Andersen 2005).

La conciliazione deriva quindi da un set diversificato di strumenti di policy utilizzati in un'ottica di sistema (Samek e Oliva 2005), che creino un clima favorevole alla maternità e paternità serena, libera e responsabile.

La varietà delle esperienze identificano tre fasi successive di intervento in questa direzione (Tempia 2005), che si differenziano per ambiti di intervento, soggetti promotori e coinvolti, natura diretta o indiretta delle misure. La prima fase, individuabile nella prima parte degli

anni 90, si concentra sugli aspetti relativi alla flessibilità e agli orari e tempi di lavori, è animata e stimolata dalle organizzazioni sindacali, le direzioni e i comitati per le pari opportunità aziendali, gli enti pubblici. Parallelamente a questi si avviano interventi indiretti sulla gestione degli orari delle città¹². La seconda fase, che caratterizza la seconda metà degli anni '90, consolida e rafforza la tendenza del ciclo precedente (orari delle città, flessibilità dei tempi di lavoro in entrata, in uscita e incremento del ricorso al part-time). Le aziende iniziano a creare servizi rivolti ai dipendenti e ai loro figli, cominciano a nascere esperienze di nidi aziendali (che si diffondono in seguito al finanziamento di questa iniziativa a opera delle Finanziarie 2002 e 2003). Viene varata la legge n. 53/2000 che dà impulso nuovo al ricorso ai congedi – in particolare paterni – e all'organizzazione del lavoro in funzione della conciliazione. La più recente fase delle politiche di conciliazione, la attuale, si caratterizza per l'orientamento prevalente a promuovere la conciliazione entro un'ottica strettamente legata al territorio, che consentano l'attivazione di relazioni e sinergie tra attori diversi, primo fra tutti l'ente locale. Lo stimolo dell'Europa ha accompagnato il percorso della conciliazione sin dal suo inizio (direttiva europea sui congedi parentali, 1996) definendo nel concreto gli obiettivi da raggiungere, che per il ritardo dell'Italia risultano particolarmente onerosi.

3.3 Sugli sviluppi degli interventi in materia di famiglia in Italia

3.3.1 Lasciti del ventennio fascista e impostazione costituzionale

Dal dopoguerra nel nostro paese le politiche familiari hanno scontato un'ambiguità di fondo, in parte anche intenzionale, rispetto anche all'individuazione dell'oggetto di valore e al modello di famiglia da sostenere.

Come nota efficacemente Naldini (2002):

¹² In applicazione art. 36 della legge n. 142/90.

«l'esperienza autoritaria di cui tutti i paesi dell'area mediterranea hanno fatto esperienza ha contribuito al persistere di una cultura familiare dei valori tradizionali e autoritari; a ritardare la riforma democratica del diritto alla famiglia e, in tempi democratici, a rimuovere ogni tipo di politica sociale anche solo sospettata di finalità demografiche».

In Italia tra il 1924 e il 1938, attraverso una serie di interventi legislativi, vengono inserite misure discriminatorie nei confronti delle donne rispetto all'accesso al mercato del lavoro (interdizione ad alcuni insegnamenti, alla dirigenza nelle scuole; discriminazioni nell'assunzione nel pubblico impiego; introduzione della soglia massima del 10% nei settori pubblico e privati di ricorso all'occupazione femminile). Contemporaneamente, con l'aumento del periodo di congedo per maternità e in generale della protezione della madre, anche attraverso la creazione di istituti dedicati (in particolare l'Opera nazionale maternità e infanzia, *Omni*, 1925), si andava orientando e sedimentando un modello di donna/madre/moglie e di famiglia su cui poggeranno, per ragioni differenti, anche molte politiche successive al regime.

Le misure discriminatorie vengono abolite subito dopo la fine della guerra (e finalmente nel 1946 viene dato il diritto di voto alle donne); nel '48 la Costituzione della Repubblica italiana con l'art.3 sancisce il principio di eguaglianza giuridica tra uomini e donne e con l'art. 37 viene riconosciuto alle donne ruolo e parità nel mondo del lavoro e poste le fondamenta delle politiche di conciliazione: «la donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore. Le condizioni di lavoro devono consentire l'adempimento della sua essenziale funzione familiare e assicurare alla madre e al bambino una speciale adeguata protezione».

Tuttavia il diritto di famiglia non subisce modifiche in particolare nella parte in cui riconosce al marito/padre il diritto di governo della famiglia.

3.3.2 La spinta riformatrice degli anni '70

Solo nel corso degli anni '70 si registrano veri momenti di rottura rispetto alla visione tradizionale della famiglia e all'impostazione sto-

rica delle politiche familiari, e elaborazioni politiche (che anche considerate dall'Italia di oggi appaiono) fortemente progressiste.

Le riforme degli anni '70 sanciscono passaggi importantissimi, politici ma anche simbolici, anche se non sempre queste sono riuscite a riportare gli stessi contenuti innovativi nelle logiche di governo e nelle coscienze politiche della maggioranza del paese.

In questi stessi anni intorno al tema della famiglia si accende un dibattito fruttuoso, stimolato dalle riflessioni del movimento femminista per l'emancipazione della donna. Viene votata la legge che introduce il divorzio (l. 898/70) e perso il referendum che ne promuoveva l'eliminazione (1974). Stessa sorte tocca alla legge sull'aborto (l.194/78) e al referendum (1981). Nel frattempo viene riformato il diritto di famiglia (l. 151/1975) e cancellata finalmente la perdurante e anacronistica discriminazione di genere in seno alla famiglia. In attuazione del principio di uguaglianza morale e giuridica dei coniugi già enunciato della Carta Costituzionale (art. 29), la legge di riforma estende alla moglie tutti i diritti relativi al governo della famiglia che fino a quel momento erano riconosciuti unicamente all'uomo¹³.

Le riforme aprono la strada a trasformazioni epocali (che l'Europa aveva già in grossa parte esperito). La nuova consapevolezza e le rivendicazioni delle donne hanno un impatto forte anche sulle politiche sociali e ancor più nell'organizzazione e visione del servizio sociale territoriale. Ci si interroga su come i servizi sociali possano intervenire e trasformare il lavoro familiare e sulla rigidità rispetto alla domanda, ai tempi, ai modi di comportamento richiesti per l'accesso ai servi-

¹³ Le principali innovazioni introdotte riguardano: l'integrale parificazione dei coniugi nel governo della famiglia e nella potestà sui figli (con l'eliminazione della patria potestà); la previsione dell'intervento del giudice in alcuni casi di contrasto tra coniugi nella direzione della vita familiare; l'abolizione della «colpa» come causa di separazione personale dei coniugi; notevoli modifiche delle cause di invalidità del matrimonio; l'innalzamento dell'età per contrarre matrimonio; l'introduzione del regime di «comunione dei beni»; l'abolizione della dote; l'attribuzione dell'azione di disconoscimento di paternità anche alla madre e al figlio; il riconoscimento dei figli adulterini; l'ammissibilità di una illimitata ricerca di paternità naturale; la sostanziale equiparazione della posizione dei figli naturali e dei figli legittimi; il miglioramento della posizione successoria del coniuge e dei figli.

zi sia necessaria o piuttosto discriminatoria; come e in che misura questi incidano e interagiscano con la ripartizione di competenze e responsabilità dei compiti interni della famiglia, e che tipo di responsabilità spetti loro. Negli stessi anni si creano i presupposti del welfare locale, anche con la creazione dei consultori familiari (legge 405/1975).

Nel 1971 vengono approvate le leggi n. 1204, che stabilisce la chiusura delle camere di allattamento¹⁴, e n. 144 del 1971¹⁵ con la quale vengono istituiti gli asili nido. Le strutture, destinate a bambini di età inferiore ai 3 anni e gestite dagli enti locali, sono però pensate come servizio socio-assistenziale rivolto alle famiglie bisognose, piuttosto che un intervento finalizzato ad alleggerimento dei compiti di cura delle famiglie e di sostegno all'occupazione femminile. I due interventi hanno però il merito di riportare la responsabilità del finanziamento e dell'organizzazione dei servizi per la prima infanzia dai datori di lavoro allo stato e agli enti locali.

Ancora, nel 1977 viene approvata la legge 903 sulla parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro (testo integrato e modificato dalla legge n. 53/2000 «Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città»).

Le riforme introdotte in questi anni accompagnano mutamenti importanti della famiglia italiana, innanzitutto per ciò che attiene la cittadinanza delle donne; esse compiono passi significativi verso una eguaglianza almeno formale, seppure la strada verso forme sostanziali di eguaglianza sia lunga e lenta. La famiglia rimane però caratterizzata da una forte divisione del lavoro familiare in base al genere e da rapporti interni al nucleo non equi né nel mondo del lavoro né nei conte-

¹⁴ Istituite con la legge n.860 del 1950, che obbligava i datori di lavoro a contribuire finanziariamente o provvedere autonomamente all'organizzazione di camere di allattamento e di asili nido se vi erano almeno 30 dipendenti donne. L'intervento funzionava chiaramente da disincentivo all'assunzione di personale femminile.

¹⁵ Nel 1968 era stato approvata la legge sull'ordinamento delle scuole materne (legge 444).

sti di vita familiare. Oltre alla attribuzione quasi esclusiva del lavoro familiare alla donna (dimensione di genere del lavoro familiare), e in ragione di questo, il mutamento nella composizione della vita delle donne – attività lavorativa di mercato (vedi l'aumento dell'occupazione femminile, capitolo 1 e 2) più familiare - determina interferenze, tensioni e conflitti. Questi elementi rimangono determinanti della vita delle donne molto a lungo e permangono anche oggi, seppure si intravedano segnali di attenuazione (Saraceno 1998 e capitoli 1 e 2).

3.3.3 La nuova centralità della famiglia

Abbiamo visto che la partecipazione delle donne al mercato del lavoro si fa sempre più significativa, che essa è diventata componente fondamentale del benessere familiare per l'apporto in termini di disponibilità di reddito. La combinazione dei tempi, divisi tra attività lavorativa e familiare, si fa allo stesso tempo più gravosa. Tuttavia le priorità di policy tardano a riconoscere l'urgenza di questa esigenza o l'approcciano con la lentezza di un lusso. Gli interventi di policy sembrano considerare con troppa indulgenza e leggerezza le trasformazioni culturali, del mercato del lavoro e demografiche, di nuovo cadendo nell'errore di prospettare soluzioni rivolte al passato invece che al futuro, e sottovalutando le conseguenze dell'accelerazione dei processi di differenziazione familiare.

Molte delle aree di de-responsabilizzazione pubblica o in cui si concentrano maggiori carenze/contraddizioni sono rintracciabili nei settori in cui è più acceso il confronto, spesso puramente ideologico, tra cultura progressista e cultura conservatrice cattolica (o anche tra cultura riformista e del sindacalismo difensivo).

Nel frattempo però i mutamenti di natura economica e le nuove configurazioni dei contesti lavorativi caratterizzati da crescente insicurezza, espongono gli individui e le famiglie a nuovi rischi di vulnerabilità sociale che in Italia si fanno particolarmente compositi e che si vanno ad aggiungere alle carenze già nominate, mai sanate.

3.3.4 Il contributo dell'Unione Europea alle politiche di conciliazione

Grazie allo stimolo dell'Europa, in particolare per ciò che riguarda da un lato gli obiettivi occupazionali femminili (secondo la Strategia di Lisbona il 60% entro il 2010) e la custodia dei bambini (Raccomandazione 92/241/Cee del Consiglio), e per altri versi la preoccupante diminuzione del tasso di natalità e l'impovertimento delle condizioni delle classi medie, in particolare dei minori (ricordiamo che l'Italia «vanta» il tasso di povertà minorile più alto dell'Europa a 15) negli ultimi anni il sostegno delle famiglie ha acquistato una sorprendente priorità. In Italia l'esigenza di implementazione di interventi finalizzati alla conciliazione dei tempi tra responsabilità familiari e attività lavorative si afferma come questione rilevante nel corso degli anni '90 (prima fase delle politiche di conciliazione, Tempia 2005 e infra paragrafo 3.2), grazie appunto all'impulso dell'Europa che in questi anni prende numerose iniziative sul tema, sollecitando, in alcuni casi imponendo, il cambiamento delle legislazioni nazionali.

Tra gli interventi comunitari vale qui la pena ricordare:

- la Direttiva 92/85/Ce dell'ottobre 1992, che è volta a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in allattamento. Prevede, tra l'altro, che le lavoratrici abbiano diritto a fruire di un congedo di maternità di almeno 14 settimane ininterrotte, ripartite prima o dopo il parto conformemente alle prassi nazionali (art. 8). Tale periodo deve includere un congedo di maternità obbligatorio di almeno due settimane ripartite prima e/o dopo il parto, conformemente alle prassi nazionali;
- la Raccomandazione 92/241/Cee del Consiglio del marzo 1992 sulla Custodia dei bambini, che intende fornire uno stimolo ad intraprendere iniziative che consentano la conciliazione delle responsabilità professionali con le responsabilità familiari e educative derivanti dalla custodia di bambini intervenendo sull'organizzazione di servizi di custodia di bambini, sulla disponibilità di congedi speciali ai genitori che lavorano e sono responsabili della custodia ed educazione di bambini; sull'ambiente, le strutture e l'organizzazione del la-

voro al fine di adeguarli alle esigenze dei lavoratori con figli; sulla divisione fra uomini e donne delle responsabilità professionali e di quelle familiari e di educazione risultanti dalla custodia di bambini.

- La Direttiva 96/34/Ce del giugno 1996 che recepisce l'accordo quadro sul congedo parentale concluso dall'Unicef, dal Ceep e dalla Ces. La clausola 2 dell'accordo quadro attribuisce ai lavoratori di ambo i sessi il diritto individuale al congedo parentale per la nascita o l'adozione di un bambino, affinché possano averne cura per un periodo minimo di tre mesi fino a un'età non superiore a 8 anni.
- La Direttiva 97/81/Ce che contiene l'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale.
- La Direttiva 2004/113/Ce del dicembre 2004 che attua il principio della parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura.
- La Comunicazione (2006) 481 della Commissione europea al Consiglio e al Parlamento sull'efficienza e equità nei sistemi europei di istruzione e formazione, del settembre 2006, che, a proposito dei servizi di cura per l'infanzia e l'istruzione pre-elementare, invita gli Stati membri ad aumentare gli investimenti nell'istruzione pre-elementare quale mezzo efficace per il miglioramento del livello di istruzione; il mantenimento del rendimento scolastico, dei tassi di occupazione, dei guadagni; ...; rendendo quindi più equi i risultati ed elaborando i livelli complessivi di capacità.

L'Unione Europea oltre a condizionare la definizione delle politiche nazionali in particolare ponendo il tema delle pari opportunità tra i pilastri della Strategia europea e come elemento centrale delle linee guida per l'occupazione, ha fissando, all'interno della strategia di Lisbona, alcuni obiettivi quantitativi, secondo i quali nei paesi dell'Unione si dovrebbe raggiungere entro il 2010:

- il 60% il tasso di occupazione femminile;
- una copertura dei servizi di cura del 33% per i bambini sotto i 3 anni;
- una copertura dei servizi di cura almeno del 90% per i bambini tra i 3 anni e l'età scolare.

3.4 Gli interventi a favore delle famiglie attualmente attivi in Italia

Tornando all'Italia, gli interventi in favore delle famiglie vengono di solito distinti tra quelli previsti da leggi nazionali (livello centrale) e interventi e servizi previsti invece a livello locale, ovvero regionale, comunale e di ambito territoriale.

3.4.1 Interventi di livello centrale

Per quanto riguarda i primi, essi hanno come obiettivo il miglioramento del benessere familiare e hanno natura quasi esclusivamente economica¹⁶, attengono i compiti di cura dei figli, la valorizzazione del ruolo della famiglia come agente di mediazione sociale e culturale, il contrasto a processi di indebolimento delle reti familiari. Tra questi troviamo: l'Assegno al nucleo familiare (Anf), l'Assegno ai nuclei con almeno 3 figli (A3f), l'Assegno di maternità, le detrazioni per carichi di famiglia previste all'interno dell'Irpef¹⁷, i congedi parentali, gli interventi finalizzati alla creazione di servizi per l'infanzia.

¹⁶ È doveroso ricordare che, per quanto concerne gli aiuti economici, anche i più generosi (caso danese), essi hanno un effetto solo marginale sulla fecondità (Sleeboos 2003).

¹⁷ Per questi primi tre interventi, secondo stime del Capp, Centro di Analisi delle politiche pubbliche, e utilizzando come base l'indagine sui redditi della banca d'Italia del 2000, le spese e le *tax expenditures* per il sostegno alle responsabilità familiari e il contrasto alla povertà in Italia nel 2003 sono state le seguenti:

	Milioni di euro	Milioni di famiglie beneficiarie
1. Assegno al nucleo familiare (Anf)	4.653	4,8
2. Assegno per nuclei con almeno tre minori (A3f)	433	0,3
3. Detrazioni Irpef per familiari a carico (diversi dal coniuge)	7.980	14,3
4. Di cui capienti	6.967	
Totale (1 +2 +4)	12.053	

Per quanto riguarda in particolare le misure di natura economica, spesso in Italia associati ad obiettivi di contrasto della povertà¹⁸, esse sono realizzati attraverso una molteplicità di strumenti sui quali, come già accennato, grava il giudizio di farraginosità, categoricità, scarsa efficacia distributiva (Onofri, Toso 2003; Baldini, Bosi, Matteuzzi 2004).

Nella direzione dell'universalità dei sostegni tra il 1996 e il 2001 sono state varate alcune misure tra cui:

- l'istituzione dell'assegno Assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori (legge n. 448/1998);
- la riduzione del versamento della contribuzione per assegni per il nucleo familiare dovuta dai datori di lavoro (legge n. 388/2000 - Finanziaria 2001);
- l'integrazione di reddito nei periodi di assenza obbligatoria dal lavoro pre e post parto a tutte le madri indipendentemente dalla loro situazione lavorativa (nei diversi casi si parla di indennità per l'astensione obbligatoria in caso di maternità, di assegno di maternità concesso dallo Stato, o concesso dal Comune. L'importo e le condizioni di accesso sono chiaramente differenziate¹⁹).

¹⁸ Il motivo di ciò risiede nel fatto che in Italia la povertà è più presente in nuclei familiari in cui ci sono minori.

¹⁹ L'indennità per astensione obbligatoria spetta alle lavoratrici dipendenti; alle lavoratrici autonome; alle lavoratrici parasubordinate iscritte alla gestione separata dei lavoratori autonomi, secondo il reddito.

L'assegno di maternità dello Stato è una prestazione che spetta alle madri residenti, cittadine italiane, comunitarie o extracomunitarie in possesso della carta di soggiorno, per ogni figlio biologico o adottato, o in affidamento preadottivo. Per il 2007 l'importo dell'assegno era pari a 1.813,08 euro e la somma è corrisposta per intero a chi non ha diritto ad alcuna prestazione a chi fruisce già di una indennità ma di importo inferiore.

Spetta alle lavoratrici che già fruiscono di una forma di tutela previdenziale e hanno almeno tre mesi di contribuzione compresi tra i nove e i diciotto mesi precedenti la nascita o l'ingresso in famiglia del bambino; alle madri disoccupate, purché tra la data della perdita del diritto a prestazioni previdenziali e la data di nascita o di ingresso del minore nella famiglia non siano trascorsi più di nove mesi; alle lavoratrici che hanno interrotto il rapporto di lavoro per dimissioni durante il periodo di gravidanza e hanno almeno tre mesi di contribuzione nel periodo che va dai diciotto mesi ai nove mesi precedenti la nascita del bambino.

L'assegno di maternità concesso dai Comuni è una prestazione che spetta alle madri cittadine italiane, comunitarie o extracomunitarie in possesso della carta di soggiorno,

Per quanto riguarda gli *Assegni al nucleo familiare* (Anf), introdotti nel 1988²⁰, rientrano nel campo nelle prestazioni monetarie di natura previdenziale. Qualche passo verso un adeguamento è stato fatto in questo caso: gli Anf fino a qualche anno fa venivano erogati soltanto a lavoratori dipendenti (perché di origine contributiva) a basso reddito. Ora il beneficio previsto per i lavoratori dipendenti è stato esteso agli iscritti alla gestione separata dei lavoratori autonomi²¹ (collaboratori coordinati e continuativi, venditori porta a porta, liberi professionisti e coloro che a partire dal 24 ottobre 2003 sono inquadrati in un progetto, programma o fasi di essi). Dal 1° gennaio 1998 con la legge 449/97 (art. 59, co. 16) spetta anche a questi l'assegno per il nucleo familiare²².

residenti in Italia (l'assegno spetta anche alle cittadine extracomunitarie con lo status di rifugiate politiche, anche se non sono in possesso della carta di soggiorno). L'importo per il 2007 era pari a 294,52 € mensili per cinque mesi, per complessivi 1.472,60 €

L'assegno spetta alle donne che non hanno diritto ad alcuna indennità di maternità ad altro titolo; che vivono in un nucleo familiare che non hanno redditi superiori a determinati tetti (calcolati in base ai criteri stabiliti dall'Ise, Indicatore della situazione economica, il cui valore per il 2007, con riferimento ai nuclei familiari composti di tre persone, era di 30.701,58 euro).

²⁰ Fino al 1983 gli assegni familiari avevano funzioni esclusivamente di perequazione orizzontale, quindi tra famiglie di diversa composizione senza tener conto del reddito. In quell'anno le organizzazioni sindacali ottennero lo stanziamento dal Ministero del Tesoro di 1.300 miliardi l'anno per l'istituzione della maggiorazione degli assegni familiari e con le finanziarie 1984 e 1986 vennero fissati tetti di reddito che determinavano il ridotto importo o la cessazione degli assegni. In questo modo la funzione di perequazione agiva sia in modo orizzontale che verticale. Le famiglie beneficiarie si ridussero da 24 a 14 milioni. Nel 1988 venne approvato il testo di riforma (scaturito dalla commissione di esperti e sindacalisti, costituita dall'allora ministro del Lavoro Ermanno Corrieri) che unificava i vecchi assegni e li sostituiva con l'assegno al nucleo familiare, di importo crescente in base al numero di componenti e decrescente rispetto al reddito complessivo familiare (Anf). La misura rimase comunque categoriale, anche perché derivante dalla contribuzione.

²¹ Anche se questa estensione non ha ricompreso i lavoratori autonomi, scelta che ha esposto a non poche critiche il governo di centro-sinistra artefice della riforma.

²² I lavoratori parasubordinati hanno una disciplina particolare, per quanto riguarda il pagamento dell'assegno che è corrisposto direttamente dall'Inps. L'assegno spetta nei casi in cui almeno il 70% del reddito complessivo familiare, percepito nell'anno solare precedente il 1° luglio, sia costituito da redditi derivanti da attività di collaborazione co-

Nel caso degli Assegni al nucleo familiare, e forse per una svista del legislatore, le coppie conviventi hanno un vantaggio rispetto a quelle coniugate perché nel calcolo dei redditi non viene contemplato quello del nucleo ma solamente quello del genitore che ne fa domanda.

Gli assegni al nucleo familiare, che sono finalizzati appunto al sostegno del nucleo più che dei figli minori, sono stati maggiorati in funzione della presenza di questi ultimi con la legge finanziaria del 1995, all'interno della quale è stata prevista pure una detrazione maggiorata a partire dal terzo figlio, pure questa a beneficio soltanto dei lavoratori dipendenti²³.

La Finanziaria 2007 sembra avviare oltre ad una ristrutturazione del sistema di detrazione delle imposte per i carichi relativi ai figli, anche un'integrazione dell'erogazione degli assegni familiari, seppure rimane oltre che qualche dubbio sulle capacità redistributive e equitative il limite della categorialità/non universalità (rimangono esclusi i lavoratori autonomi) (Baldini et al. 2007²⁴).

L'*Assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori* (A3f) e l'*Assegno di maternità* (Am) sono stati introdotti con la legge finanziaria 448/98 e rientrano tra le misure di natura assistenziale, ovvero dipendono da requisiti individuali e familiari ma non da una posizione occupazionale o previdenziale. Il primo è una prestazione di contrasto alla povertà, il cui importo varia fino ad un massimo di 103 euro mensili (erogati per 13 mensilità continuativamente e fino al sussistere

ordinata e continuativa a progetto, da vendita porta a porta e da libera professione. Gli iscritti sono soggetti alle aliquote contributive del 18,20% o del 19,20%, a seconda del reddito prodotto. In queste aliquote è compresa la quota 0,50% che serve a finanziare il fondo per la maternità, gli assegni per il nucleo familiare e l'indennità di malattia in caso di degenza ospedaliera.

Tale requisito si considera realizzato nel caso in cui il reddito derivante dalle due attività.

²³ Sempre a favore di famiglie numerose (+ di 3 figli) e con reddito modesto dal 1999 viene erogato un assegno mensile, con carattere prevalentemente di contrasto alla povertà, piuttosto che di sostegno alla famiglia.

²⁴ Nello stesso saggio viene ripresentata, e ulteriormente articolata, la proposta per l'istituzione di un assegno per i minori già apparsa in Baldini et al. 2004).

delle condizioni di indigenza) e viene calcolato sulla base dei valori Ise (Indicatore della situazione economica). Il secondo è riconosciuto alle madri che non beneficiano di trattamenti previdenziali e prevede l'erogazione in un'unica soluzione di 258 euro mensili per cinque mensilità. Il diritto all'assegno è vincolato al solo reddito e si configura per le sue caratteristiche (ammontare e una tantum) come sostegno alle prime spese legate alla nascita di un figlio più che al contrasto delle situazioni di povertà (Saraceno 2003).

La Saraceno (1999) afferma che gli elementi che caratterizzano le politiche sociali e fiscali con riguardo alle famiglie in Italia sono la maggiore attenzione rivolta al matrimonio, piuttosto che alla filiazione; la difficoltà a riconoscere il costo dei figli; il ricorso alla famiglia, anche allargata, per razionare le risorse pubbliche; il restringimento delle politiche in favore della famiglia alle sole famiglie povere. Non dovrebbe risultare difficile anche limitandosi a quanto esposto in queste pagine trovare conferma a queste considerazioni. Per quanto riguarda il sostegno a tipologie familiari classiche - che sia intenzionale o involontario (comunque perverso) - questo costringe a scontare dei costi «materiali, psicologici, relazionali», e ciò succede oggi non solo in relazione alla scelta del tipo di unione, ma anche e in modo forse ancor più grave rispetto al tipo di contratto di lavoro dei partner.

Un esempio classico relativamente ad unioni classiche/formalizzate sono le *deduzioni per il coniuge a carico* che hanno importo maggiore di quelle per i figli²⁵ (famiglie «unite», netta separazione dei ruoli: a ribadire il sostegno al modello familiare del *breadwinner* maschio e della donna casalinga/*caregiver*) e a cui non hanno diritto le coppie non sposate e quelle conviventi, poiché l'unica forma di famiglia riconosciuta è quella fondata sul matrimonio (idem per le pensioni di reversibilità).

²⁵ La Finanziaria 2007 ha modificato il meccanismo di determinazione dell'Irpef sostituendo le precedenti deduzioni per carichi familiari con detrazioni dall'imposta. Ha inoltre riequilibrato in parte la situazione aumentando la detrazione per figli a carico (ampliandola anche ai figli non minorenni e a altri familiari a carico, gli obblighi familiari si estendono!). Dalle detrazioni sono ovviamente escluse le famiglie «incapienti».

Tabella 3.1. - Politiche di conciliazione tra attività professionale e familiare: un confronto europeo 1999-2001

Modelli di welfare	Congedi parentali in settimane			% bambini in asilo		Spesa pubblica Servizi infanzia in % Pil*
	Durata congedi retribuiti*	Sussidi di maternità in % salario ^a	Durata totale massima congedi*	Fino ai 3 anni	Dai 3 anni all'età scolare	
<i>Paesi scandinavi</i>						
Danimarca	42	100	54	64	91	2,7
Svezia	40	63	85	48	80	1,9
Finlandia	55	70	164	22	66	1,5
Norvegia	52 ^c	100	116	40	80	1,6
<i>Paesi Europa continentale</i>						
Belgio	31	77	67	30	97	0,5
Francia	73	100	162	29	99	1,3
Olanda	16	100	29	6	98	0,6
Austria	38	100	86	4	68	0,9
Germania	38	100	162	10	78	0,8
<i>Paesi Europa meridionale</i>						
Italia	30	80	65	6	95	nd
Grecia	8	50	29	3	46	nd
Spagna	16	100	164	5	84	0,4
Portogallo	17	100	121	12	75	0,5
<i>Paesi anglosassoni</i>						
Inghilterra	18 ^c	44	42	34 ^b	60 ^b	0,5
Irlanda	10	70	28	38	56	0,5
<i>Paesi Europa est</i>						
Rep.Ceca	nd	69	214	1	85	0,5
Ungheria	58	100	160	nd	nd	nd
Polonia	35	100	122	nd	nd	nd
Rep. Slovacca	59	90	162	46	90	0,6

^a Sussidio di maternità espresso in termini percentuali calcolato sulla media dei salari pagati alle donne nel settore manifatturiero;

^b Solo Inghilterra.

^c L'anno di riferimento è il 2002 (www.childpolicyintl.org).

Fonte: Samek Ludovici e Oliva, 2005, elaborazioni e integrazioni delle autrici su dati Oecd, 2001, table 4.7 p.144 e table 4.8 p. 149; * Fonte Jaumotte, 2004, table 3 pp. 62-63

Per le seconde l'elenco è più lungo e riguarda però aspetti relativi ai tempi di congedo e astensione dal lavoro per ragioni connesse ai carichi di cura e alla malattia propria in ragione della maternità e dei figli.

Nella tabella 3.1 viene riassunta la situazione nei paesi europei per quanto riguarda i *congedi parentali*. Nel nostro paese, il tema è stato affrontato anche recentemente dal legislatore con la legge 8 marzo 2000, n. 53, che prevede apposite forme di flessibilità in ambito lavorativo tentando una più equa ripartizione del carico di cura e di assistenza tra i genitori. La questione è stata anche oggetto di interventi specifici da parte della legge finanziaria 2007, che ha istituito un fondo per l'erogazione di contributi in favore di aziende che promuovono azioni positive in tal senso.

Nel caso italiano le 30 settimane di congedo sono così suddivise (d.lgs. 23.03.2001 n.151, Testo unico sulla maternità):

- a) 5 mesi di maternità (corrispondenti a circa 20 settimane) di cui 2 mese prima della nascita e 3 successivi ad essa (oppure rispettivamente 1e 4 se le condizioni di salute della donna consentano la prosecuzione dell'attività lavorativa fino al termine dell'8° mese). La retribuzione è dell'80% secondo la legge nazionale, il restante 20% quasi sempre garantito dalla contrattazione di settore. Le lavoratrici autonome, alle libere professioniste e alle lavoratrici iscritte alla Gestione separata, pur avendo diritto all'indennità di maternità non avevano fino a poco tempo fa l'obbligo di astensione dal lavoro. Nel decreto attuativo pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 247 del 23 ottobre 2007 viene specificato il divieto di impiego esattamente come accade per le dipendenti obbligatoriamente per i 5 mesi di maternità obbligatoria (nello stesso decreto nei casi di maternità a rischio è prevista l'erogazione dell'indennità di maternità e il riconoscimento del diritto alla contribuzione figurativa²⁶);

²⁶ Il decreto interviene sulla tutela complessiva della maternità, in particolare con la estensione dell'astensione obbligatoria con indennità e con il riconoscimento del diritto alla contribuzione figurativa di copertura, pur lasciando irrisolti alcuni problemi di adeguamento della normativa in particolare per quanto riguarda la sospensione e relativa

- b) 10 mesi aggiuntivi di congedo parentale (20 mesi per parti multipli), per un massimo di 6 mesi per genitore che possono essere utilizzati fino al compimento dei 9 anni del figlio (diventano 11 se il padre usufruisce di un periodo di congedo non inferiore a tre mesi). Fino al compimento dei 3 anni la retribuzione è pari al 30% e dai 3 anni agli 8 il mantenimento al 30% è condizionato al livello di reddito. Anche le lavoratrici autonome possono usufruire del congedo parentale, ma solo per tre mesi entro il primo anno di età del bambino (con l'obbligo di astensione dal lavoro). La legge finanziaria ha previsto inoltre, a partire dal 1° gennaio 2007, che anche per le lavoratrici parasubordinate che non siano titolari di pensione e non iscritte ad altre forme previdenziali obbligatorie, possano usufruire di congedi parentali di 3 mesi entro il primo anno di vita del bambino.
- c) Infine, esistono permessi per malattia del bambino che prevedono per i bambini sotto i 3 anni la possibilità di astensione lavorativa per periodi corrispondenti alla malattia e retribuzione pari al 100%, e per 5 giorni all'anno non retribuiti per i bambini tra i 3-8 anni.

Come visto, se il congedo di maternità è riconosciuto nei termini indicati nel punto a nei confronti di tutte le lavoratrici, comprese quelle «atipiche, i congedi parentali nella loro forma «completa» sono diritto delle sole lavoratrici e lavoratori dipendenti. E se è vero «che i nuovi lavori sono appannaggio di coloro che erano gli esclusi dal mercato del lavoro: i giovani e le donne» (Barbieri e Mingione 2003, p. 16, citato in Paci 2005), non sempre sono una risorsa a disposizione delle giovani donne, spesso precarie, che decidessero di avere dei figli. Nell'ultimo anno sono stati fatti alcuni passi avanti (legge finan-

proroga del rapporto di lavoro per le lavoratrici a progetto, che deve intervenire per l'intero periodo tutelato (attualmente limitato dal d.lgs. 276/03 a 180 gg.). (In corrispondenza di ciò è stata aumentata l'aliquota dello 0,22%, seppure il saldo del Fondo risulti perennemente in attivo).

ziaria 2007) seppure, limitatamente ad un periodo di tre mesi, contro i 6 o 7 mesi complessivi, e entro il primo anno di vita del bambino, contro i tre anni dei lavoratori dipendenti. (La misura di copertura è, come per gli altri, pari al 30% del reddito, riferimento a quello considerato per l'indennità di maternità.).

Inoltre, in Italia non esiste nessuna forma di congedo specifico (obbligatorio?) di paternità per le prime settimane di vita del figlio, che è da molti studiosi giudicato una buona, utile e promettente iniziazione alla cura dei figli da parte dei neo-padri.

3.4.2 *Interventi di livello locale*

Per quanto riguarda il livello locale, e come già ricordato all'inizio di questo capitolo, ad esso è affidato il compito prevalente di erogare servizi, che però nel nostro paese si sono sviluppati relativamente tardi e in modo residuale rispetto alle misure di redistribuzione monetaria. Si calcola che la spesa sociale – già bassa nel nostro paese –, continui ad essere particolarmente scarsa per i servizi ai quali va lo 1,8% di essa (vedi nota 7 di questo stesso capitolo). La stima è molto vicina a quella fatta nell'analisi di Mirabile (2005), secondo la quale la percentuale sulla spesa per prestazioni sociali delle prestazioni in natura sarebbe del 2%. La spesa per prestazioni sociali, sempre secondo la stessa fonte, è distribuita in particolare per il 52% sulla vecchiaia, per il 4% su famiglia e infanzia. Per quanto riguarda quest'ultimo dato, il 60 % è dedicato a prestazione *in kind* di natura socio-assistenziale, servizi che fanno capo e sono gestiti dalle autorità locali, quindi dalle municipalità.

Nonostante ritardi e difficoltà, le trasformazioni dei bisogni e della domanda sono state in parte recepite e si è andata ampliando negli ultimi anni l'offerta di soluzioni diversificate in termini di orari e di modelli organizzativi. In questa direzione si è mossa la stessa legge 285/97 che mira, tra l'altro, a incrementare l'innovazione nel campo dei servizi per la prima infanzia. Esistono del resto, specie in alcune realtà regionali e municipali, interessanti segnali di progresso e inno-

vazione su questo fronte che rappresenta per quanto concerne le politiche di sostegno alle responsabilità familiari e di cura dell'infanzia un pezzo del sistema di welfare fondamentale.

▪ *3.4.2.1 Il processo di decentramento delle responsabilità istituzionali*

Il ritardo appena ricordato è anche in parte legato al processo di decentramento dei poteri che in – seppure il principio fosse già contenuto nella costituzione del 1948 – ha proceduto a singhiozzo dagli anni '70. Tra il 1970 e il 1977 alcuni interventi legislativi collocarono nuovi livelli istituzionali, a scala intermedia fra lo Stato centrale e la periferia locale (Rei 1994). Nel 1972, con il trasferimento di alcune competenze statali (assistenza sanitaria e ospedaliera, beneficenza, assistenza scolastica) e l'esercizio di propria autonomia politica e potestà legislativa, iniziano la loro attività le Regioni. Nel 1977, a partire dal d.p.r. 616 (in attuazione della legge delega 382/75), la dimensione municipale diviene il fulcro del sistema dei servizi socio-assistenziali con il trasferimento ai Comuni delle competenze, del personale e delle strutture per la gestione dei servizi e delle funzioni amministrative per l'erogazione delle prestazioni. Il territorio diviene lo snodo intorno al quale leggere la variabilità della domanda sociale e l'articolazione delle risposte. Si creano le basi per un primordiale welfare locale (Ranci 2005).

Il decreto introduce importanti innovazioni culturali. Nell'articolo 22²⁷ vengono in particolare espresse la finalità politico-sociale di sicurezza universalistica (e il superamento del tradizionale approccio categoriale), il primato dei servizi sui trasferimenti, il riferimento al «pagamento dei servizi». Tuttavia la definizione dello statuto giuridico-istituzionale del settore socio-assistenziale rimane sospeso in attesa

²⁷ «Beneficenza pubblica. Le funzioni amministrative relative alla materia «beneficenza pubblica» concernono tutte le attività che attengono, nel quadro della sicurezza sociale, alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti o a pagamento, o di prestazioni economiche, sia in denaro che in natura, a favore dei singoli, o di gruppi, qualunque sia il titolo in base al quale sono individuati i destinatari, anche quando si tratti di forme di assistenza, a categorie determinate, escluse soltanto le funzioni relative alle prestazioni economiche di natura previdenziale.»

dell'emanazione di una legge quadro, complementare alla legge 833/78 di istituzione del Servizio sanitario nazionale. Il mancato riordino legislativo lascia ad un complicato intreccio di livelli di competenza la gestione del settore assistenziale (Rei 1994, p. 106). Inoltre, data l'esiguità delle risorse finanziarie destinate ai servizi (Artoni, Ranci Ortigosa 1989) non si configurano le condizioni per l'implementazione e attivazione di nuovi servizi da affiancare a quelli già in essere per lo più di assistenza economica ai bisognosi.

Dopo una lunga attesa viene varata la «Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali»²⁸. Nel 2001 però una riforma costituzionale, anticipata da numerosi interventi legislativi, ridefinisce completamente i rapporti di gerarchia istituzionale. La legge costituzionale 3/2001, in modo un po' goffo e sbrigativo, cambia i connotati degli assetti istituzionali di potere nei diversi livelli dell'amministrazione pubblica. Gli esiti di questo terremoto si vanno ad innestare anche nei contenuti della legge 328/00 facendo saltare (ancora una volta) il ruolo che la legge riservava allo Stato e che prevedeva un coordinamento centrale di indirizzo, trasmesso attraverso il documento di programmazione nazionale, e di controllo, con la definizione dei Livelli essenziali di assistenza sociale (Liveas). L'esigenza a cui questa architettura rispondeva era di arrivare finalmente al superamento dello storico divario territoriale²⁹ per un welfare dei servizi e dei territori più equo, e monitorare gli indirizzi e riorientando gli obiettivi generali secondo priorità comuni. L'impostazione originaria dovrà essere abbandonata e con essa la prospettiva, già di per sé contraddittoria³⁰, della reale esigibilità di diritti sociali.

²⁸ La legge 285, prima ricordata, può considerarsi per alcuni versi la «legge test» della 328, settoriale ma molto simile nell'impostazione orientata alla programmazione e alla partecipazione.

²⁹ Ricordiamo che nelle politiche assistenziali non c'è mai stato prima di fatto un livello nazionale di decisione sostanziale (vedi anche Pavolini 2003).

³⁰ Già la legge stessa vincolava l'esigibilità alla disponibilità finanziaria, annullando così ogni possibile riferimento ad un diritto sostanziale.

▪ *3.4.2.2 Il sostegno alla genitorialità nella legge 328*

La legge 328 ha evidenti contenuti innovativi. Restituisce tridimensionalmente, riconosce complessità, alla zona sociale che acquisisce finalmente la dignità di spazio strategico di interlocuzione – mobile e poroso – con le identità del territorio. La zona sociale locale si fa luogo di negoziazione con confini, innesti, vie di integrazione differenziati, come differenziati sono gli attori, le relazioni, il grado di fiducia e le basi su cui essa poggia, le caratteristiche dell'interazione e dello scambio e, non ultima l'ampiezza dell'orizzonte della visione politica su cui al suo interno si lavora (Mirabile 2005).

La stessa legge approfondisce il concetto di benessere multidimensionale, in cui ai termini classici di sicurezza, assenza di privazione, capacità di consumo si affiancano componenti ambientali, culturali, relazionali. Benessere è una configurazione di queste componenti che rende possibile l'integrazione sociale, o il superamento di situazioni di esclusione. Trasforma la rappresentazione dell'utente per i servizi sociali, non più elemento passivo del processo di superamento del disagio, ma partecipe nella definizione del progetto e nella sua realizzazione, formalizzando allo stesso tempo spazi di partecipazione della cittadinanza nelle fasi di programmazione dei servizi.

Le ricerche sui modelli regionali di welfare e sullo stato di implementazione della legge descrivono una realtà a «macchia di leopardo» sul territorio nazionale³¹ in cui, ancora una volta, la spesa per i servizi risulta molto bassa in assoluto, e molto più bassa rispetto agli obiettivi ambiziosi che gli interventi legislativi si sono dati, come già notato in precedenza³² (Mirabile 2005).

³¹ Molto differenziate risultano le strade intraprese, le culture programmatiche e gli stadi di avanzamento legislativo nei vari contesti regionali. Per una analisi e modellistica vedi Mirabile 2005. Il processo di decentramento, sancito dalla Legge costituzionale 3/2001, ha favorito l'innovazione e lo sviluppo di servizi più consoni alle necessità dei cittadini ma ha anche aumentato le disparità territoriali nelle prestazioni e nei criteri usati per definirne l'accesso. Manca ad oggi la definizione a livello nazionale di standard e criteri comuni (Liveas).

³² Secondo una stima dell'Ires su elaborazione di dati Sespros, la quota di spesa per prestazioni in natura di tipo socio-assistenziale rispetto all'ammontare della spesa genera-

Ciò ha confermato oltre alla preesistente varietà di modelli locali di welfare anche «sistemi di diritto» locali fortemente disomogenei, sia sul piano dei trasferimenti di reddito che su quello dei servizi alle persone, da una regione all'altra. Le politiche messe in atto dalle regioni e dai comuni concorrono quindi a disegnare non solo modelli di welfare locale, ma specifici modelli, espliciti o impliciti, di politiche familiari locali e, indirettamente, a definire, secondo orientamenti valoriali diversi, il concetto stesso di famiglia legittima rispetto alle modalità di accesso alle misure e ai servizi. Un esito quantomeno poco coerente, visto che la legge 328/00 (approvata, come già ricordato, solo pochi mesi prima della legge di riforma costituzionale) ponendosi come legge-quadro, tentava di ricomporre/armonizzare sulla base di criteri comuni il grado di eterogeneità già presente a livello territoriale, ribadendo il principio universalistico di cittadinanza.

Nella stessa legge, le politiche rivolte al sostegno della genitorialità rappresentano un aspetto rilevante delle più generali politiche di sostegno alle responsabilità familiari (nello spirito della legge che interpreta l'accezione di famiglia sia destinataria di interventi e servizi sociali, sia – in seconda istanza – come soggetto attivo e risorsa), e costituiscono uno dei livelli essenziali come indicato nel comma 2, art. 22 del testo di riforma dell'assistenza, legge n. 328/00.

Secondo quanto sancito dall'articolo 16 della stessa legge «Il sistema integrato di interventi e servizi sociali riconosce e sostiene il ruolo peculiare delle famiglie nella formazione e nella cura della persona, nella promozione del benessere e nel perseguimento della coesione sociale; sostiene e valorizza i molteplici compiti che le famiglie svolgono sia nei momenti critici e di disagio, sia nello sviluppo della vita quotidiana; sostiene la cooperazione, il mutuo aiuto e l'associazionismo delle famiglie; valorizza il ruolo attivo delle famiglie nella formazione di proposte e di progetti per l'offerta dei servizi e nella valutazione dei medesimi».

le per prestazioni sociali è circa del 2%, contro il 21% in Svezia, il 7% in Germania, il 6% in Gran Bretagna.

L'obiettivo prioritario di valorizzare e sostenere le responsabilità familiari viene ripreso nel Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali e declinato come:

- promozione e sostegno della libera assunzione di responsabilità,
- sostegno e valorizzazione delle capacità genitoriali,
- sostegno delle pari opportunità e condivisione delle responsabilità tra uomini e donne³³.

Per chiarire come a livello locale sono stati tradotti questi obiettivi nel riquadro a seguire sono riportate le tipologie di intervento rilevate (Carrera, Mirabile 2007, Istat 2007, Baroncelli et al. 2005) (quadro sinottico), suddivise per contributi economici, servizi territoriali, servizi domiciliari, servizi semiresidenziali, servizi residenziali³⁴.

Tutte le misure considerate rispondono all'esigenza generale di:

- migliorare il livello di benessere – sociale, economico e psicologico – all'interno della famiglia, anche attivando relazioni con attori esterni al nucleo;
- sollevare i genitori da carichi familiari eccessivi o agire affinché questi vengano distribuiti in modo più equo tra uomo e donna. Il sollievo concerne tanto l'organizzazione quotidiana dei tempi che l'educazione e la formazione dei figli;
- aiutare a conciliare la vita lavorativa/formativa con la presenza di figli;
- prevenire e intervenire nelle fasi più fragili del ciclo di vita della famiglia fornendo, in corrispondenza di queste ultime consulenza, informazione e sostegno.

³³ Tra le specificazioni dell'obiettivo non viene qui considerato l'obiettivo di «promuovere una visione positiva della persona anziana», che pure viene indicato, poiché l'ambito di analisi che qui interessa riguarda le responsabilità familiari nella sua accezione specifica di «responsabilità/capacità genitoriali».

³⁴ Non vengono considerati nello studio gli interventi e servizi e inerenti l'affido e l'adozione, l'abuso su minori, minori stranieri non accompagnati, minori con disabilità e affetti da malattie quali l'aids, ogni situazioni in cui il minore sia allontanato dal nucleo o abbia una residenza diversa da quella abituale della famiglia o, in caso di separazione, del genitore affidatario, e tutti gli interventi con caratteristiche di emergenza sociale.

In generale, quindi, quello di creare le condizioni affinché la scelta di procreazione non sia percepita e vissuta come limite al benessere o freno alla propria realizzazione e il clima familiare sia favorevole ad un contesto di crescita adeguato per i minori.

Quadro sinottico delle principali delle tipologie di misure (interventi in natura monetaria e servizi) erogate a livello locale rivolte alla famiglia

Macro-area	Servizi/interventi
Contributi economici	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sostegno economico alla famiglia (servizio di assistenza economica alla famiglia e al minore) ▪ Reddito minimo d’inserimento ▪ Sostegno economico finalizzato all'integrazione scolastica (es. buoni nido, buoni scuola, ...) ▪ Prestito d’onore ▪ Mutuo agevolato ▪ Contributo all’affitto ▪ Assegno di cura ▪ Misure monetarie finalizzate alla conciliazione dei ruoli (contributo di integrazione al reddito del genitore che richiede dopo la nascita del figlio il tempo parziale o l’aspettativa facoltativa) Assegno di maternità
Servizi sociali territoriali	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ludoteca ▪ Segretariato sociale (informazione/orientamento, ascolto, prevenzione...) ▪ Servizio di educativa territoriale (interventi finalizzati alla prevenzione e al benessere dell’infanzia, centri di aggregazione giovanile, sostegno alla scolarizzazione e prevenzione dell'abbandono scolastico)

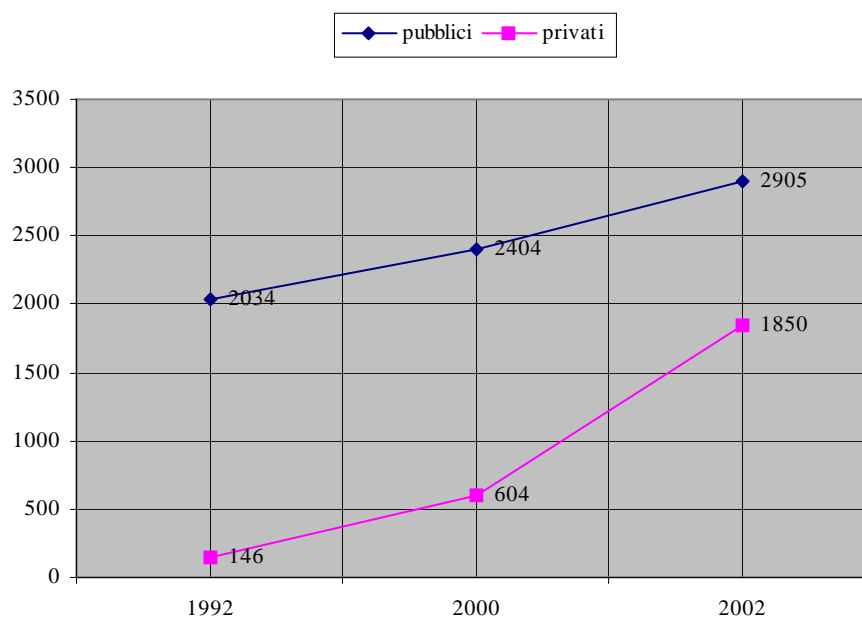
segue *Quadro sinottico*

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Servizio sociale professionale rivolto a famiglia e minori (gestione e valutazione del caso, presa in carico ed elaborazione di progetti personalizzati, inserimento in nido o scuola materna di casi sociali, coordinamento delle prestazioni, ▪ Laboratori socio-educativi e interventi di prevenzione e sostegno psico-sociale per i genitori e la coppia (miglioramento delle competenze relazionali e educative) ▪ Mediazione familiare (consulenza al nucleo familiare, interventi di sostegno a famiglie con problemi di tipo relazionale) ▪ Reti di auto aiuto ▪ Servizio per l'orientamento, accompagnamento e sostegno formativo e/o all'inserimento lavorativo (borse lavoro, tirocini, laboratori) ▪ Banca del tempo ▪ Servizio per il trasporto scolastico <p>Altra tipologia di servizio territoriale</p>
<p>Servizi sociali domiciliari</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Servizio domiciliare per la prima infanzia ▪ Servizio educativo di sostegno alla famiglia e al minore (educativa domiciliare) <p>Altra tipologia di servizio domiciliare</p>
<p>Servizi sociali semi-residenziali</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Servizio di affidamento diurno con finalità educative e/o terapeutiche ▪ Asilo nido ▪ Servizio integrativo al nido e assistenza alla prima infanzia ▪ Centro di aggregazione e socializzazione ▪ Centro diurno stagionale (estivo) <p>Altra tipologia di servizio semi-residenziale</p>
<p>Servizi sociali residenziali</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Soggiorno stagionale ▪ Altra tipologia di servizio residenziale

▪ 3.4.2.3 I servizi di cura per l'infanzia

Tra i servizi offerti a livello locale, la disponibilità di servizi di cura dell'infanzia, *in primis* gli asili nido, ma anche di diverse e più flessibili forse di custodia e cura dei bambini da 0 a 3 anni, e di scuole per l'infanzia ha un peso significativo sulla fecondità (infra capitolo 1 e Del Boca 2002). La disponibilità di questo tipo di servizi e strutture consente evidentemente una riduzione della penalizzazione della madre, aiutando la conciliazione tra vita familiare e vita lavorativa, consentendo il rientro a lavoro (quindi il mantenimento di un certo livello di reddito)³⁵.

Figura 3.1. - Numero di asili nido in Italia, 1992-2002 (in migliaia)



Fonte: nostra elaborazione su dati Istituto degli Innocenti, 2006.

³⁵ È evidente che ciò dipende anche dalla retribuzione della madre e dal costo del servizio (di qualità).

In Italia la cura dei bambini è stata storicamente assolta all'interno della famiglia, o comunque solo marginalmente esternalizzata.

La Finanziaria 2007 finanzia, seppure con stanziamenti limitati, un piano straordinario per i servizi socio-educativi e in particolare un sistema integrato di asili nido, con l'obiettivo di raggiungere entro il 2010 l'obiettivo fissato dal Consiglio europeo di Lisbona, ovvero il 33% della copertura territoriale. La somma stanziata è di 100 milioni di euro per ciascuno degli anni del triennio 2007-2009 (art. 1, comma 1259).

La scelta di intervento della Finanziaria si dimostra necessaria visto l'aumento dell'occupazione femminile e la domanda di cura crescente per i bambini nelle fascia 0-3. Come evidente dalla figura 3.1, la crescita dell'offerta è già in atto da alcuni anni.

3.5 Alcuni dati e informazioni relativi alla situazione nel Lazio e nel Comune di Roma

Di seguito vengono presentati schematicamente e sinteticamente i servizi attivati e le iniziative avviate a livello regionale relativamente ai servizi di cura dell'infanzia, al sostegno alle famiglie e alle donne. Le informazioni vengono riportate in modo acritico, evidenziando certamente la numerosità e quindi anche l'attenzione riservata a queste tematiche, ripromettendosi però di tornare sull'argomento per una analisi e considerazioni di merito e di efficacia delle azioni intraprese.

Servizi. Per quanto riguarda il Lazio, un riferimento aggiornato e puntuale sulla situazione di alcuni, principali servizi riferiti ai servizi di cura dell'infanzia e sostegno alla famiglia e alla donna lo si può trovare nello schema in basso che riporta alcuni dati relativi alla Regione, al Comune e alla Provincia di Roma (tabella 3.2).

Tabella 3.2. - Presenza di servizi per minori, donne e famiglia nelle principali ripartizioni territoriali del Lazio

Tipologia di servizio*	Comune di Roma	Provincia di Roma	Lazio
Asili nido ¹	265	69	453
Asili nido aziendali	18	0	19
Ludoteca/Laboratorio ²	26	20	151
Centro diurno per minori	26	33	92
Assistenza domiciliare ³	74	116	514
Servizio per la vacanza per minori	7	42	147
Sportello per la famiglia	12	23	166
Casa famiglia per donne in difficoltà	13	2	16
Comunità alloggio per donne in difficoltà	8	1	11
Centro anti violenza per donne maltrattate	2	0	6
Comunità di pronta accoglienza per donne in difficoltà	6	5	14

*Per le definizioni sezione Servizi e strutture sociali del Portale sociale della Regione Lazio www.socialelazio.it.

¹In questa categoria sono compresi sia gli asili nido comunali, che quelli privati accreditati.

²In questa categoria sono comprese sia le ludoteche pubbliche, che quelle private accreditate.

³ Sono comprese in questa categoria i servizi di assistenza domiciliare rivolta ad anziani, minori e disabili.

Fonte: Elaborazione Ires su dati del Censimento delle strutture e dei servizi sociali nella Regione Lazio pubblicato sul sito www.socialelazio.it.

Progetti e iniziative (i principali) realizzati dalla Regione Lazio, dal Comune di Roma, dalla Provincia, e volti al sostegno delle condizioni sociali e lavorative delle donne³⁶.

Comune di Roma:

- Progetto Or.la.r.e. Donna - Orientare al lavoro rivalutando le esperienze (Iniziativa comunitaria Leonardo da Vinci): Orientamento al lavoro per le donne disoccupate attraverso la rivalutazione e valorizzazione delle competenze da loro acquisite nei periodi di lavoro non retribuito, al fine di spenderle nel mercato del lavoro. Il progetto è finanziato dal Dipartimento XIV del Comune di Roma.

³⁶ Sezione progetti sociale del portale sociale della Regione Lazio (www.socialelazio.it).

- BabyCard (o Carta del Bambino), iniziativa promossa dall'Assessorato alla Famiglia e all'Infanzia e dall'azienda capitolina Farmacap. La tessera è un aiuto per le famiglie al momento della nascita di un figlio in quanto consente di accedere a servizi e facilitazioni durante il primo anno di vita del neonato.
- Centro Famiglie Villa Lais, centro rivolto ai cittadini dei Municipi VI, IX, XI, XII che offre sostegno alle famiglie nei percorsi della vita quotidiana e nell'affrontare problemi legati ai percorsi educativi e di crescita dei figli.
- «Insieme si può». Sostenere il lavoro di cura a domicilio, progetto del Comune di Roma finalizzato a sostenere la qualità del lavoro di cura a domicilio tramite interventi rivolti agli anziani e agli assistenti familiari.
- Officina Tempo Libero, centro ludico educativo per i bambini dai 3 ai 10 anni del IX Municipio del Comune di Roma.
- Il Res, Registro della solidarietà del Comune di Roma, raccoglie le disponibilità dei cittadini, gruppi e aziende che desiderano mettere a disposizione le loro capacità e professionalità, le loro risorse e competenze per contribuire alla crescita di una comunità solidale.
- Banche del Tempo di Roma, attualmente ce ne sono a Roma 24 sportelli, tra questi diciannove sono «banche territoriali» e cinque «banche tematiche». Tutte funzionano in base al meccanismo dello scambio di tempo, si differenziano perché al contrario delle prime – che sono pluridisciplinari - le seconde offrono aiuto in relazione alla missione dell'associazione che le gestisce e quindi alla presenza di specifiche competenze ed attrezzature (www.bdt-roma.it/bdt_roma.php).

Regione Lazio:

- Selezione di neoimprenditrici, il progetto scaturisce dal bando «Il mentoring: una metodologia innovativa di accompagnamento e di formazione per le donne imprenditrici» pubblicato e promosso da BIC Lazio su affidamento della Regione Lazio e rivolto alle donne appartenenti al territorio che desiderano essere guidate nel processo di creazione d'impresa attraverso un processo di accompagnamento.

- Progetto «Salvabebè/salvamamme», attraverso il quale la Regione offre servizi gratuiti di sostegno per le mamme in difficoltà.
- Spazio Donna, progetto del Comitato pari opportunità della Regione Lazio che ha l'obiettivo di instaurare un dialogo tra donne e istituzione regionale al fine di garantire una più efficace informazione e comunicazione sull'attività istituzionale dell'ente regionale.
- Centro di ascolto, progetto sperimentale del Comitato per le Pari opportunità della Regione Lazio. Istituisce un centro di ascolto è finalizzata a realizzare uno spazio di accoglienza per i problemi personali e/o legati alla condizione lavorativa. Particolare attenzione è posta alle categorie di lavoratori svantaggiati, nonché a problemi di natura personale, familiare e di particolare rilievo sociale.
- Progetto «Sos Famiglia», promosso dall'Assessorato alle Politiche sociali della Regione Lazio, ha attivato un numero verde che offre informazioni e consulenza.
- Capitale Donna, centro servizi che si inserisce fra le iniziative della Regione Lazio, Assessorato alla Scuola, Diritto allo Studio e Formazione Professionale realizzate nell'ambito della Sovvenzione Globale E1 con la finalità di promuovere l'inserimento occupazionale e lavorativo delle donne e l'imprenditorialità femminile con particolare riferimento ai settori innovativi del tessuto economico regionale (www.capitaledonna.it).

Provincia di Roma:

- Sportello Paola, finanziato dalla Provincia di Roma, e svolto in collaborazione con il Comune di Roma, offre un servizio gratuito di orientamento e sostegno, all'inserimento e reinserimento nel mondo del lavoro alle donne che intendono sviluppare un progetto professionale o rielaborare le proprie esperienze in termini di creazione d'impresa (www.romaeconomia.it/sezionihtml/dipartimento15/paola/index.htm).
- Rapporto Eures 2005 - La qualità della vita della donne nella Provincia di Roma (www.provincia.roma.it/context.jsp?ID_LINK=455&page=1).

- Progetti delle consigliere di parità (www.consiglieraparitario-ma.it/progetti.htm), tra cui:
- Parità in Primo piano. Percorso per elaborare il Piano triennale di Azioni positive della Provincia di Roma;
- Nuove cittadine. Orientamento al lavoro e all'imprenditorialità delle nuove cittadine di Roma.

Infine, si riportano sempre a fini documentali gli *interventi legislativi* relativi a politiche di welfare regionale in materia di famiglia, minori, donne (ordine cronologico)³⁷.

- L.r. 16 aprile 1976, n. 15, Istituzione del servizio di assistenza alla famiglia e di educazione alla maternità e paternità responsabili;
- L.r. 16 giugno 1980, n. 59, Norme sugli asili nido (Successive modifiche: L.r. 3 gennaio 2000, n. 3 «Asili nido presso strutture di lavoro»);
- L.r. 2 dicembre 1988, n. 80, Norme per l'assistenza domiciliare (Successive modifiche: legge 162/1998 e legge 17/1999);
- L.r. 15 novembre 1993, n. 64, Norme per l'istituzione di centri anti-violenza o case rifugio per donne maltrattate nella Regione Lazio. Con d.g.r. 19 giugno 2007, n. 443 la Regione Lazio ha definito il «Programma di interventi per contrastare il fenomeno del maltrattamento alle donne nella Regione Lazio. l.r. 15 novembre 1993 n. 64»;
- L.r. 8 giugno 1995, n. 43, Istituzione del servizio di assistente familiare (Successive modifiche: l.r. 16 aprile 2002, n. 8 «Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2002»);
- L.r. 25 luglio 1996, n. 29, Disposizioni regionali per il sostegno all'occupazione;
- L.r. 13 dicembre 1996, n. 51, Interventi a sostegno dell'imprenditoria femminile nella Regione Lazio (Successive modifiche: l.r. 20 ottobre 1997, n. 31);
- L.r. 1 settembre 1999, n. 19, Istituzione del prestito d'onore;

³⁷ Fonte: Ires e www.socialelazio.it.

- L.r. 25 novembre 1999, n. 34, Programmazione degli interventi a sostegno dei nuclei familiari;
- L.r. 7 dicembre 2001, n. 32, Interventi a sostegno della famiglia;
- L.r. 22 aprile 2002, n. 10, Interventi a sostegno della famiglia per l'accesso alle opportunità educative nella scuola dell'infanzia;
- L.r. 11 luglio 2002, n. 18, Tutela del gioco infantile e disciplina delle ludoteche;
- L.r. 24 dicembre 2003, n. 42, Interventi a sostegno della famiglia concernenti l'accesso ai servizi educativi e formativi della prima infanzia.