

## **INVESTIRE NELLA GENITORIALITÀ**

### **Uno strumento per il rilancio e la resilienza dei territori negli scenari post-pandemici**

di Anna Cugno e Silvia Maroncelli

Progetto sviluppato in convezione di ricerca con:



**DM** DIPARTIMENTO  
DI MANAGEMENT

**DE** DIPARTIMENTO ESOMAS  
Scienze Economico-Sociali  
e Matematico-Statistiche



**Coordinatore scientifico**

Giacomo Büchi, Professore ordinario – Università degli Studi di Torino

**Referenti scientifici dei Dipartimenti**

Anna Cugno, Professore associato – Università degli Studi di Torino

Monica Cugno, Professore aggregato – Università degli Studi di Torino

**Membri del team di ricerca**

Silvia Maroncelli, Professore a contratto – Università degli Studi di Torino

Rebecca Castagnoli, Ph.D. Fellow – Università degli Studi di Torino

Collane@unito.it

Università degli Studi di Torino

Ottobre 2020

ISBN 9788875901769



Quest'opera è distribuita con Licenza [Creative Commons Attribuzione - Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

## INDICE

### Introduzione

#### Capitolo primo

##### I CONFINI DELLA GENITORIALITÀ

1. La complessità della condizione genitoriale .....9
2. L'importanza di un approccio multidisciplinare .....10
3. Il monitoraggio delle istanze genitoriali .....16
4. Il profilo delle famiglie con figli in età evolutiva .....19

#### Capitolo secondo

##### LA GENITORIALITÀ NEL DISEGNO DI WELFARE

1. La promozione della genitorialità .....23
2. La crescente centralità dell'intervento pro-genitoriale .....25
3. L'Europa e la promozione delle responsabilità genitoriali .....28
4. La genitorialità nell'agenda politica italiana.....33
5. Le misure inserite nella Legge di stabilità 2020 .....38

#### Capitolo terzo

##### IL SOSTEGNO ALLA GENITORIALITÀ NELL'EMERGENZA COVID-19

1. Il Decreto *Lockdown* .....43
2. Il Decreto *Cura Italia*.....45
3. Il Decreto *Rilancio* .....46
4. Il *Piano Colao* .....48
5. Il *Family Act*.....53

#### Capitolo quarto

##### LE BASI PER UNA RINNOVATA PROGETTUALITÀ PRO-GENITORIALE

1. La trasformazione dei bisogni dei nuclei nella “fase 1” .....57
2. I programmi “amici dei genitori” negli scenari post-pandemici.....63
3. Il contributo degli ecosistemi per la promozione della genitorialità.....69
4. Gli strumenti per dar avvio a un'azione di sistema.....71

**Bibliografia** .....79

**Sitografia**.....84



## INTRODUZIONE

Il documento illustra in forma sintetica i risultati dello studio *Investire nella genitorialità*, realizzato in seno alla convenzione di ricerca tra Fondazione ULAOP CRT, Università degli Studi di Torino (Dipartimento di Management e Dipartimento di Scienze Economico-Sociali e Matematico-Statistiche) e SAA – School of Management. Alla luce dei comuni interessi rispetto al tema delle misure a supporto della genitorialità in seno a sistemi di welfare multi-pilastro, l'accordo si propone di realizzare iniziative congiunte nel campo: della ricerca e della formazione; dello sviluppo dell'apparato metodologico a disposizione delle istituzioni del territorio; della sensibilizzazione dell'opinione pubblica.

Per assicurare l'indispensabile integrazione di competenze appartenenti a differenti settori scientifico-disciplinari, il team di ricerca ha natura multidisciplinare e ha scelto di adottare un approccio interdisciplinare, finalizzato a mettere in campo sinergie tra le prospettive analitico-concettuali e strumentali della sociologia e dell'economia di impresa.

Lo scopo dell'indagine è individuare quali sono gli elementi che qualificano l'intervento di sostegno e promozione della genitorialità e più in particolare i fattori che lo trasformano in un *investimento*, ossia in un'azione capace di produrre nel medio-lungo periodo ritorni in termini di miglioramento delle chances di vita dei soggetti coinvolti (bambini e genitori), oltre che di benessere materiale e socio-emotivo nell'immediato.

Il programma di ricerca individua quattro obiettivi:

1. analizzare, alla luce di una definizione operativa di genitorialità scientificamente fondata e delle più recenti evidenze empiriche, i tratti qualificanti della questione genitoriale, entrando nel merito delle dinamiche che determinano i modelli di famiglia e i bisogni dei genitori nella società contemporanea;
2. delineare quando, come e perché l'impegno nella promozione della genitorialità viene integrato nel disegno di welfare e ricostruire gli orientamenti che qualificano il sistema di governance dell'intervento;
3. identificare quale attenzione sia stata riservata dal Governo italiano al supporto della genitorialità nella manovra di contrasto degli effetti socio-economici dell'emergenza epidemiologica da Covid-19;
4. riconoscere le basi per una rinnovata progettualità pro-genitoriale nel processo di normalizzazione della situazione e nella gestione della crisi generata dalla lunga fase di chiusura delle attività.

I dati che supportano l'analisi sono stati raccolti a mezzo di un approccio multi-tecnica, che integra:

1. *una rassegna bibliografica della letteratura scientifica nazionale e internazionale* in lingua inglese sulla genitorialità e sull'attenzione riservata al tema in seno agli studi sui sistemi di welfare nel capitalismo avanzato;
2. *una ricognizione critica della normativa e dei documenti istituzionali* prodotti dall'Unione Europea e dal Governo italiano sulla promozione della genitorialità prima e durante l'emergenza epidemiologica da Covid-19;

3. *una circostanziata analisi dei dati contenuti nelle principali basi dati nazionali e internazionali* utili a studiare il fenomeno;
4. *una disamina dei rapporti prodotti dagli organismi internazionali*;
5. *un set di interviste in profondità a testimoni privilegiati* finalizzate a individuare le caratteristiche dei programmi di welfare “amici dei genitori” e gli strumenti a mezzo dei quali potrebbero essere implementati negli scenari post-pandemici.

Le dinamiche evolutive indotte dai mutamenti maturati nel periodo che va da fine febbraio a inizio settembre 2020 e la tendenziale impossibilità di prevederne gli effetti e gli sviluppi negli anni a venire inducono a immaginare il rapporto di ricerca come un prodotto ispirato alla *logica AGILE*<sup>1</sup>. Il modello, attraverso una pianificazione adattiva, consente di lavorare su soluzioni non rigidamente preordinate e suscettibili di un continuo sviluppo interattivo e incrementale, che coinvolge anche i diversi pubblici.

La scelta coniuga standard, rigore e visibilità con la possibilità di adattarne rapidamente struttura e contenuti, in vista di tener conto:

- delle trasformazioni della questione genitoriale in un *contesto VUCA*<sup>2</sup> (volatile, incerto, complesso e ambiguo), che radicalizza i suoi tratti a seguito dell'emergenza epidemiologica;
- delle acquisizioni del vivace dibattito scientifico e di un'agenda politica costantemente rinnovata dall'apertura a livello europeo, così come italiano, di un nuovo ciclo politico e soprattutto dal prendere forma della pandemia.

Per la restituzione dei risultati si è quindi scelta la formula del *rapporto di ricerca interattivo*. Il testo raggiunge un opportuno bilanciamento delle esigenze di sintesi e analisi grazie a una struttura per schede tematiche, legate da una puntuale logica argomentativa, e l'accompagnamento del lettore a percorsi di approfondimento personalizzati. Nella versione digitale del testo tale opportunità è assicurata da collegamenti ipertestuali (link), mentre nella versione cartacea lo schema è riproposto grazie a un circostanziato utilizzo di rimandi bibliografici e note di merito. Starà al lettore scegliere su quali aspetti soffermare l'attenzione, in relazione alle specifiche esigenze informative e al grado di competenza che intende raggiungere.

L'impianto del rapporto di ricerca ha inoltre natura modulare e si presta all'integrazione di nuovi apporti. Tale caratteristica consente di garantire un costante aggiornamento della conoscenza del tema, in virtù delle acquisizioni maturate in seno al dibattito politico, scientifico e professionale. Ogni capitolo richiama l'attenzione su un tema specifico e ne sviluppa l'analisi in modo “snello”, riportando le informazioni essenziali alla sua comprensione, senza dar spazio alla ricostruzione della riflessione che ha generato tale conoscenza o che ha portato all'accreditamento dei diversi risultati.

I contributi utili alla stesura del rapporto di ricerca hanno natura eterogenea. Si è pertanto scelto di realizzare una bibliografia ragionata, articolata in tre categorie: vo-

---

<sup>1</sup> La metodologia AGILE è introdotta nel campo dell'informatica dagli sviluppatori di software e vede formalizzati i suoi principi nel *Manifesto for Agile Software Development*, pubblicato nel 2001 da K. Beck, R.C. Martin, M. Fowler e altri.

<sup>2</sup> Il concetto è introdotto da W. Bennis and B. Nanus in seno agli studi sulla leadership nel 1987, ma è oggi accreditato a livello internazionale quale chiave interpretativa dei requisiti dell'ambiente entro il quale individui e organizzazioni si trovano ad operare. La centralità del costruito aumenta a seguito degli shock esogeni che maturano in seno ai percorsi di digitalizzazione dell'economia e della società, che gettano le basi per l'avvento dei sistemi cyberfisici della quarta rivoluzione industriale: la bolla delle start-up digitali (dot.com) di metà anni Novanta, la grande recessione associata alla bolla dei mutui subprime e dei debiti sovrani del 2007-2008 e, da ultimo, la crisi indotta dalla pandemia Covid-19.

lumi e saggi in riviste scientifiche e opere collettanee, documenti istituzionali, riferimenti normativi. La sitografia si configura come un repertorio sistematico di siti Internet che contengono informazioni sul tema indagato; è pensata come una “bussola” per orientare la navigazione in rete e selezionare le fonti più affidabili alla luce della reputazione dell’organizzazione responsabile del portale web.



## Capitolo primo

### I CONFINI DELLA GENITORIALITÀ

Il capitolo individua le ragioni per le quali la genitorialità alle soglie della terza decade degli anni Duemila rappresenti un fenomeno sociale che desta crescente interesse in seno alla comunità scientifica, così come tra i policy maker e gli eterogenei gruppi professionali, che operano in seno alle unità produttive.

L'analisi si snoda a partire dal riconoscimento dei tratti qualificanti della condizione genitoriale e degli elementi che ne decretano la complessità, in ragione: della mutevolezza delle configurazioni lungo il ciclo di vita e della variabilità dei bisogni; del radicamento istituzionale dei modelli, influenzati dalle aspettative individuali e collettive; dagli orientamenti valoriali e dalle routine accreditate nei diversi gruppi sociali e dai principi guida della regolazione politica.

Viene poi delineata la necessità di coglierne le dimensioni qualificanti alla luce di un approccio multidisciplinare che, sfruttando le opportunità sottese alle differenze nell'apparato analitico-concettuale e nella strumentazione metodologica dei differenti filoni di studio, consenta di comprendere a pieno le eterogenee espressioni del fenomeno e di interpretare le altrettanto differenziate problematiche associate al divenire e all'essere genitori.

L'attenzione si sposta quindi sul monitoraggio delle istanze genitoriali, evidenziando quali fonti statistiche ufficiali siano utili per comprendere – a mezzo di indagini longitudinali e comparate – in che modo il fenomeno vari nel tempo e nello spazio e come conseguentemente mutino anche le necessità di supporto di madri e padri.

Le basi dati e la reportistica così selezionata viene infine impiegata per circoscrivere le principali tendenze in materia di transizione alla genitorialità ed esercizio del ruolo negli scenari della ripresa dalla *Grande recessione*<sup>3</sup> (2014-2019).

#### 1. La complessità della condizione genitoriale

Un'ampia e variegata letteratura ha provato a individuare i confini e gli scopi della genitorialità e soprattutto i requisiti che distinguono la sua qualità. Il dibattito ha messo a fuoco risposte non sempre condivise, che riflettono l'eterogeneità delle sensibilità e delle aspettative con le quali i vari tipi di attori (genitori, professionisti dei servizi alla persona, politici, accademici...) si sono relazionati al tema.

Tra le molte definizioni utilizzate nel contesto europeo si è scelto di privilegiare quella che meglio riflette gli aspetti universalmente condivisi: la genitorialità è il processo di accompagnamento, promozione e sostegno dello sviluppo fisico, emotivo, so-

---

<sup>3</sup> L'espressione è utilizzata per indicare la crisi innescata dalla bolla dei mutui sub-prime negli Stati Uniti nell'autunno del 2006, le cui conseguenze si estendono dapprima all'economia reale e nel biennio 2010-2011 alla politica in ragione della speculazione sui debiti sovrani di Grecia, Portogallo, Spagna, Irlanda, Islanda e Italia.

ziale e intellettuale di un bambino dall'infanzia all'età adulta, messo in campo dal genitore (biologico o adottivo) con l'aiuto di altre figure parentali (nonni, zii, fratelli maggiori...) e di alcuni adulti significativi (vicini, amici di famiglia, baby sitter). Laddove le figure di riferimento non siano in grado di far fronte alle proprie responsabilità, il compito genitoriale può essere assunto dallo Stato, che lo svolge a mezzo di una serie di strutture e figure professionali dedicate.

Nella sua formula più diffusa la genitorialità implica una relazione triadica, che coinvolge i ruoli di madre, padre e figlio/i e fa leva sui rapporti di coppia e di filiazione attraversati da differenze di genere e generazionali. Il fenomeno prende forma nell'intreccio tra due processi che connotano il ciclo di vita: il «divenire e l'essere genitori» e il «diventare adulti». La prima dinamica implica la capacità di una persona di superare l'autoreferenzialità per farsi carico delle esigenze di educazione e cura di un essere che, in misura variabile con l'età, dipende dalla qualità e quantità delle cure erogate. La seconda dinamica è alimentata dall'ampliarsi e consolidarsi delle competenze necessarie alla piena inclusione nella società e scaturisce nella progressiva emancipazione delle generazioni più giovani.

Come ci ricordano M.C. Bornstein e P. Venuti (2013, 8) il neonato «è il più immaturo tra tutti i cuccioli di mammiferi». Occorrono un'ampia gamma di cure parentali e un altrettanto rilevante lasso di tempo affinché possa raggiungere la maturità. Il processo di accompagnamento dura circa quindici anni e si snoda lungo una serie di fasi: perinatale, infanzia, preadolescenza, adolescenza. Nel corso di tale periodo «si formano i primi legami sociali, si impara a riconoscere e discriminare le emozioni, si dà senso e significato al mondo esterno, si apprendono i compiti sociali necessari per riprodursi e diventare madri/padri. Durante tutto questo periodo i genitori e le altre figure adulte importanti accompagneranno la crescita e trasmetteranno norme e valori culturali, aspettando e contribuendo alla maturazione degli organi e degli apparati biologici, quali il cervello e gli apparati di riproduzione sessuale».

Molti contributi sottolineano, conseguentemente, l'impegno degli adulti più prossimi nel “prendersi” e “aver cura” dei bisogni materiali, psicologici, relazionali ed emozionali del bambino, richiamando l'attenzione sul contributo dei genitori alla socializzazione e allo sviluppo dell'affettività dei figli. In tal senso la genitorialità prende forma prevalentemente, anche se non esclusivamente, nel contesto familiare, entro il perimetro domestico e in seno alla sfera dell'intimità.

Altri studi preferiscono invece concentrare l'attenzione sulla dimensione istituzionale della genitorialità, andando ad approfondire il ruolo che i modelli cognitivi, culturali e normativi hanno sul riconoscimento e l'assunzione di responsabilità da parte di madri e padri, nonché più in generale sui rapporti con i parenti più stretti e gli altri significativi (persone legate alla famiglia da relazioni forti e di natura simpatetica). Una scelta che finisce con il privilegiare l'aspetto “pubblico” della genitorialità, ovvero il contributo delle relazioni che prendono forma al di fuori del focolare sui modi di vivere e interpretare la genitorialità.

In ogni caso, come evidenzia M. Naldini (2015), per cogliere a pieno la transizione alla genitorialità occorre riconoscere:

1. gli orientamenti e le aspettative che connotano la “*cultura della genitorialità*”, ovvero l'esperienza e il significato dell'essere genitori;
2. i modi in cui si struttura e si ripartisce in seno alla coppia il “*lavoro della genitorialità*”, ossia le attività correlate al ruolo e la loro differenziazione in base al genere.

La prima chiave di lettura – *la cultura della genitorialità* – si concentra su se, quando, come e perché si diventa madri e padri. L’approccio mette in luce che:

- la diffusione della contraccezione trasforma sempre più il diventare genitore in una scelta;
- lo sviluppo delle tecniche di procreazione assistita sostiene l’ampliamento delle possibilità di diventare genitore e consente di vivere l’evento in età sempre più avanzata;
- l’aumento delle famiglie ricostruite e di fatto, così come l’aumento delle nascite fuori dal matrimonio, alimenta la separazione tra coniugalità e genitorialità e apre a una pluralità di modi di essere genitore.

La seconda chiave di lettura – *il lavoro della genitorialità* – richiama invece l’attenzione sulla natura e le modalità di espletamento delle funzioni attribuite a madri e padri e soprattutto delle competenze necessarie a svolgere al meglio i ruoli di accudimento e accompagnamento dello sviluppo integrale dei figli.

In questo caso gli studi sulla transizione alla genitorialità mettono in luce le conseguenze della ridefinizione delle linee di confine tra lavoro e famiglia e più in particolare gli effetti della rapida femminilizzazione del lavoro retribuito e della più lenta mascolinizzazione del lavoro di cura. Un disallineamento destinato a pesare: sull’universo femminile che, a tutt’oggi, risulta il più coinvolto dai problemi della doppia presenza; sull’equilibrio di coppia in virtù delle tensioni e dei conflitti che annoverano le loro cause nella difficoltà di far fronte agli impegni che via via emergono nella sfera privata e in quella occupazionale.

In parallelo, larga attenzione meritano i fattori che ostacolano o agevolano la co-genitorialità e l’armonizzazione della vita privata con quella professionale, nonché le aspettative, i valori e i processi che presiedono al raggiungimento del risultato. I rilievi empirici riconoscono l’esistenza di un cambiamento che fatica a concretizzarsi negli schemi della vita quotidiana. L’organizzazione familiare e quella professionale, così come le modalità di interazione tra le due sfere, continuano a essere improntate ai modelli tradizionali.

## 2. L’importanza di un approccio multidisciplinare

Per comprendere a pieno la complessità della condizione genitoriale e gestire in modo ottimale gli interventi di promozione della genitorialità è importante adottare un approccio multidisciplinare. Le diverse prospettive analitico-concettuali consentono infatti di cogliere, attraverso sensibilità alternative e strumentazioni largamente complementari, le diverse sfaccettature del fenomeno.

Limitando la ricognizione ai contributi più funzionali agli scopi della presente indagine, la rosa degli apporti è composta da sette filoni analitici. L’elenco è strutturato in ordine alfabetico, in quanto tra le diverse prospettive non esiste un ordine gerarchico.

L’*antropologia* prova a comprendere quando e come abbiano avuto modo l’istituzione familiare, quali differenze intercorrano tra i principi che connotano la filiazione nelle diverse civiltà (siano esse tradizionali, moderne o post-moderne) e i vincoli imposti alla procreazione. I fuochi di interesse sono rappresentati dalle dinamiche riproduttive, dai legami di discendenza e dai fondamenti della stirpe (Solinas 2010), che vengono indagati avendo attenzione agli aspetti genetici così come a quelli connessi

alla cosiddetta consanguineità sociale, alimentata – come avviene nell’adozione – da una relazione genealogica ma non biologica.

Contrariamente a quanto si può essere indotti a pensare, l’antropologia si rivela utile anche per comprendere le dinamiche della società contemporanea (Illiceto 2017), grazie alla sua capacità di mettere a fuoco i modi con i quali immaginiamo e viviamo la genitorialità nel rispetto o in opposizione ai modelli di parentela e genere ai quali siamo stati educati, nonché quando ci confrontiamo con chi possiede modelli diversi dai nostri. Vengono inoltre studiate le scelte di filiazione oltre la norma e le determinanti e gli effetti delle parentele di fatto, arcobaleno<sup>4</sup> o omogenitoriali.

A mezzo di tecniche di ricerca etnografica gli antropologi delineano (Grilli 2019): i cangianti significati dell’essere madre o padre e le altrettanto mutevoli e differenziate forme dell’esperienza; indagano l’ampliamento dei confini del nucleo a nuove figure (baby-sitter e badanti); individuano come si formino, si distruggano e si ricompongano le relazioni tra i generi e le generazioni; mettono in luce le nuove pratiche dell’abitare e della gestione dei rapporti e delle solidarietà parentali.

Lo studio degli orientamenti valoriali che si celano dietro le traiettorie riproduttive (Matalucci 2017) consente infine di comprendere come si trasformino i modelli e le pratiche di formazione della famiglia, del concepimento, della nascita, della cura dei figli e della continuità tra generazioni. Un apporto che permette di mettere in luce «attese, fratture e ricomposizioni della procreazione e genitorialità» che scardinano le rappresentazioni consolidate e alimentano la rivendicazione di un maggior riconoscimento e di una più rilevante equità di trattamento.

La *demografia* – grazie alla sua capacità di monitorare l’entità, la composizione e l’evoluzione della popolazione (Blangiardo 2006) – offre un prezioso set di indicatori utili a riconoscere le modalità a mezzo delle quali prende forma la genitorialità, nonché le sue determinanti e i relativi effetti in chiave longitudinale così come in un preciso momento (Samoggia e Scalone 2020). Per tali ragioni la disciplina si rivela utile tanto nella programmazione quanto nella valutazione delle politiche, dei programmi e delle misure a favore della famiglia con figli in età evolutiva (Del Boca e Rosina 2011; Rosina 2013).

Non è quindi un caso che la maggior parte degli studi sia condotto dagli Istituti statistici che ai vari livelli (locale, nazionale e internazionale) raccolgono ed elaborano informazioni in base a protocolli condivisi su fenomeni quali la natalità, la fertilità, la dipendenza, il carico di cura. Non mancano tuttavia studi accademici a carattere divulgativo e scientifico che provano a interpretare i mutamenti in atto e a immaginare soluzioni per arginare le tendenze destinate a influire sul benessere personale e collettivo (Ambrosi e Rosina 2009; Rosina e Tanturri 2011; Rosina 2018).

Il *diritto di famiglia* concentra la sua attenzione sulla definizione dell’istituto familiare, i rapporti tra i suoi membri e tra questi ultimi e lo Stato. Malgrado l’Art. 29 della Costituzione italiana riconosca la famiglia come «società naturale fondata sul matrimonio» una parte consistente del dibattito si confronta oggi con la necessità di riconoscere e regolare le altre forme di convivenza, ormai significativamente diffuse nella società italiana e di armonizzare la disciplina a livello europeo e internazionale, in virtù del crescente numero di matrimoni tra cittadini di diversa nazionalità.

---

<sup>4</sup> Il termine è utilizzato per indicare le famiglie che non rispettano il principio di endogamia preferenziale, in quanto nascono dall’unione di persone appartenenti a differenti gruppi sociali (esogamia).

Largo spazio è quindi riservato alle condizioni per il riconoscimento del rapporto di filiazione (legittima, naturale e adottiva o civile)<sup>5</sup> e alla definizione della responsabilità genitoriale (introdotta dalla riforma del 1975), che coinvolge tutti i diritti e doveri nei confronti di un minore e i suoi beni. Prevista dall'Art. 30 della Costituzione italiana, i confini della responsabilità genitoriale sono stati più puntualmente identificati dal D.Lgs. 154/2013 che ha sancito la reciprocità degli impegni<sup>6</sup> (Bonilini 2020, Parisi 2020).

Nel tentativo di offrire risposte ai problemi emergenti, il dibattito giuridico attribuisce crescente centralità al tema dell'affidamento dei figli e il loro diritto alla bi-genitorialità<sup>7</sup> in caso di separazione o divorzio (Mazzamuto 2019), alla definizione dei confini e delle caratteristiche delle forme di plurigenitorialità originate dalla diffusione del fenomeno delle famiglie ricomposte (Diurni 2018), al riconoscimento del rapporto di filiazione anche al di fuori della consanguineità perché i progressi delle biotecnologie ampliano i confini della generatività (Valongo 2017), all'omogenitorialità – ossia della genitorialità delle persone omosessuali – che costituisce una realtà sempre più visibile nel vivere sociale (Lorenzetti 2018).

*L'economia e gestione di impresa* rivolge la sua attenzione alla famiglia e più nello specifico alla genitorialità con l'intenzione di individuare le criticità e le opportunità che si celano dietro l'interazione tra la sfera professionale e quella privata e di elaborare strategie di gestione della relazione che consentano di ottimizzare le performance organizzative oltre che il benessere dei dipendenti. La promozione delle responsabilità genitoriali da parte del sistema imprenditoriale prende forma nella realizzazione dei *luoghi di lavoro amici della famiglia* (family-friendly workplaces) a mezzo dell'introduzione di strategie e misure che agevolano la conciliazione vita-lavoro.

La proposta di coinvolgere le imprese nel raggiungimento dell'obiettivo è formulata dall'International Labor Organization – ILO (2004), fatta propria dall'Organization for Economic Cooperation and Development – OECD (2007) e rilanciata dalla Commissione Europea (2018). Le diverse organizzazioni riconoscono nei luoghi amici della famiglia lo strumento per garantire l'applicazione dell'ormai articolata normativa in materia di congedi parentali e orari flessibili per i soggetti con carichi di cura. La scelta si basa sui risultati conseguiti nel mondo anglosassone – dove le tutele pubbliche sono molto limitate – dai grandi gruppi industriali, i cui risultati sono puntualmente documentati dagli esperti di management sin dalla metà degli anni Novanta.

L'ormai cospicua letteratura consente altresì di giustificare l'impegno del mondo imprenditoriale verso la tematica della promozione della genitorialità alla luce di orientamenti valoriali quali la responsabilità condivisa (nel caso declinata come corporate family responsibility, Faldetta 2008), la sostenibilità di impresa e dei relativi

<sup>5</sup> La filiazione è il rapporto, produttivo di particolari effetti giuridici, che intercorre tra una persona fisica e i soggetti che l'hanno concepita o adottata.

<sup>6</sup> I genitori hanno il dovere di: mantenere, educare, istruire e assistere moralmente i figli, nel rispetto delle loro capacità, inclinazioni naturali e aspirazioni; garantir loro la possibilità di crescere in un nucleo accogliente; permettere loro di mantenere rapporti significativi con i parenti. Per contro i figli devono rispettare i genitori; risiedere sino alla maggiore età o all'emancipazione con i genitori; contribuire, in relazione alle proprie capacità e risorse, al mantenimento della famiglia sinché convivano con essa.

<sup>7</sup> Il principio della bi-genitorialità è identificato come diritto fondamentale del minore dalla Convenzione internazionale dei diritti del fanciullo (infra capitolo secondo, paragrafo 2) e riconosciuto dalla Legge 54/2006 sull'affido condiviso (infra capitolo secondo, paragrafo 4). La normativa prevede che la podestà genitoriale sia esercitata da entrambi i genitori e che i figli debbano poter mantenere un rapporto equilibrato e continuativo con entrambi i genitori.

ecosistemi (corporate sustainability, Osburg 2013) o la creazione di valore condiviso (shared value, Porter & Kramer 2006; 2011).

L'*economia politica* riconosce nella famiglia una fondamentale istituzione economica e sociale, la cui struttura e organizzazione si rivela in grado di influenzare la ricchezza e i livelli reddituali, le dinamiche degli investimenti e dei consumi (Becker 1981)<sup>8</sup>, oltre che le possibilità di crescita e il grado di competitività dei sistemi produttivi (Barbiellini et al. 2018). La genitorialità entra indirettamente nell'analisi perché le scelte procreative della popolazione alterano il rapporto tra generazioni e conseguentemente influenzano l'offerta di lavoro e la domanda di beni e servizi, nonché la sostenibilità finanziaria dei sistemi di protezione sociale e la capacità redistributiva del disegno di welfare (Cappellari e Lucifora 2014, a cura di).

I nuclei familiari, specie se con bambini piccoli, vengono indagati in vista di comprendere in quale modo: la crescita e la stabilizzazione del reddito siano collegate alla natalità e determinino il momento in cui si decide di mettere al mondo un figlio; la genitorialità influenzi il benessere e frequentemente determini i processi di impoverimento. La distinzione tra famiglie monoreddito e bi-reddito si rivela inoltre essenziale nello studio del tenore di vita e dello spazio di opportunità che i genitori possono offrire ai figli, nonché della formazione delle preferenze in merito alla ripartizione delle risorse tra le diverse generazioni (Campiglio 2011).

La *pedagogia della famiglia* delinea le dinamiche a mezzo delle quali i genitori apprendono "l'arte di essere genitori". Le ricerche illustrano le determinanti e i processi che permettono madri e padri di sviluppare – attraverso percorsi formali e informali – un'articolata serie di competenze che consente loro di rispondere in modo tendenzialmente appropriato all'evoluzione dei bisogni dei figli lungo il corso di vita (Perilo 2019).

Una quota consistente della ricerca realizzata nel filone di studio prova a comprendere quali siano le percezioni e i significati attribuiti dalle persone e dai professionisti alla genitorialità, nonché i relativi standard di adeguatezza (Di Norcia e Di Giunta 2016; Pollini e Maggioni 2016). I contributi documentano che il rarefarsi della frequenza dell'evento alimenta crescenti aspettative nei confronti della qualità della relazione genitori-figli e dell'apporto di madri-padri allo sviluppo psico-fisico e socio-emozionale della prole. Il fenomeno riguarda tanto le attese della società in merito alla capacità di esercizio delle responsabilità genitoriali quanto l'atteggiamento dei singoli e alimenta spesso ansie e frustrazioni (Catarsi 2008).

Diffusi appaiono i richiami alla complessità del mandato, giustificati dall'intrinseca articolazione e delicatezza del ruolo, unita alla necessità di allevare ed educare i figli in un contesto in rapida trasformazione, ove gli shock esogeni sono ricorrenti e la precarietà degli assetti finisce con il diventare un tratto distintivo della quotidianità. Non trascurabili appaiono inoltre i risvolti della crescente differenziazione delle modalità con cui viene vissuta la genitorialità.

La promozione delle responsabilità genitoriali a mezzo di interventi di educazione di madri e padri diventano pertanto un compito primario della società. L'obiettivo

---

<sup>8</sup> L'*economia della famiglia*, conosciuta come *family economics* o *new home economics*, viene accreditata a livello internazionale dal premio Nobel G. Becker che si propone di utilizzare gli assunti della microeconomia sul comportamento ottimizzante degli individui, la stabilità delle preferenze e la capacità dei mercati di raggiungere l'equilibrio per spiegare le decisioni individuali di formare una famiglia, contrarre matrimonio, procreare, educare i figli e divorziare.

dev'essere perseguito in modo coordinato e sinergico da tutti i servizi alla persona attivati nel territorio (Mazzucchelli 2011), grazie all'introduzione di nuove sensibilità e attenzioni nella copertura dei bisogni delle famiglie con figli in età evolutiva. L'offerta di supporto non dovrebbe essere riservata ai soggetti con fragilità conclamate o a rischio, bensì rivolgersi all'intera popolazione. Grazie alla differenziazione dei contenuti dei programmi è infine immaginabile che l'intervento possa contribuire alla riduzione delle fonti di disuguaglianza.

La *psicologia della famiglia*, attraverso una prospettiva ecosistemica, ricostruisce come e perché le relazioni tra genitori e figli si riequilibrano e cambiano dinamicamente lungo il ciclo di vita secondo i bisogni dei figli (Benedetto e Ingrassia 2010; Scabini e Iafrate 2016). L'argomento è affrontato in chiave biologica e culturale e illustra le attitudini alla pratica della genitorialità, con i fattori che la influenzano, individuati nelle caratteristiche dei figli, dei genitori e dell'ambiente (Bornstein e Venuti 2013).

Il filone di studio indaga il significato della relazione educativa in ambito familiare e le modalità attraverso le quali si struttura nell'interazione quotidiana con i parenti più prossimi. Più nello specifico gli studi illustrano le sfide associate al passaggio da un ruolo normativo, nel quale i genitori trasmettevano i principi morali e le norme sociali, a un ruolo affettivo, ove i genitori sono orientati a negoziare su qualsivoglia argomento, a soddisfare sempre e comunque i bisogni degli figli e a evitar loro sofferenze e frustrazioni (Bertani 2015).

Alla luce delle grandi trasformazioni in atto la disciplina approfondisce gli effetti dei nuovi orientamenti educativi: sul rapporto tra madri e padri, sulle funzioni loro attribuite nella trasmissione del sapere e l'interiorizzazione dei principi di responsabilità, sulle difficoltà sperimentate nell'adempiere ai propri compiti, sui rapporti con le altre agenzie educative (in primis servizi per l'infanzia e le scuole). La psicologia non manca altresì di riconoscere e interpretare le conseguenze delle scelte procreative sulla genitorialità e il carico di aspettative e compiti che la accompagnano.

Un apporto rilevante è anche fornito in tema di valutazione delle pratiche e della capacità genitoriale secondo tecniche e metodologie accreditate, oltre che nella disciplina, in sede forense (Greco e Maniglio 2016).

La *sociologia della famiglia* approfondisce il ruolo del genere, dell'appartenenza generazionale, del ceto e delle etnie nella determinazione dei modelli ideali e dell'organizzazione quotidiana dei rapporti tra genitori e figli (Donati 2006; Saraceno e Naldini 2013). Analogamente viene investigato il legame tra l'essere coppia e il desiderio di genitorialità, nonché tra filiazione e coniugalità (Saraceno 2016).

Grazie all'analisi delle trasformazioni della struttura, delle funzioni e delle relazioni la disciplina identifica le determinanti, i processi e gli effetti della differenziazione dei modelli istituzionali che ispirano il desiderio, la costruzione e i vissuti della genitorialità (Di Nicola 2017; Saraceno 2017). All'interno di un'esperienza sempre più articolata vengono poi indagati i cambiamenti che investono la formazione e l'esercizio dei ruoli materno e paterno e i relativi rapporti (Glombock 2016; Zanatta 2011; Zajcky e Ruspini 2008). L'interesse si estende anche alle relazioni di solidarietà tra generazioni e al mutuo sostegno che prende forma nelle reti amicali e di vicinato, per comprendere se, quando e come le responsabilità vengano delegate alla parentela o ad altre figure con le quali intercorre un legame simpatetico (Rossi e Bramanti 2012).

Largo spazio è riservato allo studio dei rapporti intercorrenti tra la famiglia e le sfere dello Stato e del mercato. Gli obiettivi sono:

- comprendere il grado di attenzione delle politiche sociali alle istanze della genitorialità e se l'intervento dei sistemi di welfare raggiunga lo scopo di de-familiarizzare i compiti di cura e ridurre le fonti di disuguaglianza socio-economica (Esping-Andersen 2011; Saraceno 2010; Bertani 2015; Sabatinelli 2017);
- identificare la compatibilità del funzionamento del mercato del lavoro e dell'organizzazione della vita professionale con l'esercizio del ruolo genitoriale, evidenziando come i modi in cui studiano le funzioni sociali della genitorialità e le modalità di esercizio siano influenzate dalle architetture del capitalismo industriale prima e in seguito dall'emergere degli assetti del capitalismo digitale (Di Giovannini 2007, a cura di; Donati e Prandini 2008a e b; Riva 2009; Naldini e Saraceno 2011).

Da ultimo, i contributi mettono in luce il ruolo del capitale sociale interno ed esterno alla famiglia e la loro capacità di trasformare il nucleo in una risorsa per la società oltre che per la qualità delle relazioni di coppia e genitori-figli (Donati 2012; 2013).

### 3. Il monitoraggio delle istanze genitoriali

Per garantire un accurato e tempestivo monitoraggio delle esigenze di supporto delle famiglie, gli organismi internazionali hanno copiosamente investito nella creazione e alimentazione di banche dati, oggi consultabili interattivamente. Ciascun progetto mette a disposizione della comunità scientifica, dei decisori politici e più in generale della società civile:

- *un ampio insieme di indicatori* che consentono di effettuare comparazioni con diversi gradi di dettaglio, anche se tendono a privilegiare il confronto tra Stati;
- *una o più piattaforme* costruite e costantemente aggiornate per alimentare il dibattito istituzionale e sensibilizzare l'opinione pubblica sulle istanze chiave;
- *un repertorio di rapporti di ricerca* sulle politiche amiche della famiglia, diretto all'individuazione dei problemi emergenti e del grado di raggiungimento degli obiettivi individuati dall'agenda politica.

Gli apporti più funzionali all'analisi del ruolo della genitorialità nel sistema di welfare sono costituiti dal *Family database* dell'OECD – Organization for Economic Cooperation and Development che contiene informazioni su oltre 70 indicatori riferiti a 4 dimensioni:

- *la struttura della famiglia*, che delinea i comportamenti e le aspettative rispetto alle sub-dimensioni composizione e organizzazione del nucleo con figli non emancipati, fertilità e status civico;
- *la famiglia nel mercato del lavoro*, che focalizza l'attenzione sulle sub-dimensioni grado e modalità di inclusione occupazionale dei genitori di figli in età evolutiva e sull'armonizzazione vita-lavoro;
- *le politiche per la famiglia e i soggetti in età evolutiva*, che ricostruisce il variegato insieme di misure attivate a sostegno del nucleo (ivi comprese le forme di solidarietà intergenerazionale), la possibilità di accedere e la propensione all'utilizzo di congedi genitoriali e parentali, l'architettura del sistema di welfare e l'offerta di servizi di educazione e cura per la prima infanzia;

- *il benessere dei soggetti in età evolutiva*, che identifica gli standard raggiunti in materia di salute, dotazioni materiali, educazione e partecipazione sociale<sup>9</sup>.

Per ciascun tema vengono illustrate le definizioni operative e la metodologia utilizzata per la raccolta dei dati ed è offerta una sintesi dei principali risultati. Le schede offrono una panoramica aggiornata e sintetica dei diversi fenomeni, facendo buon uso di distribuzioni di frequenza e in alcuni casi di analisi bimodali. L'interpretazione dei risultati è rinviata alla pubblicazione di rapporti di ricerca, realizzata a cadenza periodica o in occasione del manifestarsi di particolari eventi.

Grazie alla presenza di tre livelli di indagine, il Family database consente di riconoscere i punti di forza e debolezza di ciascuno dei 37 Paesi aderenti all'ente internazionale e di stabilirne il posizionamento rispetto ai benchmark di settore, agli Stati dell'Eurozona e più in generale dell'Unione Europea, nonché ai valori OCSE. Il grado di aggiornamento delle statistiche varia a seconda dell'indicatore considerato ed è desumibile dalle schede realizzate dall'Istituto su ciascun indicatore, raccolte sul portale dedicato in un rapporto digitale di ricerca sottoposto a continua revisione, secondo la struttura descritta nel precedente punto elenco.

Pur in assenza di uno specifico focus sull'argomento, la genitorialità è un fenomeno indagabile anche a mezzo del database *Population and social conditions*, gestito da Eurostat. Oltre a costituire – insieme alle statistiche prodotte dagli uffici nazionali – la principale fonte delle informazioni raccolte dall'OCSE per l'area europea, il database contiene informazioni aggiuntive provenienti dall'indagine *Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC)*, articolata in sei sezioni:

- persone a rischio di povertà o esclusione sociale;
- distribuzione del reddito e povertà monetaria;
- condizioni di vita;
- deprivazione materiale;
- moduli ad hoc.

L'ultima rilevazione si è svolta nell'autunno del 2019 e riguarda il quadriennio 2016-2019. I risultati non sono al momento disponibili, né in forma di file di microdati, né in forma aggregata. Di norma il rilascio della base dati è seguita dalla pubblicazione di una o più edizioni del rapporto di ricerca, in cui sono illustrate e commentate le principali tendenze: *Living Conditions in Europe – 2018 Edition* (basata sulla raccolta dati 2015), insieme ad alcuni articoli statistici di dettaglio, sono al momento le fonti più aggiornate. Anche in questo caso è disponibile una dettagliata nota metodologica, che richiama l'attenzione sulle scelte sottese alla raccolta e all'elaborazione dei dati e consente di valutarne qualità e limitazioni.

Oltre ai Paesi aderenti al patto europeo (scesi a 27 per effetto della Brexit) il monitoraggio coinvolge i Paesi candidati all'ingresso nell'Unione e quelli facenti parte dell'European Free Trade Association – EFTA (Islanda, Norvegia, Lichtenstein, Svizzera).

Si tratta di una base dati che ha assunto nel recente passato crescente peso ed è destinata ad assumere centralità nel prossimo futuro, in quanto il background politico

---

<sup>9</sup> Il set di informazioni può trovare utile complemento nel *Child Well-Being Data Portal*, che mette a disposizione un più ampio insieme di indicatori oltre che rilievi su aspetti complementari quali la casa e l'ambiente domestico, la sicurezza, la vita scolastica, le attività e la qualità della vita percepita. La base dati consente inoltre una più circostanziata analisi degli effetti della spesa pubblica per la famiglia sui livelli di partecipazione e inclusione dei figli in età evolutiva.

ha posto crescente enfasi sulla raccolta di dati che guidino i processi decisionali e consentano ex-post una valutazione degli effetti prodotti dalle politiche. Più in particolare:

- il lancio nel 2010 della *Strategia Europa 2020* ha integrato la riduzione della povertà e dell'esclusione sociale all'interno dei suoi cinque obiettivi distintivi, dando avvio alla valorizzazione di una serie di studi condotti dal team coordinato da A.B. Atkinson (2004) sulla misurazione del fenomeno e portando all'approvazione dell'indice AROPE;
- l'introduzione nel 2013 del *Pacchetto di Investimenti Sociali* ha ampliato la domanda di informazione sulle condizioni socio-economiche degli europei;
- l'approvazione nel 2017 del *Pilastro europeo dei diritti sociali* ha messo in luce la necessità di costruire un sistema di monitoraggio che garantisca il riconoscimento dei progressi e degli eventuali regressi degli Stati nella capacità di assicurare il rispetto dei 20 principi posti alla base della crescita inclusiva;
- il dibattito nel 2019 sul *Futuro d'Europa*, gioco-forza ispirato al tema dello sviluppo sostenibile e ai 17 obiettivi dell'*Agenda 2030*, hanno rafforzato la domanda di indicatori in grado di affiancare l'uso del Prodotto interno lordo per misurare il benessere.

La rilevazione delle informazioni è affidata agli Uffici Statistici dei diversi Stati Membri e nel caso dell'Italia all'ISTAT. I metadati dell'*Indagine sulle condizioni di vita (EU-SILC) – edizione 2019* sono stati rilasciati il 9 giugno 2020, sotto forma di informazioni:

- *trasversali*, relative a un determinato anno di indagine;
- *longitudinali*, riferite a quattro anni di indagine

I dati sono collezionati attraverso l'*Indagine multiscopo sulle famiglie*, un sistema di ricerche sociali che ha lo scopo di contribuire alla definizione delle politiche e alla strutturazione di un'offerta di servizi alla persona in grado di migliorare la qualità della vita. Dal 1993 la rilevazione è eseguita con cadenza annuale, su un campione di 25.000 famiglie, distribuite in circa 800 comuni italiani di diversa ampiezza demografica.

La base dati *Popolazione e famiglia* che ne scaturisce è articolata in tre sezioni:

- *profilo demografico delle persone e dei nuclei familiari*, che consente di descrivere consistenza e struttura dei nuclei familiari, nonché di comprendere quali modelli orientino la formazione delle nuove famiglie e l'esperienza dell'essere famiglia nella società contemporanea;
- *condizioni economiche delle famiglie*, una collezione di informazioni su reddito, partecipazione al mercato del lavoro, trasferimenti monetari, etc. che permette di comprendere le caratteristiche del sistema di disuguaglianza e di individuare eventuali elementi di fragilità<sup>10</sup>;
- *vita quotidiana e opinione dei cittadini*, che attraverso una settantina di indicatori, armonizzati a livello internazionale a partire dal 2013, consente di monitorare l'organizzazione dei tempi in seno alla famiglia e di comprendere come siano ripartiti i compiti strumentali e di cura.

Per una più puntuale e completa comprensione delle dinamiche genitoriali nell'attuale momento storico e soprattutto delle relative determinanti sarà opportuno procedere alla realizzazione di elaborazioni ad hoc dei file di microdati collezionati dalle indagini sopra citate, sfruttando le opportunità di accesso e impiego riservate agli enti

---

<sup>10</sup> La base statistica è derivata dall'integrazione di fonti amministrative di natura anagrafica, reddituale, previdenziale, occupazionale e formativa.

di ricerca dagli Istituti che curano l'aggiornamento di tali fonti di informazione statistica.

Per contro, l'entità del campione non consente di procedere a circostanziati approfondimenti delle dinamiche territoriali a livello sub-nazionale. Per l'Italia, l'analisi deve infatti limitarsi allo studio delle differenze distributive nelle macro-aree nord-ovest, nord-est, centro, sud e isole o al dettaglio regionale.

#### 4. Il profilo delle famiglie italiane con figli in età evolutiva

L'*Annuario statistico 2019* restituisce un'immagine impietosa del profilo delle famiglie con figli in età evolutiva. Le dinamiche demografiche rilevate dall'Istituto di statistica nazionale mostrano infatti come il fenomeno della genitorialità sia sempre meno diffuso, in ragione del calo del tasso di natalità (pari al 7 per mille) e della fertilità (ormai attestata a 1,32 figli per donna in età 15-49 anni).

L'età in cui si diventa genitori è in costante aumento e si attesta per le puerpere a 31,9 anni, mentre il numero medio di figli per donna appare sostanzialmente stabile. Il saldo naturale (ovvero la differenza tra nati e deceduti) è negativo (-212.000 unità), così come la differenza rispetto al numero di nati (-4,5%). L'incidenza della natalità è più alta tra le donne ultraquarantenni e tra le immigrate, nonché al nord. I valori più bassi si registrano nelle isole. Viene quindi confermata la previsione di un sempre più rapido declino demografico del Paese e invecchiamento della popolazione: i residenti sono poco più di sessanta milioni e l'età media ha raggiunto i 45,4 anni.

L'aumento del numero di famiglie (+200.000 unità) è prevalentemente connesso all'incremento del numero di single (che ormai rappresentano il 33% della popolazione) e dei nuclei mono-genitoriali. La famiglia con figli rimane la struttura più diffusa, anche se tale modello è anche quello che subisce dal punto di vista numerico la contrazione più significativa.

Il quoziente di nuzialità riprende a scendere, in particolare al nord, raggiungendo il valore del 3,2 per mille. Poco più del 50% dei matrimoni è celebrato con rito religioso. Dopo il marcato aumento del biennio 2015-2016, giustificato dall'introduzione del rito abbreviato, scendono il numero delle separazioni legali e dei divorzi.

I dati mostrano che ben il 7% dei nuclei versa in stato di povertà. Le più colpite dal fenomeno appaiono le coppie di genitori under-trentacinquenni, che sempre più spesso si configurano come «lavoratori poveri» (working poor), e i nuclei mono-genitoriali che fanno registrare gli incrementi più rilevanti degli stati di vulnerabilità ed esclusione economico-sociale, oltre che un peso dell'11,4%. Per contro l'aumento della speranza della vita media – che è tornato a crescere dopo la battuta di arresto del 2017 – si accompagna a un migliore accesso degli over-sessantacinquenni alla stabilità economica e a una più rilevante adeguatezza delle risorse a disposizione per la copertura dei bisogni. L'incidenza della povertà assoluta rimane elevata tra i minori (12,6% pari a un milione e duecentosessantamila minori) e raggiunge il minimo in seno alla terza età (4,6%).

Il monitoraggio delle condizioni di vita e dei bisogni delle famiglie con figli fino a 13 anni trova nell'Indagine Istat *Aspetti di vita quotidiana* un apporto essenziale. La ricerca è stata commissionata per la prima volta nel 2013 dal *Dipartimento politiche per la famiglia*. Nell'ambito dell'anzidetta indagine, il Dipartimento, su input dell'Os-

servatorio nazionale sulla famiglia, ha commissionato alla società REA Sas la realizzazione di un ulteriore approfondimento consistente nella raccolta di dati sulle difficoltà incontrate dalle famiglie del target considerato per tutelare il benessere dei propri figli (Corte dei Conti 2020, 119). L'ultima rilevazione ha preso forma nel 2018 e i risultati sono riflessi nel Rapporto 2019, al quale faremo riferimento nella descrizione a seguire.

Il lavoro di cura non retribuito svolto a favore di figli minorenni rappresenta una quota rilevante dell'attività domestica e mette in luce una forte incidenza delle disparità di genere: solo il 46,3% dei padri ne è coinvolto contro il 73% delle madri; l'asimmetria si fa ancor più significativa in relazione ai tempi dedicati (un'ora e venti minuti contro un'ora e quarantaquattro minuti al giorno).

La cura dei bambini è un'attività che, più di altre, viene svolta contemporaneamente ad altri impegni, di carattere produttivo o associate alla gestione del tempo libero e finalizzate al benessere personale. La classificazione del coinvolgimento rispetto al livello di interazione richiesto e al grado di delegabilità mostrano che le attività più leggere e piacevoli (giocare, leggere, parlare) sono più frequentemente svolte dai padri, mentre le madri si fanno in genere carico delle esigenze legate alla cura fisica, alla sorveglianza, all'aiuto nei compiti e all'accompagnamento.

Il rapporto mette in luce che la distribuzione dei carichi all'interno delle famiglie con bambini piccoli riflette scelte condizionate non solo dalla situazione del mercato del lavoro, ma anche del contesto culturale. L'Italia si attesta stabilmente nel novero delle tendenze caratteristiche dei Paesi mediterranei, ove la famiglia è spesso ammortizzatore sociale, perché si fa carico dei problemi facendo leva su solidarietà interpersonali. L'organizzazione della vita familiare rimane fortemente orientata al modello del padre procacciatore di reddito (male breadwinner, 60% circa del campione). Il fenomeno è alimentato dalla tendenza a investire nel miglioramento quali-quantitativo dell'inclusione dell'uomo nel mercato del lavoro e in parallelo a sacrificare le aspettative delle donne. Il gender gap è infatti confermato tanto in termini di divari nei tassi di partecipazione, quanto dall'analisi delle modalità di inserimento: il lavoro a tempo pieno e nei settori a più elevata remunerazione risultano ancora patrimonio degli uomini.

Nelle coppie 15-64 ove entrambi i partner lavorano, lo schema più diffuso è quello della famiglia a doppio reddito (20,4%), dove non esistono differenze nel grado e nelle modalità di inclusione dei coniugi nel mondo del lavoro. Il modello nordico (nel quale l'uomo è inserito a tempo pieno e la donna part-time) pesa per una quota minoritaria (9,3%), anche se in crescita. I casi in cui i ruoli sono scambiati raggiungono il 7,3%.

Le famiglie con una rigida divisione e complementarietà dei ruoli sono quelle dove lo squilibrio tra peso dei compiti produttivi e riproduttivi è meno significativo. Per contro i nuclei a doppio reddito sono quelli ove le donne sono in genere più penalizzate, perché l'inserimento professionale non viene compensato da una ridefinizione dell'attribuzione dei compiti di cura. Sale in ogni caso il peso delle coppie che nei tempi quotidiani hanno decostruito i ruoli di genere, ossia dove la donna svolge più ore di lavoro retribuito rispetto al proprio compagno o nelle quali l'uomo si fa carico di una quota più rilevante di compiti di cura. Tale situazione appare però strettamente correlata al titolo di studio.

«Il rafforzamento delle politiche di sostegno ai genitori occupati con una maggiore offerta di servizi per l'infanzia, come ad esempio l'attivazione di servizi pre-scuola, potrebbero favorire una maggiore parità di genere nella gestione degli orari di lavoro.

I diversi carichi di lavoro familiare non rappresentano solo una barriera all'accesso delle donne nel mercato del lavoro, ma le rendono anche più fragili quando lavorano, viste le loro esigenze di conciliazione» (Ivi, 44).

L'aspetto meno conosciuto e più interessante dell'indagine è tuttavia costituito dalle differenze di genere nell'accumulazione del capitale umano, che mettono in luce come la possibilità per le donne di formarsi diminuisca significativamente dopo la costituzione della coppia e la nascita dei bambini e venga pressoché annullata in caso di rottura del rapporto di partnership.

L'uso del tempo può contribuire alla comprensione dei livelli della qualità della vita dei genitori. «Bilanciare i tempi significa (infatti) trovare strategie attraverso le quali far coesistere le diverse dimensioni della propria vita, senza rinunce e interferenze tra le diverse sfere e senza produrre troppi stress o svantaggi per se stessi e per la propria famiglia».

Malgrado l'impegno professionale risulti in media inferiore rispetto a quello degli uomini di un'ora e venti minuti, le donne hanno meno tempo a disposizione per le esigenze personali (solo tre ore e quarantatré minuti). Il valore è inferiore alla media dei diversi Paesi europei e significativamente differenziato rispetto ai benchmark delle cinque ore della Norvegia. Le donne sono anche quelle che faticano di più a raggiungere un equilibrio in virtù della maggior incidenza di modalità non standard di inserimento professionale: l'universo femminile è infatti maggiormente impegnato nei giorni festivi e nelle fasce preserali e notturne e soprattutto sperimenta spesso la labilità dei confini tra la professione e la vita privata. Frequente è anche l'uso delle pause per svolgere piccole commissioni o fare la spesa.

Tra gli occupati è più alto il numero di persone che si sentono stressate a seguito della difficoltà di conciliare i carichi lavorativi e di cura (78,5%). Le donne più frequentemente dichiarano di destreggiarsi grazie a una maggiore propensione a svolgere più attività contemporaneamente e ad alternare più rapidamente le diverse mansioni. La proliferazione dei compiti e l'intensificazione dei ritmi peggiora tuttavia il giudizio sulla salute e la sostenibilità della situazione nel medio-lungo periodo. I livelli di stress e il grado di apertura al multitasking incidono negativamente anche sulla soddisfazione per l'organizzazione della propria vita e i risultati raggiunti.



## Capitolo secondo

### LA GENITORIALITÀ NEL DISEGNO DI WELFARE

Il secondo capitolo ricostruisce l'emergere dell'attenzione verso i bisogni dei genitori in seno al disegno di welfare.

Il contributo:

- delinea i significati attribuiti al concetto di promozione della genitorialità e dei principi che guidano il raggiungimento dello scopo negli scenari contemporanei;
- identifica le ragioni che portano al riconoscimento della genitorialità come un'istanza socialmente rilevante e attribuiscono centralità alla sua promozione all'interno degli orientamenti culturali e delle basi giuridiche del disegno di welfare sussidiario;
- illustra le linee guida europee in materia di genitorialità positiva, entrando nel merito degli interventi che gli Stati possono mettere in campo per valorizzare e rafforzare il ruolo genitoriale attraverso il concorso di tutte le forze sociali (pubblico, privato, terzo settore e mondi vitali);
- analizza le modalità e i tempi con i quali la questione della genitorialità entra nell'agenda politica italiana, evidenziando i ritardi accumulati rispetto a Paesi membri dell'area UE-28;
- ricostruisce il modello di intervento formalizzato all'interno della Legge di Stabilità nell'autunno del 2019.

#### 1. La promozione della genitorialità

Analogamente a quanto avviene per la genitorialità, non è semplice definire i significati dell'espressione *promozione della genitorialità*. Ancor più difficile è individuare quali elementi rendano un programma adeguato allo scopo.

In un'accezione ristretta il supporto alla genitorialità si dirige a rafforzare le competenze di madri e padri (e talvolta delle persone chiamate a fare le loro veci) grazie all'arricchimento e al rafforzamento delle loro competenze<sup>11</sup>. Il risultato è perseguito a mezzo di interventi informativi ed educativi, di formazione e consulenza, nonché il sostegno materiale e psico-sociale. Si tratta di interventi realizzati in setting formali e/o informali, che si propongono di orientare i genitori nella formulazione delle migliori scelte nell'adozione delle prassi più adeguate a garantire l'armonico sviluppo dei figli. Il supporto alla genitorialità non si risolve in ogni caso nella semplice compensazione dei deficit o nella prevenzione dei rischi e non deve pertanto essere rivolto ai soli genitori che risultano incapaci o che si mostrano carenti nel prendersi cura dei

---

<sup>11</sup> Per una sistematica analisi delle modalità di sviluppo dei programmi di educazione alla genitorialità, del loro status in Europa, Asia e in seno alla rete internet, nonché dei diversi metodi attraverso i quali può essere conseguito il risultato, si veda orientativamente Ponzetti J.J. Jr. (2015, Ed.).

propri figli. Il compito della promozione della genitorialità è infatti consentire ai destinatari di meglio comprendere ed esercitare il ruolo genitoriale. I nuclei vulnerabili o fragili dovrebbero tuttavia avere la priorità nell'accedere alle proposte e nei casi ove il disagio è più incisivo essere obbligati a fruire di questo tipo di servizi.

In una definizione a più ampio spettro la promozione della genitorialità identifica invece il variegato insieme di politiche, programmi e misure che possono accompagnare lo sviluppo di una relazione positiva tra genitori e figli, coadiuvare la loro attività di cura e più in generale creare condizioni favorevoli all'esercizio del ruolo. Per raggiungere l'obiettivo, l'attività di affiancamento e accompagnamento dei genitori sopra contemplata si integra con il supporto materiale e psico-sociale, estendendo l'impegno della società nei confronti del nucleo familiare all'offerta di servizi di educazione e cura della prima infanzia, all'armonizzazione vita-lavoro e alla lotta alla vulnerabilità, alla povertà e all'esclusione sociale.

L'elemento che accomuna i due assi di intervento è l'idea di lavorare sui vari tipi di capitale che i genitori devono possedere per garantire il benessere dei figli nell'età evolutiva, accompagnarne l'armonico sviluppo psico-fisico e socio-emozionale, aumentare le loro chances di vita nel medio-lungo periodo.

La progressiva estensione dei significati, e di conseguenza degli interventi, getta le basi per il riconoscimento della promozione della genitorialità come un'area di welfare qualificata da un crescente universalismo. L'intera popolazione dovrebbe infatti aver accesso a servizi di qualità e a trasferimenti monetari che redistribuiscano la ricchezza, anche se su base differenziata in base alle risorse già esistenti, in modo da permettere il raggiungimento di un maggior livello di equità.

Il disegno di welfare finalizzato alla promozione olistica della genitorialità è guidato cinque principi (Daly 2007).

1. La genitorialità dev'essere intesa come una fase del ciclo di vita familiare che assume caratteristiche distintive a seconda della struttura e dell'organizzazione del nucleo e dell'età dei figli, delle aspettative della società in merito ai comportamenti socialmente accettabili e dell'offerta di servizi che può coadiuvare i compiti di madri e padri.
2. La promozione della genitorialità necessita di essere riconosciuta come un'area di policy che opera nel rispetto delle scelte private, per garantire il conseguimento dell'interesse individuale così come di quello collettivo.
3. Non esiste un approccio standardizzato alla promozione della genitorialità e, malgrado l'importanza della diffusione di buone pratiche, è opportuno adottare un disegno di intervento che valorizzi le differenti sensibilità e combini in modo creativo la strumentazione sin qui accreditata.
4. Il principale scopo della promozione della genitorialità è individuato nel miglioramento della capacità e delle condizioni di esercizio del ruolo materno e paterno, affinché genitori e bambini possano realizzare i loro diritti e onorare le loro obbligazioni. L'intervento poggia quindi sul coinvolgimento dei genitori così come dei figli in età evolutiva e rende indispensabile la ricerca di un bilanciamento dei diritti e delle obbligazioni che i genitori hanno nei confronti dei figli e i figli nei confronti dei genitori.
5. Il perfezionamento della relazione e delle attività di cura genera benefici per entrambe le parti coinvolte. La genitorialità può infatti dirsi positiva solo se è in grado di determinare lo sviluppo di un interscambio che alimenta in egual misura il benessere e le chances di vita di madri, padri e relativi figli.

## 2. La crescente centralità dell'intervento pro-genitoriale

Sebbene l'intervento a favore della famiglia sia al centro dell'agenda politica dei Paesi europei da oltre sessant'anni<sup>12</sup>, l'interesse dei sistemi di welfare verso la questione genitoriale matura solo nei primi anni Novanta<sup>13</sup>.

Il fenomeno è originato da due dinamiche complementari:

1. l'emergere di un crescente interesse verso l'*approccio dell'investimento sociale*;
2. il diffondersi del riconoscimento della *Convenzione dei Diritti del fanciullo*.

L'approccio dell'*investimento sociale* si configura come un paradigma emergente diretto al rilancio del progetto di tutela e promozione del benessere nella società del terziario avanzato. L'elemento distintivo della proposta è da riconoscersi nella convinzione che lo sviluppo e la valorizzazione del capitale umano lungo il ciclo di vita della persona generi ritorni in termini di successo personale e progresso sociale<sup>14</sup>.

I suoi contenuti si contrappongono pertanto agli schemi del *paradigma keynesiano*, che si propone di assicurare le persone dal manifestarsi di una serie di rischi caratteristici della società industriale, e del *paradigma neo-liberista*, che delinea invece la necessità di rendere più flessibile il mercato del lavoro e incentivare l'inclusione occupazionale.

Il nuovo corso di azione è basato su *sei presupposti*, la cui veridicità è dimostrata da un'ampia letteratura di riferimento di carattere accademico e istituzionale, che l'OECD (2015) sintetizza in un *framework analitico-concettuale* con una spiccata vocazione operativa, destinato a divenire punto di riferimento per studiosi, politici e referenti della società civile<sup>15</sup>.

1. Le competenze che guidano il successo personale e il progresso sociale sono multidimensionali e includono componenti cognitive e socio-emotive.
2. Lo sviluppo delle competenze avviene nel corso dell'esistenza, ma gli apprendimenti che maturano nella prima infanzia generano ritorni individuali e collettivi più elevati di quelli delle altre fasi esistenziali.
3. Le competenze pregresse influenzano lo sviluppo di nuove competenze, attraverso un processo di fertilizzazione incrociata nel quale la dimensione socio-emotiva sostiene la crescita di quella cognitiva e viceversa.
4. Le competenze non rappresentano una dote innata degli esseri viventi, ma sono acquisite in quattro contesti di apprendimento (famiglia, scuola, comunità e luogo di lavoro), chiamati a operare in modo complementare nelle diverse fasi dell'esistenza umana.
5. I ruoli e le funzioni dei quattro contesti di apprendimento variano a seconda dell'età del soggetto. Gli ambienti dominati da relazioni informali sono più importanti nelle prime fasi di vita; quelli a più elevato grado di istituzionalizzazione nell'adolescenza e nell'età adulta.

---

<sup>12</sup> La prima Conferenza dei Ministri per gli Affari della famiglia è organizzata dal Consiglio europeo nel 1959.

<sup>13</sup> Il dibattito è avviato dalla pubblicazione del volume *Why We Need a New Welfare State?* di G. Esping Andersen et al. (2002).

<sup>14</sup> Per un'analisi aggiornata e approfondita di quello che è stato definito come un paradigma emergente si veda A. Hemerijck (2017, eds.).

<sup>15</sup> Il filone di studi ha origine con la pubblicazione del Working Paper *Policies to Foster Human Capital*, a cura di J. Heckerman (1999), che si vedrà attribuire il Nobel per l'economia l'anno successivo.

6. Ciascun contesto di apprendimento influenza la formazione delle competenze attraverso influenze dirette (le attività intenzionalmente finalizzate allo scopo), fattori ambientali (il clima nel quale prende corpo la relazione educativa/formativa) e interventi regolativi (le opportunità messe a disposizione dallo Stato e dagli enti periferici per coadiuvare il processo).

In tale quadro, lo *sviluppo olistico delle competenze dei bambini* viene riconosciuto come una priorità per l'agenda politica del ventunesimo secolo. «I bambini (infatti) necessitano di un bilanciato set di competenze cognitive e socio-emozionali per inserirsi nella realtà contemporanea, sempre più imprevedibile e iper-competitiva. Coloro che saranno in grado di rispondere ai cambiamenti economici, sociali e tecnologici in atto saranno le persone che avranno maggiori opportunità» di raggiungere la piena inclusione e partecipazione alle dinamiche della società prossima ventura. La formazione di un capitale umano qualificato potrebbe inoltre dare risposta a una serie di sfide (invecchiamento della popolazione, aumento delle diseguaglianze, rischi sanitari, cambiamento climatico, instabilità economica...) dalle quali dipende la stessa possibilità di dar continuità al progetto di sviluppo sostenibile.

In parallelo, il *sostegno alla transizione genitoriale* viene universalmente identificato come la leva per dar avvio alla formazione delle competenze dei bambini e più in generale del capitale umano, in quanto la cosiddetta *genitorialità positiva*<sup>16</sup> si configura come il “fattore di innesco” dello sviluppo psico-fisico e socio-emotivo dei nuovi nati. I genitori e i cosiddetti altri significativi (parenti e amici che frequentano la casa e sono legati al bambino da un rapporto simpatetico) svolgono infatti un ruolo essenziale nello sviluppo delle competenze cognitive e socio-emozionali di base, attraverso la costruzione di una relazione significativa e della possibilità di apprendere a mezzo dell'esperienza pratica e della testimonianza. La famiglia deve pertanto essere affiancata nel compito in modo da rafforzare i risultati autonomamente conseguiti e/o compensare gli svantaggi che dovessero maturare per i bambini provenienti da famiglie vulnerabili o socialmente escluse.

La *Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo*, approvata nel 1989 dall'Organizzazione delle Nazioni Unite – ONU e ratificata dall'Italia con la Legge 176/1991, accredita l'idea di «benessere nell'età evolutiva» e individua la genitorialità come la principale leva per conseguire il risultato.

I contenuti del testo sono frutto di un copioso e animato dibattito tra commentatori protezionisti e liberazionisti, che sancisce il passaggio culturale dall'idea di minore oggetto della responsabilità adulta, *in primis* quella dei genitori, all'idea di minore come soggetto:

- al quale è assegnato uno status civico pieno e autonomo rispetto a quello delle figure che l'hanno generato o, in mancanza, che assumono la patria potestà (Preambolo);
- il cui interesse dev'essere tutelato in quanto preminente rispetto ad altre istanze altrettanto legittime (Art. 3) e all'ascolto in qualità di soggetto attivo e partecipe su tutte le questioni che lo riguardano (Art. 12);

---

<sup>16</sup> L'espressione è accreditata a livello internazionale per indicare la capacità dei genitori di creare un ambiente che risponda ai bisogni dei figli di: amore, calore e sicurezza; orientamento e guida relazionale; ascolto proattivo; riconoscimento di un grado crescente di autonomia; trattamento rispettoso dell'integrità psichica e della dignità umana.

- portatore di diritti di *dotazione, protezione e partecipazione*<sup>17</sup>.

La Convenzione riconosce in parallelo il diritto-dovere dei genitori (o delle altre persone legalmente responsabili del fanciullo) di:

- offrire al minore gli orientamenti e i consigli che si rendano necessari, in relazione al grado di sviluppo delle capacità cognitive e socio-emozionali, all'esercizio dei diritti di autonomia individuati dal provvedimento (Art. 5);
- provvedere alla sua educazione e curare la piena determinazione della sua capacità di azione e delle sue competenze civiche, scolastiche e professionali (art. 19);
- assicurargli, laddove necessario con il concorso del sistema di welfare, l'accesso agli standard di sicurezza sociale (misurati in termini di dotazioni materiali e qualità della vita) dalle quali dipendono le sue chances di vita (Art. 27).

Secondo l'Art. 18, la responsabilità di allevare il fanciullo e provvedere all'armonico sviluppo fisico, emotivo, sociale e intellettuale incombe su entrambi i genitori, i quali dovrebbero essere guidati prevalentemente dall'interesse superiore del minore.

Il recepimento della Convenzione dei diritti del fanciullo da parte degli Stati europei fa segnare una significativa discontinuità in seno ai loro ordinamenti. La concezione autoritaria, secondo la quale padre esercita i suoi diritti sulla prole (e in molti casi sulla moglie), lascia infatti spazio a una prospettiva che obbliga i genitori ad agire nell'interesse preminente dei figli. L'intervento bilancia inoltre le attribuzioni di uomini e donne in materia di educazione e cura del minore.

La trasformazione è più rilevante per i Paesi che, come l'Italia, si ispirano alla tradizione del diritto romano, dove l'infanzia è per lungo tempo posta sotto la podestà paterna prima e genitoriale poi<sup>18</sup>. Ovvero dove si registra una situazione che investe il genitore di un potere tendenzialmente illimitato nei confronti dei figli, giustificato dalla natura gerarchica dei rapporti familiari e dalla convinzione che l'esistenza di una sola autorità giovi alla sopravvivenza dell'intero gruppo e meglio consenta la tutela dei relativi interessi.

Il concetto di responsabilità genitoriale ha invece origine e legittimazione nella tradizione della common law e finisce con l'introdurre il concetto di adeguatezza delle capacità di madri e padri alla tutela degli interessi del minore. Si apre così un copioso dibattito che prova a mettere a fuoco le percezioni e i significati da attribuire all'espressione e in parallelo a delineare le modalità a mezzo delle quali sostenere una genitorialità autorevole e funzionale al sano e corretto sviluppo dei figli.

### 3. L'Europa la promozione delle responsabilità genitoriali

Le basi dell'intervento pro-genitoriale in seno all'Unione Europa prendono forma nel 2004 con l'istituzione del *Comitato di esperti sui bambini e le famiglie*, che ha il compito di individuare un disegno di welfare in grado di «supportare le famiglie

<sup>17</sup> Come evidenzia UNICEF Italia la traduzione in italiano dell'accordo ha l'effetto di rendere meno evidente il campo di applicazione dei principi enunciati, in quanto l'espressione fanciullo – il cui uso è ormai un'esperienza rara e spesso confinata al campo letterario – non richiama immediatamente alla memoria i diversi stadi della prima fase dello sviluppo umano, così come fa invece l'espressione inglese 'child'.

<sup>18</sup> La trasformazione prende corpo in occasione dell'approvazione della Legge 151/1975, più nota come *Riforma del diritto di famiglia*.

nell'interesse dei bambini». Il team lavora nel rispetto degli orientamenti del *Comitato per la coesione sociale*, fondato nel 1997, che rappresenta la massima autorità del settore in seno all'Unione Europea.

Per favorire il riconoscimento del benessere dei fanciulli e delle responsabilità genitoriali da parte degli ordinamenti nazionali, il 4 luglio 2006, il Consiglio d'Europa lancia la Comunicazione *Towards an EU Strategy on the Rights of the Child*, che sottolinea la necessità e l'urgenza di definire un framework condiviso e onnicomprensivo degli obiettivi da realizzare e delle azioni che possono alimentare il virtuoso interscambio tra i diritti e gli obblighi in capo a genitori e figli in età evolutiva. Il documento viene identificato come base per la definizione dei Piani Nazionali e degli strumenti funzionali alla loro realizzazione<sup>19</sup>.

Tre anni più tardi viene approvata la prima *Strategia* (2006-2011), la cui vision è efficacemente sintetizzata dallo slogan: «costruire un'Europa per e con i fanciulli». L'intervento prova infatti a dar voce alle esigenze di circa 90.000.000 di soggetti (il 20% circa della popolazione) e in parallelo promuove le responsabilità genitoriali di circa 180.000.000 di adulti coinvolti nel rapporto di filiazione, oltre che di un numero imprecisato di attori che possono affiancarli.

Le priorità del piano in vigore (2016-2021) sono individuate: nella garanzia delle pari opportunità, nella promozione della partecipazione, nella tutela da ogni forma di violenza, in una giustizia amica dei fanciulli, nella protezione dei diritti dei bambini in ambiente digitale. Il sostegno alla genitorialità è riconosciuto come una delle sfide più impellenti, in virtù degli ostacoli che ancor oggi si frappongono al suo pieno esercizio (mancanza di competenze, fonti svantaggio ed esclusione, difficoltà di armonizzazione vita-lavoro, divario digitale). «La famiglia, quale che sia la sua forma, è (infatti) la cellula fondamentale della società e il naturale ambiente per la crescita e il benessere dei fanciulli, che traggono immense opportunità da una relazione positiva con i genitori e fratelli/sorelle» (Ivi 8). Un ulteriore passaggio del testo è inoltre dedicato all'esigenza di armonizzazione degli ordinamenti in materia di diritto di famiglia e nel campo della procreazione assistita (Ivi 18).

Nei documenti di valutazione intermedia e finale il tema non viene ripreso, così come non se ne fa cenno nella roadmap per la strategia del prossimo quinquennio (2022-2027)<sup>20</sup>.

Per accompagnare la realizzazione di un disegno di welfare coerente con le sensibilità enunciate, il 13 dicembre 2006, Consiglio d'Europa vara inoltre la Raccomandazione *Policy to support positive parenting*. Il documento è elaborato alla luce dei risultati di una circostanziata analisi del fenomeno della genitorialità e dei modi in cui le responsabilità genitoriali sono declinate e promosse nei diversi Stati del vecchio continente (Daly 2007, ed.).

L'iniziativa è destinata a diventare punto di riferimento della progettualità dei sistemi di welfare, perché:

- accredita un lessico funzionale al riconoscimento della complessità delle dinamiche genitoriali nella società contemporanea e delle loro trasformazioni, distinguendo la genitorialità biologica (parenthood) dall'assunzione dell'impegno a

---

<sup>19</sup> L'apporto va a integrare il ricco insieme di raccomandazioni del Consiglio d'Europa sul tema dei diritti dei soggetti in età evolutiva, redatte negli ultimi trent'anni.

<sup>20</sup> Le consultazioni dei portatori di interesse si sono aperte a metà giugno 2020 e si chiuderanno a fine anno.

- farsi carico dei bisogni di educazione e cura di un soggetto in età evolutiva (parenting)<sup>21</sup>;
- identifica i *requisiti di una genitorialità positiva* (positive parenting) sottolineando come quest'ultima prenda forma quando la madre e il padre si adoperano in modo coordinato e complementare per far sì che gli interessi dei figli in età evolutiva siano rispettati e perseguiti nel migliore dei modi;
  - sancisce i *principi della genitorialità positiva*, individuandoli nell'impegno a creare un ambiente favorevole allo sviluppo di relazioni significative, fornire regole e orientamento, garantire il riconoscimento delle esigenze personali, incentivare l'autonomia e l'autocontrollo, evitare punizioni corporali o psicologicamente svilenti;
  - circoscrive gli *scopi della promozione delle responsabilità genitoriali* mettendo in luce che l'intervento dovrebbe dirigersi a generare la possibilità per i genitori di creare un clima familiare accogliente e una relazione che favorisca lo sviluppo psico-fisico e socio-emozionale dei figli, potenziare le competenze educative e di cura dei genitori, assicurare l'accesso alle risorse (materiali e immateriali) dalle quali dipende l'esercizio del ruolo genitoriale;
  - illustra il ruolo degli strumenti che *promuovono la genitorialità positiva*, evidenziando che gli interventi dovrebbero essere calibrati sulle esigenze del nucleo, strutturati in forma di accompagnamento di medio-lungo periodo, essere definiti a mezzo del coinvolgimento attivo dei destinatari e prender forma dalla collaborazione tra i diversi portatori di interesse (enti pubblici, imprese, organizzazioni del terzo settore e reti informali).

Il lancio della Raccomandazione avvia un vivace dibattito<sup>22</sup>, che delinea l'utilità delle politiche, dei programmi e delle misure che assicurano adeguati standard di vita alle famiglie con figli in età evolutiva, lavorano sulla prevenzione della povertà dei minori e sulla trasmissione generazionale degli stati di deprivazione ed esclusione socio-economica, consentono ai genitori di armonizzare professione e vita privata, determinano la qualità dell'offerta dei servizi di educazione e cura della prima infanzia.

L'elemento di maggiore novità è tuttavia da ravvisarsi nell'introduzione del cosiddetto *children and positive parenting mainstreaming*: un approccio che si propone di incorporare un'attenzione al benessere dei soggetti in età evolutiva e alle responsabilità genitoriali in tutte le scelte destinate a influenzare il corso di azione personale. Per raggiungere l'obiettivo viene ribadita la centralità della rappresentanza degli interessi nelle diverse arene (politica, imprenditoriale, formativa...), il ruolo dell'informazione e della sensibilizzazione al tema dei genitori e di tutte le figure che con questi ultimi interagiscono (insegnanti, educatori, prestatori di cura...).

Per dar visibilità ai bisogni, monitorare i progressi e diffondere le buone pratiche, nel 2007 viene fondata l'*European Alliance for Families*, una rete che riunisce tutti i

<sup>21</sup> Nonostante la distinzione sia ormai largamente integrata nei testi normativi e interiorizzata nelle pratiche istituzionali e professionali degli attori che hanno il mandato di facilitare l'assunzione e lo svolgimento dei compiti genitoriali, vengono utilizzati termini differenziati solo nel linguaggio anglosassone e in pochi altri idiomi. Il vocabolario italiano non prevede la possibilità di tracciarne i confini a mezzo di termini distinti e conseguentemente si ricorre alla costruzione di un'espressione composta affiancando un aggettivo che evidenzia in quale accezione si parla di genitorialità.

<sup>22</sup> Un momento di confronto particolarmente significativo può essere ravvisato nel Seminario *Public Policies Supporting Positive Parenting*, svoltosi a Firenze nel 2013, che ha dato origine all'omonimo quaderno a cura di ChildONEurope (2013).

portatori di interesse rispetto ai temi della genitorialità positiva. L'organismo sviluppa un sito, ora non più attivo, contenente informazioni sui bisogni delle famiglie e le politiche, i programmi e le misure messe in campo per darvi copertura: supporto finanziario, congedi, servizi per la prima infanzia, marchi e certificazioni, posti di lavoro amici della famiglia, sviluppo delle competenze genitoriali, valorizzazione della paternità, supporto all'autonomia dei giovani, invecchiamento attivo.

Nel 2013, a seguito dell'adozione della Raccomandazione dedicata al tema (vedi infra), il network verrà trasformato nell'*European Platform for Investing in Children* – EPIC. La ricalibratura non intende sminuire l'importanza e il ruolo del nucleo familiare, ma più semplicemente evidenziare il mutamento degli orientamenti che affiancano l'impegno nello sviluppo della capacità di azione del singolo componente alla tutela e valorizzazione delle relazioni interpersonali.

Nel corso del tempo sono state realizzate una pluralità di indagini finalizzate a comprendere quanto e come i sistemi di welfare abbiano aggredito la sfida della promozione della genitorialità positiva (Daly 2011, 2013; Janta 2013; EUROFUND 2011, 2013; European Commission 2013; 2019a). Sebbene gli studi siano stati condotti in tempi diversi, da attori aventi eterogenea natura e con tecniche altrettanto variegate, i risultati sono concordi:

- nell'affermare che la maggior parte degli interventi abbia preso forma sugli assi della tutela del diritto del minore a vivere in un ambiente familiare adeguato alle sue esigenze e dello sviluppo delle competenze genitoriali in contesti normali e devianti;
- nel rivendicare l'urgenza di integrare tra le priorità dell'agenda politica il tema dell'accesso alle risorse che garantiscono il corretto e proattivo esercizio delle responsabilità genitoriali.

Un "cambio di passo" matura con l'approvazione di tre documenti di indirizzo<sup>23</sup>, che provano a tradurre in impegni concreti gli obiettivi fissati dell'*Agenda sociale europea* (destinata a guidare le politiche sociali nel periodo 2000-2016) e del successivo *Pilastro sociale dei diritti europei* (2017).

La Raccomandazione *Spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale*, del 20 febbraio 2013, traccia le coordinate fondamentali per contrastare i processi di graduale impoverimento delle famiglie e produrre maggiore inclusione sociale e protezione dei soggetti più vulnerabili. Il testo riconosce lo stato di deprivazione come una condizione multidimensionale e mette in campo misure strutturali finalizzate a spezzare la trasmissione generazionale dell'indigenza e della carenza di opportunità. Il miglioramento del benessere dei soggetti in età evolutiva e delle loro chances di vita dovrebbe quindi essere perseguito attraverso:

- il sostegno alla stabile inclusione dei genitori (e in particolare della madre) nel mercato del lavoro, per attenuare le difficoltà economiche (primo punto del capo II);

---

<sup>23</sup> I contenuti delle Direttive sull'educazione e cura nella prima infanzia e sull'armonizzazione vita-lavoro sono state recentemente novellate, in vista di adattarne l'impianto alle mutate condizioni di contesto e alle rinnovate sensibilità valoriali e normative. In tale frangente matura l'impegno degli organismi europei a farne una leva per valorizzare il contributo delle responsabilità genitoriali al pieno sviluppo dei figli e a creare le condizioni affinché il risultato possa essere alla portata di tutti gli adulti che assumono il ruolo.

- gli interventi precoci e di natura preventiva costituiti da trasferimenti monetari e servizi alla prima infanzia di qualità e a costi accessibili, funzionali a colmare le carenze di capitale economico e sociale dei nuclei familiari.

I progressi compiuti sono monitorati da uno studio dell'*European Social Policy Network* (2017) e mostrano che, malgrado la gran parte degli Stati membri si siano relazionati con la questione, gli interventi appaiono insufficienti ad affrontare il problema. Sebbene le politiche attive del lavoro a vantaggio dei genitori e di riconciliazione del ruolo di cura dei figli con quello professionale siano state significativamente implementate, solo quattordici Paesi migliorano la loro posizione, mentre 8 la peggiorano. Analogamente nel campo dei servizi di cura ed educazione il miglioramento delle condizioni è riservato a 18 Paesi sui 35 monitorati<sup>24</sup>.

Accogliendo l'invito della Commissione Europea, l'Italia ha inserito gli obiettivi nazionali di riduzione della povertà infantile e dell'esclusione sociale nel proprio *Programma nazionale di riforma* e ha posto opportune premesse per il loro raggiungimento a mezzo della costituzione del *Fondo per la povertà educativa* (2016) e la specifica attenzione alle famiglie numerose e con figli piccoli del *Reddito di cittadinanza* (2019).

La Raccomandazione *Sistemi di educazione e cura della prima infanzia di alta qualità*, del 22 maggio 2019, comprende la custodia dei bambini presso famiglie e centri diurni, i servizi a finanziamento pubblico e privato e il servizio prescolare. L'impegno nel promuovere il benessere e le chances di vita dei più piccoli si dirige a conseguire un triplice obiettivo:

- preparare il terreno per futuri successi in termini di istruzione, benessere, prospettive professionali, affiancando il contributo di educatori professionali all'attività svolta quotidianamente dai genitori;
- sostenere l'integrazione dei bambini provenienti da ambienti familiari svantaggiati, onde ridurre il gap di opportunità a disposizione;
- garantire ai genitori di bambini di età compresa tra gli 0 e i 6 anni l'accesso, la permanenza o il rientro nel mondo del lavoro a mezzo di una qualificata offerta di servizi per i minori.

L'analisi dei progressi è affidata al *Rapporto Eurydice* (European Commission 2019b). Lo studio, giunto alla quarta edizione, fornisce un'analisi aggiornata dell'offerta dei sistemi di educazione e cura della prima infanzia in 38 Paesi europei, grazie al monitoraggio delle cinque dimensioni messe in luce dalla Direttiva: regolazione, accesso, standard professionali e dotazione di personale, linee guida dei programmi, strumenti di valutazione. I dati evidenziano il superamento del target in materia di frequenza degli asili nido e delle sezioni primavera da parte dei bambini 0-3 anni (34% contro 33% fissato dalla Strategia di Lisbona). La disponibilità, la qualità e l'organizzazione dei servizi variano significativamente da Paese a Paese e all'interno dei singoli Stati a seconda della regione considerata. Anche il grado di accessibilità appare alquanto eterogeneo e finisce – pressoché ovunque – con il penalizzare i genitori con contratti non standard. L'inserimento è subordinato in genere al pagamento di una quota di iscrizione, variabile in relazione al reddito e al patrimonio delle famiglie. La disponibilità di servizi domiciliari o di prossimità è poco diffusa, fatta eccezione che

<sup>24</sup> Oltre ai 27 Stati membri dell'UE sono coinvolti nello studio la Gran Bretagna (all'epoca inserita tra i Paesi aderenti al Patto europeo), la Svizzera, il Liechtenstein, la Norvegia, l'Islanda, la Serbia, la Turchia, Malta.

in otto Paesi<sup>25</sup>. Nella maggior parte delle realtà è prevista una separazione delle fasce 0-3 e 4-6 anni. Pressoché generalizzata appare la definizione di principi orientativi in merito a contenuti e modalità di gestione del rapporto con i bambini, mentre la richiesta agli operatori di specifici titoli di studio solitamente è riservata alla fascia 0-3 anni. Solitamente le strutture per l'infanzia non sono integrate nel sistema formativo e il controllo dei requisiti strutturali e di processo appare ancora largamente deficitario nella maggior parte del territorio dell'Unione e in qualche caso delegato integralmente ai gestori delle strutture.

La Direttiva *Equilibrio tra attività professionale e familiare*, del 20 giugno 2020, è finalizzata a facilitare l'assunzione da parte dei genitori del cosiddetto doppio ruolo, a mezzo di misure che consentano di gestire le attività della sfera professionale così come quelle della sfera privata e familiare. Il documento:

- considera il sostegno alla genitorialità come un modo di aumentare il grado di partecipazione delle donne al mercato del lavoro, rafforzare la continuità delle carriere professionali femminili, evitare la discriminazione sul posto di lavoro delle madri occupate, migliorare l'ambiente di lavoro;
- incoraggia uomini e donne a condividere equamente le responsabilità legate alla genitorialità e più in generale i carichi di cura familiari.

L'approvazione del documento è preceduta dalla pubblicazione di alcuni studi utili a comprendere l'entità e la natura delle criticità incontrate quotidianamente dai genitori. I risultati (Commissione Europea 2018) mostrano come in tutti gli Stati membri siano previsti congedi parentali per i neogenitori, anche se nella maggior parte dei casi tale forma di sostegno è rivolta prevalentemente o esclusivamente alla madre. Solo dieci stati prevedono un coinvolgimento anche del padre e in molti casi è lasciata facoltà di trasferire al coniuge la fruizione della misura. In sedici Paesi l'opportunità è riconosciuta in qualità di diritto individuale. Più fragile appare la tutela della possibilità di assentarsi dal posto di lavoro in caso di malattia dei figli di età inferiore ai dodici anni e in particolare del grado di copertura del mancato guadagno.

Gli Stati membri avranno tempo a recepire gli orientamenti della *Direttiva Equilibrio tra attività professionale e familiare* sino al 2 agosto 2022. Nel caso italiano si renderà necessario un'incisiva modifica: del congedo di paternità, la cui durata e copertura retributiva dovranno essere innalzate; del congedo parentale finalizzato a prendersi cura di un figlio (biologico o adottivo) rispetto al quale dovranno essere normate le circostanze che autorizzano il datore di lavoro a rinviare temporaneamente la concessione, la durata e le modalità d'uso flessibile della misura, l'accesso al lavoro agile o a un'organizzazione flessibile del lavoro.

I contenuti dei tre documenti di indirizzo sopra analizzati concorrono alla definizione del framework analitico-concettuale e della strumentazione funzionale al supporto e alla promozione della genitorialità in seno all'Unione Europea. I testi presentano significativi margini di complementarità, testimoniati anche da frequenti richiami ai medesimi temi. Come noto, in base al *Trattato di funzionamento dell'Unione Europea* – TUEF le politiche di welfare rappresentano un ambito di competenza condivisa, nella quale prevale il ruolo degli Stati Membri. Conseguentemente il compito di definire lo stato civile e di famiglia, nonché chi debba essere considerato genitore,

---

<sup>25</sup> Belgio, Danimarca, Germania, Finlandia, Gran Bretagna, Svizzera, Islanda.

madre o padre e in parallelo della progettualità diretta a conseguire i citati obiettivi di supporto e promozione della genitorialità, spetta agli Stati membri.

#### 4. La genitorialità nell'agenda politica italiana

La rigorosità e l'innovatività dell'impianto normativo italiano sulla tutela e promozione della genitorialità (intesa come maternità e paternità responsabile) è determinata dai contenuti:

- della Legge 285/1997 e successive modificazioni – *Disposizioni per la promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza* – che trova esplicito fondamento nella Convenzione ONU e si concentra prevalentemente sui temi della prevenzione e della gestione del disagio e della complessità relazionale della famiglia, tanto da individuare come specifica area di intervento il sostegno alla relazione genitore-figlio;
- della Legge 53/2000 – *Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città* – che, alla luce di un recente studio dell'European Commission (2018b), colloca l'Italia tra le realtà che possono configurarsi come benchmark di settore.

In seno alla programmazione sociale, i richiami al tema della genitorialità sono più sporadici e meno incisivi, ma soprattutto scontano la tendenza dell'esecutivo a non rinnovare a scadenza i contenuti dei documenti. A tutt'oggi gli impegni del sistema di welfare nazionale sono infatti individuati in due documenti programmatici che rivelano una certa qual complementarietà di contenuti e destini:

- il *Piano nazionale per la famiglia* (2012)<sup>26</sup>, introdotto a seguito dell'*Indagine sulle condizioni sociali delle famiglie in Italia* (2007) per mettere fine all'estemporaneità e alla frammentazione degli interventi, il cui testo non è mai stato aggiornato;
- il *Quarto piano nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dell'infanzia e dell'adolescenza* (2016), introdotto per definire gli orientamenti e le misure a favore dei soggetti in età evolutiva, anch'esso scaduto nel 2017 e mai sostituito.

Tra i due documenti esistono, come andremo a vedere nel prosieguo del paragrafo, rilevanti sinergie più o meno esplicitate dagli impegni di programmazione. Come sottolineato dalla Corte dei Conti (2019, 27): «l'importanza di un Piano nazionale si inquadra nell'ambito di una situazione di squilibri sociali che caratterizza il nostro Paese nel panorama europeo con gravi sperequazioni fra le diverse aree geografiche e nello stesso tempo si cala in un contesto di crisi economica che ha interessato tutta l'Unione europea a partire dal 2009»<sup>27</sup>. La realizzazione di entrambi i piani impegna in chiave sussidiaria tutte le componenti del settore pubblico, del comparto privato, del terzo settore e della società civile.

---

<sup>26</sup> Il Piano è approvato con deliberazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 7 giugno 2012.

<sup>27</sup> La considerazione è formulata in relazione al *Piano nazionale per la famiglia*, ma si presta a essere estesa al *Quarto piano per l'infanzia e l'adolescenza*.

Il *Quarto piano nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dell'infanzia e dell'adolescenza* (2016) si prospetta come uno strumento programmatico e di indirizzo per il raggiungimento dei tre principi cardine della Convenzione dei diritti del fanciullo, spesso riassunti nello schema delle tre "P" (provision, protection e promotion): «provision rights sono quelli che si riferiscono all'accesso a servizi o beni materiali e immateriali (es. il diritto all'educazione o il diritto alla salute); i protection rights, diritti che prevedono la protezione da situazioni di rischio, danno e pericolo (es. abuso e maltrattamento); e infine i participation (o promotion) rights sono i diritti che riconoscono il ruolo attivo del bambino come agente di cambiamento e portatore di idee e opinioni che devono essere prese sul serio» (Ivi, 3).

Il Piano di Azione nasce su proposta dell'Osservatorio nazionale, istituito con Legge 451/1997 e nuovamente regolato con D.P.R. 103/2007. Il Comitato tecnico-scientifico si compone di circa 50 membri, in rappresentanza delle diverse amministrazioni centrali competenti in materia di politiche per l'infanzia, delle Regioni e delle autonomie locali, dell'Istat, delle parti sociali, delle istituzioni e degli organismi di maggiore rilevanza del settore, nonché di 8 associazioni e 8 esperti di nomina dei Presidenti. Il gruppo di esperti lavora inoltre in stretta sinergia con l'*Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza*, istituita dalla Legge 112/2011.

Il testo del *Quarto piano nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dell'infanzia e dell'adolescenza* (2016) individua quattro priorità:

1. linee di azione a contrasto della povertà dei bambini e delle famiglie;
2. servizi socio educativi per la prima infanzia e la qualità del sistema scolastico;
3. strategie e interventi per l'integrazione scolastica e sociale;
4. sostegno alla genitorialità, sistema integrato dei servizi e sistema dell'accoglienza.

Il documento contempla quindi la genitorialità in senso olistico, ricalcando – sia pur con intensità variabile – tutti e quattro gli assi contemplati dal sistema di governance europeo, anche se il ricorso all'espressione genitorialità è utilizzata solo nel quarto punto, dedicato al supporto delle responsabilità genitoriali, oltre che in seno alle misure immaginate per la prevenzione e la tutela dagli abusi e dai maltrattamenti.

Il *Piano per le politiche della famiglia*, conformemente alla definizione OCSE di *politiche per la famiglia*, orienta la definizione di interventi diretti: ad aumentare le risorse dei nuclei familiari con figli a carico; favorire lo sviluppo del bambino; rimuovere gli ostacoli ad avere figli e alla conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare; promuovere pari opportunità per uomini e donne nell'occupazione. Il documento ha quindi «una funzione di quadro conoscitivo promozionale e orientativo», riconoscitagli già nella Legge finanziaria 2007 dalle disposizioni precedentemente vigenti e confermata dai successivi interventi.

La stesura e l'approvazione del piano conseguono alla «Comunicazione della Commissione Europea *Promuovere la solidarietà fra le generazioni*, del maggio 2007, che ha esplicitamente indicato la necessità di promuovere politiche pubbliche di sostegno alla vita familiare e attivato la piattaforma dell'*Alleanza Europea per le Famiglie* (Nota del Consiglio della UE del 23 maggio 2007). Il Piano Nazionale dell'Italia, in sintonia con queste indicazioni, si configura come programma dell'*Alleanza Italiana per la Famiglia*.

Il *Piano nazionale per la famiglia* 2012 è ispirato a sette principi, riportati con la descrizione originale in tavola 1.

## Tavola 1 – I principi ispiratori del *Piano Nazionale per la Famiglia* (2012)

- 3.1 Cittadinanza sociale della famiglia.** Si promuovono interventi che favoriscono la costituzione e lo sviluppo della famiglia come soggetto sociale avente diritti propri, integrati con i diritti individuali, in rapporto alle funzioni sociali svolte dal nucleo familiare.
- 3.2 Politiche esplicite sul nucleo familiare.** Gli interventi sono mirati, per quanto possibile, sulla famiglia come luogo della solidarietà relazionale fra coniugi e fra generazioni. Alcuni di questi interventi vanno alle persone come soggetti individuali di diritti (per es. il nido per il bambino, l'assistenza domiciliare al disabile o all'anziano non autosufficiente) e pertanto non richiedono un riferimento al legame di coppia (non richiedono il requisito del matrimonio dei genitori del bambino che va al nido o della persona da assistere). Altri interventi, invece, riguardanti l'imposizione fiscale sul reddito familiare complessivo, ossia benefici o vantaggi concessi sulla base del reddito familiare totale, a legislazione vigente, richiedono il riferimento all'esistenza di un vincolo legale nella coppia di riferimento, perché, in assenza di tale vincolo e degli obblighi reciproci di coppia che esso comporta, sarebbero possibili comportamenti fraudolenti o si darebbero per presupposte assunzioni di responsabilità che, di fatto, potrebbero non avere luogo.
- 3.3 Politiche dirette sul nucleo familiare.** L'obiettivo è quello di sostenere la forza e la funzione sociale delle relazioni familiari come tali (relazioni di coppia e genitoriali), anziché utilizzare la famiglia come ammortizzatore sociale, ossia come strumento per altri obiettivi (come la lotta alla povertà, la politica demografica, o altri problemi sociali). Beninteso, questi ultimi obiettivi sono meritori e debbono essere perseguiti. Ciò che si vuole sottolineare è il fatto che il sostegno delle famiglie come nuclei di solidarietà sociale rappresenta un obiettivo a sé stante, e non può essere confuso con politiche contro la povertà o demografiche, benché le politiche familiari possano e debbano avere ricadute positive su queste ultime.
- 3.4 Equità sociale verso la famiglia.** Nel prelievo fiscale e nell'allocazione delle risorse, specie per via redistributiva (fiscalità), è necessario utilizzare un criterio universalistico di equità nei confronti del "carico familiare complessivo" (numerosità dei componenti e loro condizioni di età e salute). Una attenta considerazione è svolta in relazione al processo di attuazione del federalismo fiscale, dal momento che la legge delega n. 42/2009 espressamente prevede (Art. 2) un riferimento importante al favor familiae dal punto di vista del federalismo fiscale.
- 3.5 Sussidiarietà.** Gli interventi sono compiuti in modo da non sostituire ma sostenere e potenziare le funzioni proprie e autonome delle famiglie, in particolare mediante la scelta dei servizi esterni (in particolare i servizi sociali relazionali, come l'educazione dei figli, la mediazione familiare, l'assistenza domiciliare, ecc.).
- 3.6 Solidarietà.** Gli interventi sostengono la solidarietà interna fra i membri della famiglia (evitando incentivi alla frammentazione dei nuclei) e la solidarietà tra le famiglie mediante il potenziamento delle reti associative delle famiglie, specie laddove si tratti di organizzazioni familiari e di privato sociale che erogano servizi alle persone.
- 3.7 Welfare familiare sostenibile e abilitante.** L'obiettivo è di promuovere un welfare familiare che sia compatibile con le esigenze di sviluppo del Paese, il quale richiede politiche di capacitazione (empowerment) delle famiglie anziché di mero assistenzialismo. Il welfare italiano è ancora di vecchio stampo, cioè risarcitorio, ossia un modello che mira a migliorare le condizioni di vita delle famiglie più bisognose senza attivare circuiti societari (tra Stato, mercato, terzo settore, privato sociale e famiglie) capaci di farle uscire dallo stato di bisogno. Occorre muovere passi decisi.

Fonte: Ivi, pp. 6-7.

Il testo individua inoltre tre priorità:

- D) «*le famiglie con minori*, in particolare le famiglie numerose (sono tali, in Italia, le famiglie con 3 figli o più, essendo l'ampiezza media della famiglia pari a 2,4 componenti al 1 gennaio 2011). In tale ambito le azioni del presente Piano si raccordano con quanto previsto nel Terzo Piano biennale nazionale di azioni e

di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, adottato con D.P.R. 21 gennaio 2011 (G.U. n. 106 del 9 maggio 2011);

- II) *le famiglie con disabili o anziani non autosufficienti*;
- III) *le famiglie con disagi conclamati sia nella coppia, sia nelle relazioni genitori-figli, che richiedono sostegni urgenti*».

Il coordinamento degli interventi è attribuito al *Dipartimento delle politiche per la famiglia*, istituito il 29 ottobre 2009, dal Decreto di riordino delle strutture e dell'organico della Presidenza del Consiglio dei Ministri. L'Art. 18-ter del provvedimento individua il ruolo dell'organismo nel «supporto per la promozione e il raccordo delle azioni di Governo volte ad assicurare l'attuazione delle politiche in favore della famiglia in ogni ambito e a garantire la tutela dei diritti della famiglia in tutte le sue componenti e le sue problematiche generazionali». Per oltre dieci anni (2009-2019) la struttura ha fatto riferimento al *Ministero del lavoro e delle politiche sociali*, chiamato a coordinare l'azione di un welfare che si propone di abilitare e capacitare le persone, più che non ad assisterle, e soprattutto a valorizzare le possibili sinergie tra i due ambiti di policy.

L'Art. 3 del D.L. 86/2018 attribuisce – negli esecutivi Conte e Conte bis – al *Ministro con delega per la famiglia e la disabilità*<sup>28</sup> le funzioni precedentemente svolte dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, fra cui quelle relative all'infanzia e all'adolescenza, nonché quelle in materia di coordinamento delle politiche volte a garantire la tutela e la promozione dei diritti delle persone con disabilità e a favorire la loro partecipazione e inclusione sociale. Sebbene si tratti di un Dicastero senza portafoglio, la scelta rafforza lo status della questione genitoriale ed è destinata a dar continuità e slancio al processo di familiarizzazione del disegno di welfare italiano.

L'azione del *Dipartimento delle politiche per la famiglia* è coadiuvata da due organismi.

1. *L'Osservatorio Nazionale per la Famiglia* composto da un pool di esperti, con funzioni di studio, ricerca e attività seminariale nei settori demografico, economico, sociologico.
2. *La Conferenza nazionale per la famiglia* che prevede la rappresentanza paritetica delle amministrazioni statali da un lato e delle regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano e degli enti locali dall'altro, nonché la partecipazione dell'associazionismo e del terzo settore. I referenti sono chiamati a riunirsi ogni due anni per dar voce ai bisogni emergenti e fare il punto sullo stato di attuazione della programmazione in essere<sup>29</sup>.

La composizione del Comitato tecnico-scientifico e della Conferenza è stata rinnovata a metà febbraio 2020.

Le politiche che sostengono e promuovono la genitorialità sono finanziate dal *Fondo Nazionale per la famiglia*, introdotto ai sensi dell'Art. 19, D.L. 223/2006<sup>30</sup>. L'organizzazione e la dotazione iniziale sono determinate nel Capo II – *Interventi per le politiche della famiglia, per le politiche giovanili e per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità* del D.P.C.M. 31 dicembre 2009.

---

<sup>28</sup> La carica è ricoperta da Elena Bonetti, Professoressa associata di Analisi Matematica all'Università degli Studi di Milano.

<sup>29</sup> L'ultimo incontro si è svolto a Roma nel 2017.

<sup>30</sup> Il testo è convertito in Legge con modificazioni dalla Legge n. 248/2006 – *Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica*.

In vista della prevista riorganizzazione del settore<sup>31</sup>, il Fondo è stato interessato da un sostanzioso incremento della dotazione finanziaria<sup>32</sup>: le risorse stanziare per l'anno 2019, pari originariamente a 104 milioni di euro e attestatisi in sede di approvazione a 99,8 milioni di euro per il triennio 2020-2022, superano di gran lunga quanto attribuito complessivamente dai Decreti di riparto nei precedenti sette anni (87,4 milioni di euro). Le priorità di impiego trovano nella sfida demografica il loro elemento qualificante: il “tesoretto” è destinato a contrastare la crisi demografica, finanziando misure di sostegno alla famiglia, alla natalità, alla maternità e alla paternità, ma anche ad assicurare iniziative in favore della componente anziana dei nuclei familiari e in generale a interventi diretti ai nuclei familiari “a rischio”. Va ricordato inoltre che, ai sensi del Capo 1260, Legge 296/2006 (legge finanziaria per il 2007), può essere utilizzata – previa intesa con la Conferenza Unificata, per la realizzazione degli obiettivi del *Piano straordinario di interventi per lo sviluppo del sistema dei servizi socio-educativi per la prima infanzia 2007-2009*<sup>33</sup>.

Un primo bilancio sull'attività realizzata nel periodo 2012-2018, ovvero a seguito dell'approvazione del *Piano nazionale per la famiglia*, è contenuta nella *Relazione sulla gestione del Fondo nazionale per le politiche della famiglia* della Corte dei Conti (2019). L'istruttoria ha consentito di ricostruire:

- la dotazione economico-finanziaria del *Fondo nazionale per la famiglia*, la ripartizione tra quota statale e quota regionale e i relativi impieghi (tabella 1);
- le linee di azione finanziate e le misure che le compongono (tavola 2).

**Tabella 1 – Dotazione del Fondo politiche per la famiglia anni 2012-2018**

Anno	Quota Stato	Quota Regioni	Dotazione complessiva
2012	10.849.041,00	0,00	10.849.041,00
2013	16.921.426,00	0,00	16.921.426,00
2014	11.695.298,00	5.000.000,0	16.695.298,00
2015	15.534.764,00	5.000.000,0	20.534.764,00
2016	7.668.618,00	7.500.000	15.168.618,00
2017	0,00	2.780.032,00	2.780.032,00
2018	0,00	4.427.232,58	4.427.232,58
<b>TOTALE</b>	62.669.147,00	24.707.264,58	87.376.861,58

Fonte: Corte dei Conti su dati PCM (2020, 30).

In estrema sintesi, i risultati dello studio condotto dalla Corte dei Conti (2019) evidenziano:

- l'urgenza di adottare un nuovo documento programmatico a livello nazionale e di sostenere la definizione di piani a livello regionale e locale;
- l'importanza di recuperare la dimensione strategica del *Fondo nazionale per le politiche della famiglia*, aumentandone le dotazioni e ridefinendone gli impieghi, in vista di evitare la frammentazione degli interventi;

<sup>31</sup> Il tema verrà introdotto e analizzato nel capitolo terzo.

<sup>32</sup> La decisione matura in sede di approvazione della Legge n.145/2018 (Legge di bilancio per il 2019 e bilancio pluriennale 2019-2021).

<sup>33</sup> Come noto il piano contempla gli interventi nel campo degli asili nido, dei servizi integrativi e dei servizi innovativi per la famiglia, finalizzati al conseguimento dell'obiettivo del 33% di copertura sul territorio nazionale, fissato dal Consiglio Europeo di Lisbona del 2000, come meglio declinato dal Consiglio di Barcellona del 15 e 16 marzo 2002.

- l’esigenza di valorizzare il contributo delle regioni e degli enti locali, attribuendo loro un ruolo più significativo nella definizione della progettualità e nell’impiego dei fondi;
- il bisogno di prevedere con certezza e largo anticipo le dotazioni finanziarie attribuite al capitolo di spesa, nonché di curarne l’adeguatezza rispetto agli scopi, per garantire la continuità degli investimenti;
- la riconoscibilità di significativi margini di miglioramento della ripartizione dell’impiego delle risorse a livello territoriale, in vista di sostenere la funzione perequativa;
- la necessità di realizzare un monitoraggio sulle misure messe in campo e i relativi esiti, che non abbia natura esclusivamente statistica, bensì entri nel merito dell’efficacia degli interventi, della sostenibilità finanziaria e della capacità di sopravvivenza nel tempo dell’iniziativa, della soddisfazione dei destinatari, dell’innovatività degli interventi;
- l’opportunità di ripensare la composizione dell’*Osservatorio Nazionale per la Famiglia*, per compensarne la scarsa incisività e ridimensionare la tendenza del Comitato tecnico-scientifico all’attribuzione di incarichi esterni per l’esercizio di funzioni istituzionali;
- il richiamo alla necessità di rispettare la prevista cadenza di convocazione della *Conferenza Nazionale per la Famiglia*.

## 5. Le misure previste dalla Legge di stabilità 2020

La pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della *Legge di stabilità 2020* (27 dicembre 2019, n. 160) segna l’emergere di una rinnovata attenzione da parte dell’esecutivo alle questioni familiari e più in particolare alle istanze della genitorialità. La scelta di inserire tali temi a centro del più importante documento di programmazione economica si candida a metter fine a una lunga fase nella quale gli interventi a favore della “cellula fondamentale della società” apparivano marginali.

Il documento è composto da 19 articoli ed è destinato a regolare le politiche nazionali nel triennio 2020-22. Rispetto al passato, la sua struttura si configura più “snella”, in quanto tutte le disposizioni sono state inserite all’interno dei decreti collegati alla Legge di Bilancio che mette a disposizione della manovra 32 milioni di euro. L’impianto ha ottenuto, sia pur con riserva, il parere favorevole dell’Unione Europea in merito alla sostenibilità e alla congruità degli interventi previsti. Come d’uopo l’approvazione è giunta dopo un lungo iter, fatto di confronti e veti incrociati.

Nell’ambito delle politiche per la genitorialità, il documento prevede la riconferma delle misure adottate dal Governo Renzi e l’introduzione di una nuova forma di trasferimento monetario a vantaggio dei nuclei nei quali è presente un neonato. L’intervento per le famiglie viene così ad articolarsi lungo sette assi<sup>34</sup>.

1. Il *bonus bebè*<sup>35</sup> per le famiglie con figli biologici di età inferiore all’anno o, se adottati o in affidato preadottivo, nel corso dei 12 mesi successivi all’ingresso nel

---

<sup>34</sup> La rassegna è limitata ai soli interventi immaginati per il sostegno del ruolo genitoriale e non contempla pertanto gli interventi espressamente ed esclusivamente finalizzati al contrasto della povertà minorile e/o alla prevenzione dei meccanismi di trasmissione generazionale.

<sup>35</sup> La misura è introdotta dall’Art. 1, comma 125 della Legge n. 190/2014 per il triennio 2015-2017.

**Tavola 2 – Piano per la famiglia 2012**

INTERVENTI	AZIONI
EQUITÀ FISCALE	1. Revisione ISEE, attraverso l'individuazione di una scala di equivalenza, proponendo soluzioni per classificare la situazione economica della famiglia.
POLITICHE ABITATIVE	1. Agevolazioni e incentivi per la realizzazione di nuove abitazioni. 2. Politiche di accesso alla casa con affitti sostenibili. 3. Misure di sostegno per l'accesso alla casa da parte delle giovani coppie. 4. Incentivi per l'affitto a giovani coppie e famiglie di immigrati.
LAVORO DI CURA FAMILIARE	1. Sostegno alla maternità delle gestanti in difficoltà e delle madri sole. 2. Potenziamento dei servizi socio-educativi per la prima infanzia. 3. Sviluppo dei nidi aziendali.
FAMIGLIE CON ADOLESCENTI	1. Definizione di un patto educativo fra scuola e famiglia. 2. Sviluppo dei servizi specifici per genitori di figli minori. 3. Sensibilizzazione dei mass media.
TEMPI D CURA	1. Ampliamento della durata del congedo per maternità in caso di parto plurigemellare. 2. Ampliamento del periodo di astensione nel parto pre-termine. 3. Partecipazione a concorsi interni per donne in congedo. 4. Rafforzamento del congedo per lavoratori autonomi. 5. Sostegno economico generale alla maternità. 6. Riconoscimento dell'indennità di paternità in favore di padri lavoratori autonomi. 7. Autofinanziamento del congedo parentale. 8. Fruizione oraria del congedo. 9. Estensione dagli 8 ai 18 anni per la richiesta di congedo parentale. 10. Priorità nella concessione del part-time ai genitori di figli minori. 11. Possibilità di attribuire ai nonni il congedo parentale. 12. Congedo per cure familiari. 13. Nuove misure di sostegno della flessibilità oraria. 14. Flessibilità del congedo parentale. 15. Attività di sensibilizzazione sul tema dei tempi e degli orari. 16. Istituzione di un coordinamento nazionale.
SOSTEGNO DEI COSTI DI EDUCAZIONE DEI FIGLI	1. Sostegno ai costi di educazione dei figli
LE MISURE DI SOSTITUZIONE AL LAVORO DI CURA DA PARTE DELLE ASSISTENTI PRIVATE	1. Misure di sostegno al lavoro di cura da parte delle assistenti familiari.
LAVORO DI CURA RIVOLTO ALLE FAMIGLIE CON DISABILI E AZIANI NON AUTOSUFFICIENTI	1. Servizi domus oriented per anziani non autosufficienti. 2. Interventi family centred. 3. Interventi community oriented.
PARI OPPORTUNITÀ E CONCILIAZIONE FAMIGLIA-LAVORO	1. Rafforzamento delle competenze dei comitati unici di garanzia. 2. Incentivi agli imprenditori del settore della cura 3. Forme di audit per la conciliazione fra famiglia e lavoro. 4. Attribuzione dei family voucher. 5. Welfare aziendale family friendly (asili nido, assistenza scolastica e sanitaria).
PRIVATO SOCIALE, TERZO SETTORE E RETI ASSOCIATIVE	1. Sostegno alle organizzazioni del privato sociale, terzo settore e reti associative.
SERVIZI CONSULTORIALI E DI INFORMAZIONE	1. Potenziamento e riorganizzazione consultori familiari. 2. Progetti sperimentali di centri per la famiglia. 3. Riorganizzazione degli sportelli di informazione per la famiglia.
IMMIGRAZIONE	1. Servizi di informazione per le famiglie immigrate. 2. Misure residenziali per le famiglie immigrate. 3. Collegamento con le reti associative famiglie italiane. 4. Attività dei consultori per le donne immigrate.
ALLEANZE LOCALI	1. Alleanze locali per le famiglie.
MONITORAGGIO	1. Monitoraggio delle politiche familiari.

Fonte: Corte dei Conti su dati PCM (2020, 30).

nucleo. L'assegno di natalità assume carattere universale, in quanto viene eliminato il tetto dei 25.000 euro di reddito per farne richiesta. L'importo è proporzionale al valore dell'ISEE minori dei componenti del gruppo familiare, che distingue tre fasce: fino a 7.000 euro; da 7.001 a 40.000 euro; oltre i 40.000 euro. Il contributo è erogato dall'INPS a rate mensili rispettivamente pari a 80, 120 e 160 euro, per un totale annuo di 1.920, 1.440 e 960 euro. Per i figli successivi al primo viene confermato un incremento del 20% del valore della misura. La rimodulazione è effettuata nei limiti di spesa previsti dalle precedenti Leggi di stabilità.

2. Il *bonus asilo nido*<sup>36</sup> per le famiglie con bambini di età compresa tra 0 e 3 anni, al fine di agevolare l'accesso a servizi per la prima infanzia di qualità. L'assegno contribuisce alla copertura delle rette di strutture pubbliche e private o, nel caso ricorrano gravi patologie, degli oneri derivanti dalla fruizione di altre forme di supporto presso l'abitazione del nucleo. L'importo del contributo è pari a 3.000 euro se l'ISEE MINORI non supera i 25.000 euro; a 2.500 se si rientra nella fascia 25.001-40.000 euro; 1.500 euro sopra tale soglia. L'intervento è gestito dall'INPS a mezzo dell'erogazione di quote mensili.
3. Il *bonus latte* per le neomamme che, per gravi patologie, non hanno la possibilità di allattare in modo naturale. Nella previsione di spesa l'importo è pari a un massimo 400 euro l'anno, da erogarsi nei primi sei mesi del neonato per rendere meno gravoso l'acquisto del latte artificiale. Per conoscere i dettagli delle modalità di gestione occorrerà tuttavia aspettare il Decreto del Ministero della Salute e del Ministero delle Finanze, originariamente previsto per marzo 2020 e successivamente postadato alla fine dell'anno. Il Fondo ha una dotazione pari a 2 milioni di euro per il 2020 e 5 milioni di euro a decorrere dal 2021. La misura potrebbe consistere in una detrazione da inserire in dichiarazione dei redditi oppure un voucher per l'acquisto dei prodotti.
4. Il *bonus mamma domani*<sup>37</sup> è un premio alla nascita di 800 euro che spetta a tutte le donne che entrano nel settimo mese di gravidanza entro il 31 dicembre 2020 o hanno partorito nei primi sei mesi dell'anno. Il beneficio ha carattere universale, ovvero non è influenzato dai livelli reddituali della famiglia e/o della puerpera. Il contributo è erogato dall'INPS in un'unica soluzione.
5. Il *bonus seggiolini* è una misura messa in campo per agevolare l'adeguamento degli ausili alle disposizioni anti-abbandono previste dalla Legge 157/2019 entro la scadenza del 6 marzo 2020. L'intervento è gestito dall'INPS e consiste in un buono spesa elettronico di 30 euro fruibile su un ammontare di spesa pari o superiore a tale importo.
6. Il *congedo papà 2020*<sup>38</sup> amplia da 5 a 7 giorni la durata dell'astensione obbligatoria, retribuita al 100%, fruibile – anche in modalità non continuativa – nei primi cinque mesi di vita del neonato o dall'ingresso del bambino nel nucleo a seguito di adozione o affidamento preadottivo. Viene altresì sottolineata la necessità di arrivare a 10 giorni entro il 2022, in ottemperanza degli orientamenti dell'Unione Europea. L'accesso è subordinato al riconoscimento da parte dell'INPS del diritto a goderne.

---

<sup>36</sup> La misura è istituita dalla Legge n. 232/2016 per il triennio 2016-2018.

<sup>37</sup> La misura è attivata dalla Legge di stabilità 2017 (n. 232/2016).

<sup>38</sup> La misura entra a far parte dell'ordinamento italiano con l'approvazione della Legge n. 92/2012 (art. 4, comma 24, lettera a).

7. La *carta famiglia*<sup>39</sup> è un trasferimento monetario a favore dei nuclei con almeno tre figli di età inferiore ai 26 anni, strutturato nella forma del buono acquisto elettronico, che consente di accedere a sconti e riduzioni tariffarie per acquistare beni e servizi offerti dalle attività commerciali aderenti. La misura è fruibile negli acquisti nella rete commerciale territoriale e online. L'accesso è gestito dall'INPS.

Alla luce di quanto previsto nella Legge finanziaria, le misure sono tuttavia destinate a essere riordinate attraverso un piano di razionalizzazione e semplificazione nel corso dell'esercizio 2020. L'intento del Governo è istituire un *Fondo assegno universale e servizi alla famiglia* che avrà lo scopo di sostenere e valorizzare il nucleo attraverso una dotazione complessiva pari a 1.044 euro per il 2021, incrementata di poco più del 19% per l'anno successivo.

La scelta fa seguito alla proposta di Legge n. 678/2019 che delinea una prima ipotesi su come procedere al riordino e al potenziamento delle misure di sostegno economico per i figli a carico e lo sviluppo di servizi per promozione della genitorialità<sup>40</sup>. L'iniziativa dell'esecutivo mira al contrasto della ridotta partecipazione delle donne al mercato del lavoro, alla promozione della parità di genere, al sostegno alla natalità e alla lotta alla povertà lungo il ciclo di vita e in particolare tra i minori. La revisione individua i suoi strumenti nel già citato assegno unico e nella dote unica per i servizi e fa leva su una razionalizzazione delle attuali misure (prestazioni sociali agevolate, assegni familiari, detrazioni fiscali).

La valutazione proposta è supportata dai rilievi empirici e dalle considerazioni delineate dell'Audizione del Direttore della Direzione centrale per le statistiche sociali e il censimento della popolazione, Dott.ssa Vittoria Buratta, presso la XII Commissione (Affari sociali) della Camera dei Deputati, il 9 ottobre 2019. La memoria, consultabile sul sito dell'Istat, è articolata in tre parti.

La prima parte è dedicata all'analisi delle tendenze demografiche e si concentra prevalentemente sul calo della natalità e sul rallentamento della stabilizzazione dei flussi migratori. Il dossier statistico mette in luce che i cambiamenti trovano giustificazione nelle trasformazioni degli stili di vita familiari e riproduttivi degli anni Settanta; individua il 2015 come l'anno in cui il ritmo di contrazione della popolazione si fa più incisivo e soprattutto assume una configurazione che porta al rischio di una contrazione dei residenti e soprattutto dei soggetti in età attiva.

La seconda parte realizza un confronto europeo dei modelli di fiscalità familiare alla luce delle informazioni contenute nella base dati OECD *Taxing wages 2017-18* e delinea l'esistenza di tre modelli:

- i Paesi dove la pressione fiscale per una coppia monoreddito con due figli è inferiore alla metà del prelievo di una persona singola senza figli (Repubblica Ceca, Germania, Ungheria, Lussemburgo, Polonia, Portogallo, Repubblica Slovacca e Slovenia);
- i Paesi dove non esiste differenza (Svezia, Finlandia e Lituania);
- i Paesi nei quali la famiglia con figli a carico risulta svantaggiata, ambito dove ricade tutta l'area mediterranea e in particolare l'Italia.

Nel caso di nuclei a doppio reddito l'incidenza del prelievo fiscale aumenta considerevolmente sino a delineare una situazione di potenziale svantaggio in Repubblica

<sup>39</sup> La misura è integrata Legge di stabilità 2016 (n. 208/2015).

<sup>40</sup> L'iter di approvazione è ricostruito nelle sue tappe fondamentali nel paragrafo 4 – *Il Family Act*.

Ceca, Germania e Repubblica Slovacca. Al contrario diventa più vantaggiosa in Finlandia, Olanda, Lituania e Italia.

La ricognizione delle prestazioni sociali per la famiglia, realizzata in base al *Sistema Europeo delle statistiche integrate sulla protezione sociale – SESPROS* (2019), evidenzia che la spesa media dei Paesi dell'UE28 si attesta attorno al 27,1% del PIL, pari a un ammontare medio pro-capite, espresso in parità del potere di acquisto, di 7.923 euro. A causa della bassa produttività, l'Italia si colloca sopra la media nel rapporto con PIL e poco al di sotto rispetto al valore pro-capite. L'elemento di criticità è tuttavia da riconoscere nella ripartizione dell'impegno: il 48,7% della spesa è destinato alla tutela dei rischi connessi alla vecchiaia, mentre le prestazioni a sostegno della famiglia impegnano solo il 6,2% del totale. Le risorse destinate ai nuclei con figli a carico sono erogate prevalentemente in forma di trasferimento monetario (88,1% rispetto al 66,3% della media UE) e riguarda emolumenti di natura assistenziale (57,4%, valore per la quasi totalità assorbito dagli assegni familiari). L'accesso ha carattere prevalentemente selettivo, in quanto appare nella maggior parte dei casi regolato da test dei mezzi (67,0% contro 33,2%).

L'analisi delle caratteristiche delle famiglie che ricevono assegni familiari, supportata dalle evidenze empiriche collezionate a mezzo dell'indagine *Reddito e condizioni di vita – EU-SILC* (2019), consente di riconoscere che ricevono assegni familiari poco più di 5 milioni e 580 mila nuclei. Il valore medio annuo della prestazione è pari a 1.047 euro. L'incidenza è più forte al sud, cresce al crescere della numerosità dei membri dell'unità familiare e interessa nel 17,1% dei casi gruppi familiari con figli maggiorenni fiscalmente a carico per motivi di studio, disoccupazione/sottoccupazione/inoccupazione, disabilità.

La misura è destinata ai percettori di reddito (da lavoro e/o pensione) e pertanto quasi 271 mila famiglie non vi accedono perché non hanno un'occupazione regolare. Tra le famiglie con figli quelle appartenenti alle classi medio-basse sono le più svantaggiate nell'esercitare il proprio diritto. L'importo del trasferimento monetario è infatti commisurato al numero di ore lavorate e risulta quindi influenzato dalla continuità occupazionale.

Come sottolinea la nota dell'Istat, non è al momento possibile realizzare un'analisi puntuale degli effetti redistributivi della proposta di legge, in quanto il testo normativo si presta a diverse modalità di sviluppo. «Si può comunque osservare che il riferimento al reddito di uno solo dei due genitori potrebbe avere effetti sull'equità orizzontale [ovvero sull'uguaglianza di opportunità all'interno della copia N.d.A]. A parità di numero di figli e di reddito familiare sarebbero relativamente svantaggiate le famiglie monoreddito e, più in generale, quelle in cui l'apporto del secondo genitore è molto inferiore al primo» (Istat 2019, 12).

La valorizzazione dei risultati dell'analisi sopra condivisa ai fini di una ristrutturazione del sistema di welfare a favore della famiglia e della genitorialità si rivelerà tuttavia più onerosa del previsto, a causa del prendere corpo di una crisi sanitaria senza precedenti, per intensità e portata, nella storia della Repubblica Italiana. Come spesso accade la problematicità degli scenari non interrompe il processo iniziato nell'autunno 2019, ma ne riorienta finalità e strumenti in relazione alle esigenze via via emergenti. Sotto la pressione dell'urgenza prendono così corpo, con una rapidità altrettanto inedita, una serie di misure destinate a essere oggetto di successive revisioni.

## Capitolo terzo

### IL SOSTEGNO ALLA GENITORIALITÀ NELL'EMERGENZA COVID-19

Il capitolo terzo individua le trasformazioni intercorse negli orientamenti, nelle misure e nei finanziamenti a supporto della genitorialità a seguito dell'emergenza epidemiologica da Covid-19.

L'analisi è articolata alla luce della cadenza di approvazione dei provvedimenti messi in campo per gestire gli effetti economico-sociali della pandemia che ha colpito in maniera anticipata e sicuramente più incisiva l'Italia tra la fine di febbraio e l'inizio dell'estate.

Nell'approfondimento trovano altresì spazio: l'esame del ruolo del supporto e della promozione della genitorialità nei cosiddetti *Piani Colao*, rispettivamente dedicati ai temi del *Ripartire in sicurezza* e del *Rilancio del sistema Italia*; il monitoraggio dell'iter di approvazione del *Family Act*.

#### 1. Il Decreto Lockdown

La cronistoria delle modalità con le quali l'esecutivo in carica e il Primo ministro Giuseppe Conte hanno gestito il succedersi degli eventi è illustrato con dovizia di particolari sul Portale del Governo Italiano – Presidenza del Consiglio, alla voce Coronavirus Covid-19. Da qui è stata estrapolata la descrizione dei fatti che hanno dato vita, negli ultimi mesi, alla più rilevante ed estesa calibratura delle politiche economiche e sociali del Dopoguerra.

«Il 30 gennaio 2020, in seguito alla segnalazione da parte della Cina (31 dicembre 2019) di un cluster di casi di polmonite a eziologia ignota (poi identificata come un nuovo coronavirus Sars-CoV-2) nella città di Wuhan, l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha dichiarato l'emergenza di sanità pubblica di interesse internazionale l'epidemia di coronavirus in Cina. Il giorno successivo il Governo italiano, dopo i primi provvedimenti cautelativi adottati a partire dal 22 gennaio, tenuto conto del carattere particolarmente diffusivo dell'epidemia, ha proclamato lo stato di emergenza e messo in atto le prime misure di contenimento del contagio sull'intero territorio nazionale»<sup>41</sup>.

Il primo atto della lunga stagione emergenziale è l'approvazione del Decreto *Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19* (n. 9/2020). Un documento normativo per ovvie ragioni omnicitato, al quale non è mai stato tuttavia affibbiato un nomignolo, che per semplicità identificheremo con l'appellativo di *Decreto Lockdown*<sup>42</sup>. Il testo, approvato nella

---

<sup>41</sup> <http://www.governo.it/it/coronavirus> [2 settembre 2020]

<sup>42</sup> La denominazione contenuta nel titolo è pertanto frutto della libera interpretazione dell'elemento focale dell'intervento.

notte tra il 28 e il 29 febbraio e pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 2 marzo 2020, non fa esplicito riferimento alle istanze familiari e più nello specifico genitoriali, ma mette in campo una serie di interventi che più o meno direttamente contemplanò il ruolo dei rapporti di filiazione e i bisogni delle persone con carichi di cura di soggetti in età evolutiva.

Come si legge nella nota informativa pubblicata sul portale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, «le disposizioni introdotte mirano ad assicurare un primo e necessario supporto economico a cittadini e imprese che affrontano problemi di liquidità finanziaria a causa dall'emergenza sanitaria internazionale dichiarata dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) e agli episodi di diffusione del virus verificatisi nel Paese».

Per far fronte agli effetti della crisi sanitaria, l'esecutivo mette in campo anzitutto una serie di provvedimenti sospensivi di mutui e adempimenti fiscali previsti dal capo I e specifiche forme di integrazione salariale e di indennizzazione economica illustrate nei primi articoli del capo II (14-16). Si tratta di interventi che estendono la portata degli ammortizzatori sociali esistenti e creano nuovi strumenti di copertura dei rischi associati al blocco totale delle attività.

Sull'onda dell'urgenza, viene inoltre deliberata l'estensione dei beneficiari della *Carta famiglia*. Per il 2020 il contributo può così essere richiesto anche dai nuclei familiari con almeno un figlio a carico residenti in specifici comuni o aree del Paese. Si tratta delle cosiddette zone rosse, ovvero degli ambiti territoriali ove il rischio di contrarre la malattia e l'incidenza della patologia è più forte (Art. 30). Come si evince dalle precisazioni del Ministero competente la successiva estensione dello stato di lockdown a tutto il territorio nazionale non fa decadere il diritto, anche se determina l'esigenza di una revisione dell'iniziale previsione di spesa e delle relative modalità di copertura finanziaria, inizialmente quantificata in 500.000 euro a valere sul *Fondo per le politiche della famiglia*.

Ai fini dell'esame del Disegno di legge A.S. 1746, relativo alla conversione del Decreto legge *Lockdown*, la V Commissione programmazione economica e bilancio del Senato della Repubblica acquisisce dall'Istat una memoria che sintetizza tutti i dati in possesso dell'Istituto utili a orientare le azioni dirette al contenimento degli effetti negativi che il virus sta producendo sul tessuto socio-economico nazionale. Dal lato dei provvedimenti per le famiglie, il documento illustra le platee di riferimento in materia di mutui per l'acquisto della prima casa (Art. 26) e di estensione della Carta famiglia Art. 30.

L'11 marzo 2020, le due Camere autorizzano il Governo a dare attuazione a quanto indicato nella Relazione al Parlamento del Primo Ministro Conte, allo scostamento e all'aggiornamento del piano di rientro verso l'obiettivo di medio termine per fronteggiare le esigenze sanitarie e socio-economiche derivanti dall'emergenza epidemiologica da Covid-19. Vengono così poste le premesse per l'approvazione del *Decreto Cura Italia*.

## 2. Il Decreto Cura Italia

Il Decreto-Legge 17 marzo 2020, n. 18 – *Misure di potenziamento del servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse*

all'emergenza epidemiologica da Covid-19<sup>43</sup>, meglio noto con l'appellativo di Decreto *Cura Italia*, aggiunge altri importanti tasselli allo sviluppo di un approccio italiano alla promozione della genitorialità.

Il provvedimento precisa innanzitutto le modalità di gestione delle diverse misure dirette a contenere gli effetti socio-economici sulle famiglie e in numerosi casi estende il campo dei beneficiari e/o prolunga la durata del beneficio.

La *sospensione dei mutui prima casa*, ad esempio, è estesa anche ai lavoratori dipendenti con riduzione o sospensione dell'orario di lavoro per un periodo di almeno trenta giorni, oltre che ai lavoratori autonomi e ai professionisti che abbiano subito un calo del proprio fatturato superiore al 33%, rispetto all'ultimo trimestre del 2019. Grazie al *Fondo di solidarietà prima casa* – Gasparri (Art. 54) – i titolari di mutuo che si trovino in temporanea difficoltà nell'onorare l'impegno, possono chiedere la sospensione delle rate fino a 18 mesi. Durante la sospensione il fondo darà copertura al 50% degli interessi che andranno via via maturando.

Per il sostegno ai lavoratori e la garanzia dei redditi è previsto il *bonus lavoratori autonomi e professionisti delle casse private* danneggiati dai provvedimenti diretti a contenere il rischio epidemiologico. La misura si configura come un'indennità di 600 euro, inizialmente prevista per il solo mese di marzo ma poi estesa anche a quello di aprile a seguito del protrarsi dello stato di lockdown<sup>44</sup>.

L'impianto degli *ammortizzatori sociali* (cassa integrazione e fondo integrazione salariale) viene potenziato per l'intero territorio nazionale e per tutti i settori produttivi, incluse le attività con meno di 5 dipendenti, grazie a uno stanziamento di 4 miliardi di euro. La concessione del trattamento con la nuova causale "Covid-19" può avere durata massima di nove settimane per periodi decorrenti dal 23 febbraio al 31 agosto 2020.

In parallelo, il Decreto *Cura Italia* si confronta con bisogni genitoriali in larga misura inediti e/o marginali nel panorama italiano, in ragione della forzata sperimentazione di forme di lavoro 'a distanza' o 'in remoto'. Come sottolineano L. Pesenti e G. Scansani sulle colonne de *Il Messaggero* (25 giugno 2020) è infatti improprio utilizzare i concetti di 'lavoro agile' e di 'smart working', anche se questi ultimi hanno rispettivamente dominato la scena nel dibattito politico e nella cronaca giornalistica.

Il novero delle misure di tutela e supporto dei lavoratori dipendenti coinvolti nell'accudimento di figli che hanno meno di 12 anni<sup>45</sup> si arricchisce, per il periodo di tempo compreso tra il 5 marzo 2020 e la ripresa delle lezioni scolastiche<sup>46</sup>, di due nuove misure: il *congedo straordinario Covid-19* e il *bonus per servizi di baby sitting Covid-19*.

Il *congedo straordinario Covid-19* permette ai genitori di godere alternativamente, in modo frazionato o continuativo, di 15 giorni di astensione dal lavoro percependo per lo stesso periodo un indennizzo economico. L'unica condizione per accedere al diritto è che l'altro genitore non benefici contemporaneamente di strumenti a sostegno

---

<sup>43</sup> Il testo è coordinato con la Legge di conversione 24 aprile 2020, n. 27.

<sup>44</sup> Le modalità di attribuzione dell'indennità sono individuate dal Decreto interministeriale 28 marzo 2020.

<sup>45</sup> Il limite di età non si applica nel caso di disabili regolarmente iscritti a un percorso formativo o che frequentano continuativamente un centro diurno.

<sup>46</sup> Inizialmente prevista per il 3 aprile, ma più volte procrastinata sino alla conclusione dell'anno scolastico.

del reddito (Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego –NASpI, Cassaintegrazione Guadagni – CIG...) o che sia disoccupato. L'indennità è pari:

- per i lavoratori dipendenti (del settore pubblico così come di quello privato) al 50% della retribuzione giornaliera, oltre alla contribuzione figurativa<sup>47</sup>;
- per i lavoratori iscritti alla gestione separata dell'INPS al 50% di 1/365 del reddito individuato come base di calcolo dell'indennità di maternità;
- per i lavoratori autonomi iscritti ad altre gestioni INPS al 50% della retribuzione convenzionale giornaliera stabilita annualmente per legge per la categoria di appartenenza.

Il *bonus per servizi di baby sitting Covid-19*, di importo pari a 600 euro<sup>48</sup>, può essere fruito dai lavoratori iscritti alla gestione separata dell'INPS, ai lavoratori autonomi iscritti ad altre gestioni dell'INPS o a casse previdenziali che non rientrano nelle precedenti categorie che hanno deciso di non usufruire del congedo straordinario Covid-19.

Nel novero delle misure trova infine posto un intervento da più parti denominato *Bonus welfare*, in quanto frequentemente considerato una misura di promozione del benessere dei lavoratori dipendenti, pubblici e privati, con un reddito inferiore ai 40.000 euro che durante il periodo di emergenza epidemiologica continuano a prestare servizio nella propria sede di lavoro nel mese di marzo 2020<sup>49</sup>.

### 3. Il Decreto rilancio

Al Decreto 19 maggio 2020, n. 34 – *Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19*<sup>50</sup>, comunemente identificato come *Decreto Rilancio*, è attribuito il compito di consolidare le acquisizioni in materia di tutela del lavoratore e di conciliazione professione/famiglia e di adattare a uno scenario di emergenza "in evoluzione". L'esigenza di accompagnare il processo di progressiva normalizzazione, strutturato in due fasi dalla durata quanto mai incerta, porta l'esecutivo ad attribuire agli interventi di politica economica e sociale un nuovo ruolo. La proroga delle misure straordinarie viene così accompagnata da azioni dirette a imprimere nuovo slancio a un'economia fiaccata dalla lunga inattività e ad assecondare i desideri di una società ansiosa di tornare alla vita abituale e preoccupata per gli effetti economico-sociali della crisi Covid-19 nel medio-lungo periodo.

Tra le novità introdotte dal *Decreto Rilancio* a tutela dei lavoratori e della conciliazione professione/famiglia vanno annoverati:

1. un ulteriore potenziamento del sistema di ammortizzatori sociali, attraverso l'estensione della durata di 4 settimane, fino a raggiungere il tetto di 18 settimane (Art 68);

---

<sup>47</sup> È facoltà dei lavoratori dipendenti del settore privato con figli di età compresa tra i 12 e i 16 anni astenersi dal lavoro per il periodo di sospensione dei servizi socioeducativi per l'infanzia e la didattica. L'autorizzazione spetta al datore di lavoro e non è prevista alcuna forma di indennizzo retributivo e contributivo.

<sup>48</sup> Il valore sale fino a 1.000 euro per i lavoratori dipendenti del settore sanitario, pubblico e privato accreditato.

<sup>49</sup> La scelta dei confini temporali è influenzata dalla deadline della fase 1 dello stato di emergenza sanitaria, inizialmente fissata per il 3 aprile 2020.

<sup>50</sup> Il testo è coordinato con la Legge di conversione con modifiche 17 luglio 2020, n. 77.

2. la concessione dell'*indennità di sostegno al reddito* ai liberi professionisti e ai collaboratori coordinati continuativi anche per il mese di aprile 2020 (Artt. 78, 84, 85 e 98);
3. l'estensione a cinque mesi del termine entro il quale sono vietati i licenziamenti individuali per giustificato motivo oggettivo e per quelli collettivi sono sospese le procedure in corso (Art. 80);
4. l'innalzamento dei limiti del *bonus bebè* a 1.200 euro e a 2.000 euro per i comparti sicurezza, difesa e per il settore sanitario pubblico e privato accreditato;
5. l'incremento delle risorse destinate ai centri estivi diurni, ai servizi socioeducativi territoriali e dei centri con funzione educativa e ricreativa destinati ad accogliere bambini e bambine di età compresa tra i 3 e i 14 anni<sup>51</sup>;

L'aspetto tuttavia più rilevante ai fini del riconoscimento e della tutela delle istanze familiari è rappresentato dall'introduzione del *reddito di emergenza*, una misura straordinaria simile al *reddito di cittadinanza*, destinata ai nuclei in difficoltà a seguito dell'emergenza epidemiologica da Covid-19. Le condizioni per presentare domanda – entro il 30 giugno 2020 – sono la regolare residenza del richiedente in Italia negli ultimi due anni, un valore del patrimonio mobiliare inferiore a 10.000 euro (aumentata di 5.000 euro per ogni componente il nucleo fino a un massimo di 20.000 euro e di altri 5.000 euro in caso di membri in condizione di grave non autosufficienza), un valore ISEE inferiore a 15.000 euro.

L'erogazione del reddito di emergenza ha un limite di spesa di 954,6 euro pro-capite, ovvero di due quote mensili da 400 euro, aumentate se la famiglia si fa carico di soggetti anziani o disabili. Gli aspiranti beneficiari non devono fruire di reddito o pensione di cittadinanza e altre misure di sostegno introdotte per far fronte all'emergenza Covid-19, nonché essere sottoposti a limitazioni della libertà.

La Legge di conversione del *Decreto Rilancio* ha confermato e prorogato due delle misure adottate a seguito della pandemia, la cui scadenza era fissata il 31 luglio.

1. Il *reddito di emergenza* passa da due a tre mensilità, dando copertura ai bisogni dei mesi di giugno, luglio e agosto. I termini di presentazione della domanda vengono conseguentemente estesi al 15 ottobre 2020.
2. Il *bonus baby sitter, centri estivi e servizi integrativi per l'infanzia*, che per l'occasione viene esteso anche ai nonni non conviventi che si occupano dei nipoti. Grazie al nuovo termine per presentare le domande potranno essere rendicontate a mezzo del *Libretto famiglia* e remunerate le prestazioni lavorative di cura della prima infanzia svolte dal 5 marzo 2020 al 31 agosto 2020. La dilazione riguarda anche la deadline per la comunicazione delle informazioni sui servizi resi sulla piattaforma delle prestazioni occasionali.

Al momento non esistono analisi che aiutino a comprendere la composizione della platea di beneficiari delle misure messe in campo per far fronte alle conseguenze economico-sociali della pandemia. Dai dati ufficiali, riportati da autorevoli testate a tiratura nazionale, si può tuttavia evincere che gli interventi che hanno suscitato più interesse siano, nell'ordine, il discusso bonus da 600 euro per undici categorie di lavoratori autonomi e semi-autonomi e quello baby sitter.

<sup>51</sup> L'intervento trova copertura nel *Fondo per le politiche per la Famiglia*.

Il *Decreto Agosto*<sup>52</sup>, così denominato perché approvato e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale in piena pausa estiva, introduce alcuni correttivi alla programmazione economico-sociale riferita agli aspetti sin qui trattati:

- il prolungamento della *cassaintegrazione con causale Covid-19* per altre 18 settimane, ovvero fino alla fine dell’anno, e per lo stesso periodo del blocco dei licenziamenti;
- la rideterminazione dei limiti di spesa per il *Bonus baby sitter* e lavoratori domestici 67,6 a 236,6 milioni di euro in ragione dell’innalzamento dell’importo del trasferimento monetario alle famiglie (art. 21);
- l’estensione delle misure in materia di *reddito di emergenza*, a seguito del riconoscimento per una piccola parte anche ai nuclei che occupano abusivamente un immobile, in presenza di minori o altri soggetti meritevoli di tutela, e sempre nel limite di spesa di 172,5 milioni di euro per l’anno 2020 (Art. 23);
- il raddoppio, per il solo anno in corso, del limite di detraibilità delle erogazioni in natura del datore di lavoro ai dipendenti, che passa da 208,23 a 516,46 euro (Art. 112).

Nel complesso la manovra estiva – da molti ribattezzata *Decreto Rilancio2* – stanziava altri 25 miliardi da utilizzare per sostenere la ripresa dalle conseguenze negative dell’emergenza e più in particolare le aree svantaggiate del Paese. Le risorse complessivamente messe in campo per lo scopo salgono pertanto a 100 miliardi di euro, pari a 6 punti percentuali di PIL.

#### 4. Il Rapporto e il Piano Colao

Per coadiuvare la stesura del programma diretto ad accompagnare il progressivo ritorno alla normalità, il Governo Conte bis decide di costituire un gruppo di esperti in materia economica e sociale<sup>53</sup>. A seguito del presumibile approssimarsi della conclusione della “fase 1” dell’emergenza epidemiologica (chiusura progressiva/parziale, durata da fine febbraio a metà giugno 2020), la task force è chiamata a immaginare:

- *un metodo e un modello di gestione della “fase 2”* (riapertura progressiva/parziale e gestione flessibile delle forme di distanziamento sociale, nella quale tutt’oggi ci troviamo) *e della “fase 3”* (riapertura totale e gestione flessibile delle modalità di prevenzione del rischio Covid-19)<sup>54</sup>;
- *una strategia per il rilancio del Sistema Paese negli scenari post-pandemici*.

Il Comitato lavora in regime di stretto coordinamento con il Comitato Tecnico Scientifico al quale sono attribuiti il monitoraggio e la gestione della dimensione sanitaria dell’emergenza. Per realizzare i suoi compiti, il Gruppo di lavoro raccoglie un ampio set di informazioni dai Ministeri, dai rappresentanti delle parti sociali e dai Paesi europei che si sono confrontati con il problema.

---

<sup>52</sup> Dietro al nome simbolico si cela il Decreto legislativo 14 agosto 2020, n. 104 – *Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell’economia*.

<sup>53</sup> La task-force è istituita dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 aprile 2020.

<sup>54</sup> Si ricorda che la “fase 1” dell’emergenza epidemiologica corrisponde allo stato di lockdown, inizialmente pensata come chiusura progressiva/parziale delle sole zone rosse e successivamente estesa a tutto il territorio nazionale, durata da fine febbraio a metà giugno 2020.

Il primo prodotto dell'attività della task-force è il Rapporto *Ripartire in sicurezza*, diffuso all'inizio di giugno, in qualità di appendice al più noto Piano *Iniziativa per il rilancio "Italia 2020-2022"*.

Alla luce dell'attuale assetto istituzionale e amministrativo, nonché dell'elevata interdipendenza dei sistemi economici e sociali regionali e locali, il documento auspica lo sviluppo di un programma di riapertura coordinato a livello nazionale e condiviso tra i diversi livelli di governo, nonché in linea con le scelte degli altri Paesi dell'UE e più in generale dell'OECD.

Vista l'importanza della collaborazione e della responsabilizzazione dei cittadini, il Gruppo di esperti sottolinea inoltre l'esigenza di un piano di comunicazione chiaro, trasparente, tempestivo e coerente che illustri alla popolazione la situazione in cui versa il Paese. In particolare è importante che i cittadini comprendano che:

- «il ritorno alla vita economico-sociale pre-Covid-19 dovrà avvenire per gradi;
- i comportamenti individuali devono continuare a seguire protocolli di sicurezza;
- in caso di necessità, alcune aree più o meno vaste del Paese potrebbero dover «tornare indietro» a regole più restrittive» (Ivi, p. 2).

Nella proposta la ripartenza dovrebbe:

- avvenire a partire dai settori che, per le loro caratteristiche intrinseche, presentano un basso tasso di rischio epidemiologico e un basso tasso di aggregazione;
- valorizzare il contributo dello smart working per tutte le attività gestibili in remoto;
- assicurare la tutela dei soggetti iper-suscettibili al virus, ovvero delle persone con patologie pregresse o in stato di gravidanza accertata, a mezzo dell'esclusione dal lavoro in presenza.

L'esplicito richiamo alla centralità delle misure pro-genitoriali nella fase di ripartenza prende corpo al punto 8 del Rapporto, che riconosce come «nel corso dell'intero processo orientato alla progressiva riapertura delle attività è indispensabile considerare gli effetti sui nuclei familiari e sugli individui, nonché sull'organizzazione della vita sociale».

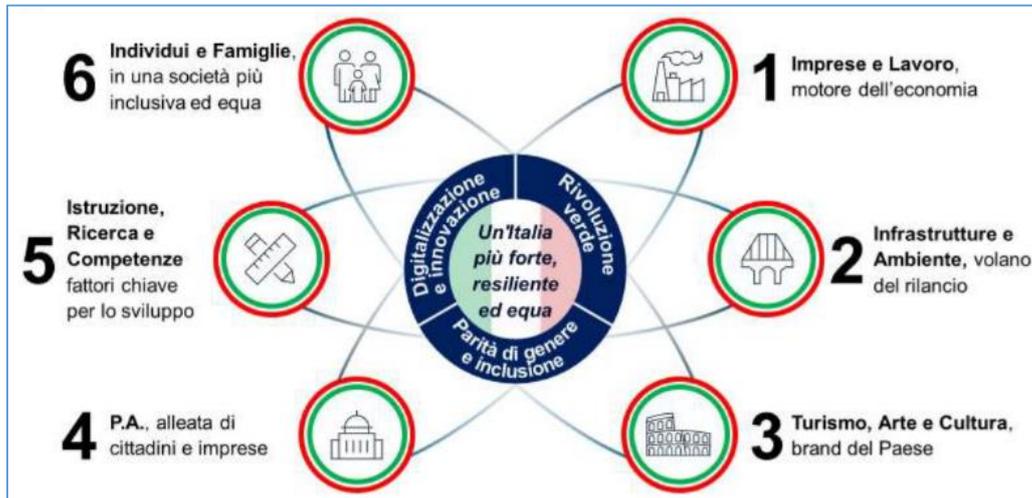
In tale prospettiva è necessario cercare di alleviare le difficoltà delle persone e delle comunità dovute al prolungato lockdown, tenendo conto:

- del piano di gestione delle strutture educative (in particolare, le scuole dell'infanzia, elementari e medie) in funzione del progressivo ritorno al lavoro dei genitori;
- delle condizioni di salute fisica e mentale della popolazione tutta, e in particolare dei più vulnerabili, di chi è in condizione di isolamento prolungato e solitudine;
- delle specifiche esigenze delle persone con disabilità;
- del ruolo dei servizi sociali e del terzo settore nei diversi territori, specialmente a favore delle persone fragili e in stato di disagio;
- del ruolo centrale della formazione a tutti i livelli, compresa l'università, per la costruzione del futuro dei giovani, l'inclusione e l'innovazione sociale».

Il *Piano Colao* inserisce l'investimento nella promozione della genitorialità tra le sei priorità individuate dal Comitato di esperti in materia economica e sociale per il *rilancio del Sistema Italia negli scenari post-pandemici* (cfr. figura 1). Il riconoscimento non è un fatto puramente formale, perché il documento è destinato a orientare la definizione della strategia di impiego delle risorse che l'Italia riceverà dall'Europa nel *Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027* e dei finanziamenti (condizionati e

non alla restituzione) del *Fondo Next Generation* (o *Recovery Fund*) nei prossimi mesi, oltre che i futuri interventi in materia di politica economica e sociale. Non è infatti escluso che, come già avvenuto per il precedente Rapporto *Ripartire in sicurezza*, il Governo faccia propri una parte dei suggerimenti contenuti nel testo.

Figura 1 – La strategia per il rilancio dell’Italia



Fonte: Piano Colao 2020, p. 8.

Secondo il Piano Colao le azioni di sistema da attivare nella fase di graduale normalizzazione dovranno «trasformare i costi del rilancio in investimenti per il futuro» (Ivi, 5), per rendere l’Italia:

- *più resiliente a futuri shock di sistema*, a mezzo di un’espansione delle competenze e delle dotazioni digitali, sempre più fattore abilitante delle chances di vita e del destino dei territori;
- *più reattiva e competitiva rispetto alle sfide della Quarta rivoluzione industriale*, che identifica il suo elemento distintivo nella diffusione dei sistemi cyberfisici<sup>55</sup>;
- *più sostenibile ed equa*, per limitare l’impatto dei cambiamenti sulle fasce più vulnerabili della popolazione e scongiurare l’indebolimento strutturale dei fattori “primari” dello sviluppo (capitale economico, capitale umano, capitale sociale e capitale naturale).

50

I riferimenti valoriali del terzo obiettivo, che si configura come lo scopo più direttamente collegato al tema della promozione della genitorialità, sono individuati nell’Art. 3 della Costituzione italiana e nell’Obiettivo 5 dell’Agenda 2030 delle Nazioni Unite e dell’Unione Europea (Ivi, 6). Parità di genere e inclusione sono pertanto considerate condizioni imprescindibili della realizzazione del disegno di rilancio e sviluppo e diventano, insieme a digitalizzazione, innovazione e rivoluzione verde, uno dei suoi assi. Senza una «drastica» riduzione delle diseguaglianze economiche, territoriali, generazionali il Paese non potrà infatti mitigare le conseguenze della crisi e rigenerare i presupposti per un diffuso e generalizzato benessere delle persone, dei nuclei familiari e delle comunità.

<sup>55</sup> Nell’esplicitazione degli obiettivi non è presente un chiaro riferimento alla natura delle tecnologie e alla portata del cambiamento che si sta consumando. Tali leitmotiv diventano tuttavia chiari man mano che si procede con la lettura.

L'orizzonte temporale per la realizzazione delle azioni destinate a riportare il PIL ai livelli del 2019 e promuoverne la crescita a un tasso più sostenuto di quello del post Grande Recessione (2014-2018) è individuato nel biennio 2021-22. In linea con quanto sta avvenendo negli altri Paesi avanzati, l'intervento fa leva sullo sfruttamento delle opportunità sottese ai grandi cambiamenti tecnologici, economici e sociali in atto.

Prima di approcciare l'analisi delle proposte formulate dal Comitato di esperti nell'ambito dell'inclusione sociale è tuttavia opportuno segnalare che il Piano Colao non affronta i temi della riforma della fiscalità e del welfare, in quanto su tali questioni sono già al lavoro altri gruppi. In virtù delle evidenti implicazioni delle richiamate questioni sulle esigenze di ristrutturazione delle architetture istituzionali, la task force vi dedica tuttavia un passaggio, sottolineando che l'attuale emergenza economica obbliga a:

- intraprendere una *strategia fiscale di ampio respiro*, che sia volano per la politica economica e industriale del rilancio, garantisca l'equità e alimenti la fiducia dei cittadini e degli investitori nell'Amministrazione finanziaria;
- mettere mano a una *riforma del welfare*, che adegui l'architettura del sistema e l'insieme di incentivi/disincentivi al lavoro e degli ammortizzatori sociali alla struttura dei rischi e dei bisogni che caratterizzano gli scenari contemporanei e più in particolare la diffusione delle tecnologie dell'Industry 4.0 nei diversi settori economici e nella vita quotidiana.

Il documento licenziato dal pool di esperti e il set di 100 schede di lavoro allegate menzionano in un solo punto (la linea di azione n. 97) l'espressione *genitorialità*. In più punti appare tuttavia chiaro che l'espressione lavoratori e famiglie – al pari di quanto avvenuto per i documenti normativi e la comunicazione istituzionale sulle misure messe in campo nell'emergenza epidemiologica da Covid-19 – sottende una chiara intenzione di assegnare alla genitorialità un ruolo di primo piano nella promozione del benessere in età evolutiva e delle chances di vita delle generazioni più giovani (cfr. tabella 3)<sup>56</sup>.

L'espressione è utilizzata in un'accezione più ristretta di quella in uso nel campo delle politiche amiche della famiglia con figli in età evolutiva. Il sostegno alla genitorialità è richiamato infatti solo in relazione alla necessità di potenziare le misure di armonizzazione dei tempi vita lavoro e i servizi della prima infanzia (0-3 anni) per favorire la riduzione delle diseguglianze e creare le condizioni affinché il desiderio di genitorialità si traduca nella scelta di procreare. Un'attenta analisi dei contenuti della Strategia di rilancio rivela che si tratta più di una questione lessicale, che non di sostanza. Gran parte degli interventi sociali selezionati per favorire e accompagnare il rilancio sono infatti parte integrante dell'investimento nella promozione della genitorialità che dovrebbe caratterizzare il nuovo disegno di welfare.

Il paragrafo dedicato alla sesta priorità di azione del Piano Colao si sviluppa a partire dalla considerazione del ruolo del pilastro pubblico nella rimozione delle diseguglianze e delle discriminazioni, nonché dell'inclusione dei soggetti più fragili nel mercato del lavoro. Una scelta che riflette la consapevolezza che gli effetti della crisi Covid-19 saranno significativamente differenziati per i diversi gruppi sociali.

<sup>56</sup> La proposta è stata recepita dal Presidente del Consiglio dei Ministri che, al termine del meeting, ha presentato il Piano *Progettiamo il rilancio* (Governo italiano 2020a).

**Tavola 3 – Le misure del Piano Colao per una società inclusiva ed equa**

<b>XXI. Potenziare il welfare inclusivo e territoriale di prossimità, per promuovere resilienza individuale e coesione sociale</b>
<b>88. Presidi di welfare di prossimità.</b> Creare presidi di welfare di prossimità (luoghi fisici e virtuali di incontro, orientamento alla fruizione di servizi esistenti, definizione di interventi aggiuntivi, etc.) nelle aree metropolitane e nelle città con più di 50.000 abitanti, rivolti a individui, famiglie e anziani per fronteggiare e curare le fragilità emerse con la crisi o pre-esistenti a essa e promuovere il benessere individuale e collettivo.
<b>89. Supporto psicologico alle famiglie.</b> Fornire supporto psicologico, attraverso “pacchetti” di colloqui, a famiglie e individui direttamente impattati dal Covid-19, allo scopo di prevenire e ridurre sindromi depressive e i connessi costi sociali e sanitari.
<b>90. Organizzazioni di cittadinanza attiva.</b> Rafforzare il ruolo delle organizzazioni di cittadinanza attiva per promuovere la tutela dei diritti, la cura dei beni comuni materiali o immateriali, il sostegno a persone in condizioni di difficoltà o di emarginazione.
<b>XXII Sostenere e includere le persone fragili e rese vulnerabili</b>
<b>91. Progetti terapeutico-riabilitativi individualizzati.</b> Potenziare i progetti terapeutico-riabilitativi individualizzati e di vita indipendente sostenuti da Budget di Salute, quale risposta ai bisogni di cura e di emancipazione delle persone fragili e rese vulnerabili (anziani, minori, persone con disabilità) attraverso investimenti produttivi di salute e di sviluppo locale.
<b>92. Servizi territoriali sociosanitari.</b> Recuperare la funzione dei Servizi Territoriali per la Salute Mentale e le Dipendenze Patologiche, di sostegno alla resilienza della popolazione e di inclusione sociale di persone con disagio psichico e dipendenze patologiche, attraverso investimenti mirati sul piano delle risorse umane e della formazione.
<b>93. Politiche del lavoro per le persone con disabilità.</b> Sistematizzare politiche del lavoro per le persone con disabilità, attraverso la proposta di misure ad hoc e di azioni di inclusione: istituzione di un albo nazionale tutor per il sostegno al lavoro delle persone con disabilità, sistematizzazione degli istituti legislativi già esistenti, istituzione di un report periodico unico sui lavoratori con e senza disabilità, etc.
<b>XXIII Promuovere la parità di genere</b>
<b>94. Stereotipi di genere.</b> Sviluppare e realizzare un programma di azioni diversificate sul piano culturale contro gli stereotipi di genere che agiscano sull’eliminazione degli ostacoli alla piena e libera espressione femminile. Il programma spazia dall’avvicinamento fin da bambine alle materie STEM e all’educazione finanziaria, all’attenzione al linguaggio e alla rappresentazione dei generi nei libri di testo, nei media e nella pubblicità, fino alla presenza di statistiche ufficiali annuali su stereotipi e discriminazioni.
<b>95. Sostegno e sviluppo dell’occupazione femminile.</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>i. Sostenere e dare impulso all’occupazione femminile adottando un sistema di misure volto ad aumentare l’ingresso di nuove occupate, soprattutto nel settore dei servizi di cura e sanitari, a limitare le uscite delle donne dal mercato del lavoro per motivi familiari, agendo sui congedi parentali e di paternità e incoraggiando la condivisione del carico di lavoro non retribuito.</li> <li>ii. Promuovere l’empowerment delle donne al lavoro, nelle istituzioni e nella società attraverso incentivi, norme che prevedano quote di genere, programmi, linee guida per riequilibrare la presenza femminile negli organi apicali e consultivi, massimizzare l’inclusione delle competenze e delle prospettive delle donne e ridurre il divario retributivo di genere.</li> </ul>
<b>96. Valutazione di impatto di genere (VIG).</b> Adottare la valutazione dell’impatto di genere quale metodologia di progettazione e analisi di ogni iniziativa legislativa, regolamentare e politica. Incoraggiare l’adozione delle linee guida della VIG anche nello sviluppo di ogni policy aziendale da parte delle imprese.
<b>97. Conciliazione dei tempi di vita e sostegno alla genitorialità</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>i. Lanciare un piano nazionale per lo sviluppo di nidi pubblici e privati (0-3 anni) per la maggioranza dei bambini, per migliorare la conciliazione dei tempi di vita, sostenere il desiderio di maternità e paternità e diminuire le disuguaglianze tra bambini.</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>ii. Razionalizzare il sistema dei trasferimenti monetari alle famiglie in direzione di misure che accompagnino la crescita dei bambini fino alla maggiore età, attraverso l'introduzione di un assegno unico che assorba le detrazioni fiscali per i figli a carico, l'assegno al nucleo familiare, il bonus bebè, l'assegno al terzo figlio.</li> <li>iii. Introdurre tra i servizi di welfare erogabili a livello territoriale dalla Pubblica Amministrazione, dalle organizzazioni datoriali e dagli Ordini Professionali, la competenza del Work-Life Balance che mira a promuovere la compatibilità del lavoro con la vita personale e familiare.</li> <li>iv. Agevolare l'ampliamento degli strumenti di welfare aziendale orientati a fornire supporto alla genitorialità, attraverso la detassazione delle relative spese e delle somme erogate dalle aziende.</li> </ul>
<p><b>98. Interventi per le donne vittime di violenza</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i. Introdurre un contributo di libertà e incentivi all'assunzione per le donne italiane e immigrate che intraprendono percorsi di uscita dalla violenza.</li> <li>ii. Incentivare la collaborazione inter-istituzionale e con i centri anti-violenza. Raddoppiare le case rifugio e rafforzare i centri anti-violenza pubblici e privati al fine di attuare efficaci misure per affiancare il processo di uscita dalla violenza delle donne italiane e immigrate, come indicato dalla "Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica".</li> </ul>
<p><b>XXIV. Promuovere risorse e opportunità per bambini, ragazzi e giovani</b></p>
<p><b>99. Fondo di contrasto alla povertà alimentare minorile.</b> Contrastare la povertà alimentare minorile derivante dalla crisi economica attraverso il rafforzamento del servizio di refezione scolastica e aumentando l'offerta gratuita di cibo nelle scuole dell'infanzia, primarie e secondarie, promuovendo il diritto al cibo sano e sostenibile.</p>
<p><b>100. Child Guarantee.</b> Finanziare un programma di contrasto alla povertà minorile in tutte le sue forme e all'esclusione sociale (Child Guarantee) con iniziative orientate in modo specifico alla fascia 0-6 anni, in linea con le indicazioni del Parlamento europeo e della Commissione europea.</p>
<p><b>101. Dote educativa.</b> Contrastare la povertà educativa, il digital divide e la dispersione scolastica dei minorenni di famiglie beneficiarie del Reddito di Emergenza e/o del Reddito di Cittadinanza, attraverso un piano educativo di sostegno personalizzato ("Dote educativa") con azioni di presa in carico di minori in condizione di grave disagio economico esclusi, o ai margini, delle reti educative e di welfare.</p>
<p><b>102 Servizio Civile.</b> Estendere il Servizio Civile, ampliandone il numero di partecipanti e orientandolo maggiormente ad attività e servizi per ridurre il digital divide dei bambini e delle famiglie più povere e fornire assistenza alle persone anziane e alle persone con disabilità, quale strumento fondamentale di qualificazione del capitale umano giovanile e azione rigenerativa sul territorio.</p>

Fonte: Piano Colao 2020, pp. 41-43.

Per contro il Piano Colao non contempla alcun riferimento alle condizioni di sistema che potrebbero garantire il proficuo operare delle misure messe in campo dalla manovra economica che dovrebbe essere messa in campo dall'esecutivo. L'apporto sussidiario degli altri attori rimane così nell'ombra e soprattutto privo di chiari riferimenti progettuali alle sinergie che si potrebbero/dovrebbero generare.

## 5. Il Family Act

L'ultimo atto del processo di valorizzazione della genitorialità messo in campo dal Governo Conte bis (in carica dal 5 settembre 2019) è rappresentato dalla discussione in Parlamento del cosiddetto *Family Act*, un Decreto Legislativo che delega il Governo

a definire, nel prossimo biennio, l'architettura e le modalità di funzionamento di un sistema integrato di politiche a favore della famiglia.

Il testo, licenziato dal Consiglio dei Ministri l'11 giugno 2020, porta la firma della Ministra per le Pari Opportunità e la Famiglia Elena Bonetti e della Ministra del Lavoro e delle Politiche Sociali Nunzia Catalfo. Gli otto articoli identificano 6 mandati, chiaramente ispirati agli obiettivi dell'*Agenda 2030* e ai target fissati dall'Unione Europea, in parte non ancora raggiunti dall'Italia:

1. il riordino dei trasferimenti monetari a favore dei nuclei con figli a carico, attraverso l'introduzione di una misura universale di sostegno della genitorialità;
2. la razionalizzazione e il potenziamento dei sostegni fiscali che agevolano l'accesso ai servizi per la prima infanzia (micro-nidi, asili nido sezioni primavera e scuole materne)<sup>57</sup>;
3. l'introduzione di agevolazioni per le giovani coppie finalizzate a ridurre l'incidenza dell'affitto della prima casa sul bilancio familiare;
4. la definizione di agevolazioni fiscali per le famiglie con ragazzi che studiano, che tengano conto delle esigenze degli studenti universitari fuorisede e dell'eterogenea natura delle spese documentabili per la frequenza scolastica (libri, mense, cancelleria...);
5. il ripensamento dei congedi parentali, al fine di conseguire una maggiore valorizzazione del ruolo paterno e una più equa ripartizione di genere dei compiti di cura, oltre che garantire il riconoscimento di bisogni insoddisfatti attraverso un uso più flessibile dei distacchi e la concessione del diritto a prescindere dallo stato civile o di famiglia del genitore lavoratore;
6. l'introduzione di un'indennità integrativa per le madri che rientrano al lavoro dopo il congedo obbligatorio e di altri programmi diretti a facilitare il reintegro (corsi di formazione, attività di counseling e training, banca ore e altre forme di solidarietà tra pari...).

Il banco di prova dell'ambizioso programma di riforma delle politiche familiari è individuato nell'approvazione, entro il 30 novembre 2020, del disegno di legge per l'introduzione dell'*Assegno unico e universale per i figli*: una misura pensata per contrastare la denatalità, ridurre la povertà materiale ed educativa, sostenere la formazione del capitale umano delle nuove generazioni, raggiungere la parità di genere.

La proposta ha ottenuto il via libera della Camera il 21 luglio 2020<sup>58</sup> ed è attualmente all'esame della Commissione Lavoro del Senato.

54

L'*Assegno unico e universale per i figli* è strutturato come un trasferimento monetario (o un credito di imposta) assegnato alle famiglie per ciascun figlio a carico, a partire dal settimo mese di gravidanza sino al compimento del ventunesimo anno di età. Le modalità di gestione non sono al momento note, perché rinviate – come di consueto – ai decreti attuativi. Le ipotesi più accreditate circa la struttura di intervento ne individuano l'importo in base all'integrazione di più componenti: una quota fissa e una quota variabile in relazione al reddito del nucleo familiare. L'importo è maggiorato per ciascun figlio successivo al secondo. Il valore dell'erogazione sarà più elevata per i minori e potrà essere attribuito direttamente al figlio al compimento dei 18 anni per favorirne l'autonomia.

<sup>57</sup> Particolare attenzione sarà riservata alla fascia 0-2 anni per far sì che almeno il 33% della popolazione possa fruire delle opportunità di cura ed educazione offerte dalle strutture del territorio.

<sup>58</sup> Disegno di legge *Deleghe al Governo per il sostegno e la valorizzazione della famiglia* (2561).

Nella platea dei beneficiari non rientrano solo i lavoratori dipendenti, ma anche gli autonomi, i liberi professionisti, gli incapienti e i disoccupati. Possono farne richiesta anche i cittadini comunitari o extracomunitari con regolare permesso di soggiorno, residenti in Italia da almeno due anni e in regola con il pagamento delle tasse e dei contributi sociali.

Il finanziamento dell'intervento dipende:

- dall'approvazione della riforma fiscale, destinata a dar copertura con i fondi attualmente destinati alle detrazioni per figli a carico<sup>59</sup> (pari circa 8,2 miliardi di euro) e gli assegni per i figli a carico;
- dal graduale superamento e/o dalla soppressione dei tre bonus di promozione della genitorialità attualmente in vigore, che consentirebbe di raggiungere i 15 miliardi indispensabili per l'attivazione;
- dall'identificazione di misure aggiuntive per un totale di almeno altri 10 miliardi di euro, indispensabili a estendere i benefici e soprattutto a ridurre il cuneo fiscale alle imprese.

Un aiuto potrebbe venire indirettamente dal *Recovery Fund*, che potrebbe consentire di liberare risorse in precedenza impiegate ad altro fine, oltre che – come in più sedi auspicato dalla Ministra per le Pari Opportunità e la Famiglia – dar luogo a impieghi che attribuiscono centralità agli investimenti a favore delle famiglie, nonché alle donne e ai soggetti in età evolutiva. Il capitolo è però ancora tutto da immaginare e scrivere e potrebbe trovare i suoi primi riferimenti nell'imminente confronto tra forze politiche sulla struttura e i contenuti della *Legge di stabilità 2021*, oltre che nel dibattito in seno al Comitato Interministeriale per gli Affari Europei – CIAE sul *Piano di Ripresa e Resilienza #NEXTGENERATIONITALIA* da presentare a Bruxelles, iniziato il 9 settembre 2020<sup>60</sup>.

Come si legge nelle dichiarazioni rilasciate dalle diverse parti politiche alla stampa, l'elemento che potrebbe garantire la necessaria convergenza di intenti e smussare i contrasti tra differenti sensibilità potrebbe essere rappresentato dal pressoché generalizzato riconoscimento che occorre «un cambio culturale, che faccia largo all'idea che avere un figlio non sia solo un costo privato a carico dei genitori, ma che vada ad arricchire un bene collettivo (le nuove generazioni e la crescita) che consente a tutta la società di mettere basi più solide al proprio futuro» (Sole24ore, 7 settembre 2020).

<sup>59</sup> Si prevede che le altre detrazioni per il nucleo familiare possano rimanere in vigore per le figure a carico che non siano figli, quali ad esempio il coniuge o i parenti stretti.

<sup>60</sup> Il documento è stato divulgato il 15 settembre (Governo italiano 2020b).



## Capitolo quarto

### LE BASI PER UNA RINNOVATA PROGETTUALITÀ PRO-GENITORIALE

Nel volgere a conclusione questa sistematica rassegna dei riferimenti scientifici e istituzionali sul tema dell'investimento nella promozione della genitorialità corre "l'obbligo" di alcune considerazioni finali, che possano porre le premesse per il rilancio dell'intervento negli scenari post-pandemici.

Il contributo è frutto di una riflessione originale, che si avvale dei risultati emersi nella prima parte dello studio e prova a immaginare come possano essere valorizzate le più recenti acquisizioni in materia.

Gli scopi sono:

- mettere a fuoco riconoscere motivazioni e dinamiche che determinano la *trasformazione dei bisogni dei nuclei familiari con figli in età evolutiva nella crisi epidemiologica da Covid-19*;
- identificare, sulla base dei segnali che vanno via via emergendo, *i fuochi di attenzione dell'intervento pro-genitoriale e le relative priorità*;
- illustrare l'importanza di rafforzare la capacità degli attori locali di dar vita a *ecosistemi di supporto e promozione della genitorialità* e le modalità attraverso le quali l'obiettivo può essere perseguito;
- delineare in quale modo può maturare la formazione di coalizioni multi-stakeholder e multisettoriali e su quali strumenti poggi l'ideazione e realizzazione di *azioni di sistema*.

#### 1. La trasformazione dei bisogni dei nuclei nella "fase 1"

Il manifestarsi della pandemia coglie in larga misura impreparati gli istituti che monitorano e fanno ricerca sulle dinamiche socio-economiche, perché mettono in scacco l'ormai consolidata cadenza delle rilevazioni e i loro tradizionali metodi di analisi congiunturale e previsionale. È pertanto difficile tracciare un quadro aggiornato delle tendenze in atto e delineare primi orientamenti su quanto potrà accadere nel prossimo futuro. In tale frangente, tutti gli attori che operano nel campo hanno provato a reagire allo shock lavorando sull'analisi di scenario e sull'avvio di linee di indagine ad hoc.

La ricostruzione dei mutamenti indotti dall'emergenza epidemiologica da Covid-19 nelle esigenze di supporto dei genitori trova nel *Rapporto Istat sulla situazione del Paese (2020)* il suo ideale punto di partenza. Presentato a maggio, si configura infatti come il primo studio, ad ampio spettro e con valenza nazionale, che fotografa a mezzo della raccolta di dati empirici le dinamiche che tutti hanno potuto osservare e sperimentare negli ultimi mesi. Pur non essendo espressamente dedicata al tema, l'analisi in diversi passaggi offre spunti di riflessione su come si siano trasformati i bisogni genitoriali nel corso del lockdown e su come probabilmente evolveranno nel prossimo futuro.

Seguendo la struttura del contributo si può iniziare con il riconoscere che: «il quadro economico e sociale italiano si presenta, a metà 2020, eccezionalmente complesso e incerto. Al rallentamento congiunturale del 2019, legato anche a fattori internazionali, si è sovrapposto l'impatto dirimpente delle necessarie misure di contenimento della crisi sanitaria. Queste hanno generato una recessione globale senza precedenti storici per ampiezza e diffusione rispetto alla quale gli scenari di ripresa sono molto incerti, quanto a tempistica e, soprattutto, a intensità» (ivi, 15).

L'Ufficio statistico nazionale segnala che «il segno distintivo del Paese nella fase del lockdown è la forte coesione che si è manifestata soprattutto nella fiducia verso le principali istituzioni impegnate nella lotta contro la diffusione dell'epidemia, ma anche nell'elevato senso civico riguardo al rispetto delle indicazioni sui comportamenti da adottare» (ivi, 17). Una dinamica che non può dirsi del tutto confermata nella fase 2, dove – complice l'arrivo della bella stagione e delle agognate vacanze – si sono registrati diffusi e ripetuti episodi di intolleranza alle restrizioni imposte dalla necessità di rispettare le regole del distanziamento sociale ed è emersa una fronda negazionista o quanto meno propensa a ritenere che le misure adottate siano state eccessive rispetto all'entità del rischio.

L'indagine *Diario della giornata e attività ai tempi del coronavirus*, al quale il *Rapporto annuale Istat sulla situazione del Paese (2020)* ampiamente attinge, mette in luce come l'emergenza sia stata accompagnata da un clima familiare positivo. La difficoltà del momento ha portato le persone a ricercare negli affetti più cari la solidarietà e il sostegno socio-emotivo necessario per far fronte ai sacrifici e alle preoccupazioni. La forzata esigenza di riorganizzare i tempi e le attività della giornata è considerata da tutti un passaggio impegnativo e faticoso, che ha dato luogo un diverso bilanciamento degli impegni e a modalità alternative di affrontare i differenti ruoli, nonché a una più diffusa propensione creativa: sale il tempo dedicato alla lettura, alla pittura, all'attività fisica e più in generale ai propri hobbies<sup>61</sup>.

In genere la presenza di bambini e ragazzi in età pre-adolescenziale (cioè under-14 anni) ha avuto un effetto positivo sui rapporti di coppia, oltre che sulle relazioni parentali.

Nel complesso, la fase 1 dell'emergenza epidemiologica ha – come intuibile – migliorato le dinamiche relazionali positive in ragione del maggior tempo a disposizione per la condivisione delle attività e peggiorato la situazione di quelle problematiche in virtù dell'ampliarsi del tempo obbligatoriamente speso insieme. Il 9,1% della popolazione, ovvero circa 3 milioni di persone, segnalano che a fronte delle restrizioni del lockdown il clima familiare è diventato tanto difficile da generare paura di dire o fare qualcosa. L'isolamento sociale, le difficoltà economiche, le tensioni intra-familiari, nonché la minore accessibilità ai servizi di prevenzione, aumentano il rischio che la violenza cresca all'interno delle mura domestiche» (Istat 2020, 64). L'emergere di episodi di maltrattamento o di una diffusa tendenza all'aggressività non si rivolge solo o prevalentemente verso le donne e vede spesso i figli testimoni ignari di rapporti disfunzionali, tanto da far sì che in molti casi siano proprio i figli a segnalare l'esistenza di problemi in famiglia.

In una giornata tipo della fase 1 hanno lavorato mediamente 8.400.000 persone, una quota dimezzata rispetto alla media, attestata al 34% circa della popolazione. Per tali lavoratori i tempi di spostamento sul luogo di lavoro sono cresciuti del 13,7%.

---

<sup>61</sup> Per una più accurata analisi dei comportamenti sociali e della relativa polarizzazione rispetto alle categorie grado di attività/passività si rimanda al Rapporto di ricerca curato dall'Istat.

La strumentazione digitale rappresenta per la quasi totalità degli home workers (95,8%) il fattore che permette lo svolgimento della prestazione da remoto. Il tempo dedicato all'attività professionale rimane, a detta degli intervistati, simile a quello del periodo pre-Covid, ma la sua organizzazione appare sostanzialmente trasformata. Cresce la condivisione del lavoro familiare che, come noto, rappresenta un elemento di debolezza dell'Italia e più in generale dei Paesi mediterranei<sup>62</sup>. La maggiore disponibilità di tempo accresce il contributo degli uomini alla gestione domestica e in particolare alla cura dei bambini. L'apporto tende tuttavia a concentrarsi più sul versante ludico che su quello dell'accudimento.

«La cura dei figli ha interessato il 7,9% della popolazione nel complesso ed è stata svolta dall'85,9% della popolazione con bambini tra 0 e 14 anni. La presenza costante dei figli e la necessità di seguirli nella didattica a distanza ha inciso fortemente sulle attività non solo delle donne ma anche degli uomini. Il 67,2% delle persone coinvolte riporta di aver dedicato più tempo che in passato al lavoro di cura, con un incremento che ha riguardato entrambi i sessi» (Istat 2020, 68).

L'analisi delle disegualianze sociali mette in luce che la pandemia Covid-19 si è innestata su una situazione sociale caratterizzata da forti divari, in genere più ampi e incisivi di quelli esistenti al momento della crisi del 2008-2009. Il fenomeno è destinato a gravare in modo particolare sui genitori e le persone che aspirano ad assumere il ruolo.

Le dinamiche di ripartizione delle risorse e delle opportunità tendono infatti a penalizzare i giovani che, stante l'influenza della classe sociale di origine sulla determinazione dei risultati, sono soggetti a un tendenziale peggioramento della loro collocazione sociale rispetto a quella della famiglia di origine e a una diminuzione delle possibilità di mobilità sociale ascendente. Il fenomeno è giustificato dalla prevalente collocazione nel comparto privato e nel settore dei servizi, con contratti di lavoro non standard, oltre che dal più incisivo coinvolgimento nella cosiddetta economia sommersa. Gli effetti dell'emergenza epidemiologica potrebbero quindi consolidare e acuire il risultato, marcando così una netta discontinuità nell'esperienza storica compiuta dalle generazioni nel corso di tutto il XX secolo. I segmenti occupazionali irregolari o atipici sono infatti quelli che più risentono dell'impossibilità di giustificare formalmente gli spostamenti di lavoro durante il periodo di lockdown e/o della difficoltà/impossibilità di accedere agli ammortizzatori sociali.

Il tema delle criticità legate all'armonizzazione vita-lavoro continua a essere al centro della scena, anzi la sua rilevanza appare acuita dallo shock organizzativo imposto dall'emergenza epidemiologica e dal prolungarsi della sua durata. Prima della pandemia il 36% delle occupate con figli di età inferiore ai 15 anni dichiarava di incontrare difficoltà generate dalla doppia presenza, un dato che sale al 40% nel caso della prima infanzia (0-6 anni). Durante il lockdown, quasi tre milioni di famiglie hanno dovuto trovare, sull'onda dell'urgenza, nuove soluzioni ai bisogni di cura e di educazione dei minori. Una simulazione, basata sulla professione svolta dai genitori, stima in oltre 900.000 unità i nuclei più esposti a tale criticità, in ragione dell'obbligo di presenza fisica sul luogo di lavoro. Per la restante parte il lavoro a distanza ha comportato una non sempre agevole ridefinizione dei ruoli e degli equilibri e l'emergere di una quotidianità punteggiata da tensioni e difficoltà nel rispettare gli impegni genitoriali e professionali. Una tendenza che spinge a valutare attentamente le condizioni che possono

<sup>62</sup> Per un'analisi aggiornata degli equilibri pre-Covid-19 si veda Istat 2019a.

configurare lo smart working come uno strumento di promozione della genitorialità, oltre che di ottimizzazione dei tempi lavorativi, riduzione dei costi e degli impatti ambientali.

L'offerta di servizi per la prima infanzia, carente e diseguale sul territorio, svantaggia:

- *i genitori del ceto popolare*, e più in particolare le donne, che frequentemente risultano scoraggiate a mantenere gli abituali livelli di partecipazione sociale ed economica;
- *i figli delle classi meno abbienti* che non ricorrono all'asilo nido o alla scuola materna, perché costosi o non disponibili, perdendo così una preziosa opportunità di apprendimento e dunque di miglioramento delle chances di vita.

Si assiste invece a una riduzione del divario di genere, solitamente giustificato dal peggioramento della situazione occupazionale delle donne. Queste ultime, insieme ai lavoratori del sud e ai giovani, rimangono tuttavia le più esposte agli effetti della bassa qualità del lavoro, testimoniata da livelli retributivi inferiori alla media, elevati rischi di perdita del lavoro, alta incidenza dei fenomeni di segregazione occupazionale e irregolarità del rapporto lavorativo. Una serie di condizioni che, specie se associate ai carichi della maternità, determinano un innalzamento del rischio di perdita del lavoro.

Il cambiamento strutturale del contesto demografico, ormai in atto da alcuni decenni, produrrà effetti particolarmente significativi nel medio-lungo periodo.

Al lordo degli effetti della pandemia Covid-19, la popolazione è destinata a scendere dagli attuali 60 milioni di residenti a 59,3 nel 2040 e a 53,8 nel 2065. L'aumento della speranza di vita e la dinamica migratoria non si riveleranno in grado di contrastare la prolungata e continuativa flessione dei tassi di fecondità, che si attestano ben al di sotto delle medie europee – 1,54 figli per donna in età fertile – e la cui riduzione potrebbe subire una repentina accelerazione nel periodo post-emergenza epidemiologica<sup>63</sup>.

I rapporti intergenerazionali risulteranno conseguentemente alterati: la quota dei preadolescenti (0-14 anni) scenderà dal 13 al 12%, il peso dei soggetti in età attiva (15-64 anni) scenderà dal 64% a meno del 55% e la popolazione anziana (65 anni e oltre) vedrà salire la sua incidenza di dieci punti percentuali, sino a raggiungere il valore del 33%. Il quadro conferma quindi le diffuse preoccupazioni in merito alla sostenibilità finanziaria del sistema previdenziale e più in generale dell'attuale disegno di sicurezza sociale, identificando nel rilancio della natalità una priorità del Paese.

«Il numero effettivo di figli che le persone riescono ad avere non rende ragione del diffuso desiderio di maternità e paternità esistente nel nostro Paese. Sono solo 500 mila gli individui tra i 18 e i 49 anni che affermano che avere figli non rientra nel proprio progetto di vita: una componente tutto sommato marginale e che include, nella metà dei casi, persone che hanno superato i 40 anni e che prendono atto delle difficoltà di avere figli in età avanzata» (ivi, 262). Per altri 2 milioni e 200mila, sempre in prevalenza ultraquarantenni, le motivazioni – non di rado associate a una sorta di rassegnazione di fronte a oggettive difficoltà nello scegliere di diventare genitore – sono legate a problemi di salute o al non avere un partner.

Dal 2003, il modello ideale di famiglia è attestato sulla struttura della coppia con due figli, anche se in molti casi il raggiungimento dell'obiettivo trova ostacoli nella

---

<sup>63</sup> Gli scenari demografici che tengono conto dell'effetto distorsivo del Covid-19 sono consultabili sul sito dell'Istat.

realizzazione. Due milioni e 600 mila persone, ovvero il 10,6% della popolazione in età fertile, desidererebbero ripetere l'esperienza ma rinviando o desistono dall'intento per i problemi incontrati nella vita quotidiana.

Il desiderio di genitorialità è infine testimoniato dal crescente ricorso alla procreazione medicalmente assistita. Un'esperienza che, secondo l'ultimo dato disponibile, ha coinvolto oltre 78.000 coppie nel 2017.

L'*Indagine Straordinaria sulle Famiglie Italiane* – ISFI (2020) della Banca di Italia consente di tentare una prima rilevazione degli effetti della pandemia da Covid-19 sui redditi e le aspettative. I risultati mettono in luce come poco meno del 50% dei rispondenti era in difficoltà dar copertura alle spese già prima dell'emergenza epidemiologica. Circa la metà degli intervistati dichiara di aver subito una significativa contrazione del reddito a seguito delle misure di contenimento del rischio sanitario e un terzo ritiene che la liquidità disponibile consenta al nucleo familiare la copertura delle spese essenziali per un massimo di tre mesi. Gli effetti della crisi sono più significativi tra i lavoratori autonomi e quelli inseriti con contratto atipico, nonché nell'Italia centrale e nel Mezzogiorno. A detta dei soggetti coinvolti nello studio, la riduzione della capacità di spesa sperimentata nel lockdown si stabilizzerà nei prossimi 12 mesi a causa del perdurare della contrazione delle entrate. Solo un terzo di chi è in difficoltà a onorare la rata del mutuo ha fatto ricorso o pensa di accedere alla moratoria prevista dal Governo.

La *Relazione sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte 2020*, anch'essa uscita dopo il manifestarsi della pandemia, ci aiuta a comprendere similitudini e differenze del fenomeno nella Regione rispetto alle dinamiche nazionali. Il documento riconosce come l'emergenza epidemiologica si sia innestata in «tessuto sociale, ambientale ed economico vitale e con una dinamica complessa, i cui punti di forza e di debolezza erano da tempo sotto analisi. Entro quel tessuto si muovevano grandi forze di trasformazione e la crisi sanitaria non le fermate o rese irrilevanti, anche se ha allontanato da loro la nostra attenzione» (Ivi, 9). In Piemonte, come nel resto del Paese, i bisogni delle famiglie con figli in età evolutiva sono influenzati dai tre driver di cambiamento che stanno trasformando gli assetti delle società occidentali (la sfida demografica, la rivoluzione tecnologica, il cambiamento climatico), destinati a interagire con altre forze, dotate all'apparenza di vita autonoma (le grandi migrazioni, i nuovi assetti delle relazioni internazionali, l'inuguaglianza e l'inurbamento).

Alla luce di puntuali confronti con altri territori che costituiscono benchmark per la Regione, l'analisi dell'IRES riconosce le ragioni del ritardo del Piemonte: in un più accentuato peso delle dinamiche della cosiddetta *ageing society*, nella carenza di capitale umano e nella «scomparsa dei grandi player, accentuati da risposte pubbliche deboli (pochi investimenti, processi decisionali laboriosi) e crescente difficoltà politica, costretta a competizioni di corto respiro e quindi sempre meno in grado di pensare in modo strategico» (Ibidem).

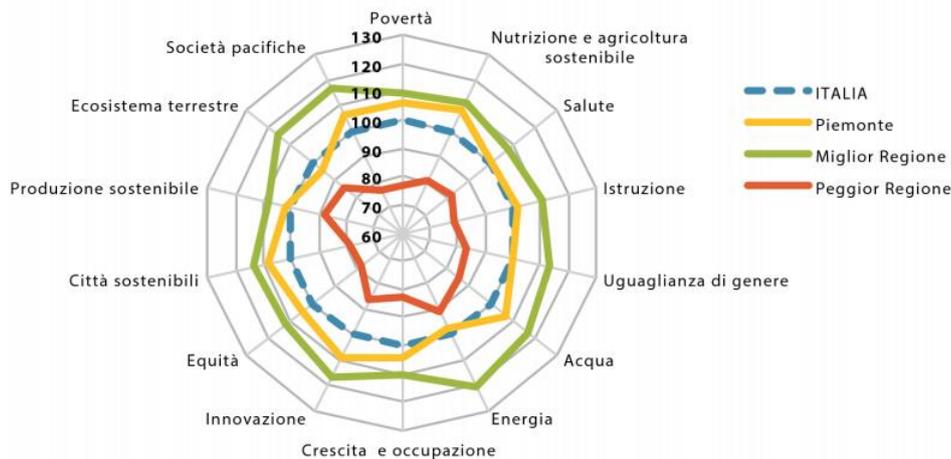
Il Rapporto IRES introduce inoltre un'interessante riflessione sul *New normal*, ovvero una realtà organizzata in modo diverso da quello cui eravamo abituati e dominata da stili di vita altrettanto differenziati. I nuovi schemi nascono dalla necessità di accettare come permanenti alcune delle trasformazioni che hanno preso forma in una situazione emergenziale e interessano trasversalmente la vita delle persone, modificando il modo di lavorare, viaggiare, consumare, investire, socializzare...

Secondo gli Osservatori, il nuovo disegno della quotidianità è frutto della convinzione che il cambiamento sia possibile e auspicabile e che la "rottura con il passato"

sia inevitabile e urgente, se si vogliono garantire le condizioni per il rilancio e la resilienza dei territori. L'Istituto di ricerca regionale sottolinea però anche l'esistenza di elementi che si pongono in soluzione di continuità con il recente passato: il perdurare a livello internazionale di un clima iper-competitivo che potrebbe rallentare la transizione verso la sostenibilità; il consolidarsi delle sfide del lavoro agile e della micro-mobilità; l'emergere di sistemi cyberfisici a seguito della diffusione dei robot collaborativi; il consolidarsi della presenza dell'e-commerce e del food-delivery, l'esigenza di una maggiore flessibilità e integrazione delle organizzazioni sanitarie; l'urgenza di realizzare la svolta verde e la transizione digitale.

In tale quadro investire nella genitorialità si configura – come si è avuto modo di argomentare – come una leva per conseguire gli obiettivi dell'Agenda 2030, ovvero evitare a mezzo di una *Strategia regionale di sviluppo sostenibile*<sup>64</sup> il disaccoppiamento tra crescita economica e impatto ecologico e sociale della competitività. Il Piemonte è ben posizionato nell'ideale classifica, che mostra il grado di raggiungimento degli SDGs rispetto all'andamento italiano, ma le sue performance sono significativamente più basse di quelle della miglior regione (grafico 1)<sup>65</sup>. Il risultato è influenzato dalle dimensioni ecosistema terrestre, produzione sostenibile, energia, uguaglianza di genere, istruzione.

**Grafico 1 – Il posizionamento del Piemonte rispetto al resto d'Italia (Goals) - 2020**



Fonte: Elaborazione IRES Piemonte, su dati ISTAT 2020 (ultimo aggiornamento 14 maggio 2020)

Dei 43 indicatori SDGs solo 35 sono disponibili a scala regionale, pertanto sono questi, quelli utilizzati per le analisi, la standardizzazione e l'aggregazione per Goals

Fonte: Rapporto IRES 2020, p. 18.

In base alla tradizionale cadenza di pubblicazione dei rapporti dell'attivit  istituzionale dei principali enti di ricerca demoscopica, l'autunno riserver  la possibilit  di migliorare e di aggiornare il quadro qui delineato, alla luce degli sviluppi dell'emergenza sanitaria. In particolare utili rilievi sugli effetti economici e sociali della pandemia potranno essere ricavati dal 54<sup>o</sup> *Rapporto sulla situazione sociale del Paese – 2020* del

<sup>64</sup> Il Consiglio regionale ha assunto l'impegno nel 2018, ma non   ancora giunto all'approvazione di un documento.

<sup>65</sup> L'elaborazione   condotta sui 35 indicatori SDGs disponibili a livello regionale.

Censis (che uscirà alla fine dell'anno) e dal *Rapporto Italia 2021* di Eurispes (che verrà presentato a inizio 2021).

Un ruolo non trascurabile sarà inoltre da attribuire al monitoraggio delle evidenze empiriche che via via andranno a popolare le sezioni dei siti delle principali istituzioni internazionali dedicate al monitoraggio degli effetti della pandemia sulla salute della popolazione e delle conseguenze, in primis sociali ed economiche, correlate alle misure messe in campo per la sua gestione. Al momento le statistiche sono ancora scarse, specie in riferimento agli effetti sui redditi e sulle condizioni di vita. Le analisi contenute nelle aree *Trackling coronavirus* dell'OECD, *Covid-19 – Society and work* dell'Eurostat, *Covid-19 and the world of work* dell'ILO, *Covid-19* del World Economic Forum, fra le altre, meriteranno di essere attentamente approfondite, per comprendere quali riflessi potranno avere i trend in essere sulla scelta di diventare genitori, i modi con i quali esercitare il ruolo e sulla domanda di servizi alla persona

## 2. I programmi “amici dei genitori” negli scenari post-pandemici

Il vivace dibattito scientifico, politico e professionale che matura attorno alla gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 e sulle condizioni che possono assicurare la ripartenza e la resilienza delle organizzazioni e dei territori ha ampiamente dimostrato che la realizzazione di un disegno strutturato di promozione delle responsabilità genitoriali si configurerà come uno dei fattori che più contribuiranno allo sviluppo sostenibile delle comunità.

Come sottolineato dal Rapporto Cisl 2020 (Donati 2020, a cura di)<sup>66</sup>, la pandemia ha confermato che la famiglia, specie quella con figli in età evolutiva, è ancora un soggetto economico e sociale cruciale per l'intera società e come tale andrebbe sostenuta da un patto che leghi i diversi attori, al fine di riconoscerle e garantirle una cittadinanza proattiva e solidale<sup>67</sup>. L'intervento dovrebbe dirigersi al contrasto del calo di natalità e dei fenomeni di impoverimento delle famiglie con figli in età evolutiva, alla riduzione della conflittualità in seno al nucleo familiare e il miglioramento delle relazioni intergenerazionali, all'attenuazione del divario di genere in seno al mercato del lavoro e nella progressione di carriera.

Di seguito vengono pertanto identificati e brevemente analizzati i cinque fuochi di interesse sui quali si giocherà la promozione della genitorialità negli scenari post-pandemici. Le osservazioni scaturiscono dai primi rilievi del dibattito in corso e di una serie di interviste in profondità aventi natura informale.

### 1. Il rientro dal congedo parentale

Per molti genitori tornare al lavoro dopo la nascita di un figlio può essere molto complicato in termini di gestione del distacco dal neonato. Malgrado ci si allontani per un numero di ore limitato, la scelta e più spesso la necessità di riprendere l'abituale attività professionale può generare sensi di colpa, ansia, tristezza e più in generale una serie di emozioni difficili da gestire in autonomia.

<sup>66</sup> L'indagine, che ha coinvolto oltre 40.000 nuclei familiari, si configura come «il primo studio che analizza in modo serio e completo la famiglia al tempo del Covid-19».

<sup>67</sup> Il medesimo problema era stato indagato qualche anno fa da R. Volpi (2014).

In particolare per le donne, il periodo che precede il rientro al lavoro è caratterizzato da dubbi in merito all'opportunità di ricominciare a lavorare e da incertezze riguardo alle aspettative professionali. La problematicità del momento può essere acuita dalla disillusione generata dal mancato contatto con la vita organizzativa durante il congedo di maternità e soprattutto dall'impossibilità di curare l'aggiornamento e il miglioramento delle proprie competenze professionali nella fase di astensione obbligatoria e in alcuni casi volontaria dal lavoro. Non trascurabili appaiono infine gli effetti dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 che, in ragione dei rischi della doppia presenza, alimenta la necessità e il desiderio di una maggior protezione e tutela del benessere dei propri figli a mezzo dell'opzione della rinuncia a lavorare.

Tali motivi, associati alle difficoltà della nuova routine, generano spesso nei neogenitori la paura di non farcela o di non riuscire più ad avere le stesse soddisfazioni e opportunità lavorative. Una tendenza che frequentemente spinge le donne verso la scelta di abbandonare il lavoro e rinunciare alla legittima aspettativa di perseguire la propria emancipazione sociale ed economica a mezzo dell'attività professionale.

Come dimostra una recente indagine dell'Ispettorato del lavoro (2020), a livello italiano il fenomeno delle dimissioni volontarie da parte di lavoratrici madri è diffuso e non mostra segnali di regressione. I dati mettono in evidenza che su 37.611 lavoratrici madri il 73% del totale ha abbandonato il lavoro per occuparsi dei figli. Va segnalato che nel 60% dei casi la rinuncia coinvolge lavoratrici con un solo figlio o in attesa del primo.

Per arginare le dinamiche sopra descritte diventa più che mai urgente investire nell'attivazione di programmi di accompagnamento al rientro e al reinserimento nell'organizzazione. Si tratta di iniziative che affiancano le donne o i padri single nella riorganizzazione della propria progettualità familiare e professionale, con lo scopo di dare concreta risposta ai problemi materiali e di gestire gli eventuali vissuti negativi legati al reintegro sul posto di lavoro post-congedo genitoriale.

L'offerta, ormai stabilmente integrata dalle imprese di più grandi dimensioni nei piani di welfare aziendale, fa leva sull'idea che se adeguatamente gestita l'esperienza di essere genitori non è un ostacolo al lavoro, bensì un'opportunità di crescita professionale. La genitorialità consente infatti di scoprire e sviluppare competenze che possono risultare utili anche nell'ambito sociale e professionale.

Le iniziative spaziano dal coaching/counselling volto ad agevolare il rientro alle sessioni di formazione per garantire l'adeguamento ai nuovi standard organizzativi. Per favorire una graduale re-integrazione nel team di lavoro, alcune strutture offrono in parallelo l'opportunità di rimodulare l'orario di lavoro (integrando formule di smart-working), servizi di valutazione e all'occorrenza di ridefinizione del percorso professionale (mentoring and carrier management) e percorsi di accompagnamento per la gestione del nuovo nato.

## 2. *La formazione per i genitori*

L'essere genitore trasforma la vita di una coppia in una corsa contro il tempo, nella quale un enorme dispendio di energie è destinato ad attività di cura. La situazione è particolarmente critica laddove non si ha accesso a una rete familiare di supporto o la stessa risulta inadeguata a dar copertura alle necessità.

I numerosi impegni quotidiani mettono spesso i genitori nella condizione di dover scegliere tra famiglia e aggiornamento professionale volto a consentire la progressione di carriera o più semplicemente a garantire la tutela dell'occupabilità lungo il ciclo di

vita. Un'esigenza sempre più sentita a seguito del prender forma della Quarta rivoluzione industriale e degli effetti dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, che portano a un incremento della domanda di aggiornamento continuo in funzione della necessità delle imprese di rimanere competitive e assicurare le condizioni per la resilienza a mezzo di un mirato investimento nello sviluppo del capitale umano.

La gestione delle esigenze di sviluppo delle competenze e riqualificazione rappresenta un nodo critico in particolare per le donne, che nella maggior parte dei casi decidono di favorire e supportare il proprio partner nel percorso di formazione continua, caricandosi totalmente dei pesi di gestione della prole. La situazione è in genere giustificata da valori culturali che prevedono una chiara divisione dei ruoli di genere e/o da questioni reddituali che spingono a sostenere chi ha una posizione più solida, più che non da una scelta consapevole e condivisa. L'indagine Istat (2019) sull'uso del tempo delinea che il lavoro familiare rappresenta il 21,7% della giornata media delle donne (5 ore e 13 minuti) contro il 7,6% di quella degli uomini (1 ora e 50 minuti).

Nell'attuale scenario, caratterizzato da forte instabilità lavorativa, diventa pertanto difficile conciliare i percorsi formativi con quelli di vita quotidiana, perché i corsi di specializzazione sono solitamente organizzati in orari poco favorevoli o in luoghi lontani o difficilmente raggiungibili rispetto all'area di residenza. La frequenza richiede un impegno a tempo pieno o, laddove ci si rivolga a corsi pre-serali o serali, strutturata secondo modalità poco compatibili con le coperture offerte dai servizi di educazione e cura dell'infanzia che fissano l'orario di chiusura intorno alle 16, con eventuale estensione sino alle 18.00.

Immaginare una risposta efficace ed efficiente alla necessità dei genitori di conciliare vita privata e fabbisogni formativi diventa pertanto una priorità delle società contemporanee. Le nuove tecnologie si configurano come un valido apporto nella soluzione del problema: la proposta dell'e-learning permette di realizzare percorsi formativi gestiti in remoto, a mezzo di una frequenza sincrona e/o asincrona. Le imprese – come già previsto da numerosi piani di welfare aziendale – potrebbero venir incontro alle esigenze a mezzo di agevolazioni di orario per chi decide di intraprendere carriere universitarie e/o attraverso misure di supporto alla gestione dei bambini durante i corsi di specializzazione o di valorizzazione delle competenze: aree attrezzate per il baby sitting durante i corsi o rimborso delle spese sostenute per la famiglia durante le trasferte a scopo formativo.

### 3. *L'armonizzazione vita-lavoro*

I ritardi del Sistema Italia rispetto all'obiettivo europeo di migliorare la vita dei genitori e più in generale dei prestatori di cura sono efficacemente monitorati dai valori del *Mother's Index International*, elaborato negli Stati Uniti e introdotto in Italia da *Save the Children* (2020). La misura statistica, calcolata con la collaborazione dell'Istat in base a metodologie utilizzate anche per la misurazione del *Benessere Equo Sostenibile*, delinea la condizione di svantaggio in cui versano le donne con figli piccoli, rispetto ai domini 'cura', 'lavoro' e 'servizi'. Grazie all'analisi della serie storica 2004-2019 l'Indice permette anche di valutare i progressi/regressi maturati rispetto alle singole dimensioni e alla condizione generale.

L'analisi dei valori consente di appurare che nell'ultimo quinquennio la situazione è lievemente migliorata, sotto la spinta del consolidamento della posizione di relativo vantaggio registrata dalle Regioni del Nord e parzialmente del Centro. Tra le determinanti va evidenziato il miglioramento quali-quantitativo dell'offerta di servizi per la

prima infanzia. La ripartizione dei ruoli in seno alla famiglia e le modalità di inserimento professionale confermano per contro l'operare di modelli tradizionali, che finiscono con il penalizzare in modo significativo le donne anche nelle regioni apparentemente "più evolute".

Nei giorni del lockdown il tema dell'armonizzazione vita-lavoro ha assunto nuova centralità e valenze in larga misura inedite. La chiusura di tutte le attività non essenziali, ha dato avvio alla più imponente e repentina sperimentazione del lavoro da remoto<sup>68</sup> e ha costretto i genitori e i professionisti con carichi di cura a gestire, spesso in assenza o con una rilevante riduzione del contributo di altre figure (educatrici e vigilatrici di infanzia, babysitter e badanti) a farsi carico del doppio ruolo in ambienti domestici non strutturati allo scopo. A causa di una cultura che attribuisce limitato spazio alla condivisione dei compiti di cura e alla significativa incidenza dei nuclei monogenitoriali l'emergenza epidemiologica ha sottoposto le madri e di riflesso i padri a condizioni di particolare stress. Sull'onda dell'urgenza e con poche risorse a disposizione, in virtù delle restrizioni imposte dalla situazione, le famiglie con figli in età evolutiva si sono trovate a ridefinire l'organizzazione della giornata e a rinegoziare i ruoli e la loro ripartizione. Nella maggior parte dei casi i nuclei hanno dovuto fare a meno anche dell'aiuto offerto dai nonni, a loro volta "confinati" presso la propria abitazione e spesso bisognosi di aiuto perché alle prese con l'esigenza di assicurarsi l'approvvigionamento di scorte alimentari e gestire il disbrigo di incombenze amministrative a mezzo di canali ai quali non sono abituati (e-commerce, home-banking e altri e-services).

L'avvio della fase 2, ovvero del lento rientro alla normalità, non ha migliorato la situazione: con la chiusura o comunque il funzionamento parziale di una serie di servizi per la prima infanzia (es. i centri estivi), il rientro al lavoro – ancorché per un numero limitato di ore – ha costituito per i genitori con figli di età inferiore ai 12 anni una vera e propria sfida. Benché i più fortunati abbiano potuto contare sui trasferimenti monetari messi in campo dal Governo e/o dalle misure attivate in tempi record dalle imprese, l'armonizzazione vita-lavoro ha finito con il trasformarsi in un banco di prova delle capacità di affrontare l'imprevisto e più in generale della resilienza personale, oltre che della qualità del rapporto di coppia.

È pertanto opinione condivisa che l'esperienza maturata nei lunghi mesi della chiusura totale si riveli essenziale per immaginare il cambiamento di cui il Paese necessita. I temi del ripensamento dello smart-working, dei congedi genitoriali e parentali (con particolare enfasi su quello di paternità), dei servizi per la prima infanzia assumono infatti un diverso significato. Diventa in particolare urgente comprendere a quali condizioni le best-practices accreditate dal momento di crisi possano rappresentare innovazioni da consolidare negli scenari post-pandemici e quali interventi possano facilitare la resilienza dei genitori e lo sviluppo delle competenze essenziali all'esercizio delle responsabilità correlate al ruolo.

---

<sup>68</sup> Come da più parti sottolineato, la ristrutturazione della micro-organizzazione del lavoro alla quale abbiamo assistito non costituisce una forma di lavoro agile, in quanto non ricorrono una serie di condizioni individuate dalla Legge che regola tale forma di inserimento professionale (n. 81/2017): manca un esplicito accordo tra le parti che stabilisca come gestire fasi, cicli e obiettivi; la fornitura da parte del datore di lavoro della strumentazione necessaria allo svolgimento della prestazione; l'esplicita cancellazione dei vincoli orari e spaziali; una congrua identificazione e copertura dei rischi associati all'erogazione della prestazione. Per tali ragioni le esperienze che sono andate diffondendosi sul territorio nazionale si configurano come mere forme di telelavoro, attuate da postazione fissa e presso il domicilio del lavoratore.

#### 4. *Il supporto alla mobilità territoriale*

I genitori si trovano di fronte a una costellazione di cambiamenti nella vita di coppia e nella routine quotidiana: la gestione dei figli stravolge la linearità dei vissuti e rende l'organizzazione familiare ricca di imprevisti e di momenti di crisi. Questi ultimi spesso rappresentano un "ostacolo" al rispetto delle regole e dei canoni imposti dalla vita lavorativa come ad esempio garantire: la puntualità oraria e la copertura dei turni, la disponibilità alle trasferte sul territorio nazionale o internazionale e più in generale a cambiare la propria sede lavorativa laddove ciò implichi un trasferimento di residenza.

Il problema della mobilità è un aspetto centrale nella vita del genitore e nella maggior parte dei casi diventa uno dei fattori che influisce sulle decisioni di abbandono del posto di lavoro o di cambiamento del profilo professionale. La situazione si complica quando il tragitto casa lavoro diventa impegnativo e mette in discussione la relazione tra costi e benefici, in particolare per coloro che abitano in aree interne, svantaggiate, prive di adeguati servizi di trasporto pubblico. Una serie di condizioni che mettono più facilmente "in scacco" le donne che spesso sono costrette a rinegoziare e ridefinire i tempi e le modalità con cui svolgono la loro attività professionale, nonché in alcuni casi a mettere "in gioco" la loro stessa posizione lavorativa.

Per i genitori risulta ancor più complicato venir incontro alla sempre più diffusa richiesta di mobilità territoriale. Che si tratti di trasferte per periodi più o meno lunghi e/o in luoghi più o meno lontani dall'area geografica di residenza oppure di veri e propri trasferimenti, la crescente richiesta di flessibilità geografica imposta dalle caratteristiche del mercato del lavoro e delle organizzazioni diventa fonte di ansia e stress, dovuti alla lontananza dalla famiglia e a problemi logisticici.

Va inoltre segnalato, che la mobilità del dipendente, a seguito degli effetti della pandemia da Covid 19, è diventata uno dei fuochi di attenzione per l'impresa, in quanto il *Decreto Rilancio* del 17 luglio 2020 ha imposto alle organizzazioni con più di 100 dipendenti la presenza di un mobility manager. La figura ha il compito di garantire che il tragitto casa-lavoro e le trasferte nazionali e internazionali avvengano in condizioni di sicurezza e nel rispetto delle normative vigenti<sup>69</sup>.

Il mobility management è quindi destinato diventare una delle istanze sulle quali dovrà giocoforza ricadere l'attenzione dei policy maker così come degli imprenditori e dei manager. Un ruolo non trascurabile sarà svolto dal welfare aziendale che da tempo si confronta con la questione, al fine di favorire l'attrazione e la ritenzione dei talenti.

Alla luce delle buone pratiche sin qui accreditate, le iniziative potrebbero contemplare: il considerare il tragitto casa-ufficio parte dell'orario di lavoro, il rimborso delle spese per gli spostamenti (buoni benzina, abbonamenti autobus e treno), la creazione di programmi facilitino il ricongiungimento familiare durante gli spostamenti di medio-lungo periodo. Tali programmi, non di rado etichettati come *family mobility pack*, vanno oltre la sola flessibilità oraria o il rimborso spese vive nelle trasferte per la famiglia (vitto e alloggio) e offrono una serie di servizi a supporto del coniuge e dei figli (scuole private pagate dall'impresa nel paese o territorio ospite per l'istruzione dei figli, corsi di lingue per l'integrazione, sostegno all'inserimento lavorativo per il coniuge, la disponibilità di una casa in cui vivere, assicurazione sanitaria...).

---

<sup>69</sup> Per un approfondimento del ruolo e delle caratteristiche della figura si veda orientativamente V. Santoni (2020).

## 5. *Il sostegno al potere di acquisto*

I cambiamenti avvenuti a livello macro-sistemico negli ultimi anni nel contesto nazionale, dovuti alla crisi finanziaria, alla stagnazione economica, nonché all'avvento della pandemia Covid-19, hanno acuito il problema della vulnerabilità finanziaria delle famiglie<sup>70</sup>. In particolare, la sospensione delle attività produttive durante l'emergenza sanitaria ha ridotto drasticamente il reddito nella popolazione aumentando i livelli di disuguaglianza nella società.

Come dimostrano i dati dell'*Indagine straordinaria sulle famiglie italiane nel 2020*, realizzata dalla Banca d'Italia (2020), oltre il 50% delle famiglie riconosce una riduzione del reddito, nonostante gli eventuali sostegni economici ricevuti. È importante sottolineare che per il 15% delle persone il calo pesa per oltre la metà delle entrate complessive. L'impatto è più rilevante tra i lavoratori indipendenti, dove quasi l'80% ha subito un calo nel reddito, che nel 36% dei casi è quantificato in una quota superiore alla metà del reddito familiare.

L'accresciuta vulnerabilità finanziaria nel tessuto sociale ha portato a una netta riduzione delle spese per i consumi. I dati Istat sul secondo semestre 2020 quantificano la riduzione nell'11,5% a fronte di un calo del 5,8% del reddito disponibile. La contrazione non riguarda solo l'esborso legato ad attività ludico ricreative (viaggi, ristoranti, cinema, teatri...), ma si estende alle risorse destinate a dar copertura a bisogni primari (cibo, vestiario, sanità...). Le statistiche segnalano inoltre che l'accresciuta preoccupazione per il futuro alimenta la propensione al risparmio che ha un incremento di 5,3 punti percentuali rispetto al primo trimestre dell'anno.

Per dar continuità all'impegno messo in campo dall'esecutivo nella fase di emergenza<sup>71</sup>, un valido supporto potrebbe essere rappresentato dalla valorizzazione dei programmi di welfare aziendale che, nel periodo di progressiva normalizzazione, possono diventare, insieme a una riforma del sistema di imposizione fiscale family friendly, una leva per sostenere il potere di acquisto nelle famiglie. Sfruttare la fiscalità di vantaggio offerta dalle misure può infatti assicurare un apporto significativo al riequilibrio del bilancio familiare, scongiurando quella deriva consumistica in più occasioni segnalata dagli esperti di settore nella fase pre-pandemia<sup>72</sup>.

Gli strumenti a disposizione sono molteplici e possono avere natura:

- *monetaria*, rimborsi per le spese di istruzione (acquisto libri di testo per i figli, rette per asili nido o scolastiche, corsi di formazione...), sanitarie (visite mediche, odontoiatriche, test genetici...);
- *non monetaria*, buoni pasto, tassi di interesse agevolati per i mutui sulla prima casa, piani assicurativi, percorsi di educazione finanziaria dedicati alla gestione o all'investimento dei risparmi....

Tali interventi possono rilevarsi efficaci nel sostenere i consumi delle famiglie e un valido contributo per una ripartenza virtuosa dell'economia, in quanto consentono di diversificare le spese. L'idea è: se ho il ticket restaurant posso fare la spesa sfruttando

---

<sup>70</sup> Una prima misurazione degli effetti della cosiddetta Grande Recessione è realizzata dalle indagini condotte da Forum ANIA e Università degli Studi di Milano (2013; 2014).

<sup>71</sup> In merito si veda il capitolo tre.

<sup>72</sup> L'eccessivo sbilanciamento dell'offerta dei provider su convenzioni dirette ad agevolare l'acquisto di prodotti voluttuari (abbonamenti in palestra o a serie tv, pacchetti viaggi o benessere...) potrebbe distogliere l'attenzione dei nuclei dalle reali esigenze e alimentare scelte di impiego dei vantaggi fiscali e contributivi non conformi all'intenzione di agevolare l'accesso a opportunità di consumo coerenti con l'interesse di medio-lungo periodo, più che non del benessere immediato.

le risorse derivanti dallo sgravio fiscale assicurato dallo strumento e utilizzare quello che “risparmio” per acquistare altri prodotti (istruzione, abbigliamento, tempo libero, oggettistica per la casa...).

Per far fronte ai bisogni delle fasce più svantaggiate della popolazione potrebbe infine risultare utile potenziare la formazione e l’operatività delle reti di prossimità che consentono di non sprecare le eccedenze alimentari, permettono il reimpiego di beni durevoli ancora funzionali (abbigliamento, giocattoli, passeggini e seggiolini...), alimentano forme di solidarietà in seno alla comunità attraverso le quali i nuclei più fortunati si candidano ad aiutare quelli maggiormente in difficoltà a mezzo di donazioni. L’intervento dovrebbe privilegiare l’applicazione delle numerose innovazioni che sono state accreditate dalle sperimentazioni sin qui messe in campo sul lato della raccolta delle risorse, quanto sul fronte della loro distribuzione. Si pensi alla spesa sospesa, agli empori solidali, reti di scambio, ai punti vendita second-hand...

### 3. Il contributo degli ecosistemi per promozione della genitorialità

Negli ultimi dodici mesi la genitorialità ha assunto centralità nell’agenda politica italiana, candidandosi a divenire lo strumento per:

- consentire il pieno impiego del capitale umano odierno e assicurare lo sviluppo di quello futuro;
- contenere gli effetti economico-sociali dell’emergenza epidemiologica.

Il dibattito ha individuato i ritardi rispetto agli standard raggiunti dai Paesi del Nord Europa e messo in campo un set di azioni preliminari per poterlo colmare. L’intervento è tuttavia ancora basato sull’estemporaneità, in quanto tutte le misure attualmente attive necessitano di essere messe “a sistema”, garantendone la continuità nel tempo e soprattutto l’integrazione in un disegno coerente e funzionale.

Gran parte della sfida si consumerà nei prossimi anni, in relazione alla capacità della società italiana ed europea di:

- dare vita a programmi che rispondano ai desideri di maternità/paternità dei cittadini e ai bisogni che conseguono alla scelta di diventare genitore;
- sviluppare le infrastrutture e le competenze necessarie alla gestione di programmi e misure in grado di dar risposta a istanze sin qui trascurate;
- individuare le risorse necessarie a finanziarli, nello spirito che esse possono generare valore non solo per i singoli cittadini, ma per la comunità nel suo insieme, e costituire le premesse per uno sviluppo autenticamente sostenibile.

I primi segnali della capacità di proseguire sulla corretta via matureranno già a partire dai prossimi mesi e risulteranno evidenti nella capacità di mantenere gli impegni presi in merito alla razionalizzazione delle politiche per la genitorialità (*Family Act*), nell’approvazione della *Legge di stabilità 2021* e ancor più nelle scelte che saranno effettuate dall’Esecutivo italiano e da quello europeo nell’impiego delle risorse del programma *Next Generation Europe* (o *Recovery Fund*). Sarà pertanto essenziale seguire il dibattito nazionale e internazionale sul tema e monitorare attentamente i frutti che si rivelerà in grado di produrre, sotto la pressione dell’evolversi dell’emergenza epidemiologica da Covid-19.

Il futuro delle società del capitalismo avanzato è certo da re-immaginare attraverso un rinnovato ruolo della politica e degli enti pubblici. La principale “lezione” che si

può trarre dallo shock causato dalla pandemia è infatti relativa all'importanza del pilastro pubblico nei sistemi di welfare. Gli effetti socio-economici sull'economia e sulla società nella fase del lockdown, così come nella transizione alla normalità, sono largamente influenzati dalla capacità degli esecutivi di mettere in campo manovre anticicliche e interventi redistributivi, per non parlare del ruolo esercitato dalla sanità pubblica nel prevenire e curare la patologia.

In seno alla compagine chiamata a ricreare le basi per il rilancio e la resilienza delle organizzazioni e delle comunità dovranno tuttavia trovare maggior protagonismo anche il senso di responsabilità dei singoli cittadini e la progettualità della società civile dei territori. Tali attori sono infatti chiamati a realizzare, secondo la logica della sussidiarietà, *ecosistemi di supporto e promozione della genitorialità* che:

- creino le condizioni per il produttivo operare degli strumenti immaginati e messi in campo dalle istituzioni pubbliche;
- attivino competenze e risorse aggiuntive per realizzare un autentico *welfare di comunità*;
- assicurino l'emergere e diffondersi di quelle *forme di innovazione sociale* necessarie a dar risposta alla trasformazione delle esigenze indotta dall'emergenza epidemiologica da Covid-19.

Natura e portata del mandato possono essere facilmente compresi a partire dall'analisi del concetto di *ecosistema* e dei suoi requisiti distintivi, ormai ampiamente conosciuti e citati in seno al dibattito scientifico e politico. Un ecosistema è strutturato come un complesso di elementi funzionalmente interconnessi e interrelati fra loro e con l'ambiente di riferimento, che reagisce ed evolve come un tutto, in uno stato di equilibrio dinamico. Le parti costitutive sono rappresentate da attori, relazioni e istituzioni (mappe cognitive, orientamenti valoriali, convenzioni, routine e norme).

Secondo il *modello della quadrupla elica*, gli attori chiamati a interagire sono gli enti periferici dello Stato, le imprese, l'università e i centri di ricerca, la società civile. L'obiettivo è mettere in campo un virtuoso interscambio di conoscenza e modelli di collaborazione utili a sviluppare nuove idee, realizzare sperimentazioni dei concept più promettenti e incentivare la diffusione di tutte quelle soluzioni che, fuori e/o dentro il contesto di riferimento, siano state accreditate come buone pratiche. Altrettanto importanti si rivelano la possibilità di aggregare la domanda di supporti, di armonizzare l'offerta di servizi alla persona che prende forma a livello territoriale, di integrare le risorse economico-finanziarie che sono destinate al suo finanziamento.

Come evidenziato dall'ormai copiosa letteratura e dal vivace dibattito la partita si giocherà in larga misura sulla capacità di assicurare le condizioni per lo strutturarsi e il diffondersi di *luoghi di lavoro amici dei genitori*, ovvero di organizzazioni che ispirandosi al paradigma della *cittadinanza di impresa* mettono in campo un insieme di misure dirette a promuovere il benessere del dipendente con figli in età evolutiva, dei suoi familiari e più in generale della comunità di riferimento. L'obiettivo è quello di creare valore condiviso, grazie a un circostanziato investimento nella creazione di programmi che intervengono nei cinque ambiti circoscritti nel precedente paragrafo: rientro dal congedo parentale, formazione per i genitori, armonizzazione vita-lavoro, supporto alla mobilità territoriale, sostegno al potere di acquisto.

Alla luce delle evidenze empiriche collezionate da una pluralità di studi, la proposta dei luoghi di lavoro amici dei genitori è infatti in grado di favorire la ripartenza e la resilienza dei territori perché:

1. utilizza il welfare aziendale per garantire servizi non assicurati dallo Stato e dagli enti periferici, valorizzando gli sgravi fiscali e contributivi riconosciuti dalle politiche pubbliche;
2. mette in campo azioni che migliorano la capacità delle organizzazioni di creare valore, attraverso formule incentrate sulla promozione del capitale umano dei genitori;
3. immagina soluzioni che consentono valorizzare risorse inespresse o sottoutilizzate nel territorio, in modo da trasformare i programmi in leva per lo sviluppo sostenibile dell'intera comunità.

Affinché l'investimento nella genitorialità sopra delineato raggiunga i suoi obiettivi occorre quindi alimentare e sostenere il prender corpo di un disegno che faciliti:

- la diffusione di esperienze di welfare aziendale di qualità e di un più esteso accesso e uso proattivo delle misure da parte dei lavoratori;
- la costituzione di reti per il welfare aziendale, in vista di consentire l'accesso anche alle organizzazioni di più piccole dimensioni e alimentare economie di scala e di scopo;
- l'apertura delle iniziative di welfare aziendale al territorio, al fine di evitare il prender forma di sperequazioni e valorizzare il ruolo sociale delle iniziative;
- l'armonizzazione dei programmi di welfare aziendale con l'offerta territoriale, in modo da evitare duplicazioni e/o supplire a eventuali carenze di intervento;
- il ricorso a fornitori locali e più in particolare l'ingresso nel mercato del welfare aziendale dei piccoli imprenditori (es. i negozianti di prossimità o i lavoratori autonomi);
- la nascita di imprese e/o la riconversione di quelle esistenti alla fornitura di servizi di welfare aziendale, inter-aziendale e territoriale.

Di qui l'importanza e l'urgenza di avviare una riflessione sul tema, finalizzata a individuare tempi e modi per un'assunzione di responsabilità condivisa da parte degli attori del sistema territoriale e definire gli strumenti attraverso i quali perseguire la concreta formazione di un ecosistema per la promozione della genitorialità, che faccia leva sullo sviluppo di soluzioni integrate di welfare aziendale.

#### 4. Gli strumenti per dar avvio a un'azione di sistema

Una rassegna critica dei contributi disponibili in letteratura evidenzia l'esistenza di una pluralità di metodi utili a intermediare la formazione di un ecosistema. In questa sede viene privilegiata la strumentazione messa punto da J. Kania e M. Kramer (2011), nota con l'appellativo di *impatto collettivo* (o *collective impact*), perché alla luce delle evidenze empiriche si rivela il più utile allo scopo. L'approccio è introdotto in Italia dal saggio di I. Colozzi (2012) che lo considera un'alternativa al disegno del *secondo welfare*, basato sullo sviluppo di soluzioni multipilastro e, in un'ottica di welfare mix, lo etichetta come un'opzione utile a "sbloccare" la morfogenesi dei modelli di welfare che ci sono stati consegnati dalla modernità.

La proposta dell'impatto collettivo muove dalla consapevolezza che nessuna organizzazione è in grado di incidere sulle questioni sociali oggetto di crescente preoccupazione (quali il supporto e la promozione della genitorialità) se agisce in modo isolato e autoreferenziale. Ciò accade perché i problemi che attraggono l'interesse degli attori del territorio:

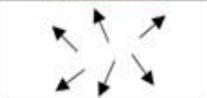
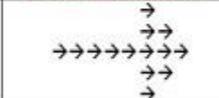
- hanno natura complessa ed esigono l'integrazione di competenze afferenti a diversi campi disciplinari e di risorse provenienti dai diversi ambiti societari;
- non sono ben conosciuti e/o esistono differenti interpretazioni in merito alle loro cause ed effetti;
- non sono disponibili soluzioni accreditate o, se esistono, esse non appaiono (da sole) in grado di produrre gli esiti auspicati;
- l'autorità di riferimento fatica a coordinare il lavoro di tutti i soggetti coinvolti nel dar copertura al bisogno o nel fronteggiare la sfida sociale.

La prospettiva convenzionale appare infine poco adeguata anche in relazione alle caratteristiche del risultato che si intende produrre, identificato in una trasformazione strutturale dei modi con i quali viene assicurata la copertura di un certo bisogno, atta a determinare ritorni sociali e a garantire il pareggio di bilancio o, se possibile, un rendimento economico (*impatto*).

Per ovviare alle accennate criticità, l'approccio dell'impatto collettivo mette in campo una *strategia di problem solving*, la cui implementazione sia condivisa da una *coalizione intersettoriale e multi-attore*. Natura ed entità delle risorse da utilizzare, così come le modalità organizzative gestionali, non sono rigidamente preordinate ma vengono individuate e ridefinite in itinere, perché la soluzione ha natura emergente. Sull'onda dei successi e degli insuccessi delle sperimentazioni, il gruppo – che può via via avvalersi di nuovi apporti o più raramente optare per la disattivazione di collaborazioni ritenute improduttive – modifica il disegno di intervento sino a identificare lo schema più adatto alla situazione.

La formazione dell'alleanza può essere intermediaria da qualsivoglia organizzazione a scopo sociale, in grado assumere il ruolo di capofila, grazie alla sua capacità di esercitare una *leadership adattiva*: l'aggregazione delle risorse scaturisce dall'abilità del promotore di innescare e alimentare nel tempo un processo riflessivo, mediante il quale i partner sono indotti a perseguire un progressivo allineamento dei comportamenti (figura 2).

**Figura 2 – Il valore aggiunto delle soluzioni di impatto collettivo**

COMPORAMENTO TRADIZIONALE		COMPORAMENTO NUOVO	
Disordine e confusione	Isolamento	Allineamento	Impatto collettivo
			

Fonte: [www.collaborationforimpact.com](http://www.collaborationforimpact.com)

Una rilevante presenza di capitale: conoscitivo, economico e sociale coadiuva il processo, ma non è condizione essenziale al suo dipanarsi. Fatta salva l'impossibilità di imporre d'autorità la collaborazione e le regole del gioco, l'organismo intenzionato a dar vita a un ecosistema: fa leva sulla propria autorevolezza, valorizzando le informazioni e i saperi di cui è depositario; utilizzare in modo condizionato la compartecipazione alla copertura della spesa; impiegare il portafoglio di contatti e la propria reputazione per alimentare l'interesse degli altri attori verso l'iniziativa. Non a caso, gli esempi sin qui documentati a livello nazionale e internazionale vedono tra le organizzazioni che hanno fatto buon uso del modello una prevalenza di organismi filantropici di medio-grandi dimensioni, spesso strutturati come fondazioni.

Contrariamente a quanto avviene nelle più diffuse forme di collaborazione (progetti

cofinanziati, partnership pubblico-privato, iniziative multi-attore, reti di terzo settore) l'intermediazione di un ecosistema richiede un percorso fortemente strutturato, che poggia sull'integrazione *cinque processi*. Questi ultimi sono diretti a sviluppare:

1. un'*infrastruttura organizzativa* coerente con la portata del cambiamento che si intende promuovere;
2. una *governance collaborativa* che coinvolga su un piano paritetico tutti portatori di interesse nell'elaborazione e realizzazione del disegno di intervento;
3. una *pianificazione partecipata* che assicuri l'indispensabile integrazione tra le dimensioni strategica, tattica e operativa;
4. *modalità di animazione e coinvolgimento della comunità*, che – attraverso un sistematico impegno nel dar conto e render conto delle azioni intraprese e dei risultati raggiunti – creino consenso e legittimazione verso i programmi e incentivino un attivo coinvolgimento dei destinatari (diretti e indiretti) delle azioni messe in campo;
5. *dispositivi di valutazione e miglioramento continuo delle performance*, che consentano un accurato controllo di gestione e – attraverso l'analisi degli scostamenti e delle relative motivazioni – di porre in essere i correttivi necessari al raggiungimento degli obiettivi di medio-lungo periodo.

Il successo dell'iniziativa scaturisce dal soddisfacimento di *cinque condizioni*:

1. l'affermarsi di un *meccanismo di collaborazione a cascata*, nel quale gli attori che partecipano alla costruzione dell'ecosistema siano funzionalmente integrati;
2. la definizione di *strumenti di reciproco supporto*, utili ad alimentare la fiducia e la cooperazione;
3. la formazione di un'*agenda condivisa*, che formalizzi il disegno di intervento che si intende perseguire;
4. l'attivazione di *strumenti di comunicazione continua*, che favoriscano l'emergere e il rafforzarsi di uno spirito di condivisione;
5. il prendere corpo di *forme di mutuo-apprendimento*, nelle quali l'attività di valutazione tra pari incentivi la diffusione di buone pratiche.

Il processo di intermediazione di un ecosistema è articolato in *cinque fasi*. Ciascuna di esse ha uno specifico compito, pone in essere un particolare set di azioni e attività, dev'essere supportata da strumenti analitici dedicati (tavola 4).

#### ▪ *La costruzione delle premesse del programma*

L'obiettivo della prima fase è richiamare l'attenzione degli addetti ai lavori sull'esistenza di un problema sociale che non trova adeguata copertura o che è sottovalutato dalle architetture esistenti.

Un'organizzazione di riferimento del territorio individua un "dilemma", ovvero un nodo critico dell'offerta di welfare. Nell'intento di aumentare l'impatto della sua azione decide di agire secondo una *logica catalitica*: anziché concentrarsi sul miglio-

**Tavola 4 – I passaggi chiave della costruzione di un ecosistema<sup>73</sup>**

Fuochi di interesse	Fasi					
	La costruzione delle premesse del programma	Generare idee e alimentare il dialogo	Iniziare l'azione	Organizzarsi per l'impatto	Consolidare l'azione e l'impatto	Condizioni per il successo
<b>Infrastruttura</b>	Organizzazione promotrice	Conferenza dei portatori di interesse	Comitato di indirizzo	Ente strumentale e gruppi di lavoro	Partner	Meccanismo di collaborazione a cascata
<b>Governance collaborativa</b>	Impegno a collaborare	Co-definizione del problema	Co-disegno del processo	Co-elaborazione della soluzione	Co-implementazione dell'intervento	Strumenti di reciproco supporto
<b>Pianificazione partecipata</b>	Studio di fattibilità	Analisi della situazione	Definizione del progetto strategico	Predisposizione del programma operativo	Attuazione del progetto strategico e del programma operativo	Agenda condivisa
<b>Modalità di animazione della comunità</b>	Informare	Consultare	Attivare	Educare	Coinvolgere	Strumenti di comunicazione
<b>Dispositivi di valutazione e miglioramento continuo</b>	Riconoscere se ci sono le condizioni per la creazione di un ecosistema	Determinare gli aspetti scoperti e i margini di miglioramento	Stabilire misure condivise	Sviluppo di un sistema informativo	Misurazione dei progressi e predisposizione di interventi correttivi	Forme di mutuo-apprendimento

Fonte: elaborazione propria

<sup>73</sup> Il dettaglio dei passaggi è andato arricchendosi nel tempo. La trattazione presentata è pertanto liberamente ricostruita alla luce degli standard metodologici messi a fuoco da *Collective Impact Forum*, la comunità di pratica costituita e animata dagli stessi J. Kania e M. Kramer, con l'aiuto di M. Porter, e da *Collaboration for Impact*, un organismo australiano impegnato nello sviluppo dell'approccio.

ramento dell'efficacia e dell'efficienza del proprio operato o di quello di un ente delegato, si propone di coinvolgere nella definizione e implementazione di un disegno di intervento condiviso tutti i portatori di interesse.

Il processo trae avvio dal lancio di un invito alla collaborazione, le cui premesse sono individuate nella costruzione della *mappa degli stakeholder* e del *piano di stakeholder engagement*. I soggetti che rispondono sono riuniti nella *conferenza dei portatori di interesse*.

Viene realizzato uno studio di fattibilità che contempla tre aspetti chiave: la questione oggetto di interesse possiede o meno i requisiti di complessità che giustificano il valore aggiunto del metodo? L'ambizione è dar vita a un processo di innovazione sociale ad ampio spettro che consenta di migliorare le performance economiche, sociali e ambientali dei programmi? Alla luce delle sue caratteristiche e vocazioni, l'organizzazione che si propone di ispirare l'iniziativa è in grado di guidare l'azione?

In parallelo viene avviata una campagna di sensibilizzazione dell'opinione pubblica per far sì che i problemi selezionati si trasformino in una questione sociale rilevante.

Attraverso una rigorosa valutazione preventiva dei dati raccolti, gli attori decidono infine se esistono i margini per lo sviluppo di un ecosistema finalizzato ad affrontare la sfida sociale.

#### ▪ *Generare idee e alimentare il dialogo sociale*

Il fine della seconda fase è creare l'opportunità di cambiamento a mezzo di un sistematico confronto sulla rappresentazione della situazione e delle modalità di intervento. Il dibattito matura in seno alla conferenza dei portatori di interesse; si snoda in un ciclo di incontri finalizzati alla co-definizione del problema.

I partecipanti condividono innanzitutto un metodo di lavoro che integra alcune delle più note tecniche utili all'esame della situazione e a sintetizzare i risultati in modo consentirne l'utilizzo per il successivo flusso decisionale:

- *l'analisi del macroambiente* (o PEST), che mette in luce come le variabili politiche, economiche, sociali, tecnologiche, etiche ed ecologiche incidono sulla sfida che si intende affrontare;
- *l'analisi di scenario*, che riprende le dimensioni sopra evidenziate, tentando di delineare come la situazione potrebbe evolvere nel medio-lungo periodo;
- *la mappatura dei soggetti istituzionali* interessati alla questione e allo studio delle sue caratteristiche;
- *l'analisi delle misure attivate* e dei rispettivi punti forza e debolezza, nonché delle minacce e opportunità generate dal contesto in cui si inseriscono.

Per completare il quadro viene avviata un'attività di ascolto della comunità, che è chiamata a esprimere pareri in merito agli aspetti più o meno funzionali dell'offerta di welfare e sulle relative cause. In tale frangente vengono anche contattati una serie di esperti, tra i quali selezionare i membri del *comitato di indirizzo*.

La valutazione orientata allo sviluppo determina i bisogni scoperti e i margini di miglioramento, ponendo le basi per l'individuazione dello spazio e delle modalità di azione dell'ecosistema che si intende promuovere.

#### ▪ *Iniziare l'azione*

Lo scopo della terza fase è costruire il senso e l'urgenza del cambiamento, facendo leva su un selezionato set di informazioni utili a creare consenso verso l'iniziativa e

definire le caratteristiche e il ruolo dello spazio di prossimità. Il comitato di indirizzo favorisce la co-definizione del processo di intermediazione dell'ecosistema e formalizza le proposte via via emergenti nel progetto strategico dell'iniziativa. Quest'ultimo individua:

- la *vision*, uno slogan che sintetizza la natura e la portata del cambiamento da realizzare nel lungo periodo;
- la *mission*, la dichiarazione degli intenti che saranno perseguiti nel presente per consentire la trasformazione illustrata dalla *vision*;
- i *valori*, le convinzioni condivise dai portatori di interesse, che costituiscono elementi di distintività rispetto a programmi aventi lo stesso oggetto;
- le *finalità*, gli obiettivi misurabili che si vogliono conseguire.

Attraverso tecniche di attivazione, la comunità è chiamata a partecipare alla formulazione della logica di intervento e a supportarne l'implementazione.

Da ultimo, vengono poste le premesse per la valutazione dei risultati, ovvero si stabilisce un insieme di misure condivise per il monitoraggio delle performance e degli outcome. Uguale attenzione è dedicata all'individuazione della cornice teorica e degli indicatori.

#### ▪ *Organizzarsi per l'impatto*

L'intento della quarta fase è promuovere una visione condivisa delle modalità a mezzo delle quali può essere generato il cambiamento e che assicurano le condizioni per il successo dell'iniziativa.

La coalizione costituisce un ente strumentale, incaricato di accompagnare il processo di intermediazione dell'ecosistema con una consulenza mirata e la fornitura di servizi; si dà inoltre vita a una serie di gruppi di lavoro impegnati nella realizzazione di specifiche attività.

La governance collaborativa è incaricata della co-creazione della soluzione, mentre l'attività di pianificazione è concentrata sulla predisposizione del programma operativo, ovvero nella selezione delle modalità più funzionali alla realizzazione degli obiettivi. Il documento dettaglia gli attori coinvolti e i rispettivi ruoli, i mezzi, la tempi a disposizione.

Per assicurare un adeguato coinvolgimento della comunità si mettono in campo interventi educativi, che provano ad accreditare nuovi stili di vita.

Nell'ottica dello sviluppo delle possibilità di valutazione formativa, l'iniziativa è corredata di un sistema informativo per il controllo di gestione. Il monitoraggio è incentrato su una scheda bilanciata, in grado di sintetizzare attraverso un cruscotto unitario, l'andamento della realizzazione degli obiettivi strategici e di quelli operativi, nonché dei rendimenti economici e dei ritorni sociali.

#### ▪ *Consolidare l'azione e l'impatto*

Il traguardo è identificato nella trasformazione strutturale e su larga scala delle modalità di intervento, ovvero si concentra sul massimizzare la capacità dell'ecosistema di generare impatto.

L'infrastruttura si completa con la ricerca di nuovi partner, in vista dell'arricchimento del set di risorse a disposizione e dei legami con altri ecosistemi e/o contesti territoriali.

L'azione di coordinamento si concentra sulla realizzazione del progetto strategico e del programma operativo, offrendo mirate indicazioni per la realizzazione delle azioni e la loro integrazione.

La comunità comincia a godere dei primi frutti dell'operazione, a seguito del maturare delle condizioni di capacitazione: la consapevolezza dei problemi e delle risorse per affrontarli, una migliore abilità nel loro impiego, una diffusa attenzione al miglioramento degli standard, grazie al confronto tra pari.

La valutazione entra a regime e, in un'ottica di sintesi, produce rapporti periodici sui risultati di gestione, consentendo di apportare – nel più breve tempo possibile – correttivi laddove si manifestino scostamenti rispetto agli obiettivi preventivati.

Il percorso sopra descritto può e, per certi versi, dev'essere adattato alle caratteristiche del contesto e dei soggetti coinvolti. Il tempo necessario a dar vita a uno spazio di prossimità può variare a seconda del grado di apertura della comunità all'innovazione. Di norma la realizzazione è pianificata in un periodo compreso tra uno e due anni.



## Bibliografia di riferimento

### ▪ Volumi e articoli in riviste scientifiche e opere collettanee

- AA. VV. (2017), *Welfare responsabile – Libro bianco*, Milano, Università Cattolica del Sacro Cuore.
- AMBROSI E., ROSINA A. (2009), *Non è un Paese per giovani. L'anomalia italiana di una generazione senza voce*, Venezia, Marsilio.
- ASCOLI U., RANCI C., SGRITTA G.B. (2015), *Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano*, Bologna, Il Mulino.
- ATKINSON A.B. et Al. (2004), *Indicators and Targets for Social Inclusion in the European Union*, in «Journal of Common Market Studies», 42(1), pp. 47-75.
- BARBAGLI M. (2013), *Sotto lo stesso tetto. Mutamenti della famiglia in Italia dal XV al XX secolo*, Bologna, Il Mulino.
- BARBIELLINI AMIDEI et Al. (2018), *Il contributo della demografia alla crescita economica: duecento anni di "storia italiana"*, in «Questioni di economia e finanza – Occasional Paper», Banca d'Italia, 431.
- BECKER G. (1981), *A Treatise on Family*, Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press.
- BENNIS W., NANUS B. (1985), *Leaders: The Strategies for Taking Charge*, New York, Harper & Row.
- BERTANI M. (2015), *Famiglia e politiche familiari in Italia. Conseguenze della crisi e nuovi rischi sociali*, Milano, FrancoAngeli.
- BENEDETTO L., INGRASSIA M. (2010), *Parenting. Psicologia dei legami genitoriali*, Roma, Carocci.
- BLANGIARDO G.C. (2006), *Elementi di demografia*, Bologna, Il Mulino.
- BONILINI G. (2020), *Manuale di diritto di famiglia*, Torino, UTET.
- BORNSTEIN M.H., VENUTI P. (2013), *Genitorialità. Fattori biologici e culturali dell'essere genitori*, Bologna, Il Mulino.
- CAMPIGLIO L. (2011), *Famiglia, figli e sviluppo sostenibile*, «Quaderni dell'Istituto di Economia Politica», Milano, Università Cattolica del Sacro Cuore.
- CAPPELLARI L., LUCIFORA C. (2015, a cura di), *Economia della popolazione. Diseguaglianze, famiglia e migrazioni*, Milano, Vita e Pensiero.
- CATARSI E. (2008), *Pedagogia della famiglia*, Roma, Carocci.
- CENTRO INTERNAZIONALE STUDI FAMIGLIA – CISF (2020), *La famiglia nella società post-familiare*, Cinisello Balsamo (Milano), San Paolo Edizioni.
- CESAREO V. (2016, a cura di), *Welfare responsabile*, Milano, Vita e Pensiero.
- CESAREO V., PAVESI N. (2019, a cura di), *Il welfare responsabile alla prova*, Milano, Vita e Pensiero.
- COLOZZI I (2012), «Dal vecchio al nuovo welfare. Due proposte per favorire la transizione», in Colozzi I. (a cura di), *Dal vecchio al nuovo welfare. Percorsi di una morfogenesi*, Milano, FrancoAngeli.
- DEL BOCA D., ROSINA A. (2011), *Famiglie sole. Sopravvivere con un welfare insufficiente*, Bologna, Il Mulino.
- DALY M. (2007, ed.), *Parenting in Contemporary Europe: a Positive Approach*, Strasbourg, Council of Europe.
- DALY M. (2011), *Building a Coordinated Strategy for Parenting Support – Synthesis Report*, Brussels, European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.
- DALY M. (2013), *Parenting Support Policies in Europe. Families, Relationships and Societies*, 2(2), pp. 159-174.

- DI GIOVANNINI (2007, a cura di), *Padri e madri: i dilemmi della conciliazione famiglia e lavoro*, Bologna, Il Mulino.
- D'ANTONE A. (2020), *Il sostegno educativo alla famiglia e alla genitorialità*, Milano, FrancoAngeli.
- DI NICOLA P. (2017), *Famiglia: sostantivo plurale. Nuovi orizzonti e vecchi problemi*, Milano, FrancoAngeli, seconda edizione.
- DI NORCIA, DI GIUNTA L. (2016), *Essere genitori efficaci. Programmi di sostegno alle competenze genitoriali*, Bologna, Il Mulino.
- DIURNI A. (2018), *Il nuovo paradigma della plurigenitorialità nel diritto interno, europeo e internazionale*, in «Rivista di diritto privato», XXIII (1), pp. 23-49.
- DONATI P. (2006), *Manuale di sociologia della famiglia*, Roma-Bari, Laterza.
- DONATI P. (2012), *Famiglia risorsa della società*, Bologna, Il Mulino.
- DONATI P. (2013), *La famiglia. Il genoma che fa vivere la società*, Soveria Mannelli (CZ), Rubettino.
- DONATI R., PRANDINI R. (2008, a cura di), *La cura della famiglia e il mondo del lavoro. Un piano per le politiche familiari*, Milano, FrancoAngeli.
- ESPING-ANDERSEN G. (2002), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford (UK), Oxford University Press.
- ESPING-ANDERSEN G. (2011), *La rivoluzione incompiuta. Donne, famiglie e welfare*, Bologna, Il Mulino.
- FALDETTA G. (2008), *Corporate family responsibility e work-life balance*, Milano, FrancoAngeli.
- FORUM ANIA CONSUMATORI, UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO (2013), *La vulnerabilità economica delle famiglie italiane. Tra difficoltà e nuovi equilibri*, Milano, FrancoAngeli.
- FORUM ANIA CONSUMATORI – UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO (2014), *La famiglia al tempo della crisi. Tra vulnerabilità economica e nuove forme di tutela*, Milano, FrancoAngeli.
- GOLOMBOCK S. (2016), *Famiglie moderne. Genitori e figli nelle nuove forme di famiglia*, Milano, Edizioni Edra.
- GRECO O., MANIGLIO R. (2016), *Genitorialità. Profili psicologici, aspetti patologici e criteri di valutazione*, Milano, FrancoAngeli.
- GRILLI S. (2019), *Antropologia delle famiglie contemporanee*, Roma, Carocci.
- GUERZONI L. (2007), *Le politiche di sostegno delle famiglie con figli. Il contesto e le proposte*, Bologna, Il Mulino.
- KANIA J., KRAMER M. (2011), *Collective Impact*, in «Stanford Social Innovation Review», Winter, pp. 36-67,
- ILLICETO M. (2017), *Padri, madri e figli nella società liquida. Antropologia dei legami familiari*, Foggia, Andrea Pacilli Editore.
- HEMERIJCK A. (2017, eds.), *The Uses of Social Investment*, Oxford (UK), Oxford University Press.
- LORENZETTI A. (2018), *La recente giurisprudenza in materia di omogenitorialità tra mutamenti di paradigmi e nuove prospettive di politica legislativa*, «Settant'anni di uso della Costituzione», 2.
- MATTALUCCI C. (2017), *Antropologia e riproduzione. Attese, fratture e ricomposizioni della procreazione e della genitorialità in Italia*, Milano, Cortina.
- MAZZAMUTO P. (2019), *Mediazione familiare e diritto del minore alla bigenitorialità. Verso una riforma dell'affidamento condiviso*, Torino, Giappichelli Editore.
- MAZZUCHELLI F. (2011), *Il sostegno alla genitorialità. Professionalità diverse in particolari situazioni familiari*, Milano, FrancoAngeli.
- MAZZUCHELLI F., NANETTI S., SCISCI A. (2020), *Le nuove dinamiche partecipative delle famiglie in Italia e in Europa*, Milano, Vita e Pensiero.
- MILANI P. (2018), *Educazione e famiglie. Ricerche e nuove pratiche per la genitorialità*, Roma, Carocci.
- MORAN P., GHATE D., VAN DER MERWE A. (2007), *Parenting in Contemporary Europe: a positive Approach*, Policy Research Bureau, Research report no. 574.
- NALDINI M. (2015), *La transizione alla genitorialità*, Bologna, Il Mulino.

- NALDINI M., NAZIO T., RICUCCI R. (2019, a cura di), *Famiglie in emigrazione. Politiche e pratiche di genitorialità*, Bologna, Il Mulino.
- NALDINI M., SARACENO C. (2011), *Conciliare famiglia e lavoro. Vecchi e nuovi problemi tra i sessi e le generazioni*, Il Mulino, Bologna.
- OSBURG T. (2013), «Social Innovation to Drive Corporate Sustainability», in Osburg T., Schindpeter R. (eds). *Social Innovation, CRS, Sustainability & Governance*, Berlin, Springer-Verlag.
- PARISI A.G. (2020), *Manuale di diritto di famiglia*, Torino, Giappichelli.
- PERILO P. (2019), *Pedagogia per le famiglie. La consulenza educativa alla genitorialità in trasformazione*, Milano, FrancoAngeli.
- POLINI B. (2017), *Politiche per l'infanzia e sostegno alla genitorialità. Osservazioni sulle recenti misure adottate*, in «Politiche sociali», IV, 1, pp. 181-187.
- POLLINI B., MAGGIONI G. (2016), *La genitorialità adeguata. Competenza ed efficacia nelle relazioni familiari*, Milano, FrancoAngeli.
- PONZETTI J.J. Jr. (2015, Ed.), *Evidences-based Parenting Education. A Global Perspective*, London, Routledge.
- PORTER M., KRAMER M.R. (2011), *Creating Shared Value. How to Reinvent Capitalism – and Unleash a Wave of Innovation and Growth*, in «Harvard Business Review», 89 (1-2), January-February, pp. 62-77.
- PORTER M., KRAMER M.R. (2006), *Strategy and Society. The Link Between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility*, in «Harvard Business Review», 84 (12), December, pp. 78-92.
- RIVA E. (2009), *Quel che resta della conciliazione. Lavoro, famiglia, vita privata tra resistenze di genere e culture organizzative*, Milano, Vita e Pensiero.
- ROSINA A. (2013), *L'Italia che non cresce. Gli alibi di un Paese che non cresce*, Roma-Bari, Laterza.
- ROSINA A. (2018), *Il futuro non invecchia*, Milano, Vita e Pensiero.
- ROSSI G., BRAMANTI D. (2012), *La famiglia come intreccio di relazioni*, Milano, Vita e Pensiero.
- SATTA C. (2017), *L'ossessione della genitorialità. Infanzia e famiglia nella società dell'insicurezza*, in «Rassegna Italiana di Sociologia», LVIII, 2, pp. 449-458.
- SABATINELLI S. (2017), *Politiche per crescere. La prima infanzia tra cura e investimento sociale*, Bologna, Il Mulino.
- SAMOGGIA A., SCALONE F. (2020), *La famiglia tra mutamenti demografici e sociali*, Udine, Forum Editrice.
- SANTONI V. (2020), *Covid-19, mobilità sostenibile e welfare aziendale: chi è e cosa fa il mobility manager*, in «Newsletter di Secondo welfare», 18 giugno.
- SARACENO C. (2010), *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- SARACENO C. (2016), *Coppie e famiglie. Non è questione di natura*, Milano, Feltrinelli.
- SARACENO C. (2017), *L'equivoco della famiglia*, Roma-Bari, Laterza.
- SARACENO C., NALDINI E. (2013), *Sociologia della famiglia*, Bologna, Il Mulino.
- SCABINI E., IAFRATE R. (2019), *Psicologia dei legami familiari*, Bologna, Il Mulino.
- SOLINAS G. (2010), *La famiglia. Un'antropologia delle relazioni primarie*, Roma, Carocci.
- TANTURRI M.L. (2011), *Goodbye Malthus, Il future della popolazione: dalla crescita della quantità alla qualità della crescita*, Soveria Manelli (Cz), Rubettino.
- VALONGO A. (2017), *Nuove genitorialità nel diritto delle tecnologie riproduttive*, in «Diritto delle successioni e della famiglia», 18, pp. 316.
- VOLPI R. (2014), *La nostra società ha ancora bisogno della famiglia? Il caso Italia*, Milano, Vita e Pensiero.
- ZANATTA A.L. (2011), *Nuove madri e nuovi padri. Essere genitori oggi*, Bologna, Il Mulino.
- ZAJCZYK F. (2008), *Nuovi padri? Mutamenti della paternità in Italia in Europa*, Milano, Dalai Editori.

▪ **Documenti istituzionali**

- ACLI (2019), [Conciliazione dei tempi genitorialità](#), Roma, Associazioni Cristiane Lavoratori Italiani.
- BANCA D'ITALIA (2020), [Principali risultati dell'indagine straordinaria sulle famiglie italiane nel 2020](#), in «Note Covid-19», 26 giugno.
- BECK C. et Al. (2001), [Manifesto for Agile Software Development](#), Utah, February 11-13 2011.
- CHILDONEUROPE (2013), [Public Policies Supporting Positive Parenthood: New Policy Perspectives](#), Florence (Italy), European Network of National Observatories on Childhood – ChildONEurope.
- COMITATO DI ESPERTI IN MATERIA ECONOMICA E SOCIALE (2020), [Iniziative per il Rilancio – Italia 2020-2022 \(Rapporto per il Presidente del Consiglio\)](#), Roma.
- COMITATO DI ESPERTI IN MATERIA ECONOMICA E SOCIALE (2020), [Iniziative per il Rilancio – Italia 2020-2022 \(Schede di lavoro\)](#), Roma.
- CORTE DEI CONTI (2019), [Relazione sulla gestione del Fondo per le politiche per la famiglia \(2012-2018\)](#), Roma.
- COUNCIL OF EUROPE (2016), [Council of Europe Strategy for the Rights of the Children \(2016-2020\)](#), Strasbourg, Council of Europe.
- CONSIGLIO EUROPEO (2008), [Agenda Sociale Europea \(2008-2010\)](#), 2-3 luglio.
- EUROFOUND (2013), [Parenting Support in Europe](#), European Foundation For The Improvement of Living and Working Conditions,
- EUROFOUND (2011), [Parenting Support and Education](#), Dublin, European Foundation For The Improvement of Living and Working Conditions.
- EUROPEAN COMMISSION (2018a), [Paternity and parental leave policies across the European Union](#), Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- EUROPEAN COMMISSION (2018b), [Family Friendly Workplaces. An Overview of Policy and Initiatives in Europe](#), Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- EUROPEAN COMMISSION (2019a), [Positive Parenting Interventions](#), Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- EUROPEAN COMMISSION (2019b), [Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe – Eurydice Report](#), Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- EUROPEAN COMMISSION (2013), [Parenting Support Policy Brief](#), Luxembourg Publications, April.
- EUROPEAN SOCIAL POLICY NETWORK (2017). [Progress Across Europe in the Implementation of 2013 EU Recommendation on Investing in Children](#), Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- GOVERNO ITALIANO (2020a), [Progettiamo il rilancio](#), Roma, 13-20 giugno.
- GOVERNO ITALIANO (2020b), [Linee guida per la definizione piano di ripresa e resilienza #NEXT-GENERATIONITALIA](#), Roma, 15 settembre.
- JANTA B. (2013, Ed.), [Parenting Support Policy Brief](#), Brussels, RAND EUROPE.
- HEIN C. (2005), [Reconciling Work and Family Responsibility](#), Genève, International Labour Office.
- ILO (2004), [The “family-friendly” workplace](#), Genève, International Labour Office, May 28th.
- IRES (2020), [Relazione annuale sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte](#), Torino, Istituto Regionale di Ricerche Economico Sociali del Piemonte.
- ISTAT (2020), [Rapporto annuale 2020. La situazione del Paese](#), Roma, Istituto Nazionale di Statistica.
- ISTAT (2019a), [Annuario statistico italiano 2019](#), Roma, Istituto Nazionale di Statistica.
- ISTAT (2019b), [I tempi della vita quotidiana. Lavoro, conciliazione, parità di genere e benessere soggettivo](#), in «Lecture statistiche: Temi», Roma, Istituto statistico italiano.
- ISTAT (2020), [Rapporto SDGs. Informazioni statistiche per l'Agenda 2030 in Italia](#), Roma, Istituto Statistico Italiano.
- MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, Dipartimento per le Politiche della Famiglia (2016), [Quarto Piano Nazionale di Azione e di Interventi per la Tutela dei Diritti e lo Sviluppo dei Soggetti in Età Evolutiva](#), Roma.

- PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, Dipartimento per le Politiche per la Famiglia (2012), [Piano Nazionale per la Famiglia. L'alleanza italiana per la famiglia](#), Roma.
- OECD (2015), [Skills for social progress. The Power of Social and Emotional Skills](#), OECD Publishing, Paris.
- OECD (2007), «[Family-friendly workplaces practices](#)», in *Babies and Bosses - Reconciling Work and Family Life: A Synthesis of Findings for OECD Countries*, Paris, OECD Publishing.
- OSSERVATORIO NAZIONALE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA (2017), [Relazione sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia 2012-2015](#), Roma.
- SAVE THE CHILDREN (2020), [Le equilibriste. La maternità in Italia](#), Roma.
- UNIONE EUROPEA (2017), [Pilastro europeo dei diritti sociali](#), 26 aprile.
- UNITED NATIONS (2015), [The 2030 Agenda for Sustainable Development](#), New York.

#### ▪ Riferimenti normativi

- CONSIGLIO EUROPEO (2019), [Sistemi di educazione e cura di alta qualità della prima infanzia](#), Raccomandazione (2019/C 189/02) del 22 maggio.
- CONSIGLIO EUROPEO (2019), [Equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza](#), Direttiva 1158 del 20 giugno.
- EUROPEAN COUNCIL (2000), [European Social Agenda](#) (2000-2005), 7-10 December.
- CONSIGLIO EUROPEO (2013), [Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale](#), (2013/112/UE), Raccomandazione del 20 febbraio.
- COMMISSION OF EUROPEAN UNION (2006), [Communication from the Commission - Towards an EU Strategy on the Rights of the Child](#) (COM 2006 367 Final).
- GOVERNO ITALIANO (1975), [Riforma del diritto di famiglia](#), LEGGE 19 maggio 1975, n. 151.
- GOVERNO ITALIANO (1991), [Ratifica ed esecuzione della convenzione sui diritti del fanciullo](#), fatta a New York il 20 novembre 1989, LEGGE 27 maggio 1991, n. 176.
- GOVERNO ITALIANO (1997), [Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza](#), LEGGE 28 agosto 1997, n. 285.
- GOVERNO ITALIANO (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](#), Legge 8 marzo 2000, n. 53.
- GOVERNO ITALIANO (2019), [Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022](#), LEGGE 27 dicembre 2019, n. 160.
- GOVERNO ITALIANO (2020), [Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19](#), Decreto legge n. 9, del 2 marzo.
- GOVERNO ITALIANO (2020), [Misure di potenziamento del servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19](#), Decreto legge n. 18, del 17 marzo.
- GOVERNO ITALIANO (2020), [Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19](#), Conversione in legge con Modificazioni del Decreto legge n. 18, del 17 marzo 2020, Legge n. 24, del 27 aprile 2020.
- GOVERNO ITALIANO (2020), [Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19](#), Decreto legge n. 34, 19 maggio.
- GOVERNO ITALIANO (2020), [Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19](#), Conversione in legge con Modificazioni del Decreto legge n. 34 del 19 maggio 2020, Legge n. 77, 17 luglio.

GOVERNO ITALIANO (2020), *Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia*, Decreto legge n. 104, del 14 agosto.

GOVERNO ITALIANO (2020), *Deleghe al Governo per il sostegno e la valorizzazione della famiglia*, Disegno di Legge, n. 2561 11 giugno.

PARLAMENTO EUROPEO, Consiglio Europeo, Commissione Europea (2000), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, (2000/C 364/01).

ONU (1989), *Convenzione internazionale dei diritti del fanciullo*, New York, Organizzazione delle Nazioni Unite.

## Sitografia

Collaboration for Impact	<a href="http://www.collaborationforimpact.com">http://www.collaborationforimpact.com</a>
Collective Impact Forum	<a href="http://www.collectiveimpactforum.org">http://www.collectiveimpactforum.org</a>
Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza	<a href="https://www.minori.gov.it/">https://www.minori.gov.it/</a>
Dipartimento per le politiche della famiglia	<a href="http://famiglia.governo.it/it/">http://famiglia.governo.it/it/</a>
Eurofound	<a href="http://www.eurofound.europa.eu">http://www.eurofound.europa.eu</a>
European Network of National Observatories on Childhood	<a href="http://www.childoneurope.org/">http://www.childoneurope.org/</a>
EUROSTAT – Covid-19 Society and Work	<a href="https://ec.europa.eu/eurostat/web/covid-19/society-work">https://ec.europa.eu/eurostat/web/covid-19/society-work</a>
Governo Italiano – Coronavirus Covid-19	<a href="http://www.governo.it/it/coronavirus">http://www.governo.it/it/coronavirus</a>
ILO – Covid-19 and the World of Work	<a href="https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/lang--en/index.htm">https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/lang--en/index.htm</a>
ILO – Work and Family	<a href="https://www.ilo.org/">https://www.ilo.org/</a>
OECD – Tracking Coronavirus Covid-19	<a href="http://www.oecd.org/coronavirus/en/">http://www.oecd.org/coronavirus/en/</a>
Secondowelfare	<a href="http://www.secondowelfare.it">http://www.secondowelfare.it</a>
World Economic Forum – Covid Action Platform	<a href="https://www.weforum.org/platforms/covid-action-platform">https://www.weforum.org/platforms/covid-action-platform</a>
Welfare Responsabile	<a href="https://www.welfareresponsabile.it/">https://www.welfareresponsabile.it/</a>