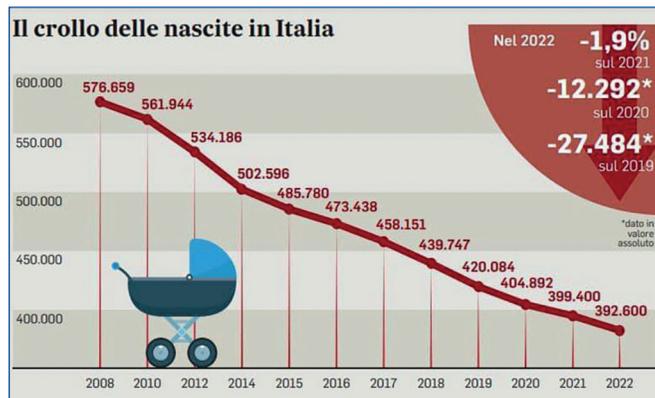




NATALITÀ, GENITORIALITÀ E BUONE CONDIZIONI DI CRESCITA Il documento di Alleanza per l'Infanzia

Alleanza per l'Infanzia (www.alleanzainfanzia.it) è un gruppo di pensiero e di advocacy sulle politiche per l'infanzia, creato nel 2019 da un gruppo multidisciplinare di esperti (sociologi, demografi, statistici, pedagogisti, psicologi, pediatri) e al quale hanno aderito una trentina di entità tra le quali Unicef, Save the Children, CGIL, CISL e UIL, Gruppo Nazionale Nidi e Infanzia, Associazione Culturale Pediatri, CSB, gruppi accademici ed enti del Terzo settore. Il CSB ne regge dall'inizio il segretariato e l'ufficio stampa. Portavoce di Alleanza sono Chiara Saraceno, Emanuele Pavolini e Alessandro Rosina. Alleanza ha nel tempo pubblicato diversi documenti sui temi delle politiche per l'infanzia, tra i quali "Una buona partenza per tutti" (2021). A fine giugno 2023 ha prodotto il documento che segue che è stato, come i precedenti, inviato a tutti i Ministri responsabili (Pari Opportunità e Famiglia, Lavoro e Politiche sociali - Dipartimento per le Politiche sulla Famiglia, Istruzione, Salute). Pubblichiamo questo documento perché è di grande rilievo per un tema che è tornato nell'agenda delle priorità politiche - e questo è un bene - ma senza che siano state comprese le molte e complesse radici della crisi demografica e quindi la combinazione di politiche necessarie, non solo a far nascere più bambini ma, aspetto essenziale, a dare loro l'opportunità di crescere bene, fin dalle primissime epoche della vita.



Premessa

Fra le sfide strategiche che l'Italia deve affrontare ve ne sono quattro strettamente collegate fra loro: la **denatalità** e, più in generale, le potenziali difficoltà legate a una soddisfacente genitorialità; l'**occupazione femminile**; l'**occupazione giovanile**; le **diseguaglianze** e il rischio di povertà tra le famiglie con più figli e quindi tra i minorenni.

Tali sfide richiedono risposte integrate per poter essere efficaci ed evitare che si pongano come scelte alternative per le famiglie e per gli individui (lavoro o figli), con il rischio di un arretramento sociale lungo tutte e quattro le dimensioni.

Che cosa sappiamo su famiglie, scelte procreative e partecipazione al mercato del lavoro

Partiamo da quattro dati importanti.

Primo, in Italia esiste un **divario, fra i più ampi nei Paesi occidentali, tra numero di figli desiderato, che rimane attorno a due, e numero effettivamente realizzato, ora sceso a 1,25**. La denatalità in Italia non è, quindi, esclusivamente il frutto di cambiamenti nelle preferenze delle persone. Vi è un problema rilevante di aspirazioni non realizzate.

Secondo, la partecipazione femminile al mercato del lavoro è effettivamente aumentata e sta ancora aumentando. Tuttavia, vi è un **gap**, anche in questo caso fra i più ampi nei Paesi occidentali, fra aspirazioni alla partecipazione ed effettiva occupazione. Siamo uno dei Paesi con **più bassa partecipazione femminile al mercato del lavoro - 52,3%** a livello nazionale, contro una media europea del 67,7% e con una differenza di

17 punti rispetto agli uomini - oltre che con **grandi differenze a livello territoriale: 35,5% nel Mezzogiorno, 61,8% nel Nord, 57% al Centro**. Si aggiunga che tra le donne, così come tra i giovani di entrambi i sessi, si concentrano anche le forme contrattuali caratterizzate da precarietà e bassi salari. Inoltre, come da ultimo documentato nella Relazione annuale della Banca d'Italia (<https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/relazione-annuale/2022/index.html>), la **nascita di figli in Italia finisce per trasformarsi in una "penalità"** rispetto a tale partecipazione più severa che in altri Paesi, in quanto è difficile conciliare maternità e lavoro in assenza di politiche pubbliche e aziendali adeguate. Le donne con figli in Italia non solo si trovano in condizioni di disuguaglianza nel mercato del lavoro rispetto agli uomini, con o senza figli. Hanno anche un rischio doppio rispetto alle donne senza figli di perdere il lavoro nei due anni successivi alla nascita di un figlio, una condizione di maggior rischio che permane anche a quindici anni da tale nascita. Coloro che non lasciano l'occupazione spesso sono costrette a ridurre l'orario di lavoro e sperimentano rallentamento della progressione di carriera, con effetti negativi su salario e ricchezza pensionistica.

Mantenere redditi adeguati per famiglie che crescono dimensionalmente grazie all'arrivo di figli, quindi, è difficile, specie nelle famiglie con redditi più bassi e dove le donne più spesso, o non sono entrate nel mercato del lavoro, o ne escono o riducono la partecipazione a causa della maternità e delle conseguenti difficoltà di conciliazione tra lavoro e famiglia, in un contesto di politiche familiari e di sostegno alla genitorialità scarse e/o inadeguate.

Terzo, la **precarietà che caratterizza la presenza dei gio-**



vani di entrambi i sessi nel mercato del lavoro, con i suoi effetti non solo sul reddito corrente, ma sulle prospettive di medio-lungo periodo e sull'accesso a un'abitazione, **vincola fortemente le scelte di genitorialità**, costringendo a dilazionare la scelta di avere un figlio, quando non a rinunciarvi. Infine, i **divari fra aspirazioni e realizzazioni appena indicati** colpiscono in maniera forte tutta la popolazione italiana, ma **tendono a essere particolarmente acuti per alcuni profili di persone rispetto ad altre**. Ad esempio, la **difficoltà di conciliare cura dei figli e lavoro è particolarmente marcata nel Mezzogiorno**, dove sono anche meno presenti i nidi, è più diffusa la scuola per l'infanzia a tempo parziale e meno disponibile il tempo pieno nella scuola primaria. Bassi salari, orari di lavoro pesanti e scarsità di servizi accessibili per la prima infanzia rendono difficile la conciliazione tra responsabilità di cura e lavoro remunerato anche per le madri a medio-bassa istruzione e per lo stesso motivo, oltre che, in alcuni casi, anche a modelli di genere tradizionali, per molte madri con un *background* migratorio. Per questo **l'Italia è uno dei Paesi europei in cui è più alta l'incidenza della povertà minorile sia relativa sia assoluta**. Al 2021 si trovava in povertà assoluta quasi un milione e quattrocentomila bambini, bambine e adolescenti, si tratta del picco più alto dal 2005. **La povertà minorile si concentra in particolare tra le famiglie numerose (più frequentemente monoreddito), le famiglie di origine straniera e quelle monogenitoriali**. Anche il territorio è una variabile significativa: la povertà minorile si annida principalmente nelle regioni del sud e nelle periferie delle grandi città.

Per incoraggiare le scelte di natalità occorre costruire condizioni di fiducia

Complessivamente, la ricerca rispetto ai temi qui trattati indica come le nuove generazioni desiderino dei figli ma si sentano anche libere di scegliere diversamente soprattutto se temono di non poterli crescere in un contesto di sicurezza, con adeguate opportunità e benessere.

Le nuove generazioni hanno bisogno di avere di fronte a sé un quadro con alcuni punti che diano loro fiducia rispetto al futuro. Se, da un lato, crescono la precarietà e l'instabilità lavorative e, dall'altro, aumentano i costi di un figlio e le complessità dell'organizzazione tra tempi di vita e di lavoro, non c'è da stupirsi che i giovani diventino cauti nel formare una famiglia e nell'assumersi responsabilità genitoriali.

La fiducia necessaria per effettuare una scelta così impegnativa come il mettere al mondo un figlio, per altro, non riguarda solo i costi in cui si incorre, la valutazione delle possibilità di farvi fronte nel breve e medio periodo. Riguarda anche, da un lato, la fiducia nelle proprie capacità genitoriali, dall'altro la percezione del proprio valore come individui e cittadini agli occhi della collettività. Se tutte le generazioni si sono poste in qualche modo interrogativi su entrambe queste dimensioni, le giovani generazioni attuali forse sono più di altre sovraccaricate di dubbi e incertezze. Da un lato, come **giovani nell'epoca attuale, sperimentano una più o meno strisciante svalorizzazione, assenza di investimenti, assenza di coinvolgimento**

in decisioni che pure li riguardano direttamente nel presente e nel futuro. Anche la sostanziale marginalità, quando non assenza, nella agenda politica della povertà minorile a livello sia economico sia educativo comunica una svalorizzazione di fatto delle nuove generazioni nonostante l'enfasi sulla necessità di incrementare la natalità. Dall'altro, l'esperienza come figli in un'epoca di forti mutamenti culturali, sociali e familiari, i dubbi e le incertezze che vedono nei loro genitori o in quelli dei loro amici e conoscenti, insieme alla consapevolezza di quanto sia importante avere dei "buoni" genitori, una "buona" esperienza familiare, può rendere i e le giovani incerti rispetto all'assunzione di responsabilità che temono di non poter sostenere adeguatamente.

Per sostenere la formazione di fiducia nel futuro e in se stessi necessaria per effettuare libere scelte di fecondità sono certamente indispensabili **maggiori garanzie sul piano dell'occupazione, dei salari, dei servizi**. Ma occorre anche comunicare nei fatti alle giovani generazioni il fatto che costituiscono un bene prezioso per la società, le loro scelte libere di fecondità troveranno **accompagnamento e sostegno anche per quanto riguarda l'esercizio della genitorialità**, che i loro figli troveranno un contesto anche extra-familiare in cui crescere bene e sviluppare le proprie capacità a prescindere dalle condizioni di nascita, familiari, di cittadinanza, di etnia.

Il ruolo delle politiche pubbliche: i punti essenziali di riferimento

Il quadro sopra delineato suggerisce quale possa essere il ruolo delle politiche pubbliche.

Primo, le politiche pubbliche sono anche più importanti che in passato se si vuole coniugare sostegno alla genitorialità, con occupazione femminile e contrasto alle disuguaglianze. Gli studi sul tema ci dicono che nessun Paese maturo, avanzato, ha visto ridursi i divari sopra riportati senza mettere in campo misure solide e strumenti efficaci di sostegno alla natalità, all'autonomia (economica e abitativa) dei giovani e all'occupazione femminile. **L'assenza di politiche non solo non migliora la situazione, ma contribuisce a peggiorarla, soprattutto sotto il profilo della natalità**.

Secondo, se sono necessarie politiche specifiche per le famiglie, di cui si discute qui di seguito, **un problema fondamentale concerne come aumentare il senso di fiducia complessiva che le nuove generazioni possono nutrire nel vedersi sostenere rispetto alle proprie scelte di genitorialità e lavoro nel corso della vita**. I Paesi come, ad esempio, Svezia, Francia e, più recentemente, Germania, che hanno ottenuto risultati incoraggianti rispetto ai temi qui trattati, non si caratterizzano solo per aver impostato nel tempo singole politiche familiari più efficaci e generose di quelle italiane, ma anche per essere in grado di **inviare un messaggio di fondo ai giovani: come Stato e come società nel suo complesso vi assicuriamo un sostegno quanto più adeguato possibile**.

Terzo, il punto appena trattato ne comporta uno ulteriore. **Occorre una visione ampia e profonda di che cosa siano le politiche familiari, che includa anche quelle del lavoro**



e della casa. È difficile pensare che le nuove generazioni si sentano rassicurate se l'introduzione di trasferimenti monetari più universalistici (si pensi all'Assegno Unico Universale) e l'offerta (per altro scarsa) di servizi (come i nidi), non si accompagna a un intervento che rafforzi due pilastri fondamentali del diventare adulti (casa e lavoro), che in Italia hanno basi fragili. Nell'ultimo trentennio, la regolazione e la protezione nel mercato del lavoro in Italia hanno sacrificato molto più i giovani di altre fasce di età e lo hanno fatto in maniera molto più marcata che in molti altri Paesi europei. Per i giovani in Italia bassi salari, precarietà e rischi di povertà anche fra chi lavora sono più accentuati che in gran parte dell'Europa occidentale. Ugualmente, le politiche della casa italiane mostrano tutti i propri limiti. Siamo fra i Paesi in cui il problema del sovraffollamento abitativo e del costo finanziario della casa è più accentuato.

Infine, anche all'interno del perimetro più ristretto degli interventi direttamente connessi alle famiglie con figli, la ricerca e l'esperienza degli altri Paesi ci dicono che **non esiste un singolo strumento in grado di risolvere le sfide qui delineate**. Premesso che l'Italia spende per ogni minorene relativamente meno degli altri Paesi del Centro-Nord Europa, e che quindi è assolutamente necessario **aumentare il livello complessivo di spesa nelle politiche dirette a favore delle famiglie con figli e verso i minorenni** in quanto tali, il vero tema è come impiegare un eventuale e auspicabile incremento delle risorse a disposizione. Per ottenere un effetto positivo delle politiche familiari su occupazione femminile e natalità è **importante che vi sia un robusto mix integrato di interventi**, fatto di trasferimenti monetari strutturali, interventi educativi – nidi e servizi di sostegno all'infanzia e alla genitorialità –, congedi parentali che coinvolgano sistematicamente anche i padri, servizi che facilitino l'organizzazione familiare pomeridiana, sistemi di tutela per le lavoratrici e politiche di *welfare* a favore di giovani e famiglie, accompagnati da azioni di sensibilizzazione volte a decostruire l'immagine della maternità come ostacolo nel mondo del lavoro e a promuovere modelli culturali basati sulla condivisione dei carichi di cura tra genitori e tra la famiglia e i servizi educativi.

La letteratura internazionale documenta inoltre che, se i trasferimenti monetari hanno effetti positivi, questi sono comunque moderati, mentre sono soprattutto una forte e diffusa dotazione di servizi all'infanzia, una scuola più inclusiva, risorse educative per la crescita formale e informale accessibili, combinati con maggiori diritti per entrambi i genitori in termini di congedo parentale, ad avere un effetto più robusto sull'occupazione delle madri e la natalità.

Il ruolo delle politiche pubbliche: punti di forza e criticità nel caso italiano

Partiamo da due dati positivi e incoraggianti. Rispetto ai decenni passati, negli ultimi anni è cresciuta nelle istituzioni e nella politica la consapevolezza dell'importanza di temi come la (de-)natalità, l'occupazione femminile e l'importanza della cura ed educazione familiare e non familiare, informale e formale nella prima infanzia, dagli 0 ai 6 anni. Si tratta di una cre-

scita di attenzione in termini non solo di affermazioni di principio, ma anche di atti e di destinazione concreta di risorse finanziarie.

Secondo aspetto importante, vi sono crescenti e diffuse convergenze fra tutte le principali forze politiche e istituzioni rispetto alla centralità di tali temi e, per molti versi, anche in termini di soluzioni da adottare. L'adozione nel PNRR di un impegno a rafforzare in maniera significativa il sistema dei servizi all'infanzia è stata una scelta che ha ricevuto e continua a ricevere forte sostegno trasversale ai partiti politici e alle istituzioni. L'Assegno Unico Universale (AUU) è stato approvato nella legislatura precedente con ampia convergenza fra forze politiche ed è stato ulteriormente rafforzato in quella attuale. Se questi due aspetti appaiono incoraggianti, ve ne sono però altri che destano preoccupazioni.

Primo, le scelte recentemente compiute con il decreto lavoro del 1 maggio 2023 in tema di regolazione del mercato del lavoro rischiano di dare messaggi e di comportare effetti per le nuove generazioni destinati ad aumentarne il senso di incertezza e di instabilità rispetto al futuro, nella misura in cui hanno allargato la possibilità di rinnovare più volte i contratti a termine e di utilizzare i *voucher* per compensare il lavoro.

Secondo, per ora non si notano **innovazioni importanti nelle politiche del sostegno alla casa**. L'Italia continua a fare affidamento in questo campo su incentivi fiscali di varia natura e in un accesso (teoricamente facilitato) al credito bancario per l'acquisto dell'abitazione, mentre non è stata in grado di sviluppare adeguatamente altri strumenti di intervento più diretto. Tale situazione rappresenta una criticabile tradizione di lungo periodo protratta da diversi governi. Occorre con urgenza uno *shock* in positivo sotto tale profilo. La cancellazione del fondo affitti, l'unico, modesto, sostegno disponibile per chi non può acquistare un'abitazione, va invece in direzione contraria a quanto sarebbe necessario fare.

Terzo, è preoccupante **il rischio di stallo in atto rispetto al tema dei nidi** (ma anche delle *mense*, come servizio necessario per poter estendere il tempo pieno nella scuola di base) nel PNRR. La gestione del tema fin qui seguita lascia forti margini di incertezza sul fatto che riusciremo a investire adeguatamente le risorse destinate a tale misura (e raggiungere quindi il Livello Essenziale di Prestazioni del 33% di copertura entro il 2027, già innalzato come obiettivo dall'Europa al 45%). Si tratterebbe di una *débâcle* di proporzioni molto preoccupanti per l'intero sistema Paese, che risulterebbe incapace di dotarsi di una infrastrutturazione sociale strategica rispetto a tutti gli obiettivi qui discussi (natalità, occupazione femminile e giovanile, lotta alle disegualianze e alla povertà) e anche a quello fondamentale di garantire i diritti di tutti i bambini e bambine ad avere un'educazione di qualità sin dalla prima infanzia. Vale la pena di ricordare che il sistema 0-6 nasce con l'idea di **superare nella fascia 0-3 il problema dei servizi a domanda individuale e di collocare tali servizi tra quelli pubblici di carattere educativo**. Solo in questo modo sarà possibile raggiungere l'obiettivo del 45% di accesso a questo tipo di servizi, indicato nella Raccomandazione del Consiglio Europeo del 2022 sulla revisione dei *target* di Barcellona per i servizi per l'infanzia. È pertanto necessario



comprendere qual è la percentuale di aumento nell'accesso ai servizi 0-3 che il Governo italiano intende fissare per avvicinarsi al *target* del 45% e come il governo intende attrezzarsi per raggiungere il *target* da qui al 2030. Per questi motivi desta preoccupazione che la Commissione nazionale 0-6, insediata nel 2018 e ricostituita nel 2021 presso il Ministero dell'Istruzione, non si è ancora riunita nella nuova legislatura. Insieme ai ritardi e incertezze sull'attuazione del PNRR per quanto riguarda l'aumento dell'offerta di nidi, ciò appare un segnale di disattenzione a livello governativo preoccupante, che non può essere compensato dalle pur numerose iniziative che invece fioriscono nelle regioni sotto forma di Coordinamenti Pedagogici Territoriali.

Quarto, sono in atto riflessioni e discussioni da più parti rispetto all'ulteriore **potenziamento delle misure di trasferimento monetario alle famiglie con figli** (AUU, detrazioni fiscali). I potenziali effetti positivi derivanti da un'espansione ulteriore della spesa in trasferimenti monetari vanno ponderati con attenzione, non solo perché il ritorno alle detrazioni fiscali segnerebbe un'inversione di tendenza rispetto al processo che ha portato all'introduzione dell'AUU. Va, soprattutto, evitato che in una sorta di gioco a somma zero l'eventuale, anche auspicabile, aumento dei trasferimenti monetari vada a detrimento dello sviluppo dei servizi educativi alla prima infanzia in direzione universalistica, del rafforzamento dei congedi genitoriali (di maternità, paternità e parentali) anche per le categorie di lavoratrici e lavoratori oggi solo parzialmente coperti, di altri interventi strutturali (come quelli che favoriscono l'accesso all'abitazione).

Quinto, i **servizi di sostegno alla genitorialità** - spazi per genitori e bambini insieme, in cui i genitori possano confrontarsi e sperimentare attività e modi di porsi con i propri figli -

sono ancora un'esperienza poco nota e diffusa in modo molto disomogeneo, così che i neo-genitori spesso si trovano soli di fronte a una transizione così importante, tanto più se non hanno una rete familiare adeguata e se non hanno accesso a un nido. Sarebbe opportuno cominciare a sistematizzare le esperienze che esistono, metterle in comunicazione e creare sinergie tra i diversi "pezzi" del sistema dei servizi che interagisce con i genitori: consultori, pediatri, nidi e servizi integrativi.

Infine, dentro questo quadro desta preoccupazione **lo stallo nell'implementazione del Piano d'Azione Nazionale della Garanzia Infanzia (PANGI) in Italia**. Il PANGI è uno strumento che rientra dentro una strategia non solo italiana ma europea di sostegno delle bambine, bambini e adolescenti, in particolare ma non solo di quelli in difficoltà. Nel corso dell'ultimo biennio l'Italia ha intensamente lavorato all'elaborazione del proprio PANGI nazionale e ha raggiunto una buona sintesi grazie all'apporto di molte istituzioni, rappresentanti della società civile, parti sociali ed esperti. Tuttavia, da molti mesi la sua messa in opera sembra essersi sostanzialmente fermata, tanto che la coordinatrice nazionale del PANGI, Anna Maria Serafini, ha rassegnato le proprie dimissioni. Il PANGI ricopre un ruolo strategico nel tessere le fila di interventi che rischiano di non essere coordinati fra Ministeri differenti (da quello dell'Istruzione a quello alla Salute a quello del Lavoro e delle politiche sociali) e fra livelli differenti di governo. Ugualmente esso presenta molti elementi di novità e di accompagnamento dello sviluppo di un sistema integrato a favore dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, così come della genitorialità. Il non ripartire con celerità rispetto a tale questione rischia di nuovo di bloccare un processo di innovazione e di sostegno alle famiglie con figli quanto mai necessario.