

**Audizione informale  
dell'Ufficio parlamentare di bilancio  
nell'ambito dell'esame del DDL C. 2561  
recante "Deleghe al Governo per il  
sostegno e la valorizzazione  
della famiglia"**

**Intervento del Consigliere  
dell'Ufficio parlamentare di bilancio  
Alberto Zanardi**

**Commissione XII della Camera dei deputati  
(Affari sociali)**

**25 marzo 2021**



## Indice

<b>1. Le ipotesi di riforma e il quadro finanziario</b>	<b>5</b>
<b>2. Gli obiettivi del DDL famiglia e il PNRR</b>	<b>10</b>
<b>3. La spesa per i servizi educativi formali e per i percorsi di apprendimento non formali e informali</b>	<b>13</b>
3.1 La spesa delle famiglie nell'ambito dei servizi educativi formali	13
3.2 La spesa per i percorsi di apprendimento informale: attività sportive e culturali	18
3.3 Le politiche di sostegno monetario alle famiglie per le attività educative	20
3.3.1 Il sostegno economico agli asili nido	20
3.3.2 Il sostegno economico alle altre forme di istruzione	24
3.4 Le politiche di sostegno monetario ai percorsi di apprendimento informale	27
3.5 L'offerta di servizi educativi sul territorio: il caso degli asili nido	28
<b>4. Il DDL famiglia e il divario di genere</b>	<b>31</b>
<b>5. Sintesi delle principali misure a sostegno della famiglia in Francia e Germania</b>	<b>35</b>
<b>6. Considerazioni generali sul DDL famiglia</b>	<b>51</b>



## 1. Le ipotesi di riforma e il quadro finanziario

Il disegno di legge in esame (di seguito DDL famiglia) prevede l'attribuzione di deleghe al Governo, dal contenuto piuttosto variegato, per il sostegno e la valorizzazione della famiglia e dell'educazione dei figli (inclusi i percorsi di apprendimento non formale e informale<sup>1</sup>), per incentivare il lavoro femminile e per favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. Tra le misure principali rientrano l'assegno universale per i figli a carico, le agevolazioni fiscali/trasferimenti monetari vincolati a sostegno delle spese per la crescita e l'educazione dei figli, il rafforzamento dei congedi parentali e di paternità e gli incentivi per favorire la partecipazione femminile al mercato del lavoro. Tuttavia, il DDL famiglia – come vedremo meglio successivamente – risulta superato in alcuni suoi contenuti qualificanti da recenti innovazioni apportate con la legge di bilancio per il 2021 e, soprattutto, dall'imminente approvazione in via definitiva del DDL delega sull'assegno unico e universale (AS. 1892), che avrà anche conseguenze decisive sul suo quadro finanziario. In considerazione di ciò, in questa Audizione non viene discussa la proposta di assegno universale contenuta nel provvedimento in esame<sup>2</sup>. Inoltre gli interventi previsti dal DDL famiglia dovranno essere coordinati con quanto annunciato nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) presentato al Parlamento lo scorso gennaio e in corso di ridefinizione, nel quale l'inclusione sociale rappresenta uno dei tre assi strategici e la parità di genere, l'accrescimento della capacità e delle prospettive occupazionali dei giovani e la coesione sociale sono indicati come priorità orizzontali delle sei missioni in cui è declinato il Piano (si veda il paragrafo 2). In quest'ultimo gli stessi obiettivi del DDL famiglia vengono perseguiti attraverso l'utilizzo di strumenti differenti (soprattutto investimenti) e con risorse sia nazionali sia europee e pertanto la valutazione del DDL famiglia va effettuata anche alla luce di questi elementi.

---

<sup>1</sup> Ai sensi della dalla L. 28 giugno 2012, n. 92, "per *apprendimento formale* si intende quello che si attua nel sistema di istruzione e formazione e nelle università e istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica, e che si conclude con il conseguimento di un titolo di studio o di una qualifica o diploma professionale [...]. Per *apprendimento non formale* si intende quello caratterizzato da una scelta intenzionale della persona, che si realizza al di fuori dei sistemi indicati in precedenza in ogni organismo che persegue scopi educativi e formativi, anche del volontariato, del servizio civile nazionale e del privato sociale e nelle imprese. Per *apprendimento informale* si intende quello che, anche a prescindere da una scelta intenzionale, si realizza nello svolgimento, da parte di ogni persona, di attività nelle situazioni di vita quotidiana e nelle interazioni che in essa hanno luogo, nell'ambito del contesto di lavoro, familiare e del tempo libero".

<sup>2</sup> Per approfondimenti sull'assegno unico e, in particolare, per le analisi dei relativi effetti redistributivi e finanziari si rinvia a precedenti Audizioni dell'UPB. Nell'Audizione dell'UPB in Commissione Affari sociali della Camera dell'ottobre 2019, è stato delineato un quadro di compatibilità finanziaria della riforma in relazione a diverse ipotesi di assegno e i relativi effetti sulle famiglie. In particolare, in risposta a una richiesta di approfondimenti da parte della Commissione, sono stati condotti diversi scenari di simulazione, differenziati per il livello dell'assegno base e della progressione con cui l'assegno si riduce al crescere dell'ISEE. L'analisi ha evidenziato che il beneficio netto medio (saldo tra il nuovo assegno e le misure che verrebbero abolite) risulterebbe di circa mille euro per famiglia e che i maggiori benefici sarebbero concentrati tra i soggetti incapienti e i lavoratori autonomi. È inoltre emerso il rischio che per una quota non trascurabile di famiglie i benefici attuali possano risultare maggiori di quelli derivanti dal nuovo assegno unico, anche a causa del diverso meccanismo di calcolo dell'assegno unico rispetto a quelli delle misure attuali (le detrazioni sono basate sul reddito individuale, gli assegni familiari sul reddito della coppia, l'assegno unico sarà basato sull'ISEE).

Di seguito si descrivono sinteticamente i contenuti del DDL famiglia, mettendo in evidenza le misure che risultano a oggi in tutto o in parte superate (ad esempio, quelle sull'assegno universale e sui congedi di paternità obbligatori) nonché i principi e criteri direttivi ai quali il Governo dovrà attenersi nell'esercizio delle deleghe.

L'articolo 2 del DDL famiglia contiene una delega al Governo, da adottare entro 12 mesi, per il riordino e la semplificazione delle vigenti misure di sostegno economico per i figli a carico e l'introduzione, in sostituzione di esse, dell'assegno universale. Si tratta di un trasferimento monetario mensile (o un credito di imposta annuale) riconosciuto dal settimo mese di gravidanza da attribuire a tutti i nuclei familiari con figli minorenni e modulato in base all'ISEE e all'età dei figli. Maggiorazioni sono previste per i figli successivi al secondo e per quelli, anche maggiorenni, con disabilità. L'assegno universale non concorre alla formazione del reddito complessivo e non rileva per il calcolo del reddito ai fini del riconoscimento delle prestazioni sociali a sostegno dello stesso (incluso il Reddito di cittadinanza). Come già richiamato, questo articolo replica una norma analoga contenuta nel DDL sull'assegno unico (AS. 1892), che si trova in una fase più avanzata dell'iter parlamentare<sup>3</sup>. Peraltro, come vedremo di seguito in dettaglio, questo DDL delega drena dal DDL famiglia la quasi totalità delle risorse previste dal quadro finanziario.

L'articolo 3 prevede una delega al Governo, da adottare entro 12 mesi, per il riordino delle misure di sostegno all'educazione dei figli. Si prevedono, tra gli altri interventi, una razionalizzazione del sistema dei benefici fiscali vigenti e l'introduzione di nuove agevolazioni per le spese per la crescita e per l'educazione, anche non formale e informale, dei figli<sup>4</sup>; l'istituzione e il sostegno dei servizi socio-educativi per l'infanzia, al fine di assicurare alle famiglie parità nelle condizioni di accesso e pari opportunità per la crescita dei figli; contributi al costo delle rette degli asili nido e delle scuole dell'infanzia e l'introduzione di servizi di supporto presso le abitazioni per le famiglie con figli fino a sei anni. Le misure dovranno assumere la forma di agevolazioni fiscali o di trasferimenti monetari vincolati. Si ricorda che la legge di bilancio per il 2021 ha disposto l'incremento del Fondo di solidarietà comunale (FSC) allo scopo di finanziare lo sviluppo dei servizi sociali comunali svolti in forma singola o associata dai Comuni delle Regioni a statuto ordinario (RSO) (per un ammontare crescente nel tempo, da 216 milioni per il 2021 a oltre 650 per il 2030) e per aumentare la disponibilità di posti negli asili nido dei Comuni delle RSO e di Sicilia e Sardegna (100 milioni nel 2022, che aumentano di 50 milioni l'anno fino a raggiungere 300 milioni annui a decorrere dal 2026) in cui l'offerta di tale servizio si collochi al di sotto dei LEP<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Si tratta, in particolare, del DDL di delega al Governo per riordinare, semplificare e potenziare le misure di sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale già approvato dalla Camera dei deputati il 21 luglio 2020 (AC. 687) e dalla Commissione Lavoro pubblico e privato e previdenza sociale del Senato il 10 marzo 2021 (AS. 1892) e quindi in procinto di essere votato in via definitiva dall'Assemblea del Senato.

<sup>4</sup> Sarebbero agevolabili le spese per: libri di testo per la scuola secondaria di primo e di secondo grado e per beni e servizi informatici necessari a coloro che frequentano la scuola primaria e secondaria di primo e di secondo grado; libri non scolastici, biglietti di ingresso a rappresentazioni teatrali e cinematografiche e altri spettacoli dal vivo, musei, mostre ed eventi culturali, monumenti, gallerie, aree archeologiche e parchi naturali; viaggi di istruzione, iscrizione e abbonamento ad associazioni e strutture sportive, frequenza di corsi di lingua straniera, di arte e di musica.

<sup>5</sup> L. 178/2020, art. 1, c. 791. In attesa della definizione dei LEP, potranno beneficiare di tali trasferimenti solo gli Enti in cui il rapporto tra posti disponibili (calcolati come posti equivalenti a tempo pieno) e residenti di età compresa tra 0 e 2 anni sia inferiore rispetto a quello medio dei Comuni appartenenti alla stessa fascia demografica (in termini di popolazione totale).

L'articolo 4 contiene una delega al Governo, da adottare entro 24 mesi, per il riordino e il rafforzamento, anche in termini di flessibilità, della disciplina dei congedi parentali<sup>6</sup> e di paternità<sup>7</sup> e la loro estensione ai lavoratori autonomi, nonché per l'introduzione per i genitori lavoratori della possibilità di usufruire di permessi retribuiti, di durata non inferiore a cinque ore nel corso dell'anno, per i colloqui con gli insegnanti e per la partecipazione attiva al percorso di crescita dei figli. Le misure attuative dovranno prevedere un periodo di congedo di paternità obbligatorio, di durata non inferiore a 10 giorni lavorativi, da utilizzare nei primi mesi dalla nascita del figlio, e che il congedo sia concesso a prescindere dallo stato civile o di famiglia del padre lavoratore, indipendentemente dall'anzianità lavorativa e di servizio e garantito, a parità di condizioni, anche ai lavoratori delle pubbliche amministrazioni. Si ricorda al riguardo che con la legge di bilancio per il 2021 il congedo di paternità obbligatorio è stato, sebbene ancora in via sperimentale, prorogato al 2021 e la durata è stata aumentata a 10 giorni<sup>8</sup>. La spesa, stimata in 106,1 milioni nel 2021, è finanziata con le risorse del Fondo assegno universale e servizi alla famiglia.

L'articolo 5 prevede una delega al Governo, da adottare entro 24 mesi, per il riordino e il rafforzamento delle misure dirette a incentivare il lavoro femminile e a facilitare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. Si prevedono: ulteriori interventi di rafforzamento delle misure volte a incentivare il lavoro femminile nelle regioni del Mezzogiorno; la destinazione di una quota della dotazione del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese a favorire l'avvio delle nuove imprese femminili e a sostenerne l'attività per i primi due anni; incentivi per i datori di lavoro che prevedono modalità di lavoro flessibile; agevolazioni fiscali a fronte di spese sostenute per l'assunzione di addetti ai servizi domestici e all'assistenza di familiari commisurate all'ISEE del nucleo familiare; la modulazione graduale della retribuzione percepita dal lavoratore nei giorni di assenza dal lavoro nel caso di malattia dei figli. Al riguardo si ricorda, in primo luogo, che già esiste dal 2013 la Sezione Speciale Femminile del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese<sup>9</sup> e, in secondo luogo, che con la legge di bilancio per il 2021 è stato istituito il Fondo a sostegno dell'imprenditoria femminile con una dotazione finanziaria di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021 e 2022, per il finanziamento di iniziative imprenditoriali e di azioni di promozione dei

---

<sup>6</sup> Astensione facoltativa dal lavoro per prendersi cura del bambino fino a 12 anni per un totale massimo di 10 mesi (11 se il padre si astiene dal lavoro per almeno 3 mesi). È un istituto introdotto con la L. 53/2000 e disciplinato dal D.Lgs. 151/2001 e successive modifiche.

<sup>7</sup> Il congedo di paternità obbligatorio è un periodo di astensione del lavoro fruibile entro il quinto mese di vita del bambino (o nei cinque mesi successivi all'adozione o all'affidamento) anche contemporaneamente e indipendentemente dal congedo di maternità. Il congedo facoltativo del padre è invece alternativo al congedo di maternità, ossia è condizionato dalla scelta della madre lavoratrice di non fruire di un giorno di congedo maternità. Entrambi i congedi sono retribuiti al 100 per cento dall'INPS. Si tratta di istituti introdotti in via sperimentale per il triennio 2013-15 con la L. 92/2012 (art. 4, c. 24, lett. a) e successivamente prorogati, da ultimo con la legge di bilancio per il 2021.

<sup>8</sup> La durata del congedo di paternità obbligatorio è stata aumentata progressivamente negli anni e da ultimo da 7 a 10 giorni con la legge di bilancio 2021 (art. 1, c. 363), in linea con quanto previsto (si veda oltre) dalla Direttiva (UE) 2019/1158 relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza.

<sup>9</sup> La Sezione Speciale Femminile del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese è prevista dalla convenzione del 14 marzo 2013 tra Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Pari Opportunità, Ministero dello Sviluppo economico e Ministero dell'Economia e delle finanze, sottoscritta ai sensi del decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze di concerto con il Ministro dello Sviluppo economico del 26 gennaio 2012. Con il decreto del Ministro dello Sviluppo economico del 27 dicembre 2013 sono state inoltre introdotte modalità semplificate di accesso. Possono accedere alla Sezione Speciale: società cooperative e le società di persone costituite in misura non inferiore al 60 per cento da donne, società di capitali le cui quote di partecipazione spettano in misura non inferiore ai due terzi a donne e i cui organi di amministrazione siano costituiti per almeno i due terzi da donne e imprese individuali gestite da donne. Inoltre con la legge di bilancio per il 2021 è stato istituito il Fondo a sostegno dell'imprenditoria femminile con una dotazione di finanziaria di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021 e 2022, per il finanziamento di iniziative imprenditoriali e di azioni di promozione dei valori dell'imprenditoria tra la popolazione femminile.

valori dell'imprenditoria tra la popolazione femminile. Va inoltre considerato che la stessa legge di bilancio prevede, per il biennio 2021-22, l'esonero del 100 per cento della contribuzione previdenziale a carico del datore di lavoro, nel limite massimo dell'importo di 6.000 euro annui, a favore di coloro che assumono, con contratto a termine o a tempo indeterminato, lavoratrici disoccupate con età non inferiore a cinquant'anni o donne di qualunque età prive per un periodo determinato di un impiego regolarmente retribuito<sup>10</sup>.

L'articolo 6 include una delega al Governo, da adottare entro 24 mesi, per il riordino e il rafforzamento delle misure volte a sostenere la spesa delle famiglie per la formazione dei figli e il conseguimento dell'autonomia finanziaria da parte dei giovani. Si prefigura l'introduzione di detrazioni fiscali per le spese sostenute dalle famiglie per l'acquisto di libri di testo universitari e relativamente al contratto di locazione di abitazioni per i figli maggiorenni iscritti a corsi universitari. Inoltre, si prevedono agevolazioni fiscali per le spese di affitto relative all'abitazione principale sostenute da coppie di giovani di età non superiore a trentacinque anni.

Nell'esercizio delle deleghe il Governo dovrà attenersi ad alcuni principi e criteri direttivi tra i quali emergono: 1) l'universalità dell'accesso ai benefici economici e la loro modulazione progressiva in base all'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) tenendo conto anche del numero dei figli a carico; 2) la necessità di superare i divari di genere e il diverso peso nei carichi di cura, favorendo l'occupazione femminile anche attraverso modelli di lavoro agile e flessibile per conciliare vita e lavoro; 3) il riconoscimento del valore sociale delle attività educative e di apprendimento attraverso l'introduzione di agevolazioni fiscali (esenzioni, deduzioni o detrazioni dall'imposta personale sul reddito) commisurate alle spese sostenute dalle famiglie o il riconoscimento di crediti di imposta o trasferimenti monetari vincolati allo scopo; 4) la previsione di misure organizzative e di comunicazione per consentire alle famiglie una più semplice individuazione dei servizi offerti e l'accesso agli stessi; 5) l'abolizione o la modifica delle vigenti misure di sostegno alle famiglie con figli e alla genitorialità al fine di garantire la copertura finanziaria alle misure che saranno introdotte nell'esercizio delle deleghe.

L'attuazione delle deleghe dovrà avvenire, nella situazione corrente, nell'ambito di un quadro finanziario che prevede risorse al massimo pari a circa 0,7 miliardi (tab. 1). In particolare, l'articolo 8 del DDL famiglia delinea un quadro finanziario costituito, sia dalle risorse residue appostate nel Fondo assegno universale e servizi alla famiglia istituito con la legge di bilancio per il 2020 e rifinanziato con la legge di bilancio per il 2021, sia dalle risorse derivanti dall'abolizione o dalla modifica di una serie di misure vigenti per il sostegno delle famiglie e della genitorialità specificamente indicate: gli assegni al nucleo familiare, le detrazioni Irpef per figli a carico e l'assegno per nuclei con almeno tre figli minori, l'assegno di natalità (cosiddetto *bonus bebè*), il premio alla nascita, il buono per

---

<sup>10</sup> L'esonero spetta per 12 mesi relativamente ad assunzioni a tempo determinato e per 18 mesi nel caso di assunzioni a tempo indeterminato a condizione che l'assunzione comporti un incremento occupazionale netto. Si tratta del potenziamento, temporaneo e limitatamente alle sole assunzioni di lavoratrici, di una misura con carattere strutturale introdotta con la L. 92/2012.

**Tab. 1 – Stima indicativa delle risorse teoriche massime utilizzabili a copertura del provvedimento (miliardi di euro)**

	2020	2021	A regime	Note	Risorse presenti nel quadro finanziario dell'AS 1892 sull'assegno universale
<b>1) Fondo assegno universale e servizi alla famiglia (a+b+c+d+e+f) <sup>(1)</sup></b>	<b>0</b>	<b>3,0</b>	<b>1,0</b>		✓
Risorse iniziali del Fondo assegno universale e servizi alla famiglia (LB per il 2020) (a)	0	1,0	1,2	L. 160/2019, art. 1, c. 339	
Risorse destinate al finanziamento del <i>bonus</i> asili nido dalla LB per il 2020 (b)		-0,2	-0,3	Limite di spesa che raggiunge 291 milioni nel 2029 (L. 160/2019, art. 1, c. 343). Viene stabilito che venga finanziato dal 2021 con le risorse del Fondo assegno universale e servizi alla famiglia	
Risorse destinate al finanziamento dell'assegno di natalità dalla LB per il 2020 (c)		-0,4	0,0	Limite di spesa (L. 160/2019, art. 1, c. 340-341). Viene stabilito che l'importo dell'assegno di natalità relativo al 2020 venga finanziato nel 2021 con le risorse del Fondo assegno universale e servizi alla famiglia	
Risorse destinate al finanziamento dell'assegno di natalità dalla LB per il 2021 (d)		-0,3	0,0	Limite di spesa (L. 178/2020, art. 1, c. 362). Viene stabilito che l'importo dell'assegno di natalità relativo al 2021 venga finanziato nel 2021 e nel 2022 con le risorse del Fondo assegno universale e servizi alla famiglia	
Risorse destinate al finanziamento dell'estensione del congedo di paternità obbligatorio dalla LB per il 2021 (e)		-0,1	0,0	Limite di spesa (L. 178/2020, art. 1, c. 364). Viene stabilito che il costo dell'ampliamento del congedo di paternità obbligatorio relativo al 2021 venga finanziato con le risorse del Fondo assegno universale e servizi alla famiglia	
Rifinanziamento del Fondo assegno universale e servizi alla famiglia (LB per il 2021) (f)		3,0	0,0	L. 178/2020, art. 1, c. 7	
<b>2) Agevolazioni da modificare o abolire</b>	<b>15,5</b>	<b>15,1</b>	<b>14,8</b>		
Detrazioni fiscali per minori a carico (art. 12, comma 1, lett. c, e comma 1-bis, del DPR 917/1986)	7,6	7,6	7,6	Detrazioni capienti (stima da modello UPB)	✓
Assegni per il nucleo familiare per lavoratori dipendenti, pensionati e assimilati (DL 69/1988, art. 2) e per i coltivatori diretti (DPR. 797/1955) erogati da INPS	5,7	5,7	5,7	Audizione INPS del 20 ottobre 2020 sul DDL famiglia	✓
Assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori (L. 448/1998, art. 65)	0,4	0,4	0,4	Audizione INPS del 20 ottobre 2020 sul DDL famiglia	✓
Assegno di natalità ( <i>bonus</i> bebè, L. 190/2014, art. 1, cc. 125-129 e successive proroghe e integrazioni)	0,8	0,4	0,0	Limite di spesa che cessa nel 2021 (L. 160/2019, art. 1, c. 340-341)	✓
Premio alla nascita (L. 232/2016, art. 1, comma 353)	0,4	0,4	0,4	Agevolazione permanente. Importo indicato nella relazione tecnica alla L. 232/2016	✓
Buono per pagamento rette asili nido o altri servizi infanzia ( <i>bonus</i> asili nido; L. 232/2016, art. 1, c. 355)	0,5	0,5	0,6	Limite di spesa (L. 232/2016, art. 1, c. 355); crescente da 520 milioni nel 2020 a 609 milioni nel 2028 e poi 621 dal 2029	no
Fondo di sostegno alla natalità per favorire l'accesso al credito da parte delle famiglie con figli di età inferiore a tre anni (L. 232/2016, art. 1, cc. 348 e 349)	0,0	0,0	0,0	La dotazione del fondo è pari a 13 milioni per il 2020 e a 6 milioni a decorrere dal 2021	✓
Detrazione per locazioni stipulate da universitari fuori sede (DPR 917/1986, art. 15, c. 1, lett. i-sexies)	0,1	0,1	0,1	Detrazioni capienti (stima da modello UPB)	no
<b>3) Altre risorse per l'assegno universale e i servizi alla famiglia</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>5/6</b>	Dal 2022 la LB per il 2021 ha destinato al finanziamento dell'assegno universale e degli altri servizi alla famiglia tra 5 e 6 miliardi delle risorse del Fondo per gli interventi di riforma fiscale (L. 178/2020, art. 1, c. 2)	✓
<b>Risorse massime di copertura previste dall'art. 8 del DDL in esame (1+2+3), di cui:</b>	<b>15,5</b>	<b>18,1</b>	<b>20,7/21,7</b>		
<i>rimanenti rispetto all'attuazione dell'AS 1892</i>	<i>0,6</i>	<i>0,6</i>	<i>0,7</i>		

Fonte: elaborazione su dati reperiti da diverse fonti (indicate nella colonna Note).

(1) Il Fondo, istituito con la legge di bilancio per il 2020, è stato dotato di risorse pari a 1,044 miliardi nel 2021 e 1,244 miliardi dal 2022. La stessa legge di bilancio per il 2020 ha destinato una parte di queste risorse al finanziamento del potenziamento del *bonus* asili nido dal 2021 (0,2 miliardi nel 2021, crescenti negli anni successivi fino a 0,29 miliardi nel 2029; lettera (b)) e dell'assegno di natalità per il 2020 (0,41 miliardi nel 2021; lettera (c)). Inoltre, la legge di bilancio per il 2021 ha stabilito che le risorse del Fondo debbano finanziare i costi associati alla proroga al 2021 dell'assegno di natalità (0,34 miliardi nel 2021 e 0,4 nel 2022; lettera (d)) e all'estensione del congedo di paternità obbligatorio (0,1061 miliardi nel 2021; lettera (e)).

il pagamento di rette relative alla frequenza di asili nido e altri servizi per l'infanzia, le detrazioni Irpef sulle spese di locazione per gli studenti universitari fuori sede; le risorse nel Fondo di sostegno alla natalità per favorire l'accesso al credito da parte delle famiglie con figli di età inferiore a tre anni. Complessivamente, a regime, le risorse ammonterebbero a un massimo di quasi 16 miliardi (tab. 1), di cui circa 7,6 miliardi dall'abolizione delle detrazioni per figli a carico<sup>11</sup>, 5,7 miliardi dalla cancellazione degli assegni al nucleo familiare, 1,0 miliardi di Fondo assegno universale e servizi alla famiglia e 1,5 miliardi dalle restanti agevolazioni soppresse. A questi importi si aggiungono poi le risorse (tra 5 e 6 miliardi l'anno dal 2022) che la legge di bilancio per il 2021 ha destinato al finanziamento dell'assegno universale e dei servizi alla famiglia a valere sul Fondo per finanziare gli interventi di riforma fiscale, che porta l'importo massimo complessivo a circa 21 miliardi. Va evidenziato, tuttavia, che il carattere universale delle misure proposte nel DDL famiglia fa venire meno il fondamento dei contributi per assegni familiari a carico dei datori di lavoro privati (legati alla categorialità dei vigenti assegni familiari) con la conseguenza di determinare ulteriori necessità di finanziamento pari a 1,9 miliardi.

Da queste risorse, tuttavia, vanno escluse quelle che rientrano anche nel quadro finanziario del DDL delega sull'assegno unico in procinto, come detto, di essere approvato in via definitiva dal Senato. I due DDL infatti condividono l'intero quadro finanziario tranne la parte relativa alla modifica/abolizione di due sole misure vigenti: i buoni per il pagamento di rette relative alla frequenza di asili nido e altri servizi per l'infanzia e le detrazioni Irpef sulle spese di locazione per gli studenti universitari fuori sede. Le risorse derivanti dalla cancellazione di queste due misure ammontano a regime a circa 0,7 miliardi, che quindi rappresenterebbero le disponibilità per finanziare gli interventi previsti dal DDL famiglia una volta approvato definitivamente l'assegno unico.

Data l'esiguità delle risorse residue, la realizzazione degli obiettivi del DDL famiglia presuppone l'individuazione di ulteriori risorse finanziarie. Va comunque evidenziato che lo stesso DDL famiglia (art. 8, c. 2) prefigura la possibilità di un'adozione progressiva dei decreti legislativi via via che verranno individuate e rese disponibili le risorse finanziarie necessarie. Risorse per le finalità del DDL potrebbero inoltre essere individuate nell'ambito del PNRR.

## **2. Gli obiettivi del DDL famiglia e il PNRR**

Il contenuto e le potenzialità del DDL famiglia devono essere esaminati e valutati anche alla luce delle linee di intervento indicate nel PNRR presentato lo scorso gennaio in Parlamento<sup>12</sup> e in corso di modifica da parte del nuovo Governo. Se infatti il DDL famiglia

---

<sup>11</sup> Detrazioni effettivamente godute da contribuenti fiscalmente capienti (stima con modello *tax-benefit* dell'UPB).

<sup>12</sup> Per una breve descrizione e valutazione del PNRR si veda l'Audizione informale del Consigliere dell'UPB, Chiara Goretti, nell'ambito dell'esame della proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza presso le

per raggiungere i propri obiettivi propone essenzialmente misure con effetti di bilancio di natura corrente (sostegni economici alle famiglie con figli per spese meritorie, norme regolatorie per favorire la conciliazione tra famiglia e lavoro e incentivi per aumentare l'occupazione femminile) facendo solo un accenno alla possibilità di aumentare l'offerta dei servizi socio-educativi per l'infanzia, il PNRR interviene proprio su quest'ultimo aspetto e altri legati all'istruzione con spesa in conto capitale – con l'obiettivo di colmare i divari di fornitura dei servizi pubblici a livello territoriale, superare la povertà educativa, aumentare le prospettive dei giovani, accrescere l'occupazione giovanile e favorire la conciliazione tra vita professionale e vita privata – oltre che annunciando riforme di più ampio respiro. I due documenti (DDL famiglia e PNRR) vanno pertanto considerati in maniera integrata vista la condivisione di obiettivi e di parte degli interventi e i possibili riflessi sulle risorse finanziarie che si potrebbero rendere disponibili via PNRR anche per l'attuazione del DDL famiglia.

Si ricorda che l'inclusione sociale (di cui il superamento della povertà educativa e culturale è solo uno degli aspetti) è uno dei tre assi strategici del PNRR e che la parità di genere è, in linea con quanto richiesto dal Regolamento UE 241/2021 sulla *Recovery and Resilience Facility* (RRF), una delle tre priorità orizzontali insieme all'accrescimento della capacità e delle prospettive occupazionali dei giovani e il riequilibrio territoriale e la coesione sociale. In particolare, la parità di genere verrebbe utilizzata come criterio di valutazione di tutti i progetti (*gender mainstreaming*) e favorita attraverso una strategia integrata di riforme, misure sull'istruzione, investimenti in infrastrutture sociali e servizi di supporto e politiche per garantire l'effettivo equilibrio tra lavoro e vita privata. Ciò rende tuttavia impossibile una quantificazione delle risorse che il PNRR dedica a questa priorità orizzontale.

In particolare, nel PNRR si afferma che la parità di genere verrà perseguita prioritariamente attraverso le politiche attive del lavoro e il potenziamento delle infrastrutture sociali (servizi di asili nido e per la prima infanzia, scuole per l'infanzia) e del tempo scuola, ossia misure che dovrebbero favorire l'aumento della partecipazione femminile al mercato del lavoro e quello del loro tasso di occupazione. A questi interventi si aggiungono anche le misure di incentivo dell'imprenditoria femminile (che si ritrovano anche nel DDL famiglia) e, nel campo dell'istruzione, le politiche che favoriscono in particolare l'accesso da parte delle donne all'acquisizione di competenze cosiddette "STEM" (*Science, Technology, Engineering and Mathematics*) per ridurre fenomeni di segregazione settoriale.

Per quanto riguarda le misure più direttamente connesse con gli obiettivi del DDL famiglia, la Missione 4 (Istruzione e ricerca) del PNRR e, in particolare, la prima componente (Potenziamento delle competenze e diritto allo studio), prevede il rafforzamento delle strutture e dei servizi dedicati all'età prescolare con il potenziamento del Piano asili nido e servizi integrati, anche con finalità di riequilibrio dell'offerta sul territorio nazionale. Sono inoltre previste iniziative per il contrasto alla povertà educativa e per la riduzione dei divari territoriali nella quantità e qualità dell'istruzione, in particolare nel Mezzogiorno, interventi per la didattica digitale integrata, per le competenze STEM e il

---

Commissioni riunite V della Camera dei deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione) e 5a (Bilancio) e 14ª (Politiche dell'Unione europea) del Senato.

multilinguismo, con un'attenzione specifica alla formazione delle donne, prevedendo iniziative di orientamento al quarto ed al quinto anno delle scuole superiori per avvicinare le studentesse alle opportunità offerte dalle discipline STEM.

Al potenziamento degli asili nido e servizi integrati sono destinate risorse per 3,6 miliardi di cui 2 relative a nuovi progetti. Le risorse europee saranno appostate nel Fondo per gli asili nido e per le scuole dell'infanzia istituito con la legge di bilancio per il 2020 e utilizzate esclusivamente per la riconversione o costruzione di asili nido. Per le scuole dell'infanzia (3-6 anni) e le sezioni "primavera" (24-36 mesi) si annunciano interventi di riqualificazione e messa in sicurezza per 1 miliardo. Un altro miliardo è destinato al Fondo tempo pieno Scuola per incrementare lo spazio per l'offerta formativa e così favorire la conciliazione dei tempi di vita e lavoro. Per questa finalità, sono previsti altri 300 milioni per interventi all'interno dei progetti del Programma Operativo Nazionale (PON) finanziati dai fondi strutturali europei. Sono infine previste risorse per 1 miliardo da destinare al potenziamento degli alloggi agli studenti e per 1,35 per il finanziamento di borse di studio e accessi gratuiti all'Università (di cui 0,45 miliardi erogati attraverso REACT-EU, l'altro dispositivo di cui si compone *Next Generation EU*, insieme con la RRF).

Nella Missione 5 (Inclusione e coesione) la seconda componente (Infrastrutture sociali, Famiglie, Comunità e Terzo Settore), mira ad alleviare situazioni di fragilità sociale ed economica e a sostenere le famiglie e la genitorialità per un complesso di circa 11 miliardi (senza considerare le risorse assegnate a queste finalità nell'ambito della programmazione di bilancio 2021-26). Di questi, poco più di 6 miliardi riguardano la rigenerazione urbana e l'*housing* sociale e poco meno di 4 (di cui circa 0,4 miliardi erogati dal REACT-EU) il potenziamento di infrastrutture e la messa a disposizione di servizi e reti di assistenza territoriale per le persone con disabilità o non autosufficienti. Circa 0,7 miliardi sono indirizzati al riconoscimento del ruolo dello sport nell'inclusione e nell'integrazione sociale e come strumento di contrasto alla marginalizzazione di soggetti e comunità locali.

Infine, sempre nella Missione 5 (Inclusione e coesione), la prima componente (Politiche per il lavoro), comprende misure per migliorare l'occupazione e l'occupabilità, con una priorità attribuita, tra l'altro, alle donne. All'interno di questa componente, sono previste, in linea con quanto disposto con la legge di bilancio per il 2021 e annunciato nel DDL famiglia, misure per fornire sostegno all'imprenditorialità femminile (0,4 miliardi) e per finanziare decontribuzioni per i lavoratori del Mezzogiorno e per le assunzioni di giovani e donne (4,5 miliardi, finanziati con REACT-EU).

### **3. La spesa per i servizi educativi formali e per i percorsi di apprendimento non formali e informali**

Il DDL famiglia, riconoscendo il valore sociale delle attività educative e di apprendimento dei figli, anche di tipo non formale e informale<sup>13</sup>, intende riordinare e rafforzare le misure volte a sostenere l'impegno economico delle famiglie in tali ambiti nonché l'offerta dei servizi socio-educativi per l'infanzia (art. 3).

Al fine di disporre di un quadro informativo utile entro cui collocare i possibili interventi a sostegno dell'educazione dei figli, di seguito si analizzano innanzitutto le spese effettuate dalle famiglie per le attività educative di bambini e ragazzi (paragrafi 3.1. e 3.2) – che potrebbero essere oggetto dei sussidi pubblici prefigurati dal DDL famiglia – nonché le principali misure di sostegno delle spese familiari per tali finalità attualmente esistenti, quali il *bonus* asili nido e le diverse detrazioni fiscali (paragrafi 3.3 e 3.4). Tra queste ultime saranno considerate sia quelle direttamente richiamate nel DDL (per essere abolite o riviste per garantire copertura finanziaria alle nuove misure) sia quelle non esplicitamente menzionate, seppure inerenti alle finalità espresse nel testo in esame, che dovrebbero, in ogni caso, essere considerate in un quadro organico di riforma. Inoltre viene descritto lo stato dell'offerta dei servizi educativi, con particolare riferimento agli asili nido (paragrafo 3.5).

Le analisi sono condotte a partire dalle informazioni desumibili dall'Indagine campionaria Istat sulle spese delle famiglie, integrata con le informazioni amministrative relative alle dichiarazioni ISEE e alle dichiarazioni fiscali. Un maggiore dettaglio informativo è disponibile riguardo alle spese connesse con i servizi educativi di natura formale, mentre è più complesso ricavare dati di spesa puntuali relativi alle attività non formali e informali con contenuto educativo effettivamente sostenute per i figli<sup>14</sup>. Per queste voci si cerca comunque di fornire informazioni preliminari sull'intensità della fruizione.

#### *3.1 La spesa delle famiglie nell'ambito dei servizi educativi formali*

Benché l'offerta dei servizi educativi pubblici sia estesa, le tasse scolastiche siano di importo ridotto per quanto riguarda la scuola dell'obbligo e siano già presenti forme di riduzione delle compartecipazioni tariffarie per i nuclei in condizione di bisogno, le famiglie spendono in via diretta (spesa *out-of-pocket*) un ammontare non trascurabile di risorse. Le spese riguardano attività connesse alla formazione di bambini e ragazzi (tasse e vari contributi scolastici), le mense, il trasporto, i libri di testo, le gite, i corsi e le altre

---

<sup>13</sup> Per la definizione di apprendimento formale, non formale e informale si veda la nota 1.

<sup>14</sup> L'indagine Istat rileva la spesa complessiva sostenuta dalla famiglia e ciò non consente di risalire al costo delle attività svolte dai bambini e dai ragazzi.

attività svolte in ambito scolastico. Nell'insieme delle spese prese in esame sono anche considerate le rette per la frequenza delle scuole private e le lezioni private.

Nel complesso le famiglie spendono circa 8,2 miliardi (tab. 2), di cui 1 miliardo per gli asili nido, 4,4 miliardi per le scuole (di cui 1,1 miliardi per quella dell'infanzia e 3,3 per quelle primaria e secondaria) e i rimanenti 2,8 miliardi per la formazione universitaria<sup>15</sup>. Tali spese sono al netto delle diverse agevolazioni tariffarie applicate localmente e non tengono conto dei benefici (agevolazioni fiscali o *bonus*) usufruiti dalle famiglie.

**Tab. 2** – Spesa delle famiglie per servizi educativi – Anno 2017

Tipologia di servizio educativo	Utenti potenziali		Modalità di erogazione	Spesa (milioni di euro)	Utenti effettivi		Spesa media per famiglia (euro)	Spesa media per figlio (euro)
	Famiglie (migliaia)	Figli (migliaia)			Famiglie (migliaia)	(%)		
Nidi	1.267	1.367	<b>Totale</b>	<b>989</b>	<b>466</b>	<b>36,8%</b>	<b>2.123</b>	<b>1.968</b>
			Privato	600	225	17,7%	2.672	2.476
			Pubblico	389	241	19,0%	1.613	1.494
Scuola infanzia	1.788	2.068	<b>Totale</b>	<b>1.089</b>	<b>1.274</b>	<b>71,2%</b>	<b>855</b>	<b>793</b>
			Privato	542	311	17,4%	1.744	1.617
			Pubblico	547	963	53,9%	568	527
Scuola primaria	2.786	3.431	<b>Totale</b>	<b>1.102</b>	<b>1.951</b>	<b>70,0%</b>	<b>565</b>	<b>524</b>
			Privato	299	133	4,8%	2.250	2.085
			Pubblico	803	1.818	65,3%	442	409
Scuola secondaria 1° grado	2.064	2.308	<b>Totale</b>	<b>739</b>	<b>1.612</b>	<b>78,1%</b>	<b>458</b>	<b>425</b>
			Privato	173	53	2,6%	3.263	3.024
			Pubblico	566	1.559	75,5%	363	336
Scuola secondaria 2° grado	2.861	3.491	<b>Totale</b>	<b>1.431</b>	<b>2.393</b>	<b>83,6%</b>	<b>598</b>	<b>554</b>
			Privato	336	103	3,6%	3.279	3.039
			Pubblico	1.095	2.291	80,1%	478	443
Totale scuole	6.186	9.649	<b>Totale</b>	<b>4.361</b>	<b>5.504</b>	<b>89,0%</b>	<b>792</b>	<b>734</b>
			Privato	1.351	559	9,0%	2.416	2.239
			Pubblico	3.011	5.096	82,4%	591	548
Università			<b>Totale</b>	<b>2.806</b>	<b>1.593</b>		<b>1.761</b>	
			Privato	718	195		3.674	
			Pubblico	2.088	1.398		1.494	
<b>Totale</b>			<b>Totale</b>	<b>8.156</b>	<b>6.875</b>		<b>1.186</b>	
			Privato	2.669	929		2.873	
			Pubblico	5.488	6.219		882	

Fonte: elaborazioni sui dati dell'Indagine Istat sulle spese delle famiglie.

<sup>15</sup> I dati si riferiscono all'Indagine sulle spese delle famiglie Istat del 2017, ultima annualità per cui è possibile integrare tale Indagine con le informazioni amministrative disponibili sulle dichiarazioni ISEE e sulle dichiarazioni fiscali. Nel 2018 il complesso della spesa per attività scolastiche è sostanzialmente stabile, attestandosi a 8,1 miliardi. Le grandezze (spesa e numero di famiglie/figli) sono riferite all'anno solare (comprendente la seconda parte dell'anno scolastico 2016/2017 e la prima dell'anno scolastico 2017/2018); è quindi possibile che per lo stesso figlio sia effettuata spesa per due tipologie di scuola differenti nel caso si verifichi un passaggio da un ordine o grado al successivo. Gli utenti potenziali sono individuati sulla base del criterio anagrafico. Per i nidi e le scuole si considerano coloro che nell'anno solare di riferimento soddisfano i requisiti di età; per le università, data la maggiore complessità dei criteri di eleggibilità, gli utenti potenziali non sono stati riportati.

Circa due terzi della spesa complessiva riguarda servizi educativi pubblici<sup>16</sup> (5,5 miliardi). Di questi, le spese sostenute nell'ambito delle scuole di vario ordine e grado raggiungono i 3 miliardi complessivi, ripartiti su un'ampia platea di famiglie (quasi 5,1 milioni, poco più dell'82 per cento delle famiglie con figli in età scolare) con una spesa media di circa 550 euro per figlio. La stessa spesa in strutture scolastiche private è mediamente assai più elevata (poco più di 2.200 euro per figlio comprendendo anche le rette) e riguarda una platea di circa 560.000 famiglie, per un totale di poco meno di 1,4 miliardi. Il divario nelle spese per figlio sostenute dalle famiglie che scelgono istituzioni private rispetto a quelle pubbliche aumenta sensibilmente nei gradi di istruzione superiore. Nella scuola secondaria di primo grado, mediamente un figlio iscritto in una struttura privata costa circa 7 volte di più rispetto a chi frequenta strutture pubbliche (circa 3 volte nelle scuole di infanzia e circa 5 nella scuola primaria).

Per gli asili nido il ricorso ai servizi privati è molto pronunciato. Circa 230.000 famiglie (il 17,7 per cento di quelle con utenti potenziali) spendono circa 600 milioni in strutture private a fronte di poco meno di 400 milioni di euro pagati dalle 240.000 famiglie che spendono per nidi pubblici. L'ampio ricorso riflette la limitata offerta pubblica per questa categoria di servizi educativi (paragrafo 3.5). Le famiglie che fruiscono degli asili nido sostengono una spesa media per figlio di poco meno di 2.000 euro annui con rette più elevate di circa 1.000 euro per chi frequenta nidi privati rispetto a quelli pubblici.

Soffermandosi sulle singole componenti di spesa di cui è possibile esaminare il dettaglio (tab. 3), le rette per la frequenza di servizi privati rappresentano circa la metà della spesa complessiva per i nidi e poco più di un quarto di quella per le scuole. Escludendo le rette delle scuole private, le spese sostenute in ambito scolastico riguardano soprattutto i servizi di mensa e trasporto (1,2 miliardi), i libri scolastici<sup>17</sup> (0,9 miliardi), le tasse e i contributi scolastici (0,5 miliardi), i corsi effettuati in ambito scolastico e le gite (0,4 miliardi).

Si rileva una significativa polarizzazione nella fruizione di servizi educativi a pagamento: l'incidenza della spesa per tali servizi sui bilanci familiari è relativamente più elevata per le famiglie in condizione economica più favorevole in tutti i segmenti tranne quello della frequenza delle scuole pubbliche (fig. 1). Nella figura si illustra la distribuzione della

---

<sup>16</sup> La spesa, stimata sulla base dell'Indagine Istat sulle spese delle famiglie, si riferisce agli esborsi effettuati per attività connesse con la frequenza di bambini e ragazzi in strutture pubbliche.

<sup>17</sup> La spesa è al netto di tutte quelle forme di agevolazione all'acquisto di testi scolastici erogati sotto forma di sconto all'acquisto o di distribuzione di libri gratuiti. Sulla base delle disposizioni delle leggi 448/1998 e 296/2006 il MIUR stanziava per tale finalità 103 milioni su base regionale (per l'anno in corso si veda il Decreto Dipartimentale 581/2020) che i Comuni distribuiscono attraverso gli istituti che ne fanno richiesta o direttamente alle famiglie, generalmente in condizioni di disagio economico sulla base di criteri differenziati. In alcuni casi le agevolazioni sono distribuite sotto forma di rimborsi *ex post*. Un quadro dettagliato dei diversi criteri di assegnazione del *bonus* sul territorio è stato realizzato dall'associazione Save The Children nel 2016.

**Tab. 3** – Voci di spesa delle famiglie per servizi educativi – Anno 2017

		Spesa		Famiglie	Spesa media
		(milioni di euro)	(%)	(migliaia)	(euro)
Nidi	Rette nidi privati	470	47,5%	225	2.094
	Rette nidi pubblici	245	24,8%	136	1.801
	Mensa	274	27,7%	183	1.498
	<b>Totale nidi</b>	<b>989</b>	<b>100,0%</b>	<b>466</b>	<b>2.123</b>
Scuole	Rette scuole private	1.187	27,2%	559	2.123
	Tasse e contributi scuole pubbliche	538	12,3%	3.264	165
	Mensa e trasporto	1.225	28,1%	2.074	591
	Libri	900	20,6%	3.294	273
	Corsi e gite	369	8,5%	1.517	243
	Lezioni private	141	3,2%	331	427
	<b>Totale scuole</b>	<b>4.361</b>	<b>100,0%</b>	<b>5.504</b>	<b>792</b>
Università	Rette università private	645	23,0%	195	3.301
	Rette università pubbliche	1.859	66,2%	1.387	1.340
	Mensa	52	1,8%	123	422
	Libri	248	8,8%	970	256
	Lezioni private	3	0,1%	12	238
<b>Totale università</b>	<b>2.806</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.593</b>	<b>1.761</b>	

Fonte: elaborazioni su dati dell'indagine Istat sulle spese delle famiglie.

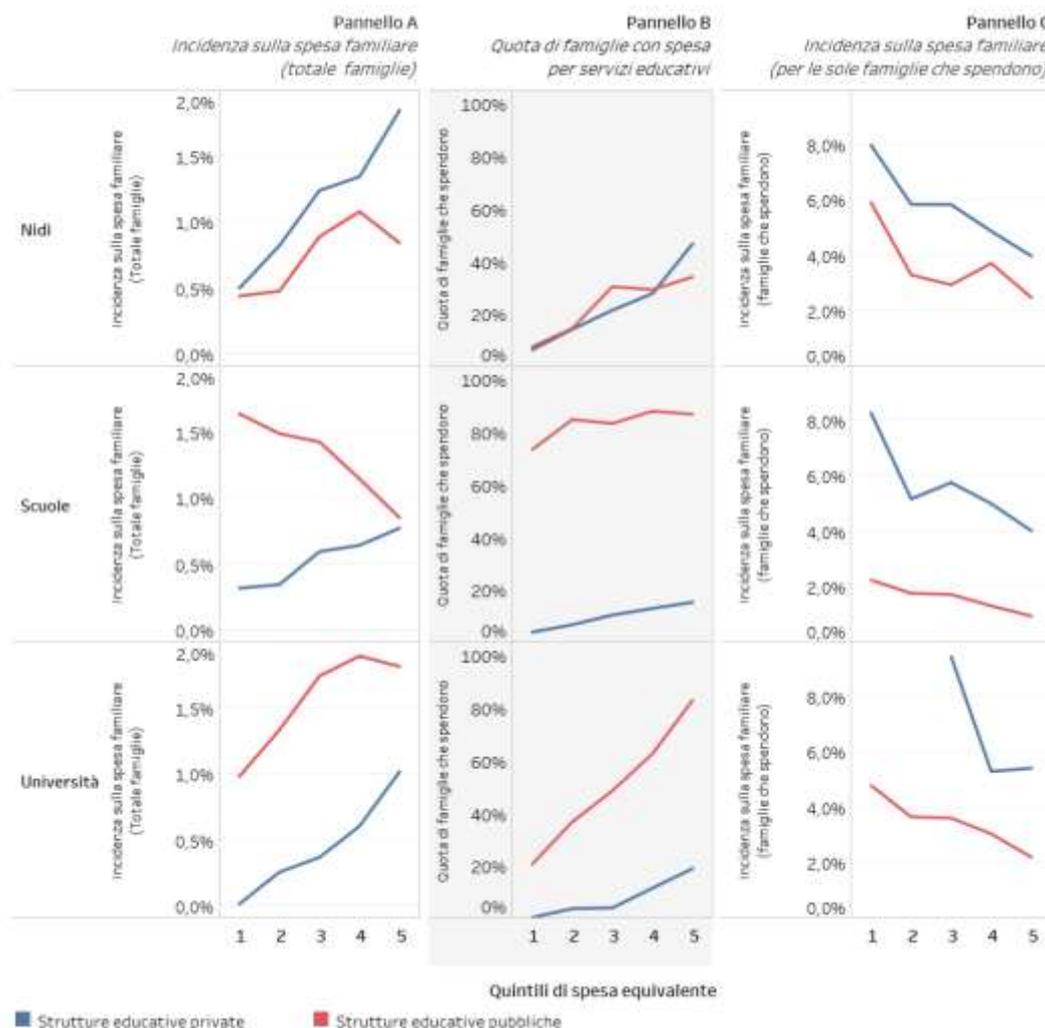
spesa per quintili di spesa equivalente<sup>18</sup> e per livello di istruzione riportando l'incidenza della spesa per servizi educativi sul totale della spesa delle famiglie che utilizzano i servizi (pannello C), la quota di famiglie che effettivamente li utilizza (pannello B) e la combinazione di questi due elementi, ossia l'incidenza delle spese per servizi educativi sul totale della spesa familiare per il complesso dei nuclei utilizzatori o meno (pannello A).

Per tutti i servizi educativi si verifica che l'incidenza sulla spesa delle famiglie utilizzatrici decresce al crescere della loro condizione economica ma quest'effetto è più che compensato dal fatto che le famiglie più povere utilizzano di meno i servizi in questione con il risultato che l'incidenza della spesa su quella del totale delle famiglie aumenta passando da quelle più povere a quelle più ricche.

Si consideri, ad esempio, il caso dei nidi privati: l'incidenza della spesa per rette e mensa pesa circa lo 0,5 per cento sulla spesa familiare totale per il primo quintile e circa l'1,9 per cento nel quinto quintile (fig. 1, pannello A). Ciò dipende prevalentemente dalla minore fruizione di tali servizi da parte delle famiglie con minore capacità di spesa (il 6 per cento delle famiglie che sostengono spese per servizi educativi nel primo quintile, contro il 45 per cento del quinto quintile – fig. 1, pannello B), mentre per le (poche) famiglie "povere" che utilizzano il servizio, l'incidenza della spesa per nidi può risultare molto elevata (circa l'8 per cento della spesa complessiva, contro poco meno del 2,6 per cento del quinto quintile – fig. 1, pannello C).

<sup>18</sup> Le famiglie sono suddivise in quintili di spesa totale equivalente, un indicatore che può essere utilizzato nelle analisi distributive per rappresentare la condizione economica delle famiglie in alternativa al reddito familiare equivalente. Considerato il numero ristretto delle famiglie che presentano la dichiarazione ISEE, non è possibile ripartirle utilizzando l'indicatore in questione.

**Fig. 1** – Distribuzione della spesa per servizi educativi – Anno 2017



Fonte: elaborazioni su dati dell'indagine Istat sulle spese delle famiglie.

Un'eccezione è non a caso rappresentata, tuttavia, dalle spese per le scuole pubbliche per le quali l'incidenza sulla spesa del complesso delle famiglie decresce all'aumentare della capacità economica in quanto, per effetto dell'obbligo scolastico, la quota di famiglie utilizzatrici è molto alta e sostanzialmente costante per tutti i quintili di spesa. Oltre la metà delle famiglie del primo quintile spende infatti per servizi educativi nella scuola pubblica, con un onere pari al 2 per cento della spesa complessiva (circa il doppio di quanto riscontrabile per le famiglie del quinto quintile).

Questa analisi può fornire indicazioni per il disegno delle misure proposte nell'articolo 3 del DDL famiglia. Un sostegno generalizzato e di uguale ammontare potrebbe presentare problemi sia in termini redistributivi sia di efficienza se applicato a spese sostenute più frequentemente dalle famiglie più ricche. Al contrario equità ed efficienza richiederebbero di concentrare il sostegno sulle spese la cui incidenza grava soprattutto sulle famiglie povere (come ad esempio accade per la scuola dell'obbligo) e comunque di diversificare l'aiuto in relazione alla condizione economica delle famiglie beneficiarie.

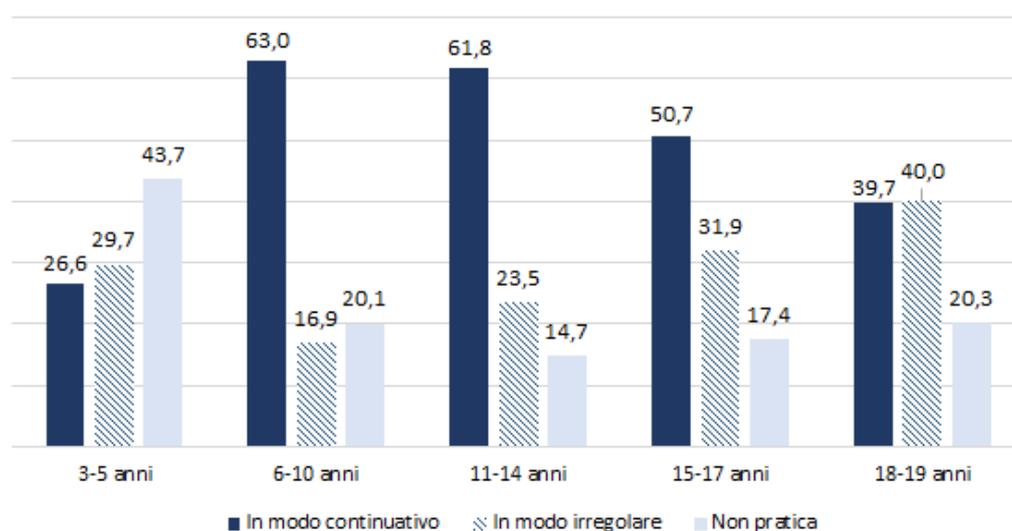
### 3.2 La spesa per i percorsi di apprendimento informale: attività sportive e culturali

Nel 2018 poco meno di 5 milioni di ragazzi tra i 3 e i 19 anni hanno frequentato in modo continuativo una pratica sportiva. Osservando il fenomeno per fasce di età emerge che più del 60 per cento dei giovani tra i 6 e i 14 anni hanno praticato sport in modo regolare e questa quota si riduce con l'aumentare dell'età (fig. 2). L'incidenza di coloro che non svolgono nessuna attività è elevata nei primi anni di vita per poi ridursi sensibilmente nell'età adolescenziale e interessare un ragazzo su cinque tra i 19 e i 20 anni.

Nello stesso anno tra i giovani nelle fasce di età comprese tra i 6 e i 14 anni il cinema risulta la modalità prevalente di fruizione culturale (fig. 3). La scelta del cinema è omogeneamente diffusa non solo tra i giovani ma anche nel resto della popolazione. Altre forme di fruizione culturale sono più o meno frequenti a seconda della fascia di età osservata: il 18,5 per cento dei ragazzi tra i 6 e i 10 anni ha visitato un museo o una mostra, questa percentuale diminuisce al 14 per cento per quelli tra i 18 e i 19 anni che preferiscono, nel 29,3 per cento dei casi, manifestazioni sportive e discoteche.

Come già accennato, non è possibile determinare la spesa sostenuta dalle famiglie specificamente per i figli nell'ambito della fruizione dei servizi di apprendimento non formale e informale in quanto per queste voci nell'Indagine Istat sulle spese delle famiglie è rilevato l'esborso complessivo sostenuto dal nucleo familiare, non consentendo di determinare la quota afferente a bambini e ragazzi<sup>19</sup>. Per fornire comunque un'indicazione, per quanto sommaria, dei comportamenti di spesa in tali ambiti,

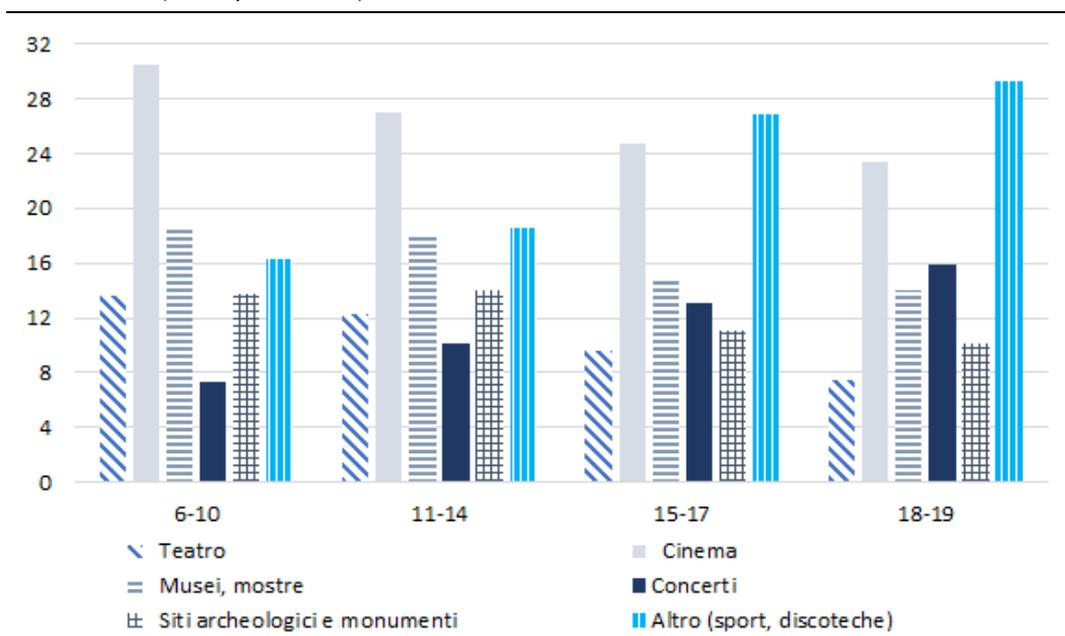
**Fig. 2** – Pratica sportiva dei ragazzi per fasce di età – Anno 2018  
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati dell'indagine Istat sugli aspetti della vita quotidiana.

<sup>19</sup> Fa eccezione la spesa per centri estivi e ludoteche, strutturalmente connessa alla presenza di minori, di cui si riporta la spesa media totale del nucleo.

**Fig. 3** – Fruizione culturale dei ragazzi per fasce di età e tipologia – Anno 2018  
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati dell'indagine Istat sugli aspetti della vita quotidiana.

nella figura 4 sono riportati valori medi *pro capite* delle principali attività con contenuto educativo di tipo informale.

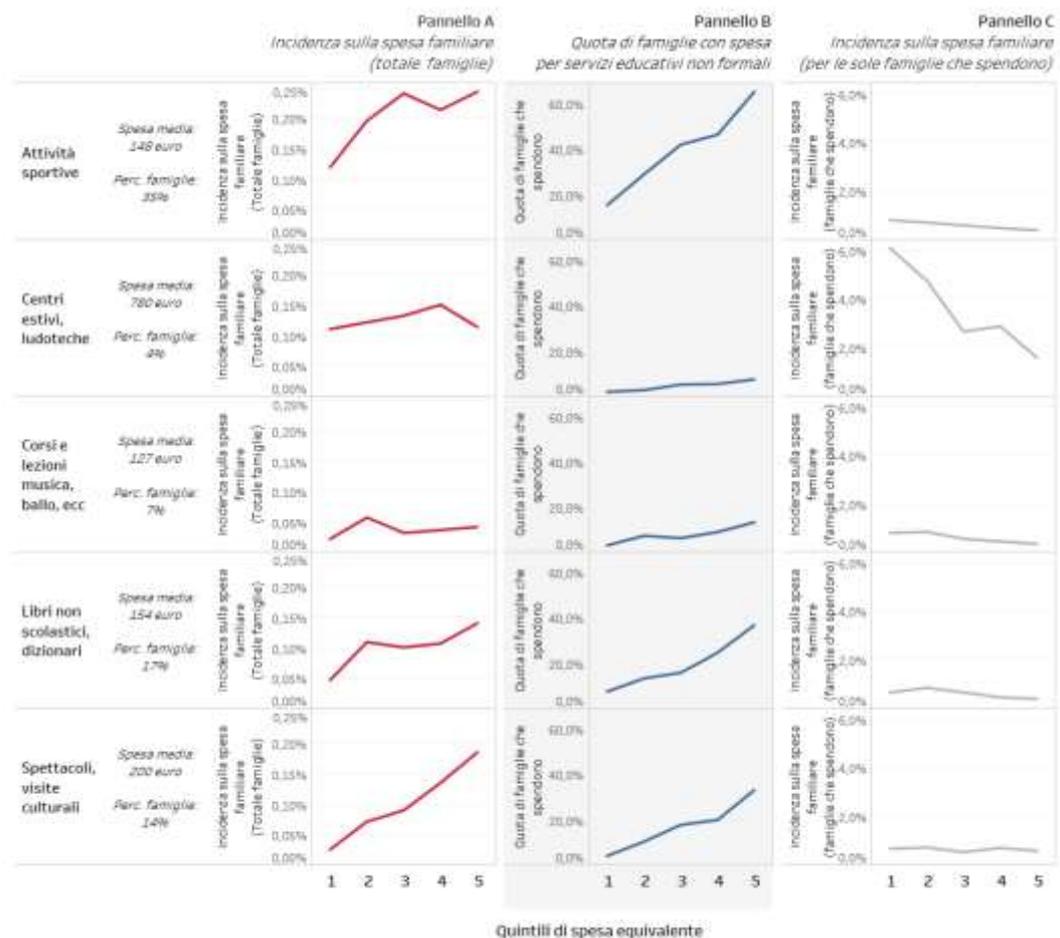
Queste tipologie di spesa si configurano essenzialmente come acquisti di beni non di prima necessità, il cui consumo mediamente cresce al crescere del reddito, come evidenziato dalla figura 4 (pannello A). Ciò dipende dal fatto che la quota di famiglie che li consuma risulta sensibilmente più elevata tra le famiglie con capacità di spesa maggiore (pannello B), fattore che più che compensa la minore incidenza sulla spesa complessiva per le famiglie ricche che li utilizzano (pannello C).

I costi sostenuti per attività sportive sono i più diffusi, riguardando poco più di un terzo delle famiglie con figli, con una spesa media per componente di circa 150 euro annui. La quota di famiglie che sostiene tali spese nell'ultimo quintile di spesa è circa 4,5 volte quella delle famiglie nel primo (quasi 67 per cento, contro 15).

La spesa media più elevata riguarda, tuttavia, i centri estivi e le ludoteche, che spesso rivestono un carattere suppletivo rispetto ai servizi per la prima infanzia, con un onere medio di circa 780 euro, e che tuttavia secondo l'Indagine riguarderebbe una quota limitata di famiglie (circa il 4 per cento). Anche in questo caso la fruizione del servizio appare fortemente condizionata dalle disponibilità economiche della famiglia.

Per gli altri servizi la spesa media pro capite è compresa tra i 200 euro relativi a spettacoli e viste culturali e i circa 130 euro della spesa per corsi e lezioni di musica e ballo.

**Fig. 4** – Spese per servizi con contenuto educativo di tipo informale per quintili di spesa equivalente – Anno 2017



Fonte: elaborazioni su dati dell'indagine Istat sulle spese delle famiglie.

### 3.3 Le politiche di sostegno monetario alle famiglie per le attività educative

#### 3.3.1 Il sostegno economico agli asili nido

Per colmare il consistente ritardo nelle disponibilità di servizi educativi per la prima infanzia, nel corso degli anni sono state introdotte misure, da un lato, di potenziamento dell'offerta<sup>20</sup> e, dall'altro, di carattere prevalentemente monetario a sostegno delle famiglie. La ricostruzione del quadro complessivo degli interventi adottati richiederebbe il monitoraggio delle azioni poste in essere sia a livello centrale sia a livello locale (Regioni e Comuni), al quale l'attuale normativa riconosce le competenze in materia. Ad esempio, i singoli Comuni determinano i criteri di accesso, le modalità di erogazione del servizio e le quote di contribuzione; contestualmente anche le Regioni possono prevedere forme di

<sup>20</sup> Le principali politiche per il potenziamento dell'offerta sono affrontate nel paragrafo 3.5.

sostegno. Per tale ragione, nel seguito, saranno richiamate a titolo esemplificativo solo alcune delle misure attuate a livello locale.

A livello nazionale, la legge di bilancio per il 2017 ha introdotto il *bonus* asili nido (riconosciuto anche per il supporto a domicilio in caso di bambini con gravi patologie), inizialmente erogato dall'Inps su 11 mensilità per un importo complessivo di 1.000 euro annui (90,9 euro mensili) per il pagamento di rette per la frequenza di asili nido pubblici e privati autorizzati in favore di bambini con meno di tre anni nati dal primo gennaio 2016. Il contributo mensile, previa presentazione della domanda, non può eccedere la spesa sostenuta per il pagamento della singola retta. Successivamente, la legge di bilancio per il 2019 ha innalzato l'importo a 1.500 euro (136,4 euro mensili) e infine la legge di bilancio per il 2020, pur mantenendone il carattere di universalità, ne ha modulato l'importo in base a fasce di ISEE, stabilendo un minimo di 1.500 euro per ISEE superiori a 40.000 euro e un massimo di 3.000 euro (272,72 mensili) per ISEE fino a 25.000 euro.

Mentre per l'attuale struttura del *bonus* asili nido non sono ancora disponibili dati di consuntivo, che risentirebbero comunque degli effetti della pandemia in corso, alcune indicazioni sono desumibili rispetto alla fruizione dello stesso negli anni precedenti. Nel primo anno di applicazione, il 2017, hanno ricevuto il contributo 24.990 utenti per un ammontare complessivo di 8,6 milioni; successivamente la platea si è ampliata raggiungendo, nel 2019, 324.458 utenti per un totale di 239,8 milioni erogati, rimanendo così nel limite di stanziamento previsto (300 milioni); l'erogazione media si attesta a poco meno di 740 euro, circa la metà del beneficio massimo richiedibile.

Inoltre, misure di sostegno per il pagamento delle rette degli asili nido erano previste, già dal 2005, sotto forma di detrazione (al 19 per cento) degli oneri fiscali (non cumulabili con il *bonus* asili nido o con rimborsi dal datore di lavoro in sostituzione delle retribuzioni premiali) per un importo complessivo di 632 euro annui (10,9 euro mensili).

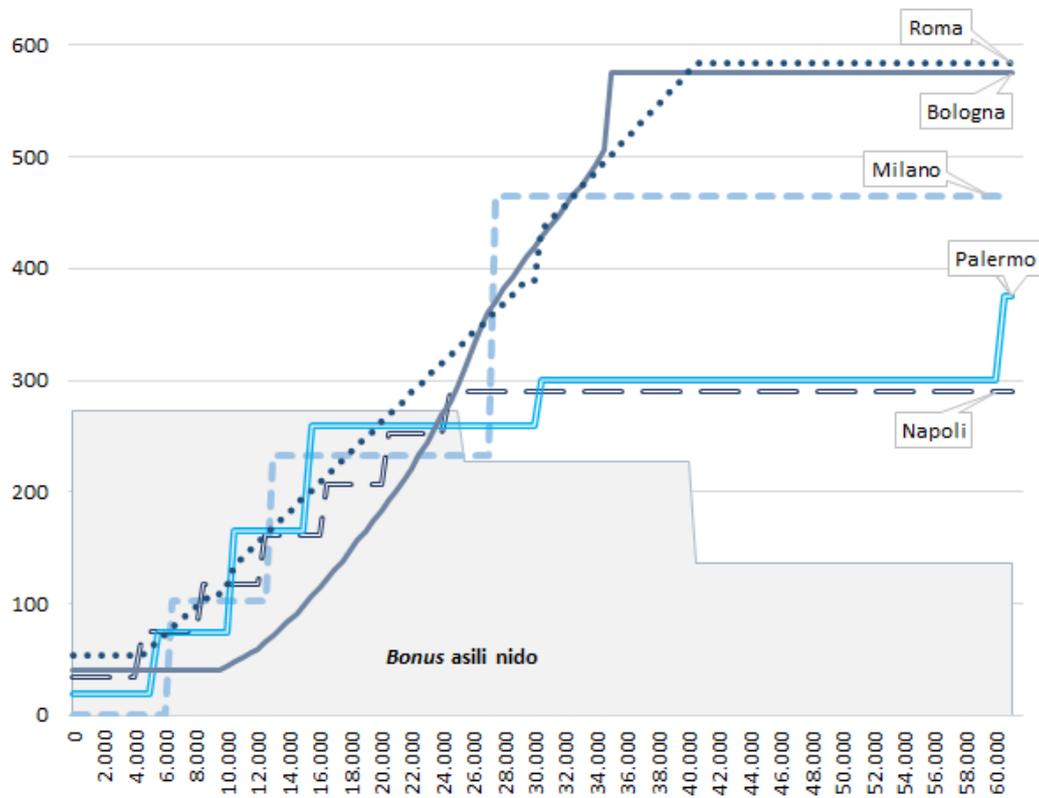
Come già anticipato le misure adottate dalle Amministrazioni locali presentano tra loro un forte grado di disomogeneità. Oltre alle differenti modalità di gestione degli asili nido di cui si dirà in seguito, territorialmente si osservano anche differenze nei piani tariffari adottati. A titolo esemplificativo, nella figura 5, sono riportate le rette<sup>21</sup>, ripartite in base alle fasce ISEE, previste nelle città di Milano, Bologna, Roma, Napoli e Palermo e il potenziale rimborso derivante dal *bonus* asili nido.

Il confronto tra i diversi piani tariffari, da un lato, conferma la disomogeneità tra i differenti Comuni e, dall'altro, evidenzia come il *bonus* asili nido tenda a livellare le differenze territoriali coprendo integralmente, almeno per i casi esaminati, la quasi totalità delle rette per le famiglie con ISEE inferiore a 25.000 euro. Per livelli di ISEE superiori i benefici, pur riducendosi, garantiscono comunque un sostegno che, ad esempio, nella città di Roma per le famiglie con ISEE maggiore di 40.000 euro, è pari a circa il 25 per cento.

---

<sup>21</sup> Per ogni piano tariffario della singola città sono state considerate le tariffe massime previste.

**Fig. 5** – Rette mensili per asili nido ripartite per fasce di ISEE a Milano, Bologna, Roma, Napoli e Palermo  
(valori in euro)



Fonte: elaborazioni su dati dei singoli Comuni.

Attraverso un'analisi di microsimulazione condotta con il modello *tax-benefit* dell'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) è stato possibile verificare l'impatto del *bonus* asili nido in termini di riduzione delle spese effettivamente sostenute dalle famiglie per i servizi educativi dell'infanzia, così come rilevate dall'Indagine Istat sulla spesa delle famiglie. Come detto in precedenza la simulazione non considera le misure attuate a livello locale.

La microsimulazione evidenzia innanzitutto che il 62 per cento del totale delle famiglie con figli tra 0 e 2 anni all'asilo nido presenta la dichiarazione ISEE; di queste famiglie il 60 per cento si colloca nella fascia ISEE inferiore a 25.000 euro, importo sotto al quale il *bonus* asili nido teorico è pari al suo valore massimo, ossia 3.000 euro. La spesa sostenuta dalle famiglie si concentra per il 62,8 per cento tra i nuclei che non presentano la dichiarazione ISEE; di contro poco più del 33 per cento è sostenuta dalle famiglie con ISEE inferiore ai 25.000 euro.

L'analisi distributiva, per quintili di spesa equivalente, conferma il carattere universale della misura e al tempo stesso la sua progressività. La tabella 4 mostra che il *bonus* garantirebbe su base nazionale un dimezzamento della spesa, con effetti maggiori nei primi quintili – ad esempio, nel primo si registra una riduzione della spesa di circa il 77

**Tab. 4** – Distribuzione del *bonus* asili nido per quintili di spesa equivalente – Anno 2020 (1)

Quintile di spesa	Riduzione spesa	Nuovi nuclei esenti	Ripartizione delle risorse
1	76,8%	63,1%	11,5%
2	69,4%	65,5%	14,4%
3	57,0%	35,8%	25,9%
4	49,8%	33,8%	29,0%
5	33,4%	13,7%	19,2%
<b>Totale</b>	<b>50,8%</b>	<b>39,5%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazioni sull'Indagine Istat sulle spese delle famiglie integrata con dati amministrativi relativi alle dichiarazioni ISEE.

(1) Quintili di spesa equivalente riferiti al totale delle famiglie.

per cento – e minori nell'ultimo quintile, dove la diminuzione della spesa si attesterebbe mediamente a poco più del 33 per cento. Analogamente, i maggiori benefici in termini di nuovi nuclei esenti (ossia di famiglie che vedono annullata la spesa per effetto del *bonus*) si concentrano prevalentemente nei primi due quintili (rispettivamente 63,1 e 65,5 per cento) e si riducono sensibilmente nel resto della distribuzione fino a interessare solo il 13,7 per cento delle famiglie presenti nell'ultimo quintile.

La ripartizione delle risorse si concentra per più della metà (54,9 per cento) nel terzo e nel quarto quintile di spesa, dove sembra maggiore il numero di famiglie che ricorrono al servizio; di contro minori risorse andrebbero ai primi due quintili dove, seppure l'effetto è maggiore in termini di riduzione della spesa ed esenzione di nuovi nuclei, si delinea una minore fruizione dei servizi socio-educativi.

Osservando gli esiti del *bonus* su base territoriale, si registrano effetti maggiori per i nuclei residenti al Sud e nelle Isole – per i quali il *bonus* garantirebbe una copertura quasi integrale (rispettivamente, del 73,7 e dell'80,9 per cento) della spesa – e più contenuti per quelli al Nord (tab. 5). Questo effetto è la risultante di costi dei servizi più bassi (alti) al Sud (Nord) dove le disponibilità economiche delle famiglie sono minori (maggiori). Analogamente alla riduzione della spesa, anche la distribuzione territoriale dei nuclei esenti (ossia le famiglie che vedono annullata la spesa per effetto del *bonus*) vede un vantaggio del Mezzogiorno rispetto alle aree del Centro e del Nord. Seppure i maggiori benefici in termini di riduzione della spesa e di nuclei esenti si concentrino nel Mezzogiorno, la minore fruizione dei servizi in queste aree, come emerge dall'analisi condotta successivamente (par. 3.5), determina che la spesa complessiva del *bonus* è destinata per più della metà nelle regioni settentrionali (54,9 per cento) e, in particolare, del Nord-Ovest; poco più di un quinto della spesa sarebbe assorbita dalle regioni meridionali con una prevalenza di quelle del Sud (13,9 per cento) rispetto alle isole (8,5 per cento). È utile ricordare che l'utilizzo del *bonus* è comunque legato alla disponibilità del servizio, dunque incide limitatamente laddove l'offerta è carente.

**Tab. 5** – Distribuzione del *bonus* asili nido per aree territoriali – Anno 2020

Area territoriale	Riduzione spesa	Nuovi nuclei esenti	Ripartizione delle risorse
Nord-Ovest	44,8%	30,2%	30,8%
Nord-Est	43,3%	23,6%	24,1%
Centro	52,6%	39,9%	22,6%
Sud	73,7%	67,7%	13,9%
Isole	80,9%	62,8%	8,5%
<b>Italia</b>	<b>50,8%</b>	<b>39,5%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazioni sull'indagine Istat sulle spese delle famiglie del 2017 integrata con dati amministrativi relativi alle dichiarazioni ISEE.

Dall'analisi emerge la relativa generosità del *bonus* asili nido soprattutto in considerazione del fatto che l'ammontare minimo è riconosciuto a chiunque ne faccia richiesta e gli importi più elevati in corrispondenza di soglie ISEE al di sotto delle quali vi è la quasi totalità delle famiglie che presentano attualmente la dichiarazione ISEE. Qualora, in linea con quanto indicato nel DDL famiglia, il sussidio venisse aumentato per favorire ulteriormente i percorsi educativi dei bambini da 0 a 2 anni si avrebbero due ordini di effetti: da un lato, aumenterebbe la riduzione di spesa di cui beneficiano le famiglie già attualmente agevolate e non ancora esenti; dall'altro, vi potrebbe essere un incremento del *take-up* ossia del numero di famiglie che, presentando domanda, potrebbero beneficiare *ex novo* del sussidio. Tuttavia, eventuali misure di potenziamento delle agevolazioni a fronte della domanda di servizi da parte delle famiglie potrebbero essere effettivamente fruite, determinando un'effettiva riduzione del costo degli asili nido, solo se i Comuni garantissero un'adeguata offerta di servizi a livello comunale e se non aumentassero le tariffe allo scopo di appropriarsi dell'agevolazione riconosciuta alle famiglie.

### 3.3.2 Il sostegno economico alle altre forme di istruzione

Attualmente sono previste diverse forme di sostegno alle famiglie per alleviare l'onere derivante dalle spese sostenute in ambito educativo, che operano su diversi versanti, dal *bonus* per i libri di testo alle diverse detrazioni fiscali relative alle specifiche tipologie di spesa sostenuta dalle famiglie.

*Sostegno alle spese per servizi scolastici.* – La tabella 6 riporta la distribuzione per quintili di spesa equivalente delle detrazioni connesse con gli oneri sostenuti per la frequenza di scuole d'infanzia e scuole primarie e secondarie e con le erogazioni liberali (contributi volontari) finalizzate all'innovazione tecnologica e all'ampliamento dell'offerta formativa<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Così come disposto dalla L. 107/2015, che ha modificato l'art. 15 del TUIR con riferimento alle lettere *e* (spese di frequenza) e *i-octies* (contributi volontari). Si considera solo l'ammontare di detrazioni che danno

**Tab. 6** – Spesa complessiva delle famiglie per la frequenza delle scuole d’infanzia, scuola primaria e secondaria e relative detrazioni fiscali – Anno 2017 (1)

Quintile di spesa	Spesa			Detrazione spese istruzione					
	Totale (milioni di euro)	Numero famiglie (migliaia)	Media (euro)	Totale (milioni di euro)	Numero famiglie (migliaia)	Media (euro)	Detrazione fruita in % della spesa (%)	Quota nuclei coinvolti (%)	Ripartizione delle risorse (%)
1	607	1.308	464	18	231	79	3,0%	17,7%	10,4%
2	740	1.223	605	32	341	94	4,3%	27,8%	18,3%
3	1.068	1.228	869	52	540	97	4,9%	43,9%	29,9%
4	1.038	1.056	983	42	443	95	4,1%	42,0%	24,2%
5	909	689	1.319	30	320	94	3,3%	46,5%	17,2%
<b>Totale</b>	<b>4.361</b>	<b>5.504</b>	<b>792</b>	<b>175</b>	<b>1.875</b>	<b>93</b>	<b>4,0%</b>	<b>34,1%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazioni sull’Indagine Istat sulle spese delle famiglie 2017 integrata con dati amministrativi di fonte fiscale.

(1) Quintili di spesa equivalente riferiti al totale delle famiglie.

Le spese sostenute per la frequenza di scuole dell’infanzia, della scuola primaria e di quella secondaria di primo e secondo grado sono detraibili al 19 per cento fino a un massimale di 800 euro per ciascun alunno o studente fiscalmente a carico<sup>23</sup>. Le erogazioni liberali sono anch’esse detraibili al 19 per cento senza però tetto alle spese ammissibili. Entrambe le detrazioni, seppure non esplicitamente previste tra quelle da cui recuperare risorse utilizzabili per l’attuazione delle deleghe del DDL famiglia, concorrono al sostegno delle spese per l’istruzione.

Beneficiano di tali detrazioni 1,9 milioni di famiglie<sup>24</sup>, un terzo dei 5,6 milioni di famiglie che effettuano spese di diversa natura nell’ambito dei servizi educativi scolastici pubblici e privati<sup>25</sup>. Sono portati in detrazione circa 930 milioni di oneri a fronte di una spesa complessiva di circa 4,4 miliardi. La detrazione consente dunque alle famiglie di recuperare circa 175 milioni, appena il 4 per cento della spesa complessiva. Questo risultato dipende da diversi fattori: 1) alcune delle spese effettuate dalle famiglie non risultano di fatto detraibili (come ad esempio le spese per libri, i corsi e le gite non deliberati dagli organi d’istituto e le lezioni private); 2) la ridotta entità del beneficio potrebbe limitare il *take-up* dell’agevolazione; 3) l’effetto congiunto dell’incapienza fiscale (che limita il beneficio per le famiglie dei quintili più bassi) e del tetto di spesa ammissibile in detrazione (che penalizza le famiglie dei quintili più alti, che spendono di

luogo a un effettivo risparmio di imposta, escludendo dunque i contribuenti incapienti. Questo dato è stato ricavato mediante microsimulazione condotta sui dati amministrativi associati all’Indagine sui bilanci delle famiglie del 2017. Nelle elaborazioni sono stati utilizzati i pesi campionari di espansione dell’indagine, senza ulteriori ricalibrature.

<sup>23</sup> Il massimale nel 2017 era di 717 euro ed è stato incrementato a 786 euro nel 2018 e a 800 euro nel 2019 e nel 2020. Tra le spese ammesse in detrazione rientrano la tassa di iscrizione, la tassa di frequenza, le spese per l’assicurazione della scuola, il costo della mensa e del trasporto scolastico, le spese per le gite e dei corsi connessi con l’ampliamento dell’offerta formativa deliberati dagli organi d’istituto (ad esempio corsi di lingua e di teatro, svolti anche al di fuori dell’orario scolastico e senza obbligo di frequenza).

<sup>24</sup> Circa 0,2 milioni di famiglie riportano la spesa in dichiarazione ma non beneficiano della detrazione perché incapienti.

<sup>25</sup> Il dettaglio delle spese è riportato in tabella 3.

più) concorrono anch'essi a limitare la portata della detrazione. L'ultimo fattore spiega anche l'incidenza relativamente maggiore della riduzione della spesa che si osserva sul quintile intermedio (4,9 per cento).

*Sostegno per le spese di istruzione universitaria.* – Le spese per la frequenza di università statali sono detraibili al 19 per cento per l'intero ammontare sostenuto; per quelle non statali, l'importo detraibile è individuato, per ciascuna area disciplinare e per zona geografica in cui ha sede l'Ateneo, da un decreto del Ministero dell'Università e della ricerca.

Tale detrazione evidenzia un *take-up* maggiore di quella relativa alle spese scolastiche (tab. 7): circa il 77 per cento delle famiglie che spendono usufruiscono di una detrazione che dà luogo a una riduzione di imposta. Anche l'ammontare complessivo degli oneri portati in detrazione da contribuenti capienti si avvicina maggiormente alla spesa effettiva (circa 1,7 miliardi, il 60 per cento del totale della spesa), per un beneficio di circa 320 milioni che vale circa l'11 per cento della spesa. Poiché la spesa per istruzione universitaria è maggiormente concentrata nelle famiglie con più elevata capacità di spesa, le risorse sono principalmente destinate alle famiglie degli ultimi due quintili, a cui afferisce oltre il 60 per cento dei benefici totali.

*Sostegno alle spese di locazione di universitari fuori sede.* – Sempre in ambito universitario è riconosciuta una detrazione relativa alle spese di locazione sostenute dagli studenti fuori sede<sup>26</sup>, istituito esplicitamente menzionato dal DDL in esame tra quelli che si intendono riformare. Nel complesso le famiglie che beneficiano di una riduzione di imposta per

**Tab. 7** – Spesa complessiva delle famiglie per istruzione universitaria e relative detrazioni – Anno 2017 (1)

Quintile di spesa	Spesa			Detrazione spese università					
	Totale (milioni di euro)	Numero famiglie (migliaia)	Media (euro)	Totale (milioni di euro)	Numero famiglie (migliaia)	Media (euro)	Detrazione fruita in % della spesa (%)	Quota nuclei coinvolti (%)	Ripartizione delle risorse (%)
1	130	155	838	20	121	163	15,2%	78,3%	6,1%
2	287	246	1.167	36	187	190	12,4%	75,8%	11,0%
3	482	307	1.569	62	242	254	12,8%	78,8%	19,1%
4	809	455	1.776	89	341	261	11,0%	74,9%	27,6%
5	1.098	430	2.556	116	345	337	10,6%	80,4%	36,1%
<b>Totale</b>	<b>2.806</b>	<b>1.593</b>	<b>1.761</b>	<b>322</b>	<b>1.236</b>	<b>261</b>	<b>11,5%</b>	<b>77,6%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazioni sull'Indagine Istat sulle spese delle famiglie 2017 integrata con dati amministrativi di fonte fiscale.

(1) Quintili di spesa equivalente riferiti al totale delle famiglie.

<sup>26</sup> Sono detraibili al 19 per cento le spese sostenute dagli studenti universitari iscritti a un corso di laurea presso un'università situata in un Comune diverso da quello di residenza per canoni di locazione derivanti da contratti di locazione stipulati o rinnovati ai sensi della L. 431/1998. L'importo non può essere superiore a 2.633 euro.

effetto di questa detrazione<sup>27</sup> sono circa 210.000, per una spesa complessiva portata in detrazione di circa 420 milioni e una corrispondente riduzione di imposta di circa 80 milioni. Anche in questo caso i benefici sono concentrati nelle famiglie con maggiore capacità di spesa: ai nuclei appartenenti agli ultimi due quintili di spesa equivalente afferisce circa il 55 per cento del beneficio complessivo.

### 3.4 Le politiche di sostegno monetario ai percorsi di apprendimento informale

Attualmente la pratica sportiva dei ragazzi viene favorita mediante una detrazione degli oneri sostenuti dalle famiglie nella misura del 19 per cento. La detrazione è prevista per la frequenza di associazioni sportive, palestre, piscine e altre strutture e impianti sportivi destinati alla pratica sportiva dilettantistica. L'importo annuo detraibile ammonta a 210 euro (articolo 15, comma 1, lettera *i-quinquies* del TUIR). L'utilizzo di questa detrazione è abbastanza diffuso, con circa 1,6 milioni di famiglie che beneficiano di una riduzione di imposta<sup>28</sup> pari complessivamente a circa 73 milioni. Come nel caso precedentemente menzionato delle detrazioni per gli oneri sostenuti per la frequenza delle scuole, anche quest'ultima detrazione non è esplicitamente richiamata tra le risorse utilizzabili per la copertura finanziaria delle misure previste nel DDL famiglia.

Per quanto riguarda gli interventi a favore della fruizione culturale o della partecipazione ad attività di formazione informale sono presenti diverse misure. Per le attività culturali è disponibile "IoStudio – La Carta dello studente" che garantisce sconti e agevolazioni per i giovani censiti nell'Anagrafe nazionale studenti<sup>29</sup>. Inoltre, il *bonus* cultura, introdotto con la legge di stabilità per il 2016 e successivamente confermato, offre una somma riservata ai diciottenni che ne hanno fatto richiesta, per l'acquisto di libri, dischi, corsi *online* e altre attività culturali. La legge di bilancio per il 2020 ha introdotto detrazioni fiscali, nella misura del 19 per cento e per un importo massimo di 1.000 euro annui, per spese sostenute da soggetti con reddito complessivo inferiore a 36.000 euro per l'iscrizione annuale e l'abbonamento di ragazzi con età tra 5 e 18 anni a conservatori di musica, a istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica, a scuole di musica nonché a cori e bande. Il DL 34/2020 (convertito con modificazioni dalla L. 77 /2020) ha previsto poi, per il solo 2020 e con un limite di spesa di 10 milioni, di riconoscere alle famiglie con

---

<sup>27</sup> Mediante microsimulazione sono escluse le famiglie con contribuenti non capienti, pari a circa il 10 per cento di coloro che riportano le spese in detrazione. L'Indagine Istat sulle spese per le famiglie non consente di stimare la spesa effettiva relativa a questa voce.

<sup>28</sup> Famiglie con contribuenti fiscalmente capienti.

<sup>29</sup> È una carta nominativa che consente di attestare lo *status* di studente in Italia e all'estero e di usufruire di vantaggi e agevolazioni offerte da partner nazionali e locali aderenti al progetto. Riguarda gli studenti che frequentano le scuole secondarie di II grado statali e paritarie. A partire dall'anno scolastico 2013/2014, la Carta può essere utilizzata come un borsellino elettronico (carta prepagata ricaricabile). In accordo con le Province o con le Regioni, sono state previste edizioni speciali per usufruire di un circuito locale dedicato di offerte e vantaggi (Edizione Speciale Provincia di Cuneo, Provincia di Udine, Provincia di Potenza, Regione Umbria).

ISEE inferiore a 30.000 euro un contributo fino a 200 euro per le spese sostenute per la frequenza dei figli con età inferiore ai sedici anni delle lezioni di musica, di cori e bande.

### 3.5 *L'offerta di servizi educativi sul territorio: il caso degli asili nido*

Il potenziamento dell'offerta di asili nido, per quanto di competenza delle Amministrazioni centrali, è avvenuto attraverso il susseguirsi di una serie di interventi. Tra le principali misure si ricorda l'utilizzo dei finanziamenti del Fondo per le aree sottoutilizzate (Fas)<sup>30</sup>. Nel triennio 2013-15 è stato avviato anche il Programma nazionale per i servizi di cura all'infanzia e agli anziani non autosufficienti nell'ambito del Piano di azione e coesione (PAC)<sup>31</sup>. Il 60 per cento delle risorse nazionali del piano straordinario e del PAC è stato destinato a quattro regioni meridionali (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia)<sup>32</sup>. Successivamente, il D.Lgs. 65/2017 e il relativo Piano di azione nazionale per il Sistema integrato di educazione e istruzione da 0 a 6 anni hanno stanziato ulteriori risorse finalizzate: al sostegno di interventi infrastrutturali; al contributo per le spese di gestione e per la formazione continua del personale. Infine, nel PNRR – presentato lo scorso gennaio in Parlamento e in corso di modifica – la prima componente della Missione 4 ha previsto il potenziamento del piano asili nido e servizi integrati<sup>33</sup>.

Per il 2018, ultimo anno in cui è disponibile il set completo di informazioni<sup>34</sup>, i posti in asili nido autorizzati coprivano circa il 25,5 per cento dei potenziali utenti (di cui circa la metà sono a titolarità pubblica)<sup>35</sup>, una percentuale che, nonostante un sostanziale apporto delle strutture private, risultava ben al di sotto dell'obiettivo del 33 per cento fissato dalla UE per il 2010. Territorialmente si registrano ampi divari fra le regioni del Nord e quelle del Sud. I livelli più elevati si osservavano in Valle D'Aosta (45,7 per cento), Umbria (42,7 per cento) ed Emilia Romagna (39,2 per cento); quelli più bassi in Calabria (11 per cento), Sicilia (10 per cento) e Campania (9,4 per cento).

---

<sup>30</sup> L'utilizzo del Fondo per le aree sottoutilizzate prevedeva un meccanismo premiale collegato a obiettivi di servizio che comprendevano i servizi di cura per l'infanzia e gli anziani nelle 8 regioni del Mezzogiorno.

<sup>31</sup> Il suo utilizzo è stato successivamente prorogato al 2019.

<sup>32</sup> Ufficio valutazione impatto (2018), "Zero sei - Obiettivi, monitoraggio e valutazione", Documento di valutazione n. 6; Dipartimento per le Politiche della famiglia (2016), "Monitoraggio del piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia", Rapporto al 31-12-2016.

<sup>33</sup> Si veda il paragrafo 2.

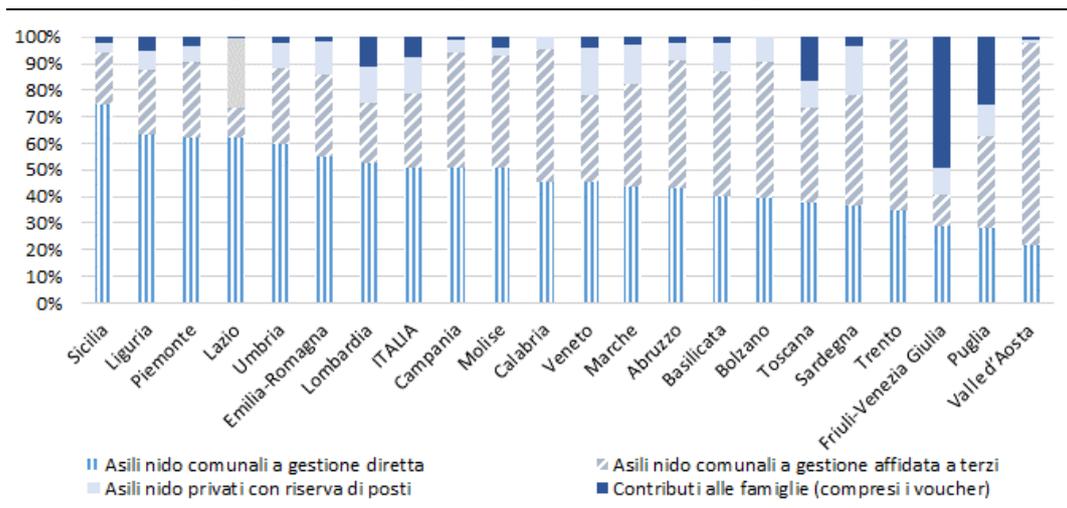
<sup>34</sup> Un quadro esauriente delle informazioni sui bambini con età inferiore ai 3 anni che frequentano servizi educativi per la prima infanzia, pubblici o privati (convenzionati e non) è desumibile solo attraverso l'integrazione di più fonti informative: l'indagine campionaria sul reddito e le condizioni di vita delle famiglie (Eu-Silc); il report "Offerta asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia"; l'indagine sulle spese delle famiglie.

<sup>35</sup> Nel 2017 la copertura era pari al 24,7 per cento. Questo dato risulta inferiore alla quota di famiglie che dichiarano di aver effettuato spese per asili nel 2017, pari al 36,7 per cento (tab. 2). Questa discrepanza è attribuibile a due ordini di fattori: la spesa si riferisce all'anno solare, comprendendo quindi sia le coorti frequentanti l'anno educativo 2016/2017 che 2017/2018; sono incluse anche famiglie che hanno usufruito del servizio in modo saltuario o occasionale.

Analogamente, anche la presa in carico degli utenti<sup>36</sup> (relativa solo alle strutture pubbliche o private convenzionate) pari al 14,1 per cento su scala nazionale, presentava ampi divari territoriali. Una maggiore frequenza di bambini nelle strutture educative è stata registrata nella provincia autonoma di Trento (28,7 per cento), in Valle d'Aosta (27,8 per cento) e in Emilia Romagna (27,6 per cento); un minore ricorso a questi servizi è stato rilevato in Sicilia (5,7 per cento), Campania (3,9 per cento) e Calabria (2,2 per cento). Nel Mezzogiorno si è, tuttavia, riscontrata una maggiore frequenza di accessi anticipati alle scuole d'infanzia (29,1 per cento in Calabria, rispetto a una media nazionale del 14,8 per cento dei bambini di 2 anni). Il ricorso ad accessi anticipati è fortemente correlato con i territori in cui la dotazione di servizi è minore con la conseguenza che le famiglie si rivolgono alle scuole d'infanzia sia per la maggiore accessibilità, sia per una maggiore convenienza dal punto di vista economico. La copertura del servizio su scala comunale è pari al 56,6 per cento a livello nazionale, ma nel Sud e nelle Isole si ferma, rispettivamente, al 48,2 e al 30,1 per cento.

Come ricordato in precedenza, oltre ai criteri di accesso e la modulazione dei piani tariffari, i Comuni determinano anche le modalità di erogazione del servizio. In Italia poco più della metà degli utenti frequenta asili nido comunali a gestione diretta (50,9 per cento) (fig. 6), dato che risulta da andamenti territoriali tra loro differenziati: in Sicilia tale modalità riguarda il 74,3 per cento dei bambini, mentre in Valle d'Aosta solo il 21,9. Per quanto riguarda la fissazione delle tariffe rilevanti per le famiglie, nel Friuli-Venezia Giulia le famiglie beneficiano di un contributo da parte della Regione che consiste nell'applicazione di una riduzione della retta di frequenza (la differenza con le tariffe ordinarie è rimborsata dalla Regione direttamente ai gestori dei nidi e dei servizi).

**Fig. 6** – Utenti dell'offerta comunale di asili nido per tipo di gestione del servizio – Anno 2018  
(valori percentuali ordinati per valori decrescenti della gestione diretta)



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

<sup>36</sup> Utenti effettivi per 100 bambini residenti in età 0-2 anni.

Analogamente, la regione Puglia mette a disposizione delle famiglie, con ISEE inferiore a 40.000 euro, i *voucher conciliazione* per l'accesso ai servizi socio-educativi per l'infanzia.

Concentrando l'attenzione sugli asili nido comunali<sup>37</sup>, il rapporto dell'utenza con i relativi posti autorizzati consente di valutare il loro differente grado di utilizzo a livello territoriale. Dal quadro emerge che in molte regioni del Mezzogiorno l'offerta pubblica, seppure inferiore rispetto alla media nazionale, non è pienamente utilizzata dalle famiglie; in particolare il minore ricorso ai servizi pubblici si rileva in Abruzzo (66,1 per cento) e in Basilicata (66,8 per cento); di contro in Toscana (93 per cento), nel Lazio (90,8 per cento) e in Lombardia (90,3 per cento) si potrebbero configurare situazioni di carenza dell'offerta pubblica (fig. 7).

Una recente *survey*<sup>38</sup> consente di ricavare qualche evidenza sulle possibili motivazioni da parte delle famiglie del mancato utilizzo dei servizi educativi per la prima infanzia. Nella maggior parte dei casi la mancata partecipazione è dovuta a una volontà specifica delle famiglie dettata da motivi di età o salute del bambino (42,2 per cento) – e con rilevanza maggiore per i nuclei in cui i genitori non lavorano –, oppure dalla presenza di un familiare che può accudirlo e/o alla volontà di non delegarne la funzione educativa (38,5

**Fig. 7** – Incidenza degli utenti degli asili nido comunali sul numero di posti autorizzati  
– Anno 2018  
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

<sup>37</sup> Comprendono nidi, micronidi e sezioni primavera sia a gestione diretta sia a gestione affidata a terzi.

<sup>38</sup> Per approfondimenti sulle motivazioni delle famiglie si veda Dipartimento per le politiche della famiglia, Istat, Università Ca' Foscari Venezia, MIPA (2020), "Nidi e servizi educativi per l'infanzia", giugno.

per cento) – con un’incidenza maggiore per le famiglie in cui entrambi i genitori sono occupati (47,9 per cento). Motivi di razionamento dell’offerta (costo, lontananza delle strutture, domanda rifiutata) ricorrono mediamente nel 15,8 per cento dei casi, con frequenza maggiore al Nord e nei Comuni di periferia dell’area metropolitana. Il peso del razionamento potrebbe tuttavia essere sottostimato da queste risposte visto il ricorso agli anticipi alla scuola materna, meno onerosa per la famiglia, che è frequente soprattutto nel Mezzogiorno, segnalando pertanto un problema di sostenibilità dei costi dell’asilo nido. Va peraltro sottolineato che i bambini che non frequentano il nido per motivi di razionamento sembrano essere anche quelli più esposti al rischio di povertà educativa<sup>39</sup>.

Infine, la domanda di servizi per l’infanzia potrebbe crescere per effetto dell’aumento della partecipazione femminile al mercato del lavoro e del loro tasso di occupazione, anche in seguito alle politiche volte a favorire una maggiore flessibilità del mercato del lavoro e a incentivare l’occupazione e l’imprenditoria femminile previste sia dal DDL famiglia che dal PNRR. Vi inciderebbe anche il rafforzamento delle misure di riduzione dei costi di accesso agli asili nido annunciato nel provvedimento in esame.

#### **4. Il DDL famiglia e il divario di genere**

Gli articoli 4 e 5 del DDL famiglia prevedono misure volte a favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro e a incentivare la flessibilità del lavoro e una maggiore partecipazione femminile, aspetti che potrebbero avere riflessi rilevanti ai fini della riduzione del divario di genere.

Sebbene siano stati fatti importanti progressi negli anni, l’Italia è un paese in cui il divario di genere è ancora molto ampio nel confronto internazionale e diffuso sotto diversi aspetti, come testimoniano le risultanze dell’indice di uguaglianza di genere della UE (*EU Gender Equality Index*)<sup>40</sup>. I punteggi dell’Italia nei vari domini sono sempre peggiori di quelli della media UE con l’eccezione del settore della salute; il dominio in cui i risultati sono più deludenti è quello del lavoro, che misura la parità di accesso all’occupazione e le condizioni di lavoro.

Lo *EU Gender Equality Index* è un indicatore composito che sintetizza sei domini a cui sono collegati 31 indicatori con l’obiettivo di segnalare ambiti critici su cui intervenire per ridurre il divario di genere<sup>41</sup>. Nel 2018 (ultimo anno disponibile) l’Italia ha raggiunto la 14<sup>a</sup> posizione (dalla 26<sup>a</sup> ottenuta nel 2005 e dalla 22<sup>a</sup> del 2010), con un punteggio di 63,5 punti su 100 (4,4 punti al di sotto di quello della UE28 e 11,6 e 4 punti in meno, rispettivamente, della Francia e della Germania). Nonostante

---

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> Istituto europeo per l’uguaglianza di genere (2020), “*Gender Equality Index 2020: Italy*”, 28 ottobre.

<sup>41</sup> L’indice sull’uguaglianza di genere, calcolato dall’Istituto europeo per l’uguaglianza di genere, varia da 1 (totale disparità) a 100 (totale parità). Il punteggio misura le differenze tra donne e uomini e i livelli di realizzazione in sei aree essenziali/domini: lavoro, denaro, conoscenza, tempo, potere e salute. Rientrano nell’indice altre due aree che però non incidono sul punteggio finale: l’area delle disuguaglianze incrociate (che mostra come le disparità connesse al genere siano correlate a età, abilità/disabilità, paese di nascita, istruzione e tipo di famiglia) e l’area della violenza sulle donne.

l'Italia sia il paese che ha registrato i maggiori progressi dal 2005, risulta ancora quello con maggiori differenze di genere nell'ambito del lavoro (63,3 punti, contro una media UE28 di 72,2) e pronunciate disuguaglianze restano nelle aree del potere (48,8 punti, contro una media UE28 di 53,5), del tempo (59,3 punti, contro una media UE28 di 65,7) e della conoscenza (61,9 punti, contro una media UE28 di 63,6). Si ricorda che il dominio del potere misura il divario di genere nelle posizioni decisionali a livello politico, economico e sociale, il dominio del tempo le disuguaglianze nell'allocazione del tempo dedicato al lavoro di cura, al lavoro domestico e alle attività sociali e il dominio della conoscenza le disuguaglianze di genere nel conseguimento del titolo di studio universitario e nella partecipazione all'istruzione e alla formazione nel corso della vita, nonché la segregazione settoriale o disciplinare nell'istruzione universitaria.

Come evidenziato dal Bilancio di genere per l'esercizio finanziario 2019<sup>42</sup>, l'occupazione femminile ha raggiunto il 50,1 per cento nel 2019<sup>43</sup> (dal 46,5 per cento del 2013), rimanendo tuttavia ancora ampiamente al di sotto del livello medio della UE28 (64,1 per cento). L'aumento ha riguardato principalmente le donne tra i 45 e i 54 anni, mentre resta critica la bassa occupazione di quelle con meno di 35 anni (35,9 per cento). Risulta inoltre ancora marcata la differenza a livello territoriale, con un tasso di occupazione femminile del 60,4 per cento al Nord, del 56,5 al Centro e del 33,2 nel Sud. La differenza con l'occupazione maschile rimane rilevante (pari 17,9 punti percentuali nel 2019).

Sono diminuite le donne che non ricercano attivamente un lavoro (22,6 per cento nel 2019, dal 23,6 del 2018), pur essendo questo un fenomeno ancora rilevante al Sud (41,5 per cento, dal 42,3 del 2018) e tra le giovani fino a 34 anni (33 per cento, dal 34,8 del 2018). Continua ad aumentare la quota delle donne in *part-time* (un terzo delle donne occupate, rispetto all'8,2 per cento degli uomini, entrambi in linea con la media EU28) e, di questa, il 60,8 per cento è in *part-time* involontario (contro il 20,5 per cento della UE28). Una donna su dieci è impiegata in lavori con bassa paga (11,5 per cento, con valori più elevati per le donne giovani e del Sud, contro il 7,9 degli uomini) e più di una su quattro ha un'istruzione più elevata di quella richiesta dal lavoro svolto (26,5 per cento, contro il 23,7 degli uomini).

L'occupazione femminile risulta meno stabile di quella maschile, ma il divario si sta riducendo: la differenza tra gli uomini e le donne che hanno una posizione lavorativa da più di 60 mesi è di 2,9 punti percentuali nel 2019, contro i 5,7 punti del 2008. Rimane circoscritta la presenza femminile nel mondo delle professioni e dell'imprenditoria, sebbene la percentuale sia superiore a quella europea<sup>44</sup>.

Il disagio nel conciliare il lavoro e la cura dei familiari, sebbene espresso sia dalle donne che dagli uomini (35,1 per cento degli occupati con responsabilità di cura nei confronti di figli nel 2018)<sup>45</sup>, è subito principalmente dalle donne con effetti rilevanti in termini di

<sup>42</sup> Ragioneria generale dello Stato (2020), "Il Bilancio di genere per l'esercizio finanziario 2019".

<sup>43</sup> Non si riportano i dati del 2020 sebbene in alcuni casi disponibili perché influenzati in maniera straordinaria dalla crisi sanitaria.

<sup>44</sup> Nel 2019 in Italia le lavoratrici indipendenti con o senza lavoratori alle dipendenze sono il 15,4 per cento delle donne occupate, in Europa il 10.

<sup>45</sup> Secondo l'Istat maggiori difficoltà riguarderebbero i lavoratori indipendenti (39,4 per cento), chi svolge professioni qualificate (39 per cento), gli addetti al commercio e servizi (39,2 per cento). La percentuale è più

partecipazione al mercato del lavoro e ostacolo e interruzione dell'attività lavorativa<sup>46</sup>. I fattori determinanti sono costituiti dal regime orario e dallo svolgere un lavoro troppo impegnativo o faticoso o con programmazione complessa o imprevedibile e il disagio è maggiore in presenza di bambini in età prescolare.

Se l'incremento del numero di giorni di congedo di paternità obbligatorio<sup>47</sup> ha fatto aumentare la platea di uomini beneficiari dei congedi (da circa 56.000 del 2013 a 139.000 nel 2019), i giorni facoltativi sono sfruttati solo dal 2,7 per cento di coloro che hanno usufruito di quelli obbligatori e questa percentuale è in diminuzione dal 2016, anno in cui si è attestata al 9,8 per cento. È invece aumentata la quota di uomini sul totale dei beneficiari di congedi parentali (dal 15,1 per cento del 2015 al 21,3 nel 2019).

La disponibilità di servizi per la primissima infanzia resta molto limitata, sia pure in crescita, e i servizi sono molto differenziati sul territorio, per densità, orari<sup>48</sup>, flessibilità, compartecipazioni a carico delle famiglie (si veda il paragrafo 3). Il rafforzamento dei servizi di cura per i bambini e per gli anziani e i non autosufficienti è cruciale ai fini del miglioramento della parità di genere, soprattutto sul mercato del lavoro. Il ruolo dei servizi di cura per l'infanzia nel superamento degli ostacoli alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro è confermato da una vasta letteratura<sup>49</sup> e non sembra che i servizi possano essere semplicemente sostituiti da trasferimenti monetari. Inoltre, come emerge anche da un riquadro del Bilancio di genere per l'esercizio finanziario 2019<sup>50</sup>, basato su una recente rassegna della letteratura<sup>51</sup>, gli asili nido e le scuole per l'infanzia

---

ridotta per gli occupati in professioni impiegate e non qualificate (25 per cento). Si veda Istat (2019), "Conciliazione tra lavoro e famiglia", 18 novembre.

<sup>46</sup> In base a quanto riportato dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro nella Relazione annuale sulle convalide delle dimissioni e risoluzioni consensuali delle lavoratrici madri e dei lavoratori padri pubblicata nel 2019, le dimissioni e le risoluzioni di contratti di lavoro convalidate dal 2011 al 2019 sono in continuo aumento sia per le donne che per gli uomini ma interessano prevalentemente le lavoratrici madri. Per queste ultime, le dimissioni/risoluzioni sono passate da circa 17.175 del 2011 a 37.611 nel 2019. Tra le ragioni dell'interruzione del rapporto di lavoro vi sono l'assenza di parenti di supporto, i costi eccessivi di nidi o *baby sitter* e il mancato accoglimento del bambino all'asilo nido, l'eccessiva gravosità delle condizioni e dell'organizzazione del lavoro, la lontananza dalla sede di lavoro, la mancata modifica degli orari di lavoro e la negazione del *part-time* da parte del datore di lavoro.

<sup>47</sup> Il congedo di paternità obbligatorio di 1 giorno, introdotto in via sperimentale per il triennio 2013-15 con la L. 92/2012 (art. 4, c. 24, lett. a), è stato aumentato da 1 a 2 giorni dalla legge di stabilità per il 2016 (L. 208/2015, art. 1, c. 205), da 2 a 4 con la legge di bilancio per il 2017 con riferimento al 2018 (L. 232/2016, art. 1, c. 354), da 4 a 5 con quella per il 2019 (L. 145/2018, art. 1, c. 278), da 5 a 7 con quella per il 2020 (L. 160/2019, art. 1, c. 342) e da 7 a 10 con quella per il 2021 (L. 178/2020, art. 1, c. 363).

<sup>48</sup> Per maggiori informazioni si rinvia al Riquadro I.III.IV "La regolamentazione degli orari dei servizi socio-educativi per la prima infanzia nelle regioni italiane" in Ragioneria generale dello Stato (2020), *op. cit.*

<sup>49</sup> Si veda, tra gli altri: OCSE (2012), "Closing the Gender Gap: Act Now", OECD Publishing, Parigi; Commissione europea (2018), "Barcelona objectives", Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions; Del Boca, D. e Pronzato, C.D. (2016), "Does Child Care Availability play a Role in Maternal Employment and Childrens Development? Evidence from Italy", in *Review of Economics of the Household*, vol. 14, n. 1, pp. 27-51; si veda anche la letteratura richiamata nel Bilancio di genere 2019, pag. 59.

<sup>50</sup> Ci si riferisce al Riquadro I.III.VI "Effetti dei servizi di cura della prima infanzia su divari di genere nello sviluppo cognitivo e non-cognitivo dei bambini" in Ragioneria generale dello Stato (2020), *op. cit.*

<sup>51</sup> Del Boca, D., Martino, E.M., Meroni, E.C. e Piazzalunga, D. (2019), "Early Education and Gender Differences", in *Economia Italiana*, vol. 3.

rappresentano validi sostituti alle cure materne e migliori alternative rispetto alle cure informali sia dal punto di vista dello sviluppo cognitivo che da quello delle cosiddette *soft-skills* (aspetti comportamentali e anche motivazionali), soprattutto per i bambini provenienti da contesti più svantaggiati.

Alcune delle misure che il DDL famiglia delega al Governo, in particolare quelle sui congedi di paternità e parentali e sulla flessibilità del lavoro in presenza di figli, costituirebbero di fatto, se rese permanenti e universali, un rafforzamento delle politiche di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro e un'anticipazione del recepimento nell'ordinamento nazionale di alcuni interventi previsti dalla recente Direttiva comunitaria relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza in vigore dal 1° agosto 2019<sup>52</sup>.

La Direttiva mira a favorire un maggiore equilibrio tra lavoro e vita privata per genitori e prestatori di assistenza, a incoraggiare una più equa ripartizione del congedo parentale tra uomini e donne e ad affrontare la questione della limitata partecipazione delle donne al mercato del lavoro. In particolare, prevede diritti individuali minimi relativamente a congedi di paternità e parentali e congedi per i prestatori di assistenza, modalità di lavoro flessibili per i lavoratori con figli o prestatori di assistenza e tutela legale per chi fa domanda o fruisce di congedo per motivi familiari e di modalità di lavoro flessibili.

Viene previsto il diritto di fruire di dieci giorni lavorativi di congedo di paternità in occasione della nascita di un figlio, indipendentemente dall'anzianità di servizio o lavorativa e retribuito come quello per malattia. Viene stabilito un diritto individuale al congedo parentale di quattro mesi, dei quali due non trasferibili tra genitori, eventualmente subordinati a una determinata anzianità lavorativa o di servizio ma non superiore a un anno e retribuiti per almeno due mesi con un'adeguata retribuzione. I singoli paesi devono inoltre garantire che i lavoratori possano fruire del congedo parentale in modo flessibile (ad esempio a tempo parziale o a periodi alternati). Per i lavoratori che assistono familiari a causa di gravi condizioni di salute viene previsto un congedo di cinque giorni lavorativi all'anno.

Il lavoratori con figli fino a una determinata età, che non deve essere inferiore a otto anni, e i prestatori di assistenza hanno il diritto di chiedere orari di lavoro flessibili per motivi di assistenza (lavoro a distanza, calendari di lavoro flessibili o una riduzione dell'orario di lavoro) previo accordo con il datore di lavoro.

Si ricorda, infatti, come già accennato in precedenza, che il congedo di paternità obbligatorio è stato introdotto nel 2013 in via sperimentale per i lavoratori dipendenti e successivamente prorogato e potenziato di anno in anno, da ultimo, con la legge di bilancio per il 2021, che ne ha anche previsto l'aumento a 10 giorni. La disciplina del congedo, sebbene riguardi la generalità dei lavoratori dipendenti, non è finora stata applicata per i lavoratori delle amministrazioni pubbliche in mancanza di un

---

<sup>52</sup> Ci si riferisce alla [Direttiva \(UE\) 2019/1158](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 che abroga la [Direttiva \(UE\) 2010/18](#) del Consiglio sul congedo parentale a partire dal 2 agosto 2022 e che entro questa stessa data deve essere recepita dagli ordinamenti nazionali dei paesi della UE (ad eccezione della retribuzione corrispondente alle ultime due settimane del congedo parentale, per le quali il termine è il 2 agosto 2024).

provvedimento del Ministro per la Pubblica amministrazione che individuasse e definisse gli ambiti, le modalità e i tempi di armonizzazione della disciplina.

Inoltre, nel nostro ordinamento sono già previste forme di flessibilità del lavoro per favorire la conciliazione tra tempi di vita e lavoro. Ci si riferisce, ad esempio, alla trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale che viene concessa dando priorità alle richieste provenienti da chi ha figli di età non superiore a 13 anni o disabili o che il datore di lavoro deve obbligatoriamente concedere, in luogo del congedo parentale o entro i limiti del congedo ancora spettante, purché la riduzione di orario non superi il 50 per cento<sup>53</sup>. È anche prevista la possibilità di modulare con flessibilità gli orari di inizio e di fine giornata lavorativa o di assentarsi dal lavoro per un'intera giornata per motivi familiari senza dover ricorrere alle ferie ma non in tutti i settori di attività e non allo stesso modo per tutti i ruoli lavorativi.

Nel 2018 quasi il 39 per cento dei dipendenti tra i 18 e i 64 anni ha dichiarato di occuparsi di figli con meno di 15 anni o di prendersi regolarmente cura di parenti non autosufficienti<sup>54</sup>. Di questi un terzo ha affermato di poter modificare l'orario di inizio o di fine giornata lavorativa ogni volta si renda necessario e il 28,4 per cento solo in casi particolari. Poco meno di un terzo dei dipendenti (il 29,5 per cento degli uomini e il 33,6 per cento delle donne) ha dichiarato di potersi assentare per un'intera giornata dal lavoro ogni volta che occorre senza ricorrere a ferie e il 26,3 per cento solo in rare occasioni. Beneficiano di queste flessibilità soprattutto i dipendenti dell'amministrazioni pubblica e della difesa (flessibilità oraria 47,4 per cento e giornaliera 39,2) o di attività finanziarie e assicurative (oraria 43,1 per cento, giornaliera 39), mentre ne usufruiscono meno i dipendenti delle costruzioni (oraria 24 per cento, giornaliera 25,2), di alberghi e ristorazione (oraria 28 per cento, giornaliera 27,6), del trasporto e magazzinaggio (oraria 29,5 per cento, giornaliera 26,5) e dell'istruzione, sanità e assistenza sociale (oraria 29,9 per cento, giornaliera 32,1). Inoltre, beneficiano di maggiore flessibilità le figure qualificate o impiegatizie (oraria 38,7 per cento, giornaliera 33,9) rispetto a operai e lavoratori non qualificati (oraria 26,9 per cento, giornaliera 27,8) o a chi è occupato nelle professioni esecutive del commercio e dei servizi (circa il 31 per cento per entrambe le flessibilità).

Gli interventi previsti nel DDL famiglia se ben disegnati e coordinati in un quadro stabile e credibile con quelli annunciati nel PNRR potrebbero imprimere un'ulteriore accelerazione ai miglioramenti che sono stati realizzati dal 2010 a oggi nell'ambito del divario di genere e soprattutto in quei domini in cui l'Italia è particolarmente carente nel confronto internazionale: lavoro, potere, tempo e conoscenza.

## **5. Sintesi delle principali misure a sostegno della famiglia in Francia e Germania**

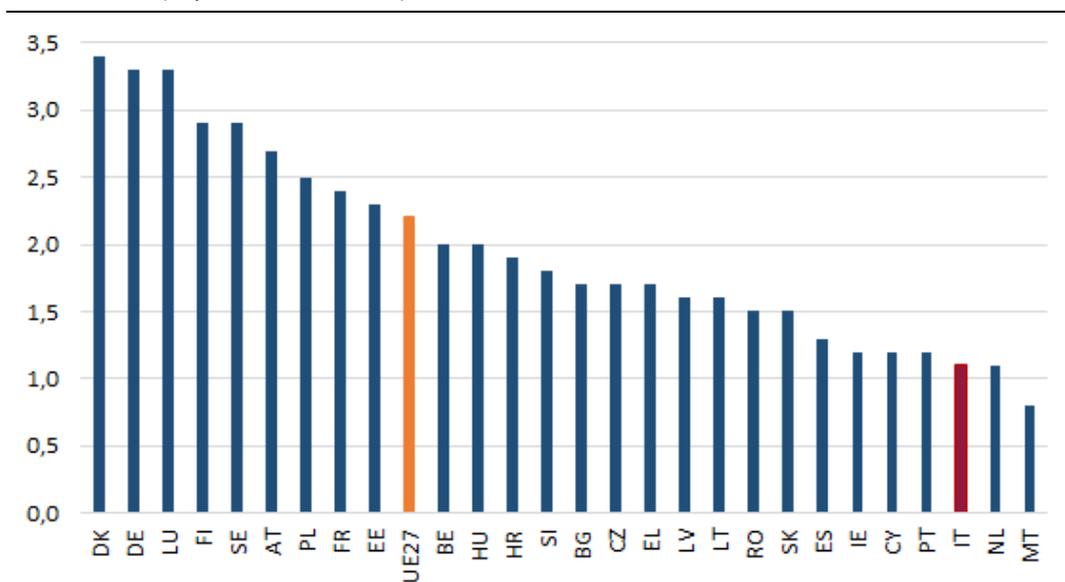
Il DDL famiglia si innesta in un quadro generale caratterizzato da una spesa di protezione sociale per la funzione famiglia/figli inferiore a quella di tutti gli altri paesi della UE27 con l'eccezione di Malta e Paesi Bassi (fig. 8). Nel 2018 l'ammontare complessivo di benefici è risultato pari all'1,1 per cento del PIL, la metà di quello medio della UE27 (2,2 per cento) e molto al di sotto dei valori della Francia e della Germania (rispettivamente, 2,4 e 3,3 per

<sup>53</sup> Tali possibilità sono previste dal D.Lgs. 81/2015, articolo 8, commi 5 e 7.

<sup>54</sup> Istat (2019), "Conciliazione tra lavoro e famiglia", 18 novembre.

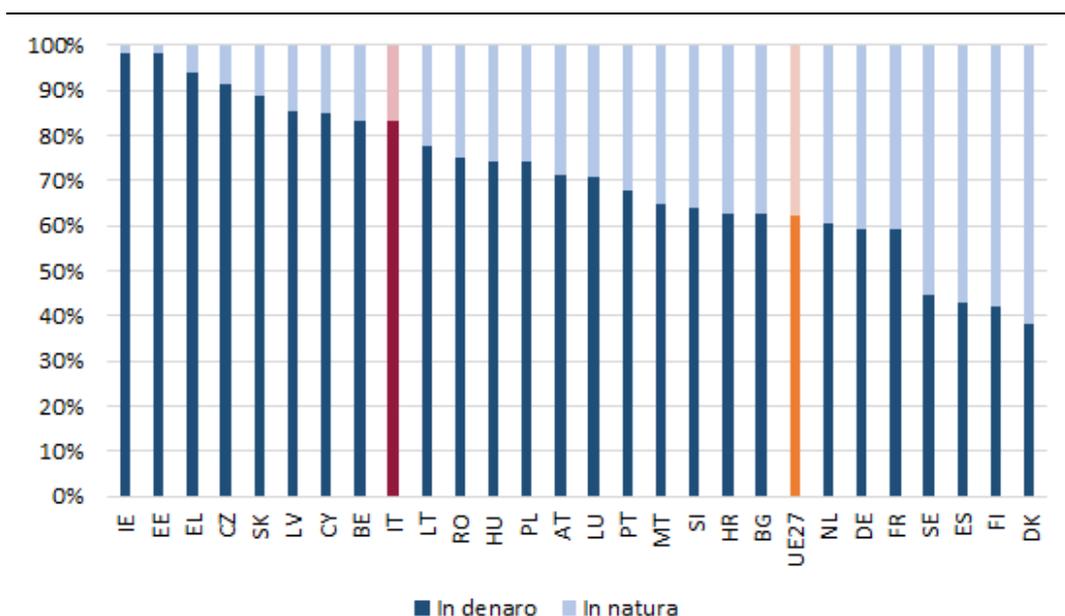
cento). Inoltre, l'Italia si caratterizza per un'elevata quota di spesa per benefici in denaro (83 per cento, contro una media UE27 del 62,1 e valori della Francia e della Germania prossimi al 60 per cento; fig. 9). I benefici in natura si sono attestati in Italia nel 2018 allo 0,2 per cento del PIL.

**Fig. 8** – Spesa di protezione sociale per la funzione famiglia/figli nel 2018  
(in percentuale del PIL)



Fonte: Eurostat database, *Social protection*.

**Fig. 9** – Composizione della spesa di protezione sociale per la funzione famiglia/figli nel 2018

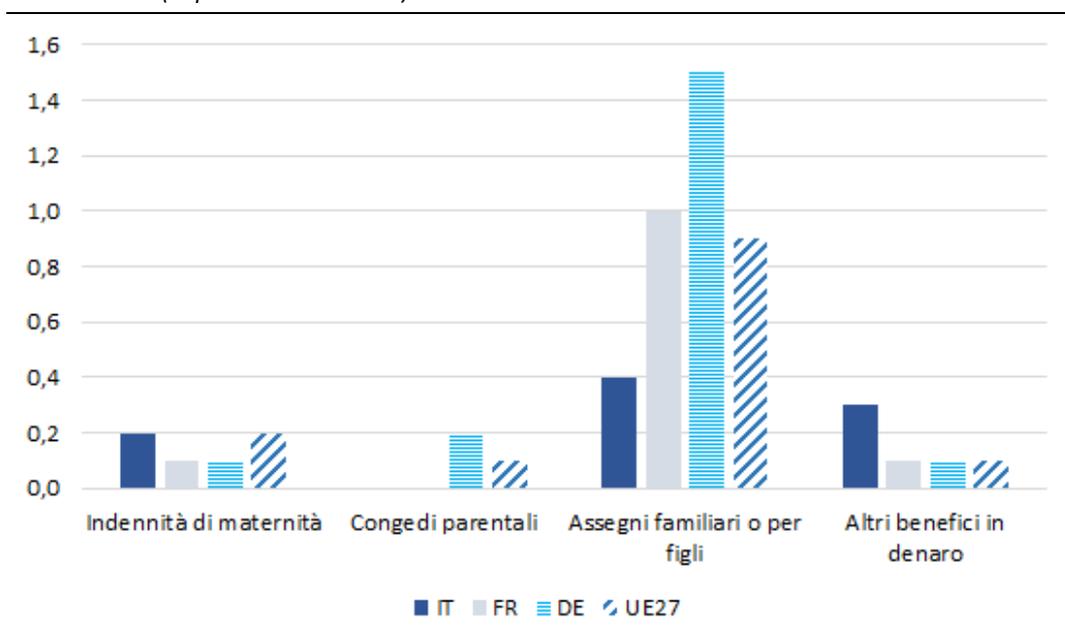


Fonte: Eurostat database, *Social protection*.

Rispetto agli altri principali paesi europei e, in particolare, alla Francia e alla Germania, in Italia risultano basse le spese relative agli assegni familiari e per figli (0,4 punti percentuali del PIL, a fronte dello 0,9 per cento della media europea, dell'1,0 della Francia e dell'1,5 della Germania) (fig. 10). Parte della differenza può essere spiegata dai diversi regimi fiscali e quindi ad esempio, dalla presenza in Italia e non in Francia – che come si vedrà nel seguito applica una tassazione in regime di quoziente familiare – di detrazioni fiscali per figli non pagabili in caso di incapacità non ricomprese in queste statistiche. Considerato che queste ultime sono ammontate nel 2018 a circa 0,4 punti percentuali del PIL, l'Italia si collocherebbe ugualmente al di sotto dei valori registrati nei paesi considerati. Risultano relativamente basse anche le risorse destinate a benefici in natura quali quelli relativi agli asili nido e alle scuole dell'infanzia o similari (0,1 punti percentuali del PIL, a fronte dello 0,5 per cento della media europea, dello 0,6 della Francia e dello 0,7 della Germania) (fig. 11).

Alla luce di questi dati e dell'andamento nell'ultimo decennio di alcuni indicatori demografici ed economici di interesse, questo paragrafo è dedicato alla descrizione delle principali politiche per le famiglie con figli adottate in Francia e Germania, soffermandosi in particolare sui servizi per l'infanzia.

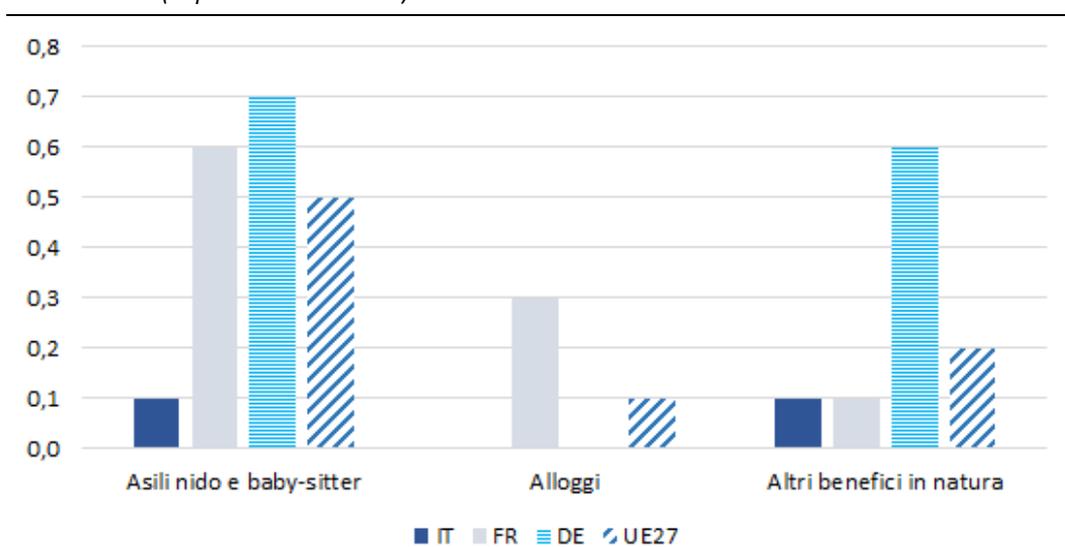
**Fig. 10** – Componenti della spesa di protezione sociale in denaro per la funzione famiglia/figli nel 2018 (1)  
(in percentuale del PIL)



Fonte: Eurostat database, *Social protection*.

(1) La voce "Altri benefici in denaro" include prestazioni erogate indipendentemente dagli assegni familiari per sostenere le famiglie e aiutarle a far fronte a costi specifici, come quelli derivanti dalle esigenze delle famiglie monoparentali o delle famiglie con figli portatori di *handicap*. Questi benefici possono essere corrisposti periodicamente o in un'unica soluzione. Sono incluse anche prestazioni normalmente corrisposte in un'unica soluzione o in rate in caso di parto o adozione.

**Fig. 11** – Componenti della spesa di protezione sociale in natura per la funzione famiglia/figli nel 2018 (1)  
(in percentuale del PIL)



Fonte: Eurostat database, *Social protection*.

(1) La voce “Altri benefici in natura” include beni e servizi vari forniti a famiglie, giovani o bambini (ad esempio per centri vacanze e tempo libero), comprese riduzioni di prezzi e tariffe per bambini o famiglie numerose ove espressamente concesso.

Tra il 2010 e il 2019 il tasso di fecondità<sup>55</sup> si riduce sia in Italia sia in Francia, ma se ciò ha comportato per il primo paese un incremento del *gap* rispetto al tasso medio della UE a 27 paesi (UE27), il secondo continua a mostrare il miglior risultato tra tutti i paesi membri (tab. 8). In Germania, invece, si è verificato nello stesso periodo un aumento della fecondità, che ha consentito al paese di superare la media europea negli ultimi anni.

**Tab. 8** – Indicatori a confronto

	Francia		Germania		Italia		UE27	
	2010	2019	2010	2019	2010	2019	2010	2019
Tasso di fecondità	2,03	1,86	1,39	1,54	1,46	1,26	1,57	1,53
Tasso di attività delle donne (15-64 anni)	65,8	68,2	70,9	74,9	51,1	56,5	63,7	67,9
Tasso di occupazione delle donne (15-64 anni)	59,8	62,4	66,2	72,8	46,1	50,1	57,3	63
Bambini con meno di 3 anni in servizi di cura formali o di istruzione <sup>(1)</sup>	43,0	50,8	20,0	31,3	22,0	26,3	28,8	35,3
Bambini con almeno 3 anni in servizi di cura formali o di istruzione <sup>(1)</sup>	94,0	95,5	92,0	89,4	87,0	93,2	86,8	89,6
Rischio di povertà in età inferiore a 18 anni (valore percentuale)	18,1	18,2	17,5	12,1	25,2	24,5	21,1	18,5

Fonte: Eurostat database.

(1) Il dato non comprende il caso di servizi di cura garantiti da *baby-sitter* presso il domicilio della famiglia o della stessa *baby-sitter*.

<sup>55</sup> Numero medio di figli per donna in età feconda.

Sono molte le cause alla base della decisione familiare di procreazione, ma vi è consenso nel ritenere che alcune politiche pubbliche possano influire su questa scelta. In particolare, molta rilevanza viene attribuita alla disponibilità di servizi di cura per i bambini che favoriscano la conciliazione tra lavoro e famiglia. Come mostra la tabella 9, la spesa *pro-capite* per famiglia e figli in Germania è aumentata significativamente tra il 2009 e il 2018, raggiungendo un livello di poco inferiore al doppio della media UE27 (1.189 euro a fronte di 616). La quota relativa ai servizi in natura, inferiore alla media europea nel 2009, è aumentata nel decennio, e in valore assoluto la spesa della Germania è più del doppio di quella media UE27 nel 2018 (484 euro, contro 234). In Francia la spesa complessiva era abbastanza elevata all’inizio del decennio di osservazione, ma poi è rimasta stabile (a 789 euro). È aumentata tuttavia la parte dedicata ai servizi in natura (da 262 euro del 2009 a 322 euro nel 2018). L’Italia destina risorse scarse e declinanti alla funzione di spesa relativa alla famiglia e ai figli, collocandosi appena sopra la metà della media UE27 nel 2018 (311 euro a fronte di 616). La quota dei servizi è molto bassa e si è ridotta nel tempo, e così pure il valore assoluto (da 67 euro del 2009 a 53 nel 2018).

Con riguardo alla rilevanza delle politiche che favoriscono la conciliazione tra famiglia e lavoro, va ricordato che, come mostrato da studi di comparazione internazionale, laddove è maggiore la partecipazione al mercato del lavoro delle donne risulta anche più elevata la fecondità, anche se tale relazione non è confermata a livello individuale<sup>56</sup>. La tabella 8 mostra che il tasso di attività delle donne (15-64 anni) in Francia e, soprattutto, in Germania è stato superiore a quello medio UE27 in tutto il decennio 2010-19, mentre l’Italia si è attestata su un livello di oltre dieci punti percentuali più basso ancora nell’ultimo anno; analoghe differenze emergono sul tasso di occupazione, con l’eccezione del risultato della Francia nel 2019, inferiore alla media UE27.

Quanto ai servizi di cura per l’infanzia, la Francia presenta un’ampia disponibilità di posti, tanto che nel 2019 secondo i dati dell’Indagine EU-SILC sul reddito e le condizioni di vita delle famiglie più della metà dei bambini fino a 3 anni era seguito da servizi di cura

**Tab. 9** – Spesa *pro capite* di protezione sociale per famiglia e figli  
(euro; prezzi costanti 2010)

	Francia		Germania		Italia		UE27	
	2009	2018	2009	2018	2009	2018	2009	2018
Totale	789	789	944	1189	337	311	555	616
Servizi in natura	262	322	277	484	67	53	179	234
Servizi in natura / Totale	33,2%	40,8%	29,3%	40,7%	19,9%	17,0%	32,3%	37,9%

Fonte: Eurostat database, *Social protection*.

<sup>56</sup> Si veda, ad esempio, Gonzales, C., Jain-Chandra, S., Kochhar, K. e Newiak, M. (2015), “Fair Play: More Equal Laws boost Female Labour Force participation”, IMF Staff Discussion Note, Sdn/15/02, febbraio.

formali<sup>57</sup> o di istruzione (il 33,6 per cento a tempo pieno<sup>58</sup>), contro il 35,5 per cento della media europea (21,5 per cento a tempo pieno). La Germania e l'Italia si collocavano sotto la media, ma la Germania è riuscita ad accrescere maggiormente i posti nel corso del decennio. L'Italia invece ha migliorato notevolmente l'indicatore sulla partecipazione alle scuole materne, che ha superato, nel 2019, sia la media UE27, sia il livello della Germania, dove il tasso di partecipazione si è ridotto, ma nell'ambito di una ricomposizione verso il tempo pieno (da 46 a 62,9 per cento). La Francia presenta anche in questo caso il risultato migliore (95,5 per cento nel 2019, di cui 63,4 per cento a tempo pieno).

Infine, un indicatore utile per valutare le condizioni dell'infanzia è il tasso di povertà infantile. Secondo i dati EU-SILC nella UE27, in media, si è registrata una riduzione del rischio di povertà nei minori di 18 anni (-2,6 punti percentuali, al 18,5 per cento); in Italia vi è stato un abbassamento meno accentuato, peraltro in presenza di dati assoluti peggiori della media (-0,7 punti percentuali, al 24,5 per cento); in Germania il miglioramento è stato significativo, rafforzando ancora la situazione già favorevole a inizio periodo (-5,4 punti percentuali, al 12,1 per cento); in Francia il rischio di povertà è rimasto sostanzialmente stabile, ponendosi appena al di sotto della media europea nel 2019 (+0,1 punti percentuali, al 18,2 per cento).

Le informazioni mostrate suggeriscono che un esame delle principali politiche per la famiglia e per i figli adottate nei due maggiori paesi europei<sup>59</sup> può essere utile ai fini del disegno di misure più mirate nel nostro Paese, pur senza stabilire rapporti diretti di causa-effetto e tenendo conto delle differenze tra i sistemi economici, le condizioni del mercato del lavoro e gli atteggiamenti culturali prevalenti.

In sintesi, va evidenziato come in Francia esista un ampio, consolidato e diversificato sistema di servizi per l'infanzia, sostenuto da sussidi e aiuti sia dal lato dell'offerta sia da quello della domanda. Le tariffe dei servizi per l'infanzia, stabilite a livello nazionale, sono modulate in base al reddito familiare e anche nel caso in cui si opti per servizi a domicilio

---

<sup>57</sup> Il dato non comprende il caso di servizi di cura garantiti da *baby-sitter* presso il domicilio della famiglia o della stessa *baby-sitter*.

<sup>58</sup> Per tempo pieno si intende 30 ore settimanali o più, per tempo parziale 1-29 ore.

<sup>59</sup> Le fonti utilizzate sono: studi di confronto di istituzioni internazionali (MISSOC (2020), "Comparative tables"; OCSE (2020), "Taxing wages 2020"; Commissione Europea, Eurydice (2020, 2021), "Early Childhood Education and Care, France e Germany); altre analisi (Schreyer, I., Oberhuemer, P. (2017), "Germany – Key Contextual Data", in Workforce Profiles in Systems of Early Childhood Education and Care in Europe, a cura di P. Oberhuemer, I. Schreyer, SEEPRO-R; Deutsches Jugendinstitut (2021) The German ECEC system, <https://www.dji.de/en/about-us/projects/projekte/international-centre-early-childhood-education-and-care-icec/the-german-ecec-system.html>); [www.seeepro.eu/English/Country\\_Reports.htm](http://www.seeepro.eu/English/Country_Reports.htm); BertelsmannStiftung (2021, Ländermonitor, [https://www.laendermonitor.de/de/vergleich-bundeslaender-daten/kinder-und-eltern/rechtsanspruch-beitragsfreiheit-betreuungsbedarf/beitragsfreiheit-fuer-kindertagesbetreuung?tx\\_itaohyperion\\_pluginview%5Baction%5D=map&tx\\_itaohyperion\\_pluginview%5Bcontroller%5D=PluginView&cHash=e64cf77bf0eb10ecef24ebaca7342453](https://www.laendermonitor.de/de/vergleich-bundeslaender-daten/kinder-und-eltern/rechtsanspruch-beitragsfreiheit-betreuungsbedarf/beitragsfreiheit-fuer-kindertagesbetreuung?tx_itaohyperion_pluginview%5Baction%5D=map&tx_itaohyperion_pluginview%5Bcontroller%5D=PluginView&cHash=e64cf77bf0eb10ecef24ebaca7342453)); documenti ufficiali delle amministrazioni dei singoli paesi (<https://www.caf.fr/>; <https://www.impots.gouv.fr/portail/>; <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/>; <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/familie/kinderbetreuung/>; <https://www.fruehe-chancen.de/qualitaet/gute-kita-gesetz/>).

sono previsti aiuti significativi. Le spese che restano a carico delle famiglie danno diritto ad agevolazioni sotto forma di crediti di imposta. Nell'ambito del sistema impositivo, peraltro, il sostegno alla famiglia, in presenza di un prelievo sui redditi cumulati a livello familiare, è garantito principalmente attraverso il meccanismo del quoziente familiare.

Dal lato delle entrate è anche previsto il versamento di un contributo sociale a carattere universale, che favorisce il superamento del carattere categoriale di alcune altre misure, come gli assegni familiari, che in Francia spettano a tutti, ma in misura diversificata in base al reddito. Il sistema è completato da una serie di altri trasferimenti monetari, in gran parte soggetti alla prova dei mezzi o rivolti a famiglie con problemi specifici (ad esempio, la presenza di figli con disabilità). I congedi di maternità e di adozione sono particolarmente generosi in presenza di molti figli ed è previsto anche il congedo di paternità. La corrispondente indennità è sottoposta a un tetto, ma il datore può, a seconda dei contratti di lavoro, coprire la differenza rispetto alla retribuzione. La partecipazione dei padri alla cura e all'educazione dei bambini è favorita poi dal congedo parentale, che spetta a entrambi i genitori, e dal riconoscimento di una indennità per l'educazione dei figli. Nell'insieme, il sostegno offerto alla famiglia e ai figli è consistente e articolato.

In Germania sussidiarietà, libertà di scelta e federalismo sono i principi alla base del sistema dei servizi per l'infanzia. Il Paese è impegnato da tempo a superare lo squilibrio nella disponibilità di servizi tra i *Länder* dell'Est, ampiamente dotati di strutture per l'accoglienza a tempo pieno, e quelli dell'Ovest, dove tra l'altro, soprattutto in alcune aree, si faceva tradizionalmente riferimento a modalità di assistenza a tempo parziale. Restano tuttavia elevate differenze territoriali, ad esempio, nel rapporto personale/bambini, nel tempo scuola e nel livello delle tariffe che restano a carico delle famiglie. La tassazione personale dei redditi prevede il riferimento, su base opzionale, al reddito cumulato tra i coniugi con correzione mediante il meccanismo dello *splitting* per ridurre il carico fiscale, mentre per i figli sono consentite deduzioni di imposta. Gli assegni familiari, il cui importo dipende solo dal numero di figli (a parte un supplemento per alcune famiglie con bassi redditi), sono integrati con il sistema fiscale, in quanto la famiglia può optare, a seconda della propria convenienza, per beneficiare degli assegni, che rappresentano ai fini fiscali un credito di imposta, oppure per applicare le deduzioni di imposta. Inoltre sono previste altre forme di agevolazione fiscale per i genitori *single*, per le spese di assistenza all'infanzia e per le rette delle scuole private. Sono poi previsti trasferimenti monetari per famiglie in condizioni di bisogno, in particolare volti a coprire in tutto o in parte le spese legate alla fruizione scolastica, alla cultura o allo sport. Infine, l'indennità di maternità in principio è categoriale e il datore di lavoro integra la parte non coperta direttamente dai fondi sanitari, che gli viene rimborsata. Le lavoratrici autonome possono chiedere l'indennità di malattia. Non è previsto un congedo di paternità, ma un congedo parentale, che è un diritto individuale per tutti i genitori e non può pertanto essere trasferito nell'ambito della coppia, e una indennità per prendersi cura dei figli piuttosto elevata, con un minimo anche per chi non gode di alcun reddito. Nel complesso, il rafforzamento delle politiche per la famiglia di recente sperimentato in Germania può

aver contribuito, come si è visto, all'aumento del tasso di fecondità e alla riduzione della povertà infantile.

Gli elementi fondamentali delle politiche di sostegno della famiglia e dei figli in Francia e Germania ora descritti sono di seguito più dettagliatamente illustrati.

### *Francia*

*I servizi per l'infanzia.* – In Francia l'età di inizio dell'obbligo scolastico è stata abbassata a 3 anni (da 6) nel 2019 e l'*école maternelle* (tre anni di durata) è gratuita. Possono essere ammessi i bambini di due anni ove ci sia disponibilità di posti. Quanto a servizi per la primissima infanzia, le modalità di offerta sono molto diversificate.

In particolare, l'assistenza all'infanzia viene garantita attraverso: 1) gli asili collettivi, che possono accogliere fino a 60 bambini, sono gestiti da un comune o altro ente locale oppure da privati e prevedono un rapporto di 1 a 8 tra assistenti e bambini; la presa in carico è assicurata da équipes multiprofessionali; agiscono sotto il controllo del servizio dipartimentale di protezione materna e infantile; 2) i micronidi, che hanno caratteristiche simili, ma in genere accolgono fino a 10 bambini; 3) gli asili familiari, che si servono di *assistantes maternelles*, ovvero *baby-sitter* abilitate che accolgono al proprio domicilio da 1 a 4 bambini, possono essere gestiti da un comune o altro ente locale oppure da privati; 4) gli asili parentali, che possono accogliere fino a 25 bambini, in modo regolare oppure occasionale, e sono gestiti dagli stessi genitori, i quali a volte partecipano alle attività; si applicano le stesse regole degli asili collettivi; 5) gli asili aziendali, che in genere accolgono fino a 60 bambini e devono essere dotati di personale qualificato; possono fornire alcuni posti anche alle famiglie del quartiere; 6) altre strutture, quali le *halte-garderie*, pubbliche o private, che accolgono occasionalmente i bambini sotto i 3 anni, e i *jardins d'enfants*, per bambini dai 2 ai 6 anni, a metà strada tra il nido e la scuola materna.

La maggior parte delle strutture riceve supporto finanziario dalle *Caisses d'allocations familiales* (CAF), a condizione di applicare tariffe agevolate alle famiglie, secondo un meccanismo determinato su base nazionale. Le tariffe richieste alle famiglie, in linea di principio onnicomprensive<sup>60</sup>, sono pari al reddito familiare moltiplicato per un coefficiente che tiene conto del numero di figli. Anche la maggior parte degli asili privati è convenzionato con le CAF, ottiene un finanziamento pubblico e in cambio consente alle famiglie di pagare le stesse tariffe di quelli comunali. Gli asili aziendali sono agevolati fiscalmente (si veda in seguito). Secondo dati riportati nel 2019 il costo di gestione di un posto in asilo nido era pari a 15.381 euro; le CAF coprivano il 44 per cento della spesa, il comune e i datori di lavoro il 38 per cento e le famiglie il 18 per cento<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> Sono ammesse maggiorazioni per famiglie non residenti nel comune dove si trova il servizio o che non aderiscono al regime generale di previdenza sociale o a quello agricolo, ma nella misura massima di 50 euro annuali. Possono essere chiesti pagamenti alle famiglie per prestazioni minori e facoltative (ad esempio servizi fotografici). Ulteriori richieste alle famiglie sono scoraggiate e implicano una riduzione degli aiuti delle CAF alle strutture. Tali aiuti sono anche ridotti se la struttura non è in grado di fornire alcuni servizi essenziali, quali mense o pannolini.

<sup>61</sup> Si veda CAF e Sécurité sociale – La vie en Plus (2019), "À partir du 1er septembre 2019, Les tarifs des crèches augmentent à la demande de la Caf".

Le CAF forniscono un contributo al funzionamento degli asili e inoltre sono previsti *bonus* per l'inclusione di bambini con disabilità e per la differenziazione sociale; dal 2019 e 2020 ulteriori *bonus* sono legati alle caratteristiche dei quartieri e del territorio; ulteriori finanziamenti riguardano progetti specifici (ad esempio per i bambini disabili o con famiglie in condizione di povertà); nell'ambito di un programma per la creazione di 30.000 nuovi posti nel periodo 2018-2022 sono inoltre previsti aiuti agli investimenti, su presentazione di progetti (7.400 euro per posto, innalzabili fino a 17.000); infine i costi per migliorie possono essere sussidiati nella misura dell'80 per cento, con un limite di 4.000 euro a posto.

Quanto al costo per le famiglie, la scala nazionale delle tariffe per gli asili (ossia il coefficiente da applicare al reddito familiare) per il 2021 oscilla tra 0,0615 euro per ogni 100 euro di reddito familiare per un figlio e 0,0205 per 8 o più figli e si abbassa nel caso di presenza in famiglia di un bambino disabile; nel caso degli asili familiari o parentali i valori dei coefficienti oscillano tra 0,0512 e 0,0205. Questi coefficienti sono stati rivisti verso l'alto con una riforma del 2019, che ne prevede l'incremento annuo dello 0,8 per cento e che ha allineato le tariffe dei micronidi a quelle degli altri asili. Il reddito familiare di riferimento per godere delle agevolazioni è compreso tra un minimo di 711,62 euro (da considerare anche in caso di reddito inferiore) e un massimo di 5.800 euro mensili. Per redditi superiori il gestore dell'asilo può decidere, d'accordo con la CAF, di continuare ad applicare il tasso di compartecipazione. A titolo di esempio, per una famiglia con un figlio e con un reddito mensile familiare di 2.000 euro un posto in asilo collettivo (ipotizzando 8 ore al giorno per 20 giorni mensili) può costare 197 euro al mese mentre, qualora il reddito sia di 5.000 euro, si può arrivare a 492 euro.

Qualora le famiglie preferiscano i servizi a domicilio o in piccole strutture (*baby-sitter*, micronido) possono ottenere il *Complément de libre choix de mode de garde*, un sussidio previsto nell'ambito della *Prestation d'accueil du jeune enfant* (su cui si tornerà più avanti) che fornisce una copertura parziale, fino a un massimo dell'85 per cento, dei costi della cura dei figli sotto i 6 anni nel caso di svolgimento di una attività di lavoro da parte dei genitori (ma anche se i genitori sono studenti o percettori di alcune prestazioni sociali per l'inclusione, la disoccupazione o la disabilità)<sup>62</sup>.

Il servizio di cura può svolgersi presso il domicilio della famiglia o della persona che lo assicura, oppure in una *maison d'assistantes maternelles* o un micronido<sup>63</sup>, e in alcuni casi può essere intermediato da un'associazione o un'impresa abilitata. Il sussidio è composto da una parte calcolata in funzione della retribuzione netta di chi eroga il servizio e un'altra commisurata ai relativi contributi sociali. L'ammontare di tale sussidio dipende: 1) dal numero e dall'età dei figli (l'importo è ridotto del 50 per cento dopo i 3 anni di età o dopo l'ingresso alla scuola materna); 2) dal reddito familiare (sono previsti tre livelli di reddito, i cui limiti vengono aumentati per i genitori singoli con figli); 3) dal tipo di servizio di cura richiesto e dalla retribuzione di chi assicura il servizio (se a domicilio il sussidio è riferito alla famiglia e non al numero di figli); 4) da alcune caratteristiche del nucleo familiare. I contributi sociali della persona che assicura il servizio sono coperti dallo Stato al 100 per cento, oppure al 50 per cento in caso di servizio presso il domicilio della famiglia. Dal primo aprile 2020 l'importo massimo mensile del sussidio in presenza di un bambino sotto i 3 anni varia tra 178 e 470 euro per la componente retribuzione ed è fissato a 463 euro per la componente contributi in caso di remunerazione diretta della *baby-sitter*, mentre è compreso tra 474 e 860 euro se ci si rivolge a un'associazione o un'impresa (con un tetto maggiore per il servizio a domicilio

---

<sup>62</sup> Da maggio 2019 è previsto il prelievo alla fonte dei contributi della *baby-sitter* attraverso il servizio *Pajemploy*, che può essere utilizzato anche per il pagamento della remunerazione della *baby-sitter* (non per altri servizi quali i micronidi), previa dichiarazione dei genitori, dal cui conto bancario vengono prelevate le somme dovute, al netto del sussidio.

<sup>63</sup> In tal caso, la struttura non può beneficiare di sovvenzioni per i costi di esercizio dalla CAF o dal sistema di sicurezza sociale agricola.

o in micro-nido rispetto alla cura fornita da *assistantes maternelles*). Sono previste maggiorazioni del 30 per cento per famiglie monoparentali o beneficiarie dell'assegno per gli adulti disabili o di quello per l'educazione dei bambini disabili, del 10 per cento se entrambi i genitori lavorano di notte o di domenica e hanno bisogno dell'assistenza in questi orari. Il *Complément de libre choix de mode de garde* può essere combinato con la *prestation partagée d'éducation de l'enfant*, che fa parte del congedo parentale ed è rivolta a favorire il *part-time* (su cui si tornerà oltre).

*Le agevolazioni fiscali e i trasferimenti monetari per la famiglia e i figli.* – All'ampia disponibilità di servizi in natura, fortemente agevolati, si affiancano altri aiuti economici, nella forma di agevolazioni fiscali, assegni familiari e altri trasferimenti monetari.

In Francia l'unità impositiva dell'imposta personale sui redditi è la famiglia (includere le unioni civili riconosciute), compresi i figli con più di 18 anni a carico. La base imponibile è rappresentata dalla somma dei redditi dei singoli appartenenti alla famiglia e l'imposta è calcolata applicando il quoziente familiare, per attenuare l'effetto della progressività del sistema impositivo.

Il quoziente familiare prevede che il reddito imponibile sia diviso per la somma (quoziente) delle quote corrispondenti ai vari componenti del nucleo familiare (1 per un *single*, 2 per una coppia di coniugi, 0,5 per ogni figlio, una maggiorazione di 1 per i figli successivi al secondo, una maggiorazione di 0,5 in presenza di un solo genitore, ecc.). Sull'imponibile così corretto viene calcolata l'imposta, applicando le aliquote ai diversi scaglioni di reddito, che poi è nuovamente moltiplicata per il quoziente. Si ricorda inoltre che è previsto il versamento di un contributo sociale universale, la *contribution social généralisée* (CSG), del 9,2 per cento, calcolato su una base pari al 98,25 per cento della retribuzione lorda, deducibile dal reddito imponibile nella misura del 6,8 per cento<sup>64</sup>.

È poi prevista una serie di agevolazioni fiscali, sempre nell'ambito dell'imposta personale sui redditi. Per la cura dei figli sotto i 6 anni, se il servizio non è svolto a domicilio, è riconosciuto un credito di imposta (rimborsabile in caso di incapienza) del 50 per cento delle spese fino a un tetto annuo di 2.300 euro, dopo l'eventuale deduzione del *complément de libre choix de mode de garde* e di altri aiuti, anche del datore di lavoro. Per il servizio svolto al domicilio si può applicare un credito di imposta del 50 per cento (o in alcuni casi una riduzione di imposta) anche se i figli hanno superato il limite di età dei 6 anni. Il tetto per le spese agevolabili relative all'insieme delle forme di assistenza a domicilio (anche non di cura dei bambini) è di 12.000 euro, con la previsione di alcune maggiorazioni. Si osservi che, nel caso degli asili aziendali, anche l'impresa ottiene agevolazioni fiscali. Infine, sono previste detrazioni per i figli a carico (fino a 25 anni, a meno che siano disabili) che frequentano la scuola secondaria o corsi di istruzione terziaria (l'importo massimo varia a seconda del ciclo scolastico da 61 a 183 euro mensili).

In Francia esiste poi un programma di assegni familiari (*allocations familiales*) applicati secondo uno schema universale, che coinvolge anche disoccupati e pensionati e, più in generale, tutti i residenti stabili nel Paese. Il finanziamento è basato sui contributi dei datori di lavoro e dei lavoratori autonomi, oltre a una quota della *contribution social*

---

<sup>64</sup> Un ulteriore contributo dello 0,5 per cento sulla stessa base imponibile, non deducibile, è destinato al rimborso del debito sociale.

*généralisée*. Si ha diritto all'assegno se in famiglia vi sono almeno due figli di età inferiore a 20 anni, che possono anche godere di un reddito netto mensile purché inferiore a 944 euro. L'ammontare degli assegni dipende dal numero di figli, dalla loro età e dalla situazione economica della famiglia.

Gli assegni sono erogati a favore di chi si occupa continuativamente del bambino (nell'ambito di una coppia può essere scelto il beneficiario). L'assegno familiare mensile in vigore per un anno dal 1° aprile 2020 è pari a 132 euro per 2 figli, 301 per 3 figli e altri 169 euro per ogni figlio ulteriore. Per figli di età superiore a 14 anni è prevista una maggiorazione di 66 euro, tranne che per il primogenito di una famiglia con 2 figli. Alle famiglie con 3 o più figli che hanno diritto agli assegni familiari e con un figlio che ha raggiunto i 20 anni spetta un assegno mensile di 83 euro per un anno al massimo. Il sussidio viene dimezzato per le famiglie con 2 figli con reddito superiore a 69.933 euro (+5.827 euro per ogni figlio ulteriore) e ridotto a un quarto per le famiglie con 2 figli con redditi superiori a 93.212 euro (+ 5.827 euro per ogni figlio ulteriore). In caso di redditi appena superiori alle soglie è previsto un supplemento decrescente.

Sono poi previsti altri trasferimenti a sostegno delle famiglie. Il principale programma è la *Prestation d'accueil du jeune enfant*, soggetta a limiti di reddito, che integra quattro diverse prestazioni legate alla nascita e alla cura dei figli: 1) il *prime à la naissance ou à l'adoption*, il cui importo è di 947,34 euro (1.894,69 in caso di adozione di figli di età inferiore a 20 anni), soggetto alla prova dei mezzi; 2) l'*allocation de base*, che consiste in un assegno di 171,74 euro mensili, dovuto fino al compimento dei 3 anni (o dal mese di adozione per 3 anni fino al compimento dei 20 anni) per livelli di reddito inferiori a determinate soglie che dipendono dal numero dei figli e da altre caratteristiche della famiglia (sono previste soglie più alte per avere diritto a un assegno parziale); 3) la *prestation partagée d'éducation de l'enfant*, che fa parte del congedo parentale (su cui si tornerà più avanti); 4) il *complément de libre choix du mode de garde*, di cui si è già detto.

Tra le altre forme di sostegno va ricordata l'*allocation d'éducation de l'enfant handicapé*, per figli fino a 20 anni con disabilità almeno del 50 per cento. L'importo è di 133 euro mensili, non è soggetto a prova dei mezzi ed è cumulabile con gli assegni familiari; nel caso di disabilità più gravi può essere riconosciuto un importo addizionale (da 99 a 1.125 euro mensili), maggiorato ulteriormente nel caso di genitore *single*. È possibile scegliere in alternativa la *prestation de compensation du handicap*, un sussidio per i non autosufficienti volto a rimborsare le spese legate alla perdita dell'autonomia. L'*allocation de rentrée scolaire*, volta a coprire le spese legate all'avvio dell'anno scolastico, è attribuita per i figli da 6 a 18 anni e consiste in un pagamento *una tantum* soggetto a prova dei mezzi, variabile in funzione dell'età del bambino (469,97 euro da 6 a 10 anni, 490,39 euro da 11 a 14 anni, 503,91 euro da 15 a 18 anni). Il *complément familial*, un sussidio rivolto alle famiglie con almeno 3 figli tra i 3 e i 20 anni, è soggetto a prova dei mezzi ed è pari a 171,74 euro mensili (257,63 se la famiglia ha un reddito inferiore alla soglia di povertà).

Sono inoltre assicurati sussidi per le spese di alloggio (affitto o mutuo), dipendenti dal reddito, anche a favore degli studenti e per famiglie numerose in caso di trasloco; sempre per le famiglie numerose (con almeno tre figli con meno di 18 anni) è prevista una *carte*

*famille nombreuses* che dà diritto a sconti sugli acquisti di biglietti ferroviari su diverse altre spese, comprese quelle culturali (ad esempio, cinema e musei). È anche previsto un assegno in caso di decesso di un figlio. Le CAF forniscono infine sussidi ai centri ricreativi e aiuti alle famiglie o a centri convenzionati per agevolare l'accesso alle attività del tempo libero e le vacanze, nonché finanziamenti per la mediazione familiare, l'accompagnamento alla scolarità e i centri d'ascolto.

Forme di supporto all'attività scolastica possono essere fornite, nel caso della scuola primaria, dagli enti locali (ad esempio per le spese relative alla mensa scolastica, ai trasporti, ai libri di testo e altro materiale). Nel caso della secondaria spesso le scuole prestano i libri agli studenti, e comunque sono forniti sussidi, eventualmente alle scuole, per acquistarli. Inoltre possono essere concessi finanziamenti per supportare le spese per la mensa o per la frequenza scolastica e borse di studio, in base alle condizioni economiche delle famiglie.

*I congedi parentali, di maternità e di paternità.* – Quanto ai congedi, e alle corrispondenti, indennità di maternità, paternità e adozione, va innanzitutto rilevato che queste misure sono gestite nell'ambito della sicurezza sociale obbligatoria. Tali indennità sono finanziate da contributi sociali e sono legate alla retribuzione o al reddito. Non sono previste assicurazioni volontarie.

Il congedo di paternità e quello di *accueil de l'enfant* si applicano al partner anche in caso di convivenza o unioni civili riconosciute. L'indennità di maternità, paternità e adozione è subordinata alla presenza di una attività di lavoro nei mesi precedenti la gravidanza e all'iscrizione alla sicurezza sociale da almeno 10 mesi prima del parto, dell'arrivo del figlio adottato o dell'inizio del congedo di paternità.

Il congedo di maternità è di 16 settimane (di cui 8 obbligatorie) e quello di adozione di 10 settimane, mentre quello di paternità è di 11 giorni. Tuttavia sono consentiti significativi allungamenti in caso di famiglie numerose (26 settimane), parti gemellari (fino a 46 settimane per la madre, 18 giorni per il padre) o adozioni multiple (18 settimane), problemi sanitari in relazione alla gravidanza o al parto (6 settimane supplementari per la madre e 30 giorni per il padre).

L'indennità giornaliera è pari al salario lordo, nei limiti di un tetto, al netto del 21 per cento dei contributi sociali, con un massimo di 89,03 euro al giorno e un minimo di 9,63 euro. Il datore di lavoro può coprire in tutto o in parte (a seconda dei contratti di lavoro) la differenza tra il salario e l'importo dell'indennità, come avviene ad esempio nella pubblica amministrazione<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> Si veda Boyer, D. e Fagnani, J. (2019), "France country note", in Koslowski, A., Blum, S., Dobrotić, I., Macht, A. e Moss, P. (2019), "International Review of Leave Policies and Research 2019", International Network on Leave Policies and Research.

A queste tutele si aggiunge il congedo parentale, della durata di un anno, ma rinnovabile in alcune circostanze. Può essere sostituito da una riduzione del tempo di lavoro.

Nel caso (da dimostrare) di cessazione o riduzione dell'attività di lavoro nei sei mesi precedenti alla nascita di un bambino – e in alternativa alle indennità di maternità, paternità e adozione – è possibile beneficiare della *prestation partagée d'éducation de l'enfant*. Tale prestazione può essere chiesta da entrambi i genitori, anche simultaneamente, fino al compimento del terzo anno di età del bambino (20 anni in caso di adozione). L'importo mensile è pari a 398,40 euro ed è ridotto in caso di *part-time*. Se usufruita contemporaneamente dai due genitori, la prestazione massima cumulata non può superare quest'ultimo importo. In alcuni casi si può optare per una indennità più elevata, ottenibile per periodi più brevi.

La durata massima della prestazione è di 6 mesi per ognuno dei genitori per il primo figlio, 24 per i successivi, 48 nel caso di nascita di tre gemelli, 12 in caso di adozione (estendibili a partire dal secondo bambino), 36 in caso di adozione contemporanea di tre bambini. A partire dal secondo figlio, i mesi indennizzati come congedo postnatale o di adozione sono dedotti da quelli che danno diritto alla *prestation partagée d'éducation de l'enfant*.

Esiste poi la possibilità di ottenere congedi non retribuiti per malattie dei figli fino a 16 anni (nel settore pubblico si possono avere anche dei congedi retribuiti) e retribuiti (o riduzioni del tempo di lavoro) in caso di grave disabilità o malattia di un figlio sotto i 20 anni (per 310 giorni su tre anni eventualmente rinnovabili).

### *Germania*

*I servizi per l'infanzia.* – Dal 2013 i servizi di cura (anche attraverso forme di assistenza a domicilio fino ai 3 anni) rappresentano un diritto esigibile già a 1 anno di età del bambino (ma non è definito in numero di ore di copertura giornaliera). Alla luce di ciò, negli anni sono stati progressivamente aumentati i posti nei servizi di cura per la primissima infanzia e si è diffusa la modalità a tempo pieno nei servizi per i bambini della fascia 3-6 anni, che sta man mano sostituendo quella tradizionale basata sulla mezza giornata. Restano tuttavia differenze territoriali rilevanti tra i *Länder*, con tassi di partecipazione nella fascia sotto i 3 anni molto più elevati all'Est (52,1 per cento, contro 30,3 all'Ovest nel 2019), dove prima dell'unificazione i servizi per l'infanzia erano già particolarmente diffusi.

Oltre ai *Krippen*, asili nido per bambini sotto i 3 anni, e ai *Kindergarten* per bambini dai 3 anni alla scuola dell'obbligo (che possono gestire anche forme di doposcuola per i più grandi), esistono strutture frequentate da bambini di diverse fasce di età. Inoltre molti bambini tra i 5 e i 6 anni frequentano anche corsi di pre-scuola. Infine, sono previsti servizi organizzati di assistenza familiare (*Tagespflege*) che sono prestati a domicilio (dei genitori o dell'assistente all'infanzia, che può gestire generalmente fino a 5 bambini, o altrove). Esistono anche altre forme di assistenza, come gli asili aziendali, i centri per bambini e famiglie e, in alcuni *Länder*, strutture per bambini di 6 anni ritenuti non idonei a essere avviati al percorso scolastico.

Gli asili gestiti da soggetti pubblici (ad esempio, uffici per il *welfare* giovanile a livello locale/municipale o di Stato federale) coprivano il 32 per cento dell'offerta nel 2017, quelli privati *non-profit* (gestiti da enti religiosi, organizzazioni di *welfare* o giovanili, ma anche, soprattutto all'Ovest, da associazioni o su iniziativa di genitori) il 65 per cento, i privati il 3 per cento. Ai soggetti pubblici compete la responsabilità generale, di supervisione e programmazione. Il sistema è regolato da un principio di sussidiarietà, secondo il quale è attribuita una priorità ai privati, mentre il pubblico deve intervenire in caso di domanda insoddisfatta. È fortemente tutelata la libertà delle famiglie nella scelta del fornitore e del progetto pedagogico.

La responsabilità sui servizi di cura per l'infanzia è ripartita tra i livelli di governo: lo Stato federale fissa gli obiettivi, i principi e il quadro normativo; i 16 *Länder* regolano il sistema nel proprio territorio, compreso il rapporto personale/bambini e l'ampiezza delle classi; gli enti locali si occupano della programmazione e realizzazione dei servizi e in larga misura del finanziamento (assicurando risorse anche agli asili privati). Nel 2018, in media, i comuni coprivano il 51,3 per cento del finanziamento, i *Länder* il 28,6 per cento e i privati il 19,6 per cento<sup>66</sup>. La parte a carico delle famiglie variava tra il 7 e il 24 per cento nel 2016<sup>67</sup>.

Il rapporto personale/bambini nel 2016 era in media di 4,3 negli asili nido (6 all'Est e 3,6 all'Ovest), e di 9,2 nei *Kindergarten* (12,2 all'Est e 8,5 all'Ovest). Anche le disposizioni sul tempo scuola variano localmente.

Con una legge nazionale del 2019 (*Gute-KiTa-Gesetz*) sono stati indicati alcuni obiettivi in termini, ad esempio, di miglioramento dell'accesso ai servizi, di rapporto personale/bambini, di qualità del personale, sostenuti da appositi finanziamenti (5,5 miliardi<sup>68</sup>). Tale legge ha anche previsto che i *Länder* assicurino la modulazione delle tariffe a carico delle famiglie e l'esenzione per quelle che percepiscono prestazioni sociali (ad esempio, assegni familiari supplementari o indennità di alloggio) o quelle a basso reddito. Secondo stime ufficiali<sup>69</sup> 1,2 milioni di bambini avrebbero diritto alla gratuità dell'asilo nido. Tuttavia questa legge è stata molto discussa, anche per la ripartizione dei finanziamenti che prevede. Tutti i *Länder* hanno comunque concluso un accordo con il Governo federale per la sua attuazione.

Il sostegno ai servizi per l'infanzia viene garantito sia dal lato dell'offerta, in forma di sussidio per posto (ma di recente i comuni hanno ampliato il ruolo dei finanziamenti finalizzati a specifici obiettivi) sia dal lato della domanda, attraverso il riconoscimento ad esempio di *voucher* alle famiglie.

La partecipazione al costo da parte delle famiglie varia dunque a seconda dei *Länder* e dei comuni. Solo in alcuni casi è prevista un'esenzione generale (ad esempio, a Berlino dal

---

<sup>66</sup> Il contributo dello Stato federale è minimo (0,5 per cento).

<sup>67</sup> Si veda Sholz, A., Erhard, K., Hahn, S. e Harring, D. (2019), "Inequalities in Access to Early Childhood Education and Care in Germany", ICEC Working Paper Series, Volume 2.

<sup>68</sup> Diversi programmi di investimento federale sono stati realizzati nell'ultimo decennio. Un ulteriore miliardo nel periodo dell'emergenza sanitaria dovrebbe consentire la creazione di posti in asili nido (fino a 90.000), la realizzazione di lavori di ristrutturazione, acquisizione di attrezzature e miglioramento della situazione igienica.

<sup>69</sup> Si veda il sito del Ministero federale per la famiglia, gli anziani, le donne e i giovani all'indirizzo <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/familie/kinderbetreuung/mehr-qualitaet-in-der-fruehen-bildung/das-gute-kita-gesetz/mehr-qualitaet-und-weniger-gebuehren/das-gute-kita-gesetz-fuer-gute-kitas-bundesweit-128214>.

2018 e nel Meclemburgo-Pomerania occidentale dal 2020, ad Amburgo per 5 ore giornaliere); in altri casi è offerto un sussidio di 100 euro al mese a bambino; in altri ancora non sono richiesti contributi per i fratelli, o per l'ultimo anno (o gli ultimi due), o dopo i quattro, i tre o i due anni. Secondo dati riferiti al 2014, la spesa per una famiglia poteva variare da 0 a 800 euro<sup>70</sup>.

*Le agevolazioni fiscali e i trasferimenti monetari per la famiglia e i figli.* – Quanto al trattamento dei carichi familiari nell'ambito della imposta sul reddito delle persone fisiche, va ricordato che in Germania è consentita la scelta tra la tassazione sul cumulo dei redditi dei coniugi e la tassazione individuale. Il reddito dei figli a carico non è cumulabile con quello dei genitori. Per correggere gli effetti della progressività sul reddito cumulato dei due coniugi si applica il meccanismo dello *splitting*: la base imponibile, data dalla somma dei redditi dei coniugi, è divisa per due e successivamente l'imposta calcolata su questa base viene moltiplicata per due.

Sempre nell'ambito dell'imposta personale sui redditi, anche in Germania sono previste agevolazioni fiscali specifiche per i figli secondo un meccanismo collegato agli assegni familiari. Si tratta di aiuti rivolti a tutte le famiglie. Sono previste deduzioni dal reddito per contribuenti con figli conviventi di età fino a 18 anni, estendibili a 21 o 25 in determinate condizioni (legate alla disoccupazione o al lavoro *part-time*, alle attività di formazione e istruzione superiore o di prestazione di alcuni servizi volontari). Non vi è limite di età per i disabili non autosufficienti.

Per ciascun figlio si ha diritto a una deduzione dal reddito per sostenerne il mantenimento (2.490 euro) e a un'ulteriore deduzione per l'assistenza, l'istruzione e la formazione dei figli (1.320 euro). Gli importi raddoppiano in caso di tassazione congiunta (o per famiglie monoparentali se l'altro genitore non paga gli alimenti). Queste deduzioni sono attribuite solo se più convenienti dell'assegno familiare (*kindergeld*, vedi sotto), e in questo caso viene riconosciuto uno sgravio pari alla differenza tra il vantaggio calcolato applicando la deduzione e quanto già ottenuto con l'assegno. Le famiglie monoparentali ricevono uno sgravio ulteriore di 1.908 euro, aumentati di 240 per ogni figlio successivo al primo. Alcune spese per i figli possono dare luogo a ulteriori sgravi fiscali: ad esempio, il 30 per cento delle rette per la frequenza di scuole private fino a 5.000 euro annui e due terzi dei costi dei servizi di assistenza ai bambini fino a 14 anni o disabili fino a un massimo di 4.000 euro per figlio per anno.

Gli assegni familiari (*kindergeld*) spettano ai contribuenti con figli conviventi e sono gestiti, come detto, in modo integrato con la tassazione personale dei redditi. I limiti di età dei figli sono quelli già indicati per le deduzioni. Non è richiesta la prova dei mezzi.

L'ammontare dipende dal numero dei figli ed era pari, dal luglio 2019 alla fine del 2020, a 204 euro mensili per il primo e per il secondo figlio, 210 euro per il terzo, 235 per il quarto e i successivi. Per il 2021 è stato previsto un aumento di questi importi di 15 euro. In presenza di entrambi i genitori nel nucleo familiare, questi possono decidere chi riceve il beneficio. Per alcune famiglie a basso reddito che guadagnano almeno 900 euro mensili (600 in caso di famiglie monoparentali) è previsto un beneficio supplementare (*Kinderzuschlag*) per i figli non sposati di età inferiore a 25 anni conviventi, che può arrivare fino a 185 euro mensili per figlio, a patto che, grazie all'insieme

---

<sup>70</sup> Si veda Sholz, A., Erhard, K., Hahn, S. e Haring, D. (2019), *op. cit.*

degli assegni per i figli ed eventualmente all'indennità di alloggio, sia possibile mantenere la famiglia.

Si ricorda inoltre che a livello federale sono previste borse di studio per i giovani delle scuole secondarie (tra 243 e 580 euro al mese nel 2018, più eventualmente un sussidio di assicurazione sanitaria e di *long-term care* di 109 euro) se non hanno altri mezzi di sussistenza e a volte se è necessario che vivano presso il luogo di formazione.

Passando alle misure di sostegno dei carichi familiari attivate a livello locale, i giovani (sotto i 25 anni) in condizione di bisogno possono ottenere aiuti (in denaro o in natura) dagli enti locali attraverso il *Bildungspaket*, volto a favorire le attività di istruzione e partecipazione alla vita scolastica e culturale, e in particolare a coprire i costi per le ore di tutoraggio, le mense scolastiche, i materiali scolastici (fino a 154 euro) e, parzialmente, la quota associativa delle società sportive o delle scuole di musica (15 euro al mese), le gite scolastiche, il trasporto scolastico.

In alcuni *Länder* sono previsti aiuti per l'alloggio per i ragazzi che versano in condizione di bisogno. Generalmente le scuole pubbliche prestano gratuitamente i libri e il materiale scolastico, compresi strumenti digitali (può tuttavia essere richiesto un contributo limitato alle famiglie). Spesso sono disponibili trasporti scolastici, oppure vengono rimborsate le tariffe dei trasporti pubblici, almeno parzialmente, se le distanze lo richiedono. In alcuni casi le tariffe delle scuole private vengono rimborsate dai *Länder* (e in misura minore dagli enti locali).

*I congedi parentali, di maternità e di paternità.* – Il congedo di maternità (*Mutterschaftsurlaub*) è gestito nell'ambito della sicurezza sociale obbligatoria e riguarda le lavoratrici dipendenti e alcune categorie assimilate. Il congedo è previsto per 6 settimane prima del parto e 8 successivamente (12 in caso di parto prematuro o gemellare o di disabilità del bambino). In caso di parto prematuro i giorni di congedo che non sono stati goduti prima di esso possono essere usufruiti dopo. Solo il periodo di congedo dopo il parto è obbligatorio. Quello precedente può anche essere usufruito *part-time*, in base ad accordi con il datore di lavoro. Il congedo non può essere trasferito al padre.

L'indennità di maternità (*Mutterschaftsgeld*) spetta, per il periodo di congedo di maternità, alle donne che aderiscono a fondi sanitari obbligatori, anche volontariamente. Alcune categorie (le donne con un'assicurazione familiare e le lavoratrici dipendenti non aderenti a un fondo obbligatorio) possono ricevere l'indennità di maternità finanziata dallo stato federale.

L'importo è pari al salario netto, ridotto dei contributi, e non può superare i 13 euro al giorno. La differenza rispetto alla retribuzione media è compensata dall'indennità del datore di lavoro, che viene poi rimborsato dai fondi di assicurazione sanitaria. In caso di interruzione del rapporto di lavoro da parte del datore durante la gravidanza o il periodo di congedo o di insolvenza del datore di lavoro, l'indennità di maternità è assicurata dal fondo sanitario obbligatorio o dall'Ufficio federale per la sicurezza sociale. Le lavoratrici senza un'assicurazione sanitaria obbligatoria (con un'assicurazione sanitaria familiare o non obbligatoria o con un impiego marginale) ricevono un

massimo di 210 euro di indennità di maternità *una tantum* dall'assicurazione sanitaria (oltre al contributo del datore di lavoro).

Le lavoratrici autonome non godono dell'indennità di maternità ma se dotate di assicurazioni private possono chiedere il pagamento dell'assegno giornaliero di malattia (*Krankengeld*) concordato. Le madri adottive non hanno diritto né al congedo né all'indennità di maternità.

Il congedo parentale (*Elternzeit*) è un diritto individuale riconosciuto ai genitori lavoratori dipendenti e, pertanto, non può essere trasferito da un genitore all'altro. Complessivamente possono essere richiesti 36 mesi di congedo per ogni figlio, anche ripartiti in tre periodi, ed eventualmente un congedo *part-time* (fino a 30 ore). Il congedo può essere chiesto fino al compimento del terzo anno del figlio, ma una parte (24 mesi) può essere posticipata fino all'ottavo anno. Anche i nonni possono godere del congedo in alternativa ai genitori se vivono insieme al nipote e se ne prendono cura oppure uno dei genitori è un minore o segue un corso di formazione professionale.

L'indennità parentale (*Elterngeld*), è finanziata mediante fiscalizzazione generale e riguarda tutti i residenti.

I genitori possono optare per l'indennità di base *Basiselterngeld* o per il *bonus ElterngeldPlus* (in caso di lavoro *part-time*) o combinarli. L'indennità di base può essere richiesta nei primi 14 mesi di vita del bambino, l'*ElterngeldPlus* nei primi 32 mesi. Ogni genitore ha diritto a 12 mesi di indennità (il periodo minimo è di due), più due mesi se entrambi i genitori vi fanno ricorso e il loro reddito è ridotto per almeno due mesi. Con *ElterngeldPlus* il periodo può essere raddoppiato e può essere ancora allungato di quattro mesi (*Partnerschaftsbonus*, *bonus* di partenariato) se entrambi i genitori lavorano contemporaneamente *part-time* (25-30 ore a settimana). Quanto all'ammontare, l'indennità è generalmente pari al 65 per cento del reddito familiare. In assenza di reddito si ha comunque diritto all'importo minimo. Il tasso di rimpiazzo aumenta progressivamente fino al 100 per cento se il reddito del genitore è inferiore a 1.240 euro mensili. L'indennità è compresa tra un minimo di 300 e un massimo di 1.800 euro. Gli importi sono dimezzati nel caso dell'*ElterngeldPlus* e del *bonus* di partenariato. In caso di nascita di gemelli l'indennità aumenta di 300 euro per ogni gemello e in presenza di molti figli si può avere un *bonus* del 10 per cento dell'indennità, per almeno 75 euro al mese.

## 6. Considerazioni generali sul DDL famiglia

Dal confronto internazionale, oltre che dalle analisi di contesto presentate nei precedenti paragrafi, emerge l'esigenza di rafforzare le misure di sostegno alle famiglie con figli sia di tipo monetario sia in termini di servizi.

Il DDL famiglia si pone essenzialmente due obiettivi: 1) il contrasto alla denatalità attraverso il sostegno alle famiglie con figli e il riconoscimento del valore sociale delle attività educative e di apprendimento anche non formale e informale dei bambini e dei ragazzi; 2) l'aumento dell'occupazione femminile anche favorendo la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. I due obiettivi sono tra loro interconnessi, dal momento che i

compiti di cura dei figli, ma anche degli anziani e dei non autosufficienti, ancora ricadono principalmente sulle donne.

Gli strumenti che vengono individuati per il raggiungimento di questi obiettivi sono molteplici. Oltre a un trasferimento monetario universale a sostegno dei nuclei familiari con figli a carico senza vincolo di destinazione, come l'assegno unico (che attualmente però è oggetto di un altro DDL delega in procinto di essere approvato in via definitiva), si propongono: agevolazioni fiscali e trasferimenti monetari vincolati all'effettuazione di spese meritorie; misure incentivanti, come nel caso del rafforzamento degli incentivi all'occupazione femminile o di quelli proposti per i datori di lavoro che introducono forme di lavoro flessibile per favorire la conciliazione tra famiglia e lavoro; la fornitura diretta di servizi pubblici come nel caso del rafforzamento dell'offerta dei servizi socio-educativi per l'infanzia; misure di regolazione, come per alcuni interventi sulle modalità di fruizione dei congedi parentali.

Agli obiettivi (chiari) e agli strumenti (tanti) presenti nel DDL fanno da cornice principi e criteri direttivi di delega piuttosto generali, che lasciano ai decreti legislativi di attuazione delle deleghe molte delle scelte fondamentali di disegno delle misure preannunciate.

In primo luogo vi è la questione della selettività delle misure. Uno dei principi generali del DDL delega è quello della natura universale, non categoriale, delle misure previste, coerentemente con il riconoscimento del carattere sociale sia dell'educazione e istruzione dei figli sia della parità di genere. Ciò tuttavia lascia aperta la scelta sul grado di selettività da applicare ai vari interventi e cioè se il sostegno economico pubblico debba essere riconosciuto a tutti in ugual misura oppure in misura differenziata tenendo conto, a seconda degli obiettivi, della condizione economica familiare o individuale. La scelta dipenderà dal quadro delle risorse finanziarie disponibili per l'attuazione delle deleghe, ma anche, e soprattutto, da considerazioni di natura redistributiva, visto che molte delle spese meritorie non obbligatorie, come evidenziato dalle analisi presentate in precedenza, tendono a essere sostenute più frequentemente e per importi più elevati dalle famiglie più ricche. Inoltre bisognerebbe porre attenzione agli obiettivi di incentivo verso specifici consumi educativi e culturali che il DDL famiglia vuole perseguire. In particolare, le nuove misure, per essere effettivamente incentivanti, dovrebbero concentrarsi principalmente sulle famiglie che si collocano nella parte bassa della distribuzione del reddito per le quali l'incidenza sul totale della spesa familiare di alcune delle spese meritorie che si vogliono stimolare è relativamente limitata (si pensi alla frequenza a eventi culturali o ai viaggi di istruzione).

In secondo luogo, va valutato quale ruolo assegnare all'intervento pubblico diretto e quale invece riconoscere a quello realizzato attraverso il settore privato nella scelta della combinazione degli strumenti da attivare. In particolare, è necessario decidere se gli incentivi (ad esempio, per realizzare spese meritorie finalizzate alla crescita educativa) debbano passare attraverso l'offerta di servizi pubblici, includendo pertanto tali servizi negli standard di fornitura pubblici (politiche di offerta), oppure attraverso la domanda

delle famiglie e il riconoscimento di strumenti di sostegno per alleviare la spesa sostenuta nell'acquisto dei servizi per i figli (politiche di domanda), oppure ancora attraverso un mix di politiche dal lato dell'offerta e da quello della domanda. Usando come esempio gli asili nido, la scelta si pone tra offrire il servizio pubblico con tariffe agevolate oppure riconoscere un *bonus* all'utente che potrebbe rivolgersi tanto a una struttura pubblica quanto a strutture private autorizzate oppure realizzare entrambe. Va, tuttavia, considerato che l'efficacia di strumenti di sostegno economico della domanda di servizi da parte delle famiglie è strettamente dipendente dalla disponibilità di questi servizi ed è quindi necessario un coordinamento tra le politiche a sostegno dell'offerta e quelle a favore della domanda. In mancanza di un rafforzamento delle prime, la destinazione di risorse aggiuntive alla finalità di sostenere economicamente la domanda delle famiglie rischia di favorire soltanto i cittadini residenti nei territori che già dispongono dei servizi a scapito di quelli residenti nei Comuni che non erogano la funzione.

In terzo luogo, nel caso di politiche dal lato della domanda, ossia di sostegni economici riconosciuti alle famiglie a fronte del servizio utilizzato, si pone l'ulteriore scelta dello strumento più adatto e cioè se ricorrere alle agevolazioni fiscali (deduzioni dall'imponibile o detrazioni dall'imposta) oppure a trasferimenti monetari vincolati alla realizzazione di spese specifiche. Le prime, come ben noto, non sono uno strumento idoneo a sostenere le famiglie più povere a causa degli ampi fenomeni di incapienza fiscale. Inoltre, sono commisurate ai redditi individuali mentre misure di sostegno alle spese relative ai figli dovrebbero essere selettive sulla base di un indicatore di capacità contributiva familiare (ad esempio l'ISEE). Infine, verrebbe ulteriormente complicato il regime impositivo sul reddito delle persone fisiche caricandolo di una finalità, quella del sostegno educativo dei figli e della conciliazione tra vita e lavoro, che non gli è propria. Se dunque lo strumento più idoneo è quello del trasferimento monetario vincolato, potrebbe essere presa in considerazione l'eventualità di concentrare progressivamente in un unico strumento di spesa, l'assegno unico, sia il sostegno alla cura dei figli sia quello alla crescita e alla loro educazione, vincolandone una parte, eventualmente soggetta a criteri di selettività, a quest'ultimo scopo. Ne risulterebbe una semplificazione dell'attuale sistema, caratterizzato, come visto nel paragrafo 3, da una pluralità di misure specifiche dalla portata talvolta limitata. In alternativa si potrebbe pensare a uno strumento di spesa da abbinare all'assegno unico, con caratteristiche simili a quest'ultimo, oppure a una sorta di potenziamento e ampliamento ad altri ambiti dell'apprendimento non formale e informale dello strumento noto come *bonus* cultura che riconoscano alle famiglie un budget spendibile nell'ambito di una molteplicità di finalità ma lasciando la scelta finale circa la composizione di questi consumi educativi all'autonomia delle singole famiglie.

In quarto luogo, si pone la necessità di un attento coordinamento delle politiche di sostegno alle famiglie tra diversi livelli istituzionali. Un esempio di tale requisito è ancora offerto dal comparto degli asili nido. Un rafforzamento dell'intervento a livello nazionale per ridurre il costo che le famiglie sostengono per le tariffe dei nidi, secondo le linee del DDL famiglia, potrebbe in realtà indurre i Comuni a rivedere le proprie politiche di fissazione delle tariffe, incrementandole, per cercare di trasferire dalle famiglie ai bilanci

comunali le maggiori risorse pubbliche impiegate. Ciò potrebbe essere evitato trasformando il sostegno alle famiglie in trasferimenti di risorse a favore dei Comuni a fronte di un corrispondente abbassamento delle tariffe o di un miglioramento dell'offerta del servizio, oppure prevedendo che la misura del *bonus* nazionale alle famiglie per sostenere il costo degli asili nido sia determinata con riferimento a una tariffazione *benchmark* valida sull'intero territorio.

Infine, gli strumenti economici andrebbero affiancati da campagne di informazione e sensibilizzazione delle famiglie per sollecitare un vero e proprio cambio culturale affinché tutte prendano coscienza dell'importanza per il futuro dei loro figli dei percorsi educativi e di formazione anche non formale e, in generale, degli investimenti nel capitale umano.

Se adeguatamente formulato e attuato il DDL famiglia, potrebbe rappresentare l'occasione 1) per potenziare e rendere strutturali, e quindi certe, alcune misure rilevanti finalizzate a sostenere la genitorialità e la parità di genere che ancora oggi hanno carattere sperimentale, 2) per fornire sostegni universali e fruibili anche dalle famiglie più povere allo scopo di assicurare pari opportunità nella crescita e nei percorsi di educazione formale, non formale e informale ai figli indipendentemente dalla condizione economica della famiglia di appartenenza e creare un vero e proprio cambio culturale; 3) per riordinare e sistematizzare norme frammentarie e disseminate in una pluralità di fonti legislative. Ciò però presuppone l'individuazione di ulteriori risorse finanziarie visto che l'imminente approvazione del DDL sull'assegno unico finirà per drenare gran parte delle disponibilità finanziarie previste nel DDL famiglia.

Con riferimento a questi vincoli finanziari, ma anche per garantire un'adeguata prospettiva di coordinamento tra le varie linee di intervento, è necessario collocare il DDL famiglia in una visione integrata con il futuro PNRR. I due provvedimenti devono procedere di pari passo in modo complementare. Si ricorda infatti che il PNRR, nella versione presentata in Parlamento nel gennaio scorso, prevede per favorire la conciliazione tra vita e lavoro il potenziamento del piano asili nido e servizi integrati, anche con finalità di riequilibrio dell'offerta sul territorio nazionale, l'aumento del "tempo-scuola" e quindi dell'offerta formativa, l'incremento di infrastrutture e la messa a disposizione di servizi e reti di assistenza territoriale per le persone con disabilità o non autosufficienti. Per la parità di genere, una delle tre priorità orizzontali delle sei missioni in cui è declinato il Piano, si prevedono iniziative per avvicinare le studentesse alle opportunità offerte dalle discipline STEM e favorire l'occupazione femminile di tipo qualificato oltre che decontribuzioni per l'assunzione di donne e sostegni all'imprenditorialità femminile.