

FAMIGLIA, ASILI, SERVIZI, TEMPI

L'agenda FAST per contrastare
la denatalità in Italia



FAMIGLIA, ASILI, SERVIZI, TEMPI

L'agenda FAST per contrastare
la denatalità in Italia

I TRE AUTORI

Maurizio Ferrera è professore ordinario di Scienza politica presso l'Università degli Studi di Milano e Scientific Supervisor del Laboratorio **Percorsi di secondo welfare**. A questo tema ha dedicato il suo ultimo libro in italiano dal titolo "La società del Quinto stato" (Editori Laterza, 2019). Ha vinto numerosi progetti di ricerca nazionali ed europei, è attualmente Principal Investigator del progetto "SOLID: Policy Crisis and Crisis Politics" con London School of Economics e European University Institute, finanziato dal Consiglio europeo della ricerca. **Nel 2024 ha in uscita due libri**, "Social Reformism 2.0" edito da Edward Elgar (scritto con Stefano Ronchi e Joan Mirò) e "Politics and Social Visions" edito da Oxford University Press. Ferrera è inoltre editorialista del Corriere della Sera.



*Primo Rapporto della Fondazione Lottomatica
su emergenza demografica, denatalità
e conciliazione vita-lavoro in Italia*

*A cura di
Maurizio Ferrera, Franca Maino e Celestina Valeria De Tommaso*

Franca Maino è Professoressa associata presso il Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche dell'Università degli Studi di Milano e Direttrice scientifica del Laboratorio **Percorsi di secondo welfare**. Fa parte del Comitato di Direzione della Rivista Stato e Mercato. Nel 2023 ha scritto (con S. Sacchi, A. Ciarini, G. Gallo, R. Lodigiani e M. Raitano) *Sostegno ai poveri: quale riforma? Dal Reddito di Cittadinanza all'Assegno di Inclusione* (Egea) e ha curato **Agire insieme, Coprogettazione e coprogrammazione per cambiare il welfare** (Percorsi di secondo welfare).



Celestina Valeria De Tommaso è dottoranda in Studi Politici presso il NASP Graduate School dell'Università degli Studi di Milano e ricercatrice junior presso **Percorsi di secondo welfare**. I suoi interessi di ricerca riguardano le politiche di long-term care e la povertà multidimensionale. **È coautrice** (con F. Maino e C. Lodi Rizzini) di *Ageing in Place, Healthy Ageing: Local Community Involvement in the Prevention Approach to Eldercare* (Social Inclusion) e (con F. Maino) *Le reti locali multiattore nel contrasto alla povertà alimentare minorile: i casi di Milano e Bergamo* (Rivista Italiana di Politiche Pubbliche).



FONDAZIONE
LOTTOMATICA

Fondazione Lottomatica è un'organizzazione autonoma, indipendente e senza scopo di lucro, **espressione dell'impegno sociale del Gruppo Lottomatica**, di cui rispecchia i principi fondamentali di **attenzione alla responsabilità e alla legalità, alle persone, alla comunità e al territorio**.

PERCORSI DI
**secondo
welfare**

Percorsi di secondo welfare è un **Laboratorio di ricerca e informazione** che dal 2011 amplia e diffonde il dibattito sui cambiamenti in atto nel **sistema sociale italiano**. Da sempre legato all'**Università degli Studi di Milano**, dal 2020 è riconosciuto come LAB del Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche.

SOMMARIO

Introduzione	7
1. Emergenza demografica: perché l'Italia deve agire il più velocemente possibile?	13
1.1. All'origine della denatalità: dati, cause e conseguenze	13
1.2. Le politiche per la natalità e la spesa pubblica sociale per le famiglie	18
1.3. L'opinione dei cittadini europei sul cambiamento demografico	21
2. I trasferimenti monetari alle famiglie	23
2.1. I congedi	23
2.2. Dalle detrazioni per i carichi familiari agli assegni per i figli	27
3. I servizi socio-educativi per l'infanzia	32
3.1. I servizi per la prima infanzia (0-2 anni)	32
3.2. La scuola dell'infanzia (3-5 anni)	38
4. I servizi di conciliazione vita-lavoro tra welfare aziendale e territorio	42
5. I tempi di vita e di lavoro	48
5.1. La ripartizione "sbilanciata" dei carichi di cura familiari e il ricorso ai nonni	48
5.2. Flessibilità lavorativa: smart working e part-time volontario	49
5.3. Le politiche dei tempi	54
Conclusioni	58
Riferimenti bibliografici	62
Appendice A	68

INTRODUZIONE

L'ERA GLACIALE DELLA NATALITÀ ITALIANA

Grazie ai progressi della medicina e della prevenzione, nonché a condizioni di vita più sane e sicure, tutti i Paesi OCSE sono oggi caratterizzati da maggiore longevità. È un fenomeno certamente positivo che, se ben governato, genera un incremento delle opportunità individuali e collettive. L'aumento della popolazione anziana è però anche un fenomeno "relativo", in quanto si accompagna a una diminuzione di quella più giovane, dovuto al calo prolungato e costante della natalità nel corso del tempo. Questa seconda tendenza ha dato il via a una vera e propria "transizione demografica": le nascite non controbilanciano i decessi, la popolazione totale si contrae.

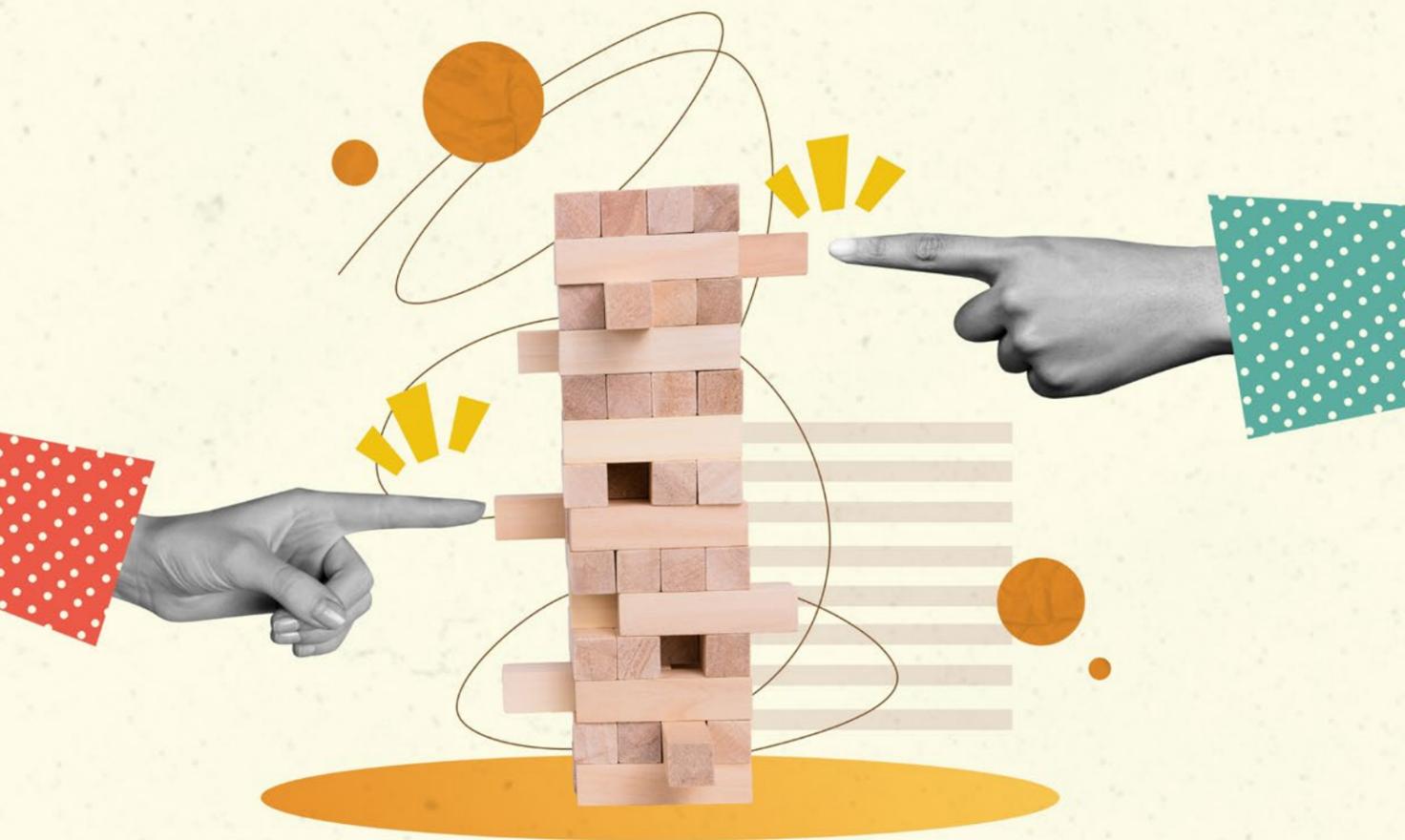
Qualcuno potrebbe chiedersi: ma che male c'è se la popolazione diminuisce? Non siamo già troppi? Due domande ragionevoli, ma solo in apparenza. Facciamo un esperimento mentale e immaginiamo un'Italia che passi da 60 a 40 milioni di abitanti. Raggiunti i 40 milioni, la struttura per età della popolazione assomiglierebbe a una specie di petalo: uno stelo sempre più sottile di bambini, che si amplia in un ovale fra i 45 e i 65 anni e poi si restringe fino a una punta di ultracentenari. Meno giovani e meno adulti sotto i 45 anni significa però meno PIL. Non è uno scenario sostenibile. Se non vogliamo scendere sotto i 40 milioni ed estinguerci progressivamente, a un certo punto il tasso di fertilità dovrà risalire verso il fatidico 2,1% di figli per donna. Per evitare la catastrofe demografico-economica non c'è dunque alternativa: le famiglie italiane devono essere messe nelle condizioni di procreare di più. E ciò deve avvenire presto.

Ciò che rende la transizione demografica un fenomeno particolarmente problematico è che, quando le nuove nascite non controbilanciano i decessi, la composizione interna della popolazione subisce una marcata distorsione, aumentano i cosiddetti tassi di dipendenza (il numero di persone non attive rispetto a quelle attive) e si creano problemi crescenti di sostenibilità finanziaria per il welfare state. Da ormai vari anni in Giappone si vendono più pannoloni che pannolini. Si tratta del Paese più "vecchio" del mondo: gli anziani con più di 65 anni sono il 27% della popolazione e aumentano ogni anno.

In futuro chi pagherà per i pannoloni? Se nascono sempre meno bambini, il rapporto fra lavoratori e pensionati è destinato a peggiorare, con effetti negativi sui redditi delle famiglie e soprattutto sul welfare.

Secondo i demografi, i Paesi OCSE sono entrati in quello che viene chiamato "inverno demografico", ossia la fase in cui il rallentamento dei tassi di fertilità che ha innescato la transizione sembra aver raggiunto il proprio *plateau* negativo e l'ondata di "degiovanimento" fa chiaramente sentire i propri effetti anche nelle fasce di età attive. In questo generale contesto, l'Italia si trova in condizioni di particolare criticità, molto vicina al Giappone. Da noi il degiovanimento è particolarmente intenso in termini numerici (sempre meno giovani) e si accompagna alla debole presenza dei giovani nella società e alla loro bassa partecipazione al mercato del lavoro. Il tasso di dipendenza degli anziani dagli occupati ha raggiunto il valore di 0,4. Grosso modo, ciascun occupato finanzia con il proprio reddito l'insieme dei trasferimenti e dei servizi di 0,4 anziani: si sobbarca, cioè, il 40% circa delle spese. Ci sono altri elementi da considerare (ad esempio i trasferimenti intergenerazionali, le imposte comunque versate dagli ultrasessantacinquenni e così via). Tuttavia, 40% è un valore elevato sul piano comparativo, quasi doppio rispetto ai soliti inarrivabili Stati nordici. E il tasso di dipendenza italiano potrebbe raggiungere il 100% già nel 2050: un occupato, un pensionato.

Il degiovanimento produce peraltro anche una significativa contrazione di donne in età fertile, quelle su cui contare per il ricambio generazionale. L'indicazione è allarmante perché significa che, a parità di condizioni, nasceranno in futuro ancora meno bambini: vi saranno infatti sempre meno madri potenziali. Per usare il linguaggio dei demografi: la transizione italiana è entrata in una fase di «avvitamento», come una spirale. Si stanno infatti erodendo le basi demografiche per il funzionamento dell'economia (calo della popolazione in età da lavoro) e per la riproduzione biologica e sociale (calo delle donne in età fertile). Più che di inverno demografico, per l'Italia sembra appropriato parlare di vera e propria era glaciale.



UN MODELLO DI WELFARE SBILANCIATO

Come siamo arrivati a questa situazione? La transizione demografica italiana ebbe inizio fra gli anni Settanta e Ottanta. Come è noto, nel primo venticinquennio dopo la guerra il nostro Paese registrò una vera e propria esplosione della natalità, il cosiddetto “baby boom”, in larga misura collegato alle nuove condizioni di sicurezza materiale e alle aspettative di maggiore benessere delle famiglie nell’epoca del miracolo economico. Nel 1965 il tasso di fecondità era pari a 2,7. Per le donne nate negli anni Trenta e Quaranta era normale avere due o tre figli; quindici su cento ne hanno avuti quattro o più. Le figlie di quella generazione di donne hanno fatto scelte diverse. Fra le donne nate durante gli anni Sessanta la norma è diventata quella di avere al massimo due figli. Il 20% circa di queste donne non ha avuto alcun figlio. Il tasso di fecondità italiano è così calato dal 2,7 del 1965 al 2,3 del 1975, fino a raggiungere 1,2 nel 1995: il valore più basso del mondo per quell’anno. Da quel picco negativo ci siamo un po’ risollepati, soprattutto grazie al contributo delle coppie immigrate. Siamo però ancora lontanissimi non solo dal livello necessario per assicurare la stabilità (o meglio, il ricambio) demografico (2,1), ma anche dai valori dei Paesi nordeuropei e della vicina Francia.

Le ragioni per cui il nostro Paese si trova oggi in condizioni più critiche degli altri hanno molto a che fare con il nostro modello di welfare, i cui tratti hanno tradizionalmente congiurato contro la scelta di fare figli. La congiura è in realtà il frutto di un paradosso, quello che Chiara Saraceno ha a suo tempo definito «familismo ambiguo». La cultura politica italiana ha messo sempre la famiglia «al centro» della società, ma il welfare state non l’ha mai adeguatamente sorretta nello svolgimento delle sue funzioni, anzi ha delegato ad essa la risposta a molti bisogni che in altri Paesi sono «al centro» della politica sociale. Fare un figlio è una libera scelta: quella di mettere al mondo un nuovo essere umano e di diventare genitori responsabili. Tale scelta è però sottoposta a vincoli biologici ed è collegata a una sequenza di altre scelte che tipicamente la precedono: quella di uscire dalla famiglia di origine, di formare una coppia stabile, di avviare una convivenza.

Nell’ultimo trentennio, i Paesi sviluppati hanno registrato uno spostamento in avanti di tutte queste scelte: una sindrome che i demografi definiscono «posticipazione della transizione allo stato adulto». In Italia questa sindrome ha assunto però una intensità molto superiore a quella degli altri Paesi. Ciò vale soprattutto per il primo anello della catena: l’uscita di casa, dalla casa dei genitori. Prendiamo il gruppo di età 18-34: negli altri Paesi europei solo un giovane su tre vive ancora con i genitori, ossia circa il 30%. In Italia la quota è pari al 69,4% e la tendenza è in crescita. La posticipazione dell’uscita di casa è un evento che ha effetti a cascata sulle scelte successive: le unioni e le convivenze si formano più tardi rispetto agli altri Paesi (35 anni in media per gli uomini, 33 per le donne), il primo figlio arriva in media dopo i 35 anni per gli uomini e dopo i 32 per le donne. Tardi, troppo tardi.

I fattori responsabili di questa situazione sono molteplici e se ne parla spesso: studi universitari che non finiscono mai, difficoltà a trovare impieghi e dunque redditi stabili, scarsità e costosità delle abitazioni (soprattutto nelle grandi città), una cultura familistica che tende a trattenere a casa i figli, a considerare anzi naturale e persino desiderabile il posticipo. All’interno di questa complessa configurazione di cause, vi sono due nodi particolarmente aggrovigliati. Il primo riguarda la scarsità di risorse (trasferimenti e servizi) per le politiche familiari. Il secondo riguarda il rapporto fra le donne italiane e il mercato del lavoro.

L’ATROFIA DELLE POLITICHE FAMILIARI

Come è stato messo bene in luce dalla letteratura scientifica, la gran parte della spesa sociale italiana è stata tradizionalmente assorbita dalle funzioni “vecchiaia e superstiti”, ossia dal sistema pensionistico. Le funzioni “famiglia”, “disoccupazione e promozione dell’occupazione”, “contrasto alla povertà” e “abitazione” sono invece sempre rimaste marcatamente sottodimensionate. Nessun altro Paese (nemmeno gli altri del Mediterraneo) ha registrato una simile distorsione funzionale, che ha sistematicamente penalizzato i rischi e i bisogni collegati alle fasi del ciclo di vita precedenti al ritiro dal lavoro (come mancanza di reddito sufficiente, povertà, presenza di figli, esigenze di cura e servizi all’interno della famiglia, disagio abitativo, sostegni all’inserimento e alla formazione professionale e così via).

La distorsione funzionale – che configura un vero e proprio “pregiudizio demografico” del nostro modello di welfare – ha radici lontane. Il disequilibrio interno della spesa sociale raggiunse il suo acme a cavallo fra gli anni Settanta e Ottanta del secolo scorso. Alla metà degli anni Cinquanta la struttura della spesa appariva ancora relativamente equilibrata. Le pensioni assorbivano una quota pari a cinque volte quella per assegni familiari e sussidi di disoccupazione: un rapporto in linea con quello dei Paesi nord-europei. Nel ventennio successivo si verificò una pronunciata contrazione delle prestazioni familiari a fronte di una crescita inarrestabile della spesa pensionistica, essenzialmente dovuta alle riforme espansive del periodo 1965-1975. Nel 1980 le pensioni di vecchiaia giunsero ad assorbire una quota pari a venticinque volte quella degli assegni familiari e della disoccupazione: un rapporto di molto fuori linea rispetto a tutti gli altri Paesi UE (ad esempio, doppio rispetto a quello della Francia). Il trend ha

iniziato a invertirsi nella seconda metà degli anni Novanta, ma con un passo molto lento. Ancora oggi, il rapporto fra la spesa sociale per gli anziani e quella per i rischi tipici dei minori e delle persone in età da lavoro resta il più squilibrato dell’Unione Europea (UE). Si noti che fu proprio negli anni Settanta che i comportamenti riproduttivi acquisirono per la prima volta il carattere di una scelta programmabile, grazie alla diffusione degli anticoncezionali e alla legalizzazione delle interruzioni volontarie della gravidanza. Il combinato disposto fra maggiore libertà di scelta e minore sostegno pubblico si trasformò così in un vero e proprio volano di denatalità e degiovanimento.

LA SFIDA DELLA CONCILIAZIONE

Il secondo nodo riguarda, come si è detto, il rapporto fra donne e lavoro. Dai sondaggi d’opinione emerge un’indicazione chiarissima: le donne desiderano oggi avere sia dei figli sia un’occupazione, ossia un lavoro al di fuori della famiglia. Non vogliono essere costrette a scegliere fra una cosa e l’altra. L’intensità e il contenuto di queste preferenze (soprattutto per quanto riguarda il numero di figli e la natura full-time o part-time dell’occupazione) registra ovviamente ampie variazioni. In ciascun Paese vi è una (relativamente piccola) quota di donne che dichiara di non volere nessun figlio oppure nessun lavoro. Pur desiderando entrambi, alcune donne dichiarano poi di attribuire maggiore priorità ai figli, altre al lavoro: nel linguaggio sociologico le prime sono *family-oriented*, le seconde *career-oriented*. La maggior parte delle donne (più della metà, in media europea) si situa però nel mezzo. Non esprime un ordine di priorità rigido e predefinito, ma un’aspirazione a conciliare entrambi gli obiettivi, maternità e lavoro. Un’aspirazione che tiene conto di vincoli (a cominciare da quelli biologici), contesti (mercato del lavoro, disponibilità dei servizi, relazioni sociali e così via) e opportunità (all’interno della famiglia e della professione). Un’aspirazione che è dunque accompagnata da una disponibilità ad adattarsi alle cosiddette compatibilità: si fa quel che si può. Queste sono le donne con preferenze «adattive». È importante notare, tuttavia, che tale adattamento riguarda sempre la combinazione fra maternità e lavoro, non la disponibilità a rinunciare in modo permanente al lavoro per avere figli.

Il desiderio di lavorare è in larga misura connesso alla crescita dei tassi di scolarizzazione delle donne, non solo per quanto riguarda l’istruzione secondaria ma anche quella universitaria. Nel linguaggio degli economisti, le donne fanno oggi un grosso investimento in «capitale umano»: non stupisce affatto che vogliano sfruttare questo investimento alla fine dei propri studi, cercando adeguati «ritorni» (in termini di remunerazione e gratificazione professionale) nel mercato del lavoro.

Sempre dai sondaggi emerge con chiarezza anche un altro dato: per la maggioranza delle coppie europee (comprese quelle italiane) il numero ideale di figli è due. Fra le coppie che danno una risposta diversa, alcune rispondono «uno» o «nessuno», ma molte di più rispondono «tre» o più di tre. In media, dunque, le coppie europee desiderano più figli di quelli che sarebbero necessari per il rinnovo demografico (2,1) e sicuramente più figli di quelli che oggi fanno. Siamo dunque di fronte a un evidente e marcato divario fra desideri e realtà.

Perché i desideri non si realizzano? Perché le coppie italiane fanno meno figli di quelli che vorrebbero avere? In particolare, perché così tante coppie si fermano dopo il primo figlio, pur volendone altri? Spesso vi sono problemi biologici: i figli non arrivano, anche se desiderati. Tali problemi, purtroppo sempre più diffusi, sono in parte collegati alla sindrome del “posticipo” sopra menzionata. Abbiamo detto che le donne italiane fanno il primo figlio in media a 32 anni e la medicina ci dice che la probabilità di avere figli tende a decrescere con l’età. All’età di 40 anni, solo il 57% delle donne che cercano di restare incinte ci riescono in modo naturale. Un altro 7% ci riesce attraverso metodi di procreazione assistita (nel nostro Paese, peraltro, la percentuale di parti da madri che hanno più di quarant’anni è raddoppiata negli ultimi vent’anni; a Milano un figlio su cinque nasce in provetta). Il rimanente 36% resta invece senza figli.

Nei sondaggi Eurobarometro i “motivi di salute” (fra i quali presumibilmente i problemi di fertilità) sono la prima ragione indicata dalle coppie europee (comprese quelle italiane) quando si chiede loro perché hanno avuto meno figli di quanti ne desideravano. Al di là dei motivi di salute, spiccano però altri due ordini di ragioni: le “difficoltà economiche” e “la difficoltà di combinare lavoro e famiglia”. In Italia, le difficoltà economiche sono in larga parte connesse alla scarsità di sostegni pubblici, all’atrofia dei trasferimenti alle famiglie sopra illustrata. Queste difficoltà tendono poi a prevalere fra le coppie dove la donna non lavora. Le difficoltà di conciliazione, invece, vengono indicate soprattutto fra le coppie in cui la donna lavora. Insomma: laddove non è il risultato di problemi biologici (a loro volta connessi al posticipo), il cosiddetto *child gap*, il divario fra figli desiderati e figli effettivamente avuti, è in larga misura dovuto al problematico rapporto fra donne e mercato del lavoro. Se la donna non lavora, l’accudimento dei figli non è un problema, ma la situazione economica della famiglia resta vulnerabile e l’espansione della famiglia rischia di provocare forti tensioni nel bilancio familiare. Se la donna lavora, la situazione economica è più florida e stabile, ma combinare lavoro e figli diventa un grosso problema, al punto che molte donne sono costrette a smettere *tout court* di lavorare dopo il primo figlio. L’arrivo di un figlio crea insomma costi aggiuntivi e difficoltà nel conciliare lavoro retribuito e lavoro di cura. Inoltre, il mestiere di genitore è diventato più complesso ed esigente rispetto al passato. Siamo entrati nell’epoca del cosiddetto *intensive parenting*: non

basta “tirar su” i figli, bisogna fornire loro –sin dalla prima infanzia–la maggior quantità di stimoli e opportunità. Per le madri che lavorano allevare un figlio diventa così un faticoso slalom fra orari, impegni, appuntamenti, scadenze. I padri italiani, infatti, danno ancora scarso contributo alle incombenze della casa e dei figli.

(IM)PARITÀ DI GENERE

Le divisioni di genere poggiano su radicati pregiudizi, spesso impliciti o inconsci, che prima ancora di ostacolare le riforme distorcono la stessa percezione dei problemi. La natura sbilanciata del modello sociale italiano è in buona misura dovuta a due tratti tipici delle società tradizionali, apparentemente contrastanti ma in realtà complementari: paternalismo e maternalismo. Il primo attribuisce ai maschi il ruolo di garantire la sicurezza economica della famiglia e allo Stato il compito di assicurare le condizioni per lo svolgimento di questo ruolo. Il maternalismo attribuisce alla donna l'intera gamma delle attività di riproduzione sociale, ben al di là della gestazione. E dunque prescrive l'adozione di politiche pubbliche che incentivino e sorreggano lo svolgimento dei compiti riproduttivi. Mercato del lavoro e welfare sono stati costruiti intorno a questi due assunti, sedimentando comportamenti, attitudini e aspettative che offuscano i blocchi – spesso poco visibili – che riducono le opportunità di movimento e di novità per le donne, nella sfera domestica, occupazionale e anche politica.

Come nel caso dei trasferimenti pubblici, anche sul fronte dell'occupazione femminile e della conciliazione è stato fatto qualche progresso. A partire dal 2010, stando ai dati Eurostat, il tasso di occupazione femminile è cresciuto dal 49,5% al 51,1% (2022): un passo avanti, ma modesto. La piccola Malta, l'unico Paese UE con un livello più basso del nostro nel 2010, ha fatto un gigantesco balzo in avanti, dal 40% al 74%, allineandosi ai Paesi più avanzati. In Spagna, nello stesso periodo l'occupazione femminile è aumentata di quasi 6 punti, dal 56,8% al 64%, e già partiva nel 2010 da un livello più che discreto. Per quanto riguarda il tasso di natalità, siamo invece drammaticamente arretrati, passando dall'1,47 figli per donna in età fertile a 1,25: uno dei cali più pronunciati d'Europa. I due pre-giudizi sopra menzionati sono rimasti largamente impermeabili agli stimoli provenienti dall'Europa, a quella strategia delle pari opportunità che negli altri Paesi (ormai anche la Spagna e persino la Grecia) ha ridisegnato l'organizzazione del lavoro e della cura, in modo da appianare il terreno affinché le donne possano avanzare senza dislivelli e realizzare le proprie aspirazioni.

È vero che il concetto di conciliazione è entrato anche in Italia nel lessico politico. Ma è ancora prevalentemente usato come uno strumento volto a temperare gli effetti negativi della nascita di un figlio per le madri. In molti Paesi e nelle strategie UE si è passati invece al concetto di “equilibrio fra vita e lavoro” (*work-life balance*). Si tratta di un approccio più avanzato perché non chiede solo dei “contrappesi” (ad esempio servizi) alla performance professionale delle donne, ma mette in discussione l'intero sistema di organizzazione del lavoro, dei tempi, dei ritmi familiari, dando per scontato che uomini e donne possano/debbono essere insieme sia *earner* (lavoratori e percettori di reddito nella sfera produttiva) sia *carer* (erogatori di cura nella sfera riproduttiva). I capitoli di questo rapporto bene illustrano quanto la società italiana sia ancora lontana da questo modello, anche nelle regioni del Nord, con pesanti conseguenze negative sulla qualità delle relazioni, sulla natalità, sulla socializzazione dei figli e, ovviamente, sulle pari opportunità.

CHE FARE?

L'inverno demografico ha spinto vari Paesi a elaborare strategie di risposta. Quelli messi “meno peggio” (come Francia o Svezia) traggono oggi i frutti di politiche a sostegno dei figli e della conciliazione avviate già alcuni decenni fa: si tratta essenzialmente di rafforzare quelle politiche. Per i Paesi che non ci hanno pensato per tempo è difficile recuperare il terreno perduto. Così oggi assistiamo in giro per il mondo (area OECD) a una frenetica ricerca di misure “creative”, nella speranza che producano effetti immediati. Singapore e Corea del Sud hanno recentemente introdotto “giornate nazionali per il concepimento” (le aziende chiudono qualche ora prima). La Russia si è spinta più in là. Oltre al giorno del concepimento (12 settembre), Putin ha introdotto un'ulteriore festività il 12 giugno, nove mesi dopo: le donne che partoriscono naturalmente in quella data vincono un premio. In Danimarca, il governo subsidia le agenzie di viaggio che offrono *copulation holidays* scontate alle giovani coppie senza figli. In Ungheria, dopo il secondo figlio, si possono chiedere prestiti senza interessi, che saranno cancellati dopo l'eventuale arrivo del terzo figlio. Dopo il quarto figlio le madri non pagano più le tasse.

Per ottenere risultati durevoli, tuttavia, la promozione della natalità non può limitarsi a misure creative e simboliche, ma deve poggiare su strategie ad ampio raggio. L'esempio più interessante è quello della Germania. Negli anni Duemila, la Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, era Ministro del Lavoro e degli Affari Sociali e introdusse una serie di misure a favore dei genitori: congedi familiari più lunghi, incentivi per i padri, il diritto a un

posto negli asili nido per ogni bambino/a, imposte calibrate in modo da premiare le famiglie numerose. Dal 2007 a oggi il tasso di fertilità è salito da 1,3 a 1,6. In un impietoso articolo, l'*Economist* ha paragonato il *boomlet* (piccolo boom) tedesco alla paralisi demografica del nostro Paese. “I politici italiani non hanno idea di come incrementare il numero delle nascite”, ha concluso il settimanale inglese.

In realtà in Italia il problema è ben più serio: vi è ancora una scarsa consapevolezza della sfida demografica, una insufficiente attenzione verso le analisi e le proposte degli esperti, una persistente inadeguatezza ed erraticità delle politiche pubbliche, di quell'insieme di regole e interventi dello Stato nella sfera del lavoro, delle relazioni familiari, del fisco e delle prestazioni sociali che impattano sulle scelte riproduttive. Lentamente, nel corso degli ultimi vent'anni, il lavoro delle donne (e ora finalmente anche quello del declino demografico) si è fatto strada nell'agenda dei governi. Ma questi temi non riescono a mettere radici, sono come fiumi carsici che appaiono e scompaiono entro “bocche” che li respingono nel sottosuolo della politica. Inoltre, quando si è trattato di introdurre riforme, si è perlopiù navigato a vista. Manca una cornice di obiettivi chiari e condivisi (spesso si riattiva implicitamente il “riflesso maternalista” e si introducono misure che finiscono per scoraggiare il lavoro del secondo percettore in famiglia, ossia la donna, e rinforzare gli stereotipi sul ruolo “naturale” delle donne). Nel settore dei servizi, anche quando esistono le norme, l'implementazione lascia sempre a desiderare, soprattutto nel Sud. Ci sono pochi dati, si fa poco monitoraggio e pochissima valutazione. I Paesi che sono riusciti a lasciarsi alle spalle il maternalismo lo hanno fatto sulla base di articolati processi di progettazione e di concertazione sociale per individuare l'agenda, creare condivisione di intenti, assicurare l'effettiva attuazione dei cambiamenti.

La bassa occupazione femminile e i problemi dei giovani (compreso il degiovanimento) hanno trovato un certo spazio in seno al PNRR come “priorità trasversali”. Da un lato, questa scelta ha una sua logica (il cosiddetto *mainstreaming*): pressoché tutte le politiche pubbliche impattano in modo più o meno diretto sul lavoro delle donne e dei giovani e sulla sicurezza economica delle famiglie. Dall'altro lato, però, tale scelta rischia di rendere meno visibili e pressanti gli obiettivi e le misure che riguardano questi temi. O di relegare le “priorità trasversali” in seconda fila, come missione ancillare.

Il PNRR include almeno due interventi importanti. Il primo è il piano asili nido, che prevede la messa a disposizione di circa 250.000 posti per la fascia 0-6 anni. La seconda è la riforma delle politiche per la non-autosufficienza, che prevede l'espansione dei servizi domiciliari e residenziali per gli anziani fragili. Per produrre i risultati potenziali sull'occupazione femminile, la *work-life balance* e, da ultimo, la natalità, tutti questi interventi dovrebbero però essere strettamente connessi alle condizioni del mercato del lavoro, dando priorità alle aree in cui c'è maggiore carenza di servizi, che coincidono quasi sempre con le aree caratterizzate da livelli più bassi di occupazione femminile.

Una più incisiva attuazione dell'approccio *work-life balance* avrebbe effetti positivi anche sulla crescita economica. Secondo un recente Rapporto del Parlamento europeo (*Mapping the cost of non-Europe, 2022-2032*), un incremento del 10% degli attuali investimenti nel settore dell'assistenza all'infanzia e agli anziani potrebbe produrre un incremento del PIL europeo fino a 50 miliardi annui. Altri 35 miliardi potrebbero derivare dalla maggiore occupazione femminile (EPRS 2023). Che cosa aspettiamo ad attivare questo circolo virtuoso nel nostro Paese?

L'AGENDA FAST

Per attivare il circolo, occorre chiudere, definitivamente, le bocche carsiche e trasformare l'agenda donne/minori/natalità in un fiume in piena. Per questa strategia ripropongo oggi un nome, a suo tempo già suggerito sul *Corriere della Sera*: FAST, l'agenda “fast” per le donne italiane. In inglese, il termine vuol dire “veloce”. Siccome non possiamo più sprecare tempo, i contenuti dell'agenda devono assumere carattere di urgenza, imporsi all'attenzione di governo, parlamento, parti sociali e tradursi rapidamente in misure concrete. FAST può essere letto anche come un acronimo. Le sue quattro lettere rimandano ad altrettante direttrici di marcia, a obiettivi da raggiungere. *F* come famiglia: trasferimenti e agevolazioni fiscali capaci di ridurre il costo dei figli senza disincentivare il lavoro delle madri. *A* come asili, soprattutto nidi. *S* come servizi, di modo che donne (e uomini) non debbano sacrificare la procreazione per i troppi carichi di cura. *T* come tempi: orari flessibili, lavoro “agile”, riorganizzazione dei “tempi della città” e così via. Credo che entrambi i significati del termine “fast” conservino oggi tutta la loro rilevanza.

Lo scopo di questo Rapporto preparato per la Fondazione Lottomatica è proprio quello di presentare in modo sistematico dati, informazioni e diagnosi in merito agli ostacoli che condizionano e frenano oggi le scelte riproduttive delle coppie italiane. Dopo un capitolo che farà il punto generale sull'emergenza demografica italiana, i capitoli successivi si concentreranno sulle quattro direttrici appena menzionate, con particolare attenzione ai trasferimenti monetari per le famiglie (capitolo 2), ai servizi per l'infanzia (capitolo 3), ai servizi di conciliazione vita-lavoro (capitolo 4) e alle politiche dei tempi (capitolo 5). Grazie al confronto comparato, da ciascun capitolo emergeranno anche molti spunti sulle politiche da introdurre in Italia per dare un contenuto più specifico e concreto all'agenda FAST, sulle quali si ritornerà nelle conclusioni.

1. EMERGENZA DEMOGRAFICA: PERCHÉ L'ITALIA DEVE AGIRE IL PIÙ VELOCEMENTE POSSIBILE?

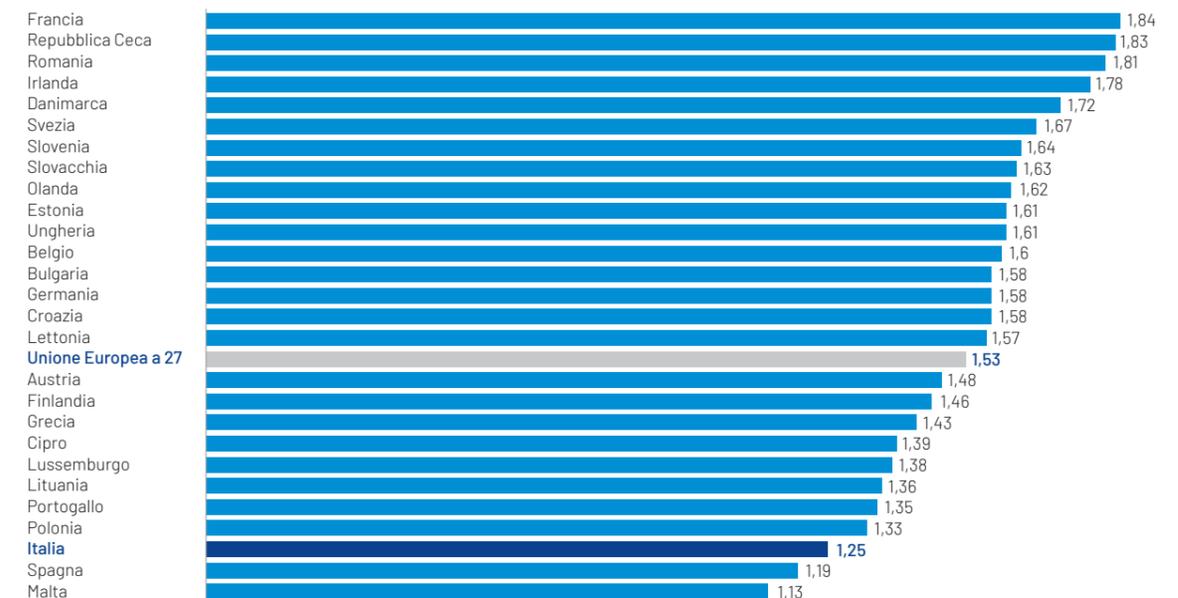
È a partire dagli anni Sessanta che il progressivo calo della fecondità ha portato la popolazione europea al di sotto della soglia di sostituzione, pari a 2,1 figli per donna, che permette alle nuove generazioni di sostituire le precedenti. Abbiamo assistito a una diminuzione costante in valori sia assoluti che relativi. È stato il demografo francese Gérard-François Dumont a coniare l'espressione "inverno demografico" per indicare una stagione di congelamento a cui difficilmente farà seguito la primavera (il c.d. rinnovamento demografico) (Dumont 2008). L'Europa, l'unico continente che registra un tasso di incremento naturale negativo (circa -0,1 l'anno), si trova dunque ad affrontare un continuo invecchiamento della popolazione (Dumont 2008; 2019). Tra i Paesi dell'Unione europea, l'Italia ha il tasso di natalità più basso (l'eccezionalismo italiano secondo Billari e Tomassini 2021) ed è capofila nella corsa verso la c.d. *lowest-low fertility* (Kohler *et al.* 2002). A fronte del rallentamento della crescita della popolazione, le politiche per la natalità trovano generalmente poco spazio nel dibattito pubblico e nell'agenda politica.

Il Capitolo seguente illustra la situazione italiana attraverso dati comparati e individua le cause principali della denatalità. La sezione 1.1 illustra, attraverso i dati, le cause all'origine della denatalità e propone una ricostruzione delle conseguenze della transizione demografica. La sezione 1.2 ripercorre le principali misure e voci di spesa pubblica sociale destinata alle famiglie. Infine, la sezione 1.3 offre una panoramica dell'attitudine dei cittadini europei verso i cambiamenti demografici e rispetto alla possibile ricalibratura delle politiche sociali.

1.1. ALL'ORIGINE DELLA DENATALITÀ: DATI, CAUSE E CONSEGUENZE

L'Italia si posiziona al terzultimo posto per tasso di fecondità¹ (1,25) seguita da Spagna (1,19) e Malta (1,13) (Figura 1). Nessuno dei Paesi membri dell'Unione Europea a 27 raggiunge la soglia minima del livello di fecondità per garantire il ricambio generazionale (2,1). L'Eurostat riporta inoltre che la popolazione europea è destinata a ridursi del 6% entro il 2100, confermando l'attuale tendenza anche in futuro.

FIGURA 1. Tasso di fecondità in Italia e nell'UE a 27, anno 2021



Fonte: Elaborazione degli autori/trici su dati Eurostat.

¹ Secondo Eurostat, il tasso di fecondità totale esprime il numero medio di figli per donna in età feconda (15-49 anni).

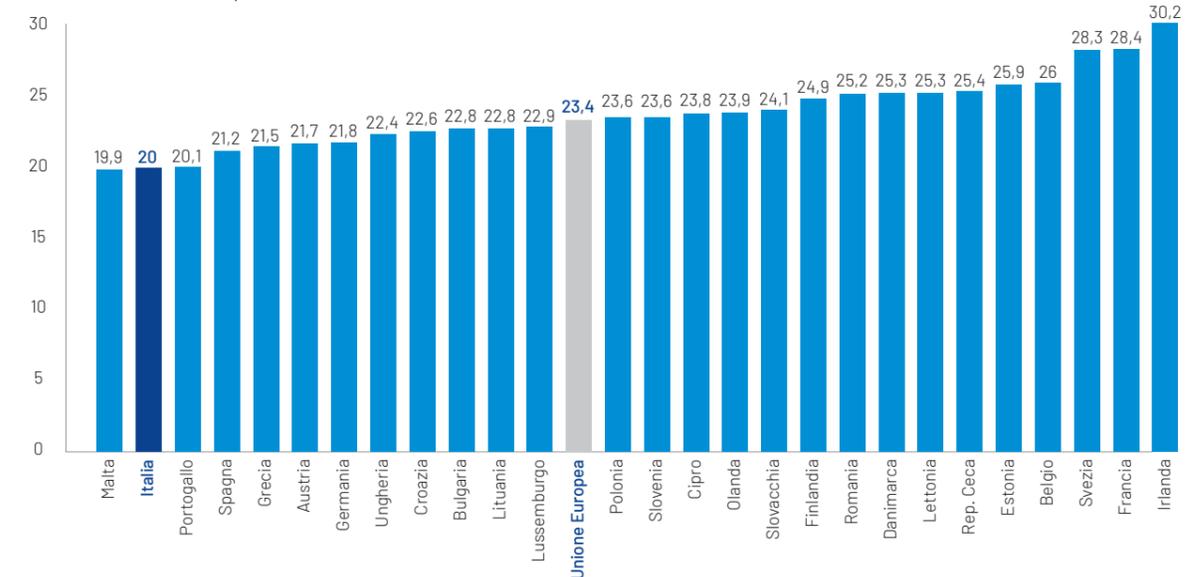
In prospettiva longitudinale, l'inversione della piramide demografica prende inizio a partire dagli anni Ottanta. Il tasso di fecondità in Italia era pari a 2,4 nel 1960 (il decennio del "baby boom") e 1970² per poi decrescere all'1,6 nel corso del decennio successivo. Gli anni Ottanta rappresentano lo spartiacque nello scenario sociodemografico europeo, anche a seguito delle crisi petrolifere del decennio precedente e il lungo periodo di *stagflazione* che ha colpito il sistema economico mondiale. Inoltre, in tutta Europa, gli anni Ottanta segnano l'apice di alcune trasformazioni socioculturali: separazioni, divorzi, emancipazione femminile, contraccezioni, introduzione dell'aborto. Di conseguenza inizia a entrare in crisi il modello *male breadwinner*, incentrato sul capofamiglia maschio e unico o principale percettore di reddito, per lasciare progressivamente spazio ad un modello caratterizzato dalla compresenza di uomini e donne nel mercato del lavoro. L'evoluzione del modello *male breadwinner* ha assunto due forme principali: quella del *breadwinner* universale e quella del *caregiver* paritario. Nel primo caso, anche noto come modello *dual earner* (Lewis e Giullari 2005), tutte le persone abili al lavoro vengono ritenute in grado di provvedere al sostentamento di sé stesse e della propria famiglia attraverso il lavoro retribuito (Fraser 1997; Duncan e Williams 2002). Per questo motivo, il welfare sostiene e promuove l'occupazione e la permanenza delle donne all'interno del mercato del lavoro, ad esempio introducendo meccanismi di conciliazione vita-lavoro femminile. Nel caso, invece, del modello del *caregiver* paritario (Crompton 1999; Gornick e Meyers 2009), noto anche come *dual earner-dual carer*, si sposta il focus del sostegno sulla genitorialità e sulla cura, a prescindere dalla posizione occupata dai genitori nel mercato del lavoro. Uomini e donne sarebbero così impiegati per metà del proprio tempo in lavoro produttivo e per l'altra metà in lavoro riproduttivo, grazie alla combinazione di flessibilità oraria, cura informale e centri locali per la cura formale organizzati dalle comunità ma sostenuti dal settore pubblico (Fraser 1994; 1997; Duncan e Williams 2002). Come riportano studi recenti, infatti, nel panorama europeo si è da sempre registrato uno schiacciamento delle politiche per la genitorialità sul modello *dual earner* e solo negli ultimi anni si registra un maggiore coinvolgimento degli uomini, promuovendo così non solo "una maggiore parità nel lavoro, ma anche nella cura fra *partner* di coppie eterosessuali" (Cannito 2022, 61).

Dagli anni Novanta in poi, l'Italia—similmente ad altri Paesi UE—non ha registrato un sostanziale recupero nei livelli di fecondità: dal 1988 al 2008, il tasso di fecondità ha proseguito ulteriormente la propria discesa fino al minimo storico di 1,2 figli per donna nel 1995 e si è poi limitato ad un lento e modesto rimbalzo (in parte legato all'immigrazione, in parte alle donne che in precedenza avevano posticipato la maternità), salendo a 1,4 alla vigilia del 2008. In Europa, la Grande Recessione scaturita dalla crisi economico-finanziaria (che ha contribuito all'aumento della disoccupazione femminile e alla crescita dell'incertezza economica) ha avuto un ulteriore impatto negativo sull'andamento della fecondità, contribuendo al declino delle nascite e portando i giovani a rinviare la scelta di mettere al mondo un figlio (Caltabiano *et al.* 2017; Comolli 2017; Matysiak *et al.* 2018). Un fenomeno che si riscontra soprattutto nel Sud Europa, dove le politiche familiari e di welfare sono storicamente meno generose. Più recentemente, un impatto simile alla Grande Recessione si è osservato con l'avvento della pandemia di Covid-19, con un calo medio delle nascite attorno al 9% in Europa (Aassve *et al.* 2021). In Italia, nel 2020 i nuovi nati sono stati 15.000 in meno del 2019 e nel 2021 si è scesi sotto le 400.000 nascite, segnando un nuovo record negativo nella serie storica del Paese (Openpolis 2022).

I mutamenti demografici hanno portato anche un aumento dell'indice di dipendenza strutturale degli anziani (*old-age dependency ratio*) e una diminuzione di quello relativo ai minori (*young-age dependency ratio*). Il primo indicatore esprime il rapporto tra il totale della popolazione di età uguale o superiore ai 65 anni e il numero di persone di età compresa tra i 15 e i 64 anni. Questo è passato dal 26,8 nel 2000 al 37,5% nel 2022. Nello stesso arco temporale, nella UE a 27, il dato è passato dal 23,2 al 33%. Il secondo coglie il rapporto tra la popolazione tra i 0 e i 14 anni e quella tra i 15 e i 64 anni. Questo dato è invece diminuito dal 21,2 al 20% (in UE dal 25,7 al 23,4%). Nella Figura 2, che riporta l'indice di dipendenza dei giovani, l'Italia si posiziona al penultimo posto per il rapporto tra giovani (0-15 anni) e popolazione in età lavorativa. Tale valore è più alto di tre punti percentuali in Europa (23,4%) e di circa 10 punti percentuali in Francia (28,4) e in Irlanda (30,2).

2 Negli anni Settanta, mentre nei principali Paesi rallentano i flussi migratori in entrata, l'Italia da Paese di emigrazione diventa una meta di immigrazione: l'arrivo di giovani immigrati ha tuttavia solo leggermente attutito il rovesciamento della piramide demografica italiana.

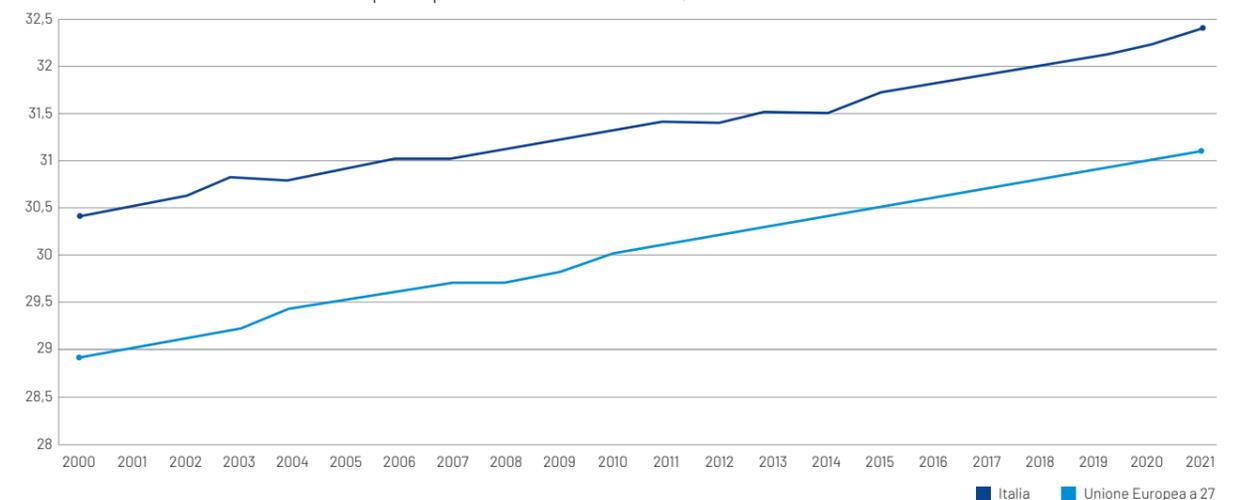
FIGURA 2. Indice di dipendenza dei minori in Italia e nell'UE a 27, anno 2021



Fonte: Elaborazione degli autori/trici su dati Eurostat.

Inoltre, l'arrivo del primo figlio giunge sempre più tardi. Come si osserva nella Figura 3, l'età media delle donne al primo parto è progressivamente aumentata: in Italia, tra il 2000 e il 2021 è passata da 30,4 a 32,2. Nei Paesi UE, nello stesso arco temporale, il valore è aumentato da 28,9 a 31,1. Anche in questo caso l'Italia si colloca tra i primi quattro Paesi a registrare il dato più alto, preceduta da Lussemburgo (32,5), Spagna (32,6) e Irlanda (32,7). Questo evidenzia anche il legame tra la difficile "transizione allo stato adulto"³ dei giovani Sud-europei e la bassa fecondità in Italia e Spagna. La durata di questo periodo di transizione rappresenta un indicatore significativo della condizione economica di un Paese: le cause del suo allungamento sono infatti da ricondursi al basso tasso di crescita economica, alla rigidità del sistema d'istruzione e a un mercato del lavoro dualistico⁴ (Pastore 2012). Negli ultimi sessant'anni si è dunque assistito a un calo progressivo delle nascite, accompagnato da un aumento dell'età delle donne al primo parto e, di conseguenza, all'incremento della quota di popolazione anziana residente in Italia. La generazione c.d. "sandwich" (Naldini e Saraceno 2011) è l'immagine tipicamente associata ai fenomeni appena descritti: sempre più donne si trovano a fare i conti, allo stesso tempo, con l'onere di cura di figli piccoli e genitori anziani.

FIGURA 3. L'età media delle donne al primo parto in Italia e nell'UE a 27, 2000-2021



Fonte: Elaborazione degli autori/trici su dati Eurostat.

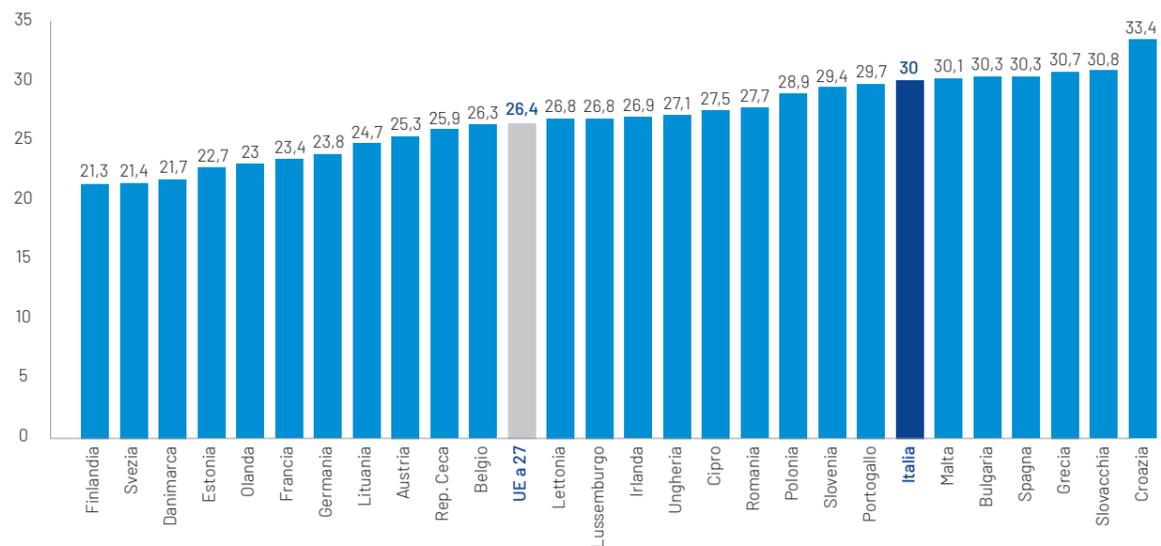
3 La transizione scuola-lavoro si riferisce al tempo impiegato dai giovani dal completamento degli studi all'ottenimento del primo lavoro regolare. Questa fase, che comprende periodi di inattività, disoccupazione e formazione (apprendistato, tirocinio), ha inizio con il termine del ciclo scolastico e finisce con l'inserimento del giovane nel mercato del lavoro.

4 Il dualismo nel mercato del lavoro si riferisce alla presenza di lavoratori con contratti standard o non standard (c.d. tipici o atipici). I primi riguardano i contratti di lavoro regolari e regolamentati, a cui corrispondono specifiche tutele previdenziali e contributive (ne è un esempio il contratto a tempo indeterminato). I secondi includono i contratti temporanei e/o intermittenti (ad esempio, quelli a chiamata, part-time, subordinati o parasubordinati) e talvolta coincidono con basse tutele.

Le cause della denatalità sono molteplici e, perlopiù, sovrapposte. Il lavoro di Balbo *et al.* (2013) ha proposto una rassegna esaustiva dei fattori alla radice del fenomeno, distinguendo tra determinanti a livello dell'individuo e della famiglia (*micro-level*), a livello di relazioni e reti sociali (*meso-level*), e a livello della cultura, delle istituzioni e delle politiche (*macro-level*). A partire dalla classificazione proposta da Balbo *et al.* (2013) è opportuno aggiungere un ulteriore livello: quello di natura congiunturale in virtù delle circostanze sociali ed economiche, sia a livello nazionale che internazionale. Le cause associate ai quattro livelli possono agire sullo stesso piano temporale e alcune di esse – perlopiù di tipo strutturale – sono talvolta latenti, specifiche di un dato Paese e sistema di welfare.

Le cause individuali sono riferite alla sicurezza economica di una persona (ad esempio, avere un'occupazione stabile, un reddito adeguato, la disponibilità di una abitazione), alle aspirazioni personali e professionali, alle aspettative e agli orientamenti riguardo il futuro. Secondo i più recenti dati Eurostat, in Italia il 19,3% dei giovani tra i 20 e i 29 anni è a rischio di povertà ed esclusione sociale (il 18% nell'UE a 27). L'8,4% dei giovani italiani tra i 25 e i 29 anni percepisce un reddito annuale inferiore al 60% della soglia di reddito mediano (il 6,7% nell'UE a 27) e sono pertanto poveri nonostante il lavoro. Il raggiungimento tardivo dell'indipendenza (sociale, abitativa, economica) è inoltre evidenziato dall'età in cui i giovani e le giovani italiane lasciano la propria abitazione di origine. In Italia, i giovani vanno via di casa – mediamente – a trent'anni (26,4 nell'UE a 27) (Figura 4).

FIGURA 4. Età media dei giovani che lasciano la casa natale in Italia e nell'UE a 27, anno 2022



Fonte: Elaborazione degli autori/trici su dati Eurostat.

In relazione al contesto sociale in cui le giovani coppie vivono, la rete familiare (ad esempio, la presenza di nonni) o le relazioni amicali possono esercitare un'influenza significativa (per approfondire si veda la sezione 5.1). Per condividere il "peso della cura", i genitori fanno affidamento, quando presente, sulla famiglia estesa, a seconda anche della disponibilità o meno di servizi di conciliazione. L'affidarsi a nonni e nonne – espressione di un welfare-fai-da-te tipicamente italiano – costituisce la prima soluzione adottata dalle famiglie per conciliare famiglia e lavoro (57,9%) (Inapp 2022). Essa, tuttavia, diventa sempre più complessa da praticare nel momento in cui i genitori degli attuali padri e madri (ossia i nonni e le nonne) sono ancora inseriti nel mercato del lavoro (Bugetti e Maino 2021). Naturalmente la disponibilità dell'aiuto familiare dipende anche dalla residenza: le scelte abitative e lavorative delle giovani coppie con figli sono, infatti, spesso correlate alla residenza dei loro genitori.

Quanto alle cause di tipo culturale e istituzionale, queste sono specifiche di ogni Paese. Molti studi, tra cui quelli di D'Addio e Mira D'Ercole (2005; 2006) e Ferrera (2008), affermano che la presenza o meno di solide politiche per la famiglia e l'offerta di servizi pubblici possono influire sulla scelta di avere figli. La difficoltà di accesso ai servizi pubblici per l'infanzia (asili nido e scuole materne) e inefficaci misure di sostegno alle famiglie (politiche fiscali e assegni familiari), oggetto del Capitolo 3 insieme alle deboli e/o assenti politiche di conciliazione (dai servizi alla flessibilità oraria e/o ad altre modalità di organizzazione del lavoro) trattate nel Capitolo 5, condizionano le scelte riproduttive. Altri fattori vanno individuati nei percorsi formativi (la difficile e lenta transizione dall'istruzione al mercato del lavoro) e professionali: ad esempio, carriere instabili e discontinue, a cui si associano retribuzioni inadeguate, che hanno un forte impatto sull'occupazione femminile. In effetti, le donne italiane che lasciano il lavoro dichiarano di farlo, in quasi

la metà dei casi, per la difficoltà a conciliare i carichi lavorativi con quelli di cura (INL 2021). I dati Istat sull'occupazione sono chiari: le madri che lavorano sono l'8% in meno delle donne senza figli (i dati sono approfonditi di seguito nella sezione 5.2). Questo in una situazione che a livello nazionale si caratterizza per una bassa occupazione femminile – con un divario medio tra occupazione femminile e maschile del 28,3% – e che a livello comparato vede le donne con due figli nei principali Paesi UE partecipare al mercato del lavoro in misura maggiore delle italiane senza figli.

Infine, vanno considerati i fattori di tipo congiunturale – economici, politici, sociali e/o ambientali – più delle volte legati al contesto globale. Per esempio, è noto come la pandemia da Covid-19 abbia impattato negativamente sulla natalità, per le sue conseguenze economiche e sociali. Oggi, poi, le guerre in Ucraina e in Palestina contribuiscono a esacerbare una condizione di crescente sfiducia verso la possibilità di mantenere uno status di benessere individuale e collettivo nel medio e lungo periodo. In un contesto di policrisi, le cause congiunturali hanno pertanto acquisito una centralità senza precedenti. La Tabella 1 riassume quanto appena illustrato.

Tabella 1. Livello di analisi e cause all'origine della denatalità

Livello di analisi	Le cause della denatalità
Individuale	<ul style="list-style-type: none"> • Insicurezza economica • Instabilità lavorativa o mancanza di lavoro • Aspirazioni di vita e professionali • Aspettative e orientamento riguardo il futuro
Sociale	<ul style="list-style-type: none"> • Assenza di una rete familiare e/o amicale di supporto alla cura
Culturale e/o istituzionale	<ul style="list-style-type: none"> • Lunghi periodi di transizione dalla scuola al lavoro: incapacità di assorbimento del mercato del lavoro e precarietà delle carriere • Scarsa solidità delle politiche per la famiglia e/o di conciliazione vita-lavoro • Residualità nell'accesso ai servizi pubblici
Congiunturale	<ul style="list-style-type: none"> • Crisi economiche e finanziarie • Crisi climatiche e ambientali • Pandemie • Guerre e crisi umanitarie

Fonte: Elaborazione degli autori/trici.

Per concludere, come sottolinea il demografo Rosina (2021), il trascorrere del tempo senza interventi e cambi di *policy* restringe il margine per invertire la tendenza delle nascite perché va a erodersi irreversibilmente la popolazione in età riproduttiva. Se l'andamento delle nascite dipende statisticamente da due fattori – il numero medio di figli per donna e il numero di coppie in età riproduttiva – una accentuata riduzione del secondo fattore potrebbe essere compensata solo da importanti flussi migratori, adeguatamente gestiti con politiche di inclusione e integrazione (Rosina e Saraceno 2023). L'urgenza di un intervento tempestivo per iniziare a scongelare l'inverno demografico è anche giustificata dall'impatto sul sistema pensionistico e sull'intero sistema di welfare. L'impatto è diretto sulle pensioni che sono finanziate dai contributi sul lavoro delle persone attive, tra cui i/le giovani futuri/e lavoratori/trici, chiamate a sostenere il peso crescente del finanziamento della protezione sociale (pensioni e sanità) di tutta la popolazione e in particolare degli anziani (Treu 2018). I dati presentati unitamente alle cause all'origine del fenomeno mostrano l'urgenza di introdurre politiche mirate per sostenere la natalità e la necessità di elaborare una strategia integrata che agisca su più fronti: dalla famiglia ai servizi per l'infanzia, dai servizi di conciliazione vita-lavoro al ripensamento dei tempi lavorativi e dei contesti urbani.

Le conseguenze della transizione demografica, tra denatalità e invecchiamento, sono molteplici (Figura 5). Da un lato, osserviamo un netto aumento della distanza intergenerazionale – sia demografica che, di conseguenza, sociale e culturale – tra i grandi anziani con più di 85 anni e (i sempre meno) nuovi nati. Questa tendenza si inserisce in un contesto di crescente sfiducia nel futuro (vedi *supra*), un ampio scollamento tra opinione pubblica (dei più giovani) e scelte di *policy* orientate perlopiù verso la quota maggiore dell'elettorato, gli over 50. Un contesto influenzato anche da forti squilibri generazionali e di genere (che si riflettono, ad esempio, nel mercato del lavoro) e da forme di ingiustizia verso i migranti, alimentando così una cultura scarsamente incline al multiculturalismo e che rimane favorevole a logiche familiari tradizionali. Dall'altro lato, le conseguenze della denatalità non riguardano solo i nuovi nati, ma anche gli anziani, soprattutto quelli non autosufficienti.

I fenomeni che discendono dalla diminuzione delle nascite riguardano – a livello micro e individuale – la riduzione dei matrimoni e delle unioni civili, delle persone giovani (*under 35*) e in età attiva; in prospettiva futura, guardando alla fascia di età tra i 40 e i 55 anni, si riducono lavoratori e lavoratrici possibili fornitori di cura ad anziani non autosufficienti. Infine, in prospettiva meso e macro, la riduzione della popolazione in età giovane mina le prospettive di crescita economica del nostro Paese, riduce le sue capacità di attrazione e logora il dinamismo e il pluralismo delle città, unitamente all’offerta dei servizi di welfare.

FIGURA 5. Transizione demografica e denatalità in Italia: un quadro di sintesi delle possibili conseguenze

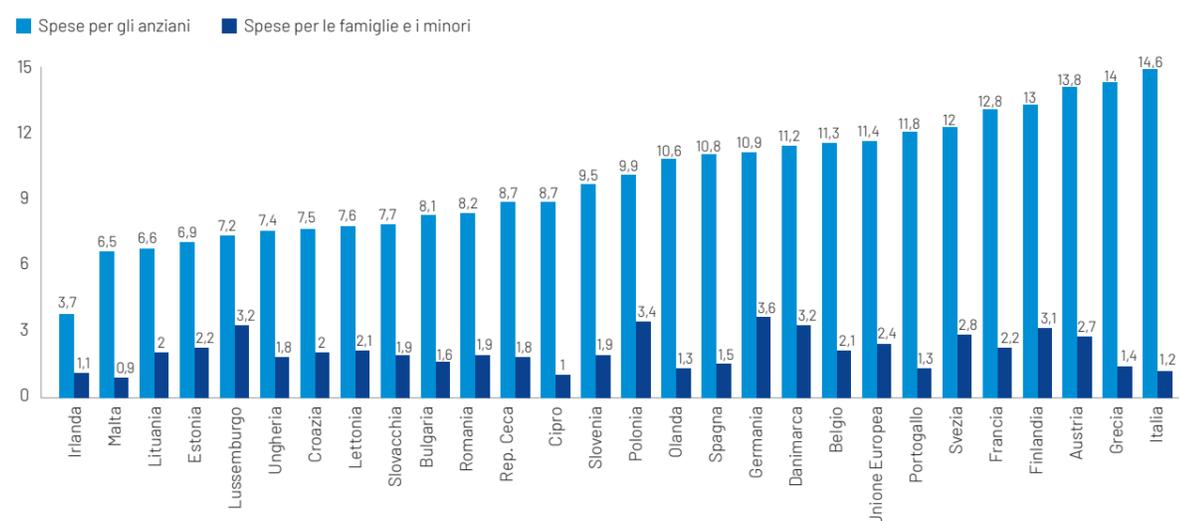
+	-
<ul style="list-style-type: none"> • Anziani e grandi vecchi (over 85) • Incertezza e sfiducia nel futuro • Scollamento tra opinione pubblica e attuali scelte di policy su concetto di famiglia • Visione “tradizionale” di cosa è l’immigrazione e del suo potenziale • Ingiustizia di genere, verso i migranti, intergenerazionale 	<ul style="list-style-type: none"> • Figli/e • Matrimoni e unioni civili • Persone giovani • Persone in età attiva • Lavoratrici e lavoratori e meno fornitori/trici di cura • Prospettive di crescita (retribuzioni basse e prospettive di entrare e rimanere nel MdL) • Attrattività rispetto all’immigrazione di (giovani) stranieri/e • Dinamismo e pluralismo • Servizi di welfare • Diritti per le donne

Fonte: Elaborazione degli autori/trici.

1.2. LE POLITICHE PER LA NATALITÀ E LA SPESA PUBBLICA SOCIALE PER LE FAMIGLIE

Le politiche per la natalità identificano quel set di misure volte a supportare le famiglie con figli e a incentivare/ sostenere la procreazione. Queste politiche agiscono utilizzando tre strumenti principali: i trasferimenti monetari legati alla presenza di figli; i servizi di cura per bambini/e; gli strumenti per la gestione del tempo tra vita personale e lavoro. Sebbene l’Italia sia uno dei Paesi con la spesa sociale pubblica in rapporto al PIL tra le più alte d’Europa, di 2 punti percentuali superiore alla media europea (rispettivamente 31,8% e 29,9%), tale spesa appare decisamente sbilanciata verso la protezione sociale delle persone anziane (in particolare, le pensioni). È, invece, tra le più basse d’Europa in termini di sostegno per le famiglie e minori. La Figura 6 mostra la percentuale della spesa pubblica sociale (in % del PIL) per gli anziani, da un lato, e per le famiglie e i minori, dall’altro. In Italia, la prima è pari al 14,6% del PIL, la più alta in Europa. Al contrario, la seconda è l’1,2% del PIL, tra le più basse in Europa, preceduta solo da Malta, Cipro e Irlanda.

FIGURA 6. Spesa pubblica sociale per gli anziani e le famiglie e i minori, in Italia e nell’UE a 27, anno 2021

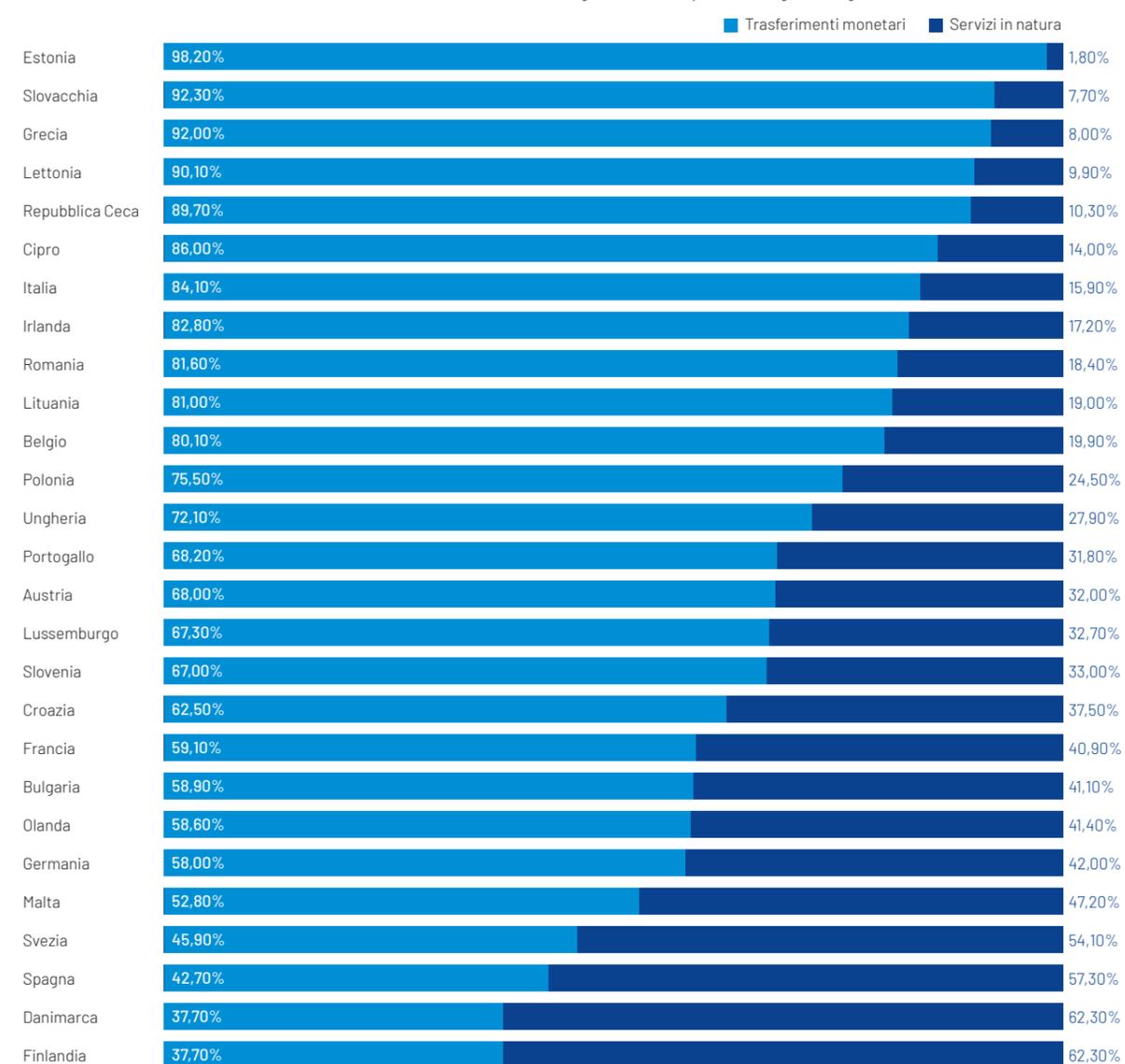


Fonte: Elaborazione degli autori/trici su dati Eurostat.

Un andamento, dunque, che conferma la natura residuale degli investimenti volti a coprire i nuovi rischi e bisogni sociali, ossia gli eventi che – rispetto ai rischi sociali c.d. “tradizionali” (pensioni, sanità e disoccupazione) – sono il risultato dei mutamenti socio-economici legati al passaggio a una società postindustriale (Pavolini et al. 2012), tra cui anche la conciliazione vita-lavoro. I temi dell’assistenza e della conciliazione, tuttavia, sono rimasti ai margini dell’agenda di politica pubblica, delegando le responsabilità di cura dei figli alla famiglia e alle reti parentali (Ferrera 2019). Le famiglie e in particolare i genitori sono da sempre stati all’ultimo posto tra i destinatari delle politiche sociali italiane (Saraceno 2003, 2011; Naldini e Saraceno 2011). È in buona misura su questo fronte che si sono sviluppate molte iniziative di “secondo welfare” (Maino 2012; Maino e Ferrera 2013) (si veda il Capitolo 4).

Inoltre, in Italia la spesa pubblica sociale per le famiglie è storicamente sbilanciata verso i trasferimenti monetari, a discapito dei servizi erogati in natura. E questi ultimi, come verrà approfondito nel Capitolo 3, oltre a rappresentare il primo tassello delle politiche di contrasto alla povertà educativa, sono un importante strumento per favorire la conciliazione vita e lavoro (Openpolis 2023). In Italia, l’84,1% della spesa pubblica sociale per le famiglie è destinata ai trasferimenti monetari (il 18,6% per i servizi in natura). Tale rapporto è più equilibrato nei Paesi nordici (Danimarca, Finlandia e Svezia) ma anche in Spagna (Figura 7).

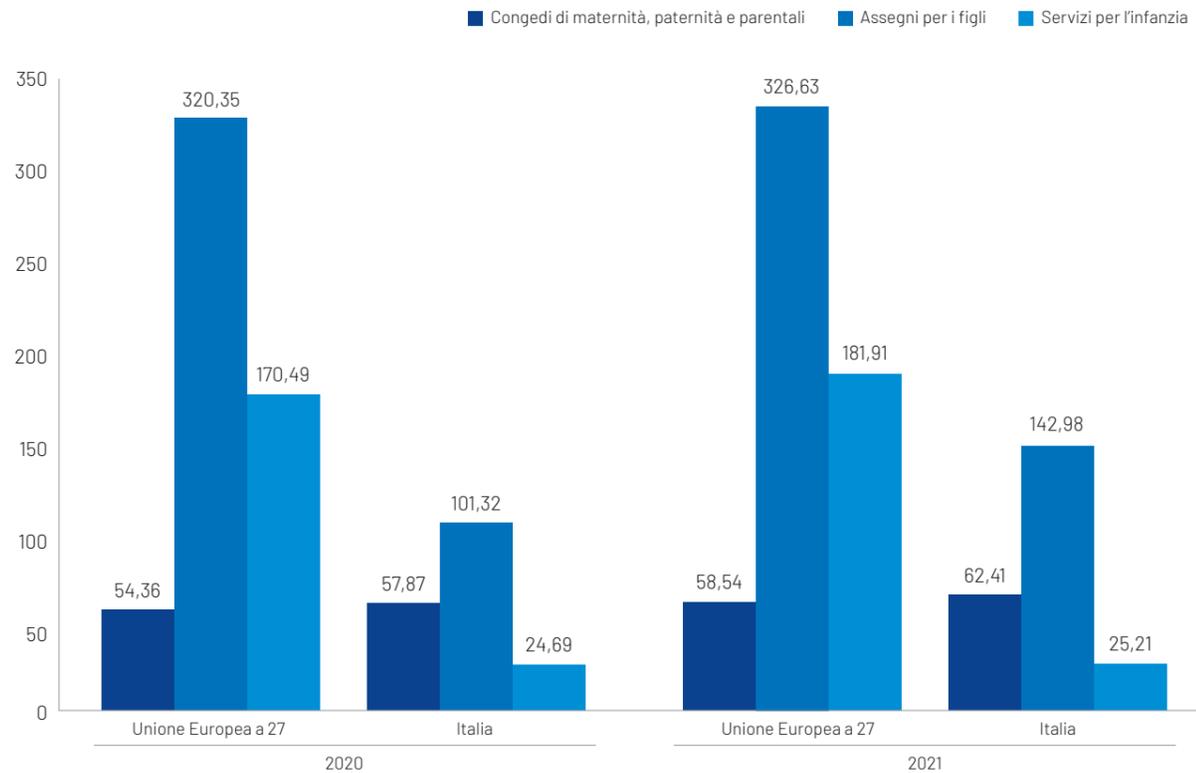
FIGURA 7. Il bilanciamento tra i trasferimenti monetari e i servizi erogati in natura per le famiglie e i figli in Italia e nell’UE a 27, anno 2021



Fonte: Elaborazione degli autori/trici su dati Eurostat.

La Figura 8 illustra le principali misure di supporto alle famiglie, in valore pro-capite, in Italia e nell'Unione Europea nel 2020 e 2021. La principale voce di spesa è l'assegno per i figli (si veda la sezione 2.2), con 142,9 euro annui pro-capite (326,63 nell'UE), seguito dai congedi (62,41 euro annui pro-capite) e dai servizi per l'infanzia (25,4 euro). In media, nell'Europa a 27 le ultime due voci di spesa sono invertite: si spende di più per i servizi per l'infanzia che per i congedi.

FIGURA 8. Le principali misure in supporto alle famiglie, valori pro-capite in Italia e nell'UE a 27, espressi in parità di potere d'acquisto, anno 2020 e 2021



Fonte: Elaborazione degli autori/trici su dati Eurostat.

Alla luce di quanto illustrato, il riequilibrio delle politiche è una condizione necessaria per il riequilibrio demografico. Il concetto di riequilibrio rimanda a quello di "ricalibratura" (si veda Ferrera *et al.* 2000) che si riferisce anche alle norme, alle idee e ai concetti alla base delle misure che influenzano il dibattito pubblico sul tema. Le profonde trasformazioni e tensioni sociali cui stiamo assistendo nella società contemporanea stanno radicalmente cambiando l'orizzonte entro cui prendono forma le pratiche e i significati della natalità e della conciliazione, insieme alla riconfigurazione del rapporto tra genere, lavoro e vita familiare (Crompton 2006; Gerson 2009). In effetti, nonostante il carattere residuale dell'intervento statale, anche in Italia, in relazione alle politiche per la natalità, si è cominciato a parlare di conciliazione "condivisa" tra padre e madre. Tuttavia, il dibattito rimane ancora marginale. Come evidenziano Bonizzoni *et al.* (2014), i termini più utilizzati nel dibattito (ad esempio "bilanciamento" o "flessibilità") spesso rimarcano l'apparentemente inevitabile necessità del lavoro di cura non retribuito delle donne e/o l'assenza di coinvolgimento degli uomini. Cannito (2022) sottolinea poi che, per quanto riguarda il caso italiano, la rivoluzione di genere è ancora incompleta, incompiuta o addirittura in stallo, visto che gli uomini partecipano in misura inferiore alle attività di cura familiari rispetto alle donne e, in alcuni casi, la nascita di un figlio conduce ad una ri-tradizionalizzazione dei ruoli di genere (anche nelle coppie considerate più paritarie). Nonostante ciò, la condivisione dei lavori di cura sta lentamente cambiando fra le coppie più giovani: gli uomini collaborano di più in alcune funzioni attribuite, tradizionalmente, alla donna (crescita dei figli, preparazione dei pasti e acquisto dei beni alimentari). Il cambiamento culturale in atto è supportato dalla recente Direttiva europea sulla conciliazione vita-lavoro (approfondita nel Box 1) e le nuove norme nazionali in materia di congedi (Tabella 2), a seguito del recepimento della Direttiva. Anche in Italia, le politiche per la famiglia hanno beneficiato di piccole "rivoluzioni", come testimoniato, ad esempio, dall'introduzione dell'Assegno unico e universale per i figli (§2.1) e dalle risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza destinate specificamente agli asili nido (§3.1) e alle scuole dell'infanzia (§3.2). D'altronde, i cambiamenti nelle politiche sono spesso stimolati da un'accresciuta consapevolezza da parte di cittadini e cittadine in merito ad alcune sfide sociali (le c.d. "pressioni funzionali", come quella demografica) oppure da importanti trasformazioni culturali. La sezione successiva presenta l'opinione dei cittadini europei riguardo le sfide demografiche in atto.

1.3. L'OPINIONE DEI CITTADINI EUROPEI SUL CAMBIAMENTO DEMOGRAFICO

L'indagine di Eurobarometro⁵ pubblicata a ottobre 2023 ha rilevato l'opinione dei cittadini europei in merito al peso sociale, politico ed economico delle sfide demografiche in atto. Secondo il sondaggio, le sfide percepite come più urgenti sono l'invecchiamento della popolazione (il 42% dei rispondenti) e la contrazione della forza-lavoro (il 40%); seguono la migrazione e l'integrazione (34%), lo spopolamento e la "fuga dei cervelli" (26%) e il calo del tasso di fertilità (21%). Quanto alla sfida demografica, i cittadini in otto Paesi membri (in ordine decrescente: Polonia, Olanda, Portogallo, Spagna, Slovenia, Repubblica Ceca, Francia e Italia) dichiarano che la maggiore preoccupazione riguarda l'invecchiamento della popolazione; in relazione alla denatalità, questa risulta rilevante solo in tre Paesi (Finlandia, Estonia e Lettonia). Negli altri Stati (es. Belgio e Danimarca), invece, l'attenzione è rivolta alla contrazione della forza-lavoro e alle possibili conseguenze sulla produttività economica, alla migrazione e integrazione (es. in Germania e Austria) e, infine, all'emigrazione dei giovani laureati (es. in Bulgaria, Grecia e Ungheria).

Riguardo al perché le sfide demografiche necessitano di una risposta urgente da parte della politica, i cittadini europei dichiarano che – in assenza di interventi tempestivi – si andrà verso il calo della prosperità economica nazionale e della competitività produttiva dei Paesi (il 69% dei rispondenti), la carenza di manodopera nell'UE (il 67%), e/o una crescente insostenibilità delle finanze pubbliche (67%). Una quota consistente (il 67%) ritiene, inoltre, che in futuro questi processi amplieranno le differenze tra i Paesi membri, contribuiranno allo *skill-mismatch* (57%) e influiranno negativamente sulle opportunità di vita e lavorative (54%). Dal quadro illustrato emerge dunque come la preoccupazione per una "società che invecchia" sia prevalentemente associata a un ineludibile calo della prosperità economica, anche in virtù della carenza di manodopera, della tenuta della capacità contributiva della forza-lavoro e dunque della sostenibilità finanziaria delle politiche pubbliche nei diversi Paesi. È sempre più marcata la consapevolezza che i cambiamenti demografici possano influire significativamente sulla sostenibilità del sistema di protezione sociale, inficiando la sua capacità di garantire benessere ai cittadini. La (accresciuta) consapevolezza è che i sistemi di welfare attuali non potranno garantire alle generazioni future gli stessi vantaggi riservati a quelle passate.

Più interessante appare il *come* i cittadini europei ritengono si debbano affrontare le sfide demografiche. Circa un cittadino europeo su due pensa che gestire, nel qui ed ora, la crisi demografica debba essere una priorità politica nazionale ed europea. L'Eurobarometro ha chiesto ai cittadini europei di esprimersi sulle iniziative di policy che il loro Governo dovrebbe mettere in campo per rispondere alla carenza di manodopera, da un lato, e consentire l'invecchiamento attivo della popolazione, dall'altro.⁶

Alla domanda "Quali tra le seguenti azioni ritiene siano le più efficaci per affrontare le conseguenze di una diminuzione della forza lavoro [nel suo Paese]?" il 61% del campione ritiene sia necessario intervenire sulla disoccupazione giovanile, il 48% sull'equilibrio tra vita, famiglia e lavoro e il 37% dichiara sia urgente supportare le regioni maggiormente affette dallo spopolamento dei più giovani. Le ultime tre preferenze riguardano gli interventi volti a facilitare la mobilità e la migrazione della manodopera per attrarre talenti dall'estero (il 36%), favorire carriere lavorative più lunghe attraverso la formazione continua (il 29%) e riformare il sistema pensionistico, mediante l'aumento dell'età di pensionamento oppure presentando schemi di pensionamento flessibili (24%). La conciliazione vita-lavoro rientra quindi tra le priorità su cui intervenire più efficacemente per contrastare le trasformazioni sociali e demografiche in corso. Per i cittadini italiani, l'azione di policy meno urgente è l'investimento su carriere lavorative più lunghe e misure di *lifelong learning* seguite, in ordine decrescente, dalla riforma delle pensioni. Il resto delle preferenze è in linea con il quadro europeo restituito da Eurobarometro.

Quanto all'invecchiamento attivo, ai cittadini europei è stato chiesto di rispondere alla domanda seguente: "Considerata l'aspettativa di vita superiore, quali delle seguenti azioni dovrebbe adottare il governo [nel suo Paese] per consentire a lei e alle generazioni future di condurre una vita attiva in tarda età?". In questo caso, circa la metà (il 49%) ritiene che si debbano assicurare pensioni elevate e sostenibili anche per le generazioni future. La stessa percentuale di rispondenti afferma, inoltre, che sia necessario garantire servizi sanitari accessibili e di alta qualità. A seguire, circa il 37% ritiene che lo Stato debba consentire alle persone di continuare a lavorare anche dopo l'età pensionabile se lo desiderano, il 33% riporta la necessità di fornire servizi di cura a lungo termine più accessibili e di qualità, circa il 32%

⁵ L'Eurobarometro racchiude una serie di sondaggi di opinione pubblica condotti regolarmente per conto della Commissione europea a partire dal 1973. Quella riportata in questo Capitolo è la rilevazione "Flash Eurobarometer" n. 534 (<https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3112>). L'Eurobarometro "Flash" è stato lanciato dalla Commissione europea alla fine degli anni Ottanta. Queste indagini "su piccola scala" sono condotte in tutti gli Stati membri concentrando la rilevazione su argomenti specifici. La dimensione tipica del campione è di 500-1.000 intervistati per Paese e le interviste sono solitamente condotte per telefono nella rispettiva lingua nazionale.

⁶ In un elenco di sette risposte, i/le partecipanti potevano selezionare fino a tre opzioni, in ordine di preferenza.

richiama l'importanza di sostenere l'istruzione e la formazione permanente e, a pari valore, fornire alloggi adeguati e accessibili. Diversamente della media europea, una quota più consistente di italiani (il 39%) considera prioritario un investimento nell'assistenza a lungo termine degli anziani.

Quanto illustrato lascia spazio a tre considerazioni. La prima è che le sfide demografiche, e in particolare l'invecchiamento della popolazione, suscitano forti preoccupazioni circa la tenuta economica dei bilanci familiari e la sostenibilità dei sistemi di welfare, con il rischio che, in futuro, vengano messi in discussione o si riducano i diritti sociali acquisiti. La seconda considerazione riguarda il calo della fertilità: solo il 21% degli europei e il 29% degli italiani ritengono questa sfida prioritaria. Al contrario, l'invecchiamento della popolazione è percepito come un fenomeno a cui rispondere più urgentemente. L'aumento della popolazione anziana genera preoccupazioni in merito alla sostenibilità del sistema previdenziale, come già richiamato, del sistema sanitario e dell'assistenza continuativa in caso di non autosufficienza (la cosiddetta *long-term care*). L'invecchiamento è associato all'aumento delle risorse necessarie a finanziare l'accesso alle cure (di qualità) e alla riduzione della forza lavoro. E questo, come detto prima, genera un circolo vizioso: più anziani/e, meno lavoratori/trici, meno fornitori/trici di cura, minore dinamismo delle città e dei servizi di welfare, denatalità. Il terzo elemento, infine, riguarda i temi della conciliazione vita-lavoro e della cura degli anziani: due questioni al centro del dibattito, anche in relazione alla carenza di manodopera e all'invecchiamento attivo della popolazione. Entrambi i temi, in Italia, si collocano tra le prime tre preferenze espresse dai rispondenti, testimoniando la necessità di introdurre maggiori tutele in nuove aree sociali (appunto, la conciliazione) per favorire una più efficace risposta ai cambiamenti demografici in atto.

L'obiettivo dei prossimi Capitoli è illustrare le politiche per la natalità in Italia, dai trasferimenti monetari alle erogazioni di servizi in natura, sia pubblici sia privati, approfondendo le quattro direttrici individuate nell'introduzione e sintetizzate dall'acronimo FAST.

2. I TRASFERIMENTI MONETARI ALLE FAMIGLIE

Questo Capitolo è dedicato ai trasferimenti monetari alle famiglie, mentre i servizi erogati in natura saranno oggetto del Capitolo 3. Le prestazioni monetarie sono destinate perlopiù a famiglie con figli a carico: i congedi o gli assegni di cura, per aiutarle a sostenere il costo dei figli come consumatori di *tempo*; gli assegni per i figli o le detrazioni fiscali, per il costo dei figli come consumatori di beni (Saraceno 2006). Il Capitolo è strutturato come segue. La sezione 2.1. descrive i congedi di maternità, paternità e parentali in chiave comparata. A seguire, la sezione 2.2. illustra gli assegni per le famiglie e le detrazioni per i carichi familiari.

2.1. I CONGEDI

Secondo la disciplina europea, i congedi parentali sono riconosciuti a tutti i lavoratori e le lavoratrici con responsabilità genitoriali, che siano *“lavoratori a tempo parziale, lavoratori a tempo determinato o persone che hanno un contratto di lavoro o un rapporto di lavoro con un'agenzia interinale”*. Durante il periodo di assenza dal lavoro, padri e madri percepiscono un'indennità economica sostitutiva della retribuzione. I congedi rappresentano quindi un elemento fondamentale per le politiche a sostegno della genitorialità dal momento che consentono ai genitori di assentarsi dal posto di lavoro per un determinato periodo di tempo senza perdere il diritto al proprio contratto. In tal senso, i congedi forniscono ai genitori la risorsa essenziale per la cura dei propri figli: il tempo (Saraceno 2003; Sabatinelli 2016).

Possiamo distinguere tra tre tipi diversi di congedo: il congedo di maternità, di paternità e quello parentale. Il congedo di maternità interessa il periodo immediatamente precedente e successivo alla nascita ed è anche un importante strumento a tutela della salute della madre, nei mesi prima e dopo il parto, in vista del suo rientro in sicurezza nei luoghi di lavoro. Quello di paternità, o i secondi genitori riconosciuti,⁷ ha la stessa funzione del congedo di maternità ed è volto a favorire non solo la condivisione dei carichi di cura ma anche un immediato attaccamento dei padri ai neonati. Il congedo parentale, infine, è un periodo di astensione facoltativo dal lavoro concesso ai genitori di figli naturali, adottivi o affidatari per prendersene cura durante i loro primi anni di vita. Tutte e tre le misure sono fondamentali sia per la salute del bambino, nei primi mesi e anni di vita, sia per la costruzione di solide reti di supporto *intra-familiare* nella suddivisione dei carichi di cura.

In Europa, il diritto alla maternità è sancito dalla Direttiva 92/85/CEE concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento. La Direttiva ha anche stabilito la durata minima del congedo, fissandola a 14 settimane, con due settimane obbligatorie prima del parto e un'adeguata indennità di retribuzione sostitutiva soggetta a legislazione nazionale. Nel 2019 la Commissione Europea ha introdotto il diritto a due settimane di congedo di paternità tramite la Direttiva relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza (2019/1158) (Box 1). L'adozione della Direttiva UE 2019/1158 sul work-life balance e della Strategia per la parità di genere 2020-2025⁸ muovono dall'assunto che *“migliorare l'equilibrio tra la vita professionale e la vita privata è uno dei modi per colmare il divario di genere nel mercato del lavoro”* (Commissione Europea 2020, 8). L'obiettivo principale rimane tuttavia la permanenza delle donne nel mercato del lavoro, mentre il diritto alla cura in sé sembra essere lasciato da parte (Cannito 2022). La nuova Direttiva si pone infatti in continuità rispetto alla Strategia Europa 2020,⁹ in cui il perseguimento delle pari opportunità lavorative e della conciliazione vita-lavoro sono citate solo marginalmente mentre la paternità non è mai menzionata (Cannito 2022).

⁷ La Direttiva UE 2019/1158 consente di beneficiare di tale diritto superando i limiti imposti dalla famiglia eterosessuale grazie all'utilizzo di formule quali *“destinato al padre o alla figura familiare equivalente”* (Izzi 2020).

⁸ La Strategia per la parità di genere dell'UE (2020-2025) definisce gli obiettivi strategici e le azioni volte a compiere progressi significativi entro il 2025 verso un'Europa garante della parità di genere. Il fine è il raggiungimento di un contesto in cui donne e uomini, in tutta la loro diversità, siano liberi di perseguire le loro scelte di vita, abbiano pari opportunità di realizzarsi e possano, in ugual misura, partecipare e guidare la società europea. Gli obiettivi principali sono porre fine alla violenza di genere; combattere gli stereotipi di genere; colmare il divario di genere nel mercato del lavoro; raggiungere la parità nella partecipazione ai diversi settori economici; far fronte al problema del divario retributivo e pensionistico tra uomini e donne; colmare il divario e conseguire l'equilibrio di genere nel processo decisionale e nella politica. La strategia persegue il duplice approccio dell'inserimento della dimensione di genere in tutte le politiche, combinato con interventi mirati, la cui attuazione si basa sul principio trasversale dell'intersettorialità (Commissione Europea, disponibile a Strategia per la parità di genere - Commissione europea, europa.eu).

⁹ La Strategia Europa 2020 è il Programma dell'Unione che ha come obiettivi la crescita e l'occupazione nel territorio dell'UE. Succede alla Strategia di Lisbona e si rende necessaria per affrontare più efficacemente la crisi economico-finanziaria che ha investito l'intera Europa a partire dal 2008. Per raggiungere questa aspirazione, l'UE si è posta cinque grandi obiettivi da raggiungere entro il 2020: portare almeno al 75% il tasso di occupazione delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni; investire il 3% del prodotto interno lordo in ricerca e sviluppo; ridurre le emissioni di gas serra almeno del 20%, portare al 20% la quota di energie rinnovabili e aumentare l'efficienza energetica del 20%; ridurre il tasso di abbandono scolastico a meno del 10% e portare almeno al 40% il tasso dei giovani laureati; ridurre di 20 milioni il numero delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale (Eur-Lex, disponibile al sito EUR-Lex-em0028-EN-EUR-Lex, europa.eu).

BOX 1. LA DIRETTIVA DELL'UNIONE EUROPEA RELATIVA ALL'EQUILIBRIO TRA ATTIVITÀ PROFESSIONALE E VITA FAMILIARE PER I GENITORI E I PRESTATORI DI ASSISTENZA (2019/1158)

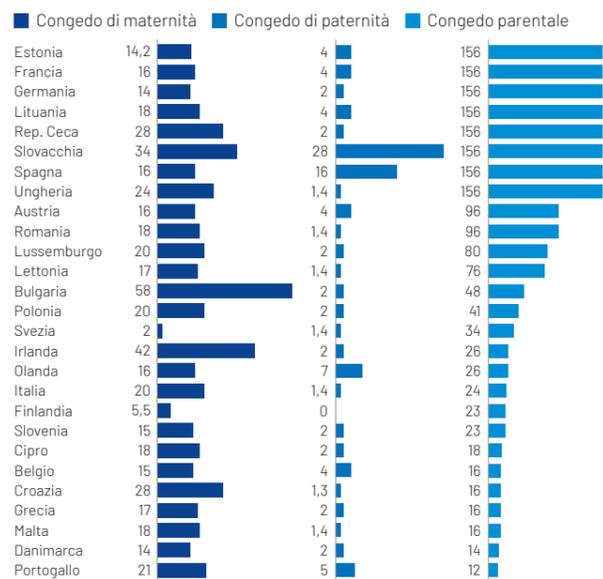
Negli ultimi tre decenni l'Unione Europea ha previsto una gamma sempre più ampia di strumenti e misure sul tema dell'equilibrio tra vita personale e lavoro, culminata nell'adozione – nel giugno 2019 – della Direttiva UE 2019/1158 relativa proprio a questo tema (Commissione Europea 2019). Attraverso l'introduzione a livello UE di un congedo retribuito di paternità e di un congedo per i prestatori di assistenza, del rafforzamento del congedo parentale e dell'estensione a tutti i lavoratori e le lavoratrici con responsabilità genitoriali del diritto di richiedere (ma, si noti, *non di ottenere*) modalità di lavoro flessibili, la direttiva si pone espressamente l'obiettivo di incentivare la fruizione delle misure di conciliazione, in particolare da parte dei padri lavoratori, e di contrastare le disuguaglianze di genere promuovendo al contempo la partecipazione femminile al lavoro e la ripartizione più equilibrata delle responsabilità di cura.

In questo modo, la direttiva si propone di dare attuazione ai principi del Pilastro europeo dei diritti sociali, in particolare al Principio n. 2, dedicato alla parità di genere, e n. 9, dedicato specificamente all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare. Si adotta quindi un approccio più ampio per modernizzare l'attuale quadro giuridico dell'UE nel settore dei congedi per motivi familiari e nelle modalità di lavoro flessibili, per tenere conto dei cambiamenti profondi che riguardano la struttura familiare e la società nel suo complesso.

Agli Stati membri era richiesto di adottare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva entro il 2 agosto 2022. Tutti i Paesi europei hanno recepito la Direttiva nelle rispettive legislazioni nazionali.

La Figura 9 riporta il numero di settimane (obbligatorie e non obbligatorie) previste dalle diverse legislazioni nazionali in Europa. L'Italia prevede venti settimane (5 mesi) per il congedo di maternità, 11 giorni (di cui, 10 obbligatori e 1 facoltativo) per quello di paternità e 24 settimane (6 mesi) di congedo parentale.

FIGURA 9. Congedo di maternità, paternità e parentale, in settimane nei Paesi dell'UE a 27



Nota: la figura riporta sia il periodo di congedo obbligatorio che non obbligatorio. Per ulteriori informazioni circa il periodo obbligatorio, l'indennità di pagamento, la flessibilità dell'utilizzo e altre specifiche è possibile consultare l'Appendice di questo Rapporto.
Fonte: Blum et al. (2023). Dati aggiornati ad aprile 2023.

In Italia, la disciplina in materia di congedo di maternità risale alla legge 1204 del 1971. Questa normativa – ancora in vigore – si caratterizza per aver riconosciuto i valori costituzionalmente garantiti della parità fra uomo e donna, la funzione sociale della maternità e l'inserimento della donna nel mondo del lavoro. Secondo la legislazione vigente, il periodo di astensione obbligatoria dal lavoro può

essere fruito 2 mesi prima del parto (tre mesi in caso di lavori pregiudizievoli o gravosi) e per i tre mesi successivi, con una retribuzione pari all'80% del proprio salario (100% per le dipendenti pubbliche). La fruizione del congedo di maternità non è obbligatoria per le lavoratrici autonome. Per queste ultime, l'indennità è riconosciuta da otto settimane prima del parto sino a 12 settimane dopo. In seguito, su indicazione dell'Unione Europea, la normativa è stata poi integrata dalla legge 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*), confluita nel Decreto Legislativo 151 del 26 marzo 2001 – detto anche Testo Unico di Maternità e Paternità – e dalla legge di Bilancio del 2019 che, insieme a una serie di circolari dell'INPS, hanno perimetrato il quadro normativo relativo alla maternità, consentendo maggiore flessibilità nell'utilizzo del periodo di astensione dal lavoro. La madre può scegliere di lavorare fino al momento del parto, a condizione che un medico specialista certifichi che questa opzione non metta a repentaglio la salute della madre e del bambino: chi opta per questa scelta può beneficiare dei cinque mesi di congedo di maternità obbligatorio dopo la nascita. L'assenza dal lavoro può iniziare due mesi prima del parto se la gravidanza è certificata come «a rischio» o se il lavoro svolto è incompatibile con lo stato di attesa. Il datore di lavoro è tenuto al riconoscimento del congedo richiesto: in caso contrario, il suo rifiuto od ostacolo all'esercizio dei diritti di assenza dal lavoro sono puniti penalmente con l'arresto fino ai sei mesi.

Quanto al congedo di paternità, è stato introdotto nel 2012, quando si riconobbe ai padri un giorno di congedo di paternità obbligatorio, remunerato al 100%, e due giorni facoltativi. I giorni obbligatori sono poi aumentati nel tempo: sono diventati 2 nel 2013, 7 nel 2020 per arrivare

infine agli attuali 10 giorni di congedo di paternità obbligatori stabiliti dalla legge di Bilancio del 2023, in ottemperanza alle più recenti Direttive europee in materia. Un ulteriore giorno di congedo facoltativo è disponibile se la madre rinuncia ad un giorno del proprio congedo di maternità. Il congedo può essere utilizzato fino a cinque mesi dopo il parto e preso, se necessario, in giorni separati. Inoltre, il padre può usufruire dell'intero periodo di congedo di maternità in determinate circostanze, ovvero se la madre è casalinga o malata oppure, in alternativa, se è una lavoratrice autonoma che non può usufruire del congedo di maternità. Inoltre, entro il primo anno di vita del neonato la madre ha diritto a due ore al giorno di permesso (se si ha un orario lavorativo giornaliero di almeno sei ore al giorno). L'inosservanza del riconoscimento del diritto al congedo di paternità da parte del datore di lavoro è punita amministrativamente con una sanzione da 516 a 2.582 euro.

Infine, la legge 53/2000 e il decreto legge 151/2001 hanno introdotto il congedo parentale aggiuntivo e facoltativo. La durata del congedo parentale è di sei mesi per genitore; il congedo è un diritto individuale e non è trasferibile. Il pagamento corrisposto è pari al 30% della retribuzione quando il congedo viene richiesto per un bambino di età inferiore a sei anni; non è retribuito se il bambino ha un'età compresa tra i sei e i dodici anni. I genitori possono usufruire del congedo contemporaneamente. Ne hanno diritto tutti i genitori lavoratori dipendenti, a eccezione dei lavoratori domestici e degli/delle assistenti domiciliari. Lavoratori/trici autonomi/e hanno generalmente diritto a tre mesi, che possono essere presi solo durante il primo anno dalla nascita del bambino. È utile menzionare che la Legge di Bilancio 2024 ha stabilito che venga aumentata al 60% della retribuzione (rispetto al 30% attuale) l'indennità corrisposta per il secondo mese di congedo parentale fino al sesto anno di vita del bambino. Per il solo 2024, inoltre, è stabilito che anche l'indennità relativa al secondo mese sarà riconosciuta nella misura dell'80% della retribuzione (così come previsto attualmente soltanto per il primo mese). La Tabella 2 riassume le principali caratteristiche della normativa riguardo i congedi di maternità, paternità e parentali.

Tabella 2. La normativa dei congedi di maternità, paternità e parentali in Italia

Durata	Periodo di fruizione	Modalità di fruizione	Contemporaneità con altro genitore, se ammessa (si/no)	Indennità	Categorie coperte
MADRI					
<i>Congedo di maternità obbligatorio</i>					
5 mesi	Periodo obbligatorio e continuativo intorno alla nascita	Non frazionabile	Sì	80%	Tutte le categorie di lavoratrici*
MADRI E PADRI – Congedo parentale					
6 mesi su 10 per ciascun genitore. Elevabili a 7 per il padre (11 in totale) se il padre usa almeno 3 mesi.	Entro i 12 anni	Frazionabili in giorni e ore. Preavviso di 5 giorni (in caso di congedo parentale su base oraria, il termine è ridotto a 2 giorni)	Sì	Al 30% per 8 mesi (da Legge di Bilancio 2024, il primo e secondo mese saranno pagati all'80%)	Dipendenti pubblici, privati, autonomi e iscritti alla gestione separata. Non spetta a: • genitori con rapporto di lavoro cessato o sospeso • genitori lavoratori domestici • genitori lavoratori a domicilio.
PADRI					
<i>Congedo di paternità obbligatorio</i>					
10 gg	Da 2 mesi precedenti la data del parto fino ai 5 mesi successivi alla nascita	Frazionabili in giorni. Preavviso di minimo 5 giorni.	Sì	100%	Dipendenti privati e pubblici. Anche partner e conviventi di fatto (art. 5 D.lgs. 151/2001). Non spetta a: • padri lavoratori autonomi • padri iscritti alla gestione separata.
<i>Congedo di paternità facoltativo</i>					
1 giorno	Uguale al congedo obbligatorio	In alternativa alla madre, che deve cederlo dal suo congedo di maternità obbligatorio	Sì	100%	Dipendenti privati e pubblici. Anche partner e conviventi di fatto (art. 5 D.lgs. 151/2001). Non spetta a: • padri lavoratori autonomi • padri iscritti alla gestione separata.

* Lavoratrici iscritte alla gestione separata e libere professioniste hanno diritto a un'indennità di maternità da otto settimane prima del parto sino a 12 settimane dopo. Inoltre, esse possono fruire di un ulteriore periodo di 3 mesi a decorrere dalla fine del periodo di maternità obbligatorio laddove il reddito dichiarato risulti inferiore a 8.145 euro.

Fonte: tabella adattata da Cannito et al. (2023, 12). Aggiornata a novembre 2023.

La Direttiva 2019/1158 ha spinto alcuni Paesi a incrementare di molto i congedi di paternità: l'Olanda li ha elevati a 7 settimane portando anche la compensazione al 100%, il Belgio ha portato il congedo a 4 settimane, l'Ungheria a 2, Romania e Malta a 10 giorni compensati al 100%. In altri Paesi la Direttiva ha avuto l'effetto, invece, di far elevare solo la compensazione – è il caso di Repubblica Ceca, Cipro e Bulgaria – mentre in alcuni ha fatto sì che venisse introdotto il congedo di paternità che prima non era previsto – è il caso di Slovacchia, Germania, Lussemburgo e Croazia. Rispetto al caso italiano, a fare la differenza in alcuni Paesi – ad esempio, quelli nordici – è la percentuale corrisposta al lavoratore/lavoratrice nel periodo di fruizione del congedo parentale. In questi Paesi i periodi di congedo parentale sono usualmente retribuiti almeno all'80% dello stipendio (Box 2).

BOX 2. I CONGEDI IN SVEZIA

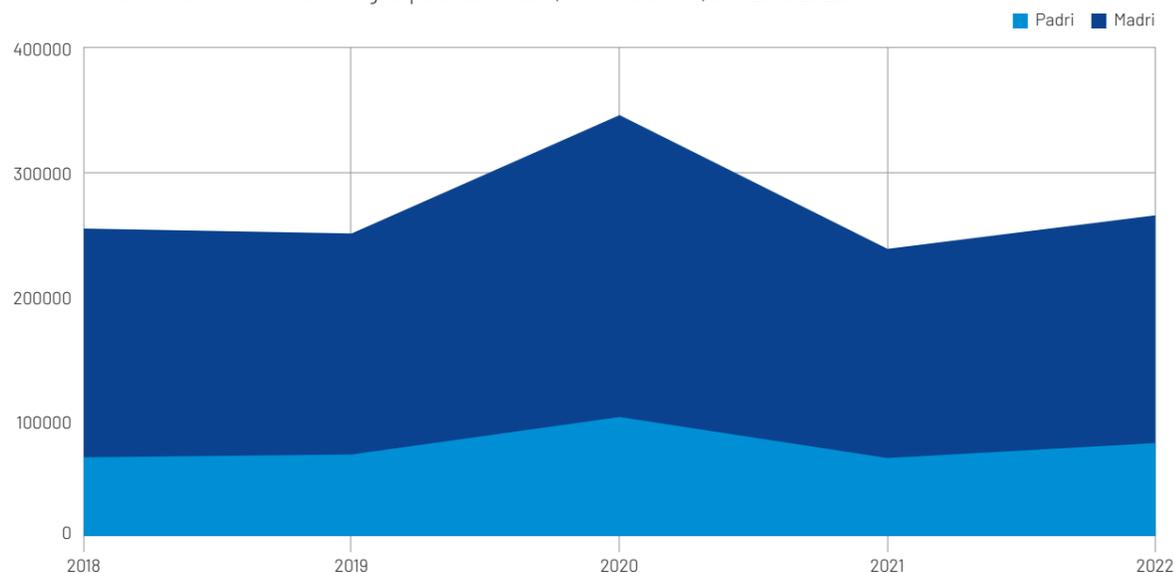
La Svezia prevede politiche familiari di tipo universalistico, uguali per tutti e non sottoposte alla prova dei mezzi. Le due misure principali rivolte alle famiglie sono l'assegno per i figli e il congedo parentale (Riva 2023).

Quanto al congedo parentale (*föräldrapenning*), i genitori ricevono insieme 480 giorni di indennità parentale per ogni figlio, che possono essere distribuiti a scelta dei genitori e trasferiti da un genitore all'altro fino a un massimo di 150 giorni. Di questi 480, 390 sono pagati come giorni di malattia fino a un importo massimo di circa 91 euro al giorno mentre 90 giorni sono remunerati come indennità minima, pari a circa 16 euro al giorno. I giorni di congedo non possono essere fruiti contemporaneamente da entrambi i genitori, ma durante il primo anno di vita del bambino entrambi i genitori hanno la possibilità di usufruire del congedo parentale nello stesso periodo per un massimo di 30 giorni (i cosiddetti "giorni doppi"). Infine, la madre incinta può iniziare a percepire l'indennità parentale 60 giorni prima del parto previsto mentre, in occasione della nascita, anche l'altro genitore può beneficiare di un congedo temporaneo di 10 giorni per la nascita o l'adozione del bambino. Le settimane di congedo sono categorizzate – secondo il *Leave Network Report (2023)* – come *well-paid*. Ovvero, la cifra corrisposta è superiore al 66% del reddito da lavoro fruito dal lavoratore o dalla lavoratrice per tutto il periodo del congedo.

Si rimanda all'Appendice del Rapporto per ulteriori informazioni circa i Paesi Nordici.

Con riferimento al tasso effettivo di utilizzo delle misure di congedo parentale, le donne si confermano le maggiori fruitrici della misura (Figura 10). Nel 2022 270.989 madri lavoratrici, dipendenti nel settore privato e agricolo, hanno richiesto la misura a fronte di 77.875 padri. Tra il 2018 e il 2020 il numero di uomini beneficiari di congedo parentale è aumentato del 51%. Nonostante ciò, tale valore è tornato a diminuire nel corso del 2021 e ad aumentare nel 2022. Pertanto, sarà necessario osservarne l'andamento nel corso del 2023 e 2024 (anche a seguito del recepimento della Direttiva europea nel 2022).

FIGURA 10. Numero di beneficiari dei congedi parentali in Italia, uomini e donne, anni 2018-2022



Note: i dati sono riferiti ai lavoratori dipendenti del privato e del settore agricolo.

Fonte: Elaborazione degli autori/trici su dati Inps, Osservatorio sulle prestazioni a sostegno delle famiglie. Dati aggiornati a gennaio 2024.

Inoltre, da una ricerca curata da De Paola e Moro (2023) emerge un evidente divario territoriale nella fruizione delle misure. La probabilità di utilizzo del congedo di maternità e paternità è maggiore al Nord Italia. Nel caso specifico della paternità, la probabilità di fruizione del congedo è maggiore tra i padri che lavorano in imprese più grandi, con contratti a tempo indeterminato e a tempo pieno. Per questo, i fattori che giustificerebbero il divario sono la maggiore

concentrazione delle grandi aziende al Nord e tassi occupazionali più alti (sia per le donne che per gli uomini). Ma non solo: come suggeriscono De Paola e Moro (2023), le norme sociali giocano un ruolo di primo piano nello spiegare la partecipazione dei padri nella cura dei figli, ad esempio, a parità di caratteristiche occupazionali, si rileva un forte differenziale tra Nord e Sud (pari a circa 17 punti percentuali). Pertanto, il coinvolgimento dei padri nei primi mille giorni di vita è un tassello fondamentale per la vita del/la bambino/a e, inoltre, per una più equa ripartizione dei carichi di cura genitoriali. Proprio attraverso il potenziamento della partecipazione dei padri nella condivisione dei compiti di cura e nella genitorialità, il progetto 4E-Parent si è posto l'obiettivo di promuovere la diffusione di una maschilità "accidente" come mezzo per ridurre la violenza di genere e sui minori (Box 3).

BOX 3. IL PROGETTO 4E-PARENT

4E-Parent è un progetto nazionale che beneficia di un finanziamento della Commissione Europea (*Directorate-General for Justice and Consumers*) per le annualità 2023-2024. Il progetto è affidato al coordinamento dell'Istituto Superiore di Sanità (ISS) e si pone come obiettivo generale la prevenzione della violenza di genere grazie alla promozione di una maschilità accidente e dell'impegno dei padri nella cura. Per fare ciò, il progetto fa affidamento su quanto appreso durante la realizzazione del progetto pilota *PARENT -Promotion, Awareness Raising and Engagement of men in Nurture Transformations*,¹⁰ ma anche sulle relazioni instauratesi tra i partner che vi hanno preso parte e che sono oggi i promotori del nuovo 4E-Parent.¹¹

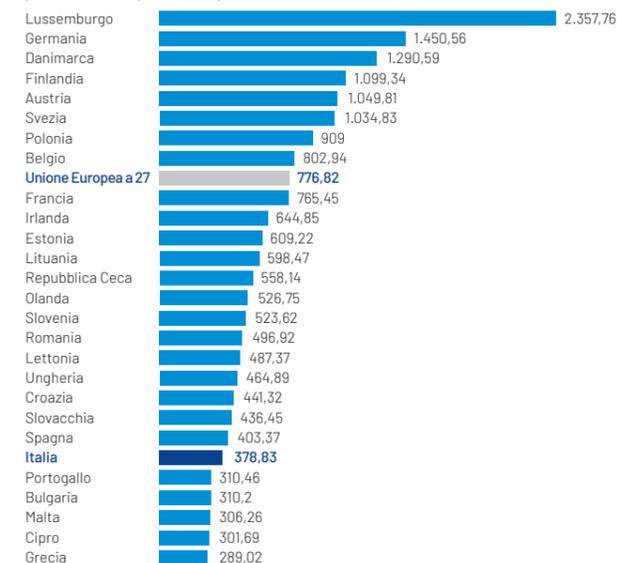
Partendo dalla promozione di un partenariato trasversale e attivo tra i vari attori che si occupano del tema, il progetto mira a costruire e rinforzare le capacità del personale dei servizi e dei facilitatori e delle facilitatrici di comunità nella mappatura delle risorse disponibili per coinvolgere e sostenere i padri. Contestualmente, viene portato avanti il tentativo, da un lato, di costruire un quadro di *policy* e un ambiente lavorativo che favoriscano il coinvolgimento equo, proattivo e precoce dei padri nei compiti di cura genitoriali; dall'altro, di sensibilizzare l'opinione pubblica, in modo da contribuire al cambiamento non solo della narrazione ma anche delle norme culturali, degli stereotipi e dei linguaggi che fino ad oggi hanno contribuito a rafforzare le disuguaglianze nella suddivisione delle responsabilità di cura tra genitori.

2.2. DALLE DETRAZIONI PER I CARICHI FAMILIARI AGLI ASSEGNI PER I FIGLI

Le politiche che riguardano il costo dei figli come *consumatori di beni* possono riguardare sia trasferimenti diretti sia trasferimenti indiretti via imposte. I primi possono essere su base universale o basati su un test dei mezzi (ovvero, la condizione patrimoniale o economica), uguali per ciascun figlio o crescenti per ogni figlio successivo al primo. I secondi, in base al tipo di imposizione fiscale in vigore in un Paese (individuale, di coppia o su base familiare), possono essere deduzioni dal reddito o dalle tasse. In questa sezione si fa riferimento, per l'Italia, ai trasferimenti monetari diretti e, in particolare all'Assegno Unico e Universale per i Figli (AUUF) che, con la sua introduzione, ha assorbito le detrazioni per i carichi familiari in vigore prima del 2021.

La Figura 11 mostra l'importo annuo dei versamenti periodici ad una famiglia per contribuire alle spese di mantenimento dei figli (c.d. *child* o *family allowance*). L'Italia trasferisce mediamente all'anno 378 euro alle famiglie con figli. La media europea è di 776 euro, passando da 2.357 euro in Lussemburgo a 289 euro in Grecia (Figura 11).

FIGURA 11. Trasferimenti per le famiglie con figli in euro a parità di potere di acquisto (importi annui), in Italia e nell'UE a 27, anno 2021



Fonte: Elaborazione degli autori/trici su dati Eurostat.

¹⁰ Finanziato dalla Commissione Europea per le annualità 2019-2020, il progetto si poneva il fine di promuovere in quattro Paesi europei (Portogallo, Italia, Austria e Lituania) l'impegno dei padri nelle cure familiari e domestiche fin dalla gravidanza, favorendo così la parità di genere e il contrasto alla violenza verso le donne.

¹¹ Il progetto Parent (2019-2020) ha fatto affidamento su una rete creata nel 2016, affiliata a MenCare, e composta da: Giardino dei Padri, CAM, Maschile Plurale, PartecipArte, Cerchio degli Uomini, WhiteDove - Evoluzione del Maschile, Associazione Genitori Rainbow. Capitalizzando questa rete, 4E-Parent può contare oggi su una serie di partner (Centro per la Salute del Bambino Onlus, Cerchio degli Uomini, Zadig società benefit SRL, Deep Blue SRL, Maschile Plurale APS ETS, Step by step Association), due partner associati, il Comitato Italiano per l'UNICEF e l'Associazione culturale pediatri, nonché sulla collaborazione scientifica con l'Istituto Ricerca Intervento Salute (IRIS).

In Italia, le politiche familiari si sono caratterizzate per frequenti mutamenti di indirizzo e linee di intervento (Ferrera *et al.* 2012) che hanno determinato un accumularsi disorganico di provvedimenti circoscritti e che non hanno coperto in modo universale nessuna delle categorie familiari. Fino al 2021 la disciplina vigente prevedeva due misure principali di natura monetaria, valide sull'intero territorio nazionale: gli Assegni al Nucleo Familiare (ANF), erogati dall'INPS, rivolti alle famiglie con almeno un componente lavoratore dipendente, iscritto alla gestione separata o titolare di prestazioni previdenziali e con reddito da lavoro dipendente o assimilato almeno pari al 70% del reddito familiare;¹² le detrazioni fiscali per i figli a carico sino ai 25 anni. In aggiunta a questi due strumenti, erano previsti:

- il premio alla nascita, erogato dall'INPS su domanda della futura madre per un importo una tantum di 800 euro;
- l'assegno di natalità, corrisposto dall'INPS ogni mese alle famiglie per ogni figlio nato o adottato, fino al compimento del primo anno, con importo decrescente in base all'Isee e con una maggiorazione del 20% per i figli successivi al primo;
- l'assegno per il nucleo familiare con almeno tre figli minori, versato dall'INPS a famiglie con Indicatore della Situazione Economica Equivalente (Isee) sotto una certa soglia;
- il fondo di sostegno alla natalità, che prevedeva, per le famiglie di bambini fino ai tre anni e senza limiti di reddito, la possibilità di accedere ad un prestito a tasso agevolato di importo non superiore ai 10.000 euro e restituibile in 7 anni.

In questo contesto, l'Assegno Unico e Universale per i Figli rappresenta una piccola rivoluzione nel sistema di trasferimenti alle famiglie, sia nella forma – un unico trasferimento diretto – sia rispetto ai destinatari (Box 4). L'AUUF ha, infatti, unificato le misure sopra citate in un unico trasferimento monetario. La legge 46/2021 è la prima delle deleghe al Governo (previste dal Family Act) per il sostegno della natalità, della genitorialità, della conciliazione della vita familiare e lavorativa e di incentivo all'occupazione femminile (congedi di paternità obbligatori, bonus per asili e baby-sitter).¹³

BOX 4. L'ASSEGNO UNICO E UNIVERSALE PER I FIGLI

Introdotta nel 2021, l'Assegno Unico e Universale per i Figli è un sostegno economico per le famiglie con figli a carico attribuito per ogni figlio. L'AUUF è valido fino al compimento dei 21 anni, a ricorrere di determinate condizioni, e senza limite d'età per i figli disabili.

La misura si rivolge, nello specifico, ad ogni figlio minore a carico e, per i nuovi nati decorre dal settimo mese di gravidanza. Per ciascun figlio maggiorenne a carico, fino al compimento dei 21 anni, che frequenti un corso di formazione scolastica o professionale, o un corso di laurea; svolga un tirocinio o un'attività lavorativa e possieda un reddito complessivo inferiore a 8.000 euro annui; sia registrato come disoccupato e in cerca di un lavoro presso i servizi pubblici per l'impiego; svolga il servizio civile universale.

L'AUUF riguarda tutte le categorie di lavoratori/trici: dipendenti (sia pubblici che privati); autonomi; pensionati; disoccupati; inoccupati. L'importo va da un minimo di 54,10 euro per chi ha un Isee nello scaglione massimo sopra i 43.240 euro (nel 2022 la soglia era pari a 50 euro, per un Isee oltre i 40.000 euro) e arrivano sino a 189,20 per chi ha un Isee entro i 16.215 euro (prima l'importo era di 170 euro per Isee fino a 15.000 euro).

Le cifre per fascia di reddito e per figlio minore sono le seguenti:

- fino a 16.215 euro – 189,20 euro
- 21.620 euro – 162,15 euro
- 27.025 euro – 135,13 euro
- 32.430 euro – 108,10 euro
- 37.835 euro – 81,08 euro
- oltre i 43.240 euro (oppure Isee non rinnovato per il 2023) – 54,10 euro, importo minimo.

Fonte: Inps (ultimo accesso al 04.01.2023).

¹² L'ammontare degli ANF, indicizzato annualmente, era crescente all'aumentare del numero di componenti e decrescente in ragione del reddito familiare annuo.

¹³ Il Governo, nell'esercizio della delega e secondo il testo del Family Act, deve attenersi ai seguenti principi e criteri direttivi: assicurare l'applicazione universale di benefici economici secondo criteri di progressività (basati sull'Indicatore della situazione economica equivalente, Isee), tenendo conto del numero dei figli a carico; promuovere la parità di genere all'interno dei nuclei familiari, favorire l'occupazione femminile, in particolare nelle regioni del Mezzogiorno; affermare il valore sociale di attività educative e di apprendimento, anche non formale, dei figli attraverso il riconoscimento di agevolazioni fiscali, esenzioni, deduzioni dall'imponibile o detrazioni dall'imposta sul reddito delle spese sostenute dalle famiglie o attraverso la messa a disposizione di un credito o di una somma di denaro vincolata allo scopo; prevedere l'introduzione di misure organizzative, di comunicazione e semplificazione che favoriscano l'accesso delle famiglie ai servizi offerti e l'individuazione degli stessi.

Oltre ad aver incrementato il Fondo Assegno universale e servizi alla famiglia,¹⁴ la riforma fiscale per il 2022 ha previsto una quota annua compresa fra 5 e 6 miliardi da destinare al finanziamento dell'AUUF. Inoltre, la riforma ha previsto che l'AUUF sostituisse sia le attuali detrazioni Irpef (imposta sul reddito delle persone fisiche) per i figli a carico, sia le altre misure di sostegno monetario per le famiglie con figli. L'introduzione dell'AUUF si è resa necessaria per superare, dopo un lungo dibattito, l'eccessiva pressione fiscale sui redditi da lavoro e la bassa occupazione femminile, associata a un tasso di natalità insufficiente a garantire la sostituzione e l'equilibrio fra generazioni (Luppi e Rosina 2022). Sul piano redistributivo, l'introduzione dell'Assegno Unico e Universale per i Figli è il primo passo verso una completa riforma della tassazione diretta e delle spese fiscali, con l'obiettivo di una riduzione della pressione fiscale sui redditi da lavoro, già avviata con la Legge di bilancio 2020 (Legge 27 dicembre 2019, n. 160) e, contestualmente, di una diminuzione del prelievo sui ceti medi e sulle famiglie con figli. Prima dell'AUUF, le detrazioni Irpef¹⁵ erano previste per i contribuenti con figli a carico di età inferiore ai 25 anni, con un importo decrescente all'aumentare del reddito complessivo. Con l'AUUF le detrazioni per figli di età inferiore a 21 anni e la detrazione per famiglie numerose (con almeno quattro figli) non sono più applicabili: al momento, è in vigore solo una detrazione di 950 euro per ciascun figlio di età uguale o superiore a 21 anni. Rispetto alle detrazioni, l'AUUF offre il vantaggio di non essere limitato dall'incapienza e, rispetto all'assegno al nucleo familiare, è disponibile anche per disoccupati e lavoratori autonomi (Baldini e Pavolini, 2021). La Tabella 3 propone un confronto tra l'Assegno per il nucleo familiare e l'Assegno unico e universale per i figli.

Tabella 3. Confronto tra Assegno per il Nucleo Familiare e Assegno Unico e Universale per i Figli

	Assegno per il nucleo familiare	Assegno unico e universale per i figli
Obiettivi	Supporto al reddito	Aumento del tasso di natalità, sostegno alla genitorialità e all'occupazione femminile
Copertura	Selettiva	Universale
Importo	Variabile in base alla composizione del nucleo familiare e al reddito	Da un minimo di 50€ a un massimo di 175€ mensili per bambino/a (senza considerare le integrazioni) dal 7° mese di gravidanza al 18° anno di età del bambino/a (importo inferiore per i bambini di 18-21 anni). L'importo varia in base all'Isee (le famiglie senza Isee dichiarato ricevono l'importo minimo).
Tipo di finanziamento	Contributivo	Fiscale e contributivo
Ammontare del finanziamento	5,5 miliardi per anno, all'incirca	Circa 19 miliardi di euro all'anno (derivanti dalla soppressione delle prestazioni familiari esistenti più un finanziamento aggiuntivo di circa 6 miliardi di euro)
Accesso ed erogazione	Richiesto all'INPS tramite il datore di lavoro; i trasferimenti sono pagati mensilmente al lavoratore/trice.	Domanda diretta all'INPS ed erogazione tramite bonifico bancario diretto.

Fonte: tabella adattata da Madama e Mercuri (2021, 3).

¹⁴ Introdotta nel 2019 (Legge 160/2019), il Fondo assegno universale e servizi alla famiglia è stato istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Il Fondo è dedicato all'attuazione di interventi in materia di sostegno e valorizzazione della famiglia, nonché al riordino e alla sistematizzazione delle politiche di sostegno alle famiglie con figli. Al Fondo è stata assegnata una dotazione pari a 1.044 milioni di euro per l'anno 2021 e a 1.244 milioni di euro annui a decorrere dal 2022.

¹⁵ L'imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef) è l'imposta dovuta dalle persone fisiche per il possesso dei seguenti redditi: fondiari, cioè dei fabbricati e dei terreni; di capitale; da lavoro dipendente (inclusi i redditi assimilati a quelli da lavoro dipendente e i redditi da pensione); da lavoro autonomo; di imprese. Sono soggetti passivi dell'Irpef le persone fisiche residenti e non residenti nel territorio dello Stato (Agenzia delle Entrate).

La misura, allo stesso tempo, consolida la tendenza ormai in atto da diversi anni di utilizzare il criterio della condizione socio-economica familiare, l'Isee per definire l'importo, nel caso dell'AUUF, in altri casi (retta al nido, tasse universitarie e altro) da pagare (Saraceno 2022). Secondo Saraceno (2022), il *design* della misura suggerisce come i beneficiari netti di questo nuovo strumento siano i lavoratori autonomi e gli incapienti che fino ad ora ne erano esclusi: i primi, dall'assegno al nucleo familiare; i secondi, dalle detrazioni fiscali e, se non lavoratori dipendenti, anche dall'assegno al nucleo familiare. Per i lavoratori dipendenti le cose sono meno nette: dipende dalla composizione della famiglia, se è mono o bi-reddito, o se ci sono figli con disabilità. Le categorie di lavoratori che sono state penalizzate sono i lavoratori dipendenti (circa 400.000); opportunamente il decreto ha introdotto una maggiorazione transitoria, della durata di tre anni (ma, decrescente da un anno all'altro), limitatamente alle famiglie "perdenti" in condizione economica modesta: fino a 25.000 euro di Isee (Saraceno 2022).

Rispetto alla condizione socio-economica, in un *continuum* tra Paesi, all'opposto del caso italiano troviamo la Francia. Nel sistema francese, infatti, le aliquote fiscali si applicano sul reddito complessivo della famiglia diviso per il quoziente familiare,¹⁶ che attribuisce un peso maggiore al crescere dei carichi familiari. In pratica, per quantificare l'imposta dovuta, il reddito della famiglia è diviso per il *quotient familial*, calcolato sommando i seguenti coefficienti: 1 per ciascuno dei due coniugi o conviventi; 1,5 se l'adulto è uno solo e ha figli a carico; 0,5 per i primi due figli a carico; 1 dal terzo figlio in poi. Come specificato da Brunori *et al.* (2018), una famiglia composta da una coppia con un figlio avrà quoziente pari a 2,5. Una famiglia in cui sono presenti 3 figli a carico avrà quoziente pari a 4 se composta da una coppia, uguale a 3 se monogenitoriale. Tuttavia, come sottolineato da Thévenon (2017), fino al 2015 il sostegno finanziario alle famiglie era regressivo, nel senso che a causa della combinazione di tasse e benefici finivano per essere maggiormente sostenute, da un lato, le famiglie a basso reddito e, dall'altro, quelle più benestanti. Nel mezzo, i nuclei che non appartenevano a nessuna delle due precedenti categorie restavano penalizzati. Per questo, la riforma adottata nel 2015 ha ridotto la quantità di riduzioni fiscali che le famiglie a reddito più alto possono ottenere.

Come mostra anche il caso francese, il quoziente familiare – come l'Isee – favorisce le famiglie con più figli, anche se con motivazioni differenti dall'Isee: il quoziente familiare perché divide il reddito per un numero maggiore di componenti, l'Isee perché considera la presenza di figli come un fattore che aumenta il bisogno economico della famiglia. In Italia, al momento, il quoziente familiare viene utilizzato solo in via sperimentale per l'agevolazione del superbonus edilizio al 90% sugli edifici unifamiliari, ma l'intenzione del governo Meloni è di estendere la sua portata nel 2024. Tuttavia, una simulazione microeconomica effettuata sull'Italia (Brunori *et al.* 2018) mostra come, a parità di condizioni, ci sarebbe un forte impatto regressivo. Tale impatto sarebbe dovuto alla sostituzione delle detrazioni da lavoro, che in Italia sono decrescenti, con una deduzione proporzionale. Ciò suggerisce che, per mantenere la disuguaglianza inalterata, l'introduzione del quoziente dovrebbe essere accompagnata da una rimodulazione delle aliquote in senso progressivo.

Venendo ai beneficiari dell'AUUF, il maggior tasso di richiedenti su popolazione residente in età fertile (15-49) si concentra in Campania (il 3,3%) seguita da Sicilia (3,3%), Calabria (3,1%), Puglia (2,6%), Lazio e Liguria (entrambe il 2,5%) (Figura 12).

Il divario Nord-Sud riguardo la fruizione della misura è confermato anche osservando il *take-up*, ossia il rapporto tra gli effettivi e potenziali beneficiari della misura. Secondo le analisi Inps (2023), la differenza di *take-up* per province del Nord e del Sud sembra essere spiegata da fattori socioeconomici: il *take-up* a livello provinciale, infatti, cresce all'aumentare della percentuale di contribuenti Irpef con redditi al di sotto di 10 mila euro, del tasso di disoccupazione, della percentuale di laureati o persone con titolo di studio superiore, della proporzione di bambini sotto i 5 anni e della presenza di nuclei che percepivano il Reddito di Cittadinanza. Al contrario, diminuisce all'aumentare della percentuale di stranieri nella popolazione. È altrettanto possibile che la misura non sia conosciuta da tutti i possibili beneficiari e la mancata richiesta potrebbe anche dipendere dal costo-opportunità relativo al tempo di compilazione, seppur breve, della domanda (Casarico *et al.* 2022).

FIGURA 12. Distribuzione dei beneficiari dell'AUUF su popolazione in età fertile (15-49 anni), per Regione, anno 2023



Fonte: Elaborazione degli autori/trici su dati Inps, Osservatorio sull'Assegno Unico e Universale per i Figli. Dati aggiornati a novembre 2023.

L'Assegno Unico e Universale per i Figli può essere confrontato con altre misure simili adottate nei Paesi UE, ad esempio Francia e Germania. In Francia, l'assegno familiare generale (*allocations familiales*), istituito nel 2015, viene corrisposto alle famiglie dalla nascita del secondo figlio fino al compimento dei 20 anni. Possono riceverlo le famiglie residenti di qualsiasi nazionalità. L'importo dell'assegno è decrescente rispetto al reddito familiare e crescente rispetto all'età e al numero dei figli. L'assegno, inoltre, integra le risorse di base considerate nel calcolo del RSA (*revenu solidarité active*), ossia il reddito minimo garantito (Box 5). In Germania, invece, esiste dal 2004 un assegno universale e indipendente dal reddito per i figli a carico (*Kindergeld*) fino ai 18 anni di età, estendibile a 21 anni se il figlio è in cerca di lavoro e a 25 anni se frequenta un corso di istruzione; per i figli disabili gravi non è previsto un limite di età. Per beneficiarne bisogna essere residenti oppure soggetti all'imposta sul reddito. L'importo dell'assegno per il primo e per il secondo figlio era, nel 2020, pari a 204 euro mensili; dal terzo figlio in poi si applica una maggiorazione dell'importo.

BOX 5. FRANCIA: I TRASFERIMENTI MONETARI ALLE FAMIGLIE

L'*Allocation familiale* è erogata alle famiglie con almeno due figli a carico; l'importo dipende dal reddito della famiglia e dal numero di figli. Si tratta di un trasferimento su base categoriale, il cui tetto massimo è calcolato sulla base del reddito e del numero di figli (a partire dal secondo). Con due figli, l'importo massimo è 132 euro al mese; con tre figli è 300 euro; con quattro figli è pari a 470 euro. Per beneficiarne, entrambi i genitori devono essere residenti in Francia in modo permanente. La misura prevede inoltre un generoso *quotient familial* – ovvero, le detrazioni fiscali – a favore delle famiglie.

Unitamente all'*Allocation familiale*, la Francia presenta un ventaglio articolato di trasferimenti monetari a favore delle famiglie (Riva 2022):

- la *Prestation d'accueil du jeune enfant*, erogato alle famiglie con figli minori di 3 anni in base al reddito familiare, al numero di genitori che lavora e al numero di figli;
- il *Prime de naissance*, un trasferimento per le famiglie a cui è nato un bambino, concesso sulla base del reddito familiare;
- l'*Allocation de rentrée scolaire*, un sussidio alle famiglie con figli che frequentano la scuola tra 6 e 18 anni, per accedere al quale è prevista una prova dei mezzi basata sul reddito familiare e sul numero di figli;
- l'*Allocation de soutien familial*, supporto aggiuntivo per i figli con un solo genitore o che vivono con i nonni;
- il *Complément familial*, ulteriore sussidio alle famiglie con almeno 3 figli, il cui importo dipende dal reddito familiare.

Per concludere, l'AUUF rappresenta una svolta significativa nelle politiche familiari italiane. La sua introduzione ha comportato la semplificazione delle misure preesistenti, che rendevano il sistema di sostegno finanziario dello Stato alle famiglie frammentato, iniquo e inefficiente. L'AUUF è stato concepito come un istituto volto ad accompagnare la famiglia e i figli lungo tutto il percorso di crescita, basato su un principio universalistico, superando inoltre le differenze occupazionali e di origine delle famiglie.

In proposito è importante notare che tradizionalmente le misure di supporto alle famiglie in Italia erano principalmente focalizzate sul contrasto alla povertà. Anche se l'AUUF mantiene alcuni elementi di redistribuzione come la quota variabile, introduce una componente universale indirizzata non solo alla riduzione delle disuguaglianze di reddito ma anche al sostegno delle responsabilità familiari. La quota universale, in termini di principio, non è destinata alle famiglie, bensì ai bambini: ogni bambino, indipendentemente dal reddito dei genitori, riceve un contributo dallo Stato per sostenere la sua crescita fino al completamento del percorso formativo (Rosina e Luppi 2022).

Infine, si evidenziano alcune criticità a cui il legislatore dovrà prestare attenzione in futuro. Come emerso dall'analisi, l'importo dell'AUUF è legato alla situazione economica familiare (Isee). Secondo De Luigi e Giuliani (2022), questo meccanismo può impattare negativamente sull'offerta di lavoro del secondo percettore di reddito, nella maggior parte dei casi la donna, disincentivando così l'occupazione femminile (e il passaggio ad un modello *dual earner*). Inoltre, l'AUUF avvantaggia chi ha già figli e, attualmente, non rappresenta un incentivo per chi ne vorrebbe. Restano dunque residuali gli stimoli alle nuove nascite. Per concludere, come sottolineano anche Rosina e Luppi (2022), unitamente al supporto economico sarebbe altrettanto importante rafforzare progressivamente il sistema dei servizi, soprattutto quelli per l'infanzia, concordemente ritenuti di cruciale importanza sia per il contrasto alla povertà infantile sia per garantire un miglior equilibrio vita-lavoro dei genitori.

¹⁶ Il quoziente familiare si ottiene dividendo il reddito complessivo del nucleo familiare per il numero dei suoi componenti in base a dei coefficienti, senza tener conto della composizione del patrimonio, come invece fa l'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (o Isee).

3. I SERVIZI SOCIO-EDUCATIVI PER L'INFANZIA

Questo Capitolo illustra i servizi per l'infanzia dedicati ai bambini e alle bambine da 0 a 5 anni. Lo scopo è discutere la centralità di questi servizi, a partire dalla loro funzione educativa e rispetto alla conciliazione di vita e lavoro.

3.1. I SERVIZI PER LA PRIMA INFANZIA (0-2 ANNI)

Oltre a facilitare la conciliazione vita-lavoro, le strutture e i servizi educativi destinati alla prima infanzia costituiscono un sistema educativo integrato che, insieme alle famiglie, supporta attivamente la crescita e la formazione dei bambini, contribuendo alla costruzione della loro identità personale e sociale, nonché allo sviluppo delle loro competenze e abilità. In Italia, questi servizi sono identificati come Livelli Essenziali delle Prestazioni¹⁷ proprio in virtù del ruolo cruciale che svolgono nella società. Infatti, la loro presenza non solo può contribuire a ridurre le differenze di genere in termini occupazionali ma, in base a crescenti evidenze, può anche contenere le disuguaglianze socio-economiche a lungo termine.

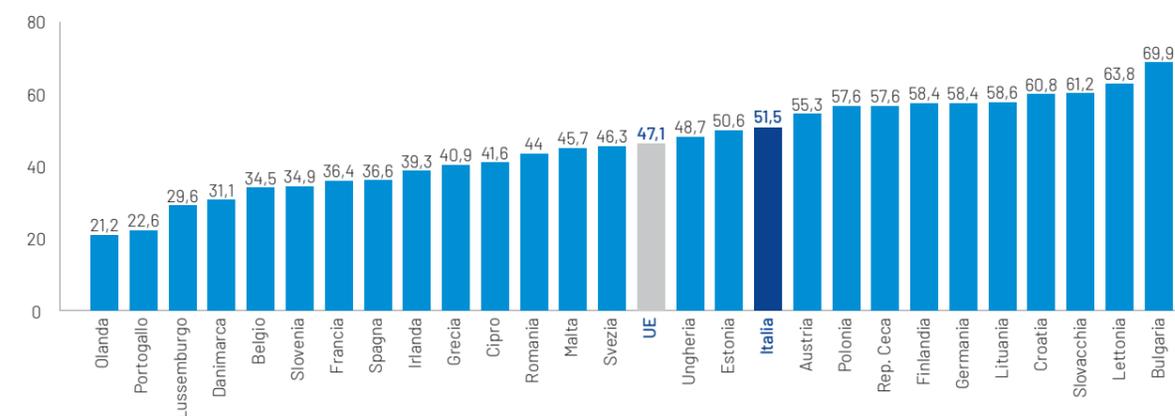
Rispetto al divario di genere, come evidenziato da Openpolis (2023), in genere, le regioni con una ridotta presenza di servizi per l'infanzia si caratterizzano per una minore partecipazione femminile al mercato del lavoro, e viceversa. Questa correlazione agisce in entrambi i sensi: nelle aree geografiche in cui poche donne sono occupate, la consapevolezza della necessità di servizi per l'infanzia è spesso limitata; al contempo, la mancanza di strutture come i nidi agisce da disincentivo all'occupazione femminile, soprattutto considerando una divisione diseguale dei ruoli di cura e lavoro domestico in famiglia (la questione è approfondita nel §4.1). In relazione al secondo punto, ossia la riduzione delle disuguaglianze socio-economiche nel lungo periodo, la Commissione Europea nel rapporto *"Building a better understanding of the impact of Early Childhood Education and Care"* sottolinea come l'educazione nella prima infanzia abbia impatti positivi sia a livello cognitivo che socio-comportamentale per i bambini, con benefici a lungo termine che si riflettono in miglioramenti negli esiti scolastici, occupazionali ed economici, nonché nella salute e nel benessere degli adulti. Il rapporto sottolinea inoltre che i benefici derivanti dalla frequenza degli asili nido sono più significativi per coloro che provengono da contesti socioeconomici svantaggiati. Dati che trovano conferma anche dall'Istat (2023), che evidenzia come la partecipazione ai nidi da parte dei bambini provenienti da famiglie a basso reddito possa contribuire a interrompere il "circolo vizioso" dello svantaggio sociale.

In effetti, gli asili nido rappresentano un'importante misura di investimento sociale (Hemerijck 2014; 2018; Scalise e Hemerijck 2022). L'investimento sociale è il paradigma che pone enfasi sulla necessità di prevenzione dei rischi sociali, preferendo, alle tradizionali politiche di compensazione *ex post*, interventi che favoriscano la preparazione di individui, famiglie e società a far fronte ai nuovi cambiamenti sociali e demografici, investendo sul capitale umano dall'infanzia alla tarda età. Basandosi su un modello che supera il tradizionale trade-off tra efficienza ed equità nella spesa pubblica sociale, l'investimento sociale introduce le funzioni di *"stock, flow e buffer"* (Hemerijck 2014; 2018) con l'obiettivo di accompagnare l'individuo nella crescita educativa, formativa e personale (*stock*), agevolando le fasi di transizione di vita e nel mercato del lavoro (*flow*) e sostenendone il reddito nel caso di bisogno (*buffer*). Gli asili nido sono dunque importanti strumenti di policy pertinenti alle funzioni di *stock* (l'investimento sul capitale umano dei bambini e delle bambine) e di *flow* (favorire la conciliazione vita-lavoro dei genitori).

Venendo all'Italia, il 51,5% dei bambini tra gli 0 e i 2 anni sono accuditi solo dai genitori, ovvero non frequentano nessun servizio socio-educativo, né pubblico né privato (il 47,1% nell'Unione europea a 27). Questa percentuale è più alta in Bulgaria e, in generale, nei Paesi dell'Est Europa mentre si riduce drasticamente in Olanda, Portogallo e Lussemburgo (Figura 13).

¹⁷ I Lep, fissati al 33% della copertura dei posti in asili nido per la popolazione tra 0 e 3 anni, sono i livelli essenziali delle prestazioni e dei servizi che devono essere garantiti in modo uniforme sull'intero territorio nazionale. Si configurano come diritti sociali da garantire per tutta la cittadinanza.

FIGURA 13. Bambini e bambine dai 0 ai 2 anni accuditi solo dai genitori in Italia e nell'UE a 27, anno 2019



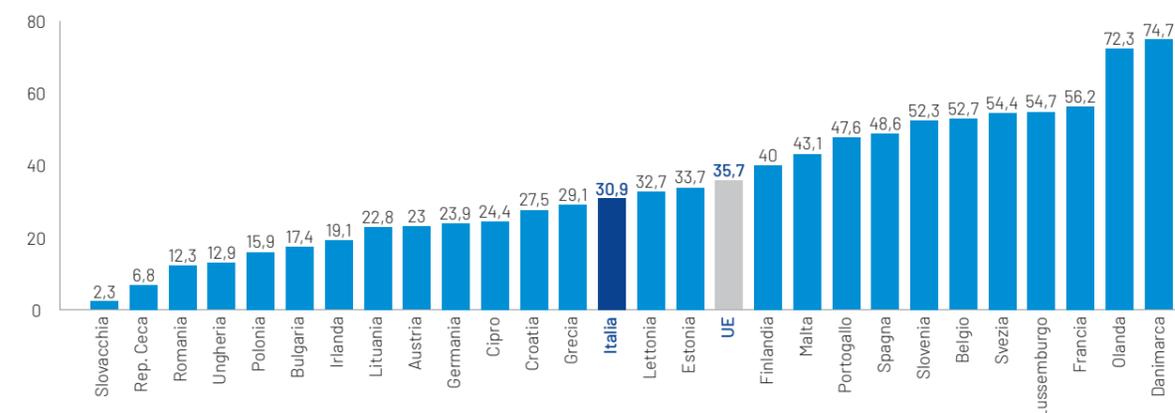
Fonte: Elaborazione degli autori/trici su dati Eurostat.

In Italia, il 30,9% dei bambini e delle bambine dagli 0 ai 2 anni frequenta un servizio socio-educativo per la prima infanzia (il 35,7% in UE). Questo valore oscilla dal 2,3% in Slovacchia al 74,7% in Danimarca (Figura 14). Tra i Paesi del Sud Europa, la Spagna (48,6%) e il Portogallo (47,6%) superano ampiamente la media dell'Unione Europea.

In Italia gli asili nido, come le scuole per l'infanzia (§3.2), rientrano nel Sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a sei anni. Infatti, con il Decreto legislativo del 13 aprile 2017 n. 65 *"Istituzione del sistema educativo integrato dalla nascita fino a sei anni"*, i servizi educativi (segmento 0-3 anni) escono finalmente da una dimensione socio-assistenziale erogata dagli Enti locali (comuni e città metropolitane) ed entrano nella dimensione educativa statale del Ministero dell'Istruzione, attraverso il raccordo con le scuole dell'infanzia (segmento 3-6 anni). Entrambi i servizi non fanno parte della scuola dell'obbligo e la partecipazione richiede la compartecipazione dei costi, su base reddituale, da parte delle famiglie.

In ottica comparata, in Danimarca, Finlandia e Svezia, i servizi per la prima infanzia sono considerati un servizio pubblico essenziale. In Danimarca, i bambini con un'età compresa tra i 6 mesi e i 2 anni e 10 mesi, possono accedere all'asilo nido o, in alternativa, richiedere un/a baby-sitter a domicilio (iscritto/a all'albo comunale). L'asilo nido si occupa di gruppi di bambini più numerosi (circa 60-96 bambini per asilo con gruppi di 12 bambini e 3 educatori per aula). Il/la baby-sitter bada a 4-5 bambini presso il proprio domicilio. Al compimento dei 2 anni e 10 mesi, il/la bambino/a può essere iscritto alla scuola materna. Unitamente a una maggiore libertà di scelta (asilo nido o baby-sitter) nell'alveo dei servizi pubblici, in Danimarca gli enti locali contribuiscono dal 70 al 100% del costo dell'asilo nido, a seconda del reddito (in Italia, il Bonus Asilo Nido è limitato a 1.500 euro annui per sostenere il costo del nido, anche se disponibile per tutti i genitori senza condizioni di reddito, vedi *infra*). Inoltre, la Danimarca ha introdotto il diritto legale a ottenere un posto nelle strutture per la prima infanzia: i cittadini possono citare in giudizio la propria amministrazione e ottenere un risarcimento nel caso in cui non vi sia la possibilità di garantire ai loro figli un posto in un asilo nido o in una scuola materna. Tale diritto è espressamente garantito anche in Finlandia, Svezia e Germania.

FIGURA 14. Percentuale di bambini e bambine che frequentano servizi per la prima infanzia in Europa, 2022



Fonte: Elaborazione degli autori/trici su dati Eurostat. Ultimo dato disponibile.

Nel 2002, l'Unione Europea aveva stabilito che tutti gli Stati Membri dovessero raggiungere entro il 2030 un tasso di copertura pari ad almeno il 33% dei bambini sotto i tre anni. Gli obiettivi, stabiliti dal Consiglio europeo, puntano a garantire l'educazione e la cura della prima infanzia, incoraggiando così la fruizione di tali servizi. Nel 2021 il Consiglio dell'UE ha innalzato l'obiettivo del 33% al 45, da raggiungere entro il 2030 (Box 6).

BOX 6. GLI OBIETTIVI DEL CONSIGLIO EUROPEO DI BARCELLONA

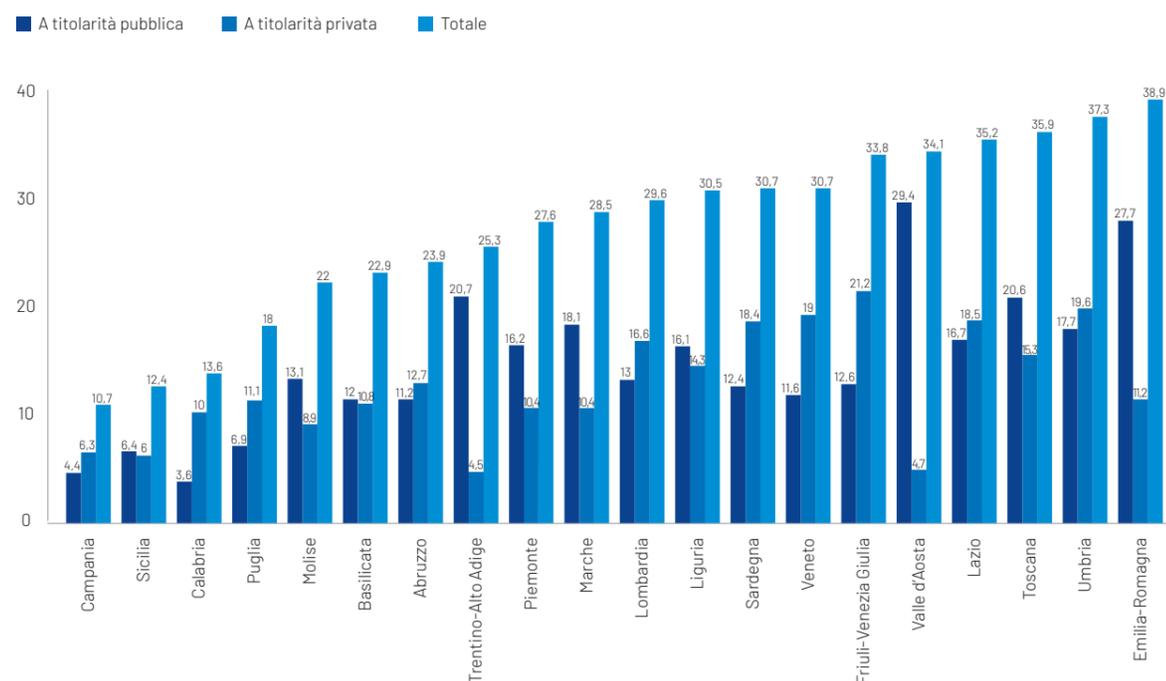
Nel 2002 il Consiglio europeo riunito a Barcellona ha stabilito 2 obiettivi, in termini di diffusione dei servizi per l'infanzia, tra cui gli asili nido. Gli Stati Membri devono impegnarsi a offrire tali servizi:

- ad almeno il 33% di bambini sotto i 3 anni (target che riguarda la presenza di asili nido e di servizi per la prima infanzia);
- ad almeno il 90% dei bambini di età compresa fra i 3 anni e l'età dell'obbligo scolastico (target che in Italia riguarda le scuole per l'infanzia).

Dopo l'emergenza pandemica, entrambi gli obiettivi sono stati aggiornati. Con una risoluzione del Consiglio dell'UE del febbraio 2021, l'obiettivo inerente ai bambini sotto i tre anni passa dal 33 al 45% e l'obiettivo riguardo i bambini nella fascia 3-5 anni è stato innalzato al 96%. Entrambi gli obiettivi andranno raggiunti entro il 2030.

In merito al raggiungimento degli obiettivi di Barcellona, l'Italia presenta un quadro altamente differenziato a livello regionale. In riferimento ai dati 2021 (ultima indagine Istat sui servizi socio-educativi), la regione con il maggior numero di posti è l'Emilia Romagna (in totale 38,9 posti ogni 100 bambini) seguita dall'Umbria (37,3%), la Toscana (35,9%) e il Lazio (35,2%). Al polo opposto, la quota inferiore di posti disponibili si osserva in Campania (10,7%), Sicilia (12,4%), Calabria (13,6%) e Puglia (18%) (Figura 15). Nelle 4 regioni italiane dove la presenza di asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia supera il 33% il tasso di occupazione femminile supera il 60%.

FIGURA 15. Numero di posti per 100 bambini di 0-2 anni in nidi e sezioni primavera, regioni a confronto, anno 2021



Nota: Nella definizione rientrano i nidi tradizionali, i micronidi, i nidi aziendali e le sezioni primavera. La sezione primavera è un servizio nato come progetto sperimentale, dedicato ai bambini tra i 24 e i 36 mesi, che si configura come collegamento tra il nido e la scuola d'infanzia. Fonte: Elaborazione degli autori/trici su dati Istat.

La Figura 16 mostra la spesa pubblica pro-capite (su popolazione 0-2 anni) dedicata ai servizi socio-educativi in ciascuna Regione. Le Regioni che stanziavano più risorse sono Valle d'Aosta (2.973 euro pro-capite), Emilia-Romagna (2.167), Lazio (2.087), Trentino Alto Adige (1.948) e Friuli-Venezia Giulia (1.876). Al contrario, le Regioni che finanziano meno sono Calabria (167 euro), Campania (296) e Molise (299).

FIGURA 16. Spesa pro-capite (su popolazione 0-2 anni) dei Comuni singoli o associati per nidi e sezioni primavera, regioni a confronto, anno 2021



Nota: nella definizione rientrano i nidi tradizionali, i micronidi, i nidi aziendali e le sezioni primavera. La sezione primavera è un servizio nato come progetto sperimentale, dedicato ai bambini tra i 24 e i 36 mesi, che si configura come collegamento tra il nido e la scuola d'infanzia.

Fonte: Elaborazione degli autori/trici su dati Istat.

In aggiunta, i dati Istat (2023) mostrano una distribuzione disomogenea nell'utilizzo dei servizi per la prima infanzia. I tassi di partecipazione all'asilo per bambini/e provenienti da famiglie con un elevato livello socio-economico, caratterizzate da un reddito familiare e un livello di istruzione più elevati, superano il 33%. Tale frequenza si riduce a poco meno del 19% per i bambini appartenenti a famiglie a basso reddito o con un livello di istruzione inferiore (Istat 2023). La situazione occupazionale dei genitori influisce significativamente sulla partecipazione all'asilo. Il tasso di partecipazione, che è del 15,1% nei nuclei in cui vi è il solo padre occupato, aumenta al 32,4% quando entrambi i genitori sono lavoratori (Istat 2023). Si va delineando il profilo del cosiddetto "effetto Matteo",¹⁸ che indica il rischio che i servizi per l'infanzia siano frequentati principalmente dalle classi sociali medio-alte, in cui entrambi i genitori partecipano al mercato del lavoro. Ciò è dovuto ai costi elevati del servizio pubblico, affiancati da criteri comunali che favoriscono le famiglie in cui entrambi i genitori lavorano, limitando di conseguenza l'accesso per le famiglie in cui almeno uno dei genitori non è occupato (Cannito et al. 2023). Inoltre, il livello di istruzione dei genitori influenza le risorse e le preferenze personali verso i servizi di cura formali o informali. La partecipazione al mercato del la-

voro è determinante nella valutazione della necessità di servizi all'infanzia. Gli effetti positivi dei servizi pubblici si manifestano in modo più marcato tra le donne e gli uomini poco o mediamente istruiti, mentre gli effetti positivi della disponibilità di servizi privati si concentrano soprattutto tra donne con un livello più elevato di istruzione (Scherer et al. 2024).

Per incentivare la partecipazione agli asili nido pubblici e privati, con la legge n. 232/2016, il Governo ha introdotto il "Bonus asili nido", una misura di sostegno economico alle famiglie. La normativa ha previsto l'erogazione, a partire dal 2017, di un buono annuo di 1.000 euro a copertura delle spese sostenute per asili nido pubblici e privati o per l'acquisto di servizi di assistenza domiciliare per bambini affetti da gravi patologie croniche. Il contributo è stato portato a 1.500 euro nel 2019 e dal 2020 al 2023 è stato elevato fino a un massimo di 3.000 euro in base all'Isee.¹⁹ La Legge di Bilancio 2024 ha previsto un aumento del bonus a 3.600 euro, ma riservato alle famiglie che hanno già almeno un figlio (con un'età inferiore ai dieci anni) e che ne avranno un altro a partire dal 1° gennaio 2024. Secondo il Dipartimento delle politiche per la famiglia et al. (2021), il contributo è stato utilizzato relativamente poco nel primo anno della sua introduzione (2017), conoscendo nei due anni successivi una maggiore diffusione.

Nel 2020 l'utilizzo del bonus ha subito una battuta d'arresto: l'impatto della pandemia ha costretto i servizi ad affrontare diversi periodi di chiusura temporanea e ha spinto alcune famiglie a rinunciare al nido, per paura dei possibili contagi legati all'uso di un servizio collettivo. Secondo la stessa indagine del Dipartimento delle politiche per la famiglia et al. (2021), ampie variazioni territoriali sono rilevabili per la quota di bambini di 0-2 anni percettori del bonus: 28,8% al Centro, 24,3% al Nord-est, 21,6% al Nord-ovest, 16,1% nelle Isole e 14,7% al Sud. Queste differenze sono strettamente correlate alla eterogeneità territoriale dell'offerta di servizi educativi per la prima infanzia. Nelle Regioni meridionali il numero di bambini beneficiari del bonus raggiunge quasi sempre il livello dei posti disponibili e a volte lo supera leggermente per la possibile rotazione degli stessi bambini nei servizi educativi nell'anno di riferimento. Riguardo ai dati presentati sopra, nel Mezzogiorno, la minore disponibilità di posti nei servizi limita di fatto la fruizione del bonus: l'aumento ulteriore dei beneficiari dei contributi richiederebbe una maggiore capacità ricettiva del sistema di offerta. Al Nord e al Centro, invece, esiste una quota di posti disponibili per altri potenziali beneficiari del bonus.

Alla luce di quanto presentato, la Regione Toscana rappresenta un caso italiano di *best practice* nell'area

¹⁸ Il nome deriva dal versetto 25, 29 del Vangelo di Matteo che recita: "Perché a chiunque ha sarà dato e sarà nell'abbondanza; ma a chi non ha sarà tolto anche quello che ha."

¹⁹ Le famiglie con un Isee fino a 25.000 euro possono ottenere un contributo di 3.000 euro l'anno, erogabili in 11 rate con un importo massimo di circa 273 euro. Quelle con un Isee tra i 25.000 e i 40.000 euro hanno accesso a un bonus pari a 2.500 euro l'anno (227 euro per 11 mesi), mentre quelle con un Isee superiore a 40.000 euro un bonus pari a 1.500 euro l'anno (136 euro per 11 mesi).

dell'accesso ai servizi per la prima infanzia. Con il Bando "Nidi Gratis",²⁰ la Regione punta ad abbattere le rette nei nidi d'infanzia, spazi gioco e servizi educativi. Il bando si rivolge ai nuclei familiari con Isee fino a 35.000 euro e, nello specifico, prevede l'abbattimento delle tariffe e/o delle rette dovute dai genitori (o tutori) per la frequenza dei/delle propri/e figli e figlie in nidi d'infanzia, spazi gioco e servizi educativi presso il domicilio o presso strutture comunali o private accreditate, presenti in un Comune della Toscana. Il beneficio regionale si applica alle famiglie a cui viene assegnato, per la quota che eccede il contributo rimborsabile da Inps, fino ad un massimo di 527,27 euro per ciascuna mensilità (per un massimo di 11 mensilità complessive) da settembre a luglio.

Un importante investimento riguarda inoltre il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza che ha previsto delle risorse *ad hoc* dedicate agli asili nido e alle scuole dell'infanzia (Box 7).

BOX 7. I SERVIZI SOCIO-EDUCATIVI NEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR)

Il potenziamento infrastrutturale degli asili nido e delle scuole dell'infanzia emerge come una delle iniziative principali del PNRR, con un investimento complessivo di 3,1 miliardi di euro. Di questa somma, circa 2,4 miliardi sono destinati alla costruzione di asili nido (per bambini di età 0-2 anni), mentre circa 600 milioni sono destinati alle scuole dell'infanzia (3-6 anni) e ai poli dell'infanzia, che accolgono anche bambini di età 0-2 anni. Il PNRR ha originariamente previsto 264.480 posti per asili nido e scuole dell'infanzia. A seguito della revisione proposta dal Ministro per gli Affari Europei Raffaele Fitto e approvata dalla Commissione Europea, i posti sono stati ridotti a 150.480. Per raggiungere l'obiettivo del 33% di copertura del servizio entro il 2026, l'esecutivo ha inoltre annunciato che adotterà un Piano asili nido da circa 530 milioni di euro con le risorse del c.d. Decreto Caivano e, successivamente, un piano da 900 milioni di euro di risorse nazionali rimodulate da altri piani di edilizia scolastica.

Contrariamente a molte altre linee di intervento del PNRR, la pianificazione non è stata centralizzata ma è stata affidata ai Comuni tramite un avviso pubblico, chiedendo loro di presentare progetti. Questi progetti sono stati poi selezionati in modo competitivo attraverso graduatorie regionali, con i fondi assegnati in base al divario nell'offerta di servizi per la fascia di età 0-2 anni e alle proiezioni demografiche per il 2035.

Secondo gli ultimi aggiornamenti forniti dal Governo, sono previsti 2.190 interventi, di cui 333 riguardano le scuole dell'infanzia e 1.857 gli asili nido e i poli dell'infanzia per l'intera fascia di età 0-6 anni. Le risorse ancora da assegnare ammontano complessivamente a 225 milioni, di cui 196 relativi agli asili nido. A causa del numero limitato di progetti presentati inizialmente, che non raggiungevano nemmeno la metà dei fondi disponibili, i bandi sono stati riaperti più volte. Questo ha causato un allarmante ritardo nell'avanzamento delle fasi successive di attuazione del PNRR.

Inizialmente, sulla base della scarsa adesione per gli asili nido, al fine di raggiungere il target previsto nel PNRR, è stato disposto (dal Decreto Ministeriale dell'Istruzione n. 100 del 2022) che, in tutte le Regioni in cui vi erano ancora risorse residuali per gli asili nido, queste venissero utilizzate per finanziare, in ordine di graduatoria, le candidature presentate per i poli dell'infanzia. Questa decisione ha implicato che parte delle risorse inizialmente destinate ai nidi contribuissero ad aumentare l'offerta delle scuole d'infanzia. Tuttavia, anche a seguito di questa riclassificazione dei poli per l'infanzia vi erano ancora quattro Regioni (Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Molise e Sicilia) per le quali il *plafond* regionale non era stato totalmente utilizzato. Per tali risorse residuali sono stati individuati ulteriori criteri, anche sulla base di quanto previsto nel decreto di ripartizione: i residui del Friuli-Venezia Giulia sono stati destinati alle altre Regioni del Centro-Nord che presentavano ancora progetti non finanziati nelle graduatorie degli asili nido; i residui delle Regioni meridionali sono stati destinati alle altre regioni del Mezzogiorno che presentavano progetti non finanziati sia per gli asili nido sia, in questo caso, per i poli dell'infanzia. Nonostante ciò, per i fondi nel Mezzogiorno – ancora inutilizzati – nel corso del 2022 e 2023 sono stati disposti ulteriori termini per presentare le domande (Openpolis 2023; Ufficio Parlamentare 2022).

Tra i principali fattori di criticità rispetto all'utilizzo dei fondi PNRR per gli asili nido vi è l'assenza di risorse destinate ai costi di gestione, *in primis* i costi per il personale. Come riporta un recente articolo de *Il Sole 24 Ore* (Tortuga 2023), il rapporto bambini-educatori non deve superare (per legge) le 6 unità e il costo annuo per bambino nei nidi a gestione diretta ammonta, all'incirca, a 8.500 euro. I nuovi posti attesi dal PNRR avranno costi di gestione annuali di quasi 2 miliardi, richiedendo così un quantitativo ingente di risorse aggiuntive per la gestione delle strutture e per la loro realizzazione. Oltre ad essere un fattore di disincentivo per alcune amministrazioni, questo potrebbe generare un gap tra le amministrazioni che hanno già un'offerta consolidata di asili nido sul territorio e i Comuni che, al contrario, non ne hanno e che non avendo né esperienza né personale competente rischiano di non utilizzare efficacemente le risorse (Pignataro 2023).

²⁰ Questo bando è finanziato dal Programma regionale Fse+ 2021-2027, in particolare dalle risorse assegnate alla priorità 3 "Inclusione sociale" e rientra nel progetto regionale Giovanis per favorire l'autonomia dei giovani.

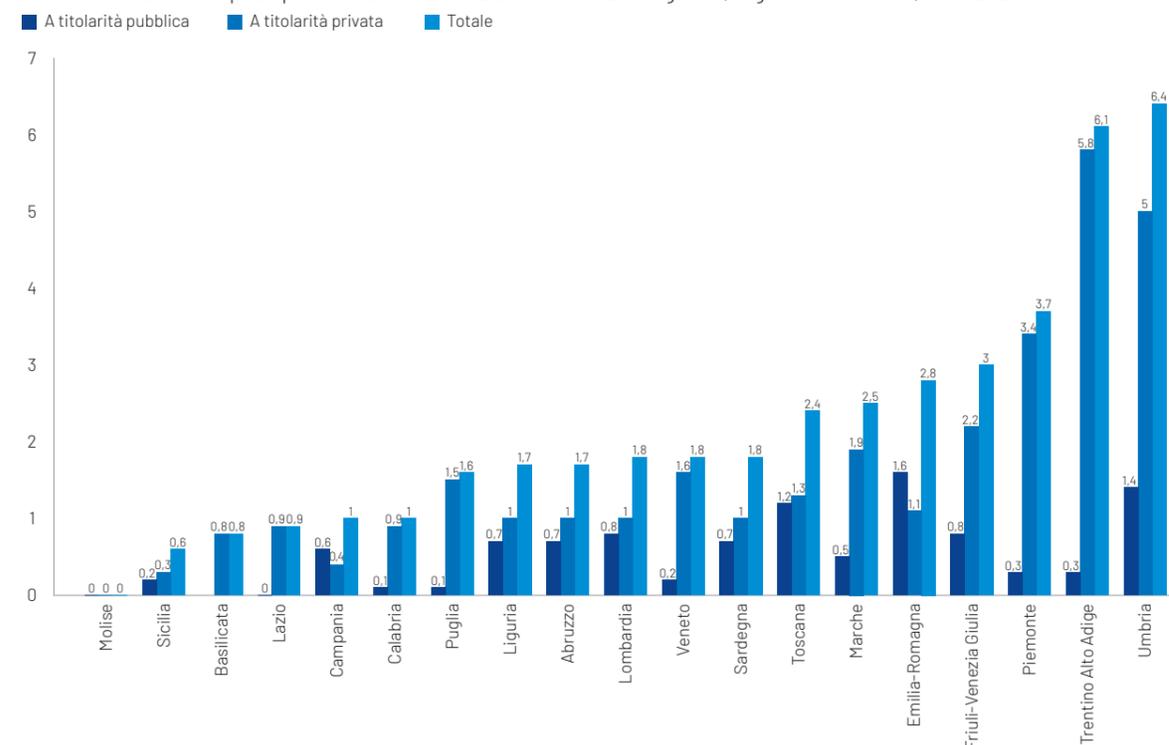
Infine, al pari dei servizi per la prima infanzia, degli asili nido e delle sezioni primavera,²¹ i servizi integrativi per la prima infanzia possono dare un importante contributo alle politiche per la natalità e alle politiche socio-educative.

I servizi integrativi per la prima infanzia, infatti, comprendono (Openpolis 2020):

- i *servizi educativi realizzati in contesto domiciliare* (Tagesmutter o nidi famiglia): rivolti ai minori tra i 3 e i 36 mesi, hanno sede in abitazioni messe a disposizione dal personale educativo. Lo scopo è offrire un ambiente familiare, anche attraverso una maggiore flessibilità nella frequenza, che può essere differenziata per ogni bimbo;
- i *centri bambini-genitori*: offrono un servizio ai bimbi tra i 3 e 36 mesi accompagnati da genitori o familiari, che partecipano alle attività educative e di socialità;
- gli *spazi gioco*: a differenza degli altri servizi, non sono rivolti ai bambini a partire dai 3 mesi ma dai 18; sono improntati a offrire occasioni di gioco e di socialità e la frequenza è flessibile, non a tempo pieno.

Si tratta dunque di strutture che ampliano l'offerta di servizi per l'infanzia. Sono anch'essi rivolti a bambini/e al di sotto dei 3 anni di età, ma si distinguono dai nidi per orari più ridotti e una maggiore flessibilità nell'organizzazione del servizio, elementi che permettono a queste strutture di rispondere alle diverse esigenze delle famiglie. In generale, le Regioni del Centro-Nord, che sono ai primi posti per servizi integrativi, registrano anche le offerte più ampie di asili nido; Regioni del Sud come Campania, Calabria e Sicilia hanno, invece, una copertura di servizi integrativi limitata e i più bassi livelli di offerta di asili nido. Un'eccezione a questa tendenza si verifica nel Lazio, che ha una delle offerte più ampie di asili nido e più limitate di servizi integrativi (Figura 17).

FIGURA 17. Numero di posti per 100 bambini di 0-2 anni in servizi integrativi, regioni a confronto, anno 2021



Fonte: Elaborazione degli autori/trici su dati Istat.

Infine, nell'alveo della nuova programmazione europea, ulteriori interventi saranno previsti nell'ambito della *Child Guarantee*²² (in Italia, il *Piano di Azione Nazionale per l'attuazione della Garanzia Infanzia*, PANGI) che prevede interventi di prevenzione e contrasto della povertà infantile, adottando un approccio multidimensionale, nonché interventi per favorire l'accesso ai servizi per la prima infanzia per i bambini in condizioni di svantaggio.

²¹ Le sezioni primavera accolgono i bambini che compiono i 24 mesi tra il 1° gennaio e il 31 dicembre dell'anno scolastico di riferimento. La sezione primavera è nata come progetto sperimentale, che si configura come un mezzo di collegamento tra il nido e la scuola d'infanzia.

²² Il sistema europeo *Child Guarantee* prevede interventi di prevenzione e contrasto della povertà infantile, adottando un approccio multidimensionale, nonché interventi per favorire l'accesso ai servizi per la prima infanzia, la salute, l'alimentazione e il diritto all'abitare per i bambini in condizioni di svantaggio.

BOX 8. IL PIANO DI AZIONE NAZIONALE PER L'ATTUAZIONE DELLA GARANZIA INFANZIA: EDUCAZIONE E CURA DELLA PRIMA INFANZIA

Rispetto ai servizi educativi per la prima infanzia, il Piano propone lo sviluppo e l'estensione dell'offerta di posti a tempo pieno nei servizi educativi per l'infanzia, garantendo una accessibilità più equa e sostenibile. Più nello specifico, il Piano mira a:

- favorire servizi educativi di qualità in tutto il territorio nazionale, incentivando iniziative tese a estendere l'offerta di posti a tempo pieno nei servizi educativi per l'infanzia al 50%;
- ridurre gradualmente la contribuzione finanziaria da parte delle famiglie ed estendere le fasce di gratuità. Secondo il Piano, l'obiettivo per il 2030 deve essere il raggiungimento della gratuità nell'accesso ai servizi educativi per la prima infanzia per tutte le bambine e bambini le cui famiglie rientrano nella fascia Isee di 26.000 euro (secondo le stime del Piano questo permetterebbe di avvicinare al servizio educativo sia le famiglie delle categorie più bisognose sia quelle a reddito medio-basso). Inoltre, entro il 2023-24 il Piano si prefigge di raggiungere la gratuità per le fasce di Isee fino a 9.500 euro, soglia della povertà assoluta.

Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2022).

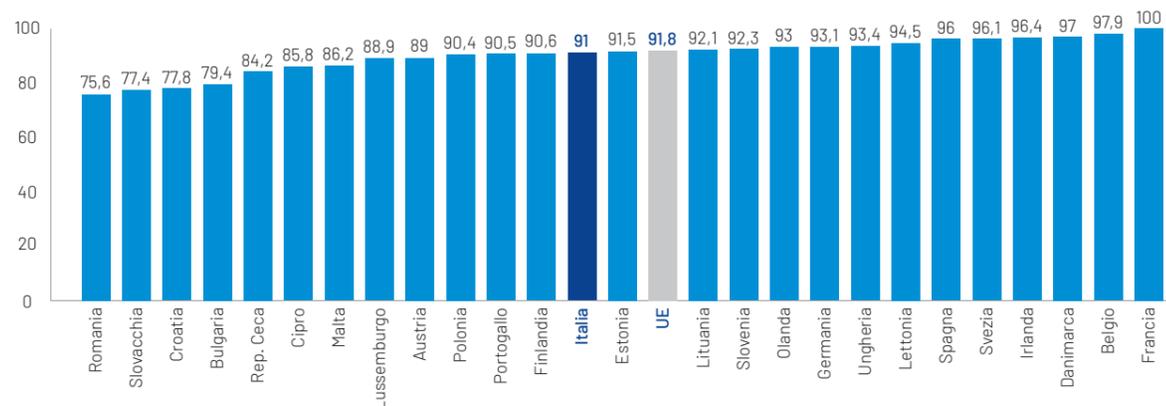
Unitamente agli asili nido e ai servizi integrativi, la scuola dell'infanzia è un fondamentale tassello di raccordo con la scuola primaria (la c.d. scuola elementare). È, infatti, un passaggio educativo di cruciale importanza per lo sviluppo sociale del/la bambino/a e verso il raggiungimento di uno stato più avanzato di autonomia, con necessità differenziate in termini di conciliazione vita e lavoro. La presenza di un continuum tra servizi per l'infanzia (0-6 anni) influisce positivamente sulla possibilità di avere un figlio, preservando al contempo gli obiettivi di vita e professionali dei genitori.

3.2. LE SCUOLE DELL'INFANZIA

In Italia la scuola dell'infanzia fa parte del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita ai 6 anni ed è il primo gradino del percorso di istruzione; ha durata triennale, non è obbligatoria ed è aperta a tutte le bambine e i bambini di età compresa fra i 3 e i 5 anni. La scuola dell'infanzia concorre all'educazione e allo sviluppo affettivo, psicomotorio, cognitivo e sociale dei bambini, promuovendone le potenzialità di relazione, autonomia, creatività e apprendimento; mira, inoltre, ad assicurare un'effettiva uguaglianza delle opportunità educative. Nel rispetto del ruolo educativo dei genitori, contribuisce alla formazione integrale dei bambini e, nella sua autonomia e unitarietà didattica e pedagogica, realizza la continuità educativa con il nido e con la scuola primaria. La scuola dell'infanzia assume, nell'ordinamento, la funzione strategica di raccordo tra prima infanzia e scuola primaria. Essendo questa una fase molto importante nella crescita del bambino, una maggiore partecipazione fin da piccoli al sistema di istruzione ha un impatto anche sugli apprendimenti successivi (Campodifiori et al. 2016).

L'Italia, in ritardo sull'offerta di asili nido e di servizi tra 0 e 2 anni, si pone invece in una posizione migliore rispetto alla fascia d'età successiva, ossia quella tra 3 e 5 anni. Infatti, nel 2021 la partecipazione all'istruzione e cura della prima infanzia nella fascia d'età tra i 3 anni e l'obbligo scolastico si è attestata al 91% nel nostro Paese (Figura 18). Un dato positivo, se letto alla luce del secondo obiettivo stabilito a livello europeo, nel Consiglio europeo di Barcellona del 2002. In quella sede era stato previsto che almeno il 90% dei bambini e delle bambine di 3-5 anni fosse coinvolto in attività di educazione e cura (si veda il Box 6).

FIGURA 18. Alunni dai 3 ai 5 anni che frequentano la scuola dell'infanzia in Italia e nell'UE a 27, anno 2021



Fonte: Elaborazione degli autori/trici su dati Eurostat.

Come già ricordato, nell'ambito della revisione degli obiettivi sull'istruzione successiva all'emergenza Covid-19, l'Unione europea ha deciso di aggiornare questo target, prevedendo che almeno il 96% dei minori frequenti la scuola dell'infanzia entro il 2030. La nuova soglia è stata ribadita in diversi documenti. Dapprima nel febbraio 2021, con la risoluzione del Consiglio che ha indicato il quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione, in vista del 2030. Successivamente, nel 2022, il nuovo target è stato recepito anche nella revisione degli obiettivi di Barcellona. Mentre alcuni Paesi – tra cui la Francia – hanno già reso o stanno rendendo di fatto universale l'accesso a questo livello di istruzione, l'Italia si trova ora in ritardo e con 5 punti da colmare. Inoltre, rispetto al 2020, quando l'indicatore si era collocato al 94,6%, l'Italia registra un arretramento. Un calo probabilmente connesso all'emergenza pandemica che colloca il nostro Paese al di sotto della media UE in un ambito in cui tradizionalmente si posiziona ai vertici europei. Guardando al rapporto tra classi e iscritti alla scuola di infanzia, notiamo -in linea con i dati sugli gli asili nido -come la regione con il maggior valore sia l'Emilia-Romagna (21,4), seguita da Lombardia (21), Toscana (20,9) e Marche (20,9) (Tabella 4). La scuola dell'infanzia, in molti casi, si fa carico delle carenze esistenti nel livello precedente dell'educazione e cura della prima infanzia, ossia quello tra gli 0 e i 2 anni (vedi la sezione 3.1).

Tabella 4. Numero di scuole di infanzia, classi e iscritti, regioni a confronto, anno 2021

	N. scuole di infanzia	N. classi	N. di iscritti	Isritti per classe	N. di iscritti per residenti 3-5 anni
Valle d'Aosta	89	162	2.699	16,7	1
Sicilia	2.135	6.646	114.463	17,2	0,9
Molise	147	347	6.067	17,5	1
Campania	2.484	8.325	146.170	17,6	1
Calabria	1.171	2.661	47.383	17,8	1
Basilicata	250	676	12.100	17,9	1
Sardegna	701	1.666	31.250	18,8	1
Puglia	1.360	4.723	90.897	19,2	1
Lazio	1.807	6.392	123.980	19,4	0,9
Friuli Venezia Giulia	472	1.254	24.609	19,6	0,9
Liguria	522	1.418	28.389	20,0	0,9
Trentino Alto Adige	609	1.453	29.228	20,1	1
Veneto	1.710	5.326	107.442	20,2	0,9
Piemonte	1.623	4.545	92.066	20,3	0,9
Abruzzo	561	1.463	29.888	20,4	1
Umbria	385	906	18.666	20,6	1
Marche	580	1.591	33.197	20,9	1
Toscana	1.318	3.682	76.888	20,9	0,9
Lombardia	3.035	10.776	226.402	21,0	0,9
Emilia-Romagna	1.517	4.492	96.283	21,4	0,9

Fonte: nostra elaborazione su dati openpolis - Con i Bambini.



Due aspetti assumono un ruolo centrale a partire dalla scuola dell'infanzia: l'alimentazione (refezione scolastica) e l'accesso ai servizi ricreativi nel periodo estivo, in corrispondenza della chiusura delle scuole. Quanto ai primi, è ormai noto come una corretta alimentazione sia alla base della crescita e dello sviluppo psicofisico di bambini e ragazzi. Trasmettere delle corrette abitudini in questo senso è un compito che sicuramente spetta *in primis* alla famiglia, ma non solo. La scuola infatti, attraverso il servizio di refezione, può garantire agli alunni pasti sani ed equilibrati. Una possibilità che non tutti trovano nella famiglia di origine, per difficoltà organizzative, di tempo o spesso economiche, soprattutto nei contesti di maggiore vulnerabilità. In Italia, la mensa scolastica non è un servizio gratuito; quindi, le famiglie che non possono permettersi una buona alimentazione, presumibilmente, non possono permettersi neanche di pagare il servizio di refezione per i propri figli. Oltre all'aspetto legato all'alimentazione, le mense facilitano agli alunni la frequenza del tempo pieno a scuola e, di conseguenza, la possibilità per i genitori di conciliare la vita lavorativa con quella familiare (Openpolis 2021). Anche il PNRR ha stanziato risorse per promuovere la diffusione delle mense scolastiche (attraverso la costruzione o la ristrutturazione degli spazi delle mense per un totale di circa 1.000 edifici entro il 2026), con l'obiettivo di garantire gradualmente il tempo pieno. Il piano di intervento è gestito dal Ministero dell'Istruzione ed è attuato, quanto alla costruzione e riqualificazione di mense e palestre, dagli Enti locali proprietari dei relativi edifici. Nel PANGI, tra le azioni previste a contrasto della povertà minorile, la dimensione alimentare – nello specifico, l'accesso alle mense scolastiche – è uno degli obiettivi chiave. La Tabella 5 ripercorre gli obiettivi generali della *Child Guarantee* e le azioni specifiche inerenti la povertà alimentare previste dal PANGI.

Tabella 5. Child Guarantee e PANGI: obiettivi generali e azioni specifiche sul versante dell'alimentazione

Child Guarantee: obiettivi generali	PANGI: azioni specifiche
<ul style="list-style-type: none"> Fornire almeno un pasto sano al giorno a scuola Sostenere l'accesso a pasti sani non solo durante i giorni di scuola, anche attraverso un sostegno finanziario o in natura, in particolare in circostanze eccezionali come la chiusura delle scuole Garantire che le norme alimentari degli istituti di educazione e cura della prima infanzia e degli istituti di istruzione rispondano alle esigenze alimentari specifiche Limitare la pubblicità e la disponibilità di cibi ad alto contenuto di grassi, sale e zuccheri negli istituti di educazione e cura della prima infanzia e negli istituti di istruzione Fornire ai minori e alle famiglie informazioni adeguate su una nutrizione sana dei minori 	<ul style="list-style-type: none"> Rendere l'offerta di un pasto sano al giorno a scuola un servizio pubblico essenziale per il quale venga stabilito uno specifico livello essenziale delle prestazioni (LEP), con estensione delle scuole a tempo pieno Garantire gradualmente l'accesso gratuito a tutte le bambine e i bambini a partire da quelli appartenenti a nuclei familiari in povertà assoluta, con Isee inferiore a 9.500 euro Prevedere l'avvio di processi di integrazione del servizio mensa anche nella scuola secondaria di primo grado, per far fronte anche all'alto tasso di abbandono scolastico

Fonte: Maino e De Tommaso (2023, 33).

Infine, tra le leve a sostegno della conciliazione vita e lavoro, ci sarebbe la previsione di servizi volti a supportare le famiglie durante il periodo estivo, in corrispondenza della chiusura delle scuole. Questi servizi sono dedicati perlopiù ai minori tra i 3 e i 14 anni, con l'obiettivo di aiutare sia le famiglie che lavorano sia quelle in povertà assoluta, che non possono offrire un periodo di socialità e svago ai propri figli. A livello nazionale, il Dipartimento per le politiche per la famiglia ha introdotto nel 2022 un Fondo per i centri estivi di 60 milioni di euro destinato ai Comuni.²³ La misura è stata poi confermata anche per il 2023. Lo scorso settembre, il Ministro dell'Istruzione aveva annunciato che a decorrere dal 2024 questo intervento sarebbe stato reso strutturale e destinato alle iniziative socio-educative e ricreative dei Comuni. Il Fondo non è stato però inserito nella legge di Bilancio 2024 e solo nei prossimi mesi sarà possibile conoscere le reali intenzioni del Governo in merito.

Unitamente al contributo nazionale, gli enti locali hanno progressivamente introdotto iniziative volte al supporto della conciliazione vita-lavoro durante il periodo estivo. In un numero crescente di casi, si tratta di iniziative co-progettate e co-finanziate dalle amministrazioni pubbliche e dagli enti del terzo settore e/o dalle imprese. Uno dei progetti più interessanti è "Estate Ragazzi", un'iniziativa della Città di Torino, realizzata da Istituzione Torinese Educazione Responsabile (ITER), in collaborazione con le istituzioni scolastiche, la Fondazione Compagnia di San Paolo e la Fondazione Ufficio Pio (Box 9).

²³ Il bonus è un contributo di importo massimo settimanale di 100 euro che l'INPS riconosce per un minimo di 1 settimana (5 giorni) e un massimo di 4 settimane (20 giorni), anche se non consecutive, per la frequenza del centro estivo nei mesi da giugno a settembre. La misura è stata riconfermata anche nel 2023.

BOX 9. TORINO: IL PROGETTO "ESTATE RAGAZZI"

"Estate Ragazzi", iniziativa della Città di Torino promossa con il sostegno della Fondazione Compagnia di San Paolo e dell'Ufficio Pio in collaborazione con le istituzioni scolastiche, favorisce la conciliazione vita-lavoro dei genitori nel periodo estivo e rappresenta una risposta a un bisogno sociale dei minori caratterizzandosi per una sempre maggiore attenzione all'offerta educativa proposta ai bambini e alle bambine.

I destinatari dell'iniziativa sono i bambini e le bambine residenti nella Città di Torino e/o che vi frequentano la scuola primaria, con un'età compresa tra i 6 e gli 11 anni. Estate Ragazzi propone opportunità ricreative e pedagogiche a bambini e bambine e offre alle famiglie un servizio di conciliazione nel periodo estivo. I centri estivi sono organizzati presso le scuole primarie e sono aperti dal lunedì al venerdì, dalle 8.30 alle 17.00 da metà giugno a fine luglio. Nel 2023 le attività hanno previsto anche la frequenza di attività creative, esperienziali, di scoperta, socialità e movimento presso musei, istituzioni culturali e associazioni del territorio, a Torino e nella prima cintura metropolitana. Questa proposta è inserita nell'iniziativa La Bella Stagione 2023, promossa dalla Fondazione Compagnia di San Paolo in collaborazione con il Consorzio Xké? ZeroTredici e con l'Associazione Abbonamento Musei.

Come riportato nel Bilancio Sociale 2023 dell'Ufficio Pio, nell'anno 2022, il progetto ha raggiunto 3.193 iscrizioni (di cui 247 bambini e bambine con disabilità). Circa il 67% di essi (2.155 su 3.193) vivono in famiglie con fasce di reddito Isee comprese tra i 0 e i 15.000 euro; il 40% ha un reddito inferiore ai 6.800 euro e, pertanto, sono in condizioni di povertà assoluta. Al termine delle attività, è stato somministrato un questionario a cui hanno risposto 1.001 famiglie di bambini/e iscritti a Estate Ragazzi 2023 e contemporaneamente è stata realizzata un'indagine su un campione rappresentativo di famiglie da cui è emersa come prima scelta proprio la conciliazione. I risultati complessivi evidenziano quindi come i genitori abbiano scelto di far partecipare i propri figli alle attività estive per favorire la socializzazione, per scopi educativi e per la conciliazione famiglia-lavoro dei genitori.

Come richiamato più volte in questo Rapporto, la natalità è strettamente correlata alla possibilità di conciliare agevolmente vita e lavoro. Le politiche di conciliazione non coinvolgono solo l'attore pubblico: è ormai noto come le aziende e gli enti del terzo settore siano importanti erogatori di servizi di conciliazione. Ne è un esempio "Estate Ragazzi" (Box 8) e numerose altre esperienze locali che contribuiscono alla diffusione di interventi di *secondo welfare*. Accanto al ruolo del primo welfare (appunto, i servizi pubblici), il secondo welfare identifica l'insieme di servizi erogati dagli attori del privato profit e *non profit*, perlopiù sul territorio, e che agiscono in complementarità e integrazione con l'attore pubblico.²⁴ Il Capitolo successivo illustra i servizi di conciliazione vita e lavoro erogati grazie al welfare aziendale.

²⁴ Ne è un esempio il programma pluriennale "Le Città dell'Educazione", promosso e sostenuto dalla Fondazione Compagnia di San Paolo di Torino, che prevede nei prossimi cinque anni lo sviluppo di tre macro-interventi nel contrasto alla denatalità, nella cura ed educazione di bambini e bambine da 0 a 6 anni, nella promozione di opportunità educative e formative per bambini e ragazzi da 6 a 16 anni e finalizzate al contrasto del fenomeno dei Neet. Quattro sono le città coinvolte: Torino e Vercelli in Piemonte, Genova e Savona in Liguria. La dimensione dell'impegno e delle risorse messe a disposizione ha la potenzialità di imprimere importanti cambiamenti e un forte impatto sui territori, con l'obiettivo finale di costruire vere e proprie città educanti, con forti caratteristiche di inclusione, innovazione e sostenibilità.

4. I SERVIZI DI CONCILIAZIONE VITA-LAVORO TRA WELFARE AZIENDALE E TERRITORIO

Se considerate nel loro complesso, le politiche di conciliazione sono caratterizzate da una duplice finalità: la prima legata al sostegno alle famiglie e alla parità di genere, perlopiù prerogativa dell'intervento pubblico; la seconda connessa al benessere lavorativo assunto, ormai da tempo, come obiettivo nel campo del welfare aziendale (Agostini e Maino 2022). Quest'ultimo, esito della negoziazione tra le organizzazioni rappresentative dei lavoratori e dei datori di lavoro (contrattato) o dell'iniziativa delle aziende (unilaterale), è in costante crescita da diversi anni e ha assunto un ruolo sempre più centrale nel soddisfare le necessità di lavoratori e lavoratrici e proprio nell'ambito della conciliazione famiglia-lavoro. Quando ci riferiamo al welfare aziendale comprendiamo una vasta gamma di interventi volti a sostenere il reddito, fornire servizi aggiuntivi di previdenza e salute e supportare le esigenze di conciliazione, nonché la cura di figli, persone anziane o con disabilità. Questi dispositivi – che possono essere introdotti attraverso la contrattazione o unilateralmente dai vertici aziendali – si pongono l'obiettivo di accrescere il benessere personale e lavorativo dei dipendenti e, spesso, dei loro familiari (Greve 2007; Pavolini *et al.* 2013; Massagli 2014; Mallone 2015; Santoni 2017).

Le trasformazioni del mondo del lavoro, la pressione dei nuovi bisogni sociali (tra cui anche quelli di conciliazione tra vita personale e lavorativa), la maggiore consapevolezza della responsabilità sociale da parte delle imprese, la ridefinizione del ruolo del sindacato, le novità apportate sul piano normativo e le carenze del *welfare state* tradizionale hanno favorito negli ultimi due decenni la diffusione del welfare aziendale tra le organizzazioni del nostro Paese, così come una estesa capillarità di iniziative incentrate sulla costruzione di reti, aperte al coinvolgimento del territorio e inclini ad attivare filiere di produzione di valore capaci di mettere a sistema le risorse locali (economiche, imprenditive, sociali e “di governance”) e innescare circoli virtuosi di sviluppo in una prospettiva sostenibile e inclusiva (Maino e Razetti 2019; Santoni 2022a; Maino e Santoni 2023).

Le principali analisi empiriche dedicate a questo tema confermano tuttavia come tale diffusione rimanga disomogenea e “a macchia di leopardo”: i beni e i servizi destinati a dipendenti e collaboratori tendono infatti a essere presenti soprattutto nelle grandi aziende, in quelle con maggiori disponibilità economiche, con sedi al Nord e che operano in alcuni specifici settori produttivi (Gasparri 2020; Macchioni 2022; Maino e Santoni 2021; Santoni 2022a; Tiraboschi 2022). E la pandemia non ha contribuito quanto inizialmente ci si aspettava a ridurre tali differenze.

Nel 2021 il welfare aziendale era presente in 10 Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro (CCNL)²⁵ tra quelli sottoscritti dalle sigle sindacali Cgil, Cisl e Uil; a dicembre 2023 sono diventati 19. In totale, riguarda quasi il 20% dei dipendenti (2.873.811 su 14.541.985) e il 14% delle imprese (219.123 su 1.546.376) “coperte” dai CCNL firmati dalle tre principali sigle sindacali.²⁶ Passando alla contrattazione di secondo livello, il welfare aziendale interessa circa un contratto aziendale e/o territoriale su tre (OCSEL 2021; Cgil e Fondazione di Vittorio 2022). In particolare, dalla seconda metà del 2021 (dopo il periodo più difficile della pandemia) la presenza del welfare integrativo nei contratti di secondo livello è tornata a crescere (Cgil e Fondazione di Vittorio 2022).

Le rilevazioni periodiche, aggiornate a dicembre 2022, del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali riguardanti i contratti di secondo livello che prevedono Premi di Risultato evidenziano come, negli anni,²⁷ è costantemente cresciuta l'incidenza dei contratti che regolamentano forme di welfare aziendale sul totale di quelli che hanno premialità. A fine 2017 – il primo anno in cui le rilevazioni del Ministero del Lavoro forniscono dati puntuali rispetto ai contratti – gli accordi “premiali” attivi erano 15.639: di questi 5.236 prevedevano anche welfare (il 33,5%). Alla fine del 2018 la percentuale era salita a 46,7% (8.231 su 17.630 totali), nel 2019 a 52,9% (9.491 su 17.937), nel 2020 a 57,4% (8.365 su 14.583), nel 2021 a 59,7% (8.475 su 14.196) e nel 2022, infine, a 60,7% (8.261 su 13.608). In

²⁵ Il diritto italiano individua nel CCNL la fonte normativa attraverso cui le organizzazioni sindacali dei lavoratori e le associazioni dei datori di lavoro definiscono concordemente le regole che disciplinano il rapporto di lavoro. Normalmente i CCNL regolano sia gli aspetti normativi del rapporto, sia quelli di carattere economico.

²⁶ I dati presentati sono stati ricavati attraverso un'indagine di Percorsi di secondo welfare che prende in considerazione i database CNEL e UNIEMENS. Si rimanda in particolare a Santoni (2024) per approfondire.

²⁷ Le rilevazioni del Ministero del Lavoro prendono il via dalla fine dell'anno 2016.



sintesi, pur essendoci stata una contrazione del numero degli accordi contenenti sistemi di produttività, la presenza percentuale di quelli che predispongono anche misure di welfare è progressivamente aumentata (Maino e Santoni 2023). Risulta, invece, molto complesso quantificare le misure di welfare aziendale diffuse unilateralmente, ossia senza il coinvolgimento delle parti sociali. Secondo le stime dell'Associazione Italiana Welfare Aziendale (AIWA), sarebbero circa 10.000 le imprese che adottano misure di welfare aziendale unilaterali, per un totale di circa 2,2 milioni di lavoratori interessati (Santoni 2023a).

La tendenza che i dati qui presentati restituiscono è, quindi, quella di una progressiva crescita del welfare aziendale, che non si è arrestata nemmeno durante la pandemia (cfr. Maino e Razetti 2020), anche grazie a una serie di interventi normativi introdotti dai Governi che si sono succeduti dal 2020 a oggi e finalizzati a garantire un aumento temporaneo della soglia di deducibilità dei cosiddetti *fringe benefit*.²⁸ In particolare, il limite entro cui è possibile godere del beneficio fiscale è stato raddoppiato nel 2020 e nel 2021, passando da 258,23 euro a 516,46. Nel 2022 tale soglia è stata prima innalzata a 600 euro e poi a 3.000. Nel 2023, con il Decreto Lavoro, la soglia è stata confermata a 3.000 euro (fino al 31 dicembre) ma solamente per coloro che hanno figli a carico. Nella Legge di Bilancio 2024 la soglia dei *fringe benefit* esentasse è stata abbassata a 1.000 euro (2.000 per i lavoratori con figli). Il significativo innalzamento dei *fringe benefit* ha permesso a molte organizzazioni di introdurre o potenziare misure di welfare aziendale e di *work-life balance*.

Tuttavia, il welfare aziendale ha continuato a crescere e a diffondersi in maniera disomogenea, ricalcando alcune delle linee di frattura economico-sociali e territoriali che da decenni caratterizzano il sistema italiano del mercato

²⁸ I *fringe benefit* raggruppano un ampio numero di servizi e soluzioni in natura che le imprese possono destinare ai propri dipendenti, godendo di specifici benefici fiscali. L'articolo 51 del TUIR prevede una soglia di detassazione per i *fringe benefit*, pari a 258,23 euro l'anno. Tra le formule più comuni ci sono: card acquisto da spendere presso catene commerciali o negozi (anche della grande distribuzione online), buoni benzina, beni e servizi connessi allo sviluppo della mobilità sostenibile, polizze assicurative.

del lavoro e della protezione sociale (Maino e Rizza 2018; Maino e Razetti 2019). La ricerca Welfare Index PMI²⁹ (2022) evidenzia come il livello di sviluppo del welfare sia correlato alla dimensione aziendale: la quota di imprese con livello elevato di welfare è massima (70,7%) tra quelle con oltre 250 addetti, e molto rilevante (66,8%) nelle piccole e medie che contano tra 101 e 250 addetti. Tra le microimprese con meno di dieci lavoratori, solo il 15% raggiunge livelli di welfare aziendale elevato. Inoltre, le imprese che investono nel welfare aziendale si trovano soprattutto nelle aree del Nord-Est (31,4%), del Nord-Ovest (26,9%) e del Centro Italia (30,4%); al Sud e nelle Isole ci sarebbe una quota molto più limitata (19,6%) (Cgil e Fondazione di Vittorio 2022). Quindi, il welfare aziendale riproduce il *gap* presente tra Nord e Sud in termini di produttività e retribuzione media (Istat 2022). In sintesi, il welfare aziendale tende a concentrarsi nelle grandi imprese, nelle multinazionali e nelle organizzazioni multi-localizzate; ad affermarsi con intensità variabile nei diversi settori produttivi (a discapito di alcuni comparti, come quello agricolo e quello edile); nonché ad essere più diffuso al Nord rispetto alle regioni del Centro e, in particolar modo, del Sud Italia.

Le criticità evidenziate possono essere limitate attraverso iniziative di welfare aziendale territoriale, progetti e interventi finalizzati a promuovere una diffusione più “inclusiva” dei relativi piani grazie alla creazione di reti e partnership multi-attore, come quelle descritte nei Box 10 e 11. Sulla base della letteratura disponibile (Massagli 2014; Maino e Razetti 2019; Dal Maso *et al.* 2022; Maino e Santoni 2021) e delle ricerche realizzate dal Laboratorio Percorsi di secondo welfare³⁰ è possibile distinguere tre forme di welfare aziendale territoriale (che non si escludono a vicenda) in base agli obiettivi che gli interventi si prefiggono e alla natura dei soggetti coinvolti.

La prima forma è finalizzata a facilitare la diffusione delle pratiche di welfare e le misure di conciliazione nelle organizzazioni che da sole – per dimensioni o settore di appartenenza – incontrano maggiori difficoltà a investire sul welfare aziendale. In questo caso, si tratta di progetti che si pongono l’obiettivo di costituire una “rete di domanda”, includendovi (direttamente o indirettamente) organizzazioni “più deboli” e solitamente escluse, come le piccole e microimprese o quelle che operano in settori in cui il welfare è un fenomeno ancora marginale. Sono organizzazioni che si mettono in rete per aggregare i bisogni dei propri dipendenti e collaboratori.

La seconda forma riguarda l’attivazione dei fornitori e/o delle attività commerciali locali allo scopo di stimolare anche lo sviluppo economico (oltre a quello sociale) del territorio. In questo caso, si punta alla creazione di una “rete di offerta” (e quando possibile di una vera e propria filiera di servizi alla persona/sociali) attraverso la messa in rete dei fornitori del territorio (spesso appartenenti al mondo del Terzo Settore) e la creazione di un sistema di convenzioni o di un “*marketplace*” finalizzato a fornire beni e servizi da includere nei piani di welfare aziendali. Gli strumenti utilizzati sono principalmente le piattaforme digitali, i voucher welfare o le card acquisto per gli esercenti convenzionati.

La terza forma punta, invece, a fornire coperture a beneficiari “esterni” alle aziende coinvolte. In questo caso, si tratta di iniziative che mirano a implementare misure e servizi in grado di “uscire” dal perimetro dell’impresa e coinvolgere un bacino più ampio di destinatari, come familiari, ex-dipendenti, dipendenti di altre imprese e cittadini del territorio in cui opera l’azienda (o le aziende in rete). Ci si riferisce, quindi, a iniziative in cui una o più imprese investono risorse per costruire un piano di welfare aziendale e misure di conciliazione che non saranno a fruizione esclusiva dei/delle propri/e lavoratori/trici. Un esempio concreto può essere rappresentato dall’apertura di un asilo nido aziendale o interaziendale, i cui posti non sono riservati esclusivamente ai dipendenti ma a disposizione anche delle famiglie residenti nel territorio. Questo tipo di iniziative si basa in genere sulla costruzione di reti multi-attore governate da cabine di regia che facilitano il dialogo, il confronto e la collaborazione tra attori di diversa natura: imprese, attore pubblico, parti sociali, associazioni e altre realtà del Terzo Settore.

Le iniziative di welfare aziendale territoriale possono generare vantaggi per tutti i soggetti coinvolti. Possono consentire di trovare accordi migliori con i fornitori di servizi e, di conseguenza, ridurre le spese perché ripartite tra tutti gli attori coinvolti. Le reti agevolano inoltre la circolazione delle informazioni e delle conoscenze necessarie per implementare un piano di welfare. Collaborare per definire un piano di welfare aziendale condiviso può, inoltre, ridurre i rischi – economici, organizzativi e conoscitivi – che un processo di innovazione aziendale porta con sé (Malfer *et al.* 2014; Santoni 2019; Rossi *et al.* 2019; Maino e Santoni 2022). In aggiunta, piani di welfare aziendale territoriale contribuiscono a generare quello che Porter e Kramer (2011) definiscono “*shared value*”, ossia la produzione di valore economico e sociale condiviso a vantaggio del territorio in cui sono operative le imprese. Questo perché non è possibile scindere la competitività economica di un’organizzazione dalla crescita del benessere del suo contesto sociale e territoriale: per crescere, l’impresa ha bisogno di un ambiente sociale integrato e coeso mentre un territorio, per svilupparsi, necessita di aziende floride che offrano lavoro, infrastrutture, innovazione (Prandini 2014; Santoni *et al.* 2019).

29 Welfare Index PMI è una ricerca promossa da Generali Italia, insieme ad alcune confederazioni imprenditoriali, che riporta esclusivamente dati e informazioni di imprese che fanno welfare aziendale e che si “autocandidano” per la rilevazione.

30 Per maggiori informazioni si rimanda al sito www.secondowelfare.it. Si rimanda anche a Maino e Santoni (2023) e Santoni (2023).

Il coinvolgimento di una pluralità di *stakeholder* all’interno di reti locali è connesso, a sua volta, allo sviluppo di sistemi di *governance* collaborativa (Ansell e Gash 2008) e si è tradotto in una accresciuta capacità dei sistemi di welfare locale di co-progettare e co-attuare (Fazzi 2021; Maino 2022; Maino 2023) interventi e politiche sociali (in una logica aggregativa e inclusiva) proprio nelle aree di bisogno più scoperte come la conciliazione vita-lavoro. Questi mutamenti vanno di pari passo con la trasformazione dei territori da spazi statici a eco-sistemi dinamici: un progetto specifico attiva e valorizza le risorse del territorio, ne amplifica le ricadute, le moltiplica e le rafforza, aiutando le comunità ad affrontare bisogni sociali complessi, oltre lo stretto perimetro dei sistemi di welfare tradizionali (e, nel caso del welfare aziendale, oltre i “cancelli delle imprese”, per estendersi a tutta la comunità).

BOX 10. LA RETE WELFARE DELL’UNIONE TERRE D’ARGINE E LA RETE DI IMPRESE WELLDONE DEL PARMENSE

Il progetto, avviato nel 2020 grazie al finanziamento della Regione Emilia-Romagna, è stato condotto con il supporto e il coordinamento tecnico di Focus Lab e ha previsto un percorso di attività di formazione e informazione sul welfare aziendale, analisi e approfondimenti per far emergere i bisogni dei dipendenti delle imprese del territorio, una mappatura dei servizi presenti sul territorio e l’attivazione di una piattaforma destinata ai lavoratori delle aziende aderenti, in cui sono stati messi a disposizione servizi e attività di welfare aziendale a “Km0”. Questa iniziativa – sostenuta dall’Unione delle Terre d’Argine³¹ – è stata portata avanti sulla base dei risultati raggiunti da una sperimentazione precedente realizzata nel modenese, chiamata “Rete Welfare Aziendale-Territoriale Modena”.

La rete welfare dell’Unione Terre d’Argine si è data l’obiettivo di favorire il “dialogo” tra i servizi e le prestazioni messe a disposizione dalle aziende e gli interventi pubblici. A tale scopo è stata individuata una rete di fornitori – composta da imprese profit, imprese sociali, Aziende pubbliche di servizi alla persona (Asp), associazioni di volontariato e sindacati³² – proveniente esclusivamente dal territorio modenese. Tali soggetti hanno messo a disposizione un’ampia gamma di servizi ai dipendenti delle imprese aderenti alla rete e ai loro familiari. Le prestazioni hanno riguardato tutti quei beni e servizi previsti dalla normativa vigente sul welfare aziendale: dalla cura dei familiari anziani al sostegno alla genitorialità, dalla sanità integrativa ai servizi di *time-saving*, dalle misure per il tempo libero fino alla formazione.

Al momento dell’avvio del progetto le imprese aderenti risultavano 15, molto diverse tra loro per settore di appartenenza e dimensione. I servizi, suddivisi in 10 macro-aree (pratiche e consulenza, salva-tempo, servizi sanitari integrativi, cura e benessere della famiglia, attività ricreative e culturale, educazione, prodotti del territorio, pari opportunità, servizio per la gestione del Covid, altro), sono stati resi disponibili attraverso un portale digitale *ad hoc*. In totale la piattaforma contiene 89 servizi, forniti da un insieme di 37 soggetti locali.

La rete di imprese parmense Welldone – anche attraverso il supporto dell’associazione “Parma, io ci sto!”³³ – riunisce 16 aziende di medie e grandi dimensioni della provincia di Parma. Si tratta di organizzazioni molto diverse tra loro sia per settore produttivo, sia per numero di dipendenti, ma che hanno trovato un punto di incontro comune: la volontà e l’interesse di investire nel welfare aziendale e nelle pratiche di conciliazioni vita-lavoro.

Tra il 2021 e il 2022 la rete ha avviato una serie di incontri e tavoli di lavoro per approfondire tematiche legate al welfare aziendale: il benessere e la promozione della salute, la *diversity* e l’inclusione, il *caregiving*, il coinvolgimento della comunità e la formazione. L’obiettivo è stato quello di rafforzare i sistemi di welfare delle imprese coinvolte per migliorare la qualità della vita dei collaboratori e della comunità. In particolare, si è deciso di destinare risorse per iniziative legate alla salute e al work-life balance.

31 L’Unione delle Terre d’Argine è un ente locale autonomo, costituitosi nel 2006, che aggrega i quattro comuni di Campogalliano, Carpi, Novi di Modena e Soliera.

32 In questo progetto i sindacati sono anche fornitori in quanto mettono a disposizione una serie di servizi di CAF e patronato (pratiche di varia natura, servizi di consulenza fiscale, guida alla richiesta di bonus, ecc.).

33 “Parma, io ci sto!” è un’associazione nata nel 2016 con l’obiettivo di valorizzare le eccellenze del territorio parmense e mettere a sistema idee e progetti per favorire lo sviluppo economico e sociale della città.

BOX 11. BIELLA: IL PROGETTO BI.LANCIARE

Il progetto “Bi.lanciare” è realizzato grazie al Bando Equilibri promosso dalla Fondazione Compagnia di San Paolo. L’iniziativa ha come finalità la realizzazione di azioni integrate per promuovere l’occupazione femminile, ripensare i servizi di conciliazione a favore delle donne anche con il coinvolgimento del mondo produttivo, rafforzare i servizi educativi per il benessere e la crescita di bambini, bambine e adolescenti. Il target del progetto sono le donne a rischio o in situazione di svantaggio, con figli minori, disoccupate e/o inattive, o occupate con basso reddito (anche con Partita IVA e microimprenditrici) e con bisogni di conciliazione.

Finanziato anche dal contributo di Fondazione Cassa di Risparmio di Biella, il progetto ha come ente capofila il “Consorzio Sociale il Filo da tessere” e una rete composta da 27 attori locali pubblici e privati profit e *non profit*. L’obiettivo è coinvolgere almeno 300 donne e 300 bambini e adolescenti nelle sperimentazioni che verranno attivate nel triennio 2023-2026 con una disponibilità di risorse pari a 1,3 milioni di euro.

Alla base del progetto vi è una visione della conciliazione come motore di sviluppo sociale, rafforzando il legame positivo che sussiste tra un maggiore incremento del tasso di occupazione femminile e l’utilizzo dei servizi educativi rivolti ai minori, grazie alla loro funzione strategica per il contrasto alla povertà educativa. Nella cornice dell’Agenda 2030 (in particolare degli Obiettivi 4, 5 e 8), Bi.lanciare punta a incentivare l’ingresso al lavoro e la continuità delle esperienze professionali di donne con figli e figlie minori e in situazioni più esposte alla precarietà: occupate ma con basse retribuzioni, donne in cerca di occupazione, inattive, *gig workers* con lavori occasionali e temporanei (puntando anche a favorire l’effettiva equità di genere); sistematizzare un’offerta di servizi educativi e orientativi di qualità, flessibili e articolati che vadano a contrastare la povertà educativa, soprattutto nelle zone periferiche dove è assente o più contenuta di disponibilità di servizi; sostenere le famiglie nell’utilizzo degli strumenti di conciliazione, per aumentare la conoscenza dei propri diritti e delle possibilità per alleggerire parte del cosiddetto lavoro silenzioso a carico soprattutto delle donne, che dedicano più tempo ai carichi di cura familiari; sperimentare azioni collaborative di welfare aziendale e welfare di comunità che coinvolgano famiglie, servizi, aziende ed enti del Terzo Settore e favoriscano pratiche di conciliazione della vita privata, sociale e lavorativa delle donne con figli e dei loro partner.

Nello specifico, le azioni del progetto si articolano in quattro principali assi di intervento:

- la promozione dell’occupazione femminile, attraverso attività di orientamento e consulenza qualificata e l’offerta di percorsi di *empowerment* che valorizzino talenti e competenze acquisiti durante la maternità;
- la presenza di un Welfare Manager che offra alle donne un’occasione di ascolto rispetto ai bisogni familiari e di conciliazione e di orientamento dei servizi presenti sul territorio e degli strumenti conciliativi disponibili a livello nazionale e regionale come i bonus, i congedi e le modalità di organizzazione flessibile del lavoro (e alle lavoratrici di due cooperative verrà proposta la realizzazione di piani di conciliazione sperimentali basati sull’analisi delle loro esigenze);
- creazione di un sistema biellese di politiche di conciliazione vita-lavoro attraverso l’Hub della conciliazione, un’infrastruttura sociale in grado di facilitare il raccordo tra enti e attori territoriali, incoraggiare una visione comune nel campo della conciliazione, comprendere i bisogni locali e proporre nuove soluzioni o forme di integrazione tra le iniziative esistenti attraverso meccanismi di coprogettazione. L’hub può contare sulla presenza di figure istituzionali quali la Consigliera di Parità della Provincia di Biella e della Regione Piemonte e la Città di Biella.
- costituzione di una commissione composta da donne che beneficino delle azioni progettuali quale struttura di confronto e ideazione volta a favorire partecipazione individuale nelle scelte e nelle decisioni prese dalla rete.

Per approfondire: sito del [progetto Bi.lanciare](#).

I fattori che facilitano lo sviluppo del welfare aziendale territoriale sono principalmente tre (Maino e Santoni 2023). Il primo riguarda la presenza di un contesto locale caratterizzato da un tessuto di relazioni in grado di generare valore condiviso. Come evidenziato da Burrone e Regalia (2022), interventi di questa natura – promossi attraverso la contrattazione, la bilateralità, reti tra imprese, strumenti che spingono alla collaborazione – richiedono, a livello locale, un terreno fertile e proattivo. In aggiunta, serve una cultura imprenditoriale, un sistema di relazioni industriali aperto al dialogo, un “sistema-territorio” (Pyke e Sengenberger 1992; Prandini 2014) capace di sostenere azioni condivise. La cooperazione tra imprese, parti sociali, governi locali e altri stakeholder all’interno di un territorio può così favorire la creazione di beni locali per la coesione (Crouch *et al.* 2001) e sistemi di governance collaborativa in cui istituzioni pubbliche locali e attori privati (profit e non profit) perseguono i medesimi obiettivi per generare benessere e insieme crescita del territorio. I progetti di welfare aziendale territoriale risulterebbero agevolati dalla presenza di attori territoriali abituati a ragionare in termini collettivi, capaci di superare logiche individualistiche e di aprirsi al raggiungimento di obiettivi comuni, generando un ritorno per le aziende, gli altri attori coinvolti e – in senso più generale – l’intera comunità.

Il secondo fattore di facilitazione è rappresentato dal sistema di governance alla base del progetto: una governance multi-attore partecipata, la cui istituzionalizzazione passa attraverso la costituzione di una “cabina di regia” che include

rappresentanti di tutti i soggetti aderenti alla rete per accompagnare e dare impulso ai processi, definire i ruoli, costruire tavoli di coprogettazione (Hubert 2010; Torfing *et al.* 2012). Si tratta, quindi, dell’esistenza di un principio organizzativo riconosciuto che – grazie a un processo decisionale partecipato – riesce ad orientare le finalità e gli interessi degli attori coinvolti. Nel caso di Rete Welfare “Unione Terre d’Argine” è stata l’Unione di Comuni ad avviare il processo e a governare le dinamiche organizzative, ma prevedendo un ampio coinvolgimento dei partner di rete.

Infine, va richiamato il ruolo dell’innovazione. In questo caso, ci riferiamo alle opportunità offerte in particolare dalle piattaforme digitali come strumenti per sostenere la costruzione di una rete di offerta territoriale, quello che in Longo e Maino (2021) è definito *platform welfare*. Attraverso il coinvolgimento di un provider di welfare aziendale, oppure con l’implementazione di una piattaforma *ad hoc*, è possibile fare *pooling* sia della domanda, sia dell’offerta di servizi e prestazioni. Questo favorisce l’attiva partecipazione del sistema economico locale e della filiera dei servizi: le risorse del welfare aziendale sono così reinvestite sul territorio, in modo da innescare circoli virtuosi di sviluppo (sociale ed economico) in una prospettiva sostenibile (Santoni 2022a). Nei progetti Rete Welfare “Unione Terre d’Argine” e Welldone di Parma, le piattaforme sono divenute anche uno spazio in cui le aziende entrano in contatto tra loro per scambiarsi informazioni sul welfare e sulle pratiche di *work-life balance* e dove lavoratori/trici condividono problemi e soluzioni in una logica di mutuo-aiuto.

Specularmente, ci sono fattori che agiscono da freno alla costruzione di reti per il welfare aziendale: la mancanza di capitale sociale e relazionale – ma anche di fiducia – tra gli *stakeholder* territoriali può rappresentare un impedimento insormontabile; la mancanza di un soggetto “intraprendente” capace di farsi promotore di reti plurali e di governance multi-attore può diventare un ostacolo. In generale, quindi, un contesto locale in cui gli *stakeholder* non sono abituati a lavorare insieme è svantaggiato. A questo si aggiungono, poi, la scarsità di risorse economiche – o comunque l’assenza di un soggetto che si faccia da eventuale finanziatore dell’iniziativa o di bandi pubblici –, di tempo, di competenze e di *know-how*. In merito a quest’ultimo punto, è centrale che sul territorio vi siano figure professionali in grado di guidare le imprese e gli altri attori nella realizzazione di un piano di welfare, in tutti i suoi passaggi: dalla definizione degli obiettivi aziendali all’analisi dei bisogni dei lavoratori, dalla definizione delle convenzioni alla comunicazione, fino al monitoraggio e alla valutazione d’impatto (Dal Maso *et al.* 2022). Inoltre, una “cultura” maldisposta verso il welfare aziendale può alimentare ritrosia e diffidenza verso questo strumento. Questo può valere sia per le imprese (e le associazioni datoriali), sia per i lavoratori e i sindacati che li rappresentano. Può capitare, infatti, che le organizzazioni datoriali non comprendano il ritorno di un investimento – soprattutto in termini di fidelizzazione e *recruitment* – come quello che il welfare aziendale può generare, o che i lavoratori e i responsabili sindacali non ne colgano le opportunità dal punto di vista sociale e della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

In conclusione, il welfare aziendale territoriale può contribuire a diffondere misure e servizi di conciliazione, trasformando il welfare locale e generando almeno tre effetti trasformativi. Il primo riguarda la creazione di un contesto più coeso, in cui gli attori locali collaborano tra loro. Questo può essere un vantaggio in termini di miglioramento del rapporto tra rappresentanze sindacali e datoriali e può favorire la nascita di nuove interlocuzioni tra attori che tradizionalmente non si interfacciano con le imprese, come gli enti del Terzo Settore. Il secondo riguarda gli interventi e i progetti finalizzati a incentivare la diffusione del welfare aziendale e territoriale che permettono alle imprese di avere maggiori opportunità per sperimentare *policy* innovative e, nel medio e lungo termine, le rendono più competitive sul mercato. Inoltre, come accade più in generale per gli investimenti ESG (*Environment, Social e Governance*), anche le misure di welfare possono concorrere a una maggiore consapevolezza e attenzione (di clienti, fornitori e altri *stakeholder* esterni dell’azienda) verso i temi della sostenibilità. Infine, le esperienze di welfare aziendale territoriale possono generare un ritorno economico per il territorio: le risorse messe a disposizione dalle imprese per beni e servizi di welfare sono, infatti, reinvestite dai lavoratori verso fornitori, attività commerciali ed esercenti locali, alimentando una vera e propria “filiera corta” dei servizi.

5. I TEMPI DI VITA E DI LAVORO

Gli squilibri in famiglia fra uomini e donne nel lavoro domestico non retribuito riguardano sia la quantità di tempo dedicato dall'uno o dall'altra, sia il tipo di attività: più routinarie per le donne, più ludiche e occasionali per gli uomini. Inoltre, i tempi di vita e di lavoro si intrecciano con i tempi e gli orari della città: la mobilità, la collocazione dei servizi, gli orari di apertura. Questo Capitolo approfondisce la questione della ripartizione “sbilanciata” del tempo dedicato ai carichi di cura familiari (§5.1) per poi ripercorrere il tema dell'occupazione femminile e la flessibilità degli orari di lavoro (§5.2) e delle politiche temporali delle città (§5.3).

5.1. LA RIPARTIZIONE “SBILANCIATA” DEI CARICHI DI CURA FAMILIARI E IL RICORSO AI NONNI

La ripartizione del tempo dedicato allo svolgimento del lavoro di cura o domestico è sbilanciata a discapito delle donne. Il lavoro di cura – c.d. “invisibile”, poiché non retribuito – riguarda l'assistenza ai membri più fragili o non autonomi della famiglia, come la prole minorenni, le persone anziane o quelle con disabilità. Sebbene il lavoro di cura abbia un suo valore economico (in effetti, in assenza di membri familiari la famiglia dovrebbe assumere del personale retribuito), è stato tradizionalmente visto come un'attività sociale, prevalentemente privata, familiare e, soprattutto, femminile (Naldini 2014). Nelle politiche sociali italiane, la famiglia – e all'interno di essa le donne – è stata da sempre vista come la principale responsabile della cura nei confronti sia dei bambini, che degli anziani fragili (Saraceno 2003). L'affermazione di questo paradigma culturale ha influito (negativamente) sull'occupazione femminile (vedi §5.2) e, più nel dettaglio, sul divario di genere che ancora oggi pesa sul mercato del lavoro. Come già richiamato nel Capitolo 1, le politiche e i servizi a sostegno delle responsabilità familiari (sia di bambini, che di anziani fragili) sono storicamente un ambito di intervento debole: frammentate, eterogenee a seconda dei contesti locali, affidate ad interventi pubblici di natura “assistenziale”.

In Italia, emerge una disparità di genere significativa nella distribuzione delle responsabilità domestiche (Gender Equality Index 2023). Nei nuclei familiari con figli tre donne su quattro si occupano quotidianamente delle attività domestiche, mentre poco più di un uomo su tre vi contribuisce, generando un divario del 40%. Questi dati, confermati anche dal Rapporto Plus a cura di Bergamante e Mandrone (2022), rivelano che circa il 79% delle donne è responsabile della preparazione dei pasti, mentre solo il 36,3% degli uomini svolge questo compito. Inoltre, il 72,3% delle donne si occupa delle attività di pulizia e riordino, in contrasto con il 28,4% degli uomini.

Il rapporto indica che le donne sono anche maggiormente coinvolte nella cura di figli, nipoti, persone anziane o disabili, con il 60% di partecipazione rispetto al 43% degli uomini. Sebbene si osservi un aumento graduale della partecipazione dei padri nella cura dei figli, soprattutto nelle attività ludiche, il divario persiste per quanto riguarda il lavoro domestico. Questo maggiore coinvolgimento paterno è evidente soprattutto nel tempo dedicato ai bambini di 3-5 anni (aumentato di 13 minuti nel 2013 rispetto al 2002) e di 11-13 anni (aumentato di 17 minuti nel 2013, triplicando i livelli del 2002).³⁴ Tuttavia, non si sono verificati cambiamenti significativi per quanto riguarda la cura dei bambini nella fascia di età 0-3 anni, dove le attività quotidiane rimangono gravose e sono ancora prevalentemente svolte dalle madri.

In questo scenario, la rete di cura “informale” (familiare o amicale) assume un ruolo centrale. Un tassello importante, nella gestione del carico della cura, riguarda i nonni: i genitori si affidano, infatti, sia alla rete familiare allargata che ai servizi disponibili (come già illustrato nei capitoli precedenti). La scelta di affidarsi ai nonni e alle nonne rappresenta, per molti, la prima opzione per migliorare l'equilibrio tra vita professionale e personale. La situazione si fa più complessa quando le esigenze di conciliazione sono gestite da una generazione in cui i genitori delle attuali figure paterne e materne sono ancora attivi nel mondo del lavoro. Infatti, secondo Frattola (2023), la disponibilità dei nonni e delle nonne è cambiata nel tempo. L'aumento dell'età pensionabile e, di conseguenza, una presenza prolungata nel mercato del lavoro, anche in virtù delle riforme previdenziali degli ultimi decenni, ha avuto un impatto negativo sulla crescita demografica, incidendo sul tasso di fecondità (questa è tra le principali cause della denatalità, approfondite nel Capitolo 1).

Unitamente alla gestione del tempo, la presenza di una solida rete familiare è fondamentale per la scelta di avere un figlio, soprattutto data la mancanza e ridotta presenza di servizi per la famiglia e per le crescenti difficoltà economiche che molte famiglie si trovano ad affrontare (a maggior ragione in periodi di crisi economico-sociale come

è successo dopo il 2008, in seguito alla crisi pandemica e oggi che l'inflazione è tornata a crescere) e che determinano il ricorso ai nonni come “baby-sitter” (Maino 2021). Quando i genitori non possono permettersi di pagare direttamente l'accesso ai servizi per l'infanzia, i nonni rappresentano un'alternativa economicamente vantaggiosa che, in molti casi, si rivela anche flessibile e non vincolante in termini di orari (i nonni in genere non impongono un limite di ore né hanno un “orario di chiusura”, come invece succede per gli asili nido e le scuole materne). Una soluzione che congiunge la questione “tempo” con quella del “denaro”, permettendo alle madri di mantenere un'occupazione (e/o di reinserirsi nel mercato del lavoro dopo la maternità) favorendo la crescita di famiglie a doppio reddito, meno a rischio vulnerabilità e povertà. Essere occupati, tuttavia, aumenta le difficoltà di conciliare la vita lavorativa e familiare e porta a ricorrere ai nonni come alternativa per la cura dei figli. In assenza di una solida rete di servizi pubblici per l'infanzia e costi poco accessibili degli asili, la natalità è un processo che si lega alla disponibilità – in termini di tempo e denaro – dei nonni (che, secondo il Rapporto, si attivano in media due anni dopo dall'inizio della pensione), soprattutto se sono in buona salute e risiedono nelle vicinanze (Frattola 2023).

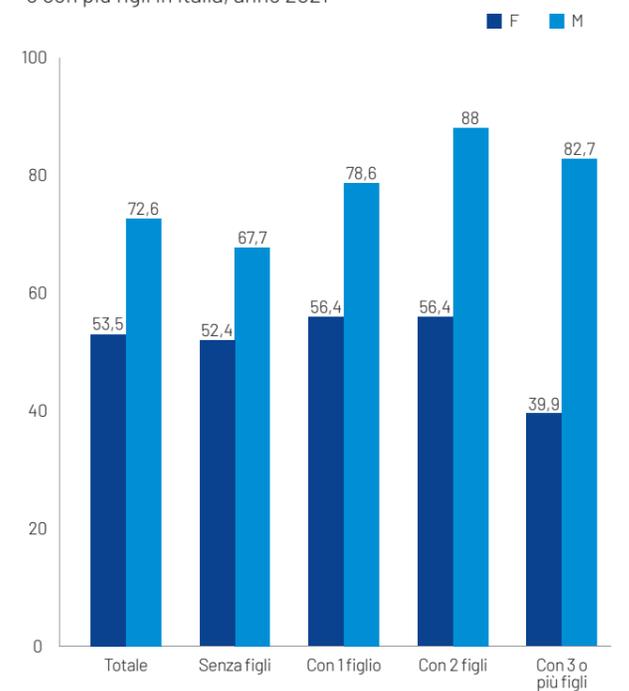
5.2. OCCUPAZIONE FEMMINILE E FLESSIBILITÀ DEGLI ORARI DI LAVORO

La flessibilità degli orari può essere riferita a tre aspetti: al riequilibrio dei tempi tra vita privata e dimensione lavorativa; alla correlazione fra innovazione tecnologica e conseguente revisione dell'organizzazione del lavoro; alla riduzione dell'orario in funzione delle esigenze legate alla produttività (della Ratta-Rinaldi *et al.* 2022). In questa sezione si approfondisce il primo aspetto: la flessibilità degli orari di lavoro a supporto della conciliazione.

La cornice entro cui si inserisce il concetto di flessibilità, sia a livello nazionale che europeo, sottende la ricerca di un equilibrio tra efficienza, benessere ed equità nell'affermazione dei diritti fondamentali della persona, tra cui la tutela della salute, delle madri lavoratrici e del benessere psico-fisico di lavoratori e lavoratrici nella gestione dei carichi di cura e lavorativi. La prima parte di questa sezione offre, attraverso i dati, un breve inquadramento del problema di policy: parità di genere e occupazione. La seconda, invece, ripercorre gli strumenti principali della flessibilità lavorativa: il lavoro a tempo parziale (part-time) e lo smart working.

Come è stato richiamato nella sezione 5.1, la difficoltà di conciliare esigenze di vita con l'attività lavorativa riguarda soprattutto le donne. In Italia si osserva un divario di genere nel rapporto tra la popolazione maschile e quella femminile nel mondo del lavoro: le donne occupate, infatti, sono circa 9,5 milioni, laddove i maschi occupati sono circa 13 milioni (Database Eurostat). Lo squilibrio nella gestione dei compiti di cura influisce anche sull'occupazione, in particolare quella femminile. L'Italia occupa la parte bassa della classifica europea per quanto riguarda il tasso di occupazione femminile, con le Regioni meridionali tutte ben al di sotto della media nazionale. Questa situazione si aggrava dopo la nascita del primo figlio, quando molte donne si vedono costrette ad abbandonare il lavoro per prendersi cura del neonato. L'alta percentuale di donne non attive sul fronte lavorativo è allo stesso tempo causa ed effetto della limitata partecipazione dei padri nella cura durante i primi 1000 giorni, oltre a essere influenzata dalla modesta disponibilità (geograficamente disuguale) dei posti negli asili nido (§3.1) e dai loro costi elevati. La percentuale di donne occupate con o senza figli varia notevolmente. All'aumentare dei figli a carico si riduce il tasso di occupazione che passa dal 52,4% in assenza di figli al 39,9% con tre o più figli (Figura 20). Tale andamento non si osserva nel caso degli uomini, per cui l'aumento del numero di figli corrisponde all'incremento del tasso occupazionale.

FIGURA 20. Tasso di occupazione femminile e maschile senza o con più figli in Italia, anno 2021



Fonte: Elaborazione degli autori/trici su dati Eurostat.

³⁴ L'indicatore descritto deriva dall'indagine “Uso del tempo” per gli anni 2008-2009 e 2013-2014. Per gli anni intermedi e successivi, sono state fornite delle stime basate sull'andamento del fenomeno a partire dai dati dell'indagine Istat “Aspetti della vita quotidiana”. La serie delle stime è stata rivista a marzo 2023.

Altri quattro divari caratterizzano l'occupazione femminile: il tasso di abbandono subito dopo il parto, il gap retributivo, il tipo di lavoro svolto dalle donne e il tasso di part-time involontario. Quanto al primo, il Rapporto dei Servizio Studi della Camera dei Deputati (2023) evidenzia come una donna su cinque fuoriesca dal mercato del lavoro a seguito della maternità. Un dato che, come illustrato nei capitoli precedenti, si unisce a un maggior utilizzo del congedo da parte delle donne, che –dopo il parto–restano a casa per periodi più lunghi e faticano poi a rientrare nel mercato del lavoro, soprattutto in assenza di una solida rete familiare e di un supporto adeguato da parte dei servizi rivolti alla cura dei bambini nei primi anni di vita (0-2 anni). In relazione al secondo e terzo aspetto, l'occupazione femminile è caratterizzata da un accentuato divario retributivo di genere (*gender pay gap*) oltre che da una sostanziale differenza nel tipo di lavoro svolto. Per quanto concerne la differenza di retribuzione, secondo gli ultimi dati Eurostat, il gap retributivo medio (ossia la differenza nella retribuzione oraria lorda tra uomini e donne) è pari al 5% (al di sotto della media europea che è del 13%), mentre quello complessivo (ossia la differenza tra il salario annuale medio percepito da donne e uomini) è pari al 43%, al di sopra della media europea che è invece pari al 36%. La questione salariale è strettamente correlata a quella della parità di genere, uno dei temi più caldi e delicati nel dibattito pubblico.

La direttiva europea sulla parità salariale introdotta a maggio 2023 ha previsto che le aziende siano obbligate a comunicare, negli annunci di lavoro o nel primo colloquio, i dati economici per la posizione offerta, garantendo così una trasparenza finalizzata a ridurre il *gender pay gap*. La direttiva, quindi, riconosce il diritto all'informazione al fine di evitare discriminazioni di genere e impone che nei prossimi tre anni le aziende con più di 50 dipendenti si debbano impegnare a correggere le discriminazioni salariali ingiustificate, eliminando il segreto retributivo anche nelle fasi di primo approccio e assunzione. In Italia, nel 2022 è stata introdotta la Certificazione della parità di genere, una misura pensata per le aziende impegnate a contenere il *gender gap* sul posto di lavoro e a incidere a livello strutturale nei divari occupazionali e retributivi che ancora oggi le donne affrontano nel mercato del lavoro (Box 12).

BOX 12. LA CERTIFICAZIONE DELLA PARITÀ DI GENERE

La Certificazione della parità di genere va vista come un intervento a favore dell'uguaglianza e dell'*empowerment* femminile a livello aziendale che impegna le aziende che la richiedono (e la ottengono) a garantire trasparenza e correttezza nell'ambito delle politiche di genere e, in generale, per tutto ciò che concerne gli aspetti legati al welfare. Tre sono gli aspetti da considerare: ricorso ai KPI, la validità e i vantaggi contributivi. Innanzitutto, ogni azienda può richiedere la certificazione della parità di genere: per ottenerla vengono presi in considerazione i *Key Performance Indicators* (KPI), in relazione a sei aree di valutazione, partendo da come sono scritti gli annunci di lavoro e dal processo di selezione, affinché non sia discriminatorio, passando all'aspetto retributivo e all'equa distribuzione tra i sessi nelle posizioni manageriali e direzionali alle politiche di welfare, in particolare quelle per la famiglia.

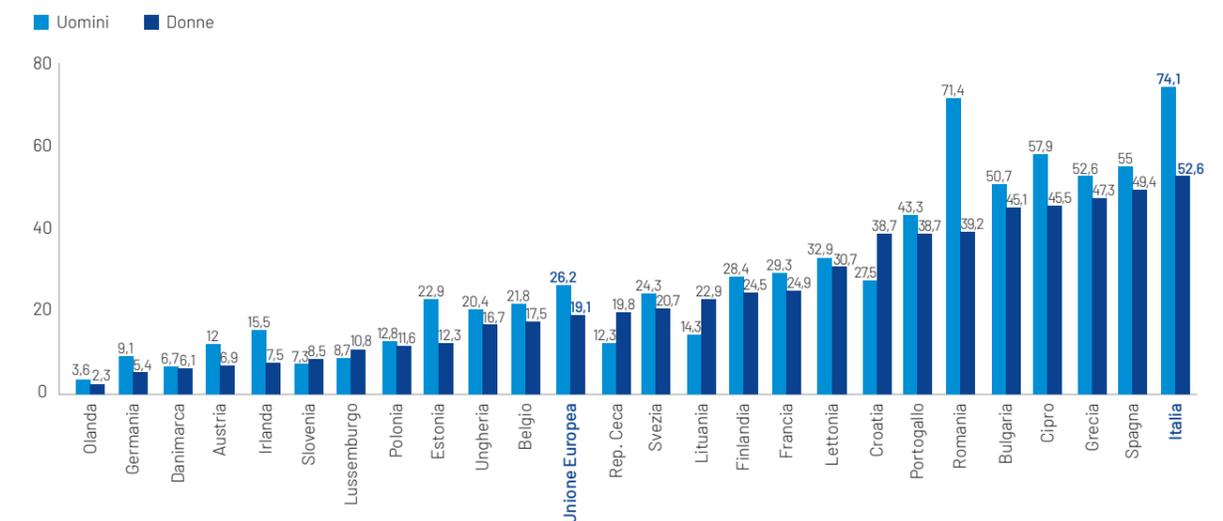
Nello specifico le aree di valutazione sono: cultura e strategia (15%), governance (15%), processi HR (10%), equità remunerativa per genere (20%), opportunità di crescita e inclusione delle donne in azienda (20%) e, infine, tutela della genitorialità e conciliazione vita-lavoro (20%). A ogni parametro è associato un punteggio e la misurazione deve raggiungere un minimo complessivo pari al 60%. La certificazione ha validità triennale ed è soggetta a monitoraggio annuale. Ci possono essere però casi in cui l'azienda ottiene il certificato nonostante presenti alcune lacune: in questo caso verranno indicati dei correttivi per colmare tali mancanze che saranno poi verificate nei successivi monitoraggi. La valutazione rispetto al raggiungimento della certificazione viene effettuata in modo differenziato a seconda del tipo d'impresa, se micro, piccola, media o di grandi dimensioni. Per promuovere la certificazione, il sistema prevede un meccanismo di premialità: tutte le aziende che richiedono e conseguono il certificato hanno un vantaggio contributivo dell'1%, oltre alla possibilità di un miglior punteggio in bandi per finanziamenti e appalti.

La letteratura è concorde nell'evidenziare l'importanza di strumenti come la certificazione di genere in merito alla loro capacità di aumentare la presenza femminile in contesti tradizionalmente maschili (Schramm 2019; Elting 2022), un'efficacia che dipende soprattutto dal contesto e dalle modalità con cui tali misure vengono adottate. Le ricerche dimostrano, infatti, che le aziende più inclusive sono in grado di generare un valore più elevato e sostenibile nel lungo periodo: i dati dell'Osservatorio 4Manager (2021) hanno rilevato che in Italia l'equilibrio di genere in azienda potrebbe valere un incremento di circa il 12% del PIL entro il 2050. Questo dato è confermato anche dall'Osservatorio sull'Empowerment Femminile di The European House Ambrosetti (2022), secondo cui il superamento del divario di genere relativo al tasso di occupazione varrebbe una crescita del PIL del 14% nei Paesi aderenti al G20 (De Stefanis 2023). Tuttavia, l'opportunità rappresentata dalla certificazione di genere di incentivare un cambiamento concreto degli attuali trend occupazionali rischia di essere depotenziata dal criterio della "volontarietà" delle imprese di certificarsi, così come dalle modifiche che mirano alla semplificazione del Codice dei contratti pubblici. In termini di parità di genere nel mercato del lavoro, infatti, si conferma il debole posizionamento dell'Italia sulla scala del *Global Gender Gap Index*, dove si colloca 63°, scendendo però alla 110° posizione (su 146) per quanto riguarda l'indicatore relativo alla partecipazione economica e lavorativa (World Economic Forum 2022).

Se è pur vero che altre politiche più stringenti sulla questione dovrebbero essere adottate a livello nazionale, la certificazione di genere pare comunque rappresentare un primo passo verso la promozione delle pari opportunità tra uomini e donne all'interno del contesto aziendale. In particolare, il potenziale di questa misura riguarda il rafforzamento della capacità delle imprese di attrarre talenti femminili. L'ottenimento della certificazione di genere potrebbe poi essere particolarmente vincente quando coniugata con l'adozione di politiche innovative in termini di welfare aziendale (trattato nella §4), prevedendo misure, servizi e benefit che favoriscano la conciliazione dei tempi lavorativi con quelli dettati dalla vita privata per i dipendenti di entrambi i generi. In tal senso, anche misure che incentivano i padri a usufruire dei congedi parentali o di paternità potrebbero favorire un cambiamento del DNA aziendale e concorrere concretamente al raggiungimento della parità di genere, oltre al benessere dei/delle propri/e dipendenti. Unitamente alla certificazione di genere, la Legge di Bilancio 2024 in Italia ha introdotto per il periodo 2024-2026, con riferimento alle donne lavoratrici dipendenti a tempo indeterminato con 3 o più figli, la riduzione del 100% dei contributi previdenziali a carico fino al compimento del 18° anno di età del figlio minore. Per il 2024, la riduzione contributiva è estesa, in via sperimentale, alle lavoratrici madri di due figli, fino al compimento del decimo anno di età del figlio minore.³⁵

Infine, per quanto riguarda il quarto aspetto, l'Italia si colloca al primo posto tra i Paesi europei con il più alto tasso di *part-time* involontario tra uomini e donne. Il *part-time* involontario esprime la percentuale di lavoratori e lavoratrici che dichiarano di svolgere un lavoro a tempo parziale perché non ne hanno trovato uno a tempo pieno. La percentuale è calcolata sul totale degli occupati *part-time*: nel 2021 il 74,1% degli uomini e il 52,5% delle donne hanno lavorato in un regime di *part-time* involontario; di conseguenza, solo il 26% degli uomini e il 47,4% delle lavoratrici italiane (rispettivamente, il 74% e il 91% nell'Europa a 27) hanno esplicitamente richiesto, e ottenuto, di lavorare a tempo parziale (Figura 21).

FIGURA 21. Tasso di part-time involontario in Italia e nell'UE a 27, anno 2021



Fonte: Elaborazione degli autori/trici su dati Eurostat.

In questo scenario, sottolineiamo che il lavoro a tempo parziale e lo smart working sono le principali, ma non le uniche, forme di flessibilità del lavoro. Nel Box 13 sono richiamate altre due forme di lavoro flessibile. Inoltre, questi due strumenti non sono diretti esclusivamente alle donne e la loro fruizione andrebbe incentivata tra tutti i lavoratori. Il loro utilizzo è, infatti, cruciale per incentivare l'occupazione, e potenzialmente favorire la riduzione dei divari tra uomo e donna nella ripartizione dei carichi di cura familiari. Nel caso specifico dell'Italia, possiamo identificare almeno tre testi normativi di rilevanza per le questioni inerenti alla flessibilità sul lavoro: il primo è riferito al concetto di flessibilità sul lavoro *tout court*, il secondo e il terzo sono riferiti rispettivamente al lavoro a tempo parziale e allo *smart working*.

La già citata legge 53/2000 riguardante il sostegno della maternità e della paternità, il diritto alla cura e alla formazione e il coordinamento dei tempi delle città ha incentivato una maggiore flessibilità dell'orario di lavoro e delle disposizioni volte a favorire una nuova organizzazione dei tempi delle città (si veda la sezione successiva). L'articolo 9, in particolare, ha incluso il finanziamento di specifiche azioni positive che consentono ai lavoratori e

³⁵ Gli esoneri non si applicano ai rapporti di lavoro domestico.

alle lavoratrici, soprattutto a quelli/e con figli fino ad 8 anni di età, di beneficiare di forme di flessibilità negli orari e nell'organizzazione del lavoro. La normativa sottende (il riferimento, infatti, non è esplicito) la distinzione tra “mercato del lavoro flessibile” e “flessibilità sul lavoro”: la prima si riferisce ad una maggiore semplicità di entrata e uscita dal mondo del lavoro da parte dei e delle dipendenti, con minori incombenze legali e amministrative da parte delle aziende. La flessibilità lavorativa fa invece riferimento all'autonomia che le aziende offrono ai dipendenti in merito a come regolare la dimensione spazio-temporale del proprio lavoro: orario, luogo e ammontare delle ore lavorate settimanalmente o mensilmente.³⁶

In ottica comparata, la Finlandia è stata uno dei primi Paesi a riconoscere il lavoro flessibile (nello specifico, la riorganizzazione individuale e su base volontaria) come strumento chiave per promuovere l'uguaglianza di genere in ambito lavorativo. A seguito dell'approvazione del *Working Hours Act* del 1996, il governo finlandese – in accordo con le parti sociali – ha garantito il diritto di gestire le proprie ore lavorative giornaliere, iniziando o terminando fino a tre ore prima o dopo l'orario di lavoro standard. Inoltre, il nuovo *Working Hours Act*, entrato in vigore nel 2020, ha introdotto importanti innovazioni sul tema del lavoro flessibile aumentando a quattro ore la flessibilità garantita. Un altro Paese che negli ultimi anni ha implementato interessanti misure di flessibilità lavorativa è il Regno Unito. Prima del 2014, il diritto di richiedere orari flessibili spettava solo ad alcune categorie di lavoratori, tra cui coloro che avevano figli di età inferiore a 17 anni, figli con disabilità o altri familiari a carico bisognosi di assistenza. Tuttavia, grazie al *Flexible Working Regulation* del 2014, il Regno Unito ha garantito a tutti i lavoratori, assunti da almeno 26 settimane, la possibilità di richiedere una soluzione di lavoro flessibile (il tempo parziale e/o lo smart working) per qualsiasi motivazione, purché ragionevole e presentata in forma scritta al datore di lavoro. Nel 2023 con l'*Employment Relations Act* (che entrerà in vigore a giugno 2024) è stata semplificata la procedura di richiesta (ad esempio, i lavoratori non devono più fornire una dichiarazione per iscritto del potenziale impatto della loro richiesta sull'organizzazione aziendale), ridotto il tempo massimo di riscontro da parte dei datori di lavoro (da tre a due mesi) e favorito il dialogo tra datore di lavoro e dipendente nel caso di rigetto della richiesta (la normativa, infatti, contiene linee guida volte a favorire il confronto delle due parti coinvolte, con l'obiettivo di considerare tutte le alternative possibili prima di rifiutare la richiesta).

BOX 13. IL JOB-SHARING E LA COMPRESSED WORK-WEEK

Altre due modalità di lavoro flessibile, riconducibili a una rimodulazione dell'orario di lavoro, sono il lavoro ripartito (*job sharing*) e la settimana corta (*compressed work-week*).

Job sharing / lavoro ripartito

I due lavoratori si obbligano insieme a un'unica prestazione lavorativa, ciascuno dei due facendosi carico di eventuali impossibilità di lavorare per l'altro. Entrambi garantiscono al datore di lavoro l'esecuzione di una sola posizione lavorativa accettando di concordare tra loro la ripartizione del tempo, le alternanze nei giorni di malattia o altra impossibilità. Si tratta di un istituto che, benché disciplinato per legge, attualmente non trova applicazione concreta a causa di numerosi dubbi circa l'imputabilità della responsabilità per inadempimento collegata alla solidarietà dell'obbligazione di lavoro (Bertone et al. 2012).

Compressed work-week / settimana corta

Indica una settimana lavorativa di quattro giornate. Attualmente si possono distinguere almeno tre tipi di settimana corta sul lavoro:

- quattro giorni di lavoro a settimana a parità di salario, con riduzione del monte ore totale: in questo modello, i lavoratori svolgono meno ore totali, ma ricevono lo stesso stipendio. Questo richiede maggiore efficienza e organizzazione da parte delle aziende e dei dipendenti;
- quattro giorni di lavoro a settimana a parità di stipendio con redistribuzione del monte ore: in questo caso i lavoratori svolgono lo stesso numero (o quasi) di ore settimanali, ma distribuite in 4 giorni invece di 5. Ciò può comportare giornate lavorative da 9 o 10 ore;
- quattro giorni e mezzo di lavoro a settimana, a parità di stipendio: in questa variante, si ha una mezza giornata libera in più a settimana, mantenendo lo stesso stipendio.

La riduzione della settimana lavorativa non implica una riduzione dello stipendio o un surplus di ore nei quattro giorni lavorativi: l'obiettivo è migliorare l'equilibrio tra lavoro e vita privata dei dipendenti.

In Italia il contratto a tempo parziale, invece, è regolato dal decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 che ne evidenzia la forma di occupazione flessibile con un particolare regime dell'orario di lavoro, inferiore rispetto a quello ordinario a tempo pieno (c.d. full-time) pari a 40 ore settimanali, o a quello comunque determinato dalla contrattazione collettiva. Secondo la normativa, la riduzione dell'orario di lavoro può essere: di tipo orizzontale, quando il dipendente lavora tutti i giorni per un orario inferiore rispetto all'orario normale giornaliero; di tipo verticale, quando il dipendente lavora a tempo pieno, soltanto alcuni giorni della settimana, del mese o dell'anno; di tipo misto, se contempla una combinazione delle due forme precedenti. La normativa specifica che il datore di lavoro può richiedere al lavoratore lo svolgimento di prestazioni supplementari in misura non superiore al 25% delle ore di lavoro settimanali concordate. In tale ipotesi, è ammesso il rifiuto del lavoratore, ove giustificato da comprovate esigenze lavorative, di salute, familiari o di formazione professionale. Inoltre, la trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno in rapporto a tempo parziale³⁷ è ammessa in caso di richiesta del lavoratore o della lavoratrice con figlio convivente di età non superiore a 13 anni o con figlio convivente con disabilità grave (art. 3 della Legge 5 febbraio 1992, n. 104). Stando alla normativa, dunque, il lavoro a tempo parziale va inteso come una forma di occupazione flessibile che contempla modalità differenti dell'organizzazione dell'orario (orizzontale, verticale o misto) e che risponde a specifiche esigenze del/la lavoratore/trice (tra cui, appunto, la conciliazione tra carichi di cura e lavorativi). La normativa vigente considera questa modalità una eccezione, ovvero, può essere applicabile solo su richiesta del lavoratore e per tempi e motivi definiti. Per questa ragione, l'alta percentuale di part-time involontario in Italia sembra testimoniare un utilizzo spropositato di questa modalità, come forma contrattuale ordinaria e meno tutelante, invece che in supporto a casi specifici, ad esempio, legati alla conciliazione vita e lavoro. In merito al *part-time*, in un'analisi proposta da Camurri e Marchetti (2021), si sottolinea come sia ormai necessario assicurare che tutti i lavoratori e le lavoratrici possano accedere, per esigenze personali e di conciliazione, a una soluzione di lavoro a tempo parziale. Il presupposto è che tale forma contrattuale non sia utilizzata come un espediente, da parte del datore di lavoro, per rendere più flessibili le tutele corrisposte al/la lavoratore/trice, ma che possa essere applicata ove richiesta – in casi, appunto, specifici e concordati – direttamente dal lavoratore. La fruizione di questo diritto dovrebbe riguardare tutti: non riguarda solo i/le lavoratori/trici con figli/e, ma una platea più ampia di occupati, anche in assenza di figli, ai fini della conciliazione tra vita personale (hobby, interessi, vita sociale) e lavoro.

Infine, sempre in Italia, la legge n. 81/2017 ha definito – per la prima volta – i parametri dello smart working, una misura che ha guadagnato sempre più rilevanza nel periodo pandemico: Dal momento in cui è iniziata l'emergenza sanitaria, infatti, circa 8 milioni di persone nel nostro Paese hanno iniziato a lavorare da casa in modalità *smart* (Cgil e Fondazione Di Vittorio 2021). Secondo la normativa, per smart working si intende “una modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato caratterizzato dall'assenza di vincoli orari o spaziali e un'organizzazione per fasi, cicli e obiettivi, stabilita mediante accordo tra dipendente e datore di lavoro”. Inoltre, è “una modalità che aiuta il lavoratore a conciliare i tempi di vita e lavoro e, al contempo, favorire la crescita della sua produttività”. La normativa pone, dunque, l'accento su alcune parole-chiave: flessibilità organizzativa, volontarietà delle parti, uso di strumenti per lavorare in mobilità (ad esempio, computer portatili, smartphone, tablet) in qualsiasi luogo (non solo a casa, ma in spazi co-working, caffè, biblioteche). Non ci sono disparità nel trattamento economico tra chi lavora in ufficio e chi in modalità *smart*, né differenze dal punto di vista normativo. Si è così progressivamente affermato un sistema capace di rimuovere vincoli di orari e di luogo, favorendo una forma “organizzativa ulteriore e distinta (sul piano normativo e attuativo) dal telelavoro, che pure aveva conosciuto una limitata diffusione” (Di Mascio et al. 2021, 106). La definizione di smart working, però, lo differenzia dal telelavoro. Quest'ultimo, regolato dall'accordo interconfederale del 9 giugno 2004 e dai contratti collettivi, presuppone che il dipendente svolga un'attività a distanza, senza che sia prevista la presenza in ufficio. Nel caso del telelavoro, l'azienda deve assicurare che il luogo di lavoro sia sempre lo stesso (e coincida, ad esempio, con l'abitazione, un altro ufficio o lo spazio di coworking) e il dipendente disponga degli strumenti tecnologici (es. un computer) per svolgerlo.

I vantaggi dello smart working riguardano: la conciliazione tra lavoro e incombenze quotidiane, la riduzione dei costi legati agli spostamenti, la gestione dei locali e del patrimonio aziendale, la riduzione dell'inquinamento atmosferico e la maggiore fruibilità delle aree urbane. D'altro canto, un abuso di tale modalità lavorativa rischia di provocare tensioni e crisi di natura psicosomatica, le quali con il tempo potrebbero degenerare in seri casi di isolamento (Ferzetti e Lannutti 2021). A confermare questo ultimo punto, un'indagine Inapp ha rilevato come il 64% dei lavoratori e delle lavoratrici italiane ritenga che lavorare a distanza generi isolamento, circa il 60% che non aiuti nei rapporti con i colleghi e oltre il 60% lamenti l'aumento dei costi delle utenze domestiche (Inapp 2022). Inoltre, non possono essere sottovalutate le disuguaglianze (non ultimo il *digital divide*) che si sono determinate dall'applicazione non ponderata e diffusa della misura. Un dato spesso sottostimato è, infatti, quello relativo alle differenze tra le grandi organizzazioni e le micro, piccole e medie imprese (Santoni 2022b): i dati dell'Osservatorio sullo smart working del Politecnico di Milano (2022) riportano che, tra il 2020 e il 2021, le piccole e medie imprese sono state quelle che, a livello percentuale, hanno adottato meno lo smart working.

³⁶ Per queste ragioni, quanto segue non fa riferimento alle forme contrattuali flessibile (ad esempio, il lavoro interinale, i contratti di apprendistato o a progetto).

³⁷ Le altre due cause riguardano la presenza di malattie oncologiche, croniche e/o degenerative del lavoratore o della lavoratrice e/o dei figli a carico.

Riguardo all'applicazione dello smart working, la Spagna costituisce un caso interessante: a seguito di un intenso dialogo sociale, nel 2020 è stato approvato il decreto legge sul lavoro a distanza (Box 14).

BOX 14. SPAGNA: LA LEGGE DEL 2020 SUL LAVORO A DISTANZA

Nel 2020, a seguito di un intenso dialogo sociale, il Governo spagnolo ha approvato il *Real Decreto Ley n. 28*, che colloca la Spagna tra i primi Paesi europei ad aver dato seguito all'esigenza di ridefinire e riordinare la regolazione del lavoro a distanza (Adapt 2020).

La normativa ribadisce il principio della volontarietà e si prevede espressamente che la decisione di lavorare a distanza, così come le modalità di svolgimento della prestazione al di fuori dei locali aziendali, siano il risultato di un accordo firmato – per iscritto – tra dipendenti e datore di lavoro, registrato poi presso la *“oficina de empleo”* e consegnato alla rappresentanza dei lavoratori.

Il rifiuto di lavorare a distanza – così come la decisione di tornare al lavoro in presenza, o la difficoltà di adeguamento alla nuova modalità organizzativa – non sarà causa giustificativa dell'estinzione del rapporto di lavoro, né della modifica sostanziale delle condizioni di lavoro.

Trova inoltre conferma nel testo di legge l'affermazione del diritto in capo al lavoratore a distanza, alla compensazione totale – secondo le modalità che sono stabilite dalla contrattazione collettiva – dei costi relazionati con le attrezzature, gli strumenti, i mezzi e i materiali di consumo legati allo svolgimento dell'attività lavorativa, così come alla loro manutenzione. All'accordo tra le parti e alla contrattazione collettiva è poi demandata la possibilità di concedere al lavoratore a distanza un margine di flessibilità oraria, pur nel rispetto delle fasce orarie di disponibilità obbligatoria e della normativa in punto di orario di lavoro e di riposo. Allo scopo di tener conto del tempo che il lavoratore a distanza dedica allo svolgimento della propria prestazione, si prevede il ricorso a un registro orario che tenga traccia del momento di inizio e fine dell'attività lavorativa.

Altre esperienze concernenti la flessibilità degli orari di lavoro riguardano quelle di natura aziendale (di cui si è già parlato nel Capitolo 4). Tra queste, si cita il caso della banca ore. La banca ore³⁸ – diversa dalle banche del tempo (v. Box 16) – è un meccanismo contrattuale che consente ai dipendenti di accumulare ore di lavoro straordinario, che possono essere poi convertite in permessi retribuiti. Negli ultimi anni la contrattazione di secondo livello ha guardato con interesse alla banca ore. Questo è uno strumento contrattuale che consente a lavoratori/trici di accumulare un monte ore di permessi, dal quale attingere, per fruire di riposi supplementari, secondo le previsioni contrattuali. Il potere di disciplinare la banca ore è lasciato alla contrattazione collettiva sia a livello nazionale, sia a livello territoriale o aziendale.

Unitamente al contesto lavorativo, anche i tempi della città giocano un ruolo cruciale: ad esempio, il tempo necessario per spostarsi da casa al lavoro oppure dal luogo di lavoro ai servizi per l'infanzia. Ma non solo: anche gli orari di apertura dei servizi pubblici e delle attività commerciali sono un importante fattore che influisce sulla conciliazione dei tempi di vita e lavoro.

5.3. LE POLITICHE TEMPORALI

Nella società post-industriale, il fattore tempo assume sempre più una rilevanza strategica. Come già anticipato, il tempo è alla base del coordinamento delle diverse attività – familiari e personali – degli individui, coinvolgendo anche gli assetti spaziali dei luoghi in cui vivono e lavorano. Mentre la sezione precedente (§5.2) si è concentrata sulla gestione dei tempi in relazione all'orario di lavoro, questa sezione è incentrata sui tempi della città in relazione alla mobilità, alle infrastrutture e ai servizi.

A livello di Unione Europea, il primo documento che implicitamente affronta la questione delle politiche temporali è la Carta Sociale Europea (approvata nel 1961, poi revisionata nel 1996) mentre il Comitato Direttivo per la Parità Uomo-Donna (CDEG) aveva da subito messo a tema la difficile conciliazione della vita privata con quella professionale. Nel 2010, a Strasburgo, con la Risoluzione 313 dal titolo *“Tempo sociale, tempo libero: quali politiche locali per l'organizzazione dei tempi della città?”*,³⁹ il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa ha incluso nell'agenda politica il tema dell'organizzazione dei tempi delle città, adottando una strategia europea esplicitamente orientata in materia di politiche temporali e volta a raggiungere l'uguaglianza dei diritti nella gestione del tempo e garantire a cittadini e cittadine una migliore qualità della vita. Attraverso la Risoluzione 313, il Consiglio d'Europa ha invitato autorità pubbliche locali e organi intercomunali ad attivarsi per: i) sensibilizzare i cittadini alla gestione del tempo in ambito personale e familiare, definendo entro la più ampia società civile nuove forme di gestione del tempo capaci di rispondere alle sfide della modernità; ii) verificare in quale misura i conflitti legati alla gestione del tempo costituiscano una preoccupazione

³⁸ La banca ore è inserita nel quadro normativo che in Italia disciplina l'orario di lavoro, la Legge 196/1997, con riferimento ai criteri stabiliti dalla Direttiva CRR n. 93/104 per quanto riguarda l'orario lavorativo normale e straordinario.

³⁹ Risoluzione 313, *“Tempo sociale, tempo libero: quali politiche locali per l'organizzazione dei tempi della città?”*, XIX sessione – Strasburgo, 26-28 ottobre 2010.

di cittadini e imprese nel contesto locale; iii) istituire appositi Uffici Tempi e Orari per coordinare le iniziative e migliorare la disponibilità dei servizi pubblici; iv) realizzare uno studio intersettoriale sulle modalità per promuovere le politiche temporali a livello locale; v) cercare di conciliare i tempi delle città con quelli sociali, promuovendo la solidarietà, l'inclusione e la coesione sociale; vi) integrare la dimensione temporale in tutte le politiche; vii) utilizzare gli strumenti disponibili per attuare in maniera coerente tali politiche, favorendo nuove forme di partecipazione (come, ad esempio, i tavoli di concertazione); viii) scambiare e comunicare le *best practice* sul tema a livello nazionale e internazionale.

Alla base della crescente attenzione verso il tema del tempo vi sono i profondi cambiamenti che, a partire dagli anni Sessanta, hanno investito i sistemi produttivi (per esempio, la terziarizzazione del mercato del lavoro, l'introduzione di nuove tecnologie, la crescita dell'occupazione femminile), generando difficoltà inedite per quanto concerne la conciliazione dei tempi di lavoro e di vita familiare e personale (Rossero 2024). Cambiamenti che hanno riguardato, in particolar modo, i contesti urbani dove i ritmi si ridefiniscono e possono entrare in conflitto, creando ulteriori divari sociali e intergenerazionali tra coloro che riescono ad accedere ai servizi e chi non riesce. Dal momento che la possibilità di governare il proprio tempo è direttamente connessa allo svolgimento di attività e al mantenimento di relazioni significative che consentano una piena partecipazione sociale, le politiche temporali si confrontano necessariamente con il tema delle disuguaglianze e dell'accessibilità delle opportunità urbane, vala a dire la misura in cui i cittadini possono fruire dei beni e dei servizi necessari nella vita quotidiana in un determinato contesto socio-culturale (Jones e Lucas 2012).

Lo studio dei ritmi urbani, delle opportunità e dei vincoli connessi alla mobilità e alla qualità della vita all'interno delle città ha infatti evidenziato la rilevanza della rigidità nei tempi e negli orari che si traducono in svantaggio e in vere e proprie disuguaglianze temporali (Colleoni e Vitrano 2019). Queste ultime sono il prodotto di una generale desincronizzazione degli orari, che ha origine in tre processi distinti: il ricorso al tempo notturno come momento di consumo in relazione allo sviluppo della cosiddetta *Evening and Night-time Economy*; la collocazione di una pluralità di attività nelle finestre temporali disponibili; e la molteplicità, che vede le persone impegnate a partecipare contemporaneamente a diverse organizzazioni regolate da regimi differenti, talvolta incompatibili tra loro (Colleoni e Vitrano 2019). Alla desincronizzazione concorre inoltre la compresenza, sul medesimo territorio, di gruppi sociali – per esempio i lavoratori pendolari, i turisti, gli studenti, i pensionati – che si differenziano (anche) dal punto di vista dei ritmi e degli orari di vita. Questa eterogeneità può dare origine a conflitti temporali connessi a esigenze di mobilità differenti e/o all'utilizzo simultaneo di uno stesso spazio urbano per scopi diversi.

I ritmi urbani sono, quindi, dettati da una pluralità di attori con interessi temporali diversificati, dalle attività e dai servizi offerti e, oggi sempre più, dalle tecnologie che attraverso il tempo contribuiscono a dare forma anche agli spazi in cui si articola una città (Mückenberger 2004). Per governare la policronicità e i processi complessi che la accompagnano, si rende necessaria l'azione coordinata degli enti locali, per esempio attraverso l'implementazione di politiche temporali volte a migliorare la qualità della vita di residenti e *city users*, intervenendo dunque sugli orari e sui tempi della città. Le misure devono considerare l'incontro tra diversi “tempi”: il tempo obbligatorio del lavoro retribuito e del lavoro domestico, il tempo “costretto” legato a spostamenti, attese, servizi burocratico-amministrativi, il tempo necessario per la conservazione fisica del corpo, il tempo condizionato dalle attività di formazione, educazione e partecipazione, il tempo libero e il tempo per sé attraverso attività autoriflessive e non strumentali (Belloni e Bimbi 1997).



Le politiche temporali sono urbane, in quanto la città (o zone/quartieri al suo interno) rappresenta la scala entro la quale è possibile intervenire efficacemente su un fenomeno di così elevata complessità. Le cosiddette “città dei 15 minuti” ne sono un esempio calzante (Box 15).

BOX 15. LE CITTÀ DEI 15 MINUTI

La città dei 15 minuti è una città a misura d'uomo, rispettosa degli spazi, dei bisogni e del tempo di cittadini, cittadine e famiglie in cui i servizi di base sono raggiungibili a piedi o in bicicletta con un tragitto di un quarto d'ora. Una *smart city* costruita attorno a una pianificazione dello spazio urbano che fa della prossimità un valore e mira a perseguire una reale sostenibilità.

Il primo a teorizzare il concetto di “15 minutes city” è stato Carlos Moreno, docente alla Sorbona di Parigi. Si tratta di un modello di città che – invece di pianificare spostamenti metropolitani sempre più veloci tra luoghi molto distanti tra loro – prevede la riorganizzazione del tessuto urbano in base al valore della prossimità in modo tale che i residenti possano svolgere le sei funzioni sociali urbane essenziali (vivere, lavorare, fornire, curare, imparare e godere) entro 15 minuti dalla propria abitazione con il vantaggio di ridurre lo spazio e il tempo necessari per prendervi parte, contenere gli spostamenti in automobile, migliorare la fruibilità degli spazi urbani e – conseguentemente – la qualità della vita. Una ritorno alla vita di quartiere, di cui la città dei 15 minuti rappresenta una declinazione virtuosa basata sul piacere di trovare nella propria comunità tutto ciò che serve per essere appagati, grazie anche a modelli di condivisione e collaborazione efficacemente coadiuvati dalle nuove tecnologie digitali.

I vantaggi di tale modello sarebbero numerosi e riguarderebbero la sfera personale, sociale, economica e ambientale. Da un lato ci sarebbe l'opportunità di riappropriarsi del proprio tempo e del valore delle relazioni; dall'altro, il ridotto ricorso a mezzi di trasporto inquinanti ed energivori comporterebbe una serie di ulteriori ricadute positive, tra cui la riqualificazione delle aree prima destinate al passaggio delle automobili.

Un approccio sperimentato da tempo in alcune grandi città europee come Parigi e Barcellona e che ha conosciuto durante le fasi di lockdown della crisi pandemica un più ampio interesse ed è stato giocoforza oggetto di sperimentazione per fronteggiare le conseguenze della pandemia ed evitare i rischi di contagio.

Tali politiche mirano a coordinare i tempi collettivi e individuali, di lavoro e di vita, dei servizi pubblici e privati, dei singoli, delle famiglie e della comunità, allo scopo di garantire un accesso equo ai beni urbani, di prevenire forme di “segregazione temporale” e di contrastare gli svantaggi a essa associati (Rossero 2024). Le politiche temporali si configurano, dunque, come politiche flessibili – ai cambiamenti sociali, alle esigenze individuali – e trasversali a vari ambiti della società nel suo complesso: la mobilità e i servizi, *in primis*. Le politiche per la mobilità e per i servizi alla persona, nell'alveo delle politiche temporali, assumono infatti un ruolo centrale nell'incrociare le trasformazioni urbane sociali e territoriali, coinvolgendo diversi attori istituzionali e non, pubblici e privati. Più nello specifico, le politiche che riguardano la gestione dei tempi della città puntano a:

- rendere l'ambiente più accessibile coordinando gli orari e la localizzazione dei servizi offerti, dal pubblico e dal privato;
- migliorare la viabilità e la qualità dell'ambiente;
- ri-tematizzare gli spazi pubblici;
- promuovere pari opportunità per favorire il riequilibrio tra gli impegni familiari e professionali con la ripartizione delle responsabilità genitoriali.

Le aree di intervento oscillano, quindi, da tematiche inerenti la conciliazione in senso stretto sino a rendere i quartieri più accessibili e inclusivi, mediante servizi più efficaci e in grado di incentivare la socialità (come nel caso delle banche del tempo, oggetto del Box 16) e la riqualificazione urbana, intersecando diversi piani di intervento: quello sociale, economico e oggi sempre più quello ambientale. Pertanto, la partecipazione attiva dei cittadini è un presupposto chiave per il raggiungimento di un piano territoriale condiviso e che rispecchi le necessità – individuali e familiari – di tutti i gruppi sociali interessati.

BOX 16. LE BANCHE DEL TEMPO

La “banca del tempo” è una particolare organizzazione su base volontaria del tempo libero: chi vuole iscriversi destina una certa quantità di ore libere ad attività di cura, educazione o domestiche verso altri iscritti. In cambio riceverà altrettante ore di attività da dedicare alla propria famiglia da parte degli altri. Si tratta di un'esperienza nata in alcuni Comuni e di solito gestita dall'amministrazione locale e/o da organizzazioni del Terzo Settore per ciò che attiene agli aspetti organizzativi.

Il fenomeno delle Banche del Tempo (BdT), nate negli anni Novanta, è tornato in auge dalla metà del 2010 in una situazione caratterizzata da precarietà, incertezza, diffidenza, solitudine e scarsità di risorse pubbliche e private, rispondendo ai bisogni sia di conciliazione, sia relazionali dei cittadini.

Le BdT sono per lo più associazioni di promozione sociale, nate attraverso l'aggregazione di privati cittadini con bisogni e interessi diversi ma accomunati dal perseguimento della promozione e partecipazione alla comunità locale attraverso lo svolgimento di buone pratiche di vicinato e lo scambio di prestazioni basate sull'unità di misura tempo. Elemento distintivo delle BdT è, infatti, lo scambio paritario inteso come forma di economia alternativa al mercato ed espressione di democrazia e uguaglianza. I cittadini hanno la possibilità di aprire un vero e proprio conto corrente, nel quale vengono registrate le ore accumulate erogando servizi in favore di terzi e le ore spese usufruendo di prestazioni offerte da altri correntisti. Queste ultime possono consistere in attività di vario genere. Sono tutti servizi che sul mercato hanno un valore monetario esprimibile in denaro, ma che gli iscritti alle BdT possono scambiarsi reciprocamente e gratuitamente usando come unità di misura il tempo.

Il riconoscimento giuridico delle BdT si trova all'art. 27 della Legge 53/2000. Questa è la disposizione che regola i rapporti tra BdT e istituzioni pubbliche. Infatti, gli enti locali hanno la possibilità di promuovere e sostenere tali associazioni, al fine di favorire lo scambio di servizi di vicinato e l'estensione della solidarietà nelle comunità locali, facilitare l'utilizzo dei servizi della città e il rapporto con le pubbliche amministrazioni, e incentivare le iniziative di singoli e gruppi di cittadini. Il sostegno a tali organizzazioni può assumere diverse forme, tra cui il coinvolgimento e la partecipazione attiva degli enti pubblici che, stipulando loro stessi accordi con le BdT, prevedendo scambi di tempo con i cittadini della loro comunità, entrano come attori attivi all'interno della rete relazionale che queste associazioni mirano a costituire. Le BdT possono anche mettere a disposizione le loro informazioni e conoscenze per aiutare i Comuni a sviluppare un piano regolatore dei Tempi e degli Orari adeguato alle esigenze dei cittadini.

In Italia, le politiche dei tempi e degli orari risalgono alla proposta di legge di iniziativa popolare “Le donne cambiano i tempi” del 1989, che ha fatto luce sulla crescente necessità di sviluppare interventi mirati per la conciliazione dei tempi personali, lavorativi e sociali. Da allora, l'attenzione per le politiche dei tempi è stata sempre significativa e ha dato luogo a una legislazione nazionale e a leggi regionali portando – all'interno della Risoluzione 313 – al riconoscimento dell'Italia quale paese pioniere in materia. L'obiettivo degli interventi normativi è l'armonizzazione degli orari di servizio degli uffici pubblici con le esigenze dei cittadini e del lavoro privato. La legge n. 285 del 1997 ha dedicato specifica attenzione ai diritti e ai tempi dell'infanzia e dell'adolescenza, alla flessibilità dei servizi socioeducativi (in particolare quelli per la prima infanzia) e alla vivibilità dello spazio urbano. Con il decreto legislativo n. 114/1998 il settore del commercio è stato protagonista di una riforma che ha ampiamente liberalizzato gli orari delle attività commerciali, regolamentate a livello comunale. Nel 1999 il D.P.R. n. 275/1999 ha accordato maggiore flessibilità anche agli istituti scolastici, riconosciuti autonomi nella regolazione dei propri tempi di insegnamento.

A partire dal 2000, è stata la legge n. 53, in un quadro di equa ripartizione delle responsabilità professionali e di quelle connesse al contesto domestico (vedi §5.1), a rendere obbligatorio per tutti i Comuni con più di 30.000 abitanti l'istituzione di un Ufficio dei Tempi, la predisposizione di un Piano Territoriale degli Orari (PTO) e lo sviluppo di tavoli di concertazione delle istituzioni cittadine, sostenuti da un Fondo nazionale per l'armonizzazione dei tempi urbani dedicato. La legge definisce il PTO uno “strumento unitario per finalità e indirizzi relativi al funzionamento dei diversi sistemi orari dei servizi urbani e alla loro graduale armonizzazione e coordinamento”, che può anche prendere in considerazione gli effetti sul traffico, sull'inquinamento e sulla qualità della vita cittadina degli orari di lavoro pubblici e privati, degli orari di apertura al pubblico dei servizi pubblici e privati e delle attività commerciali. Per consentire ai Comuni di elaborare e successivamente attuare i PTO, alcune Regioni hanno stanziato contributi economici dedicati, volti a sostenere le amministrazioni comunali nella sperimentazione di modelli innovativi e progetti attenti alla dimensione temporale e della conciliazione dei carichi familiari e lavorativi.

CONCLUSIONI: L'AGENDA FAST

Come si è detto nella Introduzione, la transizione demografica italiana si sta pericolosamente avvitando su sé stessa, erodendo le basi per il funzionamento dell'economia (calo della popolazione in età da lavoro) e per la riproduzione biologica e sociale (calo delle donne in età fertile). Per evitare che tale erosione diventi irreversibile, è necessario dispiegare una ambiziosa e articolata strategia di contrasto, che incida soprattutto sulla natalità, consentendo alle coppie italiane di realizzare quelle aspirazioni di genitorialità – confermate da tutti i sondaggi – che sono oggi frustrate da troppi ostacoli.

Ritorniamo in conclusione a quella che abbiamo definito l'agenda FAST: un insieme di priorità che riguardano il sostegno economico alle famiglie (F), gli asili nido (A), i servizi alle persone (S) e i tempi di lavoro e di vita (T). L'acronimo FAST evoca non solo gli obiettivi di sostanza, ma anche l'urgenza con cui è necessario intervenire. La prima sfida che il nostro Paese deve affrontare è proprio quella della percezione, della presa di coscienza di un problema enorme, che ci mette in gioco come comunità politica. Vediamo allora brevemente i quattro fronti di intervento, individuando le priorità più evidenti.

F: POLITICHE DI SOSTEGNO ALLE FAMIGLIE

Su questo fronte sono due le risorse principali che servono alle coppie con figli: il tempo e il reddito.

Il tempo è fondamentale per madri e padri occupati. Grazie alla Direttiva UE sulla *work-life balance*, la normativa italiana si è recentemente allineata agli standard europei per quanto riguarda la maternità, ma non la paternità: 11 giorni sono ancora pochi e bisogna accrescerne il numero. La durata massima dei congedi fruibili è aumentata, ma occorre fare sforzi ulteriori in termini di incentivi al *take up* da parte dei padri.

Per quanto riguarda il reddito, qui occorre distinguere fra la quota di retribuzione che viene mantenuta durante i congedi e il sostegno per i figli. Il tasso di sostituzione è adeguato nel caso di maternità e paternità, ma inadeguato in caso di congedo parentale. L'ultima legge di stabilità ha lodevolmente aumentato il tasso di sostituzione dal 30 all'80% per i primi due mesi. Il 30% resta tuttavia una percentuale troppo bassa per il tempo restante: il *deficit* di risorse può essere insostenibile per le famiglie a basso reddito. Il *pay gap* fra madri e padri fa sì che tale deficit generi perdite maggiori se a prendere il congedo è il padre, pratica che viene così disincentivata. Occorre dunque andare oltre il 30% (la soglia minima raccomandata dalla Commissione sarebbe almeno del 66%). L'incremento del tasso di sostituzione sembra la soluzione più semplice, ma in realtà converrebbe ripensare tutto il sistema, considerando l'interazione tra trasferimenti e imposte.

Un altro versante di ripensamento dovrebbe poi riguardare la flessibilità delle regole, introducendo un più ampio ventaglio di opzioni per combinare congedo e lavoro. Il sistema UE più avanzato è sotto questo profilo la Finlandia. In questo Paese vigono la *Flexible Care Allowance* e la *Partial Care Allowance*: due opzioni che lasciano ai genitori la libertà di decidere il mix fra congedo (per giorno o settimana) e lavoro in relazione all'età e ai bisogni dei figli. Va inoltre ricordato che il sistema dei congedi italiano esclude tutta l'area del lavoro autonomo.

Anche l'efficacia dell'Assegno Unico e Universale per i Figli potrebbe essere incrementata. Si è visto che rispetto agli altri Paesi la spesa pro-capite dedicata ai trasferimenti monetari per le famiglie è ancora bassa in Italia. Oltre alla scarsità degli importi, l'assegno unico è anche caratterizzato da effetti distorsivi sull'offerta di lavoro del secondo percettore di reddito, nella maggior parte dei casi la donna. Inoltre, l'AUUF avvantaggia chi ha già figli e non chi ne vuole fare (non rappresenta un incentivo alle nascite). I dati segnalano, inoltre, che vi sono problemi di *take up*, data la complessità delle procedure previste dall'INPS.

A: ASILI NIDO

L'educazione e cura della prima infanzia (0-2 anni) è un tassello molto importante non solo per la conciliazione, ma anche per lo sviluppo cognitivo e comportamentale dei bambini. Come si è visto, il PNRR rimodulato prevede la realizzazione di strutture capaci di ospitare 150.500 bambini entro il 2026. Il processo di realizzazione ha incontrato molti ostacoli iniziali, non ultimo l'incertezza in merito alla futura copertura dei costi di gestione (che si stima ammontino nel complesso a circa due miliardi l'anno, a regime). Occorrerebbe fare rapidamente chiarezza su questo

aspetto, per non penalizzare soprattutto il Sud. Bisogna inoltre definire una cornice omogenea per la definizione delle rette, che non solo manifestano una eccessiva variabilità territoriale, ma tendono anche a produrre effetti perversi, in quanto finiscono per privilegiare le famiglie a doppio reddito di livello medio. Il cosiddetto PANGI – il Piano Nazionale per la realizzazione della Garanzia prima infanzia – ha fissato l'obiettivo della gratuità per le famiglie sotto un Isee di 26.000 euro (secondo le stime del Piano questo permetterebbe di avvicinare al servizio educativo sia le famiglie delle categorie più bisognose sia quelle a reddito medio-basso). Com'è tristemente noto, nel nostro Paese la definizione di obiettivi ufficiali a lungo termine non è una garanzia sufficiente rispetto al loro effettivo raggiungimento.

Secondo l'Unione Europea e l'OCSE, i servizi di educazione e cura della prima infanzia svolgono oggi un ruolo così cruciale da giustificare l'introduzione di un vero e proprio diritto da garantire a ogni bambino e bambina. Nella UE questo diritto già esiste in Danimarca, Finlandia, Estonia, Lettonia, Germania e Slovenia: il posto in un nido è garantito dalla nascita o almeno dal momento in cui finisce il congedo di maternità. La *ratio* è ovvia: se non c'è un posto al nido, il ritorno nel mercato del lavoro è di fatto impossibile, a meno di non ricorrere a parenti o a soluzioni a pagamento.

La questione degli asili nido soffre ancora nel nostro Paese di un certo pregiudizio culturale, soprattutto nel Mezzogiorno: "I bambini piccoli vanno tenuti a casa". Su questo fronte occorrono iniziative di sensibilizzazione e sperimentazione, che aiutino a superare diffidenze e pregiudizi.

S: SERVIZI

I servizi di educazione e cura della prima infanzia sono un ingrediente fondamentale per promuovere la natalità e lo sviluppo dei bambini nella prima fase di vita. Ma non l'unico. La cosiddetta *work-life balance* – un equilibrio dinamico fra attività lavorativa e altre sfere di attività, a cominciare dalla vita familiare – implica un incisivo ripensamento della infrastruttura sociale che sorregge i percorsi di vita delle persone. Teniamo presente che l'assunto su cui poggia la nozione stessa di *work-life balance* è quella di una società imperniata su famiglie a doppio reddito. Una società che richiede un ampio ventaglio di servizi di sostegno per entrambi i partner, in modo da incentivare il modello *dual earner-dual carer*. Tutti gli studi segnalano che tale modello si accompagna oggi a più elevati tassi di fertilità, in quanto parifica le opportunità fra uomini e donne. In Italia le famiglie a doppio reddito sono ancora troppo poche. Prendiamo il caso di una coppia "tipo" in cui i due partner hanno circa 40 anni di età e due figli. Nel nostro Paese solo il 50% delle coppie di questo tipo ha un doppio reddito: in Svezia la percentuale è del 90%, in Olanda dell'81%, in Francia del 76, in Germania del 68 e in Spagna del 58%. Ciò spiega anche la più alta percentuale italiana della cosiddetta *in-work poverty*, ossia della persistenza della povertà anche in presenza di un reddito da lavoro.

Un'area di bisogni largamente non soddisfatti in Italia è la non autosufficienza, che colpisce una quota significativa degli anziani, soprattutto gli ultra-ottantenni. I servizi di cura alla non autosufficienza vanno sviluppati innanzitutto per migliorare le condizioni di vita dei portatori del bisogno. Ma essi svolgono anche il ruolo complementare di alleviare gli oneri di cura (o gestione della cura) da parte dei loro figli e soprattutto delle figlie (e nuore), ossia donne adulte in età fertile e sempre più spesso occupate. Il PNRR ha dedicato una quota significativa di risorse alle politiche di contrasto alla non autosufficienza. È urgente impiegarle al meglio, in conformità con le linee guida della nuova *Long Term Care Strategy* dell'Unione Europea.

Educazione e assistenza alla prima infanzia e assistenza per i non autosufficienti sono i due comparti centrali di quella che viene chiamata la nuova economia della cura, alla quale appartengono tuttavia altri servizi: quelli associati alla promozione del benessere e della salute, all'abitazione e alla gestione della casa, alle esigenze di trasporto, di intermediazione e così via.

Sono quelli che in Francia si chiamano servizi "per la facilitazione della vita quotidiana". Questo Paese ha da tempo creato una Agenzia nazionale per i servizi alla persona, con funzioni di coordinamento, promozione, formazione professionale per i nuovi "artigiani terziari", valutazione e accreditamento. I prestatori di servizi (individui, cooperative, imprese) devono "accreditarsi" dimostrando di possedere alcuni minimi requisiti professionali. Consultando appositi siti internet, le famiglie francesi possono informarsi su chi fornisce servizi accreditati per poi contattarli direttamente via telefono o e-mail. Esiste anche una rete capillare di uffici pubblici denominati *France Services*, che aiuta le persone a risolvere esigenze di ogni tipo. Questo insieme di politiche (a cui si sono aggiunti incentivi fiscali mirati e un sistema di *voucher*-servizi) ha incentivato la formazione di un nuovo comparto economico, con due importanti ricadute: rafforzamento della conciliazione vita-lavoro e creazione d'impiego.

Il welfare aziendale e territoriale può fare molto in questo ambito, come si è detto nel terzo capitolo. Lo sviluppo di questa forma di welfare è stato incentivato dallo Stato. Ma sarebbe opportuno inserire questo sviluppo all'interno di una più ampia strategia per la promozione dell'economia della cura e dei servizi alle famiglie (o economia sociale), anche

grazie alle risorse messe a disposizione del PNRR. Non sarebbe troppo tardi per muovere in questa direzione, anche per fronteggiare i persistenti disequilibri territoriali. Come ha drammaticamente dimostrato la pandemia Covid-19, i servizi di cura e assistenza alle famiglie non sono un lusso, ma un ingrediente essenziale per la resilienza socio-demografica delle nostre società, data la crescente minaccia degli “iper-rischi” legati alla globalizzazione e al mutamento climatico.

T: TEMPI

I congedi parentali consentono ai genitori occupati di liberare tempo per l'accudimento dei figli senza eccessive perdite di reddito. La sfida dei tempi è tuttavia più ampia e non riguarda solo i congedi, ma anche i tempi (gli orari) di lavoro e, più in generale, di vita. È opinione condivisa fra gli esperti che l'organizzazione dei tempi prevalente nelle nostre società non sia più in linea né con le esigenze né con le aspirazioni delle persone. È auspicabile avviare una riflessione approfondita e sperimentazioni concrete per individuare nuovi modelli di *time-life balance*, che rispecchino i mutamenti del ciclo di vita e al tempo stesso garantiscano una maggiore eguaglianza di opportunità fra uomini e donne.

Anche l'organizzazione dei tempi deve oggi rispettare il criterio della sostenibilità, a livello collettivo e individuale. A livello collettivo, l'organizzazione dei tempi ha implicazioni significative su tutte le dimensioni della sostenibilità (economica, sociale – inclusa la demografia – e ambientale). A livello individuale, l'organizzazione dei tempi influisce sulla sostenibilità del lavoro e della vita familiare lungo il ciclo di vita.

Questo secondo aspetto è il più importante per quanto riguarda la doppia sfida del degiovanimento e della longevità. I sondaggi segnalano che – soprattutto nei Paesi Sud-europei – vi è una marcata discrepanza tra il tempo effettivamente lavorato e quello preferito. C'è molto part-time involontario, ma anche una domanda insoddisfatta di part-time, di orari flessibili, di lavoro agile e così via. Tale domanda non riguarda solo le donne, ma anche molti uomini. La discrepanza aumenta in modo drastico fra le coppie con figli piccoli. Gli stessi sondaggi segnalano anche un'elevata disponibilità a usare la flessibilità dei tempi nella fase di uscita finale dal mercato del lavoro. Gli studi epidemiologici rivelano poi un'alta correlazione fra tempi e modalità di lavoro, da un lato, e condizioni di benessere soggettivo, soddisfazione del lavoro e condizioni di salute, dall'altro. Una incisiva ricalibratura dei tempi sembra dunque una condizione necessaria per rendere il lavoro più sostenibile in due fasi cruciali del ciclo di vita: espansione della famiglia con l'arrivo dei figli e invecchiamento attivo. Rispetto ad altri Paesi europei, la normativa italiana è ancora piuttosto rigida e frammentata, il termine stesso di “flessibilità” del lavoro evoca implicazioni negative piuttosto che positive, mentre il concetto di “lavoro sostenibile” non è ancora entrato nel linguaggio politico. Piuttosto limitata è stata sinora anche la diffusione dell'istituto “banca ore” all'interno dei contratti aziendali.

La ri-organizzazione dei tempi in direzione family friendly è infine diventata parte integrante dell'agenda “città intelligenti” (smart cities), a sua volta incorporata all'interno della cornice Next Generation EU. Il PNRR ha messo a disposizione delle risorse per muovere in questa direzione, anche se nel corso della revisione gli obiettivi relativi alla “rigenerazione urbana” sono stati fortemente ridimensionati. A livello comunale andrebbero poi rilanciati i piani territoriali dei tempi e degli orari, che hanno avuto sinora un impatto piuttosto modesto.



Tabella 6. L'Agenda FAST per l'Italia

Famiglie	Estendere la durata del congedo per i padri. Portare all'80% il tasso di sostituzione del congedo parentale. Introdurre forme di congedo flessibile. Rafforzare i congedi per i lavoratori autonomi. Ricalibrare importi e modalità di accesso all'AUUF (Assegno Unico e Universale per i Figli).
Asili nido	Realizzare pienamente gli obiettivi del PNRR e del PANGI (<i>Piano di Azione Nazionale per l'attuazione della Garanzia Infanzia</i>). Incrementare risorse per la gestione degli asili. Azzerare le rette d'iscrizione per le famiglie a reddito medio-basso. Introdurre il diritto di ciascun bambino a ricevere servizi di educazione e assistenza nella prima infanzia.
Servizi	Realizzare la riforma della non autosufficienza. Lanciare una Strategia per il rafforzamento e l'espansione dei servizi alle famiglie (“facilitazione della vita quotidiana”). Seguire l'esempio francese: Agenzia Nazionale per i Servizi alle persone, voucher-servizi, uffici locali “Italia servizi”. Sostegni e incentivi all'economia sociale.
Tempi	Lanciare una Strategia di Riorganizzazione dei tempi e degli orari per promuovere lavoro e famiglie sostenibili. Città intelligenti.
Governance	Istituzione della Commissione d'inchiesta sulle tendenze demografiche come primo passo per la creazione di un Osservatorio permanente (vedi caso olandese).

Fonte: Elaborazione degli autori/trici.

La tabella 6 riassume i punti chiave dell'agenda FAST in base alle analisi svolte in questo Rapporto. L'ultima riga del riquadro aggiunge un punto cruciale che riguarda la governance. Come la parità di genere e l'inclusione dei giovani, la questione demografica (in particolare, degiovanimento e natalità) ha valenza trasversale, si tratta di una dimensione che deve essere considerata e integrata in tutte le politiche pubbliche (secondo l'approccio *mainstreaming*). Ciò comporta il superamento dell'approccio “per silos”, in base al quale ciascun ambito funzionale ha le proprie strutture di governance dedicate. Se questo è il punto di partenza, la trasversalità richiede anch'essa una struttura di governance che possa penetrare all'interno di tutti gli ambiti funzionali rilevanti e – quando necessario – imporsi sugli organismi di settore. I Paesi Bassi hanno ad esempio istituito nel 2022 un Comitato permanente sul mutamento demografico, che è stato indicato come *benchmark* dall'Unione Europea. L'istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sulle tendenze demografiche nazionali e sui loro effetti economici e sociali (ora all'esame del Senato) potrebbe essere il primo passo in questa direzione.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Aassve A., Cavalli N., Mencarini L., Plach S. e Sanders S. (2021), *Early assessment of the relationship between the COVID-19 pandemic and births in high-income countries*, Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America, 118(36), e2105709118. <https://doi.org/10.1073/pnas.2105709118>

Agostini C. e Maino F. (2022), *Bilanciare vita personale e lavoro nella libera professione: quali prospettive?*, in Associazione Irene (a cura di), *Politiche e strumenti per l'equilibrio tra attività professionale e vita familiare: una sfida ancora aperta. Il caso dei lavoratori e lavoratrici autonomi iscritti ad Ordini professionali*, Report di ricerca, pp. 55-61.

Ansell C. e Gash A. (2008), *Collaborative Governance in Theory and Practice*, in Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 18, n. 4, pp. 543-571.

Balbo N., Billari F. C., e Mills M. (2013), *Fertility in Advanced Societies: A Review of Research*, European journal of population, vol. 29, n. 1, pp. 1-38. <https://doi.org/10.1007/s10680-012-9277-y>

Baldini M. e Pavolini E. (2022), *Tutto casa e famiglia: il welfare fiscale principale strumento per il sostegno alle famiglie e all'accesso all'abitazione*, in M. Jessoula e E. Pavolini (a cura di), *La mano invisibile dello stato sociale*, Mulino, Bologna, pp.207-245.

Belloni M.C., e Bimbi F. (1997), *Microfisica della cittadinanza. Città, genere, politiche dei tempi*. FrancoAngeli. Bergamante F., Mandrone E. (a cura di) (2022), *Rapporto Plus 2022. Comprendere la complessità del lavoro*, Roma, Inapp.

Billari F.C. e Tomassini C. (a cura di) (2021), *Rapporto sulla popolazione. L'Italia e le sfide della demografia*, Bologna, Il Mulino.

Bonizzoni P., Falcinelli D., e Magaraggia S. (2014), *Verso una conciliazione condivisa? Lavoro, famiglie e vita privata in un orizzonte di crisi*. AG About Gender-International Journal of Gender Studies, 3(6).

Brunori P., Maitino M.L. e Scicolone N. (2018), *Quoziente familiare? Buono solo per i più ricchi*, Lavoce.info, 2 gennaio 2018.

Bugetti M.N. e Maino F. (a cura di) (2021), *Anziani, nonni e conciliazione famiglia-lavoro*, I Quaderni, Fondazione Marco Vigorelli, n. 7

Burroni L. e Regalia I. (2022), *Regioni e relazioni industriali in Italia*. Rapporto di Artimino sullo sviluppo locale, Bologna, Il Mulino.

Caltabiano M., Comolli C.L. e Rosina A. (2017), *The effect of the Great Recession on permanent childlessness in Italy*, in Demographic Research, vol. 37, n. 20, pp. 635-668.

Campodifiori E., Falzetti P. e Papini M. (2016), *La frequenza della scuola pre-primaria e gli apprendimenti scolastici*, Working Paper INVALSI, 27/2016.

Cannito M. (2022), *Fare spazio alla paternità. Essere padri in Italia tra nuovi modelli di welfare, lavoro e maschilità*, Bologna, Il Mulino

Casarico A. Taddei M. e Testi F. (2022), *Un primo bilancio dell'Assegno unico universale*, la voce.info, 26 luglio 2022.

Camurri M. e Marchetti F. (2021), *Uno sguardo alle best practices di conciliazione vita-lavoro*, Paper, Mondo Internazionale, Varese.

Cannito M., Lubbock A., Torre M. (2023), *La partecipazione dei padri nei "primi mille giorni". La situazione italiana nel panorama europeo*, 4e-Parent.

Cgil e Fondazione di Vittorio (2021), *Quando lavorare da casa è... smart?*, Prima indagine Cgil/Fondazione Di Vittorio sullo smart working, Roma.

Cgil e Fondazione di Vittorio (2022), *Terzo rapporto sulla contrattazione di secondo livello*, Roma.

Colleoni M. e Vitrano C. (2019), *Lo spazio temporizzato. Svantaggio e conflitti temporali nella città notturna*. In *La città in trasformazione. Flussi, ritmi urbani e politiche*, Aracne, pp. 135-148.

Commissione Europea (2019), *Direttiva relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio*, Bruxelles, 20 giugno 2019.

Commissione Europea (2020), *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni - Un'Unione dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025*, Bruxelles, 5 marzo 2020.

Commissione Europea (2022), *Building a better understanding of the impact of Early Childhood Education and Care*, Report, Bruxelles.

Comolli C.L. (2017), *The fertility response to the Great Recession in Europe and the United States: Structural economic conditions and perceived economic uncertainty*, Demographic Research, vol. 36, pp. 1549-1600.

Crompton R. (1999), *Restructuring Gender Relations and Employment: The Decline of the Male Breadwinner*, Oxford, Oxford University Press.

Crouch C., Le Galès P., Trigilia C. e Voelzkow H. (2001), *Local Production Systems in Europe: Rise or Demise?*, Oxford, Oxford University Press.

Dal Maso D., Gabella V., Langella V., Maino F., Melloni E. e Valentino S. (2022), *Linee guida per la valutazione d'impatto di iniziative di welfare aziendale*, Position Paper, Social Value Italia.

De Luigi N. e Giuliani G.A. (2022), *Lavoro povero e politiche per le famiglie in Italia: riforme, criticità e prospettive future*, Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro, Il lavoro povero in Italia: problemi e prospettive, pp. 147-170.

D'Addio A.C. e Mira d'Ercole M. (2005), *Trends and Determinants of Fertility Rates: The Role of Policies*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 27, Paris, O. Publishing.

D'Addio A.C. e Mira d'Ercole M. (2006), *Policies, Institutions and Fertility Rates: A Panel Data Analysis for OECD Countries*, OECD Economic Studies, vol. 2005/2.

della Ratta-Rinaldi F., Luppi M., Menegatti V. (2022), *Flessibilità degli orari di lavoro*. Nota tecnica, Roma, Inapp.

De Paola M. e Moro D. (2023), *Papà a casa col bebè: quanto contano le norme sociali*, Lavoce.info, 7 marzo 2023.

De Stefanis E. (2023), *La certificazione di genere per le imprese: tutto oro quel che luccica?*, Percorsi di secondo welfare, 8 maggio 2023.

Di Mascio L., Angeletti S. e Natalini A. (2021), *Lo smart working nelle pubbliche amministrazioni centrali ai tempi del COVID-19*, La Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, 1/2021, pp. 95-125.

Dipartimento delle Politiche per la famiglia, Istat e Università Ca' Foscari Venezia (2021), *Nidi e servizi educativi per bambini tra 0 e 6 anni: un quadro d'insieme*, Rapporto di ricerca, Roma.

Dumont G. (2008), *Les conséquences géopolitiques de 'l'hiver démographique' en Europe*, Géostatégiques, vol. 20, pp. 29-46.

Dumont G. (2019), *La population de l'Union européenne: Caractéristiques, prospective et enjeux géopolitiques*, Les Analyses de Population & Avenir, vol. 10, pp. 1-15.

Duncan S. e Williams F. (2002), *Introduction*, Critical Social Policy, vol. 22, n. 1, pp. 5-11.

Elting E. (2022), *Stop Saying Quotas 'Don't Work' Because They Demonstrably Do*, Forbes, 22 settembre 2022.

EPRS, European Parliamentary Research Service (2023), *Increasing European added value in an age of global challenges. Mapping the cost of non-Europe (2022-2032)*, Brussels, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/734690/EPRS_STU\(2023\)734690_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/734690/EPRS_STU(2023)734690_EN.pdf).

- Eurobarometer (2023)**, *Demographic change in Europe*, Flash Eurobarometer, n. 534, ottobre 2023.
- Fazzi L. (2021)**, *Coprogettare e coprogrammare: i vecchi dilemmi di una nuova stagione del welfare locale*, in *Impresa sociale*, n. 3, pp. 30-38.
- Ferrera M. (2008)**, *Il fattore D*, Milano, Mondadori.
- Ferrera M. (2019)**, *Le politiche sociali*. Bologna, Il Mulino.
- Ferrera M., Hemerijck A. e Rhodes M. (2000)**, *Recasting European Welfare States for the 21st Century*. *European Review*, vol. 8, n. 3, pp. 427-446.
- Ferrera M., Fargion V. e Jessoula M. (2012)**, *Alle radici del welfare all'italiana*, Venezia, Marsilio.
- Ferzetti F. e Lannutti V. (2021)**, *La difficile conciliazione vita-lavoro in Italia: la via del remote working*, *Rivista trimestrale di Scienze dell'Amministrazione*, 3/2021, pp. 1-26.
- Fraser N. (1997)**, *After the Family Wage: A Post Industrial Thought Experiment*, in N. Fraser "Justice Interruptus: Critical Reflections on the 'Postsocialist' Conditions", pp. 41-66. London: Routledge.
- Frattona E. (2023)**, *Parental retirement and fertility decisions across family policy regimes*, Working Paper Banca d'Italia, n. 1417.
- Gasparri S. (2020)**, *Framing work and welfare: Insights from the growing relevance of company welfare in Italy*, *Journal of Industrial Relations*, vol. 63, n. 2, pp. 235-262.
- Gender Equality Index (2023)**, *Global Gender Gap Report*, World Economic Forum Report.
- Gerson K. (2009)**, *Changing Lives, Resistant Institutions: A New Generation Negotiates Gender, Work, and Family Change*, *Sociological Forum*, vol. 24, n. 4, pp. 735-753.
- Gornick J.C., e Meyers M.K. (2009)**, *Gender Equality: Transforming Family Divisions of Labor*. New York: Verso.
- Greve B. (2007)**, *Occupational Welfare: Winners and Losers*, Cheltenham UK, Edward Elgar.
- Hemerijck A. (2014)**, *Social investment «stocks», «flows» and «buffers»*, *Rivista Politiche Sociali*, 1/2014, pp. 9-26.
- Hemerijck A. (2018)**, *Social investment as a policy paradigm*, *Journal of European Public Policy*, vol. 25, n. 6, pp. 810-827.
- Hubert A. (a cura di) (2010)**, *Empowering People, Driving Change. Social Innovation in the European Union*, Publication Office of the European Union, Lussemburgo.
- Inapp (2022)**, *Attualità e prospettive dello smart working. Verso un modello di organizzazione del lavoro?*, Rapporto di ricerca, Roma.
- Inps (2023)**, *Osservatorio statistico sull'Assegno Unico Universale*, Settembre 2023, Roma.
- Istat (2022)**, *Offerta di nidi e servizi integrativi per la prima infanzia, anno educativo 2020-2021*, Report, Roma.
- Istat (2023)**, *I servizi educativi per l'infanzia in un'epoca di profondi cambiamenti. Stato dell'arte e dati inediti su inclusività e qualità dell'offerta Zerotre. Anno educativo 2021/2022*. Roma, Istat.
- INL – Ispettorato Nazionale del Lavoro (2021)**, *Relazione annuale dell'Ispettorato Annuale del Lavoro*, Roma.
- Jones P. e Lucas K. (2012)**, *The social consequences of transport decision-making: clarifying concepts, synthesising knowledge and assessing implications*, *Journal of Transport Geography*, vol. 21, pp. 4-16.
- Kohler H.-P., Billari F.C. e Ortega J.A. (2002)**, *The Emergence of Lowest-Low Fertility in Europe during the 1990s*, *Population and Development Review*, vol. 28, n. 4, pp. 641-680.

- Blum S., Dobrotić I., Kaufman G., Koslowski A., e Moss P. (2023)**, *19th International Review of Leave Policies and Related Research 2023*, disponibile su [Annual Review & Reports \(leavenetwork.org\)](https://www.annualreviewandreports.org/).
- Lewis J. e Giullari S. (2005)**, *The Adult Worker Model Family, Gender Equality and Care: The Search for New Policy Principles and the Possibilities and Problems of a Capabilities Approach*. *Economy and Society*, vol. 34, n. 1, pp. 76-104.
- Longo F. e Maino F. (a cura di) (2021)**, *Platform welfare. Nuove logiche per innovare i servizi locali*, Milano, Egea.
- Luppi F. e Rosina A. (2022)**, *L'Assegno unico e universale: alla ricerca della giusta misura tra equità e sostegno alla natalità*, *Rivista Politiche Sociali*, 1/2022, pp. 161-178.
- Macchioni E. (2022)**, *Territori che conciliano: il welfare aziendale alla prova della pandemia*, *Studi di sociologia*, vol. 60, n. 1, pp. 89-100.
- Maino F. (2012)**, *Il secondo welfare: contorni teorici ed esperienze esemplificative*, *la Rivista delle politiche sociali*, vol. 4, pp. 167-182.
- Maino F. (2021)**, *Gli anziani-nonni come risorsa tra conciliazione famiglia-lavoro e invecchiamento*, in "I Quaderni, Fondazione Marco Vigorelli", n. 7, pp. 29-40.
- Maino F. (2022)**, *Coprogettazione e coprogettazione: nuovi strumenti per innovare il welfare locale*, *Lavoro Sociale*, vol. 3, pp. 18-22.
- Maino F. (a cura di) (2023)**, *Agire insieme. Coprogettazione e coprogrammazione per cambiare il welfare*, *Sesto Rapporto sul secondo welfare*, Milano, Percorsi di secondo welfare.
- Maino F. e De Tommaso C.V. (2023)**, *Lotta alla povertà alimentare per i minori e Garanzia Infanzia in Italia: lacune da colmare e prospettive*, *Rivista Politiche Sociali*, 2/2023, pp. 29-46.
- Maino F. e Ferrera M. (a cura di) (2013)**, *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.
- Maino F. e Rizza R. (2018)**, *Le piccole e medie imprese incontrano il welfare: nuove opportunità di tutela dei lavoratori e di crescita per l'azienda e il territorio?*, *Stato e Mercato*, vol. 113, n. 2, pp. 197-224
- Maino F. e Razetti F. (2019)**, *Fare rete per fare welfare. Dalle aziende ai territori: strumenti, attori, processi*, Torino, Giappichelli.
- Maino F. e Razetti F. (2020)**, *Organizzazioni solidali ai tempi del Covid-19 Iniziative di welfare aziendale, smart working e responsabilità sociale avviate nella "fase 1": rischi e opportunità*, Milano, Percorsi di secondo welfare.
- Maino F. e Santoni V. (2021)**, *La survey sul welfare aziendale territoriale*, Maino F. (a cura di), *Il ritorno dello Stato sociale? Mercato, Terzo Settore e comunità oltre la pandemia. Quinto Rapporto sul secondo welfare*, Torino, Giappichelli, pp. 75-106.
- Maino F. e Santoni V. (2023)**, *Welfare aziendale e territorio tra reti di domanda, reti di offerta e reti multiattore*, in T. Treu (a cura di), *Welfare aziendale 2.0* (nuova edizione), Milano, Wolters Kluwer, pp. 67-96.
- Malfer L., Cittadino C., Franch M., Prandini R. (a cura di) (2014)**, *Family audit: la certificazione familiare aziendale. Analisi d'impatto*, Milano, FrancoAngeli.
- Mallone G. (2015)**, *Il welfare aziendale in Italia: tempo di una riflessione organica*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 43-68
- Matysiak A., Sobotka T. e Vignoli D. (2018)**, *The Great Recession and Fertility in Europe: A Sub-national Analysis*, *European Journal of Population*, vol. 37, pp. 29-64.
- Massagli E. (2014)**, *Il welfare aziendale territoriale per la micro, piccola e media impresa italiana*, *Adapt Labour Studies*, n. 31.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2022), *Piano di Azione Nazionale della Garanzia Infanzia*, 28 settembre 2022.

Naldini M. e Saraceno C. (2011), *Conciliare famiglia e lavoro. Vecchi e nuovi patti tra generi e generazioni*, Bologna, Il Mulino.

Naldini M. (2014), *Politiche e pratiche: I confini di genere della cura*, *Rassegna Italiana di Sociologia*, vol. 55, n. 3, pp. 439-463

OCSEL (2021), *La contrattazione decentrata alla prova dell'imprevedibilità*, VI Rapporto OCSEL, Roma.

Openpolis (2020), *Il supporto dei servizi per l'infanzia all'occupazione femminile*, 26 maggio 2020.

Openpolis (2021), *Perché è necessario sviluppare le mense scolastiche in Italia*, 21 dicembre 2021.

Openpolis (2022), *Il calo delle nascite dopo l'emergenza Covid*, 31 maggio 2022.

Openpolis (2023), *Il supporto dei servizi per l'infanzia all'occupazione femminile*, 7 marzo 2023.

Osservatorio 4Manager (2021), *Nuovi orizzonti manageriali. Superare il gender gap: facciamo goal per ripartire*, Rapporto di ricerca, Roma.

Osservatorio sullo smart working (2022), *Smart Working*, <https://www.osservatori.net/it/home>.

Pastore F. (2012), *Le difficili transizioni scuola-lavoro in Italia. Una chiave di interpretazione*, *Economia dei Servizi*, vol. 7, n. 1, pp. 109-128.

Pavolini E., Carrera F., e Romaniello L. (2012), *Welfare aziendale e nuovi rischi sociali*, *La rivista delle politiche sociali*, 3, pp. 145-171.

Pavolini E., Ascoli U. e Mirabile M.L., (2013), *Tempi moderni. Il welfare nelle aziende in Italia*, Bologna, Il Mulino.

Pignataro S. (2023), *Asili nido, la ricetta per non sprecare i fondi Pnrr*, *Vita*, 27 aprile 2023.

Porter M.E. e Kramer M.R. (2011), *Creating Shared Value*, *Harvard Business Review*, Gennaio–Febbraio, pp. 1-17.

Prandini R. (2014), *Welfare aziendale territoriale: semantiche innovazioni e primi esempi*, in R. Rizza e F. Bonvicini (a cura di), *Attori e territori del welfare. Innovazioni nel welfare aziendale e nelle politiche di contrasto all'impoverimento*, Milano, FrancoAngeli.

Pyke F. e Sengenberger W. (1992), *Industrial districts and local economic regeneration*, Ginevra, International Institute for Labour Studies.

Riva P. (2022), *Perché la Francia è il Paese europeo che fa più figli*, *Percorsi di secondo welfare*, 25 marzo 2022.

Riva P. (2023), *Conciliazione, servizi e parità: la Svezia non cerca i figli, ma li fa*, *Percorsi di secondo welfare*, 19 dicembre 2023.

Rosina A. (2021), *Crisi demografica. Politiche per un paese che ha smesso di crescere*, *Vita e Pensiero*, Milano.

Rosina A. (2023), *È ancora possibile una solida ripresa delle nascite? I margini sempre più stretti delle previsioni Istat*, *Neodemos*, 4 ottobre 2023.

Rosina A. e Luppi F. (2022), *L'Assegno unico e universale: alla ricerca della giusta misura tra equità e sostegno alla natalità*, *Rivista Politiche Sociali*, 1/2022, pp. 161-178

Rosina A. e Saraceno C. (2023), *Una manovra attenta alle famiglie ma debole nel favorire un'inversione di tendenza delle nascite*, *Neodemos*, 27 ottobre 2023.

Rosero E., Manfredi S. e Maino F. (2024), *Como verso un nuovo PTO. Prime evidenze dall'ascolto degli attori in campo*, Report.

Rossi D., Strelitto F., Taglietti S. e Toffoli S. (2019), *Welfare 4.0: Integrare Welfare Pubblico, Aziendale e Bilaterale/contrattuale*, *Economia e Società Regionale–Innovazione Sociale e nuovo welfare Territoriale*, vol. 27, n. 2, pp. 58-71.

Sabatinelli S. (2016), *Politiche per crescere. La prima infanzia tra cura e investimento sociale*, Il Mulino, Bologna.

Santoni V. (2017), *Welfare aziendale e provider prima e dopo le Leggi di Stabilità*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di) (2017), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 91-118.

Santoni V. (2022a), *Il welfare aziendale e contrattuale, tra sostenibilità e "filiera corta"*, in F. Maino (a cura di), *Il ritorno dello Stato sociale? Mercato, Terzo Settore e comunità oltre la pandemia, Quinto Rapporto sul secondo welfare in Italia 2021*, Torino, Giappichelli, pp. 189-223.

Santoni V. (2022b), *Lo smart working sta trasformando anche gli uffici*, *Percorsi di secondo welfare*, 24 novembre 2022.

Santoni V. (2023), *Tra impresa e territorio: welfare aziendale e sostenibilità in Italia*, in F. Maino. (a cura di), *Agire insieme. Coprogettazione e coprogrammazione per cambiare il welfare. Sesto Rapporto sul secondo welfare*, Milano, Percorsi di secondo welfare, pp. 131-153.

Santoni V. (2024), *Contrattazione collettiva: quali sono i 19 CCNL che prevedono welfare aziendale*, in *Percorsi di secondo welfare*, 2 gennaio 2024.

Santoni V., Razetti F. e Maino F. (2019), *Mercato del welfare aziendale, provider e nuove opportunità occupazionali*, in *"Sociologia del Lavoro"*, n. 156, pp. 137-155.

Saraceno C. (2003), *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*. Bologna, Il Mulino.

Saraceno C. (2011), *Childcare needs and childcare policies: A multidimensional issue*, *Current Sociology*, vol. 59, n. 1, pp. 78-96.

Saraceno C. (2022), *L'assegno unico universale: che cosa cambia nel sostegno economico alle famiglie con figli*, in *Politiche Sociali, Social Policies*, 1/2022, pp. 135-140.

Scalise G., & Hemerijck A. (2022), *Subnational Social Investment in Three European Cities: An Exploratory Comparison*, *Journal of Social Policy*, pp. 1-21.

Scherer S., Pavolini E. e Brini E. (2024), *Servizi educativi per la prima infanzia: una chiave contro la bassa natalità in Italia?*, *Neodemos*, 6 febbraio 2024.

Schramm M. (2019), *Do Quotas Actually Help Women in Politics?*, *Georgetown Institute for Women, Peace and Security*, 22 gennaio 2019.

Servizio Studi della Camera dei Deputati (2023), *L'occupazione femminile*, Rapporto n.4, Dicembre 2023.

The European House Ambrosetti (2022), *Observatory on Women's empowerment*, Rapporto, Milano.

Tiraboschi M. (2022), *Problemi e prospettive nello studio della contrattazione collettiva aziendale*, *Economia e società regionale. Oltre il ponte*, n. 50, pp. 21-31.

Tortuga (2023), *Asili nido e Pnrr, tra promesse, contraddizioni e ritardi*, *Il Sole 24 Ore*, 24 luglio 2023.

Torfin J., Peters B.G., Pierre J. e Sørensen E. (2012), *Interactive governance: Advancing the paradigm*, Oxford University Press, Oxford.

Treu T. (2018), *Protezione Sociale ed equilibrio generazionale*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT, 374.

Welfare Index PMI (2022), *Welfare aziendale: un patto sociale per il Paese*, Rapporto di ricerca.

World Economic Forum (2022), *Global Gender Gap Report*, Insight Report, luglio 2022, Ginevra.

APPENDICE A

Congedo di paternità, maternità e parentale. Informazioni circa il numero di settimane (obbligatorie e non obbligatorie), l'indennità e tipo di trasferimento (familiare o individuale) nei 27 Paesi dell'Unione Europea.

	Congedo di paternità			Congedo di maternità			Congedo parentale		
	Numero di settimane	di cui obbligatorie	Indennità	Numero di settimane Pre e post natale	di cui obbligatorie	Indennità	Numero di settimane	Indennità Se individuale, e settimane si intendono per genitore e per figlio	Tipo di trasferimento Se fruibile individualmente o su base familiare
Austria	4	-	Forfettaria: 717€/mese	16	16	100%	96	50 settimane retribuite all'80%	Familiare
Belgio	4	-	Variabile: 100% e 82%	15	10	Variabile su base contrattuale*	16	Forfettaria: 978,24 al mese	Individuale e non trasferibile
Bulgaria	2	-	90%	58	19	90%	48	Forfettario: €363.02/mese	Individuale (della madre) e trasferibile
Cipro	2	-	72%	18	11	72%	18	6 settimane al 72%, il resto non è retribuito	Individuale. Solo 2 settimane trasferibili.
Croazia	1,3	-	100%	28	14	100%	16	100%	Individuale. 8 settimane trasferibili.
Danimarca	2	-	Variabile: fino a 599€/settimana	14	2	Variabile: maggiore del 66% della retribuzione	14	Variabile: maggiore del 66% della retribuzione	Individuale. 5 settimane trasferibili.
Estonia	4	-	100%	14,2	4	100%	156	100% per 69 settimane	Familiare
Finlandia	-	-	-	5,5	5,5	90%	23	90% per i primi 16 giorni; 70% per il resto	Individuale; 9 trasferibili
Francia	4	-	100%	16	16	100%	156	Variabile**	Individuale e non trasferibile
Germania	2 (dal 2024)	-	N/A	14	8	100%	156	Variabile***	Individuale
Grecia	2	-	100%	17	17	100%	16	Salario minimo per le prime 8 settimane	Individuale e non trasferibile
Irlanda	2	-	Forfettaria: 262€/settimana	42	6	Forfettaria: €262 per 26 settimane; le restanti settimane non sono retribuite	26	Nessuno	Individuale e non trasferibile
Italia	1,4	1,4	100%	20	20	80%	24	30%	Individuale e non trasferibile
Lettonia	1,4	-	80%	17	17	80%	76	Variabile****	Individuale e non trasferibile

Lituania	4	-	78%	18	Not obligatory	78%	156	96 settimane retribuite (a somma variabile) e 72 retribuite almeno al 66% del salario; solo 8 settimane retribuite al 10%	Familiare; 2 mesi non trasferibili
Lussemburgo	2	-	Variabile (vedi note)	20	20	100%	16-80 settimane	Variabile. 48 settimane al 100%	Individuale e non trasferibile
Malta	1,4	-	100%	18	6	100% per 14 settimane; €175.84 per le restanti 4 settimane	16	8 settimane retribuite sulla base del congedo per malattia	Individuale e non trasferibile
Olanda	7	-	100%	16	10	100%	26	70% per le prime 9 settimane	Individuale e non trasferibile
Polonia	2	-	100%	20	14	100%	41	Variabile, in media 70%	23 settimane familiari; 9 settimane individuali (per ciascun genitore)
Portogallo	5	4	100% per 4 settimane	17-21 settimane	6	Variabile: 100% se 17 settimane; 80% se 21	12	Non retribuito se non a specifiche condizioni	Individuale e non trasferibile
Rep. Ceca	2	-	70%	28	14	70%	156	76 settimane retribuite, con soglia retributiva	Individuale e trasferibile
Romania	1,4	-	100%	18	6	85%	96	85% per le prime 48 settimane	Familiare
Slovacchia	28	2	75%	34	14	75%	156	Forfettario: 413€/mese	Individuale e non trasferibile
Slovenia	2	-	100%	15	2	100%	23	100%	Individuale. 14 settimane trasferibili.
Spagna	16	6	100%	16	6	100%	156	-	Individuale e non trasferibile
Svezia	1,4	-	77,6% (massimo 98,7 al giorno)	2	2	100%	34	27 settimane al 77,6%; 7 settimane forfettario (15,12/giorno)	Familiare e individuale; non trasferibile
Ungheria	1,4	-	100%	24	2	100%	156	Variabile: maggiore del 66% della retribuzione per le prime 104 settimane	Familiare

* Lavoratori dipendenti del settore privato: il primo mese all'82% della retribuzione, più il 75% per le settimane restanti, con un limite massimo di 170,69 euro al giorno. I dipendenti pubblici di ruolo ricevono l'intero stipendio, mentre quelli a contratto sono retribuiti come nel settore privato.

** Il sussidio di base è di 422,21 euro al mese se non si lavora, di 272,94 euro al mese se si lavora meno della metà delle ore a tempo pieno e di 157,45 euro al mese se si lavora tra il 50 e l'80% delle ore a tempo pieno; un assegno supplementare, l'Assegno di base, viene corrisposto ai genitori con reddito più basso, a seconda delle dimensioni della famiglia, con un ammontare che varia dai 182 ai 91 euro.

*** Almeno il 66% della retribuzione per le prime 48 settimane.

**** Più misure e condizioni previste per il congedo parentale.

Fonte: Rielaborazione degli autori/trici da Leave Network Report (2023). Dati aggiornati ad aprile 2023.

FONDAZIONE
LOTTOMATICA

fondazionelottomatica.it

Via degli Scipioni, 297 — 00192 Roma

Tel. +39 06 4147524

info@fondazionelottomatica.it