

Una delle modalità di intervento pubblico mirata a sviluppare il ricorso a servizi per l'infanzia è la corresponsione di trasferimenti monetari alle famiglie, condizionati all'acquisto di forme pubbliche o private di prestazioni socio-educative per i figli piccoli. In Italia questo tipo di misura è stata introdotta dal 2012, con il "**bonus infanzia**"<sup>74</sup> che consiste in *voucher* per l'acquisto di servizi di *baby-sitting* o un contributo per fare fronte agli oneri dei servizi per l'infanzia. Si tratta di una misura alternativa alla fruizione del congedo parentale da parte delle lavoratrici (con rinuncia dello stesso). La madre può scegliere se ricevere un contributo, erogato con pagamento diretto alla struttura, per accedere ai servizi per l'infanzia pubblici o dei servizi privati accreditati, per un massimo di sei mesi o ricevere dei *voucher* per il pagamento dei servizi di *baby sitting* tramite il Libretto di Famiglia<sup>75</sup> (Riquadro I.VII).

Il ricorso al bonus infanzia mostra un aumento negli ultimi anni, con una netta preferenza per i *voucher*. Con riferimento agli anni più recenti, sono state accolte 1.289 domande di contributi per iscrizioni agli asili nido nel 2016 e fino a 2.121 nel 2017, a fronte di quasi 7 mila *voucher* nel 2016 e fino a 13.628 nel 2017. Per il 2018, i dati parziali segnalano, al 12 giugno, l'erogazione di 452 contributi per asili nido e di 4.302 *voucher* per il *baby-sitting* (Tavola 1.2.7).

Nelle regioni del Sud la preferenza per i *voucher* emerge in maniera netta (spinta probabilmente dalla minore disponibilità di strutture di asilo nido). Con riferimento al 2017, in Calabria, per ogni domanda di *voucher* vengono accolte 0,02 richieste di contributi per asili nido; in Campania e in Molise 0,03. Nelle regioni del Nord lo sbilanciamento a favore dei *voucher* è un po' meno pronunciato e, in particolare, in quelle a statuto speciale, come il Trentino-Alto Adige e la Valle d'Aosta, per le quali il rapporto tra richieste di contributi per iscrizioni all'asilo nido e quelle per i *voucher* è rispettivamente pari a 0,61 e 0,47 (Tavola 1.2.8).

#### **Riquadro I.VII – Maternità e occupazione femminile: l'effetto del Bonus Infanzia su salari e occupazione delle neo-madri.**

La legge 92/2012 ha introdotto diverse novità in tema di politiche familiari, con lo scopo esplicito di "*sostenere la genitorialità, promuovendo una cultura di maggiore condivisione dei compiti di cura dei figli all'interno della coppia e per favorire la conciliazione dei tempi di vita e dei tempi di lavoro*". Le misure, sperimentali per il triennio 2013-2015, poi confermate per gli anni successivi, comprendono il congedo di paternità, nella misura di un giorno obbligatorio e due giorni facoltativi in sostituzione al congedo di maternità (retribuiti al 100 per cento) e l'introduzione di un sussidio mensile per l'acquisto di servizi di *baby sitting* o per il pagamento di servizi per l'infanzia, a fronte della rinuncia da parte della madre ad altrettanti mesi di congedo parentale facoltativo (il cosiddetto "bonus infanzia").

L'intento del bonus infanzia è di incentivare le neo-madri a rientrare a lavoro al termine del congedo obbligatorio di maternità, sostenendole nella spesa per la cura del bambino. La misura unisce dunque due canali tradizionali di intervento delle politiche familiari, scoraggiando periodi lunghi di assenza dal mercato del lavoro e riducendo i costi di *childcare*.

<sup>74</sup> Legge 92/2012, art. 4, comma 24, lettera b)

<sup>75</sup> Si tratta di un libretto nominativo prefinanziato, composto da titoli di pagamento, tramite il quale gli utilizzatori possono acquisire prestazioni di lavoro il cui valore nominale è fissato in 10 euro. L'importo finalizzato a compensare attività lavorative di durata non superiore a un'ora. Cfr. <https://www.inps.it/NuovoportaleINPS/default.aspx?itemdir=51098&lang=IT>

La letteratura economica ha studiato lungamente il rapporto fra le caratteristiche del congedo parentale e la partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Da una parte, la protezione del posto di lavoro ha un effetto positivo sulla probabilità che la donna torni al lavoro dopo il periodo di congedo e garantisce la tutela del capitale umano specifico accumulato dalla donna nella sua occupazione; d'altra parte, interruzioni troppo lunghe potrebbero avere un effetto negativo sugli esiti successivi sul mercato del lavoro, a causa del deprezzamento del capitale umano e della perdita di esperienza lavorativa, comportando uno svantaggio per le lavoratrici, in termini di offerta di lavoro e di prospettive salariali e di carriera.

La ricerca empirica ha investigato l'importanza relativa di questi due canali, attraverso valutazioni rigorose delle riforme, specialmente in Germania e Austria, dove la legislazione sui congedi è stata modificata più volte nell'ultimo trentennio. Tutti gli studi evidenziano che le madri rispondono agli incentivi delle politiche adottate, aumentando il tempo passato fuori dal mercato del lavoro se la durata della tutela aumenta (o riducendolo, se si riduce), senza che ciò abbia effetti negativi (positivi) sulla performance nel breve o medio periodo. Inoltre, diversi studi hanno dimostrato un impatto positivo della riduzione dei costi dei servizi sulla prima infanzia sull'offerta di lavoro delle madri, nel breve e nel lungo periodo. In particolare, in alcuni paesi, l'introduzione di servizi pubblici per l'infanzia a copertura universale e a basso costo o una maggiore offerta di asili nido hanno avuto un effetto positivo sull'offerta di lavoro femminile<sup>76</sup> e, secondo alcune evidenze, soprattutto attraverso il margine intensivo, con la trasformazione di contratti a tempo parziale in contratti a tempo pieno<sup>77</sup>. In Italia, le province con maggiore offerta di asili nido sono anche quelle in cui la partecipazione al mercato del lavoro della madri è più alta<sup>78</sup>.

Valutare l'impatto di diversi interventi di politica familiare sull'occupazione e sulla carriera delle donne è fondamentale, dal momento che la nascita di un figlio rappresenta uno dei maggiori elementi di disuguaglianza sul mercato del lavoro: la genitorialità comporta spesso l'uscita della madre dal mercato del lavoro, e influenza in misura disuguale uomini e donne, aprendo divari profondi all'interno delle coppie e nelle opportunità lavorative<sup>79</sup>.

In Italia circa il 20 per cento delle donne occupate lascia il lavoro dopo la nascita di un figlio, e anche per chi rientra al lavoro, le retribuzioni subiscono una riduzione significativa: si stima che, rispetto al *trend* precedente la maternità, le madri italiane guadagnano il 38 per cento in meno a due anni dalla nascita del figlio. Limitando l'analisi alle donne che non lasciano il mercato del lavoro, tale perdita è stimata intorno all'11 per cento<sup>80</sup>.

<sup>76</sup> Si veda l'esperienza del Quebec in Canada, in Baker M., Gruber J., e Milligan K., "Universal Child Care, Maternal Labor Supply, and Family Well-Being," *Journal of Political Economy* 116, no. 4 (August 2008): 709-745. <https://doi.org/10.1086/591908>.

<sup>77</sup> Si veda l'esperienza tedesca, in Bick. (2016) "The quantitative role of child care for female labor force participation and fertility". *Journal of the European Economic Association* 14:3, pages 639-668. <https://doi.org/10.1111/jeea.12143>

<sup>78</sup> Brilli Y., Del Boca D., e Pronzato C. (2016) "Does Childcare Availability Play a Role in Maternal Employment and Child Development? Evidence from Italy". *Review of Economics of the Household* 14(1)

<sup>79</sup> Goldin C., Pekkala Kerr S., Olivetti C. e Barth E., 2017. "The Expanding Gender Earnings Gap: Evidence from the LEHD-2000 Census", *American Economic Review* 107(5), pag. 110-114.

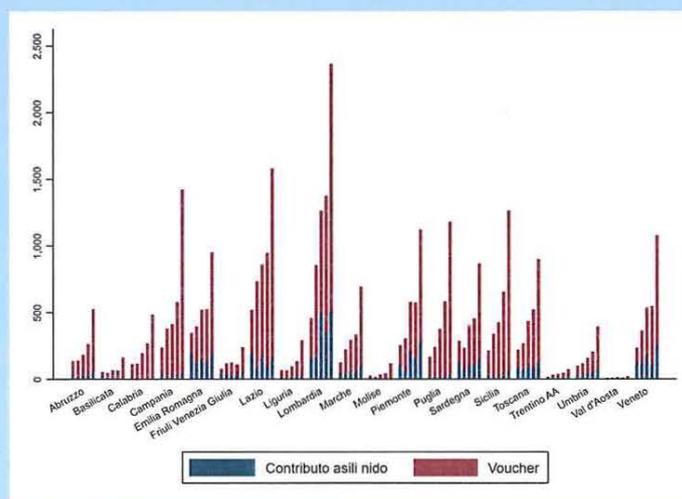
<sup>80</sup> Martino (2017), "The Labor Cost of Motherhood and the Length of Career Break Around Childbirth", *WorkINPS Papers*, ottobre 2017 – numero 9, ISSN 2532 -8565)

I dati dell'archivio INPS<sup>81</sup> consentono l'identificazione delle beneficiarie del bonus infanzia e una prima valutazione della sua diffusione e del suo impatto sulle carriere lavorative delle donne che ne hanno usufruito.

Il primo bando, aperto fra il 1° e il 10 luglio 2013, prevedeva la presentazione delle domande per via telematica, ma non ha raccolto molte adesioni. A partire dal bando del 2014, aperto in dicembre per due settimane, il valore del sussidio mensile è stato raddoppiato da 300 a 600 euro, la campagna informativa è stata più capillare e la procedura per la presentazione delle domande è stata semplificata (a partire dal 2015, le domande possono essere presentate durante tutto il corso dell'anno). Questi cambiamenti hanno determinato una maggiore adesione, fino all'esaurimento delle risorse disponibili (20 milioni di euro) sia nel 2015 (il 14 dicembre) che nel 2016 (il 3 agosto). La legge di bilancio 2017 ha prorogato ulteriormente il sussidio per il biennio 2017-2018, aumentando le risorse a 40 milioni per anno per le lavoratrici dipendenti e 10 milioni per anno per le lavoratrici autonome.

Le domande per il bonus infanzia hanno visto un costante aumento, con un picco significativo nel 2017, anno in cui la disponibilità di risorse è aumentata. Emerge, inoltre, con nettezza una preferenza per la scelta del *voucher* rispetto al contributo per le spese di iscrizione ad asili nido. Tale preferenza è probabilmente dovuta alla natura temporanea del sussidio, che porta dunque a privilegiare soluzioni più flessibili, nonché alla carenza di offerta di asili nido, specialmente nelle regioni meridionali, dove la prevalenza del *voucher* sul contributo è maggiore (Figura 1).

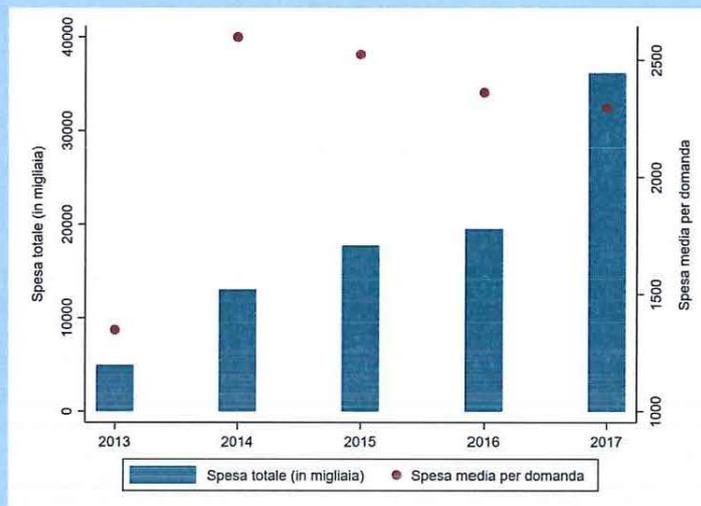
**Figura I.VII.I: Domande per Bonus Infanzia per regione e tipo di contributo, 2013-2017**



Fonte: Elaborazione dati INPS.

La spesa totale sostenuta dall'INPS si stabilizza nel 2015 e 2016, anni in cui le risorse disponibili per l'intervento sono esaurite, per aumentare nettamente nel 2017, quando risorse aggiuntive sono state destinate alla misura.

<sup>81</sup> Tutti i dati individuali presentati nel contributo provengono dagli archivi UniEmens e si riferiscono alle lavoratrici dipendenti nel settore privato.

**Figura I.VII.II: Spesa sostenuta per bonus infanzia, 2013-2017**

Fonte: Elaborazione dati INPS.

L'accesso ai microdati permette anche una caratterizzazione delle donne che hanno usato il bonus rispetto alle donne che, avendo avuto un episodio di maternità nello stesso periodo, non ne hanno usufruito. La Tabella 1 confronta i due gruppi di donne 6 mesi prima dell'inizio del congedo di maternità (dunque all'inizio della gravidanza):

Confrontando le donne che hanno usufruito del bonus infanzia con le donne che non ne hanno usufruito, emergono delle differenze, sia demografiche che relative ai percorsi lavorativi. Le beneficiarie del bonus abitano più spesso al Centro-Sud e sono più di frequente cittadine italiane; si concentrano inoltre nelle posizioni impiegatizie e nel settore dei servizi, lavorando più giorni in un anno e, dunque, percependo una retribuzione leggermente più alta (del 6 per cento), a fronte di un salario contrattuale non significativamente diverso.

**Tavola I.VII.I: Caratteristiche delle madri per uso del Bonus Infanzia**

Caratteristiche	Bonus Infanzia	Non Bonus Infanzia	Caratteristiche	Bonus Infanzia	Non Bonus Infanzia
Età	32	31,7	Full time (%)	68	68
Nord Est (%)	18	25	Giorni lavorati per anno	250	241
Nord Ovest (%)	29	34	Impiegata/quadro (%)	71	60
Centro (%)	25	21	Operaia (%)	19	32
Sud (%)	28	20	Industria (%)	20	23
Immigrate (%)	10	12	Servizi (%)	68	63
Esperienza lavorativa (mesi)	127	123	Salario	1.564	1.548
Non occupata (%)	5	7	Imponibile	1.709	1.617
Tempo indeterminato (%)	93	91			

Fonte: Elaborazione su dati INPS, 2013-2015

L'utilizzo del bonus si traduce in un congedo parentale più breve e quindi in un più rapido rientro a lavoro: nei primi 6 mesi successivi alla fine del congedo obbligatorio di maternità, le beneficiarie del sussidio accumulano due mesi di congedo in meno e lavorano quasi il 30 per cento di giorni in più nel mese. Ciò si riflette sulle loro retribuzioni, più alte del 26 per cento. Nel corso dell'anno successivo, però, tale divario

si riduce gradualmente, fino a scomparire avendo riguardo all'effetto sull'offerta di lavoro o a tornare ai livelli precedenti la gravidanza con riferimento all'effetto sulle retribuzioni (Tavola 2).

**Tavola I.VII.II: Comportamento delle madri dopo la nascita del figlio per uso del Bonus Infanzia**

Mesi dal congedo di maternità	Congedo parentale		Giorni lavorati		Imponibile	
	Bonus Infanzia	Non Bonus Infanzia	Bonus Infanzia	Non Bonus Infanzia	Bonus Infanzia	Non Bonus Infanzia
0	0,2	0,4	13,6	10,8	738	596
3	1	2,2	21,3	12,3	1.274	766
6	1,3	3,4	23,8	18,4	1.430	1.145
9	1,3	3,4	23,9	22,0	1.600	1.400
12	1,4	3,5	23,7	22,6	1.702	1.502
15	1,5	3,5	23,0	22,6	1.651	1.501
18	1,4	3,5	22,4	22,4	1.581	1.495

Fonte: Elaborazione su dati INPS, 2013-2015

Questa evidenza descrittiva è supportata da analisi econometriche<sup>82</sup>. Dopo il sesto mese dalla fine del congedo di maternità, l'effetto positivo dell'uso del bonus infanzia sui giorni lavorati diminuisce drasticamente e tende a zero (1,3 giorni lavorati in più un anno dopo la fine del congedo di maternità); analogamente, l'effetto sulle retribuzioni, positivo nei primi sei mesi dal termine del congedo obbligatorio, diventa non significativo in seguito.

Per quanto riguarda l'impatto del bonus sull'offerta di lavoro al margine estensivo, differenze significative emergono fra le donne che usano il bonus e quelle che non lo usano dopo sei mesi dalla fine del congedo di maternità. In particolare, fra le seconde, il 13 per cento delle madri non è più occupato a sei mesi dalla nascita del figlio, percentuale che sale al 22 per cento dopo un anno; fra le beneficiarie, invece, il tasso di uscita dall'occupazione dipendente è significativamente più basso (rispettivamente il 5 e il 7 per cento dopo sei e dodici mesi).

L'impatto positivo del bonus infanzia sull'offerta del lavoro e sulle retribuzioni delle madri sembra concentrarsi nel breve periodo, e scomparire già nel medio. D'altra parte, il bonus rappresenta un sussidio per far fronte alle spese di *childcare* per le madri che scelgono di rinunciare al congedo parentale, che è in ogni caso una misura limitata nel tempo.

Diverse considerazioni emergono dall'analisi dei dati relativi alla situazione italiana. Innanzitutto, la perdita maggiore deriva dall'uscita dal mercato del lavoro del 20 per cento delle donne che hanno un figlio: nella maggior parte dei casi, tale uscita è definitiva (in Italia le differenze del tasso di occupazione per età dei figli sono minime, dati OCSE<sup>83</sup>). Ciò suggerisce che una politica che agisca esclusivamente sui mesi immediatamente successivi alla nascita del figlio abbia un orizzonte temporale troppo

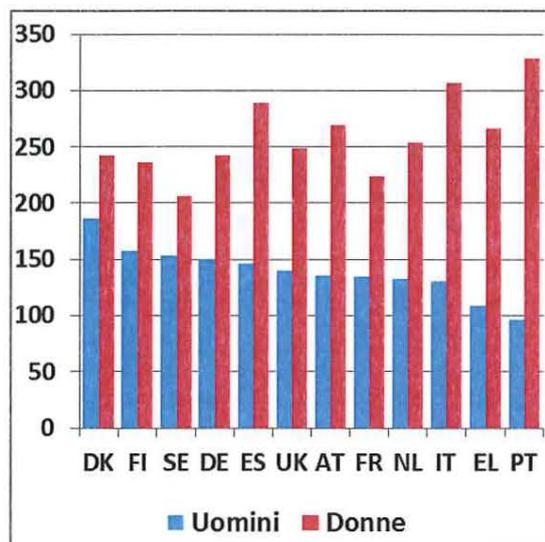
<sup>82</sup> Martino (2017), "The Labor Cost of Motherhood and the Length of Career Break Around Childbirth", WorkINPS Papers, ottobre 2017 — numero 9, ISSN 2532 -8565, cfr. [https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/InpsComunica/WorkInps\\_Papers/9\\_WorkINPS\\_Papers\\_2\\_ottobre\\_2017.pdf](https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/InpsComunica/WorkInps_Papers/9_WorkINPS_Papers_2_ottobre_2017.pdf)

<sup>83</sup> [http://www.oecd.org/els/family/LMF\\_1\\_2\\_Maternal\\_Employment.pdf](http://www.oecd.org/els/family/LMF_1_2_Maternal_Employment.pdf)

ristretto per rispondere alle esigenze di conciliazione che spingono tante donne fuori dal mercato del lavoro. A tal fine, all'offerta di sussidi per le spese di cura dei figli, appare necessario affiancare l'aumento dell'offerta di tali servizi per l'infanzia, dal momento che il 19 per cento dei richiedenti non riescono ad accedervi per carenza di posti.

Un altro aspetto che appare importante sottolineare è la necessità di incoraggiare interventi di politica familiare che estendano la responsabilità di cura ad entrambi i genitori, per incoraggiare una genitorialità più condivisa ed equilibrata, a beneficio non solo di una maggiore uguaglianza di genere sul mercato del lavoro, ma anche dello sviluppo dei bambini e della conciliazione vita-lavoro di entrambi i genitori.

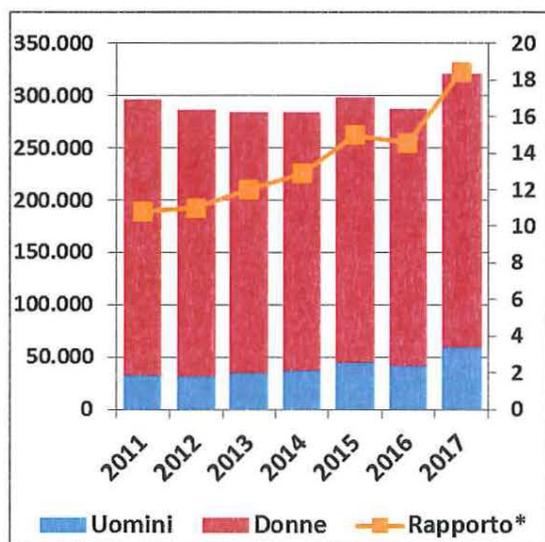
**Figura 1.2.1. Tempo impiegato nel lavoro non pagato per genere, minuti giornalieri. Vari paesi europei, ultimo anno disponibile del singolo paese\***



\*Gli ultimi anni a disposizione rientrano nel periodo 1999-2014 a seconda dei singoli paesi.

Fonte: OCSE - Secretariat estimates based on national time-use surveys

**Figura 1.2.2. Numero dei congedi parentale nei primi dodici anni di vita del bambino, per genere. Anni 2011-2017, Italia.**



\* Dato dal numero dei beneficiari uomini sul totale dei beneficiari

Fonte: INPS

**Tavola 1.2.1. Durata in settimane e copertura media delle retribuzioni dei congedi alla nascita per i padri. Diversi paesi europei, 2016.**

Paese	Congedo alla nascita retribuito per i padri	
	Durata, in settimane	Copertura media della retribuzione (%)
Portogallo	5,0	100,0
Finlandia	3,0	62,9
Spagna	2,1	100,0
Danimarca	2,0	53,6
Francia	2,0	92,8
Regno Unito	2,0	20,2
Svezia	1,4	61,2
Grecia	0,4	100,0
Italia	0,4	100,0
Olanda	0,4	100,0
Austria	0,0	0,0
Germania	0,0	0,0

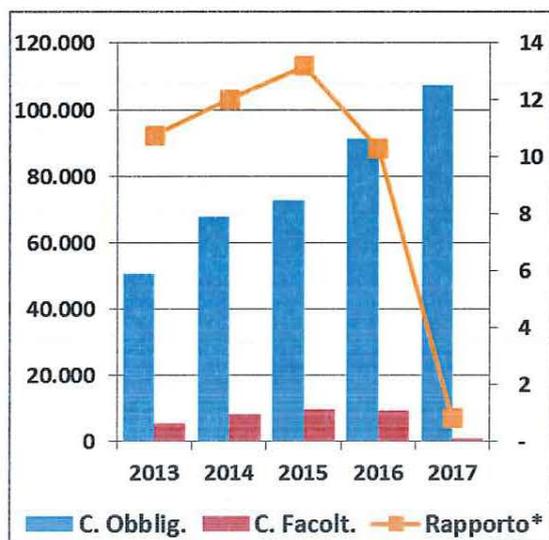
Fonte: OECD Family database

**Tavola 1.2.2. Durata in settimane e copertura media delle retribuzioni dei congedi complessivi per i padri, compresi i congedi parentali a loro riservati. Diversi paesi europei, 2016.**

Paese	Congedi complessivi retribuiti per i padri	
	Durata, in settimane	Copertura media della retribuzione (%)
Francia	28,0	20,1
Portogallo	22,3	56,3
Svezia	14,3	76,0
Finlandia	9,0	62,9
Germania	8,7	65,0
Austria	8,7	80,0
Spagna	2,1	100,0
Danimarca	2,0	53,6
Regno Unito	2,0	20,2
Grecia	0,4	100,0
Italia	0,4	100,0
Olanda	0,4	100,0

Fonte: OECD Family database

**Figura 1.2.3. Numero dei beneficiari del congedo obbligatorio e facoltativo per padri. Anni 2013-2017, Italia.**



Fonte: INPS, Osservatorio sulle prestazioni a sostegno della famiglia.

**Tavola 1.2.3. Imprese che usufruiscono degli sgravi contributivi per l'inserimento di misure per la conciliazione tra vita privata e professionale nella contrattazione di secondo livello, per settore di attività economica\*. Anno 2017.**

Numero imprese	Importo complessivo dello sgravio	
312	55.200.000	

Agricoltura, silvicoltura etc	Industria manifatturiera	Fornitura elettrica, acqua
8	127	7
Costruzioni	Commercio	Servizi
9	17	144

\*le aziende possono operare in più settori per cui è stato considerato il settore "moda"

Fonte: INPS

**Tavola 1.2.4. Imprese che usufruiscono degli sgravi contributivi per l'inserimento di misure per la conciliazione tra vita privata e professionale nella contrattazione di secondo livello, per numero di dipendenti. Anno 2017.**

Classe dimensionale	Numero delle imprese	Percentuale sul totale delle imprese
<10	48	15,4
10-50	92	29,5
50-100	42	13,5
100-500	60	19,2
> 500	70	22,4
<b>Totale</b>	<b>312</b>	<b>100</b>

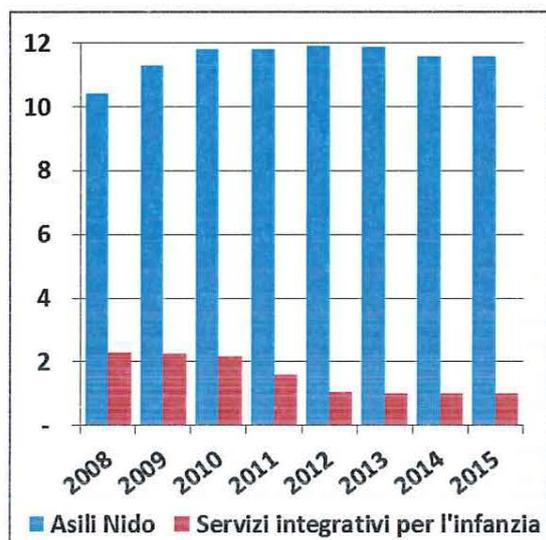
Fonte: INPS

Tavola 1.2.5. Tipologia di misure previste nei contratti di secondo livello delle imprese che usufruiscono degli sgravi contributivi. Anno 2017.

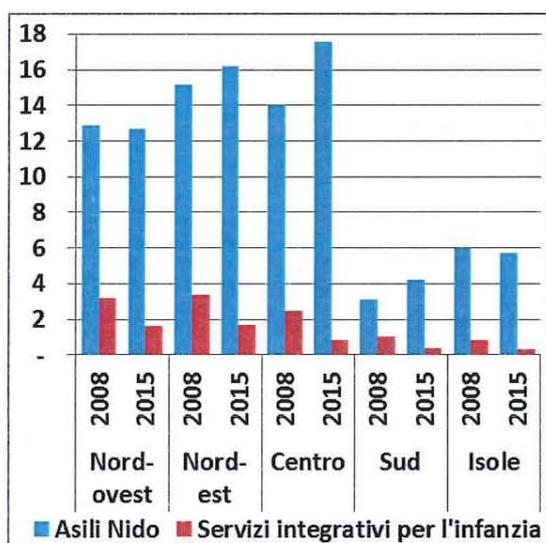
<b>A) Genitorialità</b>				
Estensione temporale del congedo di paternità con previsione della relativa indennità	Estensione congedo parentale, in termini temporali e/o di integrazione della relativa indennità	Previsione di nidi d'infanzia/asili nido/spazi ludico-ricreativi aziendali o interaziendali	Percorsi formativi (e-learning/coaching) per favorire il rientro dal congedo di maternità	Buoni per l'acquisto di servizi di baby sitting
122	42	26	110	87
<b>B) Flessibilità organizzativa</b>				
Lavoro agile	Flessibilità oraria in entrata e uscita	Part-Time	Cessione solidale dei permessi con integrazione da parte dell'impresa dei permessi ceduti	Banca Ore
114	147	100	29	66
<b>C) Welfare Aziendale</b>				
Convenzioni per l'erogazione di servizi time saving	Convenzioni con strutture per servizi di cura	Buoni per l'acquisto di servizi di cura		
46	116	80		

Fonte: INPS

**Figura 1.2.4.** Presa in carico degli utenti degli asili nido e dei servizi integrativi per l'infanzia. Anni 2008-2015. Italia.



**Figura 1.2.5.** Presa in carico degli utenti degli asili nido e dei servizi integrativi per l'infanzia. Anni 2008-2015. Italia, per ripartizione territoriale.



Fonte: ISTAT. 2013-2015, "Asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia: censimento delle unità di offerta e spesa dei comuni". Anni 2008-2012, "L'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia".

**Tavola 1.2.4.** Tasso di partecipazione ai servizi per l'infanzia e pre-scolastici per bambini 0-2 anni. Diversi paesi europei, 2006 e 2014.

Paese	2006	2014
Danimarca	63,1	65,2
Olanda	53,9	55,9
Francia	42,4	51,9
Portogallo	43,9	47,9
Svezia	45,7	46,9
Spagna	42,6	38,1
Regno Unito	39,7	33,6
Germania	13,6	32,3
Ue		31,5
Finlandia	26,5	27,9
Italia	28,6	24,2
Austria	11,5	19,2
Grecia	18,2	13,8

Fonte: OECD Family database

**Tavola 1.2.5.** Tasso di partecipazione ai servizi per l'infanzia e pre-scolastici per bambini 0-2 anni, secondo il reddito disponibile equivalente. Diversi paesi europei, 2006 e 2014.

Paese	1° terzile (inferiore)	2° terzile	3° terzile (superiore)
DK	67,8	71,7	68,8
SE	52,5	62,5	58,8
NK	34,5	55,5	72,7
FR	18,9	60,4	80,9
PT	36,1	49,1	59,6
ES	34,2	30,5	47,4
Ue	24,7	34,6	42,2
UK	21,5	30,5	48,3
FI	24,9	37,0	36,7
IT	16,3	23,6	32,3
AT	7,6	25,6	24,8
EL	5,7	15,6	19,3

Fonte: OECD Family database

**Tavola 1.2.6. Tasso di partecipazione ai servizi per l'infanzia e pre-scolastici per bambini 0-2 anni, secondo il livello di istruzione della madre. Diversi paesi europei, 2014.**

Paese	Non ha conseguito un titolo di laurea	Ha conseguito un titolo di laurea
Danimarca	77,7	66,5
Svezia	59,4	59,5
Olanda	45,7	67,2
Francia	37,0	67,6
Portogallo	42,7	59,8
Spagna	32,3	43,8
Ue 28	29,0	40,1
Regno Unito	25,0	43,2
Finlandia	31,1	34,1
Italia	21,4	30,7
Austria	11,0	31,0
Grecia	8,9	20,0

Fonte: OECD Family database

**Tavola 1.2.7. Domande presentate e accolte per la fruizione del bonus infanzia - Contributo Asilo e voucher. Anni 2016 - 2018\*.**

Anno	Contributo Asilo	Voucher	Totale
2016	1.269	6.991	8.260
2017	2.121	13.628	15.749
2018*	452	4.302	4.754

\*i dati sono al 12 giugno 2018

Fonte: INPS

**Tavola 1.2.8. Domande presentate e accolte per la fruizione del bonus infanzia - Contributo Asilo e voucher, per regione Anno 2017.**

Regione	2017		
	Contributo Asilo	Voucher	Rapporto Contributo Asilo/Vouc.
Abruzzo	55	473	0,12
Basilicata	11	153	0,07
Calabria	9	476	0,02
Campania	42	1.380	0,03
Emilia Romagna	187	766	0,24
Friuli-Venezia Giulia	49	191	0,26
Lazio	153	1.428	0,11
Liguria	29	262	0,11
Lombardia	502	1.863	0,27
Marche	91	603	0,15
Molise	3	116	0,03
Piemonte	270	854	0,32
Puglia	34	1.147	0,03
Sardegna	147	721	0,20
Sicilia	60	1.205	0,05
Toscana	125	775	0,16
Trentino- Alto Adige	28	46	0,61
Umbria	73	321	0,23
Valle d'Aosta	7	15	0,47
Veneto	246	833	0,30

Fonte: INPS

### 1.3 La tutela del lavoro, previdenza e assistenza

Nonostante la tutela del lavoro, la previdenza e l'assistenza siano temi per i quali le politiche pubbliche abbiano visto rilevanti innovazioni, non appare sempre adeguatamente presa in considerazione la dimensione di genere dei fenomeni che si propongono di affrontare. I sistemi di tutela del lavoro, per avere applicazione sostanziale, sono sempre accompagnati da dispositivi che mirano a incidere sulla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro e a incoraggiare gli uomini a una maggiore partecipazione alla cura della famiglia. I sistemi di protezione sociale e le politiche contro la povertà devono affrontare nuove sfide quali l'invecchiamento della popolazione, il mutamento delle strutture familiari, i nuovi flussi migratori, nonché le nuove forme e condizioni di impiego, che coinvolgono in maniera diversa uomini e donne.

Le cause e le esperienze della povertà variano notevolmente fra i diversi gruppi di individui, per esempio, giovani e anziani, italiani e stranieri, famiglie con un solo genitore, etc. Tra questi, la dimensione di genere rimane un elemento chiave per comprendere come si genera e come si rimane in stato di povertà e di basso reddito. Il genere ha riflessi importanti sulla partecipazione al mercato del lavoro (cfr. paragrafo 1.1), con conseguenze reddituali lungo tutto l'arco della vita e, anche dopo l'età attiva, sulle pensioni. Vi sono poi le differenze di ruolo e di carico di attività all'interno della famiglia che determinano fenomeni di dipendenza economica e di esclusione del controllo delle risorse da parte delle donne<sup>84</sup>, per i quali non si dispongono di indicatori sufficientemente adeguati. Non esistono, per esempio, indicatori che permettano di misurare la distribuzione delle risorse economiche tra componenti dei nuclei familiari<sup>85</sup> e per comprendere più in dettaglio la situazione economica e il grado di integrazione sociale di uomini e donne oltre il reddito da lavoro.

*Le donne, in tutte le fasce d'età, sono a maggior rischio di povertà rispetto agli uomini e la correzione effettuata dai trasferimenti sociali non incide molto nella riduzione del divario; sono particolarmente a rischio le più anziane e le donne single con figli dipendenti*

Il **reddito disponibile equivalente medio**<sup>86</sup>, **prima e dopo i trasferimenti sociali**, consente di cogliere in termini estremamente sintetici gli effetti complessivi sul genere degli interventi di assistenza e protezione sociale di natura monetaria. I trasferimenti sociali comprendono, infatti, le indennità legate alla disoccupazione, alla malattia e all'invalidità, all'assistenza sociale e al sostegno delle famiglie, nonché quelle legate all'alloggio e all'istruzione<sup>87</sup>.

Dal 2008 al 2012, il reddito disponibile equivalente medio prima dei trasferimenti sociali ha avuto un andamento in crescita, passando da 16,8 mila euro a quasi 17,3 mila euro, per ritornare, nel

<sup>84</sup> In analogia con quanto discusso nel capitolo 4 relativamente ai regimi fiscali, anche le caratteristiche dei sistemi di *welfare* possono creare incentivi a favore o a sfavore di una maggiore presenza delle donne nel mercato del lavoro.

<sup>85</sup> I metodi convenzionali di misurazione della povertà assumono, di fatto, una divisione equa delle risorse tra i membri della famiglia. Oltre a non evidenziare i fenomeni di dipendenza, possono portare a una sottostima della povertà femminile e a una sovrastima di quella maschile.

<sup>86</sup> Il reddito disponibile equivalente medio è calcolato dividendo il valore del reddito familiare (nettizzato da imposte personali, delle tasse e tributi sull'abitazione e dei contributi sociali a carico dei lavoratori dipendenti e autonomi) per un opportuno coefficiente di correzione, che permette di tener conto dell'effetto delle economie di scala e di rendere direttamente confrontabili i livelli di reddito di famiglie diversamente composte. Cfr. Regolamento (CE) N. 1177/2003 relativo alle statistiche comunitarie sul reddito e sulle condizioni di vita (EUSILC) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003R1177&from=EN>.

<sup>87</sup> Così definite nel Glossario e nel manuale dell'*European System of Integrated Social PROtection Statistics* (ESSPROS) Cfr. [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Social\\_transfers](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Social_transfers).

2015 ai livelli dell'anno 2008, e raggiungere poi, nel 2016, 17,2 mila euro. Questo andamento è ravvisabile sia per gli uomini che per le donne; queste ultime, tuttavia, presentano nel 2016 un reddito disponibile equivalente medio pari a 16,9 mila euro rispetto ai 17,6 mila euro degli uomini. Il divario, sfavorevole alle donne lungo tutto il periodo, è compreso tra 700 e mille euro. I trasferimenti sociali hanno corretto, almeno in parte, la diminuzione dei redditi dal 2012 al 2015 per poi far tornare a crescere i redditi nel 2016, tuttavia non si osservano significative alterazioni circa la differenza reddituale tra i generi (Figura 1.3.1).

Focalizzando l'attenzione sulle fasce più deboli, il **tasso di rischio di povertà** -calcolato come quota di persone con un reddito disponibile equivalente al di sotto della soglia del 60 per cento del reddito disponibile equivalente mediano - tende a essere più elevato per le donne che per gli uomini. Nel 2016 erano a rischio di povertà, prima dei trasferimenti sociali, circa il 27 per cento delle donne e il 21 per cento dopo, contro circa il 26 per cento degli uomini prima dei trasferimenti sociali e circa il 20 per cento dopo i trasferimenti. Il rischio di povertà è in diminuzione dal 2008 per entrambi i generi e il divario di genere è passato da circa il 3 punti percentuali nel 2008 (sia prima che dopo i trasferimenti) a un punto percentuale prima dei trasferimenti e 1,5 punti percentuali dopo i trasferimenti, nel 2016. Poiché la soglia della povertà relativa si abbassa quando diminuisce il reddito mediano, come accade nelle fasi recessive, l'indicatore di povertà relativa può così diminuire, o non ampliarsi, anche se chi si trova sotto la soglia non ha migliorato le proprie condizioni.

Le donne sono più esposte rispetto agli uomini al rischio di povertà in tutte le fasce di età. Nel corso della loro vita esse guadagnano meno rispetto agli uomini, svolgono con maggiore probabilità lavori scarsamente retribuiti e precari e interrompono la carriera per assumere responsabilità familiari. Tali disuguaglianze lungo tutto l'arco di vita provocano divari, dipendenza economica e un maggiore rischio di povertà che divengono, solitamente, più evidenti in età avanzata. Questa situazione non può essere trascurata considerando le tendenze demografiche e il fatto che le donne rappresentano la maggior parte della popolazione che invecchia.

Tra gli anziani, sopra i 65 anni, prima dei trasferimenti, gli uomini sono a rischio di povertà con una probabilità che è passata da circa il 20 per cento nel 2008 a circa il 15 per cento nel 2016, mentre per le donne anziane il rischio di povertà è diminuito da circa il 26 per cento nel 2008 a circa il 19 per cento nel 2016, segnalando un divario di genere più elevato rispetto alla media della popolazione. A seguito dei trasferimenti sociali il rischio di povertà si riduce di circa 2 punti percentuali nel complesso per gli anziani, anche se il divario tra i generi aumenta leggermente (da 4,1 per cento prima dei trasferimenti al 4,4 per cento dopo i trasferimenti). (Figura 1.3.2).

Tra i meno anziani, gli individui maggiormente esposti al rischio di povertà sono i single con figli dipendenti, che presentano una probabilità del 38 per cento circa di essere a rischio di povertà nel 2016, in diminuzione rispetto al 2008, beneficiando maggiormente nel 2016 dei trasferimenti sociali rispetto agli anni passati. Le famiglie o i nuclei con due adulti, con figli dipendenti, pur partendo da un livello inferiore, hanno visto un incremento del rischio di povertà e si attestano su un valore di circa il 32 per cento prima dei trasferimenti sociali, per passare a circa il 24 per cento dopo i trasferimenti sociali (Figura 1.3.3).

*In termini di povertà assoluta, misurata sui consumi, il divario di genere appare meno accentuato e le condizioni più penalizzanti riguardano maggiormente i giovani*

In generale, la misurazione di disuguaglianze economiche può avvenire rispetto ai livelli di **reddito disponibile e ricchezza** oppure rispetto alla **spesa per consumi**. Quest'ultima può cogliere le

risorse disponibili all'individuo durante la sua vita (il reddito permanente invece di quello corrente).

Indicatori che permettono di avere un quadro della condizione sociale vissuta da uomini e donne in tal senso sono l'indice di povertà assoluta, l'indice di valutazione soggettiva di difficoltà economica e l'indice di grave deprivazione materiale. Nell'ultimo decennio **l'indice di povertà assoluta**<sup>88</sup> è più che raddoppiato, passando dal 3 per cento all'8 per cento. Fino al 2013, con l'unica eccezione del dato 2012, l'indice indicava una prevalenza delle donne tra le persone in condizione di povertà assoluta rispetto agli uomini. Dal 2014 si assiste a un ribaltamento della situazione con il 6,6 per cento delle donne in condizione di povertà assoluta contro il 7 per cento degli uomini, confermato negli anni successivi fino a raggiungere, nel 2017, un ulteriore incremento della condizione di povertà assoluta per gli uomini in tutte le fasce di età, con un valore medio di circa il 9 per cento contro l'8 per cento delle donne. L'incremento della quota di donne in povertà assoluta nel 2017 risulta più contenuto di quella degli uomini per l'effetto compensativo di due tendenze opposte: da un parte si assiste a un rallentamento dell'incidenza della condizione di povertà assoluta fino ai 34 anni, mentre dai 35 anni in poi il numero di persone in condizione di povertà assoluta riprende a salire.

Nell'analizzare i dati, va tenuto in conto il fatto che il reddito prodotto autonomamente dalle donne, o le loro proprietà individuali, rappresenta il loro grado di autonomia e di indipendenza. Misurazioni sul reddito equivalente o sulla spesa per consumi<sup>89</sup> riflettono, invece, il complesso delle risorse messe in comune all'interno delle famiglie. Le donne, pur essendo spesso dipendenti dalle risorse economiche del partner uomo (che mediamente guadagna di più), godono di capacità maggiore di quello che avrebbero con il loro solo stipendio e il divario con gli uomini ne risulta attenuato.

Avendo riguardo alle fasce di età, nell'ultimo decennio la povertà ha colpito maggiormente i minorenni, che hanno visto quadruplicato l'indice, passando dal 3 al 12 per cento, con un aumento di ben 9 punti percentuali. Tra i generi risultano maggiormente penalizzati i maschi, con un incremento nel decennio di circa 10 punti percentuali, rispetto alle femmine il cui indice si è incrementato di circa 8 punti. I minorenni risultano i soggetti sui quali si è scaricato maggiormente il peso della crisi economica scoppiata dal 2008, assieme ai 18-34-enni. In questa fascia di età il valore dell'indice di povertà assoluta si è più che triplicato nel periodo considerato, dal 3 per cento al 10 per cento. L'indice si è più che raddoppiato per le persone dai 35 ai 64 anni, dal 3 per cento all'8 per cento. Le persone oltre i 65 anni, invece, ne risultano meno affetti: l'indice di povertà assoluta è aumentato da circa il 4 per cento del 2007 a circa il 5 per cento del 2017 (Tavola 1.3.1 e Figura 1.3.4).

---

<sup>88</sup> L'indicatore misura la percentuale di persone appartenenti a famiglie con una spesa complessiva per consumi inferiore al valore soglia di povertà assoluta ossia al valore monetario di un paniere di beni e servizi in grado di garantire uno standard di vita decoroso, sul totale delle persone residenti. L'indicatore fa parte dei 12 indicatori "di benessere equo e sostenibile (BES)" che l'Italia ha inserito stabilmente nel ciclo di bilancio e nelle valutazioni previsionali delle azioni programmatiche del Governo, oltre alla crescita economica (cfr. articolo 14 della legge 4 agosto 2016, n. 163). Sono, inoltre, monitorati in un apposito allegato al Documento di economia e finanza. Cfr. [http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti\\_it/analisi\\_programmazione/documenti\\_programmatici/def\\_2018/Allegato\\_6\\_-\\_Indicatori\\_di\\_benessere\\_equo\\_e\\_sostenibile.pdf](http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/def_2018/Allegato_6_-_Indicatori_di_benessere_equo_e_sostenibile.pdf).

<sup>89</sup> Si definisce povera una famiglia di due componenti con una spesa per consumi inferiore o pari alla spesa media per consumi pro-capite.

Dal 2007 al 2016 l'**indice di valutazione soggettiva di difficoltà economica**<sup>90</sup> è diminuito del 34 per cento, dal 17 per cento del 2007 all'11 per cento del 2016, toccando un massimo del 19 per cento nel 2013. Si evidenzia negli anni un generale disagio della componente femminile tra le persone in famiglie che riescono ad arrivare a fine mese con grande difficoltà fino al 2013, punto di massimo della serie storica. Dal 2014 al 2016 si assiste a un sostanziale livellamento delle percentuali raggiunte dall'indice per entrambi i generi, con la riduzione da circa il 18 per cento del 2014 a circa l'11 per cento raggiunto nel 2016 (Tavola 1.3.2).

Nel decennio si osserva come le situazioni di difficoltà economica penalizzino maggiormente i giovani, mentre gli anziani risultano colpiti in maniera più limitata. Nel 2016 l'indice è stato pari al 13 per cento per i minorenni e al 12 per cento per i maggiorenni fino ai 24 anni e per le persone tra i 45 e i 54 anni. Per le persone di oltre 65 anni il valore dell'indice si attesta intorno all'8 per cento. Il divario intergenerazionale tra persone con età fino ai 24 anni e quelle di oltre 65 anni risulta per le donne pari circa al 37 per cento e oltre il doppio per gli uomini (pari circa al 78 per cento). Agli uomini oltre 65 anni corrispondono i valori più bassi dell'intera serie storica.

L'**indice delle persone che vivono in famiglie con grave deprivazione materiale**<sup>91</sup> si è incrementato di circa il 70 per cento negli anni dal 2007 al 2016, passando dal 7 per cento nel 2007 al 12 per cento nel 2016. I valori per le donne sono superiori a quelli per gli uomini fino al 2013. Il massimo divario è stato raggiunto nel 2012, quando l'indice per le donne era pari al 15 per cento e per gli uomini al 14 per cento. Nel biennio 2014-2015 la situazione si ribalta con un leggero peggioramento dell'indice degli uomini (pari a circa il 12 per cento in entrambi gli anni del biennio) rispetto alle donne (pari a circa il 12 per cento nel 2014 e a circa l'11 per cento nel 2015). Nel 2016 l'indice assume lo stesso valore per entrambi i generi (pari al 12 per cento)(Tavola 1.3.3).

Nel decennio si osserva come il disagio maggiore sia generalmente sopportato dalle fasce di popolazione più giovane, che per ogni anno assumono valori maggiori rispetto alla media. In particolare, i maggiorenni fino a 24 anni sono stati i più penalizzati per tutti gli anni del decennio, ad eccezione del 2011 e del 2016 dove si osserva un disagio maggiore tra i 25-34enni. Questa fascia di età ha subito l'incremento maggiore dell'indice che dal 2007 al 2016 è raddoppiato, passando dal 7 al 14 per cento. Le persone di oltre 65 anni, invece, hanno lungo tutto il decennio indici uguali o inferiori rispetto alla media annuale. Il divario intergenerazionale tra persone con età fino ai 34 anni e quelle di oltre 65 anni risulta per le donne pari circa al 7 per cento, mentre per gli uomini risulta ben più netto, pari circa al 35 per cento.

*Le retribuzioni pensionistiche delle donne sono inferiori a quelle degli uomini circa del 37 per cento in Italia, in linea con la media dei paesi dell'Unione europea*

Una tipologia di divario tra i generi che incide sulla situazione economica delle donne e, in particolare, quelle anziane è relativa alla corresponsione dei trattamenti pensionistici. Questo deriva dalla comparazione dei livelli retributivi e della discontinuità contributiva tra lavoratori e lavoratrici, riflettendo sostanzialmente le disparità di genere nell'accesso, permanenza e segregazione (verticale e orizzontale) nel mondo del lavoro retribuito. Le cause di questo

<sup>90</sup> L'indicatore misura la percentuale di persone in famiglie che riescono ad arrivare alla fine del mese con grande difficoltà.

<sup>91</sup> Si considerano persone che vivono in famiglie con grave deprivazione materiale coloro che affrontano almeno 4 di 9 problemi considerati: 1) non riuscire a sostenere spese impreviste, 2) avere arretrati nei pagamenti (mutuo, affitto, bollette, debiti diversi dal mutuo); non potersi permettere: 3) una settimana di ferie lontano da casa in un anno, 4) un pasto adeguato (proteico) almeno ogni due giorni, 5) di riscaldare adeguatamente l'abitazione; non potersi permettere l'acquisto di: 6) una lavatrice, 7) un televisore a colori, 8) un telefono o 9) un'automobile.

fenomeno sono complesse e correlate<sup>92</sup>. In generale le lavoratrici tendono a maturare importi minori rispetto ai colleghi uomini, per via della frammentazione delle carriere lavorative e del conseguente accredito di minori periodi di contribuzione, correlati peraltro a un'aspettativa di vita più lunga. Questi svantaggi fanno sì che le donne risultino titolari di pensioni mediamente e significativamente più basse rispetto agli uomini e che siano maggiormente in stato di povertà tra gli anziani. In generale, le carenze nei guadagni durante la vita si trovano tra i principali fattori alla base del divario di genere nelle pensioni. Secondo l'OCSE<sup>93</sup>, circa i due terzi di quanto guadagnato durante la vita si riconducono in modo non equo alla disuguaglianza delle pensioni.

Nei paesi dell'Unione europea (UE-28), il divario di genere delle retribuzioni pensionistiche - con riferimento alle pensioni di anzianità e vecchiaia nel 2016 - varia tra l'1,8 per cento e il 48,7 per cento. Il divario è tendenzialmente diminuito negli ultimi anni in tutti i paesi europei, da una media di circa il 41 per cento nel 2009 al 37,2 per cento nel 2016 (Figura 1.3.5). Si tratta di un valore che è quasi il doppio del divario di genere delle retribuzioni da lavoro (16,3 per cento, cfr. paragrafo 1.1).

In Italia, il divario di genere nelle retribuzioni pensionistiche risulta in linea con il dato medio UE-28 e pari a poco meno del 37 per cento. Il divario di genere nelle pensioni per i pensionati tra i 65 e i 79 anni è un po' più alto del divario per i pensionati di età pari o superiore a 65 anni (in media nel 2016, 37,2 per cento contro 36,6 per cento). Anche in Italia i dati riportano la stessa tendenza (il divario per tutti i pensionati di età pari o superiore a 65 anni nel 2015 si è attestato al 27 per cento).

Nella maggior parte degli Stati membri, l'accesso ai regimi pensionistici pubblici è uguale sia per gli uomini sia per le donne e eventuali divari nella copertura pensionistica sono trascurabili (Figura 1.3.6). In media, il 5 per cento in meno delle donne rispetto agli uomini non ha accesso a una pensione. Tuttavia, nei paesi che fanno affidamento sull'approccio contributivo e con soglie di contribuzione minima, i divari nella copertura possono risultare molto ampi, come ad esempio in Spagna, dove circa il 70 per cento delle donne tra i 65 e i 79 anni hanno accesso a una pensione rispetto agli uomini. Grecia, Belgio, Italia e Malta presentano divari di genere nella copertura superiori a 10 punti percentuali. I divari nella copertura pensionistica in alcuni paesi sono influenzati anche dalle norme relative alle pensioni di reversibilità.

La durata totale della vita lavorativa, inoltre, è una variabile cruciale che influenza le differenze di genere nei trattamenti pensionistici, soprattutto in virtù del rafforzato legame tra contributi e assegno pensionistico. Nel 2016 nell'area UE-28 il divario di genere nella durata della vita lavorativa risulta ancora significativo, con donne che lavorano in media 4,9 anni in meno rispetto agli uomini (33,1 anni delle donne contro 38 anni degli uomini) (Figura 1.3.7). Questa media nasconde sostanziali variazioni tra gli Stati membri. Malta supera gli altri paesi, con un gap di 12,8 anni nel 2016. In Italia e in Irlanda, il divario in termini di carriera è di oltre 7 anni. In generale, carriere più brevi sono associate a maggiori divari pensionistici. In alcuni casi, dove le pensioni statali non dipendono dal numero di anni di servizio, anche il divario di genere nelle pensioni risulta inferiore (ad esempio, in Danimarca). Il divario pensionistico di genere tende ad essere più basso in molti paesi dell'Europa centrale e orientale, dove pur in presenza di tassi di occupazione inferiori rispetto ai paesi dell'Europa occidentale, le differenze di genere nell'uso di part time sono meno pronunciate. Il lavoro part-time è spesso conseguenza di doveri familiari (attività di cura) e

<sup>92</sup> Cfr. Audizione della Confederazione Italiana Dirigenti e Alte Professionalità (CIDA) alla Commissione Lavoro della Camera dei deputati. *Indagine conoscitiva sull'impatto in termini di genere della normativa previdenziale e sulle disparità esistenti in materia di trattamenti pensionistici tra uomini e donne*. Roma, 26 gennaio 2016.

<sup>93</sup> Cfr. OECD, *Preventing Ageing Unequally*, OECD Publishing, Paris, 2017.