



Un maggiore supporto alle famiglie

Sintesi in italiano

- Tutti i governi dell'OCSE desiderano creare maggiori possibilità di scelta per i genitori, tanto in ambito professionale quanto familiare.
- Il presente testo esamina diverse modalità con cui i governi offrono appoggio alle famiglie.
- Vi si mira a rispondere a domande quali: la spesa per gli assegni familiari sta aumentando? E come varia rispetto all'età dei bambini? La crisi ha inciso sul supporto pubblico alle famiglie? Qual è il modo migliore per aiutare gli adulti ad avere il numero di figli desiderati? Quali sono gli effetti dei programmi di congedo parentale sull'offerta di lavoro femminile e sul benessere dei bambini? I costi dell'assistenza all'infanzia costituiscono una barriera all'occupazione dei genitori? La flessibilità dei luoghi di lavoro può aiutare in tal senso? Qual è il momento migliore per le madri per tornare al lavoro dopo il parto? E quali sono le migliori politiche capaci di ridurre la povertà delle famiglie monoparentali?

Le politiche per la famiglia perseguono diversi obiettivi

Tutti i governi dell'OCSE intendono fornire sostegno alle famiglie e offrire ai genitori una più ampia scelta al momento di prendere decisioni tanto relative alla vita professionale quanto familiare. Tuttavia, il tipo e l'entità del sostegno offerto varia considerevolmente da un Paese all'altro. Tali discrepanze dipendono dalla storia nazionale, dall'atteggiamento nei confronti della famiglia, dal ruolo del governo e dal peso relativo attribuito ai diversi obiettivi fondamentali delle politiche familiari quali: riconciliare le responsabilità professionali e familiari, aiutare i genitori ad avere il numero di figli che desiderano, mobilitare l'offerta di lavoro femminile, promuovere la parità di genere, contrastare la povertà dei bambini e delle famiglie, promuovere lo sviluppo del bambino e in generale aumentarne il benessere sin dall'infanzia.

Attualmente, le politiche familiari fronteggiano numerose sfide tra le quali la bassa fertilità e l'invecchiamento demografico, la diffusione della povertà tra le famiglie e talvolta esiti preoccupanti per i bambini. Il lavoro, la famiglia e la riuscita dei bambini differiscono notevolmente da un Paese all'altro. Nei Paesi nordici, in genere, di riscontrano situazioni familiari di gran lunga più favorevoli rispetto alla media OCSE. Dal canto loro, Australia, Belgio, Francia, Paesi Bassi e Nuova Zelanda registrano dati positivi sotto molti aspetti. Altri Paesi fronteggiano diverse sfide in un ampio ventaglio di aree (Capitolo 1).

Assicurare imparzialità di fronte ai tagli di bilancio

In media nei Paesi OCSE, la spesa pubblica per gli assegni familiari ammonta a poco più del 2,4% del PIL. Nella maggior parte dei Paesi OCSE, gran parte di tale cifra è destinata al sostegno finanziario, ovvero assegni versati durante il congedo parentale, assegni familiari e/o vantaggi fiscali a favore delle famiglie. Tuttavia, nell'attuale contesto di consolidamento fiscale, le strategie di bilancio conducono talvolta a congelare o ridurre gli assegni familiari, sospendere temporaneamente il sussidio di reddito durante il congedo parentale, nonché tagliare i supporti alla custodia formale.

Il modo migliore e più equo per riformare la politica familiare in tempi di consolidamento fiscale varia da un Paese all'altro. Dal momento che la maggior parte dei Paesi persegue diversi obiettivi mediante le politiche familiari messe in atto, è opportuno esaminare accuratamente le misure di consolidamento in questo settore alla luce dei diversi obiettivi e risultati. I Paesi che ottengono esiti positivi per le famiglie consacrano circa la metà della spesa pubblica per le prestazioni familiari ai servizi in natura, tra i quali si annoverano l'assistenza di qualità alla prima infanzia e i servizi di istruzione. Pertanto, è del tutto assennato sostenere tale tipo di investimento. Inoltre, i Paesi che stimano necessario ridurre il sostegno alle famiglie dovrebbero fare in modo che i soggetti più vulnerabili siano protetti.

Rendere più efficace il supporto pubblico alle famiglie

L'efficienza dei servizi alle famiglie può essere potenziata in diversi modi. I sistemi universali di sostegno assicurano una copertura a tutti i bambini, senza stigma, ma sono costosi. Il metodo più efficiente sarà spesso un approccio a "cascata" che fornisca servizi universali in maniera più intensiva a popolazioni mirate. Ad esempio, un sistema universale di visite sanitarie per le famiglie con bambini potrebbe essere integrato da una fornitura di servizi più intensiva alle famiglie indigenti, individuate tramite tali visite.

Le famiglie senza risorse spesso fronteggiano rischi multipli e richiedono interventi su diversi fronti. Questi ultimi saranno più efficienti se effettuati tramite servizi coordinati a livello locale, servizi raggruppati e/o consiglieri personali che aiutano le famiglie a reperire il servizio di cui hanno bisogno. L'argomentazione relativa all'efficienza dei servizi coordinati è fondata. In effetti vi sono economie di scala, in particolare a causa del raggruppamento dei servizi nella stessa area geografica, quali scuole, cliniche o centri di assistenza formale all'infanzia. La disponibilità di servizi nella stessa area geografica può contribuire a promuovere tra professionisti l'innovazione nelle pratiche lavorative e riduce il rischio di ritiro o approvazione ingiusta del supporto, poiché diverse valutazioni del caso sono direttamente disponibili in loco. Per i destinatari dei servizi, l'accesso a servizi coordinati può contrastare tanto gli svantaggi subiti quanto le loro cause (come una salute cagionevole che conduce alla perdita di dimora fissa o viceversa). Si eviterebbero così le visite ripetute, risparmiando in tal modo tempo e denaro e riducendo lo stress ad esse legato. I buoni dati alle famiglie, da utilizzare per alcuni servizi come ad esempio l'alloggio, e subordinati alla fornitura e all'uso di altri servizi

(come quelli volti a migliorare la salute dei bambini), possono aiutare le famiglie vulnerabili a porre fine al ciclo della demunizione e della dipendenza.

È altresì possibile subordinare il rilascio degli assegni familiari alla realizzazione di altri obiettivi. I criteri di eleggibilità possono includere: la ricerca di impiego per i genitori beneficiari di sussidio di reddito, a condizione che sia disponibile un sostegno per l'assistenza ai bambini, partecipazione dei piccoli all'istruzione prescolare, vaccinazioni dei bambini o visite mediche e partecipazione all'educazione formale.

Il tasso di ritorno sugli investimenti pubblici in capitale umano è più alto quando questi hanno luogo nella prima infanzia ed è mantenuto nella giovane età adulta. Un approccio politico coerente nei primi anni assicurerebbe che i servizi di assistenza all'infanzia siano disponibili quando l'indennità di congedo giunge al termine e che vi sia una differenza ridotta negli investimenti a favore dei bambini che frequentano un ciclo prescolare o la scuola dell'obbligo. Tuttavia, nella maggior parte dei Paesi, la spesa pubblica destinata a tali indennità si concentra sugli anni scolastici piuttosto che sulla prima infanzia. I Paesi dovrebbero agire maggiormente per riorientare la spesa destinata all'istruzione verso i primi anni di vita, nonché per assicurare che qualsivoglia indennità a favore dei primi anni sia conservata durante il ciclo di istruzione obbligatoria. Ad esempio, pur conservando l'entità generale degli investimenti nell'istruzione terziaria, i Paesi potrebbero prendere in considerazione di attribuire un ruolo più ampio agli investimenti privati, nonché di predisporre un sistema ben sviluppato di prestiti agli studenti. Le risorse pubbliche liberate potrebbero dunque essere destinate ai più piccoli.

Creare le condizioni ideali affinché chi abbia un progetto di avere figli possa realizzarlo

In molti Paesi, v'è stata una lunga tendenza al ribasso nei tassi di natalità. Tuttavia, sin dai primi anni del 2000, si è verificato un leggero aumento in circa la metà dei Paesi OCSE. Nondimeno, molte persone ancora hanno meno figli di quanti ne vorrebbero, in particolare in molti Paesi OCSE dell'Europa meridionale e centrale nonché asiatici. Qui, infatti, più che negli altri Paesi OCSE, è il mix di scelte sociali, di misure pubbliche e di disposizioni volte a conciliare vita lavorativa e familiare che spinge gli adulti a scegliere tra lavoro e famiglia. Le conseguenze sono la dilazione del progetto di avere figli, sempre meno famiglie numerose e, nei Paesi europei a bassa fertilità, numerose famiglie senza figli. In Giappone e in Corea, il costo relativamente alto degli alloggi e dell'istruzione privata limita ulteriormente le possibilità di diventare genitori.

Le politiche che aiutano i genitori ad avere il numero di figli che desiderano devono essere perpetrate nel tempo e contribuire a conciliare vita familiare e lavorativa. L'introduzione o l'incremento del sostegno finanziario può avere un effetto temporaneo positivo sui tassi di natalità, ma l'investimento in servizi formali di assistenza all'infanzia quali parte di una gamma differenziata di aiuti pare essere più efficace. I Paesi nordici forniscono sostegni pubblici accessibili a livello universale di congedo parentale retribuito e con posto di lavoro protetto, assistenza e istruzione agevolata alla prima infanzia, nonché ore di assistenza dopo la scuola finché i bambini non comincino a frequentare le scuole medie. La carriera e il ruolo di genitori sono percepiti come realizzabili al contempo e non come realtà che si escludono a vicenda. In tali Paesi si tende ad avere tassi di natalità superiori alla media. In Francia esistono sostegni simili, ma maggiormente destinati alle famiglie numerose dove le madri tendono a occupare più raramente impieghi retribuiti: in Francia, i tassi di occupazione femminile si attestano a livello della media OCSE e al di sotto dei Paesi nordici, ma i tassi di natalità e la quantità di famiglie numerose sono più elevati.

Anche nei Paesi anglofoni, i tassi di occupazione femminile e di natalità si attestano al di sopra della media. I dispositivi di prestazioni e di aiuto si basano maggiormente su criteri di reddito nonché sulla capacità degli individui di trovare soluzioni professionali flessibili. Ad esempio, in Australia, Nuova Zelanda e Regno Unito molte madri lavorano part-time finché i figli non accedono alla scuola primaria. Negli Stati Uniti, i genitori che lavorano sono altresì agevolati dal costo ridotto dei servizi domestici, ma ciò suscita preoccupazioni circa la qualità dell'assistenza ai bambini informale e/o a buon mercato.

Mobilizzare l'offerta di lavoro femminile e promuovere la parità di genere nel lavoro retribuito e non retribuito.

Per i Paesi la cui popolazione in età lavorativa si sta stabilizzando o riducendo, è fondamentale mobilitare in maniera più efficace l'offerta di manodopera da parte di donne e madri. Qui risiede una delle chiavi della futura

prosperità economica, nonché la sostenibilità finanziaria dei sistemi di protezione sociale. I cambiamenti avvenuti nelle aspirazioni femminili hanno condotto all'incremento della partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Nei Paesi asiatici, nordici e dell'Europa meridionale, gli uomini e le donne lavorano essenzialmente a tempo pieno. Al contrario, nei Paesi Bassi e in Svizzera, ma anche in Australia, Germania, Irlanda, Nuova Zelanda e Regno Unito, il maggior incremento dell'occupazione femminile è avvenuto con modalità part-time, accrescendo la soddisfazione professionale della maggior parte di questi lavoratori, ma spesso con conseguenze negative sulla carriera.

Esiste potenzialmente una "realtà lavorativa" in cui il luogo di lavoro è compatibile con la famiglia. In tali condizioni, è possibile motivare l'attuale personale, ridurre l'avvicendamento del personale e l'assenteismo per malattia, attrarre nuovo personale, ridurre lo stress sul luogo di lavoro e aumentare in generale la soddisfazione e la produttività dei lavoratori. Tale quadro è più probabile per i lavoratori difficili da sostituire e per i posti di lavoro flessibili che hanno la minore incidenza sul processo produttivo. I datori di lavoro offrono frequentemente opportunità di impiego part-time, ma una realtà in cui i dipendenti scelgono i propri orari di inizio e fine giornata lavorativa oppure operano in modalità di telelavoro è meno evidente. Anche i sindacati e i rappresentanti dei lavoratori possono svolgere un ruolo importante nell'incremento delle pratiche lavorative compatibili con la vita familiare, ma mancano di potere di contrattazione e/o non considerano prioritarie le richieste in tale area.

Per promuovere con successo la partecipazione di donne e madri al mercato del lavoro, bisognerebbe fornire forti incentivi finanziari al lavoro, tanto maschile quanto femminile. Inoltre, bisognerebbe fornire sostegno finanziario alla cura formale dell'infanzia, all'assistenza dopo la scuola e, all'occorrenza, luoghi di lavoro flessibili, nonché promuovere il loro uso tanto presso le madri quanto presso i padri. Se i padri assumessero un ruolo più ampio nell'assistenza all'infanzia non retribuita, le madri potrebbero iniziare a lavorare o incrementare l'orario lavorativo.

Le disparità di genere nel lavoro retribuito e non retribuito si stanno riducendo, ma sono ancora ampie. In media nei Paesi OCSE, i tassi di occupazione femminile si attestano oltre i 13 punti percentuali al di sotto dei tassi relativi agli uomini. La distanza aumenta quando si tiene conto degli orari lavorativi ridotti delle donne rispetto agli uomini. Le disparità di remunerazione in una fascia media di stipendio raggiungono circa il 16% nei Paesi OCSE. Inoltre, in tutti i Paesi OCSE sono le donne a svolgere gran parte del lavoro non retribuito in casa. In media, le donne dedicano quotidianamente due ore in più rispetto agli uomini al lavoro non retribuito. Anche i padri che non lavorano consacrano meno tempo alla cura dei bambini rispetto alle madri che lavorano. Vi sono altresì distinzioni nette riguardo al tipo di cure fornite dagli uomini e dalla donne ai figli: le madri in genere forniscono assistenza personale fisica ai bambini ed effettuano mansioni domestiche, mentre i padri trascorrono più tempo svolgendo attività istruttive e ricreative con i propri figli.

Si è dimostrato difficile ristabilire l'equilibrio dei sessi in termini di guadagni e cura dei figli, in parte a causa del fatto che talvolta i Paesi preferiscono non imporre soluzioni ai genitori. Perciò, i genitori in genere scelgono chi prenderà il congedo parentale o altrimenti si dividono le responsabilità di cura. Tuttavia, in diversi Paesi (Paesi nordici, Germania e Portogallo) il congedo paternità è promosso concedendo ai padri l'esclusivo diritto a parte del congedo parentale e/o un consistente sussidio di reddito durante il congedo. Ciò ha comportato che un maggior numero di padri prenda un maggior numero di congedi paternità, ma non è chiaro se si sia giunti a una suddivisione più equa delle responsabilità né se i cambiamenti avvenuti siano duraturi.

Contrastare la povertà dei bambini

Sin dagli anni Ottanta, i redditi medi delle famiglie sono aumentati in seno ai Paesi OCSE. Tuttavia, in molti Paesi, sono aumentati anche i tassi di povertà infantile. Ciò indica che in tali Paesi i redditi delle famiglie sono aumentati meno rispetto a quelli dei nuclei familiari senza figli. In altri Paesi, la povertà dei minori è diminuita durante lo scorso decennio; i maggiori incrementi hanno avuto luogo in quei Paesi OCSE con livelli storicamente alti di povertà minorile tra cui Cile, Italia e Regno Unito.

In tutti i Paesi dell'OCSE, il lavoro remunerato è il fattore maggiormente suscettibile di risollevare le famiglie dalla povertà. Le famiglie senza lavoro sono esposte al rischio più alto di povertà, come anche i genitori soli e le famiglie più giovani in cui un solo adulto dispone di un impiego. Nella maggior parte dei Paesi il cui tasso di occupazione femminile si avvicina o supera la media OCSE si riscontrano tassi di povertà minorile bassi, eccetto nel caso di Israele, Portogallo e Stati Uniti. A tale situazione si potrebbe apportare rimedio tramite lo sviluppo e/o l'estensione dei programmi di sgravi fiscali associati al lavoro remunerato, ispirandosi ai numerosi esempi nazionali per predisporre un dispositivo efficiente dal punto di vista dei costi (come l'Earned Income Tax Credit negli Stati Uniti) e un sostegno all'assistenza ai bambini fornito ai genitori che lavorano. Esperienze recenti nel Regno Unito

mostrano che una combinazione di misure che predispongono un minimo salariale relativamente basso, prestazioni familiari in liquidi per genitori che lavorano (con sussidi specifici per le famiglie monoparentali) e lo sviluppo di strutture di assistenza ai minori nonché un sostegno finanziario per la loro iscrizione alle stesse possono permettere di ottenere risultati positivi.

Al fine di ridurre la povertà minorile, è fondamentale non rendere i genitori dipendenti dai sussidi a lungo termine. L'intervento pubblico può accompagnare i genitori nella ricerca di un lavoro e nello sviluppo della loro carriera. Gran parte dei Paesi OCSE, eccetto l'Irlanda e, fino a tempi recenti, la Nuova Zelanda, ha reso il sussidio di reddito parentale dipendente dalla ricerca di lavoro e da altri impegni di partecipazione una volta che il figlio più piccolo ha raggiunto l'età della scuola dell'obbligo. Tuttavia, non ci si può aspettare che i genitori soli che ricevono un sussidio di reddito lavorino a meno che non sia fornito un sostegno adeguato all'assistenza dei bambini a un prezzo ragionevole. Inoltre, quando i genitori non hanno lavorato per un periodo considerevole, può rivelarsi indispensabile l'investimento in formazioni o in altri dispositivi intensivi di sostegno all'occupazione.

Non tutti i genitori tenuti a versare degli alimenti effettivamente lo fanno. Per tale ragione, i programmi pubblici di sostegno all'infanzia possono contribuire alla riduzione della povertà minorile, ma la loro efficacia varia notevolmente da un Paese all'altro. Ad esempio, in Danimarca e in Svezia dei programmi di mantenimento dei bambini riducono la povertà minorile di 2,5 punti percentuali, ma solo di un punto percentuale negli Stati Uniti. I sistemi danese e svedese assicurano un sostegno regolare al genitore responsabile della cura dei bambini mediante anticipi pecuniari in seguito recuperati presso il genitore tenuto a versare gli alimenti. Negli Stati Uniti, i versamenti hanno luogo solo una volta che i fondi sono stati inviati dal genitore che ha tale obbligo. Pertanto, è possibile che i governi debbano garantire un pagamento minimo, indipendentemente dalla situazione economica del genitore tenuto a versare gli alimenti.

Quali sono le migliori soluzioni per lo sviluppo del bambino?

In seno ai Paesi OCSE, la percentuale di bambini che frequenta strutture di assistenza alla prima infanzia è aumentata. Tra il 1998 e il 2007, le iscrizioni di bambini fino ai 5 anni al ciclo prescolare sono aumentate da circa il 30% a oltre il 50%. La situazione socioeconomica incide sull'intensità e sul tipo di servizi di cura all'infanzia utilizzati dalle famiglie. In generale, è meno probabile che i bambini provenienti dalle fasce sociali di più basso reddito siano iscritti a strutture formali di assistenza, rispetto a quelli provenienti da famiglie più benestanti.

L'assistenza all'infanzia di bassa qualità, il numero troppo elevato di ore trascorse presso tali strutture e l'utilizzo di tali servizi prima di un anno di età sono associati a maggiori problemi comportamentali, mentre un servizio di cura formale di alta qualità apporta vantaggi di ordine cognitivo moderati. Tuttavia, le condizioni economiche sono l'elemento che lascia maggiormente presagire gli esiti del bambino (in particolari in termini cognitivi) rispetto a una madre che lavora o alla frequentazione di una struttura di assistenza all'infanzia. Per i bambini provenienti da famiglie svantaggiate, sono le cure all'infanzia di alta qualità a procurare i maggiori esiti in termini di sviluppo cognitivo e sociale.

Ai fini della carriera, per le donne sarebbe probabilmente opportuno tornare a lavorare circa sei mesi dopo il parto, ma ai fini dello sviluppo del bambino, le cose non sono così chiare. Gli effetti dello sviluppo comportamentale e cognitivo nonché la riduzione del rischio di povertà potrebbero escludersi a vicenda, specialmente nel caso di bambini provenienti da famiglie a basso reddito. In generale, un ritorno della madre al lavoro prima che il figlio abbia compiuto i 6-12 mesi di vita potrebbe avere più effetti negativi che positivi. Mentre a partire dai 2 anni, gli effetti positivi della partecipazione a un ciclo formale di assistenza all'infanzia di alta qualità tendono a superare i negativi, in particolare nel caso dei bambini disagiati. La situazione è meno chiara relativamente al periodo intermedio.

Qualunque sia il momento in cui i genitori tornano a lavorare e ad essere retribuiti, educare i figli in modo corretto è fondamentale. Alcuni Paesi OCSE offrono un sostegno all'educazione dei figli mediante visite a domicilio o centri di servizi alle famiglie e ai bambini. Promuovendo l'allattamento materno e le attività che contribuiscono allo sviluppo del bambino e fornendo indicazioni su come gestire le situazioni di stress è possibile migliorare i risultati dei bambini.

Nei Paesi OCSE, sono state poste in essere diverse politiche volte al potenziamento del benessere dei genitori e dei bambini. Gli assegni familiari e i servizi alle famiglie costituiscono uno strumento importante di assistenza per aiutare le famiglie a ottenere gli esiti sperati, tanto a livello personale quanto professionale. In un contesto economico difficile, è particolarmente importante trovare il giusto equilibrio tra i diversi strumenti di politica familiare. La presente pubblicazione passa in rassegna le politiche condotte a favore delle famiglie e dei bambini nonché i risultati

ottenuti, le misure che funzionano e quelle che falliscono e spera di apportare un contributo al miglioramento futuro delle politiche per la famiglia.