



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

Corso di Laurea triennale in Economia e Commercio

EQUILIBRIO TRA VITA PRIVATA E LAVORO:
LE POLITICHE DI CONCILIAZIONE

WORK-LIFE BALANCE: CONCILIATION POLICIES

Relatore:
Prof.ssa Elena Spina

Rapporto Finale di:
Iris Drobo

Anno accademico 2021/2022

INDICE

INTRODUZIONE

CAPITOLO I – LA CONCILIAZIONE

- 1.1 Nozione ed origini
- 1.2 Occupazione femminile e tendenze demografiche in Europa nel tempo
- 1.3 Pratiche di conciliazione e modelli di policy

CAPITOLO II – GLI EFFETTI DEL COVID-19 E IL PNRR

- 2.1 Conciliazione vita privata-lavoro durante il *lockdown*
- 2.2 Il PNRR e le sue missioni
 - 2.2.1 Il Family Act: misure a sostegno della famiglia

CAPITOLO III – TRA OPPORTUNITA' E RISCHI: QUALE SARA' IL FUTURO DELL' ITALIA?

BIBLIOGRAFIA

RINGRAZIAMENTI

INTRODUZIONE

“Per molti la giornata lavorativa non finisce di rientro a casa dall’impiego retribuito: in quel momento inizia una seconda giornata lavorativa, quella dei compiti domestici, dell’educazione dei figli e della cura di persone a carico e parenti anziani.

Tale tempo aggiuntivo va tenuto presente, così come il fatto che questo doppio carico di lavoro raramente è ripartito in maniera equa tra uomini e donne.”

(Bernhard Jensen – ex direttore DG Occupazione, affari sociali e pari opportunità, Commissione europea)

Partendo da questa citazione, si vuole introdurre il tema della conciliazione dei tempi di vita privata e lavoro, un tema molto attuale, ampiamente diffuso e discusso in Italia, ma anche a livello europeo. Seppur cambiamenti migliorativi rispetto al passato ci sono stati, tuttavia, ad oggi, nelle società contemporanee, non si può ancora parlare di equità e di pari opportunità tra uomini e donne. Parlare di conciliazione famiglia-lavoro conduce inevitabilmente ad una riflessione sulla posizione e sul ruolo delle donne all’interno del nucleo familiare e all’interno della società; a loro, infatti, sono da sempre attribuiti i compiti di cura dei figli e della casa e sono, quindi, considerate il “soggetto principale della conciliazione” (Naldini e Saraceno, 2011).

Inizialmente, infatti, la questione della conciliazione vita privata-lavoro è stata intesa ed affrontata come una questione puramente femminile, incentrata sulla ricerca delle soluzioni più adeguate ad aiutare le donne ad entrare e rimanere nel mercato del lavoro, nonostante le responsabilità familiari. Solo più di recente, il tema ha interessato anche gli uomini, quando, sia a livello europeo sia a livello di singoli Stati nazionali, sono state introdotte politiche di conciliazione volte, non solo a rimuovere gli ostacoli per l’accesso delle donne al lavoro, aumentando così il tasso di occupazione femminile, ma anche a promuovere le pari opportunità tra uomini e donne e una più equa distribuzione delle responsabilità; tanto che a partire dagli anni Novanta si inizia a parlare di “conciliazione condivisa” e si assiste all’affermazione del modello *dual career*, dove anche gli uomini, al pari delle donne, contribuiscono e si impegnano nell’organizzazione della vita professionale e privata.

In ambito comunitario, gli interventi più significativi volti a dare risposta alle esigenze di conciliazione si sono avuti nel 2019, con la Direttiva 1158/2019 in materia di congedi parentali, uno degli strumenti principali con cui si attuano le politiche di conciliazione; il congedo permette, infatti, di assentarsi dal lavoro per un certo periodo di tempo e per determinate ragioni, come la nascita di un figlio, mantenendo il diritto al proprio posto di lavoro.

Particolarmente rilevante è, poi, l’art. 9 della Direttiva riguardante le “Modalità di lavoro flessibili”, che riconosce ai lavoratori e lavoratrici la possibilità di richiedere orari di lavoro più flessibili per motivi di assistenza e/o di ricorrere a forme flessibili del lavoro, come il telelavoro, il cosiddetto *smart working*.

A livello nazionale, anche nell’ordinamento italiano vi sono disposizioni che affrontano il tema della conciliazione dei tempi di vita privata e lavoro, riguardanti i congedi e il lavoro “flessibile”. Nello specifico, si parla della legge n. 92 del 2012, con la quale si è introdotto il congedo obbligatorio e quello facoltativo, alternativo al congedo di maternità della madre, fruibili dal padre lavoratore dipendente entro e non oltre il quinto mese di vita del figlio; per quanto riguarda, invece, la “flessibilità” del lavoro, si ricorda il decreto legislativo n. 80 del 2015, che prevede agevolazioni

per il telelavoro e strumenti per gestire in modo più flessibile l'orario di lavoro, tra cui, il più diffuso, il contratto di lavoro *part-time*, che prevede una riduzione dell'orario di lavoro rispetto a quello ordinario che è in genere di 40 ore a settimana. La riduzione dell'orario lavorativo può essere pari ad un numero di ore uguale per tutti i giorni della settimana (part-time orizzontale), oppure si può avere un orario di lavoro standard, ossia di 8 ore al giorno, ma lavorando solo alcuni giorni della settimana, del mese o dell'anno (part-time verticale), e infine si può avere una combinazione dei due (part-time misto).

Tale contratto, quindi, per le sue caratteristiche, offre sicuramente maggiori possibilità di conciliazione, ma dall'altra parte può incidere negativamente sulla vita professionale, in termini di dequalificazione, minori livelli retributivi, impossibilità di fare carriera.

Tutti questi strumenti che incidono sul rapporto di lavoro sono fondamentali, ma allo stesso tempo insufficienti a realizzare l'equilibrio tra vita privata e lavoro se non accompagnati da misure di Welfare in termini di servizi alla famiglia che offrano supporto ai genitori che lavorano e che consentano, soprattutto, una divisione paritaria delle responsabilità familiari tra uomini e donne.

Nei capitoli che seguono, dopo una breve ricostruzione storica del tema, vengono trattati in modo più approfondito i principali interventi e strumenti impiegati per dare attuazione alle politiche di conciliazione; il tema viene, poi, trattato inquadrandolo nel contesto storico attuale, facendo riferimento agli effetti generati dal Covid-19 e agli interventi previsti dal Governo italiano nel PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza). Infine, nel capitolo conclusivo, viene fatta una considerazione sui possibili scenari futuri alla luce di quanto è stato fatto ad oggi dalle istituzioni italiane e sulla base delle riforme previste nel PNRR per la modernizzazione del Paese.

CAPITOLO I

LA CONCILIAZIONE

1.1 Nozione ed origini

La parola “conciliazione” deriva etimologicamente dal latino e letteralmente significa “chiamare insieme”, nel senso di “unire” e “mettere d’accordo”, richiamando l’idea di un equilibrio e un’armonia. Con riferimento ai rapporti tra famiglia e lavoro, la ricerca di un equilibrio tra queste due sfere di vita, apparentemente distanti e indipendenti tra loro, risulta particolarmente complessa, proprio perché vi è un’influenza reciproca tra le due. Ridurre le ore lavorate per dedicare più tempo alla vita privata/familiare, può, nel lungo termine, comportare ripercussioni negative sulla famiglia, in termini di minore disponibilità economica; allo stesso modo, trascorrere meno tempo in famiglia per lavorare di più, può avere effetti negativi sui rapporti familiari, in particolare tra genitori e figli. Tale interrelazione si rende maggiormente evidente in particolari momenti della vita familiare, come nei periodi di maternità per le lavoratrici, durante i quali può facilmente nascere un conflitto tra il bisogno di lavorare e il bisogno di dedicare tempo e cura alle esigenze familiari.

Oggi, più che mai, il tempo viene recepito come la risorsa più scarsa, ma più preziosa nella vita di uomini e donne; ed è proprio la mancanza di tempo o la sensazione di averne troppo poco, la causa principale della conflittualità tra famiglia e lavoro.

È importante, quindi, che vengano previste ed introdotte misure che pongano l’attenzione sul fattore tempo, in modo da garantire la migliore conciliazione possibile tra ambito lavorativo e ambito familiare. A partire dagli anni Novanta il tema della conciliazione tra famiglia e lavoro inizia ad essere assunto come problema di politica sociale, sia a livello europeo, sia a livello di singoli Paesi comunitari, recepito come problema nei piani nazionali di occupazione ed inclusione sociale.

Il problema di trovare una forma di conciliazione tra attività lavorativa e responsabilità di cura non è emerso in tempi recenti, ma trova la sua origine nella società industriale.

A seguito dell’industrializzazione, si è gradualmente affermata la separazione tra abitazione e luogo di lavoro, accompagnata da una netta divisione del lavoro per genere (modello *male breadwinner*) e dalla specializzazione dei ruoli familiari, generando e radicando comportamenti culturali e atteggiamenti mentali: l’uomo, impegnato a tempo pieno a lavorare, produrre reddito e quindi mantenere economicamente la famiglia, mentre la donna, responsabile a tempo pieno della gestione della casa e della cura ed educazione dei figli.

Con il passaggio all’epoca post-industriale, si assiste ad una vera e propria rivoluzione, segnata da una crescente specializzazione delle professioni, allungamento dell’aspettativa di vita e, quindi, invecchiamento della popolazione, con, di conseguenza, aumento delle necessità di cura e assistenza dei familiari anziani, e lotte di emancipazione delle donne con l’affermazione del principio delle pari opportunità. Tutto ciò, da un lato, favorisce l’ingresso delle donne nel mercato del lavoro e, quindi, l’aumento dei tassi di occupazione femminile, dall’altro rende ancor più complessa la ricerca di misure adeguate a garantire il giusto equilibrio tra vita familiare e professionale e una equa ripartizione delle responsabilità. Ancora oggi, purtroppo, vi è un grado di parità di genere differenziato che rende le donne, in gran parte dei Paesi europei, tra cui l’Italia, i soggetti più svantaggiati sia nel mercato del lavoro sia nella divisione delle responsabilità domestiche.

1.2 Occupazione femminile e tendenze demografiche in Europa nel tempo

Tra il XIX e il XX secolo si assiste ad una profonda evoluzione del lavoro femminile.

I grandi mutamenti storici avvenuti in quel periodo, portano ad una modifica della forza lavoro e dello status delle donne, ponendo in essere una radicale trasformazione socioculturale.

Il primo grande cambiamento si ha con l'industrializzazione e l'urbanesimo, con cui nascono nuovi modi di vivere: per la prima volta, anche le donne entrano a far parte della forza lavoro delle industrie, in particolare quelle tessili, e contribuiscono, quindi, a sostenere economicamente la famiglia, seppur percependo un salario inferiore rispetto agli uomini.

Con lo scoppio della Grande Guerra, si hanno le prime forme di emancipazione delle donne, le quali per la prima volta si trovano a vivere lontano da padri, mariti e figli che partono per il fronte, e a dover, quindi, cercare un'occupazione per mantenere la famiglia.

Ma è con la fine della Seconda Guerra Mondiale che le donne iniziano ad ottenere i loro primi riconoscimenti: il 2 giugno del 1946 ottengono il diritto al voto e nel 1948, con l'entrata in vigore della Costituzione italiana, vengono sanciti alcuni principi fondamentali riguardo la parità dei diritti tra uomo e donna.

Solo a partire dagli anni Settanta del Novecento si inizia ad avere un'estensione dei diritti civili con un avvicinamento alla parità giuridica, superando la lunga tradizione patriarcale. Le donne iniziano ad essere sempre più indipendenti sia a livello personale, sia professionale che finanziario, ottenendo pari opportunità di accesso al lavoro; a tutela di ciò, nel 1977 entra in vigore la Legge n. 903 sulla parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro, volendo creare i presupposti per una maggiore indipendenza della figura femminile.

Ed è proprio dagli anni Settanta del XX secolo che, in gran parte dell'Europa occidentale, si registra un aumento della partecipazione femminile al mercato del lavoro, grazie soprattutto ad un complesso di mutamenti economici e culturali che investono tutte le società avanzate nel dopoguerra. I cambiamenti economici più significativi riguardano quelli intervenuti nella struttura produttiva delle società postindustriali, conseguenti alla crescita del settore dei servizi che crea una domanda di lavoro più ampia per le donne; inoltre, soprattutto a partire dagli anni Novanta, le famiglie iniziano ad avere l'esigenza di disporre di due redditi: il modello familiare tradizionale, fondato sul *male breadwinner*, entra in crisi in quanto è incapace di garantire nel tempo una sostenibilità finanziaria alle famiglie.

Con riferimento ai fattori di ordine culturale, incidono fortemente le istanze di emancipazione e di uguaglianza sviluppate dalle donne nelle società occidentali, grazie alle quali riescono ad ottenere un ruolo sociale e lavorativo sempre più pari a quello degli uomini, anche grazie all'aumento del livello di istruzione. Infatti, oggi le donne sono più occupate rispetto al passato anche per via di un migliore livello di istruzione; l'Istat sottolinea l'importanza di possedere un titolo di studio universitario come "fattore protettivo" di fronte alla perdita del posto di lavoro, ed è proprio per questo che oggi, anche dopo la nascita del primo figlio, le donne più istruite non rinunciano con facilità al proprio impiego. Tuttavia, nonostante i numerosi passi in avanti, lo stereotipo della donna casalinga, più adatta a ricoprire ruoli legati alla cura della casa e dei figli, è ancora presente e va così ad alimentare il *gender gap*, ossia la differenza per genere nei tassi di occupazione, che rappresenta un problema ancora difficile da eliminare. Il *Global Gender Gap Report 2021* afferma che ci vorranno ancora ben 135 anni per giungere ad una reale parità di genere a livello globale.

In Europa l'aumento dell'occupazione femminile avviene in tempi e modalità diverse da paese a paese. Mentre i Paesi Scandinavi e la Francia già negli anni Ottanta si mostrano in grado di sostenere l'occupazione femminile anche delle classi centrali d'età, in cui solitamente si concentra il periodo di maternità e quindi aumentano le responsabilità familiari, la Germania, insieme ai Paesi Bassi e al Regno Unito, compiono passi in avanti nei decenni Ottanta e Novanta, mentre l'Italia e gli altri paesi del Sud Europa riescono ad accorciare le distanze dagli altri paesi solo nell'ultimo decennio. Con il tempo, il modello di occupazione femminile tende a diventare sempre più simile a quello maschile, caratterizzato da un'evoluzione indipendente dall'età in cui si hanno figli, anche se il tasso di occupazione femminile europeo resta comunque mediamente inferiore a quello maschile di circa 10 punti percentuali. Secondo i dati Istat, in media nell'UE il tasso di occupazione degli uomini si attesta intorno al 74% mentre quello delle donne al 63% nell'anno 2019 e, nella maggioranza degli Stati membri, il divario tra i due tassi aumenta con il numero dei figli. La precarietà della condizione delle donne nel mondo del lavoro, è evidente anche dal fatto che le donne, molto di più rispetto agli uomini, vengono assunte con contratto a tempo determinato e/o a tempo parziale e sono sotto remunerate; tutto ciò, mantiene le donne in uno stato di inferiorità e dipendenza sociale nei confronti degli uomini, rendendo vulnerabili anche le famiglie con il doppio reddito da lavoro.

L'evoluzione avvenuta nel lavoro delle donne e il conseguente aumento dell'occupazione femminile, sono però accompagnati da una caduta dei tassi di fertilità e natalità che interessa tutti i principali paesi europei, ed è considerata come conseguenza non solo dei cambiamenti negli stili di vita e nei costumi sessuali della popolazione, avvenuti anche grazie alle innovazioni contraccettive, ma anche dell'aumento della partecipazione femminile al mercato del lavoro.

Sono, soprattutto, questi due fattori, ossia occupazione femminile in aumento e nascite in calo, che portano all'origine di problemi di conciliazione lavoro-cura, creando una domanda sociale di conciliazione, che spinge i paesi europei ad impegnarsi nella ricerca di soluzioni idonee a soddisfarla. Nel complesso, in Europa si osservano tassi di fertilità e natalità generalmente molto bassi; tuttavia, al suo interno vi è un'ampia differenziazione tra i paesi:

nei Paesi Scandinavi, così come in Francia e nel Regno Unito, si ha un equilibrio relativamente elevato tra occupazione femminile e fertilità, la quale sembra aumentare con l'aumento della partecipazione femminile al mercato del lavoro. Questo è dovuto alla capacità di tali paesi (con l'eccezione del Regno Unito) di sviluppare politiche di conciliazione molto generose ed efficaci, in presenza delle quali, il lavoro delle donne rinforza la possibilità di avere figli, in quanto permette un aumento delle risorse economiche disponibili ai genitori, consentendo loro una reale pianificazione familiare; in altri paesi, ossia quelli continentali di area tedesca (Germania ed Austria) e quelli dell'area mediterranea (come Italia e Spagna), si verifica, invece, una caduta delle nascite a fronte dell'aumento dell'occupazione femminile, e sono quindi caratterizzati da un "equilibrio a bassa natalità", dove la domanda di conciliazione è ancora in attesa di una risposta adeguata da parte delle politiche pubbliche.

Un importante cambiamento avvenuto negli ultimi venti anni, e che incide fortemente sui tassi di fertilità e natalità, riguarda i modelli familiari.

In particolare, le autrici Saraceno e Naldini affermano che si sta verificando una "deistituzionalizzazione del matrimonio", riferendosi al fenomeno per cui si ha un aumento dell'instabilità delle coppie, della formazione di tipologie diversificate di famiglia e dell'abbandono del modello tradizionale di famiglia fondata sul matrimonio. Infatti, è in crescita la quota di bambini nati fuori dal matrimonio, ovvero da coppie la cui unione non è sancita istituzionalmente dal matrimonio, o da genitori single. Sono sempre più diffuse le famiglie composte da un solo genitore, in genere la madre; si tratta delle cosiddette famiglie monogenitoriali, il cui numero è in rapida

crescita, che pongono gravi problemi alle politiche, in quanto non solo i bisogni di conciliazione sono più difficili da gestire per l'assenza dell'aiuto fornito dall'altro genitore, ma anche il rischio di povertà e di vulnerabilità finanziaria è molto più elevato. Proprio per questo, in gran parte dei paesi europei, le politiche di conciliazione e di sostegno al reddito sono rivolte soprattutto a tali famiglie, con l'obiettivo di garantire ai genitori e ai bambini condizioni di vita accettabili.

1.3 Pratiche di conciliazione e modelli di policy

Le pratiche di conciliazione si riferiscono a specifiche soluzioni che agevolano, a lavoratori e lavoratrici, la gestione dei tempi quotidiani, sia di lavoro che di vita personale/familiare.

Per favorire concretamente la partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini alla vita familiare e al mondo del lavoro, ogni organizzazione aziendale può realizzare diverse tipologie di interventi, facendo riferimento a quattro macro-aree fondamentali:

l'organizzazione del lavoro, la cultura aziendale, il sistema di retribuzione e i servizi aziendali.

Con riferimento all'organizzazione delle attività lavorative, si possono mettere in campo azioni che incidono sui luoghi e tempi di lavoro. Per quanto riguarda i luoghi di lavoro, le organizzazioni possono prevedere di decentralizzare lo svolgimento delle attività lavorative in diverse sedi, così da ridurre le distanze dalle residenze dei lavoratori; si fa riferimento allo strumento del telelavoro, il cosiddetto *smart working*, che permette di lavorare anche direttamente dalla propria abitazione, consentendo, così, di ottenere benefici in termini di risparmio di costi e tempo necessari per raggiungere il luogo di lavoro.

Dal lato dei tempi di lavoro, si può intervenire attraverso i sistemi di flessibilità, prevedendo, per esempio, la possibilità di variare l'orario di entrata e di uscita dal posto di lavoro, della pausa pranzo e delle pause in generale; la flessibilità su base giornaliera, settimanale, mensile ed annuale, concentrando le ore di lavoro in specifici giorni, settimane o mesi; a questo proposito, si può attivare ed incentivare il contratto *part-time*, che può essere concesso nelle sue diverse forme (orizzontale, verticale, misto), a titolo temporaneo o definitivo; permessi e congedi, che permettono di assentarsi dal lavoro per ragioni o per periodi di tempo superiori a quelli previsti dalla legge, in caso di necessità particolari quali la maternità o la cura di familiari; in particolare, i congedi sono uno degli strumenti principali che permettono l'attuazione delle politiche di conciliazione e consistono nella possibilità di astenersi dal lavoro per un certo periodo, mantenendo il diritto al proprio posto di lavoro, fornendo così ai genitori che lavorano una delle risorse più preziose per la cura, ossia il tempo.

Altre iniziative di recente diffusione che possono agevolare la gestione dei tempi di lavoro sono il *job sharing*, un contratto che permette a due lavoratori di condividere un posto full-time, lasciando loro libertà nella gestione degli orari e dei compiti lavorativi, e la banca delle ore, che permette di accantonare le ore di straordinario accumulate, per poi attingervi in caso di necessità di assentarsi dal lavoro.

L'altra macro-area su cui un'organizzazione può agire riguarda le agevolazioni economico-finanziarie, attraverso cui l'azienda offre il suo contributo alle spese delle famiglie, soprattutto in periodi particolari della vita familiare, quali la nascita di un figlio.

Si può agire su due fronti: da un lato con il sistema delle retribuzioni, dall'altro offrendo benefits, ossia vantaggi sotto forma di beni, servizi o agevolazioni non monetarie.

Con riferimento alla retribuzione, un possibile intervento consiste nel garantire, con diverse forme e modalità, compensazioni in base alla situazione familiare del dipendente, garantendo ad esempio alle lavoratrici in congedo di maternità una retribuzione pari all'intero stipendio piuttosto che, come prevede la legge, all'80% dello stesso.

Per quanto riguarda i benefits che offrono supporto economico ai lavoratori, si possono individuare diverse tipologie tra cui:

bonus o voucher erogati in occasione della nascita di un figlio o dell'esigenza di cura di familiari malati; polizze assicurative speciali e coperture sanitarie integrative; agevolazioni e convenzioni con attività commerciali e altre organizzazioni; attribuzione di borse di studio e buoni per l'acquisto di testi scolastici.

Importante per favorire la conciliazione è, poi, anche il campo dei servizi volti a supportare il lavoratore nell'adempimento di commissioni legate alla vita privata. Tra questi, rientrano i servizi di cura, ossia tutte quelle iniziative, presso il luogo di lavoro o in strutture limitrofe, di supporto alle responsabilità di cura e di sostegno nella gestione delle situazioni di emergenza familiare.

Tali iniziative possono prevedere la creazione di asili nido e scuole dell'infanzia aziendali, attività di doposcuola e centri estivi per i ragazzi, centri diurni e residenze sanitarie dedicati agli anziani, malati e disabili. Particolarmente diffusi, sono anche gli sportelli medici interni alle organizzazioni, che consentono ai dipendenti di effettuare, gratuitamente o a costi contenuti, visite mediche e check-up di vario genere. E ancora, i servizi di agevolazione dello spostamento casa-lavoro, che rientrano nel cosiddetto *mobility management*, volti a promuovere la sostenibilità degli spostamenti da e verso l'azienda.

Da ultimo, ma fondamentale, è favorire lo sviluppo di una cultura aziendale tale da supportare la conciliazione tra famiglia e lavoro, attivando, in primis, iniziative di formazione dei dirigenti e dipendenti, trattando tematiche quali la gestione delle difficoltà familiari e il rientro al lavoro dopo lunghe assenze, col fine di sviluppare la sensibilità rispetto al tema della conciliazione, che risulta essere un punto fondamentale per la crescita di un'azienda, in termini di miglioramento delle performance aziendali e dell'attrattività del personale, ma anche in termini di benessere organizzativo, con miglioramento della motivazione dei lavoratori e lavoratrici.

Spostando l'attenzione sui modelli di policy, ossia sui modelli di divisione sessuale del lavoro, si osserva come la divisione delle responsabilità di cura tra Stato, mercato e famiglia, al centro della conciliazione famiglia-lavoro, abbia assunto forme diverse nel tempo e nello spazio.

Il modello familiare tradizionale, ossia il *male breadwinner*, fondato su una netta divisione del lavoro per genere, in cui sono i soli uomini a guadagnare un salario familiare e a provvedere al mantenimento della famiglia, mentre le mogli/compagne si dedicano ai lavori domestici e alla cura dei membri della famiglia, con il tempo, si è profondamente trasformato, dando luogo a diverse varianti nazionali. Tra la fine degli anni Ottanta e i primi anni Novanta, si distingue tra un modello *male breadwinner* "forte", "moderato" e "debole".

Nel modello forte, diffusi in Germania, Regno Unito e Paesi Bassi, alle donne vengono riconosciuti diritti alla protezione sociale, non in quanto cittadine, ma solo ed esclusivamente per la loro relazione di parentela con i percettori di reddito maschi (mariti, padri, fratelli), e le politiche sociali sono tali da scoraggiare l'ingresso e/o la permanenza delle donne nel mercato del lavoro;

nel modello moderato, tipico della Francia, vi è una maggiore apertura, in quanto lo stato riconosce la posizione delle donne sia come madri sia come lavoratrici, prevedendo politiche a sostegno dell'occupazione femminile; infine, nel modello debole, diffusi nei Paesi Scandinavi, in particolare in Svezia, le donne iniziano ad essere considerate non solo come mogli o madri, ma anche come cittadine, e si vedono quindi riconosciuti molti diritti sociali in base alla cittadinanza sociale. Successivamente, il generalizzato aumento della partecipazione femminile al mercato del lavoro determina l'abbandono da parte di tutti i paesi del modello tradizionale e, allo stesso tempo, la nascita di nuovi modelli familiari:

one-and-a-half, che favorisce l'occupazione delle donne a tempo parziale, attraverso incentivi al part-time e servizi all'infanzia forniti per metà giornata;

adult-worker model, che sostiene l'occupazione di entrambi i genitori, sia padri che madri;

dual-earner/dual-carer model, che promuove una maggiore parità di genere anche nei compiti di cura, tipicamente tramite i congedi.

CAPITOLO II

GLI EFFETTI DEL COVID-19 E IL PNRR

2.1 Conciliazione vita-lavoro durante il *lockdown*

Il 2020 è stato un anno che ha stravolto la vita delle persone a livello globale, apportando cambiamenti all'economia mondiale e al mercato del lavoro.

La pandemia legata al Covid-19 ha creato una situazione di emergenza globale, dove stili di vita e abitudini sono cambiati, costringendo ad una ridefinizione del bilanciamento tra diritti e libertà; infatti, si è resa necessaria la compressione di alcuni diritti, tra cui, soprattutto, il diritto alla libera circolazione, in favore di altri, primo fra tutti, il diritto alla salute, propria e altrui.

I governi di molti paesi, a partire da marzo 2020, hanno adottato misure volte al contenimento della diffusione del virus, tra cui il confinamento all'interno delle abitazioni con la chiusura di attività produttive, ad eccezione dei settori essenziali, chiusura di scuole e asili nido, raccomandando di non affidare i bambini ai nonni, in quanto soggetti a maggior rischio di infezione grave. Tutto ciò ha causato drastici cambiamenti nella vita quotidiana delle famiglie, soprattutto per i genitori occupati con figli piccoli, che si sono visti aumentare il carico delle responsabilità di cura, divenute ancor più pressanti, e ancor più difficili da gestire e conciliare con le nuove modalità di lavoro imposte dai decreti governativi per contrastare la diffusione del Covid-19. Per la prima volta nell'era moderna, le persone si sono ritrovate a vivere un *lockdown* durato quasi tre mesi, con la possibilità di uscire di casa solo per ragioni di comprovate necessità.

In un tale contesto, quindi, si è resa necessaria una riorganizzazione delle attività produttive, con un adattamento repentino e forzato a nuove modalità lavorative in remoto, ossia direttamente dalla propria abitazione; si è così avviato un processo di "delocalizzazione" del luogo di lavoro, a cui le imprese, sia pubbliche che private, prima della pandemia, ricorrevano solo sporadicamente, in caso di particolari necessità del lavoratore. Per far fronte alla crisi da Covid-19 e contenere i contagi, il governo italiano ha emanato un decreto con cui ha promosso il lavoro da remoto, comunemente chiamato *smart working*, come modalità di lavoro ordinaria a livello nazionale.

Molti lavoratori e lavoratrici si sono ritrovati, improvvisamente, a dover lavorare in condizioni e modalità inusuali e, per molti, anche sconosciute; in particolare in Italia, la pandemia ha messo in luce la scarsa alfabetizzazione informatica della popolazione, che va ad ampliare disuguaglianze ed esclusione sociale, per effetto del cosiddetto *digital divide*. Infatti, il passaggio dal lavoro in sede a quello da casa non è stato così semplice a causa, soprattutto, di alcuni ostacoli relativi alla disponibilità di strumentazioni, competenze digitali non sempre adeguate e connessioni ad Internet poco efficienti; inoltre, lavorare dalle proprie abitazioni, durante il *lockdown* e, quindi, in concomitanza della chiusura di scuole e servizi di cura e assistenza, ha trasformato gli spazi domestici in luoghi di convivenza prolungata e forzata con i propri partner e figli, creando così una sovrapposizione dei tempi di vita privata/familiare e tempi lavorativi, invece di una loro conciliazione. Il *lockdown*, in particolare in un contesto come quello italiano, ha reso ancor più evidente l'esistenza di una radicata ed impari divisione dei lavori domestici e familiari tra uomini e donne, che è da sempre alla base dei problemi legati alla conciliazione vita-lavoro, i quali, con la pandemia, si sono amplificati. L'iniqua ripartizione dei compiti tra uomo e donna deriva dalla tendenza, soprattutto in Italia, al ricorso ai tradizionali ruoli di genere, che scaturiscono dall'adesione agli stereotipi di genere, purtroppo ancora radicati nella società, tanto che spingono le

persone ad assumere specifici comportamenti sulla base del sesso di appartenenza e di una presupposta subalternità delle donne agli uomini. Ancora una volta, sono state soprattutto le donne a farsi carico contemporaneamente del proprio lavoro, della cura dei figli, dell'assistenza per la DaD, degli anziani e degli oneri domestici durante la pandemia, con importanti ripercussioni sul benessere psicofisico, in termini di maggiore stress, stanchezza, ma anche ansia e paura dovute alla situazione di emergenza. A tal proposito, sono stati condotti diversi studi che hanno messo in luce come la ricaduta del carico di lavoro domestico e di cura dei figli sulle donne in lavoro agile abbia avuto implicazioni negative sulla vita privata, soprattutto in un contesto pervaso dagli stereotipi di genere e in assenza di servizi a supporto della conciliazione tra vita privata e lavorativa, rischiando così di favorire la discriminazione e segregazione delle donne, sia in casa sia nel mercato del lavoro. Diversi studi e ricerche hanno evidenziato come il lavoro agile, privo di regolamentazione durante il *lockdown*, con l'isolamento dalle reti parentali, dalle amicizie e dall'ambiente sociale, abbia prodotto forme di alienazione e uno stato di estraneazione dalla pienezza della sfera lavorativa. Tale modalità lavorativa, per le sue caratteristiche, dovrebbe essere utile a favorire la conciliazione tra i tempi di vita privata e lavorativa, ma in questo contesto connesso ad una crisi sanitaria, ha generato più disagi che benessere, soprattutto per le donne, in ragione dell'ancora ampia adesione agli stereotipi di genere. Lavorare da remoto ha sicuramente permesso una maggiore flessibilità e autonomia, insieme ad un minor impatto ambientale, ma non ha propriamente consentito una conciliazione tra vita lavorativa e privata, generando, al contrario, una sovrapposizione di impegni, lavorativi e familiari, in particolar modo per le donne con figli.

A differenza di altre misure previste dal governo italiano a supporto della conciliazione vita-lavoro, come il congedo di maternità e la legge 104, che permettono di stare a casa senza dover lavorare, lo *smart working*, in quelle circostanze emergenziali, non può essere considerata una misura di conciliazione, almeno fino a quando non si avrà il superamento dei tradizionali ruoli di genere e una sua regolamentazione, evitando di diventare una forma di alienazione e segregazione femminile.

La necessità di garantire l'uguaglianza di genere si rende sempre più forte, soprattutto per l'Italia, che si colloca in fondo alla classifica dell'uguaglianza di genere tra i paesi avanzati; le donne italiane sono, infatti, agli ultimi posti per tasso di occupazione e prime per carico di lavoro familiare. La situazione è poi peggiorata per effetto della pandemia che ha colpito più duramente le donne, accentuando le disuguaglianze di genere nel lavoro familiare.

In ragione di tale situazione, il governo italiano pone la parità di genere e, quindi, la riduzione del *gender gap*, tra le priorità principali in tema di inclusione e coesione sociale, all'interno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), il documento predisposto da ciascuno Stato membro dell'UE col fine di accedere ai fondi del programma "Next Generation EU", che prevede investimenti e riforme per il rilancio dell'economia dopo la crisi pandemica.

2.2 Il PNRR e le sue missioni

Il PNRR, come anticipato nel paragrafo precedente, è il documento predisposto dal governo italiano per illustrare alla Commissione Europea come l'Italia intende investire i fondi stanziati dall'Unione Europea con il programma "Next Generation EU", meglio noto come "Recovery Fund".

Si tratta di un programma di risposta alla crisi pandemica, di portata e ambizione inedite, la cui componente principale è il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (Recovery and Resilience Facility, RRF) per il rilancio dell'economia europea, con una durata di 6 anni, dal 2021 al 2026. Il "Recovery Fund" prevede un pacchetto di miliardi di euro, costituito da investimenti e riforme che hanno l'obiettivo di accelerare la transizione ecologica e digitale, migliorare la formazione di lavoratori e lavoratrici e conseguire una maggiore equità di genere, territoriale e generazionale. Per l'Italia, quindi, rappresenta un'opportunità fondamentale di sviluppo e di crescita economica sostenibile e duratura nel tempo, consentendo la modernizzazione della pubblica amministrazione, il rafforzamento del sistema produttivo e l'intensificazione degli sforzi per contrastare la povertà, l'esclusione sociale e le disuguaglianze.

Il governo italiano, guidato inizialmente dal Presidente Conte, ha elaborato una prima bozza del Piano e, successivamente, il premier Draghi lo ha messo a punto colmandone le lacune, tenendo conto delle linee guida previste dalla Commissione Europea, sulla base delle priorità individuate dalle istituzioni comunitarie per definire l'economia europea dei prossimi anni.

Il 30 aprile 2021, dopo l'approvazione da parte della Camera e del Senato, il governo Draghi ha presentato il PNRR presso la Commissione Europea, che lo ha approvato in via definitiva il 13 luglio 2021 su decisione del Consiglio Europeo.

Il PNRR italiano prevede investimenti di lungo termine in una serie di settori strategici, coordinando le risorse nazionali ed europee, con l'obiettivo di superare le conseguenze economiche e sociali causate dal Covid-19, migliorare la coesione sociale, aumentare la resilienza, ossia la capacità di affrontare con maggiore sicurezza eventi drammatici di questo tipo, e intervenire sulle debolezze strutturali dell'economia italiana (divari territoriali, generazionali e di genere, basso tasso di partecipazione femminile al mercato del lavoro, debole crescita della produttività, ritardi nell'adeguamento delle competenze tecniche, nell'istruzione, nella ricerca). A questi si aggiunge anche un altro importante obiettivo, ossia la transizione ecologica. Obiettivo ultimo dell'Italia è, quindi, quello di rendere il Paese più innovativo e digitalizzato, più rispettoso dell'ambiente, più aperto ai giovani e alle donne, più coeso a livello territoriale.

Il Piano si sviluppa attorno a tre assi strategici condivisi a livello europeo (digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale) e si articola in sedici componenti, raggruppate in sei missioni che fanno riferimento a specifiche aree tematiche di intervento, con riforme e investimenti specifici, individuate in linea con i sei pilastri del "Next Generation EU"; tali missioni sono:

digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute.

La missione 1 si articola in tre componenti riferite alla digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella Pubblica Amministrazione; digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo; turismo e cultura 4.0. L'obiettivo è di promuovere e sostenere la trasformazione digitale del Paese, garantendo connessioni veloci a livello nazionale; sostenere l'innovazione del sistema produttivo, prevedendo incentivi per l'adozione di tecnologie innovative e competenze digitali da parte sia del settore privato che pubblico; investire in due settori chiave per l'Italia che ne definiscono l'immagine nel mondo, turismo e cultura, attraverso interventi di valorizzazione dei siti storici e culturali, volti a migliorare la capacità attrattiva, la sicurezza e l'accessibilità dei luoghi.

La missione 2 riguarda la transizione ecologica, uno dei pilastri del progetto "Next Generation EU", ed è costituita da quattro componenti tra cui economia circolare e agricoltura sostenibile; transizione energetica e mobilità sostenibile; efficienza energetica e riqualificazione degli edifici; tutela del territorio e della risorsa idrica. Gli obiettivi principali sono di migliorare la sostenibilità e la resilienza del sistema economico e assicurare una transizione ambientale equa e inclusiva verso una società ad impatto ambientale pari a zero. Sulla base di tali obiettivi, sono previsti investimenti e riforme per migliorare la gestione dei rifiuti, rafforzando le infrastrutture per la raccolta differenziata e ammodernando o sviluppando nuovi impianti di trattamento rifiuti; inoltre, sono previsti incentivi per incrementare l'efficienza energetica degli edifici e l'utilizzo di fonti di energia rinnovabili.

La missione 3 si pone come obiettivo primario lo sviluppo di un'infrastruttura di trasporto moderna, sostenibile ed estesa a tutte le aree del Paese, realizzabile attraverso due componenti principali: investimenti sulla rete ferroviaria, per modernizzare e potenziare le ferrovie regionali e ridurre i tempi sulle tratte ferroviarie; intermodalità e logistica integrata, con investimenti finalizzati a digitalizzare i sistemi logistici, inclusi quelli aeroportuali, e ridurre, così, l'impatto ambientale. In stretta connessione con questa missione, sono previsti anche investimenti per la sicurezza stradale, al fine di migliorare la sicurezza climatica/sismica di ponti e viadotti, utilizzando soluzioni fornite dall'innovazione tecnologica e in un'ottica di adattamento ai cambiamenti climatici.

La missione 4 incide su fattori indispensabili per un'economia basata sulla conoscenza, ponendo al centro i giovani. È divisa in due componenti attraverso cui si intende migliorare qualitativamente e ampliare quantitativamente i servizi di istruzione, rafforzando l'offerta di asili nido, scuole materne e servizi di educazione e cura per la prima infanzia; potenziare e ammodernare le infrastrutture scolastiche; sostenere il diritto allo studio e garantire le competenze e capacità necessarie con interventi sui percorsi scolastici e universitari degli studenti. Prevede anche un rafforzamento dei sistemi di ricerca di base e applicata e nuovi strumenti per il trasferimento tecnologico. L'obiettivo è di rilanciare la crescita potenziale, la produttività, l'inclusione sociale e la capacità di adattamento alle sfide tecnologiche e ambientali.

La missione 5 è finalizzata a evitare che dalla crisi in corso emergano nuove diseguaglianze e ad affrontare i profondi divari già presenti prima della pandemia, per proteggere il tessuto sociale del Paese e mantenerlo coeso. È suddivisa in 3 componenti che mirano a facilitare la partecipazione al mercato del lavoro, anche attraverso la formazione, rafforzare le politiche attive del lavoro e favorire l'inclusione sociale. In particolare, sono previsti investimenti in attività di formazione e riqualificazione dei lavoratori, con l'introduzione di una riforma in materia di politiche attive e formazione per favorire anche l'occupazione giovanile; sono previste anche misure a sostegno dell'imprenditorialità femminile e un sistema che accompagni e incentivi le imprese ad adottare

misure adeguate a ridurre il gap di genere; molte risorse sono poi destinate a realizzare politiche a sostegno delle famiglie, della genitorialità, delle persone con gravi disabilità o non autosufficienti.

La missione 6 pone al centro la salute e il benessere della persona, fortemente lesi dalla crisi del Covid-19, che ha dimostrato l'importanza di garantire in modo pieno, equo ed uniforme il diritto alla salute su tutto il territorio nazionale. Gli obiettivi principali sono, quindi, di potenziare la capacità di prevenzione e cura del sistema sanitario nazionale a beneficio di tutti i cittadini, garantendo un accesso equo e capillare attraverso reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale, e promuovere l'utilizzo di tecnologie innovative nella medicina. Sono, infatti, previsti interventi per potenziare e creare strutture territoriali, come gli Ospedali di Comunità, per rafforzare l'assistenza domiciliare e per sviluppare la telemedicina e l'assistenza remota; inoltre, sono previsti progetti per il rinnovamento delle attrezzature utilizzate per diagnosi e cure, con anche l'acquisto di nuove grandi attrezzature, e progetti per ammodernare le infrastrutture ospedaliere.

Ciascuna missione prevede diverse linee di investimento, accompagnate da una strategia di riforme, fondamentale per l'attuazione degli interventi contenuti nel PNRR. Le riforme in totale previste sono 63, suddivise in tre tipologie:

- riforme orizzontali, ossia riforme trasversali, che interessano tutte le missioni del Piano, e consistono in innovazioni strutturali dell'ordinamento, idonee a migliorare l'equità, l'efficienza, la competitività e il clima economico del Paese. Tra queste, molto importanti sono la riforma della pubblica amministrazione e la riforma del sistema giudiziario, tra cui la riforma della giustizia tributaria volta a ridurre il numero di ricorsi alla Cassazione, da approvare entro il 2022;
- riforme abilitanti, ossia tutti quegli interventi finalizzati a garantire l'attuazione del Piano e, quindi, a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche. Si tratta, quindi, di misure volte alla semplificazione e razionalizzazione della legislazione;
- riforme settoriali, ossia misure riferite a specifici settori di intervento, contenute all'interno delle singole missioni, destinate ad introdurre regimi regolatori e procedurali più efficienti nell'ambito di riferimento, come, ad esempio, la normativa relativa alla sicurezza per l'utilizzo dell'idrogeno.

La realizzazione di tutte le misure previste dal PNRR, suddivise tra riforme e investimenti, deve avvenire rispettando una rigida tabella di marcia, definita cronoprogramma, che prevede, per ogni misura, l'adempimento di determinate scadenze, suddivise in traguardi intermedi (milestone) e obiettivi finali (target). Le milestone sono scadenze che precedono cronologicamente i target, in quanto rappresentano delle tappe intermedie necessarie per giungere al traguardo finale.

Il rispetto del cronoprogramma è fondamentale per non perdere i fondi europei: il PNRR italiano prevede il completamento di scadenze alla fine di ogni trimestre fino al 2026, ma le istituzioni europee effettuano una verifica sullo stato di avanzamento dei lavori ogni sei mesi; dall'esito di tale verifica, dipende l'erogazione delle risorse da parte della Commissione, la quale può decidere di non erogarle in caso di gravi ritardi o inadempienze.

Le risorse europee, quindi, vengono versate in rate semestrali; ogni paese, per accedere ai fondi, deve inviare tutte le volte una nuova richiesta alla Commissione, ma non prima di aver adempiuto a tutte le scadenze previste per il semestre precedente. Inoltre, ogni paese può inviare al massimo due richieste di contributo all'anno, per cui, dato che il PNRR deve concludersi entro il 2026, il mancato

rispetto del cronoprogramma può comportare l'impossibilità di inviare le domande in tempo, con il rischio, quindi, di perdere una parte dei fondi.

Conseguire tutti gli obiettivi e traguardi in tempo è un requisito fondamentale e necessario per ogni paese, ma non è così semplice; il Piano italiano prevede, infatti, il completamento di 527 scadenze in totale, suddivise in 314 milestone e 213 target. La missione che prevede il maggior numero di scadenze è la numero 1, con 220 scadenze tra obiettivi e traguardi, seguita dalla missione 2, con 151 scadenze.

Con riguardo all'Italia, il 22 dicembre scorso il Presidente del Consiglio Draghi ha annunciato che l'Italia ha raggiunto tutti i 51 traguardi e obiettivi previsti per il 2021. Il 28 dicembre il Commissario europeo per l'economia e il Ministro dell'Economia e delle Finanze hanno siglato gli Operational Arrangements relativi al PNRR italiano, con cui sono stabiliti i meccanismi di verifica periodica relativi al conseguimento dei traguardi e obiettivi, necessari per ottenere le risorse europee. Il 30 dicembre, è stata inviata alla Commissione europea la richiesta di erogazione della prima rata delle risorse, e, in seguito alla valutazione positiva sul raggiungimento degli obiettivi previsti, il 13 aprile 2022 la Commissione ha erogato all'Italia la prima rata di risorse, costituita da contributi a fondo perduto e prestiti.

Gli interventi attuati nel corso del 2021 hanno riguardato diversi ambiti tra cui, in particolare, diseguaglianze e fragilità, lavoro, salute, giustizia, ambiente e mobilità sostenibile, università, ricerca e innovazione, produttività, bilancio pubblico, controllo della spesa e amministrazione finanziaria.

Facendo riferimento all'anno 2022, per il primo semestre devono essere rispettate 45 scadenze, tra milestone e target, per poter ottenere l'erogazione della seconda rata, in scadenza al 30 giugno, e, per il secondo semestre, sono previsti altri 55 obiettivi da completare entro fine anno.

Per l'Italia, quindi, gli adempimenti totali da conseguire nel 2022 sono 100, il doppio rispetto all'anno precedente, di cui 83 milestone e 17 target; tali adempimenti riguardano in particolare 84 misure, per la maggior parte inserite nella missione 1 e 2 del Piano, che prevedono, soprattutto, la digitalizzazione e innovazione nella PA, turismo e cultura 4.0, agricoltura sostenibile, transizione energetica e mobilità sostenibile.

Le misure e gli interventi da realizzare sono tanti, ma sono tutti fondamentali per conseguire una vera e propria ripresa del paese sotto tutti i punti di vista, dopo il blocco causato dalla pandemia. L'attuazione di tali misure non può però avvenire senza una serie di riforme adeguate, necessarie per il conseguimento degli obiettivi del PNRR, tra cui il rafforzamento della coesione sociale ed economica del paese. Oltre alle tre tipologie di riforme analizzate in precedenza (orizzontali, abilitanti e settoriali), vi è una riforma molto importante in tema di inclusione e coesione sociale ed economica, con riferimento anche alla questione conciliazione vita-lavoro, in quanto pone al centro la famiglia. Si tratta del cosiddetto Family Act, un disegno di legge delega al Governo pensato proprio per il sostegno e la valorizzazione della famiglia, di cui tratterà il prossimo paragrafo.

2.2.1 Il Family Act: misure a sostegno della famiglia

Una delle priorità del Recovery Plan è di contrastare le disuguaglianze sociali ed economiche, con l'obiettivo di favorire l'inclusione sociale e raggiungere o, quanto meno, avvicinarsi alla parità di genere, da cui l'Italia è, ancora oggi, molto lontana, trovandosi in fondo alla classifica dell'uguaglianza di genere tra i paesi avanzati.

Per cercare, quindi, di ridurre il divario di genere, nel Piano sono previsti investimenti diretti a favorire l'occupazione femminile, come il "fondo impresa donna", e ulteriori stanziamenti per potenziare l'offerta di asili nido, scuole dell'infanzia e servizi per la cura di anziani e disabili, permettendo così di ridurre gli ostacoli che complicano la partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

Tra le varie riforme previste per l'attuazione di tutti gli investimenti contenuti nel PNRR, quella del Family Act è sicuramente la più importante in tema di inclusione sociale e pari opportunità.

Si tratta di un disegno di legge organico recante deleghe al Governo per sostenere e valorizzare la famiglia, approvato dalla Camera nel novembre 2021, ricevendo l'approvazione definitiva dal Senato il 6 aprile 2022; il 27 aprile è stato poi pubblicato nella Gazzetta Ufficiale numero 97 come Legge n. 32/2022, fissando l'entrata in vigore al 12 maggio 2022.

Il Family Act, diventato quindi legge, fissa una serie di obiettivi che, da qui a due anni, l'Esecutivo è tenuto ad attuare attraverso provvedimenti specifici che incidono soprattutto sulla materia della genitorialità. Le misure principali contemplate dalla Legge 32/2022 sono volte a sostenere le famiglie con figli, a promuovere la partecipazione delle donne al lavoro e a sostenere i giovani nel loro percorso di formazione ed emancipazione. Tali misure prevedono l'introduzione dell'Assegno Unico Universale, la revisione dei congedi parentali, sostegni per i percorsi educativi dei figli e a favore del lavoro femminile, perseguendo l'obiettivo di potenziare il sistema del Welfare e delle politiche del lavoro per favorire una migliore conciliazione dei tempi di vita privata e professionale e, allo stesso tempo, promuovere la parità di genere all'interno dei nuclei familiari.

Con il Family Act si introduce per la prima volta in Italia l'Assegno Unico Universale, già diventato realtà per le famiglie, in quanto è stato avviato a pieno regime da marzo 2022.

Durante la fase di approvazione del Disegno di Legge, tale misura è stata però scorporata formalmente dal Family Act vero e proprio e, per motivi di urgenza, la materia è stata assegnata al Governo con un'apposita Legge Delega, la Legge 1° aprile 2021, n. 46.

Le risorse destinate alle famiglie con figli a carico, prima distribuite su una pluralità di misure, con criteri anche molto diversificati, vengono ora gradualmente potenziate e concentrate su un'unica misura nazionale di sostegno, che riconosce ai nuclei familiari un beneficio economico omogeneo, secondo criteri di universalità e progressività, a prescindere dal reddito. L'importo del contributo, che varia da 175 euro a 50 euro per ogni figlio minorenni, viene stabilito sulla base dell'ISEE del nucleo familiare ed è valido dal 7° mese di gravidanza fino ai 21 anni di età, senza limiti di età per i figli con disabilità, in modo tale da aiutare le famiglie con maggiori difficoltà e contrastare la povertà minorile.

In connessione con la missione 4 del PNRR, "Istruzione e Ricerca", il Family Act contiene misure che prevedono nuovi strumenti per rafforzare le politiche di sostegno alle famiglie per le spese scolastiche ed educative, come dei contributi che possono coprire anche per intero le rette degli asili nido, micro-nidi, delle sezioni primavera e delle scuole dell'infanzia, nonché l'attivazione di servizi di supporto a domicilio per le famiglie con figli di età inferiore a 6 anni.

Con l'obiettivo di potenziare il sistema di Welfare, il Family Act prevede anche misure volte a garantire aiuti alle famiglie con esigenze particolari, in favore dei figli affetti da patologie fisiche e non fisiche, compresi i disturbi specifici dell'apprendimento. Inoltre, sono previsti contributi alle spese documentabili sostenute per l'acquisto dei libri di testo della scuola secondaria di primo e secondo grado, per i viaggi di istruzione, per l'iscrizione o l'abbonamento ad associazioni sportive e per la frequenza ai corsi di lingua straniera, di arte o musicali.

Altre misure molto importanti prevedono la revisione della materia riguardante i congedi parentali e i congedi di paternità per tutte le categorie professionali.

Nel Family Act vi sono, infatti, una serie di indicazioni sulle nuove norme da approvare per riuscire a rientrare negli standard europei relativi al giusto equilibrio tra attività lavorativa e vita familiare, recependo la Direttiva UE 1158/2019 del 20 giugno 2019 sulla necessità di conciliare i tempi di lavoro e quelli di vita.

A riguardo, di recente, il Consiglio dei Ministri ha approvato, su proposta del Ministro del Lavoro, due schemi di Decreto in tema di lavoro e tutela dei lavoratori, finalizzati all'attuazione di due importanti Direttive europee che impongono agli Stati membri determinati standard in relazione alla qualità della vita lavorativa. Tali schemi verranno pubblicati in Gazzetta Ufficiale entro la fine dell'anno in corso, costituendo due Decreti Legislativi a tutti gli effetti.

Il primo schema di Decreto, Decreto conciliazione vita-lavoro, recepisce la già citata Direttiva UE 1158/2019 sull'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori lavoratori e i prestatori di assistenza, la quale abroga la precedente Direttiva UE n. 18 del 2010.

Tale norma è finalizzata a promuovere un miglior bilanciamento tra i tempi dedicati al lavoro e quelli dedicati alla vita privata/familiare, con riguardo a tutti i lavoratori, sia uomini che donne, con compiti di cura, prevedendo un'equa condivisione delle responsabilità.

Per raggiungere tali obiettivi, il Decreto prevede diverse misure, per la maggior parte riguardanti la materia dei congedi. Viene introdotta nell'ordinamento italiano una nuova tipologia di congedo di paternità, il cosiddetto "congedo di paternità strutturale", già previsto, in via sperimentale, dalla Legge di Bilancio 2022. Si tratta di un congedo obbligatorio, della durata di 10 giorni lavorativi dal parto e autonomo rispetto al congedo della madre, fruibile dal padre lavoratore a partire dai 2 mesi precedenti ai 5 successivi al parto. Il padre gode, così, di un diritto autonomo e distinto che si affianca al congedo di paternità "alternativo", spettante solo nei casi gravi di morte o grave infermità della madre o abbandono del bambino da parte della madre.

Sempre in tema di congedi, viene ampliata la durata del congedo parentale per i singoli genitori da 10 a 11 mesi, aumentando da 6 a 9 i mesi di congedo parentale coperti da indennità, pari al 30% della retribuzione; inoltre, viene aumentata da 6 a 12 anni l'età del bambino entro cui i genitori, anche adottivi e affidatari, possono fruire del congedo parentale.

Vi sono, poi, misure in favore delle mamme lavoratrici autonome o libere professioniste, che prevedono l'estensione del diritto all'indennità di maternità, anche per gli eventuali periodi di astensione anticipati per gravidanza a rischio.

Infine, il Decreto prevede misure volte a promuovere le modalità di lavoro flessibile, in particolare lo smart working, stabilendo che i datori di lavoro, sia pubblici che privati, sono tenuti ad accogliere le richieste di lavoro da casa dei lavoratori e lavoratrici con figli fino ai 12 anni di età e, senza limiti di età, nel caso di figli in condizioni di disabilità (Legge n. 104 del 1992), e dei prestatori di assistenza, secondo la Legge n. 205 del 2017.

Il secondo schema di Decreto, Decreto trasparenza e condizioni di lavoro, attua un'altra importante Direttiva europea, la n. 1159 del 2019, in materia di condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione Europea, con riguardo agli obblighi di informazione dei lavoratori rispetto alle proprie

condizioni di lavoro. Il Decreto introduce, così, ulteriori tutele minime a favore dei lavoratori per garantire maggiore prevedibilità e chiarezza riguardo alle informazioni sul rapporto di lavoro e sulle sue condizioni; inoltre, fissa dei “criteri di trasparenza”, sempre a tutela dei lavoratori, affinché siano fornite informazioni più complete sugli aspetti del rapporto di lavoro, e, infine, disciplina anche misure volte a tutelare i lavoratori nel caso di violazione dei loro diritti, in particolare sulla parità di trattamento.

Altra finalità molto importante perseguita dal Family Act è l’incentivazione e il sostegno del lavoro femminile, soprattutto nelle Regioni del Mezzogiorno; a riguardo, sono previste agevolazioni fiscali per le spese sostenute per gli addetti ai servizi domestici o di assistenza ai familiari non autosufficienti, assunti con contratto di lavoro subordinato, tenendo conto dell’ISEE familiare. Gli incentivi previsti a favore dell’occupazione femminile vengono finanziati tramite il Fondo di Garanzia per le piccole e medie imprese (Legge 23 dicembre 1996, n. 662), stabilendo che una quota del Fondo sia riservata all’avvio di nuove imprese femminili e a sostenere la loro attività per i primi due anni. Nell’ottica di permettere alle famiglie, e in particolare alle madri, di conciliare meglio la vita professionale con quella familiare, e incoraggiare, così, la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, sono inoltre previste misure volte a finanziare l’estensione del tempo pieno a scuola, attraverso, per esempio, la costruzione o ristrutturazione degli spazi delle mense; misure volte alla modulazione graduale della retribuzione del lavoratore nei giorni di assenza per malattia dei figli, e misure premiali per i datori di lavoro che adottino politiche in grado di facilitare l’equilibrio tra vita e lavoro, come ad esempio il lavoro flessibile, il lavoro agile, il telelavoro.

Nel Family Act vi sono, infine, una serie di misure rivolte ai giovani, finalizzate a sostenere sia gli studenti universitari nel loro percorso di formazione, favorendo una loro maggiore autonomia finanziaria, sia le giovani coppie.

Sono infatti previste delle detrazioni fiscali per le spese sostenute per l’acquisto dei libri universitari per i figli maggiorenni a carico, a cui si aggiungono agevolazioni fiscali per sostenere le spese relative ai contratti di locazione di abitazioni per i figli maggiorenni iscritti ai corsi universitari. Con riguardo alle giovani coppie, di età non superiore ai 35 anni, vengono introdotte delle agevolazioni fiscali per la locazione dell’abitazione principale, in modo da favorire tutte le condizioni affinché si possa pensare alla convivenza con un valido aiuto da parte dello Stato.

Nel complesso, quindi, tutte le misure previste dal Family Act, da attuare tramite una serie di decreti legislativi emanati dal Governo, incidono fortemente sulla normativa del lavoro, perseguendo obiettivi ambiziosi quali sostenere la genitorialità e contrastare la denatalità; favorire la conciliazione dei tempi di vita-lavoro di entrambi i genitori, garantendo un’equa distribuzione delle responsabilità di cura, nell’ottica di raggiungere la parità di genere, promuovere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e sostenere i giovani nel raggiungimento dell’autonomia finanziaria. Grazie ai fondi del PNRR, il Family Act sarà, secondo i suoi promotori, una vera e propria rivoluzione nel mondo del Welfare e, soprattutto, nella vita delle famiglie.

CAPITOLO III

TRA OPPORTUNITA' E RISCHI: QUALE SARA' IL FUTURO DELL' ITALIA?

La crisi generata dal Covid-19 ha messo in luce ed amplificato molti problemi strutturali dell'Italia, radicati da tempo ma ancora attuali, di natura economica e sociale.

Tali problemi rappresentano le principali debolezze dell'economia italiana, ossia scarsa coesione ed inclusione sociale, quindi ampi divari territoriali, generazionali e di genere, basso tasso di occupazione femminile, debole crescita della produttività, ritardi nell'adeguamento delle competenze tecniche, nell'istruzione, nella ricerca.

I fondi europei stanziati con il programma "Next Generation EU" costituiscono uno strumento di fondamentale importanza per ricostruire un nuovo Paese, una nuova società, una nuova economia, sulla base delle misure e riforme previste nel PNRR. Per l'Italia si tratta di una grande sfida, che richiede impegno e responsabilità, ma è un'occasione unica per consentire la ripartenza del Paese. È importante, però, tener conto del fatto che tale occasione presenta non solo opportunità da cogliere, ma anche rischi da evitare. Se da un lato con il PNRR si ha la possibilità di costruire delle opere e di mettere in atto nuovi servizi o di rafforzare quelli esistenti per ridurre sensibilmente le disuguaglianze e le ingiustizie, favorendo così la diffusione di un nuovo modello di sviluppo umano ed economico, dall'altro lato vi è il rischio di non riuscire a rispettare le scadenze per la presentazione e attuazione dei progetti e, soprattutto, di non riuscire a gestire i fondi in modo efficiente, individuando misure che si rivelano essere solo un rimedio momentaneo, non efficaci nel consolidare la ripresa del Paese. L'Italia sarà in grado di agire nella giusta direzione?

Fondamentale è evitare di focalizzarsi troppo sul mezzo e sull'attuazione di singoli progetti ai fini dell'ottenimento dei fondi, perdendo di vista l'obiettivo ultimo, ossia stimolare un reale e profondo cambiamento. Citando Winston Churchill (politico, storico e giornalista britannico) il quale affermava "Non sempre cambiare equivale a migliorare, ma per migliorare bisogna cambiare", l'auspicio è che attraverso il PNRR si possa avviare un effettivo percorso di riforma, di crescita e di riduzione delle disuguaglianze.

Tuttavia, vi sono diversi dubbi e perplessità che ruotano attorno al Piano.

In particolare, Gianfranco Viesti, economista e professore ordinario di Economia Applicata all'università di Bari, in un'intervista dedicata proprio al PNRR pone in evidenza i fattori e le lacune che, a suo avviso, condizionano l'efficacia del Piano e, quindi, il futuro dell'Italia.

Il professore ritiene, infatti, che il Piano contenga molti interventi e misure utili, ma che mirano non ad un processo di cambiamento, bensì ad uno di efficientamento di quel che esiste oggi, basandosi sull'idea, sbagliata, che i problemi del Paese siano principalmente di natura tecnica e non politica.

Ciò che manca è una visione dell'Italia del futuro. Senza una visione sistemica, ossia senza sinergia tra le parti, tra le varie riforme e componenti del Piano, è difficile che si realizzi un'evoluzione.

Come sarà, quindi, l'Italia del 2026? Una risposta certa non può essere data, ma alla luce di quanto previsto nel Piano, probabilmente sarà un po' semplificata, un po' più digitalizzata e con qualche asilo nido e molti binari in più. Sarà un'Italia più moderna ma probabilmente non meno diseguale di prima, con più servizi ma non con meno squilibri di cittadinanza sociale e territoriale.

Vi è il rischio che le misure si attuino, lasciando irrisolti gravi problemi economico-sociali, tra cui le disuguaglianze territoriali, di genere e generazionali, le miserie, il basso tasso di occupazione

femminile, il lavoro precario e sottopagato dei giovani, la denatalità e l'invecchiamento della popolazione.

Con riguardo alla questione delle disuguaglianze sociali, il PNRR, come affermato dal prof. Viesti, rischia di mancare l'obiettivo di ridurle, per ragioni diverse a seconda del tipo di disuguaglianza considerata. Nel caso delle disuguaglianze di classe, queste non vengono neanche considerate, confidando sul fatto che massicci investimenti in vari settori, rimettendo in moto l'economia, produrranno benefici per tutti, senza considerare il rischio che invece possa succedere il contrario. Con riferimento alla digitalizzazione del Paese, missione 1 del PNRR, senza adeguate misure di sostegno e accompagnamento, questa rischia di creare più svantaggi che vantaggi, in termini di amplificazione delle disuguaglianze. Basti pensare alla vita quotidiana, dove il trasferimento di molte operazioni di uso comune sul digitale sta mettendo in difficoltà persone fin qui competenti ed autonome; per non parlare dei molti lavori che spariscono, spiazzando lavoratori e lavoratrici per i quali il passaggio a nuove modalità lavorative non sarà affatto automatico e semplice.

Il contrasto, invece, delle disuguaglianze di genere e generazionali è un obiettivo esplicito del PNRR, il quale però è stato formulato in modo molto generico, senza specificazioni, e da ciò deriva anche l'inadeguatezza degli strumenti messi in campo per conseguirlo.

Ancor più complesso è il caso dell'obiettivo di riduzione delle disuguaglianze territoriali, affrontato in modo più concreto e sistematico in tutti i capitoli del PNRR, sulla base della norma che prevede che per ogni macro-capitolo di spesa il 40% dei fondi vada assegnato al Mezzogiorno.

Tuttavia, tale obiettivo viene formulato solo in termini di macro-regioni, concependo le disuguaglianze territoriali esclusivamente come divari tra Centro-Nord e Sud, senza considerare le aree interne alle regioni o le aree geograficamente contigue, dove ugualmente possono esistere delle disuguaglianze in termini sia di composizione sociale della popolazione sia di dotazione di beni pubblici. In generale, il PNRR sembra non "vedere" i forti divari territoriali presenti nel Paese. Contiene alcuni grandi investimenti da realizzare soprattutto nel Sud e tanti interventi settoriali, ma mancano chiari obiettivi politici da raggiungere. Inoltre, la responsabilità ultima della realizzazione degli interventi è in capo alle autorità locali, ed è proprio in questo che si trova il nodo principale del modo in cui è stato pensato e poi scritto il PNRR.

Il difetto originario più grave del Piano è quello di essere intenzionalmente un Piano "top-down", formulato "dall'alto", in modo autarchico per sommatoria di misure, azioni ed interventi senza lo sviluppo di un reale e condiviso progetto di cambiamento; un Piano tecnico di un governo tecnico, realizzato senza alcuna consultazione e coordinamento con Regioni e Comuni, affidando la presentazione dei progetti di intervento quasi esclusivamente a questi ultimi, ignorandone le reali possibilità, a causa di difficoltà burocratiche e mancanza di personale.

Le capacità amministrative sono, infatti, molto differenti: vi è un tradizionale divario tra Sud (e parte del Centro) e Nord, dove le amministrazioni sono più forti e meno indebitate.

Tale divario è rilevante perché il PNRR in molti casi si attua per bandi; ciò significa che non è garantita una copertura uniforme del territorio e non vi è una significativa concentrazione delle risorse dove le dotazioni sono minori. Gli investimenti si realizzano nei Comuni che presentano i progetti migliori, sulla base di alcuni criteri definiti dai Ministeri.

Il Governo, quindi, non si assume la responsabilità politica di allocare le opere sui territori e di garantire livelli di base uniformi, sia indicando ex ante, in modo specifico e non generico, le aree prioritarie su cui è necessario intervenire, sia affiancando gli enti locali nella definizione e poi attuazione dei progetti. Lo Stato si limita a mettere a disposizione le risorse e a scegliere il progetto migliore tra quelli presentati dalle amministrazioni locali.

Riguardo al ruolo delle amministrazioni pubbliche, su cui si riversa un enorme carico attuativo per la conclusione delle opere in tempi molto stretti, sorprende il fatto che nel Piano non vi siano misure volte al loro rafforzamento. Si prevedono assunzioni a termine nella giustizia, un po' nelle altre

amministrazioni centrali, poco o niente in quelle locali; in questo modo, un grande carico di lavoro si riversa sull'attuale settore pubblico, che ha personale con età media elevata e livello di istruzione modesto, ritenendo, probabilmente, che l'efficienza in termini di semplificazioni e digitalizzazione risolverà tutto, senza necessità di nuove competenze. È facile, invece, pensare che ciò determinerà non solo rischi nelle tempistiche attuative, ma anche possibili problemi nella qualità degli interventi selezionati e poi attuati. La dotazione di adeguate risorse finanziarie rappresenta soltanto una delle condizioni per poter avviare e sostenere processi di innovazione performanti nella società e nell'economia nazionale; vi sono anche altri fattori determinanti: la qualità degli interventi, l'efficienza e l'efficacia della spesa, l'integrazione delle diverse fonti finanziarie, il ruolo delle istituzioni politiche e amministrative, le capacità tecniche, progettuali e gestionali delle amministrazioni centrali e locali, l'adeguatezza dei sistemi di governance, di monitoraggio e di valutazione, e la presenza di istituzioni "inclusive", che non siano orientate solo ad ottenere benefici dallo status quo. Per la ripresa e la trasformazione di un Paese non basta, quindi, solo la spesa pubblica, occorre una visione, un progetto condiviso di cambiamento possibile, con la raccolta di conoscenze, bisogni e sogni diffusi, soprattutto se si tratta di un Paese come l'Italia, estremamente variegato e afflitto da storiche e forti fratture sociali e territoriali.

Con riguardo alla questione meridionale, nel PNRR non si rintraccia un chiaro ed esplicito progetto di cambiamento "attivo" del Mezzogiorno né, di conseguenza, si individuano gli attori per realizzarlo e una strategia coordinata tra soggetti ed interventi.

Le risorse destinate al Sud verranno probabilmente spese per rendere le infrastrutture più evolute, per rafforzare le strutture e i servizi di cittadinanza, per garantire maggiori servizi scolastici e sanitari, per rendere le abitazioni più sicure. Nel complesso, si prevede un Mezzogiorno migliore di quello odierno, ma ancora con i caratteri della dipendenza, della precarietà produttiva e occupazionale, dell'emigrazione, della distanza dalle regioni più sviluppate d'Europa.

Questo a causa dell'impostazione "top-down" del Piano, incapace di individuare i bisogni, le diversità sociali e territoriali e i soggetti e le forze interessati all'innovazione, rischiando così, come nel passato, solo una "modernizzazione passiva" del Mezzogiorno (L. Cafagna, 1988).

Altro punto critico del PNRR italiano su cui è importante soffermarsi riguarda il sistema di Welfare, a cui si riferiscono la missione 5 e 6 del Piano, contenenti progetti che dovrebbero dare vita ad un nuovo patto sociale per ricostruire il legame tra Welfare e cittadini.

Tuttavia, su questo punto, il Piano non convince pienamente, soprattutto con riguardo alla Missione 5, intitolata "Inclusione e Coesione". Ne parla in un'intervista sul PNRR Rossana Dettori, segretaria confederale della Cgil, la quale giudica tale Missione come semplice somma di progetti su fronti troppo diversi tra loro, mancando di un'idea, di un progetto compiuto di ricostruzione del Welfare e di riorganizzazione dei servizi alla persona. Le modalità di intervento si ritengono inappropriate e le risorse a disposizione troppo scarse e inadeguate per poter realizzare e sostenere cambiamenti duraturi. Inoltre, nel Piano non vi è alcun riferimento ai Lep, i livelli essenziali delle prestazioni e dei servizi che dovrebbero essere garantiti in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, in quanto riguardano diritti civili e sociali da tutelare per tutti i cittadini.

Questi sono indispensabili per definire il principio generale di accessibilità ai servizi, per rendere esigibili i diritti per i cittadini e cittadine, a prescindere da dove si risiede e a quale "categoria" si appartiene, per ridurre, quindi, le disuguaglianze sociali e territoriali. Per questo, i Lep dovrebbero essere definiti come vincolo da cui partire quando si parla di Welfare.

Partendo da questi presupposti, se l'obiettivo di questa Missione è quello di ridurre i divari di genere, quelli tra le generazioni, quelli tra inclusi ed esclusi e quelli territoriali, difficilmente lo si potrà raggiungere.

Sembra, infatti, che la scelta delle misure e degli interventi sia stata fatta indipendentemente dalle priorità del settore sociale, non commisurando adeguatamente le risorse finanziarie e organizzative alla complessità delle problematiche che si intendono affrontare.

Il Piano riprende le linee essenziali della configurazione di Welfare nota come *social investment Welfare State*, prevedendo un incremento degli asili nido e il potenziamento dei servizi educativi dell'infanzia, politiche per i giovani, politiche per il contrasto della non autosufficienza e per favorire la conciliazione tra vita lavorativa e vita privata, lasciando, però, immutati rilevanti aspetti assistenzialistici e residuali del settore sociale. Non si prevedono, infatti, modifiche ai servizi esistenti e non vengono affrontate le criticità storiche del Welfare italiano (frammentazione degli interventi, elevata consistenza di misure monetarie, frammentazione dei soggetti gestionali), le quali si possono ricondurre ai tratti specifici che lo caratterizzano.

Al Welfare State italiano si associano infatti da sempre 5 caratteristiche fondamentali (Ascoli, *Welfare State all'italiana*, 1984), che Maurizio Ferrara in un suo lavoro (*Le trappole del Welfare*, 1998) definisce come i "cinque peccati originali".

Il Welfare italiano è, innanzitutto, *particolaristico*, ossia gli interventi pubblici con fini sociali hanno come punto di riferimento una categoria, un ceto o un gruppo; si tratta quindi di un sistema di protezione sociale dove le prestazioni e i programmi appaiono fortemente differenziati a seconda del soggetto cui si riferiscono, calibrati sulla base dello "status" acquisito dall'individuo tramite la partecipazione al mercato del lavoro. Si tratta poi di un Welfare che si poggia su una cultura *clientelare*, dove alla base delle prestazioni vi sono, quasi sempre, meccanismi di "scambio politico" (prestazioni contro adesioni, o lealtà politiche, espresse poi tramite il voto), con riferimento soprattutto alle prestazioni pensionistiche. Altro carattere tipico del modello di Welfare italiano è il *dualismo*, nello specifico si parla di *dualismo territoriale*, profondamente consolidato nel campo dei servizi sociali alle persone. Vi è, infatti, una forte differenziazione nel tipo di interventi, nella quantità e nella qualità delle prestazioni tra le Regioni del Centro-Nord e le Regioni del Sud, dove l'offerta di servizi risulta quantitativamente e qualitativamente inferiore rispetto al resto del Paese.

Il tratto forse più noto del sistema di Welfare italiano è rappresentato dal fatto che si basa prevalentemente su *trasferimenti monetari*, di reddito, piuttosto che su servizi, accompagnati da una "distorsione allocativa" tipica di questo sistema; vi è, cioè, un netto divario di protezione tra le diverse categorie occupazionali, distinguendo tra il gruppo dei garantiti (lavoratori dipendenti delle pubbliche amministrazioni e delle grandi imprese), dei semi-garantiti (lavoratori dipendenti, autonomi e atipici) e dei non garantiti (lavoratori non regolari).

Attualmente, è in atto una sfida per tentare una sorta di "rivoluzione culturale", ossia si sta tentando di avviare una nuova cultura dei servizi e nuove modalità di intervento affinché servizi sociali, sanità, politiche del lavoro e della formazione possano rendere il sistema meno manipolabile clientelaramente, più universalistico e meno differenziato tra i territori.

Infine, occorre ricordare che il Welfare italiano si è sempre poggiato su una *cultura familistica*, con una visione ideologica e funzionalistica della famiglia, profondamente patriarcale e paternalistica. In una tale visione della famiglia, la donna viene considerata solo nel suo ruolo di moglie e madre, senza pensare di entrare nel mercato del lavoro. Tale modello culturale, basato su una netta divisione dei ruoli tra i sessi, esercita a lungo una forte influenza in Italia almeno fino alla rivoluzione femminista, quando negli Ottanta e Novanta si assiste ad un ingresso massiccio delle donne nel mercato del lavoro. Si tratta un rilevante mutamento dei rapporti di genere, che reclama con sé la necessità di una profonda riformulazione delle politiche pubbliche in campo sociale.

È evidente come i caratteri fondamentali del Welfare State italiano appena esposti rispecchino culture e comportamenti ben radicati nella struttura sociale del Paese, così come nella cultura politica.

Nonostante l'avvio di processi importanti di cambiamento, questi 5 aspetti continuano a caratterizzare ancora oggi il sistema di protezione sociale italiano, rendendo complesso il percorso verso una piena affermazione dei diritti di cittadinanza e una riduzione significativa dell'incidenza dell'esclusione sociale e delle disuguaglianze.

In particolare, la predominanza di una cultura familistica, fortemente patriarcale e paternalistica, si è resa ancor più evidente con l'emergenza causata dalla pandemia, la quale, con la chiusura di scuole e l'impossibilità di usufruire delle reti familiari, ha mostrato l'inadeguatezza del modello di *work-life balance* dato che il maggior peso del lavoro di cura è ricaduto principalmente sulle donne. Durante il lockdown, infatti, molte donne e madri lavoratrici si sono trovate a dover lavorare da casa e, contemporaneamente, a doversi occupare dei figli, seguendoli nelle lezioni in DaD, e della casa. Lo *smart working* imposto dal governo italiano nella fase emergenziale per esigenze di sanità pubblica è stato, in realtà, tutt'altro che "smart". Durante il periodo di confinamento, questa modalità di lavoro flessibile che consente di lavorare da remoto, lontano dal luogo di lavoro abituale e con orari flessibili grazie all'uso di dispositivi elettronici, è stata vissuta come un "telelavoro forzato" che ha sovraccaricato di responsabilità prevalentemente le madri lavoratrici, ampliando i divari di genere e i problemi legati alla conciliazione famiglia-lavoro.

È ciò che dimostrano diversi studi tra cui, significativo, è quello del Ministero per le Pari Opportunità e la Famiglia, frutto di un'indagine voluta dalla ministra Elena Bonetti e condotta fra 50 aziende rappresentative di tutti i settori. L'indagine mostra, infatti, come lo *smart working* possa offrire importanti opportunità e vantaggi, ma anche il rischio di ampliare i divari di genere nel mondo del lavoro in mancanza di principi paritari e di strumenti adeguati per valorizzare pienamente i talenti delle donne e per favorire un reale bilanciamento tra vita privata e lavoro. La soluzione, secondo la ministra Bonetti, potrebbe essere il ricorso ad uno *smart working* ibrido, ossia in forma alternata tra ufficio, casa o altro luogo, rendendolo uno strumento per tutti e non, per le donne, il modo principale per cercare di conciliare impegni lavorativi e familiari.

Tuttavia, occorre tener presente che le richieste di flessibilità da parte di lavoratori e lavoratrici, sempre più diffuse, rappresentano un costo per le aziende, soprattutto per le piccole e medie imprese; occorrono aiuti ed interventi da parte dello Stato e, in particolare, un Welfare che sia sempre più "personalizzato", che tenga conto della diversità dei bisogni delle famiglie.

La svolta, in questo senso, potrebbe arrivare con il Family Act (legge delega n. 32/2022 in vigore dal 12 maggio 2022) che prevede interventi specifici per garantire la parità tra uomo e donna nella condivisione dei compiti di cura, congedi parentali paritari, politiche a sostegno del lavoro femminile, incentivi per i datori di lavoro che promuovano strumenti di Welfare innovativi per favorire il *work-life balance* dei lavoratori e lavoratrici.

Tuttavia, anche con riguardo alle misure contenute nel Family Act vi sono dubbi ed incertezze.

La legge delega n. 32/2022, presentata come il primo progetto organico di riforma delle politiche per la famiglia, si dimostra, invece, come un insieme di varie misure slegate tra loro e inadeguate a raggiungere gli obiettivi prefissati, ovvero contrastare la denatalità e sostenere il lavoro femminile, tutelando la genitorialità e favorendo una migliore conciliazione famiglia-lavoro.

Il Family Act non prevede, infatti, misure innovative ma si concentra sul riordino di quelle già esistenti che non si discostano in modo rilevante dalla normativa vigente. Si limita, quindi, a consolidare ed estendere strumenti già in uso che, pur garantendo un maggior grado di flessibilità ai lavoratori e lavoratrici genitori, producono allo stesso tempo l'effetto di scaricare sul datore di lavoro il peso, sia in termini economici che organizzativi, di tali misure, insufficienti ad avviare riforme strutturali dell'ordinamento. Tali misure si riducono, infatti, ad un elenco di incentivi

economici alle famiglie, avendo ad oggetto solo l'erogazione di risorse economiche e la previsione di strumenti di flessibilità per i lavoratori, senza favorire adeguatamente le imprese.

Si prevedono degli incentivi per i datori di lavoro che, ai fini dell'armonizzazione dei tempi di vita e di lavoro, stabiliscono modalità di lavoro flessibile, ma non è ben chiaro di che tipo di incentivi si tratta. Ciò che manca è un reale supporto alle imprese per sostenere con forza i costi, soprattutto indiretti, derivanti dall'assenza di una lavoratrice durante il congedo di maternità e in occasione della fruizione dei congedi parentali, incentivando così l'assunzione delle donne e riducendo gli ostacoli all'ingresso nel mercato del lavoro.

Con riguardo all'istituto dello *smart working*, molto importante e molto discusso in tema di conciliazione famiglia-lavoro, il Family Act non contempla alcun diritto individuale e soggettivo, ma se ne occupa unicamente per sancire il diritto di priorità dei genitori con figli di età non superiore ai 14 anni e/o disabili a ottenere di svolgere la propria prestazione lavorativa in modalità flessibile, adeguandosi alle disposizioni vigenti. La flessibilità degli orari di lavoro e il ricorso a forme flessibili del rapporto di lavoro per esigenze di conciliazione, rappresentano tuttora un problema aperto, soprattutto nel settore privato, sotto il profilo legislativo.

Sarebbe infatti opportuno introdurre un quadro regolativo più approfondito di quello attuale in materia di lavoro a distanza, per evitare gli aspetti negativi derivanti dal rischio di sovrapposizione tra attività lavorativa e compiti di cura, e dal rischio di isolamento, in modo da renderlo effettivamente uno strumento di conciliazione.

Per poter creare un futuro del lavoro davvero inclusivo per tutti occorre partire dalle esigenze della famiglia. "Occorre cominciare a parlare di famiglie e non solo di donne o di mamme. Perché la genitorialità riguarda, allo stesso modo, madri e padri" (Francesco Reale, segretario generale di fondazione Adecco per le pari opportunità, 2022).

È necessario porre una particolare attenzione al tema del Welfare aziendale, prevedendo sistemi innovativi che offrano, non solo permessi e congedi, ma anche servizi che siano, in primis, effettivamente sostenibili con i livelli di reddito delle famiglie italiane e, quindi, realmente usufruibili, e che diano la possibilità di gestire e conciliare al meglio progetti lavorativi e progetti di genitorialità, senza che gli uni escludano gli altri.

È in corso un'emergenza sociale tanto urgente quanto quella sanitaria e climatica, soprattutto in un Paese come l'Italia dove lavora solo una donna su due, nonostante le donne siano più numerose degli uomini e più istruite.

Alla luce di tali considerazioni, si può affermare che il Welfare italiano ha bisogno di una strategia ambiziosa che riordini complessivamente la materia. Occorre una infrastruttura strategica per lo sviluppo di un Welfare comunitario, integrativo, realmente universale e accessibile, in modo da renderlo un "bene comune" diffuso e all'avanguardia in Europa.

Il PNRR può essere l'occasione per avviare una seria riflessione sul complesso delle misure monetarie assicurate dallo Stato e sulla consistenza della rete dei servizi sociali, sanitari, educativi garantiti a livello periferico. Difficilmente l'attuale rete dei servizi sarà in grado di svolgere un ruolo centrale nella progettazione e gestione delle ulteriori risorse e aree d'intervento che il Piano attribuisce ai Comuni, con particolare riferimento agli investimenti di rigenerazione urbana, volti a ridurre le situazioni di emarginazione e degrado sociale, e agli interventi per combattere la povertà educativa. Si richiede, quindi, la costruzione di un sistema integrato di servizi alla persona tale da individuare, attraverso precise norme, soggetti gestionali solidi, ambiti territoriali di riferimento ampi e stabilmente strutturati al fine di affrontare in modo organico vecchi e nuovi rischi sociali, per promuovere strategie di prevenzione e azioni collettive. La sfida è in atto.

Il PNRR, di certo, offre grandi opportunità per avviare processi di evoluzione e di cambiamento significativi nella società. Tuttavia, le istituzioni politiche potrebbero non essere in grado di cogliere adeguatamente tali opportunità, essendo spesso soggette a notevole inerzia, rischiando di incorrere nella “*Path dependence*”, letteralmente “dipendenza dal percorso”. Con questo termine, si vuole indicare, in questo caso, la tendenza delle istituzioni a svilupparsi in determinati modi come risultato delle loro proprietà strutturali, delle loro convinzioni e valori o delle loro esperienze e decisioni passate. Tale concetto si basa sul presupposto che la “storia conta”, quindi azioni o eventi passati, anche se non più rilevanti, possono avere conseguenze significative in tempi futuri. Ciò significa che quel che è successo nel passato influenza le possibilità di cambiamento attuali, quindi le scelte possibili dipendono dalle scelte compiute prima da altre persone.

La teoria della “dipendenza dal percorso” (sviluppata dall’economista americano Paul David) suggerisce, quindi, che i responsabili politici tendono a lavorare e assumere decisioni sulla base di ipotesi limitate sul loro mondo e le loro convinzioni, spesso non riuscendo ad imparare dall’esperienza e dagli errori passati.

Le considerazioni fin qui esposte intendono far riflettere sui possibili sviluppi e scenari futuri che si prospettano in Italia, avendo consapevolezza che vi sono delle criticità e dei limiti che è necessario affrontare e superare, con l’auspicio di poter evolvere, crescere, per garantire un futuro migliore, in un Paese migliore.

BIBLIOGRAFIA

- Ascoli U. , *Le caratteristiche fondamentali del Welfare State italiano*, La Collana degli Archivi di Stato, a cura di Sorba C. , in Sisso.it.
- Bertoni M. , Cavapozzi D. , Pasini G. e Pavese C. , “*Ma lo smart working non è una politica di conciliazione*”, in LaVoce.info, 2021, articolo disponibile al sito <https://www.lavoce.info/archives/90957/ma-lo-smart-working-non-e-una-politica-di-conciliazione/> .
- Cerbara L. , Ciancimino G. e Tintori A. , *Gli effetti del lavoro agile nel corso del lockdown del 2020 in Italia: tra opportunità e alienazione*, in Analysis (rivista di cultura e politica scientifica), anno XXII – n. 1/2021.
- Cersosimo D. , “*Pnrr e il Mezzogiorno*”, in La Rivista il Mulino, 2022, articolo disponibile al sito <https://www.rivistailmulino.it/a/pnrr-e-mezzogiorno> .
- De Marco C. , *La questione della conciliazione vita-lavoro in Italia e in Europa*, I Quaderni Fondazione Marco Vigorelli, Quaderno 5, 2020.
- Gelosa F. , *Le leve della conciliazione famiglia-lavoro: strumenti ed iniziative adottate dalle organizzazioni*, in Fondazione Marco Vigorelli, 2013.
- Lisi R. , “*Salute e Welfare, i chiaroscuri del Piano*”, in Collettiva, 2021, articolo disponibile al sito https://www.collettiva.it/copertine/welfare/2021/07/08/news/salute_e_welfare_i_chiaroscuri_del_piano-1292570/ .
- Pavolini E. e Ranci C. , *Le politiche di conciliazione di cura e lavoro*, in *Le politiche di Welfare*, Il Mulino, 2014.
- Pezzana P. , “*La riforma del Welfare italiano e la paradossale opportunità offerta dal Pnrr*”, in Generatività.it, 2021, articolo disponibile al sito <http://generativita.it/approfondimenti/la-riforma-del-welfare-italiano-e-la-paradossale-opportunita-offerta-dal-pnrr/> .
- Saraceno C. , “*Obiettivo riduzione disuguaglianze*”, in La Rivista il Mulino, 2022, articolo disponibile al sito <https://www.rivistailmulino.it/a/obiettivo-riduzione-disuguaglianze> .
- Scarponi S. , “*Alla gender equality serve più del Family Act*”, in InGenere, 2020, articolo disponibile al sito <https://www.ingenere.it/articoli/gender-equality-serve-piu-del-family-act> .
- Siza R. , “*Il PNRR: un’opportunità per il sistema integrato dei servizi alla persona*”, in Welforum.it, 2021, articolo disponibile al sito <https://welforum.it/il-punto/verso-un-welfare-piu-forte-ma-davvero-coeso-e-comunitario/il-pnrr-unopportunita-per-il-sistema-integrato-dei-servizi-alla-persona/> .
- Sodano A. , “*Family Act, testo in Gazzetta: congedi parentali, incentivi, tutte le misure*”, in LeggiOggi.it, 2022, articolo disponibile al sito <https://www.leggioggi.it/2022/04/28/family-act-le-misure/> .
- Todisco A. , *Conciliazione famiglia-lavoro: logiche e strumenti*, in *La conciliazione famiglia-lavoro. Un’opportunità per imprese e pubbliche amministrazioni*, Milano, 2010.
- Viesti G. , “*Riuscirà il PNRR a rilanciare l’Italia?*”, in La Rivista il Mulino, 2022, articolo disponibile al sito <https://www.rivistailmulino.it/a/riuscir-il-pnrr-a-rilanciare-l-italia> .
- “*Cosa sono le milestone e i target del PNRR*”, articolo di Openpolis, 2022, disponibile al sito <https://www.openpolis.it/parole/cosa-sono-le-milestone-e-i-target-del-pnrr/> .
- “*Donne e lavoro nella storia: come si è evoluto*”, articolo di MoltodiPiù, sezione Donne e Lavoro, 2021, disponibile al sito <https://blog.alleanzalavoro.it/donne-e-lavoro-nella-storia#:~:text=Le%20donne%20iniziano%20ad%20avere,donne%20in%20materia%20di%20lavoro> .
- “*Family Act 2022: cos’è e cosa prevede in 10 punti*”, articolo di Ti consiglio un lavoro, 2022, disponibile al sito <https://www.ticonsiglio.com/family-act/> .

“Le missioni e le componenti del PNRR”, approfondimento disponibile al sito ufficiale del Governo Italiano Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2021, (<https://www.governo.it/it/approfondimento/le-missioni-e-le-componenti-del-pnrr/16700>).

“Obiettivi e riforme del Piano per la Ripresa e la Resilienza”, articolo di Edotto, 2021, disponibile al sito <https://www.edotto.com/articolo/obiettivi-e-riforme-del-piano-per-la-ripresa-e-la-resilienza> .

“Più conciliazione e nuovi servizi per le famiglie per costruire il futuro del lavoro”, articolo di Linkiesta, 2022, disponibile al sito <https://www.linkiesta.it/2022/01/conciliazione-lavoro-famiglia-post-covid-fondazione-adecco-pari-opportunita/> .

“PNRR: cos'è e quali investimenti prevede. Obiettivi, risorse, missioni e riforme”, articolo di ForumPA, sezione Economia, 2022, disponibile al sito <https://www.forumpa.it/economia/pnrr-piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza-cose-e-cosa-prevede-missioni-risorse-progetti-e-riforme/> .

“Quante e quali sono le scadenze del PNRR per il 2022”, articolo di Openpolis, 2022, disponibile al sito <https://www.openpolis.it/quante-e-quali-sono-le-scadenze-del-pnrr-per-il-2022/> .

“Schemi di Decreto su conciliazione vita-lavoro e tutele lavoratori”, articolo di Ti consiglio un lavoro, 2022, disponibile al sito <https://www.ticonsiglio.com/schemi-decreto-vita-lavoro-tutele-lavoratori/> .

RINGRAZIAMENTI

Sono giunta così alla conclusione di questa tesi e alla fine di un percorso impegnativo, ma allo stesso tempo meraviglioso, attraverso il quale mi sono messa alla prova affrontando le mie paure e debolezze, trasformandole in forza e coraggio.

È la fine di un capitolo importante della mia vita, credo il più importante finora, e l'inizio di uno nuovo, con nuove sfide da affrontare, nuovi obiettivi e traguardi da raggiungere e ancora tanti sogni da realizzare.

Desidero ringraziare tutte le persone che, in un modo o nell'altro, chi più chi meno, mi hanno accompagnata durante questo percorso...

Ringrazio la prof.ssa Elena Spina, relatore di questa tesi, per la sua disponibilità, per la pazienza avuta e per l'aiuto fornitomi durante la preparazione di questo elaborato, permettendomi di giungere al traguardo finale.

Ringrazio la mia famiglia...

Grazie ai miei genitori, per gli sforzi e i sacrifici che hanno fatto e continuano a fare per non farmi mancare mai nulla.

Grazie a mia sorella Ines, il mio "punto fermo", il mio esempio di forza e coraggio, per esserci, per ascoltarmi e per farmi ridere anche quando non ne ho voglia.

Ringrazio i colleghi e le colleghe di corso, in particolare Martina, per aver condiviso insieme ansie e paure per gli esami, ma anche momenti di spensieratezza e leggerezza.

Ringrazio Gilda, Marina e Alexandra dello Studio M.G.&Partners di Ancona per avermi accolta e trattata come una figlia durante l'esperienza di tirocinio.

Ringrazio Stefano, una persona che è stata molto importante in questo percorso e nella mia vita, per esserci stato anche nei momenti difficili, dandomi supporto e una spalla su cui piangere.

Ringrazio le persone a me care, lontane fisicamente ma vicine nel cuore, per aver da sempre fatto il tifo per me.

Infine, un ringraziamento speciale va a me stessa, per averci creduto e non aver mollato, nonostante le notti insonni, i tanti "non ce la faccio più" e "chi me l'ha fatto fare" ripetuti.

Ho capito che la più grande forza risiede dentro di noi, ed è quella di volontà.

Niente è impossibile se lo si vuole davvero!

*"Ai miei due angeli,
che mi guardano e proteggono
anche da lassù."*

*"La vita e i sogni sono fogli di uno stesso libro.
Leggerli in ordine è vivere, sfogliarli a caso è sognare."*

(Arthur Schopenhauer)