actionaid

REALIZZA IL CAMBIAMENTO

Sulle spalle delle donne

Ricerca chiusa il 31 luglio 2016

Coordinamento: **Rossana Scaricabarozzi**

Ricerca: **Silvia Sansonetti e Barbara De Micheli di Fondazione Giacomo Brodolini**

Contributi: **Beatrice Costa, Livia Zoli**

Editing: **Asia Fiorini**

Grafica: **Tadzio Malvezzi**

Supervisione: **Luca De Fraia**

Foto: ActionAid, Christopher Davy/ActionAid, Greg Funnell/ActionAid, Florian Lang/Actionaid, Laura Elizabeth Pohl/ ActionAid, Nicola Bailey/ActionAid, Lianne Milton/Panos/ActionAid, Poulomi Basu/ActionAid, Maria Laura Antonelli/ ActionAid, Pierpaolo Scavuzzo/AGF, Marco Bulgarelli/S4C, Giada Connestari, Fabrizia Granatieri, Antonio Taccone, Gianpaolo Arena/S4C, Helder Tavares/ActionAid, Christal-Dionne Da-Thong/ActionAid, Emanuela Colombo, Virginia Bettoja, Lorenzo Tugnoli/ActionAid, Milia Eidmouni/ActionAid, Flavio Ferrario/AGR.

Come puoi sostenere ActionAid

- **www.adozioneadistanza.actionaid.it**
- con bonifico bancario intestato ad **ACTIONAID INTERNATIONAL ITALIA ONLUS presso Banca Popolare di Milano IBAN: IT26C0558401600000000051485**
- con bollettino postale sul **conto corrente n. 20476206** o bonifico postale al seguente **IBAN:14Z0760101600000020476206**
- destina il 5 per mille della tua dichiarazione dei redditi ad ActionAid **C.F.09686720153**
- “Dai vita ad un sogno” bomboniere solidali, partecipazioni, cartoline sul sito **www.regaliperunsogno.it**
- il tuo testamento solidale a favore di ActionAid **www.testamentofacile.it**

Sfida alle politiche e ai ruoli di genere nella cura all'infanzia.

Introduzione 02

01/Lo scenario attuale 04

1.1 Il problema 04

1.2 Misure e investimenti 05

02/Le opportunità di uno scenario alternativo: una simulazione in Lombardia 10

2.1 Quante risorse servono? 10

2.2 Le opportunità: quale impatto sull'occupazione femminile 10

2.3 Più investimenti in asili nido 13

2.4 Più congedi per i papà 16

Conclusioni e raccomandazioni 18

Bibliografia 19

Introduzione

Il presente rapporto si inserisce nel quadro del programma di ActionAid per la promozione dei diritti delle donne e della giustizia economica, che prevede l'elaborazione di proposte per il riconoscimento del valore economico e sociale del lavoro di cura, la riduzione del suo carico sproporzionato sulle donne e la sua più equa ripartizione tra uomini e donne.

L'analisi segue le azioni di ricerca e advocacy avviate da ActionAid negli anni scorsi e focalizzate sulla verifica della sostenibilità di interventi (sia del settore pubblico che di quello privato) per la promozione dell'uguaglianza di genere nel lavoro cura[1]. Trae spunto inoltre dall'esperienza di monitoraggio dell'impegno delle istituzioni locali a Reggio Calabria, una città dove per due anni tutti gli asili nido pubblici sono rimasti chiusi per mancanza di fondi e inagibilità[2].

Il rapporto è stato prodotto in vista del dibattito parlamentare del prossimo autunno per l'approvazione della Legge finanziaria a dicembre 2016 con l'obiettivo di dare indicazioni utili per stanziare finanziamenti adeguati per questo settore. In particolare, lo studio simula l'impatto che avrebbero maggiori investimenti sugli asili nido sull'accesso delle donne al lavoro retribuito nella Regione Lombardia, seguendo il percorso indicato da diversi studi di recente pubblicazione che hanno evidenziato i benefici degli investimenti pubblici nei servizi alla prima infanzia[3] e che propongono un'allocazione differente di risorse pubbliche[4].

A partire dai risultati della simulazione, vengono analizzatigli investimenti attuali per alcune misure afferenti alla cura alla prima infanzia, per poi interrogarsi sulle conseguenze di un eventuale mix alternativo di investimenti al fine di potenziare l'offerta di asili nido. Si sono presi in considerazione gli interventi di cui era possibile reperire i dati necessari all'elaborazione di un' ipotesi di diversa allocazione, ovvero gli assegni al nucleo familiare, l'assegno di natalità (o bonus bebè) e l'assegno alle famiglie con almeno tre figli minori[5].

Poiché si tratta di misure di cui beneficiano in particolare famiglie in povertà, risulta problematico sottrarre risorse ad esse a favore di maggiori servizi. Emerge però la necessità di ripensare le politiche attuali, prevedendo da un lato interventi con obiettivi dedicati a rispondere a specifiche problematiche - come la povertà e i bisogni di cura - e allo stesso pensate per essere coerenti e sinergiche tra loro.

Nonostante non sia stato possibile includere delle analisi relative all'impatto di eventuali maggiori investimenti per congedi parentali utilizzati dai padri per via sia di una limitata disponibilità di informazioni su tali investimenti, sia per il numero esiguo di padri che ne usufruiscono le nostre raccomandazioni contengono comunque un riferimento a una revisione di tale misura, nella convinzione che siano necessari interventi pubblici non solo per ridurre il carico di cura sulle famiglie, ma anche per incentivare un maggiore coinvolgimento degli uomini in tali attività. Solo così si potrà promuovere l'uguaglianza di genere in campo economico.

---

1 ActionAid, *#lavoroinvisibile: Verso l'uguaglianza di genere nel lavoro di cura*, 2014

2 ActionAid, *Reggio Calabria città delle donne Prospettive sulla cura ai tempi del Comune commissariato*, 2013. Campagna #chiediamoasilo: https://petizioni.actionaid.it/campagna/firma-per-un-asilo/

3 Fondazione Giacomo Brodolini, a cura di Francesca Bettio e Elena Gentili, *Asili nido e sostenibilità finanziaria: una simulazione per l'Italia*, 2015

4 Fondazione Emanuela Zancan, a cura di Devis Geron e Tiziano Vecchiato, *Effetti degli investimenti per la prima infanzia*, 2014

5 NOTA METODOLOGICA: lo studio è stato commissionato alla Fondazione Giacomo Brodolini che ha elaborato la simulazione finanziaria sulla base dei dati EU-SILC (*European Union Survey on Income and Living Conditions*) sulla Lombardia, con i quali si sono analizzate le reali scelte delle famiglie, per poi formulare varie ipotesi su diverse allocazioni della spesa esistente. Per ottenere la stima relativa alla relazione tra aumento dei servizi alla prima infanzia e aumento del tasso di occupazione delle donne con almeno un figlio di età inferiore ai tre anni, è stato implementato un modello di regressione lineare semplice nel quale la variabile dipendente, per ogni individuo, è uguale al tasso di occupazione medio a livello regionale delle donne in età lavorativa che hanno almeno un figlio di 0-2 anni, mentre i controlli comprendono, oltre al tasso di copertura medio degli asili nido a livello regionale, la cittadinanza, l'età, il titolo di studio e la tipologia familiare. La stima è stata realizzata utilizzando degli *standard error* clusterizzati rispetto alle venti regioni.

La Regione Lombardia è stata scelta per realizzare il *case study* perché è una realtà in cui le donne partecipano al mercato del lavoro con un tasso maggiore rispetto alla media nazionale e in cui i servizi per l'infanzia e la cura hanno un livello di sviluppo significativo e un buon tasso di copertura rispetto alle esigenze rilevate.

Si è quindi ritenuto utile studiare il possibile impatto di variazioni di policy in un territorio caratterizzato da un sistema di welfare funzionante, seppure migliorabile, piuttosto che analizzare una realtà in cui la ridotta partecipazione delle donne al mercato del lavoro potesse essere imputabile ad altre variabili. Si è infine ritenuto preferibile lavorare con realtà territoriali i cui sistemi di raccolta dati sono più trasparenti e più efficienti.

La Lombardia non è l'unica regione italiana sulla quale sarebbe stato possibile realizzare uno studio simile, ma è stata scelta anche per la presenza di ActionAid sul territorio con progetti di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, nonché con attività di *advocacy* e sensibilizzazione su politiche contro le ingiustizie nei Paesi più poveri.

Il focus geografico è comunque funzionale a mettere in luce il potenziale di scelte istituzionali volte all'aumento dei servizi alla prima infanzia su tutto il territorio nazionale. Se da un lato i risultati della simulazione potrebbero essere influenzati da variabili specifiche dell'area analizzata (es.: scarse opportunità occupazionali), dall'altro è ormai riconosciuto da diversi studi l'impatto positivo dei servizi all'infanzia sull'accesso al lavoro retribuito dei genitori, in particolare delle donne, che rappresenta peraltro una scelta strategica di contrasto alla povertà nel lungo periodo[6].

6 Oltre ai già citati studi di Fondazione Zancan e Fondazione Brodolini, si rimanda a titolo esemplificativo a un rapporto del network europeo Eurydice secondo cui la partecipazione a percorsi di educazione e cura della prima infanzia contribuisce a ridurre il rischio di dispersione scolastica, tra le cause della povertà giovanile: Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR) e INDIRE - Unità italiana di Eurydice, *La lotta all'abbandono precoce dei percorsi di istruzione e formazione in Europa*, 2014 www.indire.it/lucabas/lkmw_img/eurydice/Q_Eurydice_31.pdf.

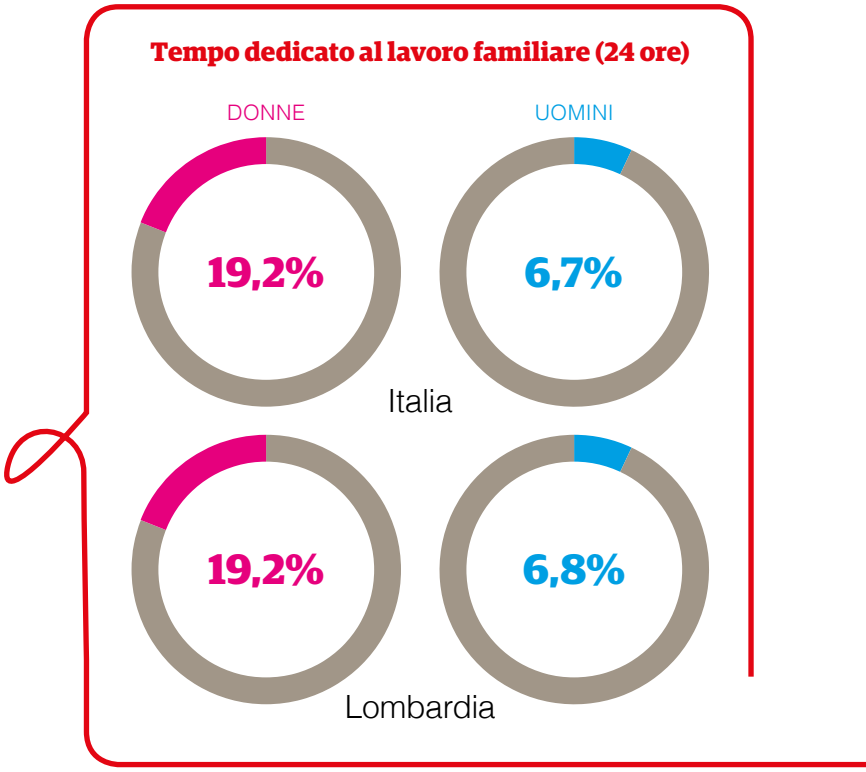
01/ Lo scenario attuale

1.1 Il problema

L'importanza di un'educazione e cura di alta qualità per la prima infanzia è ben evidenziata dall'innalzamento dei livelli di istruzione e inclusione sociale in relazione al raggiungimento dei cinque ambiziosi obiettivi - in materia di occupazione, innovazione, istruzione, integrazione sociale e clima/energia - che l'Unione Europea si è prefissata di raggiungere entro il 2020 con la cosiddetta strategia *Europa 2020*[7].

Al contempo il miglioramento dei servizi per la prima infanzia è anche uno degli obiettivi prioritari dell'Impegno strategico per la parità di genere 2016-2019 della Commissione Europea[8]. L'inadeguata copertura del servizio ha infatti come principale effetto quello di limitare l'offerta di lavoro femminile. Ciò è vero in particolar modo in Italia dove, ancora oggi, esiste un forte squilibrio a sfavore delle donne nella distribuzione dei compiti domestici e dei lavori di cura non retribuiti.

Per dare un'idea del fenomeno si consideri che secondo la più recente indagine ISTAT "Uso del tempo", le donne italiane dedicano ai lavori familiari il 19,2% delle 24 ore giornaliere, gli uomini il 6,7% (in Lombardia tali percentuali sono rispettivamente pari a 19,2% e 6,8%)[9].



Con cura alla prima infanzia si identifica un pacchetto di servizi rivolti a bambini di età compresa tra 0 e 3 anni e ai loro familiari, pensati non solo per agevolare la conciliazione tra vita lavorativa e familiare dei genitori, ma soprattutto per favorire e stimolare lo sviluppo cognitivo e comportamentale dei bambini.

I servizi relativi alla prima infanzia fanno riferimento a tre filoni di *policy:* politiche dell'infanzia, politiche del lavoro, politiche per le pari opportunità. Sono dunque identificabili **tre differenti tipologie** di servizi rivolti alla prima infanzia: i servizi all'infanzia veri e propri, i congedi e i trasferimenti monetari.

7 http://ec.europa.eu/europe2020/index_it.htm

8 Commissione Europea, *Strategic engagement for gender equality 2016-2019*, 2015: http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/151203_strategic_engagement_en.pdf

9 www.istat.it/it/archivio/52079

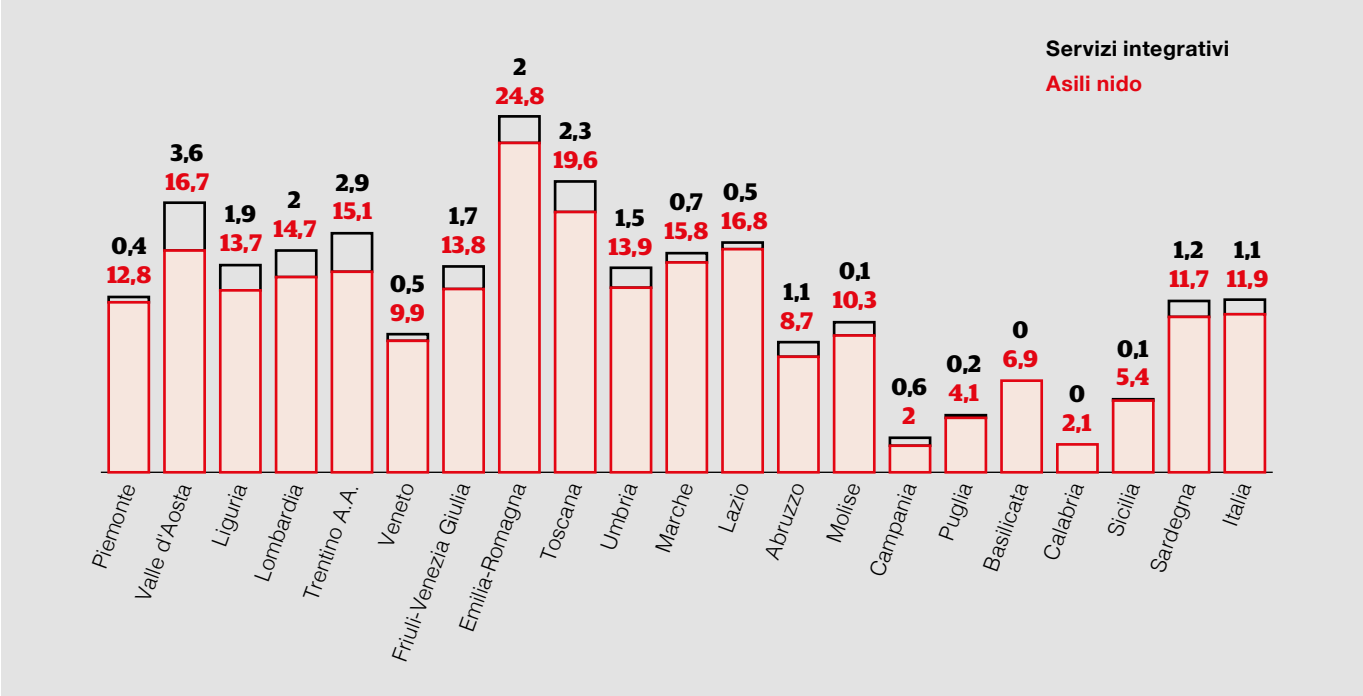
1.2 Misure e investimenti

Gli asili nido: il livello nazionale

In Italia i primi interventi pubblici per la prima infanzia risalgono agli anni '30 del secolo scorso con l'istituzione di servizi di carattere sanitario e assistenziale (Regio Decreto 718/1926), in seguito definiti dalla Legge 1044 del 1971 come servizi sociali di interesse pubblico. Dopo lo sviluppo iniziale dei primi anni - seppur non uniforme sul territorio - l'impegno dell'attore pubblico è andato via via riducendosi[10].

Tuttora il panorama italiano presenta grandi difformità in termini di servizi presenti: basti pensare che la Regione Calabria nel 2012 presentava un tasso di presa in carico da parte del settore pubblico del 2,1% - sommando asili nido e servizi integrativi - mentre l'Emilia Romagna del 26,8%.

Grafico 1. Indicatore di presa in carico di bambini tra 0 e 3 anni dai servizi comunali per la prima infanzia



Fonte: ISTAT - L'offerta comunale di asili nido e altri servizi socioeducativi per la prima infanzia, 2014

Contrariamente, il **settore privato - incluso quello sovvenzionato dal pubblico - in Italia ha svolto negli ultimi decenni un ruolo molto importante**, registrando un incremento significativo del numero di posti offerti[11]. La dipendenza dalle capacità del settore privato e l'ampia autonomia regionale in materia legislativa e finanziaria, hanno prodotto forti differenziazioni sia in termini di qualità che di quantità di servizi offerti.

All'interno della recente riforma della Buona Scuola[12] è previsto un riordino del ciclo della scuola dell'infanzia con l'estensione alla classe di età 0-2 anni. Lo scopo è quello di estendere all'accesso all'asilo nido la caratteristica di diritto fino ad ora peculiare solamente della scuola dell'infanzia. Gli asili nido, infatti, sono stati finora considerati un servizio a domanda individuale e quindi i Comuni non erano obbligati a fornirlo in assenza di un'esplicita domanda dell'utenza. Fra il 2004 e il 2012 **la spesa totale per asili nido**, includendo sia la spesa pubblica sia

10 Istituto degli Innocenti, *Monitoraggio del Piano di Sviluppo dei Servizi all'infanzia*, 2012.

11 A livello nazionale la percentuale di servizi privati sul totale è passata da 7% del 1992 al 39% del 2005 e ad oggi in alcune realtà i posti presenti nelle strutture private superano numericamente quelli presenti in strutture pubbliche (Unicef, *The childcare transition*, 2008).

12 Legge 107 del 13 luglio 2015

la compartecipazione pagata dagli utenti, ha subito un incremento complessivo del **51%,** passando da 1.035 milioni di euro annui a 1 miliardo e 567 milioni[13] a livello nazionale (di cui il 19%, pari a circa 300 milioni di euro, rappresenta la spesa sostenuta dagli utenti)[14].

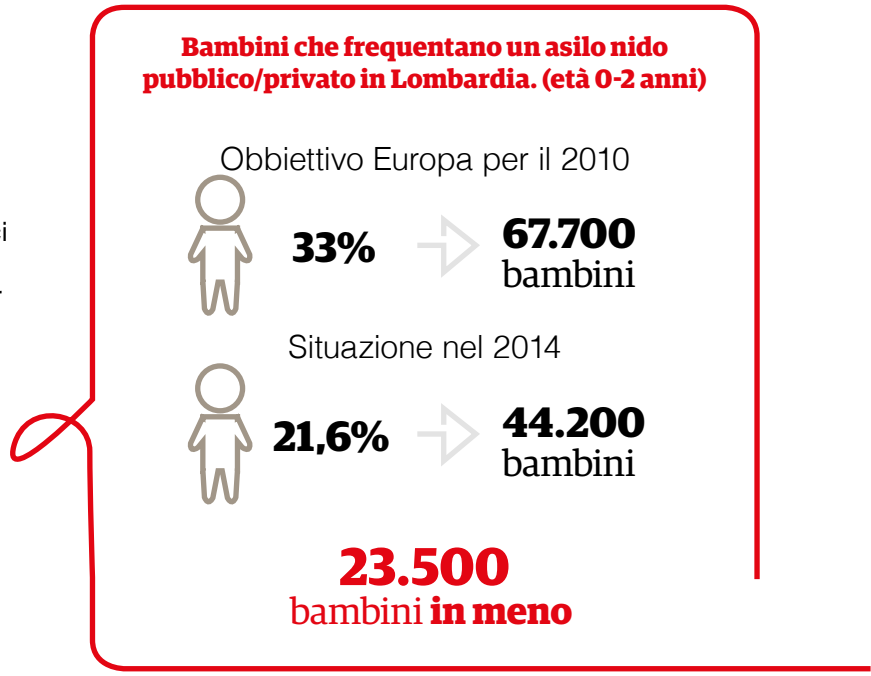
I servizi alla prima infanzia in Lombardia

Nel 2012 la spesa per asili nido in Lombardia era pari a 275.429.283 euro.

Secondo i dati EU-SILC[15], l'indicatore di presa in carico degli utenti da parte degli asili nido (pubblici e privati) operanti nella regione Lombardia è pari nel 2014 a 21,6 per 100 residenti tra 0 e 2 anni, per un totale di circa 44.200 bambini.

Nel corso del Consiglio Europeo di Barcellona del 2002, però, gli Stati membri si erano impegnati a garantire, entro il 2010, l'accesso al servizio di asilo nido ad almeno il 33% dei bambini in questa fascia d'età.

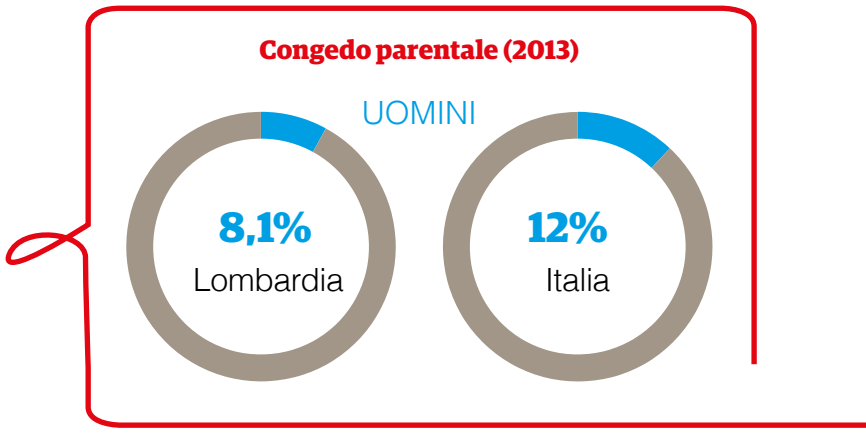
Ciò significa che la Lombardia presenta un tasso di copertura del servizio inferiore di 11,4 punti percentuali rispetto all'obiettivo previsto per il 2010, ovvero circa 23.500 bambini in meno rispetto ai 67.700 auspicabili.



I congedi

I congedi sono forme di **astensione dal lavoro retribuito legalmente tutelate, in alcuni casi remunerate,** di cui possono beneficiare entrambi i genitori. I congedi costituiscono delle misure a carattere nazionale, quindi regolamentate ed erogate in modo uniforme su tutto il territorio.

Il numero di congedi parentali richiesti da uomini e donne in Lombardia nel 2013 è stato pari a 66.591, di cui 5.403 uomini corrispondenti all'8,1%, contro una media nazionale del 12% su un totale di 279.570 sul territorio nazionale[16].



13 ISTAT, *L'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia*, 2014

14 Benché non sia esplicitato nel rapporto ISTAT del 2014, è possibile dedurre dai dati pubblicati due anni prima che l'aumento non sia calcolato a prezzi costanti. Si legge infatti nel testo "Fra il 2004 e il 2010 la spesa corrente per asili nido, al netto della compartecipazione pagata dagli utenti, ha mostrato un incremento complessivo del 44,3%, che scende al 26,9% se calcolato a prezzi costanti" (cfr.: www.istat.it/it/archivio/65371)

15 Il progetto **EU-SILC** (Statistics on Income and Living Conditions, Regolamento del Parlamento europeo, n. 1177/2003) costituisce una delle principali fonti di dati per i rapporti periodici dell'Unione Europea sulla situazione sociale e sulla diffusione della povertà nei paesi membri. Gli indicatori previsti dal Regolamento sono incentrati sul reddito e l'esclusione sociale, in un approccio multidimensionale al problema della povertà, e con una particolare attenzione agli aspetti di deprivazione materiale (Fonte: ISTAT, www.istat.it/it/archivio/5663)

16 Dati INPS-ISTAT-Ministero del lavoro disponibili su: http://dati.coesione-sociale.it/Index.aspx

Il valore è in ogni caso in ascesa, dato che nel 2010 i congedi richiesti in Lombardia dagli uomini erano stati solo 4.622 su 70.953, ovvero il 6,5%. C'è inoltre da tenere presente che stiamo parlando di una delle Regioni dove, in termini assoluti, gli uomini utilizzano maggiormente il congedo parentale: è superata solo dal Lazio con 5.998 richieste e seguita dalla Sicilia con 3.968.

Tabella 1. Congedi parentali in Italia

Tipologia	Caratteristiche
Congedo di maternità	Congedo obbligatorio di durata complessiva di 5 mesi remunerati all'80% del salario percepito. La maternità copre tutte le lavoratrici dipendenti e tutte le lavoratrici autonome iscritte alla previdenza sociale incluse le lavoratrici iscritte alla gestione separata.
Congedo parentale	Congedo facoltativo remunerato per i primi 6 mesi al 30% del salario percepito usufruibile entro i primi 12 anni di vita del bambino per un periodo complessivo tra i due genitori non superiore a 10 mesi, aumentabili a 11 qualora il padre lavoratore si astenga dal lavoro per un periodo continuativo o frazionato non inferiore a 3 mesi.
Congedo di paternità	Congedo obbligatorio di 2 giorni per il padre lavoratore dipendente, usufruibili entro i 5 mesi dalla nascita del figlio e retribuiti al 100% del salario, a cui si aggiungono 2 giorni facoltativi (sempre retribuiti al 100%) non cumulabili con il congedo obbligatorio della madre.

I trasferimenti monetari

Esistono diverse forme di supporto economico per le famiglie. Per presentare un quadro chiaro della realtà italiana si è scelto di concentrare l'attenzione sui seguenti strumenti a livello nazionale[17]: **assegni al nucleo familiare, voucher maternità e assegni di natalità (o bonus bebè).** Inoltre sono stati presi in considerazione **gli assegni erogati dai Comuni a famiglie con almeno tre figli minori**.

Gli **assegni al nucleo familiare**[18] sono un contributo per le famiglie di alcune categorie di lavoratori[19] il cui nucleo familiare ha un reddito complessivo al di sotto dei limiti stabiliti annualmente dalla legge. L'importo dell'assegno è calcolato a seconda della composizione del nucleo familiare e del reddito complessivo del nucleo stesso[20], e tende a **proteggere maggiormente le situazioni più svantaggiate**, come ad esempio le famiglie monoparentali o con persone diversamente abili.

Vi sono poi gli **assegni per il nucleo familiare con almeno tre figli minori**, concessi dal Comune ma pagati dall'INPS, per le famiglie con ISEE non superiore a una certa soglia, pari a 8.555,99 euro per il 2015[21].

Nel 2012 è stata introdotta in via sperimentale la possibilità per la madre lavoratrice di richiedere, in alternativa al congedo parentale, il **voucher maternità per l'acquisto di servizi di baby-sitting**, ovvero un contributo

17 L'INPS riconosce un ulteriore assegno, definito assegno di maternità, il quale può essere incluso tra gli strumenti di supporto alla cura della prima infanzia, ma questo strumento è erogato in sostituzione del congedo di maternità obbligatorio esaminato in precedenza.

18 www.inps.it/portale/default.aspx?sID=0%3B5673%3B9586%3B&lastMenu=9586&iMenu=1. Gli assegni al nucleo familiare rappresentano la voce di spesa più consistente tra le tipologie di assegni alle famiglie. Spesso ci si riferisce ad essi genericamente come "assegni familiari", che sono una diversa tipologia di assegni e che non sono inclusi nelle simulazioni oggetto di questo studio. Si tratta di prestazioni a sostegno delle famiglie di alcune categorie di lavoratori italiani il cui nucleo familiare abbia un reddito complessivo al di sotto dei limiti stabiliti annualmente dalla legge. Ne hanno diritto i coltivatori diretti, coloni e mezzadri, i piccoli coltivatori diretti, i titolari delle pensioni a carico delle gestioni speciali dei lavoratori autonomi (artigiani, commercianti, coltivatori diretti, coloni e mezzadri). Spetta un assegno per ogni familiare vivente a carico pari a 8,18 euro mensili per i coltivatori diretti, coloni, mezzadri per i figli ed equiparati; 10,21 euro mensili ai pensionati delle gestioni speciali per i lavoratori autonomi e ai piccoli coltivatori diretti per il coniuge e i figli ed equiparati; 1,21 euro mensili ai piccoli coltivatori diretti per i genitori ed equiparati (fonte: INPS: www.inps.it/portale/default.aspx?itemdir=5790). Nel testo, per evitare confusione, si utilizza assegni al nucleo familiare per riferirsi a questa specifica misura. Con "assegni alle famiglie" ci si riferisce a più tipologie di assegni laddove i dati reperiti si riferiscono al complesso delle forme di assegni.

19 Sono esclusi dalla percezione dell'assegno i lavoratori autonomi (Portale INPS)

20 Nel caso di una famiglia con entrambi i genitori e tre figli minori avente un reddito familiare annuo inferiore a 14.383 €, l'importo mensile previsto nel 2016 ammonta a 137,50 €.

21 www.inps.it/portale/default.aspx?sID=%3b0%3b5673%3b9586%3b5674%3b&lastMenu=5674&iMenu=1&iNodo=5674&p4=2

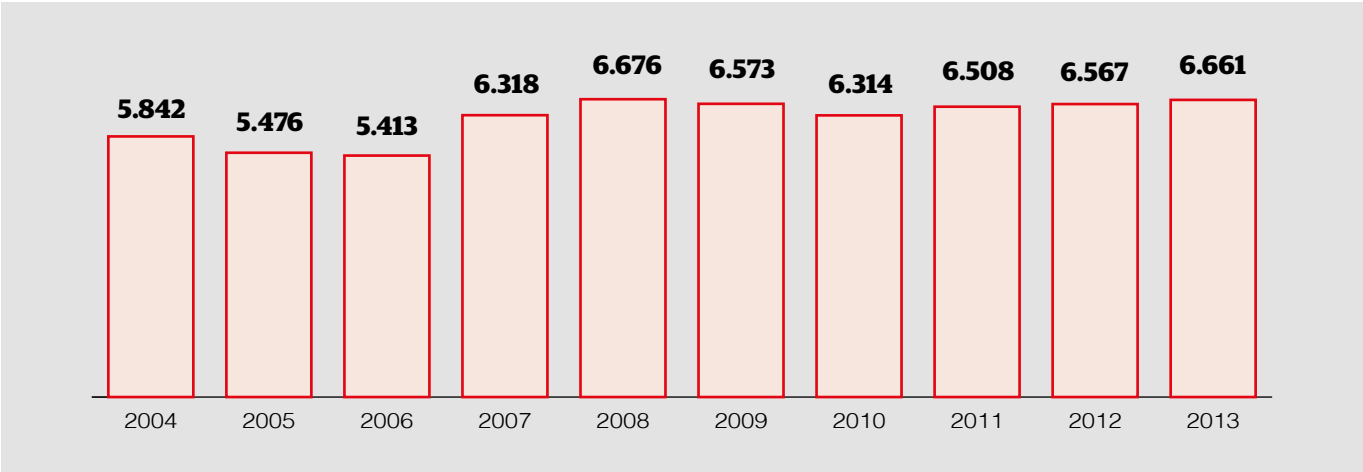
da utilizzare per servizi per l'infanzia pubblici o privati accreditati per un massimo di 6 mesi, o di 3 nel caso di lavoratrici iscritte alla gestione separata. Questo strumento riguarda madri attive nel mercato del lavoro ma **non figure professionali autonome**. L'importo del voucher, grazie alla recente legge finanziaria, è passato da 300 a **600 euro mensili**, e viene erogato in misura minore e proporzionale **anche alle madri con impieghi part-time**.

Ultimamente è stato poi introdotto in Italia un nuovo strumento. Le famiglie con bambini nati nel triennio compreso tra il 1° gennaio 2015 e il 31 dicembre 2017 possono beneficiare dell'**assegno di natalità** (o **bonus bebè**)[22] erogato dall'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale. Questo strumento prevede un doppio scalino di accesso. Le **famiglie con redditi nettamente inferiori alla media nazionale** (reddito ISEE massimo di 7000 euro annuali) possono richiedere **un contributo annuo pari a 1920 euro (160 euro per 12 mesi)**, mentre i nuclei familiari **con reddito sotto i 25.000** euro possono ricevere solo **960 euro l'anno (80 euro per 12 mesi)**. La durata massima di questo strumento è di **3 anni**, o comunque **non oltre i 3 anni di vita del bambino** a decorrere dal mese di nascita. A differenza degli strumenti analizzati in precedenza il bonus bebè, oltre alla condizione reddituale, non prevede particolari vincoli in relazione alla tipologia contrattuale delle madri.

Questa breve panoramica evidenzia come **il legislatore italiano non abbia finora ritenuto necessaria l'introduzione di un trasferimento monetario di carattere universale**, svincolato cioè da criteri legati al reddito o alla categoria lavorativa di appartenenza. Questo tipo di misura esiste in altri Paesi dell'Unione Europea e si pone due obiettivi: incentivare la natalità e contrastare la povertà infantile. Per esempio la Finlandia - uno dei Paesi dell'Unione Europea con la più bassa incidenza della povertà infantile - ha una misura di questo tipo rivolta a tutti i bambini e i ragazzi di età inferiore a 17 anni che prevede un pagamento mensile di 95,75 euro[23] per ciascun figlio (valori del 2015) fino a 174,27 euro per il quinto figlio e oltre. I genitori single ricevono anche un ulteriore supplemento mensile di 48,55 euro per ogni figlio.

Per le caratteristiche di estemporaneità e recente introduzione dei voucher maternità e dei bonus bebè, l'analisi dei finanziamenti dedicati ai trasferimenti monetari si focalizza prevalentemente sullo strumento degli assegni al nucleo familiare e degli assegni a nuclei con almeno tre figli. Il Grafico 2 mostra come **la spesa pubblica complessiva rivolta alle varie tipologie di assegni alle famiglie**[24] sia stata, al pari del finanziamento pubblico agli asili nido, **incrementata in modo più o meno costante dal 2004 al 2013**.

Grafico 2. Spesa pubblica per assegni alle famiglie, 2004-13, in milioni euro



Fonte: INPS, ISTAT e Ministero delle Politiche Sociali, in CoesioneSociale.stat

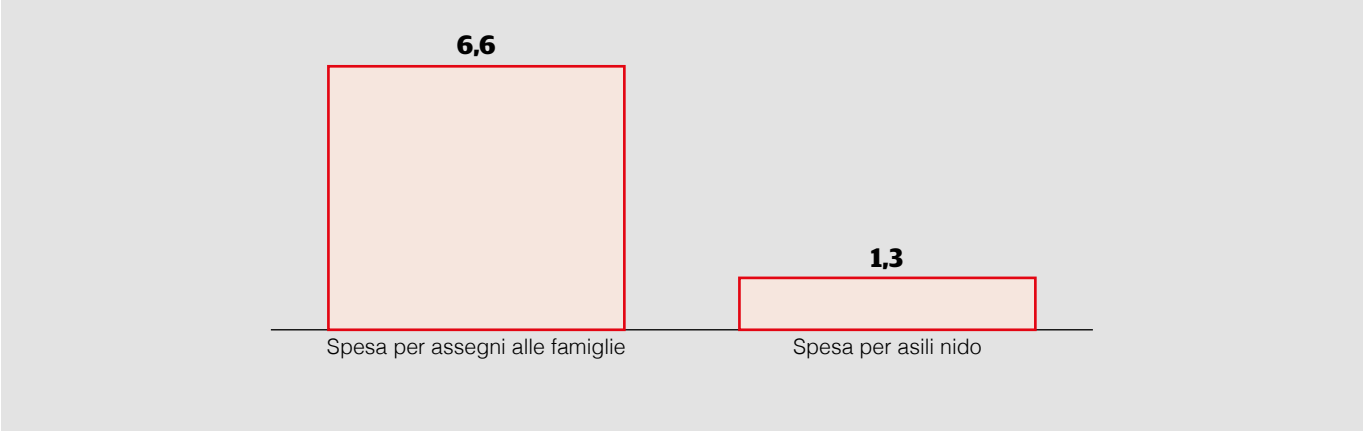
22 www.inps.it/portale/default.aspx?sID=%3b0%3b5673%3b9586%3b11483%3b&lastMenu=11483&iMenu=1&iNodo=11483&p4=2

23 Più informazioni sulla Piattaforma Europea per Investire nei bambini: http://europa.eu/epic/countries/index_en.htm

24 Nel grafico viene considerata la spesa destinata alle diverse tipologie di assegni previsti, tra i quali l'assegno al nucleo familiare rappresenta il capitolo principale (vedi nota 19).

Dal 2011 in poi gli assegni sono stati finanziati con oltre 6 miliardi di euro, cifra **nettamente superiore alle risorse destinate dai Comuni ai servizi alla prima infanzia**[25].
Per comprendere l'importanza di questo capitolo di spesa, basti pensare che nel 2013 **le risorse complessivamente destinate agli assegni alle famiglie erano pari al 16,9% delle prestazioni previdenziali, al netto delle pensioni**[26].

Grafico 3. Spesa pubblica per assegni alle famiglie e asili nido nel 2012 (in miliardi di euro)



Fonte: elaborazione su dati INPS, ISTAT e Ministero delle Politiche Sociali, in CoesioneSociale.stat.

25 Benché si tratti di un servizio di responsabilità locale, nel corso degli anni vi sono stati stanziamenti a livello nazionale ripartiti tra le Regioni dedicati all'ampliamento dell'offerta di servizi alla prima infanzia.

26 I dati sono tratti da: Fondazione Zancan, a cura di D. Gereon e T. Vecchiato, *Effetti degli investimenti alla prima infanzia*, 2014.

02/ Le opportunità di uno scenario alternativo: una simulazione in Lombardia

2.1 Quante risorse servono?

Per stimare le risorse necessarie a raggiungere una presa in carico del 33% dei bambini di età 0-2 anni in Lombardia, si è fatto riferimento al report "Buone volontà utili per costruire qualità e sviluppo sostenibile nei nidi", pubblicato nel giugno 2014 dall'Istituto degli Innocenti[27]. Il report, elaborato grazie a un'indagine campionaria svolta tra il 2013 e il 2014 presso 60 asili nido situati in 13 regioni italiane, ha l'obiettivo di valutare la qualità e i costi di gestione dei servizi educativi per la prima infanzia. In particolare rileva che nel Nord Italia gli asili nido pubblici sono aperti mediamente 217 giorni l'anno, che il numero medio di ore di frequenza giornaliera dei bambini è di 7,94 e, infine, che il costo medio ora/bambino è di 6,27€. Mettendo insieme questi ultimi tre dati (217×7,94×6,27) è possibile quindi stimare una spesa annuale per bambino in Lombardia di circa 10.803€[28].

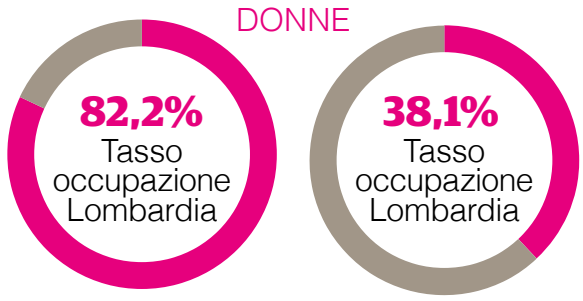
Dato che per raggiungere l'obiettivo del 33% in Lombardia si dovrebbe garantire l'accesso all'asilo nido ad altri 23.500 bambini, sarebbe necessario investire all'incirca ulteriori **253,9 milioni di euro**, ipotizzando che la nuova offerta di servizi sia prodotta senza l'aiuto di asili privati o convenzionati.

2.2 Le opportunità: quale impatto sull'occupazione femminile?

I dati EU-SILC rivelano che in Lombardia fanno maggior uso del *childcare* informale - ossia affidano i figli a familiari e amici - le famiglie dei genitori single (generalmente donne) e quelle con tre o più minori che, di conseguenza, usufruiscono meno degli asili nido, probabilmente a causa di una limitata disponibilità economica.

Le donne che usufruiscono del servizio di asilo nido raggiungono un tasso di occupazione dell'82,2%, mentre il valore è nettamente inferiore, e pari al 38,1%, per quelle che non ne fanno uso. Queste ultime, infatti, non avendo alternative per l'accudimento dei propri figli, si ritrovano in genere costrette a rinunciare al lavoro retribuito.

Uso asili nido in base al tasso di occupazione



I dati indicano inoltre che il servizio di asilo nido migliora l'intensità e la continuità lavorativa delle mamme occupate, che raggiunge il 72,2% contro solo il 32,1% di quelle che non utilizzano il servizio. Ciò nonostante, le donne appartenenti a famiglie che utilizzano gli asili nido hanno in media un più basso reddito

27 www.minori.it/it/minori/buone-volonta-utili-per-costruire-qualita-e-sviluppo-sostenibile-nei-nidi

28 Il report fornisce le informazioni a livello regionale, ma i dati solo per le tre macro-aree principali: Nord, Centro e Sud. Ciò nonostante, il dato riportato per il Nord Italia è sufficientemente rappresentativo della realtà lombarda.

familiare equivalente e un maggior rischio di povertà o esclusione sociale[29].

Tabella 2. Occupazione e rischio di povertà o esclusione sociale tra le donne lombarde in età lavorativa che vivono in famiglie con figli di 0-2 anni per tipologia di prestazione. Anno 2014

Tipologia di prestazione	Tasso di occupazione	Intensità lavorativa individuale*	Reddito familiare equivalente (€)	Rischio di povertà o esclusione sociale
No asilo nido	**53,8%**	**49,0%**	**22.305**	**14,5%**
Né asilo nido né childcare informale	**38,1%**	**32,1%**	**22.094**	**19,4%**
Asilo nido	**82,2%**	**72,2%**	**20.511**	**29,8%**
Totale	**60,2%**	**54,2%**	**21.897**	**18,0%**

Fonte: elaborazioni su dati EU-SILC. **Vedi definizione nota 29.*

Dai dati EU-SILC è possibile rilevare che a livello nazionale un **aumento dell'1% nel tasso di copertura degli asili nido** (pubblici e privati) determina **un aumento medio dello 0,92% nel tasso di occupazione delle donne** con almeno un figlio di età inferiore ai tre anni[30]. Ciò significa che, se l'indicatore di presa in carico aumentasse dell'11,4%-e raggiungesse l'obiettivo del 33% - ci si potrebbe aspettare un congiunto aumento del tasso di occupazione femminile dal 60,2 al 70,7%, per un totale di **21.100 nuove occupate** nella regione Lombardia.

L'aumento del numero delle occupate derivato dall'ampliamento dell'offerta degli asilo nido porterebbe un miglioramento in termini di reddito delle famiglie e di sviluppo umano, oltre a maggiori entrate tributarie per lo Stato. Nel 2014, secondo i dati EU-SILC, il reddito da lavoro lordo delle donne occupate con almeno un figlio di 0-2 anni è stato di 27.026€, quello netto di 20.880€.

In altre parole, ogni nuova donna occupata potrebbe portare nelle casse dello Stato un introito di 6.146€ l'anno e, se le nuove occupazioni fossero tutte full-time, la quota salirebbe addirittura a 9.165€.

Dato che le nuove potenziali donne occupate sarebbero circa 21.100, l'incremento totale delle entrate tributarie arriverebbe a 129,7 milioni di euro, pari al 51% della spesa complessiva necessaria per attuare la politica di aumento del tasso di copertura degli asili nido (se le nuove occupazioni fossero tutte full-time il maggior introito fiscale coprirebbe addirittura il 76% della spesa).

Attraverso i dati EU-SILC è possibile stimare, inoltre, come queste nuove donne occupate andrebbero a distribuirsi tra le varie attività economiche. Questa informazione è molto importante a livello di *policy making*, poiché permette di pianificare meglio gli interventi di formazione rivolti alle donne che devono rientrare nel mercato del lavoro. A tal fine l'ipotesi considerata prevede che la distribuzione tra attività economica delle donne occupate a livello regionale resti inalterata.

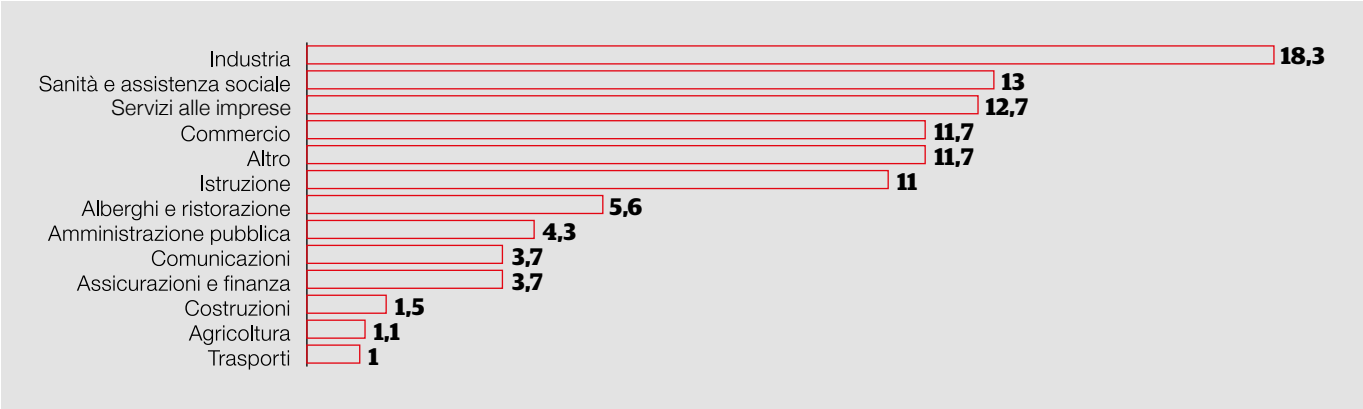
Secondo i dati EU-SILC in Lombardia nel 2014 le donne sono occupate principalmente nel settore dell'Industria (18,3%) e nel settore della Sanità e dell'assistenza sociale (13,8%). Ipotizzando quindi questa stessa

29 Per reddito familiare equivalente si intende il reddito disponibile familiare annuo diviso per una scala di equivalenza che tiene conto del numero di componenti del nucleo familiare. Si è a rischio di povertà o esclusione sociale, invece, quando si verifica almeno una delle seguenti condizioni: 1) si vive in una famiglia che ha un reddito familiare equivalente inferiore alla soglia nazionale di povertà relativa (60% della mediana del reddito); 2) si vive in una famiglia che soffre di una grave deprivazione materiale se non ci può permettere almeno 3 beni su 9 considerati basilari per vivere, es: riscaldamento, affitto/mutuo, televisione etc.; 3) si vive in una famiglia che ha un'intensità lavorativa molto bassa, calcolata in base al numero di mesi in cui i componenti di età 18-59 hanno lavorato nell'anno di riferimento. L'intensità si considera molto bassa quando è inferiore al 20%. Per approfondimenti:
http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:At_risk_of_poverty_or_social_exclusion_(AROPE).

30 Per informazioni su come si è ottenuta questa stima si rimanda alla nota metodologica nella nota n°5 nell'introduzione del rapporto.

distribuzione, l'incremento dell'occupazione femminile a seguito dell'aumento dell'offerta degli asili nido potrebbe determinare una crescita di circa 3.900 unità tra le donne che lavorano nell'Industria e di 2.900 unità tra quelle che lavorano nel settore della Sanità e dell'assistenza sociale.

Grafico 4. Occupazione femminile in Lombardia per settore, 2014



Fonte: elaborazioni su dati EU-SILC

2.3 Più investimenti in asili nido

Sulla base dei dati EU-SILC per la sezione del campione rappresentativa della Lombardia[31] è possibile analizzare le scelte delle famiglie e quindi formulare delle simulazioni, che prendano in considerazione diverse allocazioni delle voci di spesa attuali, per valutare un miglioramento dell'efficacia a parità di condizioni esistenti. Le tre importanti misure per le quali è possibile costruire delle proiezioni con una buona attendibilità statistica sono gli assegni al nucleo familiare, gli assegni a nuclei familiari con almeno tre figli minori e i recenti assegni di natalità (o bonus bebè).

Non è stato invece possibile includere nella simulazione l'analisi delle allocazioni per i congedi parentali e, quindi, ipotizzare misure per incentivarne una maggiore fruizione da parte dei padri. Questo per due motivi: l'esiguità delle persone che ne usufruiscono e della spesa sostenuta attualmente per questa tipologia di congedi, due fattori collegati alla retribuzione di chi li utilizza. Secondo i dati EU-SILC 2014, infatti, in Lombardia la percentuale di intervistati (uomini e donne) che usufruiscono di tale misura è pari a solo il **2% del campione**; in aggiunta, è una rilevazione che include solamente donne. Tale dato peraltro non è corredato da un'altra variabile fondamentale, vale a dire la spesa complessiva per questa misura: poiché il congedo parentale è retribuito al 30% del salario, per arrivare alla stima sarebbero necessari elementi dettagliati sulla durata dei congedi e sulle caratteristiche dei fruitori, tra le quali il reddito e la disponibilità di bonus speciali o integrazioni aziendali[32]. Come nel caso delle altre misure prese in considerazione nel nostro paniere, infatti, dopo il calcolo della numerosità sarebbe possibile effettuare una simulazione solamente conoscendo la spesa media unitaria.

Tabella 3. Famiglie beneficiarie lombarde, importo medio e spesa annuale per intervento. Anno 2014

Intervento	Famiglie beneficiarie	Importo medio	Spesa
Assegni al nucleo familiare	**905.500**	**1.045**	**946.247.500**
Assegni a nuclei familiari con almeno tre figli minori	**18.550**	**1.385**	**25.691.750**
Assegni di natalità (o bonus bebè*)	**41.700**	**1.045**	**43.576.500**

Fonte: elaborazione su dati EU-SILC

**Non essendo ancora disponibili dati su questo intervento introdotto solamente nella seconda metà del 2015, i valori qui riportati sono frutto di una nostra simulazione su dati EUSILC ipotizzandone l'applicazione con uguali criteri nel campione regionale 2014.*

La Tabella 3 mostra che nel 2014 la misura più utilizzata è stata quella degli assegni al nucleo familiare, di cui secondo i dati EU-SILC ne hanno beneficiato 905.500 famiglie. Il sostegno annuo medio ricevuto è stato di 1.045€, per una spesa complessiva di circa 946,2 milioni di euro.

In Lombardia i nuclei familiari beneficiari con almeno 3 minori sono stati 18.550, per una spesa annuale di circa 25,7 milioni di euro. Infine, dalle nostre simulazioni sull'introduzione del bonus bebè, saranno circa 41.700 le famiglie lombarde che riceveranno mediamente 1.045€, per una spesa regionale poco inferiore ai 43,6 milioni di euro.

Si presentano di seguito otto scenari per l'aumento della spesa per asili nido (Tabella 4) che seguono il criterio della razionalizzazione dei costi attuali e che riflettono delle ipotesi crescenti di spesa: dai 25,7 milioni di euro in più dello scenario 1 al miliardo di euro dello scenario 8.

31 Il campione per la regione Lombardia nell'indagine EU-SILC conta 1.954 famiglie nel 2014, per un totale di 4.648 individui. Data la limitata numerosità campionaria - si pensi che il campione regionale si rapporta alla popolazione reale in termini di 1:2250 circa - i risultati illustrati in questo capitolo potrebbero non rappresentare perfettamente i dati reali. Ciò nonostante, i nostri controlli preventivi non hanno evidenziato alcun significativo allontanamento da quelli che sono i dati ufficiali e/o pubblicati in altri studi di questo tipo.

32 Ovviamente si potrebbe ragionare su un valore medio a partire dai redditi medi ma ciò richiederebbe l'inserimento di ipotesi che rischierebbero di fornirci dati poco attendibili.

Lo scenario 0 è quello attuale, secondo il quale il pubblico per la Lombardia spenderebbe, in base alle risultanze campionarie dello studio EU-SILC, circa 197 milioni di euro. Gli scenari 1 e 2 prevedono, rispettivamente, l'eliminazione del bonus bebè e degli assegni ai nuclei familiari con almeno tre figli minori, con conseguente allocazione a favore degli asili nido del 100% delle risorse per essi utilizzate. Gli scenari 3, 5 e 7 prevedono invece un aumento della spesa per asili nido a seguito di un taglio via via crescente della spesa per gli assegni al nucleo familiare: del 25%, 50% e 100%. Infine, gli scenari 4, 6 e 8 di aumento ipotetico della spesa derivano dalla completa eliminazione dei due interventi minori e dal progressivo taglio degli assegni al nucleo familiare. All'aumentare della spesa destinata all'offerta di asili nido pubblici cresce il numero di bambini che possono essere presi in carico e, quindi, il tasso di copertura del servizio.

Tabella 4. Scenari ipotizzati di un aumento della spesa per asili nido in Lombardia e impatto sulla presa in carico dei bambini di 0-2 anni

Scenario	Aumento di spesa ipotizzato	Spesa totale ipotizzata	Cosa cambia nell'investimento	Numero complessivo bambini presi in carico	Tasso di presa di incarico
0	0	197.000.000	-	44.200	21,6%
1	25.691.750	222.691.750	Eliminazione degli assegni alle famiglie con almeno tre figli minori e investimento del corrispettivo in asili nido	46.578	22,7%
2	43.576.500	240.576.500	Eliminazione del bonus bebè e investimento del corrispettivo in asili nido	48.234	23,5%
3	236.561.875	433.561.875	Taglio del 25% agli assegni al nucleo familiare e investimento del corrispettivo in asili nido	66.098	32,2%
4	305.830.125	502.830.125	Taglio del 25% agli assegni al nucleo familiare ed eliminazione di assegni a famiglie con almeno 3 figli e del bonus bebè	72.510	35,4%
5	473.123.750	670.123.750	Taglio del 50% agli assegni al nucleo familiare e investimento del corrispettivo in asili nido	87.995	42,9%
6	542.392.000	739.392.000	Taglio del 50% agli assegni al nucleo familiare ed eliminazione di assegni a famiglie con almeno 3 figli e del bonus bebè	94.407	46,1%
7	946.247.500	1.143.247.500	Taglio del 100% agli assegni al nucleo familiare e investimento del corrispettivo in asili nido	131.791	64,3%
8	1.015.515.750	1.212.515.750	Taglio del 100% agli assegni al nucleo familiare ed eliminazione di assegni a famiglie con almeno 3 figli e del bonus bebè	138.202	67,4%

Fonte: elaborazioni su dati EU-SILC.

Il primo scenario che consentirebbe il superamento dell'obiettivo di Barcellona (ovvero almeno il 33% di presa in carico del target) è il quarto, quello in cui si ipotizza di destinare agli asili nido il 25% delle risorse attualmente impiegate per gli assegni al nucleo familiare e il 100% delle risorse per gli assegni alle famiglie con almeno 3 figli minori e per i bonus bebè. Una proposta simile è stata avanzata dalla Fondazione Zancan a livello nazionale[33], prevedendo di spostare 1,5 miliardi stanziati per gli assegni verso gli investimenti per asili nido (pari a circa il

33 Davis Geron e Tiziano Vecchiato, *Effetti degli investimenti per la prima infanzia*, Studi Zancan 3/2014

23%), raddoppiando così il numero di bambini presi in carico e favorendo l'occupazione e di conseguenza le entrate tributarie. Si tratta di una strategia che può scontrarsi col dissenso delle famiglie beneficiarie di questi trasferimenti e che dovrebbe essere quindi accompagnata dall'introduzione di investimenti per lo sgravio sul piano fiscale dei costi sostenuti dalle famiglie per gli asili nido, a cui può concorrere una parte delle risorse ottenute grazie alle maggiori entrate tributarie derivanti dall'aumento dell'occupazione femminile.

Riguardo al taglio sugli assegni al nucleo familiare è necessario tenere conto di almeno due elementi. Il primo è dato dalla considerazione che per le famiglie a basso reddito il taglio di questo sostegno aggraverebbe, nel breve periodo, la loro situazione. È importante infatti tenere presente che, secondo una recente analisi dell'ISTAT[34], il 60% delle risorse è stato ricevuto da famiglie povere o quasi povere[35] e solo il 7% è andato a famiglie del quinto più ricco, su un totale di 6.105.894 nuclei familiari beneficiari nel 2013, pari al 23,7% del totale nazionale. Il secondo elemento mette invece in evidenza il carattere parziale dello strumento: sempre **secondo l'ISTAT attualmente esistono quasi 242.000 famiglie che non percepiscono alcun reddito e non usufruiscono di alcun tipo di assegno**. Questo perché gli assegni costituiscono un aiuto principalmente per chi ha un reddito da lavoro dipendente (che ricevono il 65,4% delle risorse) e per i pensionati (pari al 30,1% delle risorse).

Inoltre, analizzando le famiglie beneficiarie con figli, l'ISTAT rileva che quelle nella classe più bassa di reddito sono in posizione di svantaggio anche se aumenta il numero di minori: nel primo quinto di reddito[36] solamente il 50% all'incirca delle famiglie con almeno tre minori percepisce assegni, a fronte di circa l'80% di quelle del secondo e terzo quinto di reddito. Per queste famiglie l'importo medio e mediano degli assegni è più basso nel primo quinto (rispettivamente 3.088 e 2.817 euro annui) rispetto al secondo (rispettivamente 3.509 e 3.360 euro annui).

Se a questi elementi si aggiungono le analisi dell'ISTAT relative alle detrazioni fiscali per figli a carico - che non sono oggetto di questo studio e per questo non sono state incluse nella simulazione presentata - il panorama appare ancora più complesso, poiché per questa misura è persino più evidente quanto attualmente sia poco concentrata sulle fasce più povere: soltanto il 16,5% del beneficio è percepito da famiglie a rischio povertà, mentre il 30% è destinato a famiglie con reddito equivalente superiore al doppio della soglia di rischio di povertà.

Analizzando quindi la dimensione di genere dell'ingiustizia economica, potremmo ipotizzare che **un taglio nelle erogazioni degli assegni al nucleo familiare e al bonus bebè, a favore di più risorse per asili nido, possa nel lungo periodo generare sia una maggiore parità tra donne e uomini nell'accesso al lavoro retribuito, sia benefici in termini di prevenzione e contrasto alla povertà**. Tenendo conto del problema dell'impatto, specie nel breve periodo, di un tale intervento sulle famiglie più bisognose, emerge chiaramente la necessità di creare interventi di lotta alla povertà e di risposta ai bisogni di cura che siano coerenti e complementari tra loro. È tuttavia altrettanto vero che i bisogni di cura riguardano anche famiglie meno esposte al rischio povertà e che le disuguaglianze di genere impattano sulla vita di tutte le donne, a prescindere dal reddito.
Per elaborare una strategia complessiva è quindi **necessario intervenire su più livelli**. Da un lato è infatti opportuno rivedere le modalità di erogazione dei trasferimenti monetari, per evitare inefficienze nella risposta ai bisogni delle famiglie in povertà; dall'altro è importante concepire politiche efficaci di contrasto alla povertà come fenomeno complessivo. A questo proposito, ActionAid ritiene che **tenere conto della dimensione di genere sia imprescindibile per il successo di tali interventi** e sollecita quindi il Governo a superare i limiti attuali nella misurazione del problema, che porta a sottostimare l'entità della povertà femminile e a costruire interventi

34 ISTAT, *Disegno di legge N. 1473. Delega al Governo per riordinare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica Giorgio* Alleva, 6 a Commissione permanente "Finanze e Tesoro" del Senato della Repubblica, 7 luglio 2016. I dati sono stati presentati dall'ISTAT nel corso di una recente audizione al Senato della Repubblica relativa a un Disegno di legge (DL n. 1473) volto a riordinare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico. www.istat.it/it/files/2016/07/Audizione-Disegno-di-legge-N.-1473_def.pdf?title=Esame+del+disegno+di+legge+N.+1473+-+07%2Flug%2F2016+-+Testo+integrale.pdf

35 I dati ISTAT si riferiscono sia agli assegni al nucleo familiare, sia agli assegni familiari (vedi nota 19).

36 Ci si riferisce ai quinti di reddito equivalente: per confrontare le condizioni economiche delle famiglie con diversa numerosità e composizione, e per tenere conto delle diverse economie di scala, il reddito familiare viene solitamente diviso per opportuni parametri, in modo da ottenere un reddito equivalente, che ha tipicamente una distribuzione più concentrata rispetto a quella dei redditi monetari. Utilizzando il reddito equivalente, comprensivo degli affitti figurativi, le famiglie possono essere ordinate dal reddito più basso a quello più alto e poi divise in cinque gruppi (quinti). Il primo quinto comprende il 20 per cento delle famiglie con i redditi equivalenti più bassi e l'ultimo quinto risulta composto dal 20 per cento di famiglie con i redditi più alti (Fonte: ISTAT).

non informati sulle cause specifiche, tra cui vi sono indubbiamente i carichi di cura[37]. Inoltre ActionAid è parte dell'Alleanza contro la povertà, che chiede al Governo l'adozione di un Reddito d'inclusione sociale. È infine necessario prevedere politiche di promozione dell'uguaglianza di genere in campo economico, e in particolare nel lavoro di cura, attraverso servizi all'infanzia adeguati per qualità e quantità e ipotizzare interventi per favorire un maggiore ruolo degli uomini in queste attività. Proprio all'aspetto della più equa ridistribuzione del lavoro di cura è dedicata la breve sezione che segue.

2.4 Più congedi per i papà

In Italia i tassi di occupazione femminile restano tra i più bassi d'Europa e sono ancora molte le donne che lasciano il lavoro per motivi legati alla maternità, spesso in maniera definitiva. Il nostro Paese è tra quelli - come si è visto nel capitolo 1 - con l'asimmetria maggiore tra donne e uomini per tempo dedicato al lavoro domestico e di cura[38].

Che ruolo hanno i congedi parentali in questo quadro? Partendo dalla considerazione che per raggiungere l'uguaglianza di genere in campo economico e favorire pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso al lavoro retribuito una premessa essenziale è quella di un maggiore ruolo degli uomini nelle attività domestiche e di cura, è lecito interrogarsi su quali interventi istituzionali possano spingere in questa direzione. In questo senso lo strumento dei congedi può essere considerato uno degli interventi su cui insistere, insieme ad altri che possano andare a incidere sulla decostruzione di stereotipi che ancora oggi contribuiscono a vedere la cura come attività principalmente femminile.

Ci focalizziamo sui congedi parentali poiché, secondo ricerche internazionali, pochi giorni di paternità obbligatori alla nascita del figlio non sono rilevanti per la promozione di un maggiore ruolo dei padri, non consentendo l'assunzione di responsabilità di cura al posto della madre[39], cosa che potrebbe invece accadere con una quota più consistente di congedo. Come si è visto nel precedente capitolo, **in Italia la fruizione dei congedi parentali da parte dei padri è molto bassa** tanto è vero che l'OCSE[40] ha più volte raccomandato al nostro Paese di riservarne ai padri una quota maggiore per incoraggiare il loro coinvolgimento nella cura dei bambini e creare quindi le premesse per una più ampia partecipazione femminile al mercato del lavoro. È opportuno dunque domandarsi come intervenire .

Uno studio dell'Isfol del 2012[41] sulle condizioni che favoriscono la cura paterna, riporta i dati dell'Eurobarometro secondo cui la copertura economica assume un ruolo prioritario nella scelta da parte dei padri di utilizzare o meno il congedo: **il 38% dichiara infatti che si sentirebbe incentivato se avesse un maggior sostegno finanziario e il 42% sostiene di sentirsi scoraggiato dalla scarsa copertura**.

Se guardiamo all'Italia, la ridotta percentuale di salario che viene riconosciuta durante il periodo di congedo (30%) induce il nucleo familiare a valutare attentamente la scelta di avvalersi o meno di questo strumento, e nel caso di scegliere di tagliare il salario più basso, che nella maggior parte dei casi è della donna, quando ci si trovi in nuclei di reddito medio che possono permettersi una riduzione temporanea delle entrate mensili.

Inoltre, lo studio Isfol rileva che oltre alla presenza di caratteristiche collegate a un maggiore ruolo dei padri (un titolo di studio medio-alto, l'essere giovane, un impiego da dipendente nel settore pubblico o in una grande impresa), anche un clima culturale favorevole e strumenti legislativi dedicati, come i congedi retribuiti, contribuiscono a incoraggiare un maggiore ruolo dei padri nel lavoro di cura. Altro elemento interessante riportato nello studio è che le condizioni economiche e sociali della partner possono incidere sul tempo dedicato

37 Per maggiori informazioni si rimanda alla pubblicazione di ActionAid, *L'Italia e la lotta alla povertà nel mondo: un'agenda a 360°*, 2016

38 ISTAT, www.istat.it/it/archivio/170065

39 Chiara Saraceno, *Nuovi padri, la legge e il congedo*, 2010

40 Si veda documento: www.oecd.org/about/publishing/ItalyBrochureIT.pdf

41 Isfol, a cura di Tiziana Canal, *Paternità e cura familiare*, Osservatorio Isfol n. 1/2012, disponibile al link: http://www.isfol.it/osservatorio-isfol/osservatorio-isfol-ii-n.1-2012

dai padri alla cura, in particolare se la madre ha un lavoro retribuito e uno stipendio più alto, a conferma del fatto che la partecipazione femminile al mercato del lavoro favorisce una più equa ripartizione della cura tra donne e uomini.

Se non è purtroppo possibile da un punto di vista statistico stimare in termini quantitativi l'impatto di un incremento dell'utilizzo del congedo parentale da parte dei padri sul maggiore accesso da parte delle donne al lavoro retribuito, confrontando la realtà italiana con quello che avviene in altri paesi è tuttavia ragionevole ritenere che tale impatto sarebbe positivo. L'esperienza svedese dimostra ad esempio che se la diffusione del congedo tra i padri dipende indubbiamente da fattori culturali, un ruolo rilevante spetta anche agli incentivi, soprattutto economici, che possono renderlo vantaggioso per le famiglie. Alla luce dei dati presentati nel corso dello studio da cui emerge una bassa fruizione in Italia dei congedi parentali e la bassa copertura economica come uno dei principali ostacoli ad utilizzarlo - in particolare da parte dei padri, che in genere guadagnano di più delle loro partner - un passo importante a sostegno dell'uguaglianza di genere in campo economico potrebbe dunque consistere nel prevedere una parte di congedo riservato ai padri, insieme a incentivi per favorirne la fruizione.

Conclusioni e raccomandazioni:

Il presente rapporto segnala gli effetti positivi che porterebbe un maggiore investimento nei servizi all'infanzia in termini di opportunità di accesso al lavoro retribuito, in particolare per le donne, su cui ricade gran parte del carico di cura. In questo contesto, è emerso anche come alcuni interventi in vigore per rispondere ai bisogni di cura in particolare gli assegni al nucleo familiare non siano uno strumento efficace per rispondere alla povertà delle famiglie, parte delle quali sono escluse dai benefici della misura. Si è rilevato inoltre che gli investimenti per gli asili nido sono molto inferiori a quelli per i trasferimenti monetari e che l'attuale livello di presa in carico dei bambini di età 0-2 anni è lontano dell'obiettivo UE del 33%, con ripercussioni sulle famiglie, incluse quelle a rischio povertà, e soprattutto sulle donne.

Emerge dunque che, se è necessario tenere conto delle esigenze delle famiglie in povertà, è altrettanto vero che servono politiche di contrasto alle disuguaglianze di genere in campo economico, in particolare nel lavoro di cura, che riguardano tutte le donne a prescindere dal reddito. Per sua *mission* ActionAid presta particolare attenzione all'impatto delle politiche per le donne che vivono in povertà e riconosce che sia necessario separare gli ambiti di intervento e i relativi obiettivi, assicurando coerenza e complementarietà reciproca tra i vari interventi, anche integrando una lettura di genere delle problematiche e delle risposte.

Alla luce di queste analisi, si raccomanda:

» Al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR) di adottare **un decreto attuativo e un piano nazionale entro dicembre 2016** - come previsto dall'art. 181 della Legge sulla Buona Scuola - che contenga informazioni **su finanziamenti e azioni programmatiche previste** per assicurare una presa in carico dei servizi alla prima infanzia di almeno il 33% dei bambini di età 0-2 anni, come da obiettivo europeo.

» Al Governo e al Parlamento di assicurare che la prossima Legge di stabilità preveda risorse adeguate per raggiungere in tempi brevi l'obiettivo europeo di presa in carico del 33%.

» Al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di **riformare il congedo parentale**, prevedendo una copertura del 50% della retribuzione se a usufruirne è il padre e stabilendo una quota a loro riservata.

» Al Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio di adottare **un piano d'azione per la promozione dell'uguaglianza di genere in campo economico**, che preveda azioni e obiettivi in particolare per la riduzione e la ridistribuzione tra donne e uomini del lavoro di cura, in sinergia con gli interventi qui proposti di ampliamento dell'offerta di asili nido, di riforma del congedo parentale e di lotta alla povertà in capo al MIUR e alMinistero del Lavoro e delle Politiche Sociali qui proposte.

» Al Governo di rivedere gli attuali investimenti complessivi in misure relative alla cura all'infanzia - asili nido, detrazioni fiscali, trasferimenti monetari e congedi - analizzandone le inefficienze in termini di risposta adeguata ai bisogni delle famiglie, in particolare quelle a rischio povertà, e provvedendo a riallocarle per ampliare i servizi all'infanzia.

» Al Governo e al Parlamento di tenere conto della dimensione di genere nel disegno di misure e interventi di lotta alla povertà e dei bisogni di cura delle famiglie, in particolare nell'attuale discussione in Parlamento sulla legge delega per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà nel 2017.

Bibliografia:

ActionAid, *L'Italia e la lotta alla povertà nel mondo: un'agenda a 360°*, 2016

ActionAid, *Reggio Calabria città delle donne Prospettive sulla cura ai tempi del Comune commissariato*, 2013

ActionAid, *#lavoroinvisibile: Verso l'uguaglianza di genere nel lavoro di cura*, 2014

Chiara Saraceno, *Nuovi padri, la legge e il congedo*, 2010

Commissione Europea, *Strategic engagement for gender equality 2016-2019*, 2015

Fondazione Giacomo Brodolini, a cura di Francesca Bettio e Elena Gentili, *Asili nido e sostenibilità finanziaria: una simulazione per l'Italia*, 2015

Fondazione Emanuela Zancan, a cura di Devis Geron e Tiziano Vecchiato, *Effetti degli investimenti per la prima infanzia*, 2014

Isfol, a cura di Tiziana Canal, *Paternità e cura familiare*, Osservatorio Isfol n. 1/2012

Istituto degli Innocenti, *Monitoraggio del Piano di Sviluppo dei Servizi all'infanzia*, 2012

ISTAT, *L'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia*, 2014

Davis Geron e Tiziano Vecchiato, *Effetti degli investimenti per la prima infanzia*, Studi Zancan 3/2014

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR) e INDIRE - Unità italiana di Eurydice, *La lotta all'abbandono precoce dei percorsi di istruzione e formazione in Europa*, 2014

Principali siti e portali consultati:

Centro Nazionale di Documentazione e Analisi per l'Infanzia e l'Adolescenza *www.minori.it*

CoesioneSociale.stat *http://dati.coesione-sociale.it*

Commissione Europea *http://ec.europa.eu*

Indire *www.indire.it*

INPS *www.inps.it*

ISFOL *www.isfol.it*

Istat *www.istat.it*

actionaid

REALIZZA IL CAMBIAMENTO

Via Alserio 22
20159 Milano
Tel. 02 742001
Fax 02 29537373

Via Tevere 20
00198 Roma
Tel. 06 45200510
Fax 06 5780485

Codice Fiscale
09686720153

informazioni@actionaid.org
www.actionaid.it

ActionAid è un'organizzazione internazionale indipendente presente in oltre 40 paesi che, insieme alle comunità più povere, agisce contro la povertà e l'ingiustizia.