



Bruxelles, 8.5.2018
COM(2018) 273 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

**sullo sviluppo dei servizi di assistenza alla prima infanzia al fine di incrementare la
partecipazione delle donne al mercato del lavoro, di promuovere l'equilibrio tra vita
professionale e vita familiare per i genitori che lavorano e di favorire una crescita
sostenibile e inclusiva in Europa (gli "obiettivi di Barcellona")**

Sintesi

La disponibilità e l'accessibilità, anche dal punto di vista economico, di strutture di qualità per l'infanzia sono fondamentali per permettere alle donne, e agli uomini, con responsabilità di assistenza di partecipare al mercato del lavoro¹. Un'istruzione e un'assistenza di qualità per la prima infanzia costituiscono anche un valido strumento per affrontare eventuali situazioni di svantaggio sociale dei bambini² e contribuiscono allo sviluppo cognitivo e sociale dei bambini sin dalla prima infanzia³.

Già nel 2002 il Consiglio europeo di Barcellona⁴ aveva preso atto di questa situazione e fissato obiettivi per quanto riguarda la disponibilità, l'accessibilità dal punto di vista economico e la qualità delle strutture per l'assistenza all'infanzia destinate a bambini in età prescolare, in particolare la fornitura di assistenza all'infanzia al 90% dei bambini di età compresa fra i 3 anni e l'età dell'obbligo scolastico e al 33% dei bambini di età inferiore a 3 anni.

Obiettivo della presente relazione è valutare, nell'ambito dell'attuazione della comunicazione della Commissione per sostenere l'equilibrio tra attività professionale e vita familiare di genitori e prestatori di assistenza che lavorano⁵, i progressi compiuti dagli Stati membri verso il conseguimento degli obiettivi di Barcellona dall'ultima relazione del 2013.

Complessivamente, l'obiettivo di Barcellona è stato generalmente raggiunto per i bambini di età inferiore a 3 anni per l'UE-28, con il 32,9% dei bambini che frequenta strutture per l'infanzia nell'UE, sebbene permangano considerevoli differenze tra gli Stati membri.

Secondo i dati più recenti del 2016 l'obiettivo del 33% è stato ampiamente conseguito in 12 Stati membri, mentre in 7 Stati membri dell'UE su 12 la percentuale di bambini che ha accesso a strutture per l'infanzia si situa tra il 33% e il 49% e in 5 Stati membri dell'UE è superiore al 50%. Nei restanti 16 Stati membri, meno del 33% dei bambini ha accesso a strutture di assistenza all'infanzia; in 10 Stati membri, meno del 25% dei bambini della fascia di età più bassa frequenta strutture di assistenza all'infanzia.

L'obiettivo di Barcellona non è stato conseguito per quanto riguarda i bambini della fascia di età compresa tra 3 anni e l'età dell'obbligo scolastico. Nel 2016, l'86,3% dei bambini di età compresa tra 3 anni e l'età dell'obbligo scolastico ha frequentato strutture di assistenza formale all'infanzia o la scuola materna. L'obiettivo di Barcellona è stato raggiunto in 12 Stati membri, mentre i restanti 16 Stati membri non l'hanno ancora conseguito.

Diversi fattori incidono sulla disponibilità e l'utilizzazione delle strutture di assistenza all'infanzia, segnatamente il diritto legale all'assistenza, l'accessibilità e la qualità. Inoltre, svolgono un ruolo importante anche fattori come l'adattabilità dei servizi alle esigenze dei genitori, in particolare la distanza rispetto alle strutture e orari di apertura adattati alle modalità di lavoro e alle necessità lavorative.

Le responsabilità di assistenza sono la prima motivazione della scarsa partecipazione delle donne al mercato del lavoro che comporta una perdita pari a 370 miliardi di euro per l'Europa. Pertanto, gli obiettivi di Barcellona, adottati dal Consiglio europeo del 2002, rivestono ancora un'importanza fondamentale nel 2018.

¹ L'impegno strategico della Commissione europea per la parità di genere 2016-2019.

² Raccomandazione della Commissione "Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale", COM (2913) 112 final del 20.2.2013 e SWD(2017), 258 final.

³ Quadro strategico "Istruzione e formazione 2020" (ET2020), GU 2009/C 119/02.

⁴ Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Barcellona, 15-16 marzo 2002.

⁵ Comunicazione della Commissione "Un'iniziativa per sostenere l'equilibrio tra attività professionale e vita familiare di genitori e prestatori di assistenza che lavorano", COM(2017) 252 final del 26.4.2017.

1. Contesto politico

La sottorappresentanza delle donne costituisce uno dei problemi più persistenti nel mercato del lavoro di tutti gli Stati membri dell'Unione europea. Complessivamente il divario di genere nei livelli di occupazione, vale a dire la differenza fra il tasso di occupazione femminile e quello maschile, è pari a 11,6 punti percentuali, con un aumento al 18,2% in equivalente a tempo pieno.⁶ La perdita economica che ne consegue è pari a 370 miliardi di EUR l'anno.⁷

La scarsa partecipazione delle donne al mercato del lavoro è principalmente dovuta alle responsabilità di assistenza che ricadono in maniera sproporzionata sulle donne rispetto agli uomini. Le donne hanno responsabilità di assistenza in fasi diverse delle loro vite, ma soprattutto quando hanno figli piccoli. Nel 2016 il tasso di occupazione medio delle donne con un figlio di età inferiore ai 6 anni era inferiore di 9 punti percentuali a quello delle donne senza figli piccoli, mentre tale differenza supera il 30% in numerosi Stati membri. In alcuni Stati membri il 25% delle donne è inattivo a causa di responsabilità di assistenza.

La disponibilità e l'accessibilità, anche dal punto di vista economico, di strutture di qualità per l'infanzia sono fondamentali per permettere alle donne, e agli uomini, con responsabilità di assistenza di partecipare al mercato del lavoro.

Già nel 2002 il Consiglio europeo di Barcellona⁸ ha preso atto di questa situazione e fissato due obiettivi per quanto riguarda la disponibilità di strutture per l'infanzia di qualità ed economicamente accessibili⁹ per bambini in età prescolare:

“Gli Stati membri dovrebbero rimuovere i disincentivi alla partecipazione femminile alla forza lavoro e sforzarsi, tenuto conto della domanda di strutture per la custodia dei bambini e conformemente ai modelli nazionali di offerta di cure, di fornire, entro il 2010, un'assistenza all'infanzia

- *per almeno il 90 % dei bambini di età compresa fra i 3 anni e l'età dell'obbligo scolastico e*
- *per almeno il 33% dei bambini di età inferiore ai 3 anni.”*

Il Consiglio europeo ha chiesto che tali obiettivi fossero raggiunti entro il 2010. Nella relazione di valutazione dello stato di avanzamento del 2013, la Commissione europea è giunta alla conclusione che gli obiettivi in questione non fossero da considerarsi raggiunti per nessuna delle fasce di età dei bambini, ovvero per i bambini di età inferiore ai 3 anni e per i bambini di età compresa tra 3 anni e l'età dell'obbligo scolastico¹⁰.

⁶ Eurostat, Indagine sulle forze di lavoro dell'UE (LFS 2016).

⁷ Eurofound (2016), *The gender employment gap: challenges and solutions* ("Il divario occupazionale di genere: sfide e soluzioni").

⁸ Conclusioni della presidenza, Consiglio europeo di Barcellona, 15-16 marzo 2002, consultabile alla pagina: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/71025.pdf.

⁹ Il riferimento ai concetti di «assistenza», «assistenza all'infanzia» e «assistenza formale all'infanzia» negli obiettivi di Barcellona comprende l'istruzione, nella misura in cui i bambini ricevono assistenza non solo in strutture per l'assistenza all'infanzia, bensì anche nelle scuole materne prima dell'età della scuola dell'obbligo. Le strutture per l'assistenza a bambini di età inferiore all'età della scuola dell'obbligo comprendono asili nido e altri centri di assistenza diurni, quali centri diurni familiari, assistenti professionali certificati che accudiscono il bambino presso il proprio domicilio o il domicilio del bambino, strutture prescolastiche o strutture di istruzione scolastica obbligatoria equivalenti e servizi di assistenza in un centro al di fuori dell'orario scolastico. Nella presente relazione i termini istruzione e assistenza per la prima infanzia e istruzione in età prescolare sono usati come sinonimi.

¹⁰ Per restare in linea con la terminologia utilizzata nelle conclusioni del Consiglio europeo di Barcellona, in detta relazione per età dell'obbligo scolastico si intende l'età della scuola dell'obbligo primaria, ovvero 6 anni nella maggior parte dei paesi.

Nel 2013 nella relazione sugli obiettivi di Barcellona, la Commissione europea¹¹ ha dichiarato che, nonostante i progressi compiuti dal 2002, le disposizioni in materia di assistenza all'infanzia non erano ancora in linea con gli obiettivi di Barcellona e ha ribadito la necessità di miglioramenti significativi per raggiungere un livello soddisfacente di disponibilità, in particolare per i bambini di età inferiore a 3 anni:

- solo 6 Stati membri sono riusciti a raggiungere gli obiettivi per entrambe le categorie di età (età compresa fra 0 e 3 anni; età compresa fra i 3 anni e l'età della scuola dell'obbligo) nel 2011¹²;
- 3 Stati membri hanno raggiunto solamente l'obiettivo relativo ai bambini di età compresa fra i 3 anni e l'età della scuola dell'obbligo¹³;
- 4 Stati membri hanno raggiunto solamente l'obiettivo relativo ai bambini di età compresa fra 0 e 3 anni¹⁴.

La relazione della Commissione non si è incentrata solamente sulla disponibilità di servizi di assistenza all'infanzia, ma ha anche analizzato l'accessibilità, anche dal punto di vista economico, e la qualità dei servizi.

Infatti, per una piena partecipazione delle donne al mercato del lavoro occorrono servizi di assistenza all'infanzia disponibili a tempo pieno e in grado di soddisfare la necessità durante gli orari lavorativi dei genitori e le vacanze scolastiche. Inoltre, l'assistenza all'infanzia rappresenta realmente un'opzione soltanto se le lavoratrici possono permettersi di usufruirne e si sentono sufficientemente rassicurate per quanto riguarda il loro livello di qualità.

Per tale motivo, gli obiettivi generali di Barcellona, e gli obiettivi specifici da essi previsti, sono stati nuovamente affermati dal Patto europeo per la parità di genere (2011-2020) e inclusi nella strategia Europa 2020.

Oltre alla regolare attività di monitoraggio dell'attuazione degli obiettivi di Barcellona, viene monitorata anche la disponibilità di servizi di assistenza all'infanzia economicamente accessibili e di elevata qualità quale strumento fondamentale per aumentare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro nell'ambito del processo del semestre europeo. Si tratta del quadro di governance economica annuale dell'UE, che mira a monitorare, prevenire e correggere le tendenze economiche problematiche¹⁵.

Nel contesto del pilastro europeo dei diritti sociali, il 26 aprile 2017 la Commissione ha adottato l'iniziativa per sostenere l'equilibrio tra attività professionale e vita familiare, una serie di misure legislative e non legislative tese ad ammodernare i quadri politici e giuridici attuali in materia di congedi familiari¹⁶, modalità di lavoro flessibili e servizi di assistenza formale, e a eliminare i disincentivi economici che possono scoraggiare i percettori di reddito secondario dall'entrare nel mercato del lavoro. Migliorare la qualità e l'accessibilità, anche dal punto di vista economico, di strutture e servizi di assistenza all'infanzia è una componente importante di tale iniziativa, realizzata

¹¹ Commissione europea, obiettivi di Barcellona (2013), consultabili alla pagina: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/130531_barcelona_en_0.pdf.

¹² Belgio, Danimarca, Francia, Svezia, Slovenia e Regno Unito,

¹³ Germania, Italia ed Estonia.

¹⁴ Lussemburgo, Paesi Bassi, Spagna e Portogallo.

¹⁵ Nel 2017 nell'ambito delle raccomandazioni specifiche per paese è stato chiesto a 6 Stati di risolvere i problemi relativi all'assistenza all'infanzia che rappresentano un ostacolo alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Nel 2018 in 17 relazioni per paese è stata sottolineata l'attenzione particolare che occorre rivolgere all'assistenza all'infanzia, da incentrare su aspetti di interesse specifico per i paesi, come la disponibilità e l'accessibilità, anche dal punto di vista economico, dell'assistenza all'infanzia e la partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

¹⁶ ¹⁶ Fra i congedi familiari figurano il congedo di maternità, paternità e parentale, nonché il congedo per i prestatori di assistenza.

attraverso il monitoraggio costante degli obiettivi, il miglioramento della raccolta dei dati e la promozione dell'uso dei Fondi strutturali e d'investimento europei al fine di investire nelle infrastrutture sociali.¹⁷

Servizi di assistenza all'infanzia economicamente accessibili e di elevata qualità non solo contribuiscono a far conciliare l'attività professionale e le responsabilità familiari, favorendo la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e rafforzando la parità di genere, ma promuovono anche l'integrazione socio-economica dei bambini e lo sviluppo delle loro competenze sin dalla prima infanzia¹⁸.

La raccomandazione della Commissione "Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale" del 2013¹⁹, approvata dal Consiglio nel novembre 2013, invita gli Stati membri a investire maggiori risorse nelle politiche per l'infanzia per rafforzare i diritti dei bambini e migliorare il loro benessere. La raccomandazione rientra in un più ampio "pacchetto di investimenti sociali" (SIP), che fornisce orientamenti agli Stati membri su investimenti sociali che accompagnino tutto l'arco della vita. La raccomandazione sottolinea che è ampiamente dimostrato che i bambini svantaggiati che hanno beneficiato di servizi di assistenza all'infanzia hanno minori probabilità di abbandonare la scuola secondaria e affrontare la disoccupazione e riescono quindi a evitare una serie di altri problemi sociali.

Inoltre, il Consiglio istruzione del 2009 ha adottato parametri di riferimento in materia di istruzione e formazione nell'ambito del quadro strategico istruzione e formazione 2020 (ET2020)²⁰, che comprende un parametro per i bambini tra i 4 anni e l'inizio della scuola dell'obbligo²¹. Tale parametro o obiettivo prevede che almeno il 95% dei bambini dai 4 anni all'inizio della scuola dell'obbligo debba ricevere istruzione e assistenza alla prima infanzia²². L'obiettivo del quadro strategico ET2020 è migliorare i sistemi di istruzione e formazione nazionali per rendere l'Unione europea l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica al mondo.

Oltre agli obiettivi di Barcellona, la Commissione monitora regolarmente l'attuazione degli obiettivi di istruzione e formazione previsti dal quadro strategico ET2020, compreso l'obiettivo di istruzione e formazione per bambini di età compresa tra 4 anni e l'età dell'obbligo scolastico.²³ Nel 2017 la media UE relativa alla percentuale di bambini che ricevono istruzione e assistenza per la prima infanzia è stata pari al 94,8%. L'obiettivo ET 2020 può pertanto ritenersi in linea di massima raggiunto. Alla luce di tale dato, nella comunicazione sull'iniziativa per sostenere l'equilibrio tra attività professionale e vita familiare, la Commissione ha annunciato una revisione dell'attuale obiettivo ET2020. Tale intenzione è stata confermata nella comunicazione del 17 novembre 2017 sul rafforzamento

¹⁷ Cfr. la comunicazione della Commissione "Un'iniziativa per sostenere l'equilibrio tra attività professionale e vita familiare di genitori e prestatori di assistenza che lavorano", COM(2017) 252 final del 26.4.2017.

¹⁸ I dati che dimostrano l'importanza di servizi di assistenza all'infanzia di qualità provengono anche da numerosi progetti di ricerca finanziati nell'ambito del settimo programma quadro di ricerca dell'UE e della "Sfida per la società 6" di Orizzonte 2020 (Europa in un mondo che cambia - società inclusive, innovative e riflessive). Tali progetti affrontano il ruolo dell'istruzione e dell'assistenza per la prima infanzia per quanto riguarda disuguaglianze e povertà da un lato e benessere e sviluppo dei bambini dall'altro, nonché la scelta delle diverse opzioni di assistenza per i bambini, tenendo conto delle specificità (socioeconomiche e culturali) delle famiglie e dei diversi contesti istituzionali.

¹⁹ Cfr. SWD(2017), 258 final.

²⁰ Quadro strategico istruzione e formazione 2020 (ET2020), GU 2009/C 119/02.

²¹ Nel quadro strategico istruzione e formazione (ET2020), l'età della scuola dell'obbligo è come l'età dell'istruzione primaria obbligatoria.

²² L'espressione "istruzione e assistenza per la prima infanzia" utilizzata nell'impegno strategico per l'istruzione e la formazione è utilizzata nella presente relazione come sinonimo di assistenza all'infanzia, espressione utilizzata negli obiettivi di Barcellona.

²³ Commissione europea (2017), Relazione di monitoraggio del settore dell'istruzione e della formazione, consultabile alla pagina: https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/monitor2017_en.pdf.

dell'identità europea,²⁴ in cui la Commissione ha suggerito la possibilità di estendere l'obiettivo del 95% ai bambini di età compresa tra i 3 anni e l'età dell'obbligo scolastico. Una tale revisione comporterebbe un aumento del 5% dell'obiettivo attuale di Barcellona per i bambini di età compresa tra 3 anni e l'età dell'obbligo scolastico. Inoltre, la Commissione si è impegnata a esaminare la qualità dei sistemi di assistenza all'infanzia.

Nel maggio 2018 la Commissione ha presentato una proposta di raccomandazione del Consiglio su sistemi di istruzione e cura della prima infanzia di alta qualità nell'ambito del pacchetto istruzione²⁵, accompagnata da un documento di lavoro dei servizi della Commissione. L'obiettivo della proposta è incoraggiare e sostenere gli Stati membri nei loro sforzi tesi a migliorare l'accesso e la qualità dei propri sistemi di istruzione e assistenza per la prima infanzia. L'idea fondamentale è che i primi anni della vita di una persona sono i più formativi per lo sviluppo di competenze di base e capacità di apprendimento che possono influire significativamente sull'istruzione successiva e sulle prospettive professionali, nonché sui risultati conseguiti nella vita e sul livello di soddisfazione in senso lato.

Il pilastro europeo dei diritti sociali, approvato dagli Stati membri il 17 novembre 2017, ha confermato l'importanza delle strutture di assistenza formale all'infanzia. Il quadro di valutazione sociale che accompagna il pilastro monitora l'attuazione del principio 11 del pilastro in materia di assistenza all'infanzia, in particolare per quanto riguarda i bambini di età inferiore a 3 anni.

Tutto ciò che precede mostra come l'accesso a servizi di istruzione e assistenza di qualità per la prima infanzia serva al raggiungimento dei seguenti tre obiettivi principali:

- accrescere il potenziale sul mercato del lavoro delle donne con figli;
- sviluppare le abilità cognitive e sociali dei bambini in età prescolare;
- rafforzare l'inclusione sociale dei bambini che provengono da contesti svantaggiati²⁶.

Obiettivo della presente relazione è valutare, nell'ambito dell'attuazione della comunicazione della Commissione per sostenere l'equilibrio tra attività professionale e vita familiare di genitori e prestatori di assistenza che lavorano, i progressi compiuti dagli Stati membri verso il raggiungimento degli obiettivi di Barcellona dalla relazione del 2013. Tale valutazione, insieme alla conclusione che indica che i parametri ET2020 sono stati in generale raggiunti, evidenzia che è forse giunto il momento di procedere a una revisione coerente di tutti gli obiettivi che riguardano i bambini dalla nascita all'età dell'obbligo scolastico.

²⁴ Comunicazione della commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Rafforzare l'identità europea grazie all'istruzione e alla cultura – Il contributo della Commissione europea alla riunione dei leader di Göteborg del 17 novembre 2017, COM (2017) 673 final.

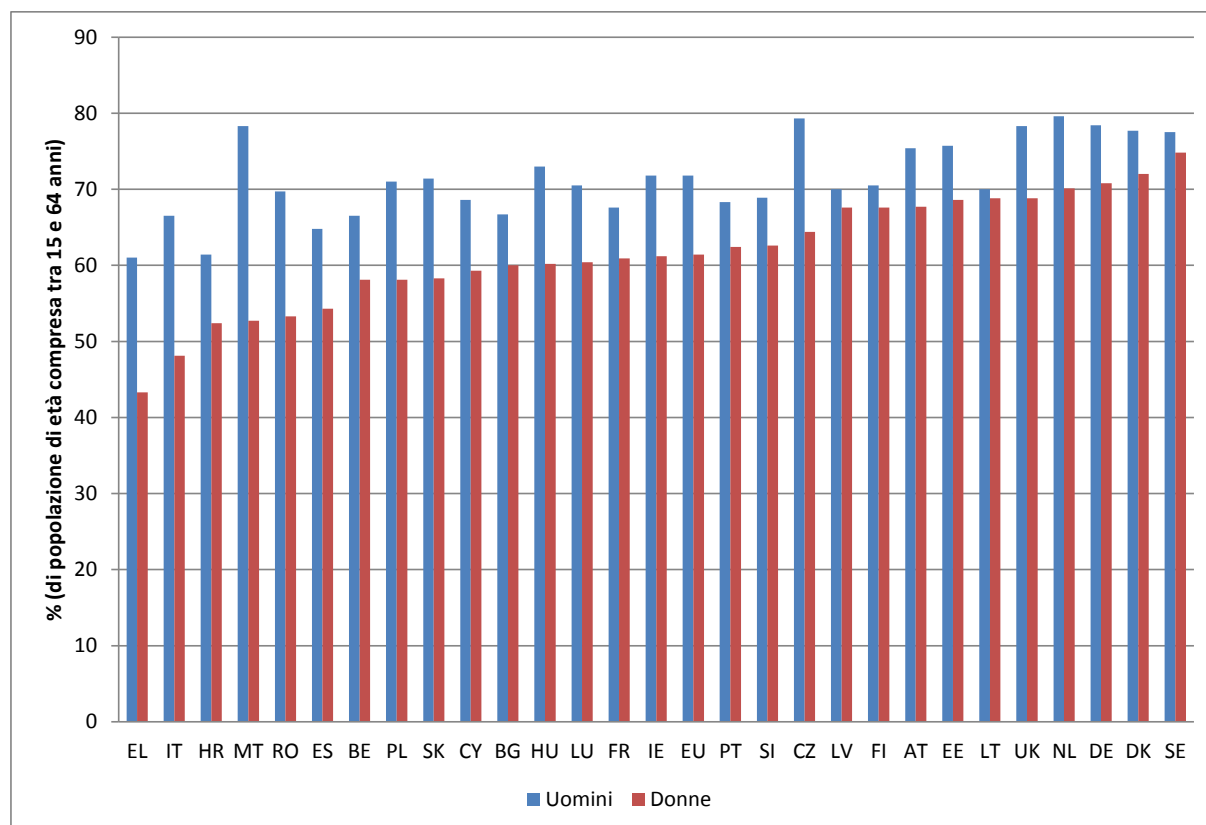
²⁵ Proposta della Commissione di raccomandazione del Consiglio su sistemi di istruzione e cura della prima infanzia di alta qualità.

²⁶ Bilancio della raccomandazione del 2013 "Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale", SWD(2017), 258 final.

2. L'importanza dell'assistenza all'infanzia ai fini dell'incremento della partecipazione delle donne al mercato del lavoro

Nonostante l'aumento della partecipazione delle donne al mercato del lavoro, si riscontra ancora un divario in termini di occupazione tra partecipazione femminile e maschile al mercato del lavoro in tutti gli Stati membri. Per l'UE-28, il divario è di 11,6 punti percentuali e di 18,2 punti percentuali in termini di occupazione equivalente a tempo pieno. Il divario più basso si registra in Lituania (2%), quello più alto a Malta (27%).

[Grafico 1: Tasso di occupazione di donne e uomini di età compresa fra 15 e 64 anni, 2016, in %]



Fonte: Indagine sulle forze di lavoro dell'UE (LFS 2016)

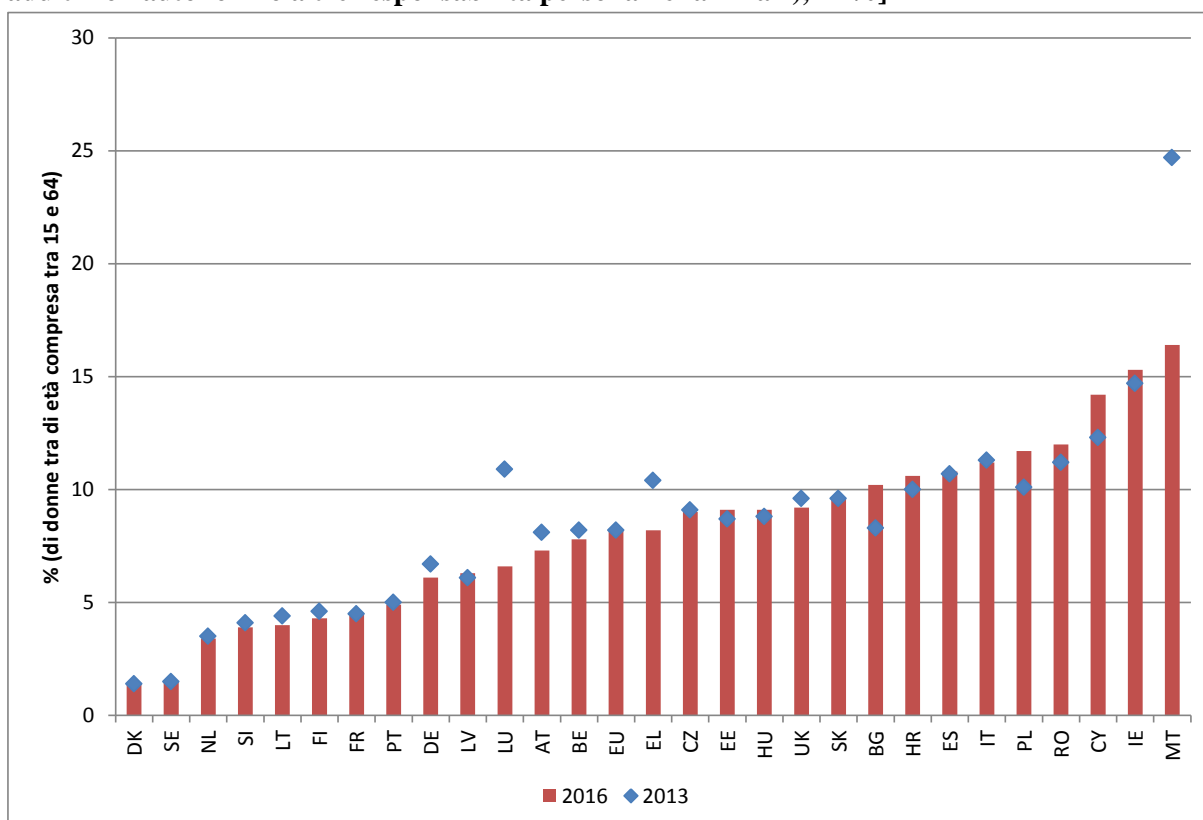
Il divario di genere nei livelli di occupazione è strettamente correlato alle responsabilità di assistenza.

Anche se nella maggior parte degli Stati membri il modello del doppio stipendio (vale a dire, con entrambi i partner con un'occupazione a tempo pieno) o il modello del capofamiglia modificato (vale a dire, con un partner con un'occupazione a tempo parziale e l'altro con un'occupazione a tempo pieno) hanno sostituito il modello dell'uomo capofamiglia, il divario di genere in termini di inattività e lavoro a tempo parziale resta significativo, con occupazioni a tempo parziale svolte per il 31% dalle donne rispetto all'8% degli uomini. I Paesi Bassi registrano la percentuale più elevata di lavoratori a tempo parziale, con il 76,4% delle donne e il 26,2% degli uomini che lavorano a tempo parziale.

Quando si esaminano le ragioni per cui le donne si ritirano dal mercato del lavoro o optano per un'occupazione a tempo parziale (grafico 1 e 2), le differenze fra gli Stati membri sono notevoli. Infatti, oltre il 10% delle donne in paesi come Malta, Irlanda, Cipro, Romania, Polonia, Italia, Spagna, Croazia e Bulgaria sono inattive a causa delle loro responsabilità personali o familiari, che consistono prevalentemente nell'assistenza ai figli o a persone adulte non autonome (grafico 2). Inoltre, il farsi carico di responsabilità di assistenza porta oltre il 10% delle donne a optare per un'occupazione a

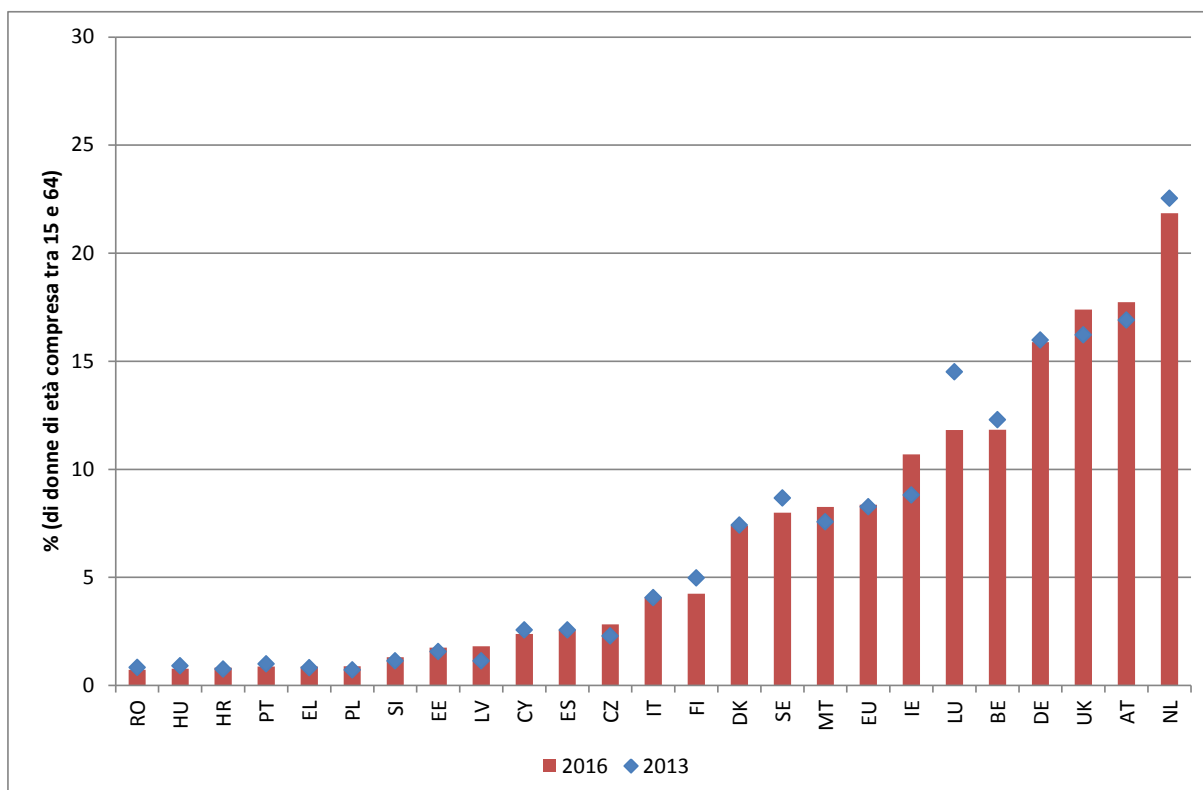
tempo parziale in paesi come Paesi Bassi, Austria, Regno Unito, Germania, Belgio, Lussemburgo e Irlanda (grafico 3).

[Grafico 2: Donne inattive a causa di responsabilità personali e familiari (assistenza a bambini o adulti non autonomi o altre responsabilità personali e familiari), in %]



Fonte: Indagine sulle forze di lavoro dell'UE (LFS 2006-2013)

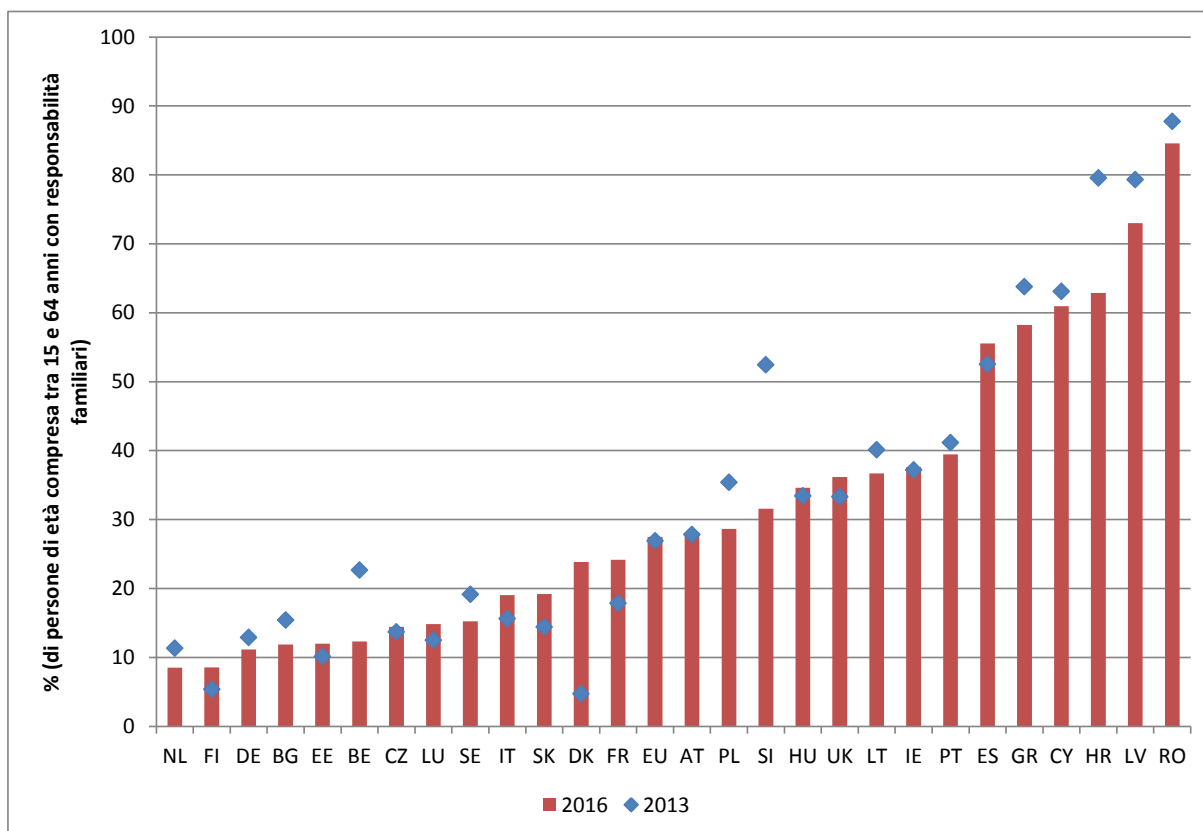
[Grafico 3: Donne che lavorano a tempo parziale a causa di responsabilità personali e familiari (assistenza a bambini o adulti non autonomi o altre responsabilità personali e familiari), in %]



Fonte: Indagine sulle forze di lavoro dell'UE (LFS 2006-2013)

Un esame più attento delle principali ragioni alla base dell'inattività e del lavoro a tempo parziale evidenzia che circa il 20% delle persone con responsabilità di assistenza sono inattive o lavorano a tempo parziale a causa della mancanza di infrastrutture di assistenza. Si spazia da più dell'80% di coloro che sono inattivi o lavorano a tempo parziale in Romania e Lettonia fino a oltre il 30% dei cittadini di Croazia, Cipro, Grecia, Spagna, Irlanda, Portogallo, Lituania, Ungheria, Slovenia e Polonia o a meno del 10% degli inattivi o dei lavoratori part-time di Paesi Bassi, Finlandia e Svezia.

[Grafico 4: Donne inattive o con un'occupazione a tempo parziale a causa di responsabilità familiari che addebitano la loro scelta alla mancanza di servizi di assistenza adeguati, in %]

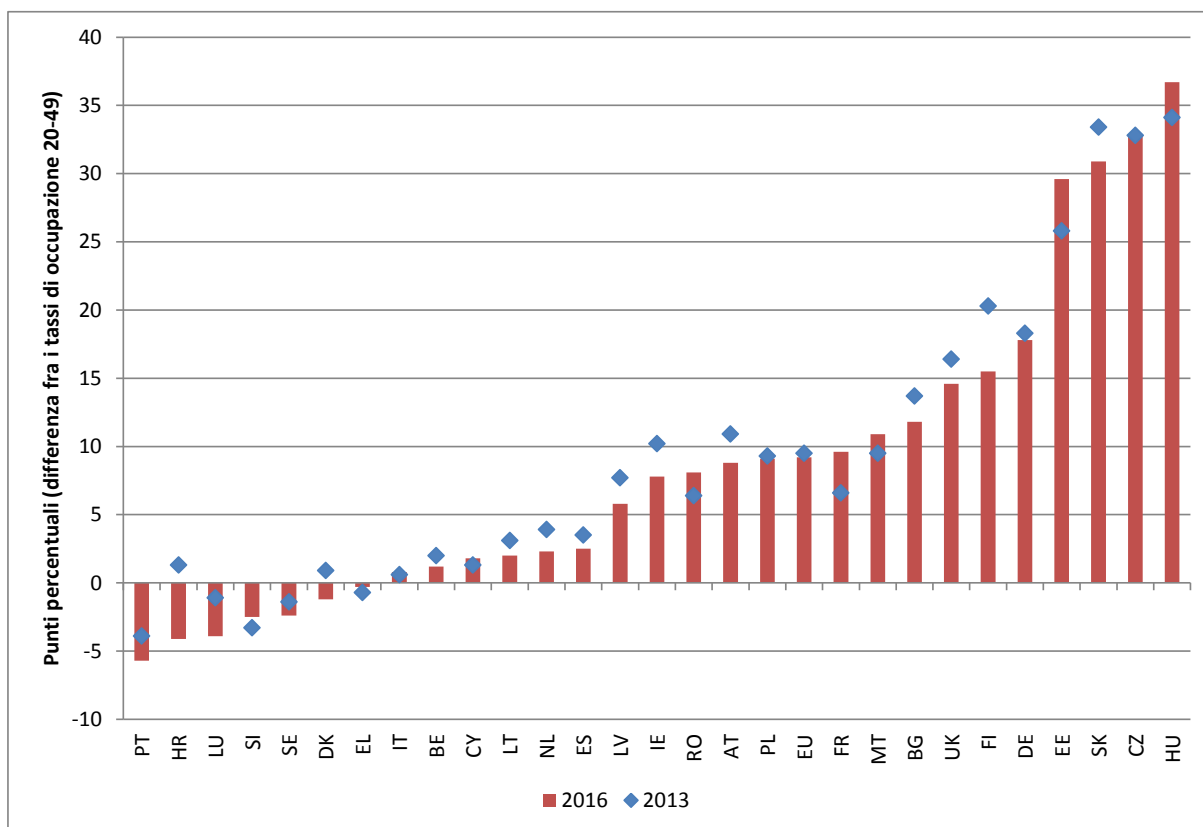


Fonte: Indagine sulle forze di lavoro dell'UE (LFS 2006-2013)

L'insufficienza delle infrastrutture per l'infanzia si ripercuote sulla partecipazione delle donne al mercato del lavoro. L'impatto negativo della maternità sull'occupazione femminile è stato riconosciuto come un problema significativo in Ungheria, Repubblica ceca, Slovacchia, Estonia, Germania, Finlandia e Regno Unito²⁷.

²⁷ Cfr. le relazioni per paese 2017 nel contesto del semestre europeo, consultabili alla pagina: https://ec.europa.eu/info/publications/2017-european-semester-country-reports_en.

[Grafico 5: Impatto della maternità sull'occupazione femminile, in %]

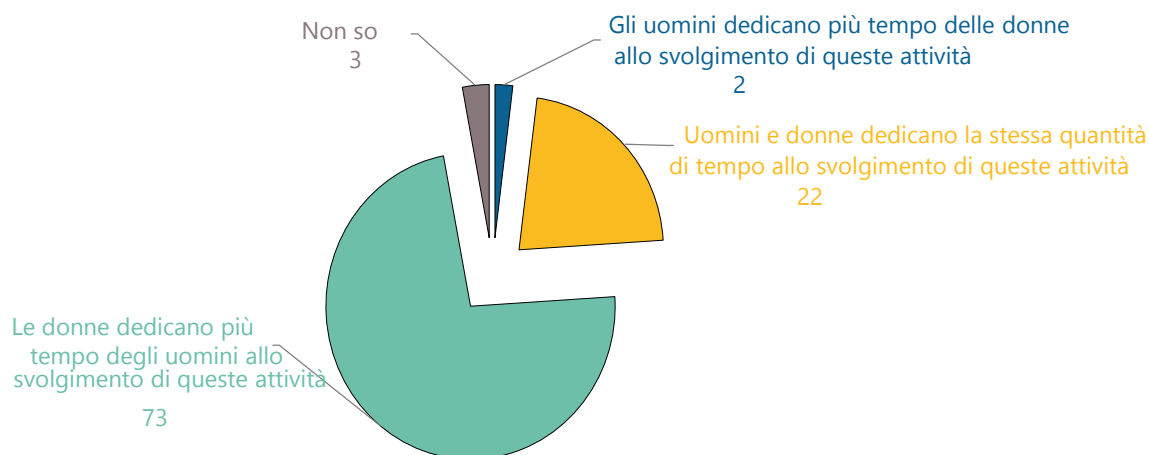


Fonte: Indagine sulle forze di lavoro dell'UE (LFS 2006-2013)

La scarsa partecipazione delle donne al mercato del lavoro e la mancanza di infrastrutture di assistenza formale all'infanzia sono anche correlate a una percezione di stampo tradizionale del ruolo delle donne nella società. Pressoché tre quarti dei cittadini europei confermano che le donne dedicano più tempo degli uomini allo svolgimento dei lavori domestici e ad attività di assistenza. Ciò è spesso dovuto a norme sociali che assegnano alle donne il ruolo di principali responsabili dei bambini e delle attività domestiche. Una recente indagine Eurobarometro ha evidenziato che oltre 4 europei su 10 (il 44%) ritiene che la funzione più importante per una donna sia occuparsi della propria casa e della propria famiglia. In un terzo degli Stati membri tale percentuale sale al 70%²⁸. Pressoché tre quarti degli europei indicano che le donne dedicano più tempo degli uomini allo svolgimento dei lavori domestici e ad attività di assistenza. Il 22 % ritiene che uomini e donne dedichino la stessa quantità di tempo allo svolgimento di tali attività. Con le nuove generazioni le cose stanno, se pur lentamente, cambiando. Gli intervistati più giovani sostengono con frequenza lievemente maggiore che uomini e donne dedicano la stessa quantità di tempo allo svolgimento di attività domestiche e di assistenza: ciò vale per il 26% degli intervistati di età compresa tra 15 e 24 anni, rispetto al 21% degli intervistati di età superiore a 40 anni.

²⁸ Relazione speciale Eurobarometro 465 (2017), Parità di genere 2017, [EBS 465], consultabile alla pagina: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2154>.

[Grafico 6: Quali fra le seguenti affermazioni relative alla percentuale di lavori domestici e di attività di assistenza rispecchia meglio la realtà odierna? (in % - UE)]



Fonte: Speciale Eurobarometro 465 (2017)

L'indagine mostra che in tutti gli Stati membri resta ancora molto da fare. L'indice sull'uguaglianza di genere pubblicato dall'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere nel 2017 ha evidenziato che, rispetto a 10 anni fa, 12 paesi hanno fatto passi indietro per quanto attiene all'equilibrio di genere relativamente al tempo dedicato all'assistenza, alle attività domestiche e alle attività sociali. Solo un uomo su tre cucina e svolge i lavori domestici ogni giorno, mentre la maggior parte delle donne lo fa ogni giorno (79%). Con un punteggio medio del 66,2 per la parità di genere, l'UE è ancora lontana dal presentare una società equilibrata sotto il profilo del genere²⁹.

Le responsabilità in materia di assistenza sono distribuite in modo ineguale tra donne e uomini anche per quanto riguarda il lavoro retribuito. L'Indagine europea sulle condizioni di lavoro del 2015 evidenzia che nelle famiglie in cui il figlio minore ha un'età inferiore a 7 anni, le donne dedicano in media 32 ore a settimana allo svolgimento di un lavoro retribuito e 39 ore allo svolgimento di un lavoro non retribuito, mentre le ore settimanali dedicate dagli uomini allo svolgimento di tali attività sono rispettivamente 41 e 19³⁰. Sebbene il numero di ore dedicate alle attività non retribuite aumenti sia per gli uomini che per le donne quando hanno figli, la proporzione di lavori domestici e attività di assistenza svolti da ciascuno dei due è tutt'altro che equa. Tale situazione permane nel corso di tutta la vita, anche alla fine della vita lavorativa. La vita lavorativa di una donna può quindi risentire maggiormente di tali responsabilità.

Il ruolo diseguale delle donne quali prestatrici di assistenza è rafforzato dall'insufficienza di servizi di assistenza all'infanzia accessibili, anche dal punto di vista economico, e destinati a bambini di età inferiore a 3 anni. L'importanza di questo aspetto è sottolineata dall'ONG europea per le

²⁹ Negli ultimi 10 anni, il punteggio è aumentato di soli 4 punti. Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE) (2017), Indice sull'uguaglianza di genere 2017 – Relazione sull'indice sull'uguaglianza di genere nell'Unione europea 2005-2015 (Measuring gender equality in the European Union 2005-2015, in inglese), consultabile alla pagina: <http://eige.europa.eu/rdc/eige-publications/gender-equality-index-2017-measuring-gender-equality-european-union-2005-2015-report>.

³⁰ Eurofound (2016), Sesta indagine europea sulle condizioni di lavoro, consultabile alla pagina:

<https://www.eurofound.europa.eu/surveys/european-working-conditions-surveys/sixth-european-working-conditions-survey-2015>.

organizzazioni familiari COFACE³¹, che suggerisce tre modi per aiutare le donne a raggiungere l'equilibrio tra attività professionale e vita familiare: 1) risorse finanziarie per fornire assistenza di vario genere ai genitori; 2) modalità di lavoro favorevoli alle famiglie; 3) servizi di assistenza all'infanzia accessibili, anche dal punto di vista economico, e di qualità.

La mancanza di strutture disponibili per l'assistenza all'infanzia influisce in larga misura sulla possibilità per le donne con figli di continuare a lavorare³². Uno studio recente condotto dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) conferma il nesso fondamentale esistente tra assistenza all'infanzia e partecipazione delle donne al mercato del lavoro:

“L’offerta di servizi di educazione e cura della prima infanzia economicamente accessibili e di qualità, erogati in numero adeguato di ore settimanali, può contribuire ad accrescere la partecipazione delle donne alla forza lavoro. I genitori, e in particolare le madri, che lavorano hanno una maggiore probabilità di uscire dal mercato del lavoro o di lavorare meno ore per svolgere mansioni di accudimento dei figli, soprattutto quando questi sono piccoli. Pertanto, le donne hanno bisogno di servizi di educazione e cura della prima infanzia di qualità per poter tornare al lavoro nella piena certezza che i propri figli sono ben accuditi e raggiungere un migliore equilibrio tra attività professionale e vita familiare”³³.

I servizi che consentono ai genitori di raggiungere l'equilibrio tra attività professionale e vita familiare svolgono pertanto un ruolo fondamentale, accanto ad altre importanti misure, quali congedi familiari allertanti e modalità di lavoro favorevoli alle famiglie e adattate alla situazione privata dei lavoratori, nonché regimi di agevolazioni fiscali e indennità che non scoraggino i percettori di reddito secondario. Gli obiettivi di Barcellona mirano a interrompere un ciclo che tende a perpetuare se stesso e impedisce alle donne di partecipare al mercato del lavoro a condizioni di parità con gli uomini. Inoltre, le politiche favorevoli alla famiglia possono contribuire a invertire la tendenza al calo dei tassi di natalità che si riscontra nell'Unione.

3. Raggiungere l'obiettivo di Barcellona per i bambini di età inferiore a 3 anni

Per la prima volta da quando l'UE ha iniziato a monitorare i progressi compiuti nel conseguimento degli obiettivi di assistenza all'infanzia l'obiettivo relativo ai bambini di età inferiore ai 3 anni è stato in media raggiunto nell'UE-28. La percentuale complessiva raggiunta nel 2016 è stata del 32,9%.

Vi sono, tuttavia, enormi differenze fra gli Stati membri, come indica la tabella in basso relativa alla presenza di infrastrutture per l'assistenza all'infanzia per bambini di età inferiore a 3 anni.

Nel 2016 12 Stati membri hanno ampiamente raggiunto l'obiettivo del 33%: Danimarca, Paesi Bassi, Svezia, Lussemburgo, Portogallo, Francia, Belgio, Slovenia, Spagna, Italia, Germania e Finlandia. In 7 Stati membri dell'UE (Germania, Finlandia, Italia, Spagna, Slovenia, Belgio e Francia) la percentuale

³¹ COFACE (2017), *Who cares? A study on the challenges and needs of family carers in Europe*.

³² Nel 2009 Esping-Andersen ha sottolineato che la mancanza di servizi che aiutino le donne a raggiungere un migliore equilibrio tra attività professionale e vita privata porta a un “equilibrio caratterizzato da un basso tasso di fertilità e dall'assenza di figli” o a un “equilibrio caratterizzato da un basso tasso di occupazione e da bassi livelli di reddito”. De Heneu, Meulders e O'Dorchai (2010), che hanno analizzato gli effetti di diverse politiche pubbliche destinate a coppie con doppio stipendio con figli in 15 Stati membri dell'UE (tra cui politiche in materia di erogazione di servizi di assistenza all'infanzia, congedi legati ai figli, agevolazioni fiscali e prestazioni in denaro) sono giunti alla conclusione che i servizi pubblici di assistenza all'infanzia sono stati l'elemento che più ha influito sulla partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Nel 2013, Ehrel e Guergoat-Larivière hanno analizzato gli effetti prodotti da fattori individuali e istituzionali sui tassi di occupazione femminile in 22 Stati membri e riscontrato che l'assistenza formale all'infanzia (assistenti professionali che accudiscono il bambino o assistenza pubblica all'infanzia) e il lavoro a tempo parziale producono effetti positivi sull'occupazione femminile.

³³ OCSE (2017), *Starting Strong*, in inglese, consultabile alla pagina: <http://www.oecd.org/education/starting-strong-2017-9789264276116-en.htm>

di bambini che hanno accesso a servizi di assistenza all'infanzia è compresa tra il 33% e il 49% (cfr. celle in verde). In 5 Stati membri dell'UE (Danimarca, Paesi Bassi, Svezia, Lussemburgo e Portogallo) oltre il 50% dei bambini ha accesso a servizi di assistenza all'infanzia (cfr. celle in blu). La Danimarca ha il primato assoluto, con oltre il doppio dell'obiettivo raggiunto (70%).

Nei restanti 16 Stati membri si ha un quadro più a tinte fosche. Le celle in arancione mostrano che in 6 Stati membri dell'UE (Malta, Estonia, Irlanda, Regno Unito, Lettonia e Cipro) la percentuale di bambini di età inferiore a 3 anni che hanno accesso a servizi di assistenza all'infanzia è compresa tra il 25% e il 33%. In 10 Stati membri meno del 25% dei bambini della fascia di età più bassa usufruisce di servizi di assistenza all'infanzia (cfr. celle in rosso). Fra tali paesi figurano Grecia, Polonia, Repubblica ceca e Slovacchia, con una percentuale inferiore al 10%.

In conclusione, l'obiettivo di Barcellona di garantire assistenza all'infanzia ai bambini di età inferiore ai 3 anni è stato nel complesso raggiunto nell'UE. Ciò è in gran parte dovuto all'elevato tasso di copertura degli Stati membri che hanno raggiunto l'obiettivo.

[Tabella 1: Bambini che usufruiscono di servizi di assistenza all'infanzia in strutture di assistenza formale all'infanzia, 0-3 anni, in %]

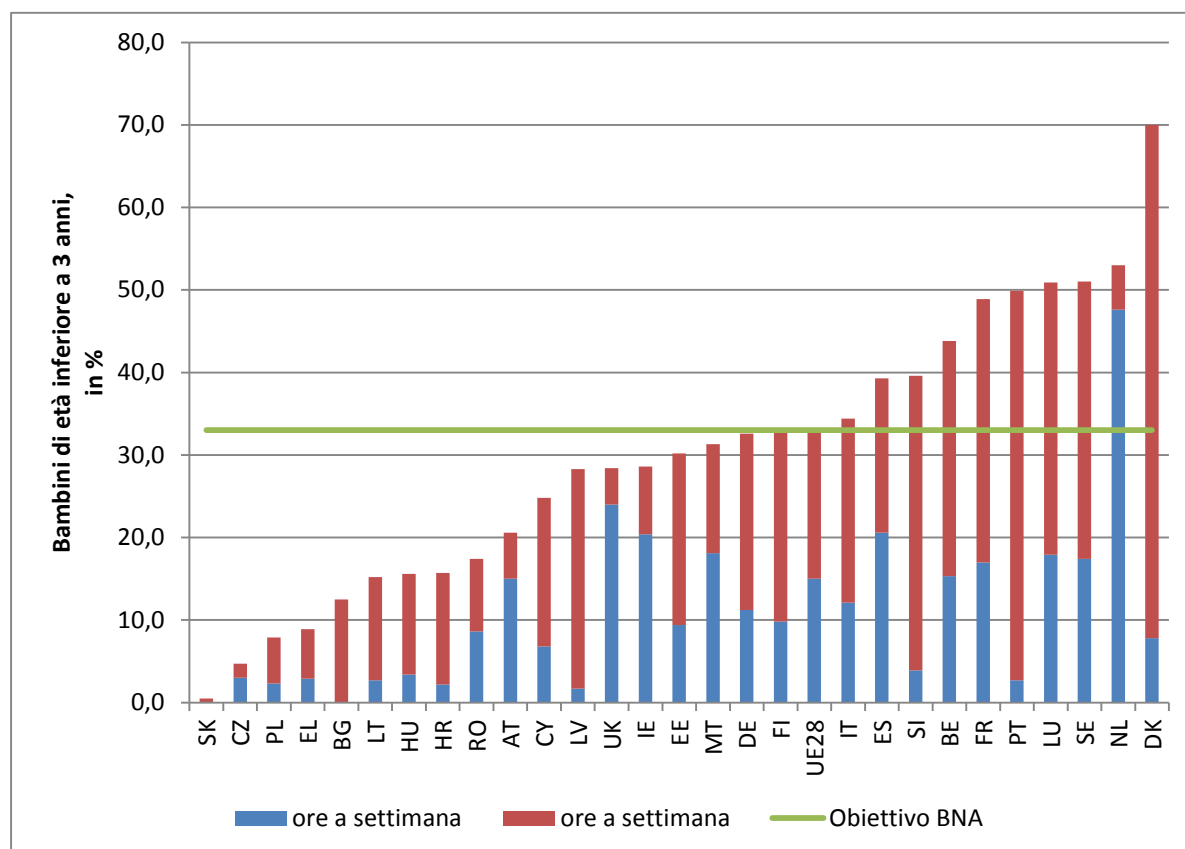
GEO/TEMPO	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Unione europea (UE28)	29	27	27	28,4	30,3	32,9
Danimarca	74	67	65	69,6	77,3	70,0
Paesi Bassi	52	46	46	44,6	46,4	53,0
Svezia	51	52	55	56,8	64,0	51,0
Lussemburgo	44	48	47	49,0	51,8	50,9
Portogallo	35	34	38	45,0	47,2	49,9
Francia	44	40	39	39,5	41,7	48,9
Belgio	39	48	46	48,8	50,1	43,8
Slovenia	37	38	39	37,4	37,4	39,6
Spagna	39	36	35	36,9	39,7	39,3
Italia	25	21	22	22,9	27,3	34,4
Finlandia	26	29	28	33,2	32,5	32,7
Germania	24	24	28	27,5	25,9	32,6
Malta	11	17	20	18,2	17,9	31,3
Estonia	19	18	21	19,4	21,4	30,2
Irlanda	21	31	29	27,4	30,6	28,6
Regno Unito	34	27	30	28,9	30,4	28,4
Lettonia	16	23	23	21,6	22,9	28,3
Cipro	25	26	25	25,5	20,8	24,8
Austria	14	14	17	16,0	22,3	20,6
Romania	2	15	6	2,6	9,4	17,4
Croazia	13	11	11	17,1	11,8	15,7
Ungheria	8	8	10	14,4	15,4	15,6
Lituania	9	8	10	22,9	9,7	15,2
Bulgaria	7	8	11	11,2	8,9	12,5
Grecia	19	20	14	12,8	11,4	8,9
Polonia	3	6	5	5,5	5,3	7,9
Repubblica ceca	5	3	2	4,4	2,9	4,7
Slovacchia	4	5	4	6,5	1,1	0,5

Fonte: UE-SILC 2016

A partire dal 2011 si è riscontrato un considerevole incremento della copertura di servizi di assistenza all'infanzia per i bambini di età inferiore a 3 anni in diversi paesi. Tale fenomeno è maggiormente evidente in paesi come Malta (aumento di 20 punti percentuali, dall'11% al 31%), Romania (15 punti percentuali, dal 2% al 17%), Estonia (11 punti percentuali, dal 19% al 30%), Italia (9 punti percentuali, dal 25% al 34%), Germania (9 punti percentuali, dal 24% al 33%) e Irlanda (8 punti percentuali, dal 21% al 29%). Invece, si è riscontrata una diminuzione significativa della copertura di servizi di assistenza all'infanzia per i bambini in questa fascia di età in Grecia (10 punti percentuali, dal 19% al 9%) e Slovacchia (3 punti percentuali, dal 4% a meno dello 0,5%).

Tra gli Stati membri si registrano differenze in termini di numero di ore solitamente trascorse dai bambini nelle strutture per l'infanzia: in metà dei paesi analizzati l'assistenza all'infanzia per i bambini di età inferiore a 3 anni è prevalentemente utilizzata a tempo parziale (ovvero, per meno di 30 ore a settimana). È il caso di paesi come Paesi Bassi (in cui 3 donne su 4 hanno un lavoro part-time), Regno Unito, Irlanda e Austria. Per contro, in Bulgaria, Lituania, Ungheria, Lettonia, Danimarca, Portogallo, Slovenia, Svezia, Lussemburgo, Belgio, Polonia e Grecia si ricorre per lo più all'assistenza all'infanzia a tempo pieno (ovvero, per oltre 30 a settimana).

[Grafico 7: Bambini di età inferiore ai 3 anni che frequentano strutture di assistenza formale e di istruzione per l'infanzia, in % e per numero di ore trascorse]



Fonte: UE-SILC 2016

4. Raggiungere l'obiettivo di Barcellona per i bambini di età compresa tra 3 anni e l'età dell'obbligo scolastico

Dal 2016 l'86,3% dei bambini di età compresa tra 3 anni e l'età dell'obbligo scolastico frequenta strutture di assistenza formale all'infanzia o la scuola materna. Tale dato indica che l'obiettivo di Barcellona non è stato ancora raggiunto, sebbene alcuni progressi siano stati compiuti dal 2011.

L'obiettivo di Barcellona è stato raggiunto in 12 Stati membri: Belgio, Svezia, Danimarca, Spagna, Francia, Paesi Bassi, Irlanda, Estonia, Italia, Portogallo, Germania e Slovenia (cfr. celle in verde e blu della tabella 2). Con il 95%, Belgio, Svezia, Danimarca e Spagna hanno superato l'obiettivo (cfr. celle in blu). In 8 Stati membri (Francia, Paesi Bassi, Irlanda, Estonia, Italia, Portogallo, Germania e Slovenia), tra il 90% e il 95% dei bambini frequenta strutture di assistenza formale all'infanzia o la scuola materna (cfr. celle in verde della tabella 2).

D'altro canto, 16 Stati membri non hanno ancora raggiunto l'obiettivo. In Austria, Malta, Lussemburgo e Ungheria, oltre l'85% dei bambini frequenta strutture di assistenza formale all'infanzia o la scuola materna (cfr. celle in arancione della tabella 2). In Finlandia, Lettonia, Repubblica ceca, Cipro, Lituania, Slovacchia, Bulgaria, Regno Unito, Polonia, Romania, Grecia e Croazia, una percentuale di bambini inferiore all'85% frequenta strutture di assistenza formale all'infanzia o la scuola materna (cfr. celle in rosso della tabella 2). In Croazia, Grecia, Romania e Polonia meno del 65% dei bambini frequenta strutture per l'infanzia o la scuola materna.

[Tabella 2: Bambini di età compresa tra i 3 anni e l'età della scuola dell'obbligo che frequentano strutture di assistenza formale all'infanzia, in % per anno]

GEO/TEMPO	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Unione europea (UE28)	83	83	82	83,1	83,3	86,3
Belgio	98	100	98	97,8	98,8	98,6
Svezia	95	96	96	94,8	96,2	96,6
Danimarca	98	94	99	95,2	97,2	95,9
Spagna	85	92	90	93,2	92,0	95,2
Francia	95	95	92	95,8	93,6	93,9
Paesi Bassi	89	89	86	87,2	90,7	93,5
Irlanda	82	89	89	89,3	92,0	92,9
Estonia	92	93	91	94,0	92,9	92,8
Italia	95	91	90	90,6	85,9	92,6
Portogallo	81	86	85	88,7	89,9	92,0
Germania	90	91	89	88,7	89,6	91,8
Slovenia	92	92	91	90,3	90,9	89,9
Austria	84	80	79	85,7	85,3	88,7
Malta	73	91	92	99,4	88,4	88,1
Lussemburgo	73	80	73	73,9	81,9	87,2
Ungheria	75	75	85	86,3	89,1	86,8
Finlandia	77	77	79	80,6	82,8	83,9
Lettonia	72	79	79	79,2	82,3	81,9
Repubblica ceca	74	75	76	75,7	77,5	81,0
Cipro	73	74	80	79,6	81,4	78,5
Lituania	70	74	74	80,1	73,8	78,4
Slovacchia	75	71	74	74,7	67,6	77,3
Bulgaria	62	89	78	71,6	71,5	74,7
Regno Unito	93	72	71	70,0	72,8	73,4
Polonia	43	36	38	42,5	43,0	61,0
Romania	41	59	51	55,8	58,2	60,8
Grecia	75	76	69	56,5	67,1	55,6
Croazia	51	40	47	40,2	52,9	51,3

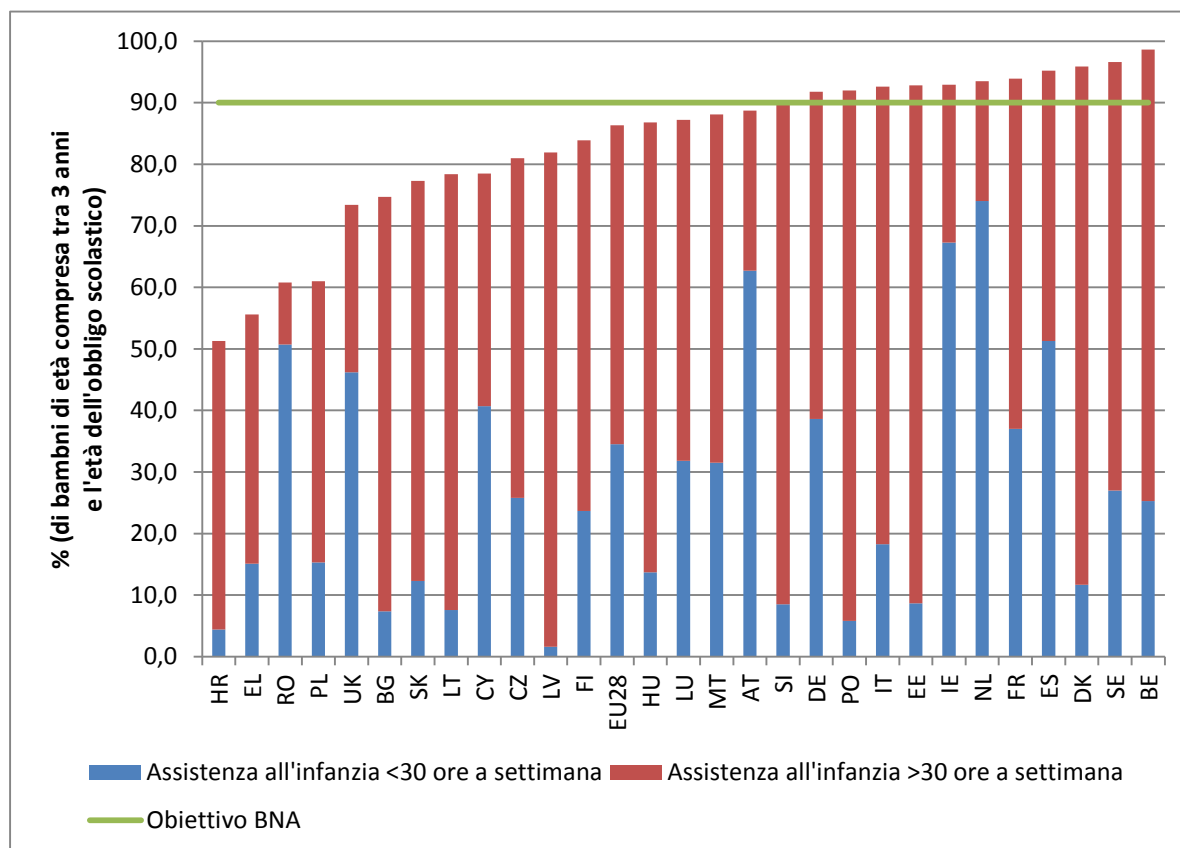
Fonte: UE-SILC 2016

La percentuale complessiva è solo leggermente aumentata dal 2011, tuttavia in alcuni Stati membri si è registrato un incremento significativo della percentuale di frequentazione delle strutture di assistenza all'infanzia da parte dei bambini di età compresa tra i 3 anni fino all'età dell'obbligo scolastico. L'aumento è più evidente in paesi come Romania (aumento di 20 punti percentuali dal 41% al 61%), Polonia (18 punti percentuali, dal 43% al 61%), Malta (15 punti percentuali, dal 73% all'88%), Ungheria (15 punti percentuali, dal 73% all'88%), Lussemburgo (14 punti percentuali, dal 73% all'87%), Irlanda (11 punti percentuali, dall'82% al 93%), Portogallo (11 punti percentuali, dall'81% al 92%), Spagna (10 punti percentuali, dall'85% al 95%), Lettonia (10 punti percentuali, dal 72% all'82%) e Lituania (8 punti percentuali, dal 70% al 78%).

Per contro, si è riscontrata una diminuzione nelle percentuali di frequentazione delle strutture per l'infanzia per bambini di questa fascia di età in diversi Stati membri dell'UE come Regno Unito (20 punti percentuali, dal 93% al 73%) e Grecia (19%, dal 75% al 56%).

In gran parte degli Stati membri il 52% dei bambini frequenta strutture di assistenza formale all'infanzia o la scuola materna per oltre 30 ore la settimana, mentre il 34% dei bambini di questa fascia d'età, in particolare la maggior parte dei bambini di Romania, Regno Unito, Austria, Irlanda e Paesi Bassi, frequenta strutture di assistenza formale all'infanzia o la scuola materna per meno di 30 ore la settimana.

[Grafico 8: Bambini di età compresa tra i 3 anni e l'età dell'obbligo scolastico che frequentano strutture di assistenza formale all'infanzia o di istruzione per l'infanzia, in % e per numero di ore trascorse]



Fonte: UE-SILC 2016

Dal momento che l'obiettivo di istruzione e di formazione fissato nel 2009 (frequentazione di strutture di assistenza formale all'infanzia da parte del 95% dei bambini di età compresa tra 4 anni e l'età dell'obbligo scolastico) è stato raggiunto, la principale sfida che si pongono gli obiettivi di Barcellona riguarda la categoria dei bambini di età compresa tra 3 e 4 anni. Di conseguenza, nella sua comunicazione 2017 sul rafforzamento dell'identità europea del 17 novembre 2017 la Commissione ha suggerito di estendere l'obiettivo relativo all'istruzione del 95% a tutti i bambini di età compresa tra i 3 anni e l'età dell'obbligo scolastico.³⁴

5. Fattori che incidono sul raggiungimento degli obiettivi di Barcellona

5.1 Spesa per l'assistenza all'infanzia

La spesa pubblica può svolgere un ruolo rilevante in termini di disponibilità, accessibilità, anche dal punto di vista economico, e qualità dell'assistenza all'infanzia. La percentuale di PIL spesa per servizi di assistenza all'infanzia varia in modo significativo all'interno dell'UE. La spesa più elevata si registra in Svezia, Danimarca, Francia e Bulgaria. La spesa varia anche in relazione alle fasce di età.

³⁴ Cfr. la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Rafforzare l'identità europea grazie all'istruzione e alla cultura – Contributo della Commissione europea alla riunione dei leader di Göteborg del 17 novembre 2017, COM (2017) 673 final e la proposta di raccomandazione del Consiglio su sistemi di istruzione e cura della prima infanzia di alta qualità.

In alcuni paesi, la spesa è prevalentemente destinata alle strutture di assistenza per bambini di età compresa tra 3 anni e l'età dell'obbligo scolastico.

[Tabella 3: Spesa pubblica per le strutture di assistenza all'infanzia e di istruzione pre-elementare e spesa pubblica complessiva per l'istruzione e l'assistenza alla prima infanzia, in % del PIL, 2013]

	Totale	Spesa pubblica per bambini da 0 a 3 anni	Spesa pubblica per bambini di età compresa tra 3 anni e l'età dell'obbligo scolastico
Svezia	1,6	1,1	0,5
Danimarca	1,4		
Francia	1,3	0,6	0,7
Bulgaria	1,2	0,1	1,1
Finlandia	1,1	0,6	0,5
Belgio	0,8	0,1	0,7
Lussemburgo	0,8		
Regno Unito	0,8	0,1	0,7
Lituania (c)	0,7	0,1	0,6
Media UE28	0,7		
Paesi Bassi	0,7	0,3	0,4
Romania	0,6	0,3	0,3
Ungheria	0,6	0,1	0,5
Germania	0,6	0,2	0,4
Italia	0,5	0,1	0,4
Slovenia	0,5		
Spagna	0,5	0,1	0,4
Irlanda	0,5		
Austria	0,5		
Repubblica slovacca	0,5	0,1	0,4
Malta	0,5	0,0	0,5
Polonia	0,5		
Repubblica ceca	0,5		
Cipro	0,4	0,0	0,4
Estonia	0,4		
Portogallo	0,4		
Lettonia		0,1	
Croazia		0,2	
Grecia			

Fonte: Banca dati dell'OCSE sulle famiglie

Alcuni paesi hanno scelto di investire in un capillare sistema di servizi di assistenza all'infanzia.

Il sistema di assistenza all'infanzia **danese**, ad esempio, è abbastanza capillare. I comuni mettono a disposizione dei genitori strutture di assistenza all'infanzia, indipendentemente dal loro stato occupazionale, dalla 26^a settimana di vita del bambino fino al raggiungimento dell'età dell'obbligo scolastico. Le strutture per l'infanzia comprendono asili nido (da 0 a 2 anni) e scuole materne (da 3 a 6 anni), nonché assistenti privati che accudiscono il bambino presso il proprio domicilio. Il comune

vigila sull'attività di strutture private o assistenti privati. Le strutture di assistenza all'infanzia sono considerate molto importanti per garantire il benessere, la salute e l'apprendimento dei bambini, nonché la loro inclusione sociale. Le strutture di assistenza all'infanzia, che sono prevalentemente finanziate con risorse pubbliche, devono rispettare standard qualitativi molto elevati. I genitori versano solamente una retta calcolata in base al loro reddito e al numero di figli. Gli orari di apertura possono essere adattati alle necessità locali. La Danimarca è uno dei paesi con la percentuale di spesa per l'assistenza all'infanzia più elevata in termini di PIL; si tratta di una scelta deliberata, finalizzata a dare a tutti i bambini le stesse possibilità nella vita il prima possibile.

Il **Belgio** presenta un sistema simile di asili nido, oltre ad assistenti privati per i bambini della fascia di età più bassa (da 0 a 2,5 anni), e scuole materne dai 2,5 anni all'età dell'obbligo scolastico. Per quanto riguarda l'accessibilità economica, le rette relative ai bambini della fascia di età più bassa sono fiscalmente deducibili e spesso correlate al reddito ed è previsto un massimale per le rette versate per i bambini di età inferiore a 2,5 anni che frequentano strutture di assistenza all'infanzia. L'accesso alle scuole materne, che si trovano di solito negli stessi locali delle scuole primarie, è gratuito durante l'orario scolastico. Al di fuori di tale orario, tuttavia, l'assistenza ai bambini può costituire un problema per i genitori che lavorano. È stato creato un sistema per monitorare la qualità di tutti i servizi di assistenza formale all'infanzia che è abbastanza capillare ed è destinato sia ai servizi pubblici che a quelli privati. Talune categorie di soggetti svantaggiati, ad esempio i cittadini in cerca di lavoro della regione di Bruxelles, possono ottenere un accesso preferenziale alle strutture di assistenza all'infanzia.

Assistenza all'infanzia durante il semestre europeo e finanziamenti dell'UE

Nell'ambito del semestre europeo, l'assistenza all'infanzia è considerata un fattore di primaria importanza per la promozione dell'occupazione femminile. Vengono formulate raccomandazioni per gli Stati membri in cui la mancanza di strutture per l'infanzia costituisce un ostacolo alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

Nel 2017 12 relazioni per paese hanno evidenziato la mancanza di strutture per l'infanzia economicamente accessibili e di qualità e sei Stati membri hanno ricevuto una raccomandazione specifica per paese sul tema della partecipazione delle donne al mercato del lavoro in generale.³⁵ Nel 2018 l'assistenza all'infanzia è stata menzionata in 17 relazioni per paese: in due casi (Francia e Belgio) in maniera positiva e negli altri casi come un aspetto che destava ancora preoccupazione³⁶.

Gli Stati membri hanno la possibilità di dare priorità ai finanziamenti per le strutture destinate all'infanzia ricorrendo ai Fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE), quali il Fondo sociale europeo e il Fondo europeo di sviluppo regionale, nonché il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR). Circa 1,2 miliardi di EUR del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) sono stati stanziati per infrastrutture di istruzione e assistenza alla prima infanzia nel periodo 2014-2020 per affrontare problemi di capacità nazionali o regionali e garantire la qualità di edifici e attrezzature per i servizi di istruzione e assistenza per la prima infanzia. Il Fondo sociale europeo (FSE) promuove la parità di accesso a strutture di istruzione e assistenza alla prima infanzia di qualità³⁷. Tali investimenti hanno dimostrato la loro efficacia nel creare occupazione femminile e nel facilitare il reinserimento nel mercato del lavoro di madri con figli, nonché nel migliorare l'equilibrio tra attività professionale e vita familiare dei genitori, come evidenziato dai progetti FSE realizzati in **Estonia** (dove saranno

³⁵ Relazioni per paese 2017, consultabili alla pagina: https://ec.europa.eu/info/publications/2017-european-semester-country-reports_en.

³⁶ Relazioni per paese 2018, consultabili alla pagina: https://ec.europa.eu/info/publications/2018-european-semester-country-reports_en.

³⁷ Si tratta di una delle priorità di investimento previste dall'obiettivo tematico "Investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente".

creati 1 200 posti in strutture per l'infanzia) e **Repubblica ceca** (dove ne saranno creati 20 000). La Repubblica ceca ha reindirizzato i finanziamenti a seguito di una raccomandazione specifica ricevuta sulla questione, creando fino a questo momento 9 000 posti in asili nido e scuole materne. La domanda crescente che si riscontra di strutture per l'assistenza all'infanzia indica che tale misura ha un forte impatto sull'inserimento/reinserimento nel mercato del lavoro dei genitori con figli piccoli. Inoltre, attraverso il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), nel contesto dell'iniziativa LEADER, può essere concesso un contributo a favore di strutture per l'assistenza all'infanzia in zone rurali nell'ambito della strategia di sviluppo locale.

Inoltre, i Fondi europei per gli investimenti strategici (FEIS) possono essere utilizzati per il finanziamento di progetti di servizi educativi e di assistenza della prima infanzia (sia investimenti privati, sia pubblici). Finora non sono state, tuttavia, ricevute, richieste specifiche per progetti di questo tipo.

5.2 Modalità di lavoro delle famiglie e modelli familiari

In tutta l'Unione europea vi sono diverse modalità di partecipazione delle donne al mercato del lavoro, che riflettono diversi modelli familiari e diverse pratiche di allevamento dei figli. I modelli familiari svolgono un ruolo importante per quanto riguarda l'entità della partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Sebbene il tradizionale modello dell'uomo capofamiglia sia stato sostituito in gran parte dei paesi dal modello del doppio stipendio o dal modello del capofamiglia modificato (un partner con un'occupazione a tempo parziale e l'altro con un'occupazione a tempo pieno), le modalità di lavoro dopo la nascita dei figli sono più diversificate quando si tratta di congedi familiari e partecipazione delle madri al mercato del lavoro dopo il congedo di maternità. Proprio in questa fase della vita in cui le donne sono vulnerabili per quanto riguarda la partecipazione al mercato del lavoro, la disponibilità di strutture di qualità per l'assistenza all'infanzia è un elemento essenziale del sostegno alla loro occupazione.

Oltre alle strutture per l'infanzia, un ruolo importante nell'aumentare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro è svolto da politiche ben concepite in materia di congedi e modalità di lavoro flessibili volte a sostenere l'equilibrio tra attività professionale e vita familiare. In tale contesto, il 26 aprile 2017 la Commissione ha presentato una proposta di direttiva³⁸ per incoraggiare i padri a usufruire di congedi familiari con periodi dedicati e non trasferibili destinati a ciascun genitore e associati a un adeguato livello retributivo. Il ricorso condiviso al congedo parentale tra donne e uomini è un metodo comprovato per accrescere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Anche le modalità di lavoro flessibili svolgono un ruolo importante nell'aiutare i lavoratori a conciliare meglio l'attività professionale e le esigenze della vita privata.

5.3 Assistenza informale/privata all'infanzia

L'assistenza informale all'infanzia può integrare o sostituire l'assistenza formale. Per assistenza informale all'infanzia si intende un'assistenza prestata da soggetti diversi dai genitori del bambino, generalmente parenti, come i nonni, o amici, vicini, assistenti non registrati, baby-sitter e/o ragazze alla pari. Rientrano in questo tipo di assistenza i servizi prestati da assistenti professionali, ingaggiati direttamente dai genitori, che svolgono il proprio lavoro spesso presso il domicilio del bambino e non

³⁸ COM(2017) 252 final "Un'iniziativa per sostenere l'equilibrio tra attività professionale e vita familiare di genitori e prestatori di assistenza che lavorano", consultabile alla pagina: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1311&langId=en>. Cfr. anche la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di equilibrio tra attività professionale e vita familiare di genitori e prestatori di assistenza, e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio, consultabile alla pagina: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017SC0202&from=EN>.

sono registrati o monitorati dalle autorità. Secondo Eurostat³⁹, nel 2016 sono stati erogati servizi di assistenza informale all'infanzia per il 30,2% dei bambini (di età inferiore ai 3 anni) e il 28,7% dei bambini di età compresa tra i 3 anni e l'età dell'obbligo scolastico. Il ricorso a servizi informali e privati di assistenza all'infanzia è elevato, ma è di solito a tempo parziale, il che indica che nella maggior parte dei casi si tratta di servizi integrativi. Il ricorso più frequente a servizi di assistenza informale si registra nei Paesi Bassi (circa il 60% dei bambini in entrambe le fasce di età), tuttavia sempre a tempo parziale. Seguono Romania, Grecia, Slovenia, Slovacchia, Polonia, Cipro e Portogallo, in cui oltre il 40% dei bambini ha usufruito di servizi di assistenza informale o privata. Nella maggior parte di questi paesi, si riscontra un ricorso combinato a servizi di assistenza a tempo pieno e a tempo parziale per i bambini nella fascia di età più bassa, a eccezione di Cipro, in cui oltre la metà dei servizi di assistenza informale e privata offerti ai bambini di età inferiore a 3 anni consiste in servizi a tempo pieno. Per i bambini della fascia di età più alta, i servizi sono prevalentemente su base part-time. Nei paesi nordici, il ricorso all'assistenza informale è pressoché inesistente.

Sebbene i genitori possano non avvertire una forte necessità di ricorrere a servizi di assistenza pubblici ove siano presenti sufficienti alternative informali e private, i dati sopra riportati suggeriscono che i genitori compensano la mancanza di servizi pubblici con servizi informali e privati e che di fatto può esservi una domanda di servizi di assistenza più formale all'infanzia⁴⁰.

5.4 Quadro giuridico per l'erogazione dei servizi di assistenza

Un modo per garantire servizi adeguati di assistenza all'infanzia accessibili, anche dal punto di vista economico, consiste nello stabilire un diritto legale all'assistenza. Nella maggior parte dei paesi, esiste il diritto all'assistenza all'infanzia a partire da una determinata età del bambino. In Europa vi sono, tuttavia grosse differenze per quanto riguarda l'età a decorrere dalla quale tale diritto è garantito. Il periodo di tempo che intercorre tra la fine del congedo familiare⁴¹ e la decorrenza del diritto all'assistenza, spesso definito “gap assistenziale”, costituisce solitamente un problema⁴².

Il diritto all'assistenza all'infanzia è sancito sin dalla prima infanzia in paesi quali Malta (a partire dai 3 mesi; l'assistenza è gratuita per i genitori che lavorano e gli studenti), Danimarca e Ungheria (a partire dai 6 mesi), Germania (ma con un numero limitato di ore per i genitori che non lavorano a tempo pieno), Svezia e Slovenia (a partire dai 12 mesi) ed Estonia (a partire dai 18). Le disposizioni che garantiscono il diritto all'assistenza all'infanzia in questi paesi possono essere classificate come diritto completo all'assistenza sin dalla prima infanzia.

Nel secondo gruppo di paesi, il diritto all'assistenza all'infanzia insorge in seguito, ovvero all'inizio della fase prescolare del bambino. Ciò significa, in pratica, dall'età di 2 anni e mezzo in Belgio e di 3 anni in Finlandia (a tempo parziale, a meno che i genitori non lavorino a tempo pieno), Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo (a tempo parziale), Spagna, Slovacchia, e Regno Unito (a tempo parziale, ma a partire dai 2 anni di età per i bambini che provengono da contesti svantaggiati) e dall'età di 4 anni nei Paesi Bassi.

³⁹ La variabile “Altri tipi di assistenza” dell'indagine UE-SILC (2016) di Eurostat fa riferimento agli accordi conclusi direttamente tra il prestatore di assistenza e i genitori (laddove i genitori sono spesso datori di lavoro e pagano direttamente il prestatore di assistenza) e a servizi di assistenza non retribuiti (gratuiti o sulla base di modalità informali, quali lo scambio di servizi). L'assistenza erogata da assistenti che operano senza che vi sia una struttura tra il prestatore di assistenza e i genitori (accordi diretti) sono stati esclusi dalla definizione di “assistenza formale” per tenere conto solo di servizi di assistenza all'infanzia riconosciuti e che soddisfano determinati requisiti di qualità.

⁴⁰ Heejung Chung and Bart Meuleman 2017, *European Parent's attitudes towards public childcare provision – the role of current provisions, interests and ideologies*, in: *European Societies*, 19:1, 49-68, DOI: 10.1080/14616696.2016.1235218.

⁴¹ Per congedo familiare si intende il congedo di maternità, paternità e parentale. Non sono contemplate in questa sede altre forme di congedi familiari, quali il congedo del prestatore di assistenza.

⁴² Rete LEAVE (aprile 2017), “*Relationship between Leave and ECEC entitlements*”, in inglese, consultabile alla pagina: http://www.leavenetwork.org/fileadmin/Leaveavenetwork/overviews_2017/Relationship_between_Leave_and_ECEC_-_Final.pdf.

Nel terzo gruppo di paesi, i bambini hanno diritto all'assistenza all'infanzia dall'età di 5 anni, di solito un anno prima dell'età dell'obbligo scolastico. È questa la situazione in paesi come Austria (solo a tempo parziale), Bulgaria, Repubblica ceca, Grecia e Portogallo. In Polonia, il diritto all'assistenza all'infanzia (prescolare) esiste a partire dai 6 anni. Le disposizioni che garantiscono il diritto all'assistenza all'infanzia in questi paesi possono essere classificate come diritto che insorge subito prima dell'età dell'obbligo scolastico.

Nel quarto gruppo di Stati membri, ovvero Lituania, Lettonia e Romania, non vi è alcun diritto all'assistenza all'infanzia.

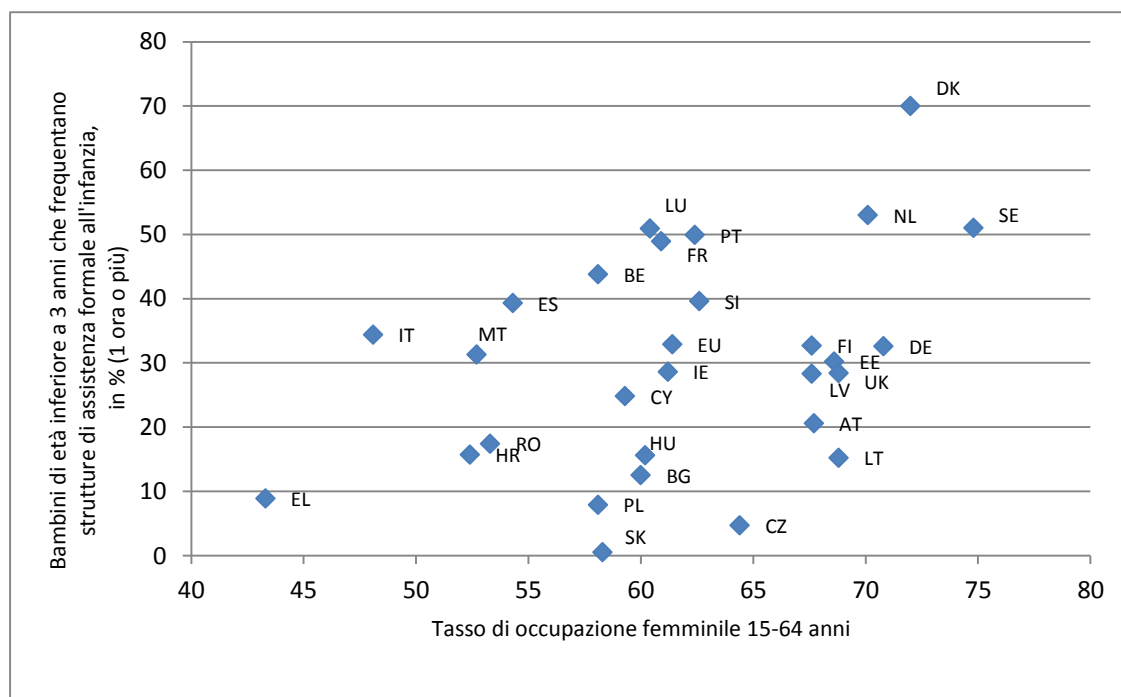
Analizzando i dati sopra esposti in relazione al livello delle indennità concesse per i congedi familiari, si riscontra che solo in un piccolo gruppo di Stati membri non c'è alcun gap assistenziale tra il termine di un congedo familiare ben retribuito e il diritto a un posto in una struttura per l'infanzia (Danimarca, Finlandia, Germania, Malta, Slovenia e Svezia). In un altro gruppo di Stati membri, esiste uno scarto temporale tra il congedo familiare più esteso, solitamente non retribuito o retribuito molto poco, e l'assistenza all'infanzia offerta (Repubblica ceca, Estonia, Francia, Ungheria e Spagna). Nei restanti Stati membri c'è uno scarto temporale fra il congedo familiare e il diritto all'assistenza all'infanzia.

Tuttavia, l'esistenza di un diritto non garantisce necessariamente un posto all'interno di una struttura per l'infanzia. Ciò spiega perché, anche negli Stati in cui tale diritto è sancito, la partecipazione delle donne al mercato del lavoro possa restare limitata e/o il ricorso ad alternative di assistenza informali e private possa continuare a essere diffuso.

5.4 Tasso di occupazione ed erogazione dei servizi di assistenza

Esiste un nesso tra la partecipazione al mondo del lavoro e i tassi relativi alla prestazione di servizi di assistenza all'infanzia, sebbene non sia sempre chiaro in che misura tale nesso possa spiegarsi con la mancanza della domanda o dell'offerta. Vi sono molte ragioni per cui i bambini frequentano strutture per l'infanzia. Esistono, tuttavia, alcuni paesi in cui i tassi di occupazione femminili e le percentuali di strutture per l'infanzia per i bambini di età inferiore a 3 anni sono entrambi estremamente bassi come Grecia, Croazia, Romania, Malta e Italia.

[Grafico 9: Tasso di occupazione e tassi relativi alla prestazione di servizi di assistenza all'infanzia per bambini di età inferiore a 3 anni, in %]



Fonte: Indagine sulle forze di lavoro dell'UE (LFS -2016) e UE-SILC 2016

5.6. Disponibilità, costi, accessibilità e qualità dell'assistenza all'infanzia

5.6.1 Disponibilità di posti in strutture per l'infanzia

I fattori che incidono sul ricorso ai servizi di assistenza formale all'infanzia nei diversi contesti locali sono di varia natura. Le statistiche Eurostat consentono di avere una prima indicazione in merito alla capacità delle attuali strutture di assistenza di soddisfare la domanda e di individuare gli ambiti in cui si rendono necessari miglioramenti.

Secondo l'indagine Eurostat 2016, la mancanza di posti disponibili è stata indicata come una delle principali motivazioni per il mancato ricorso ai servizi di assistenza all'infanzia in paesi come Lettonia, Finlandia, Francia, Estonia, Grecia, Slovenia, Polonia e Repubblica ceca.

[Tabella 4: Ragioni del mancato ricorso ai servizi di assistenza all’infanzia per bambini di età inferiore all’età dell’obbligo scolastico]

GEO/RAGIONE	Ragioni finanziarie	Distanza	Posti non disponibili	Orari di apertura non adeguati	Scarsa qualità	Altro
Unione europea (UE28)	16,2	1,5	3,9	2,5	0,7	7,4
Unione europea (prima dell'adesione della Croazia)	16,2	1,5	3,9	2,5	0,7	7,4
Eurozona (19 paesi)	15,8	1,3	4,5	3,2	0,8	8,1
Eurozona (18 paesi)	15,8	1,3	4,5	3,3	0,8	8,0
Belgio	7,9	0,0	2,1	1,1	0,4	6,9
Bulgaria	6,3	0,3	2,3	0,3	0,3	1,2
Repubblica ceca	6,3	0,5	4,6	1,1	0,4	6,5
Danimarca	0,7	0,4	0,4	1,6	0,2	2,9
Germania	4,9	0,2	3,2	2,5	1,1	2,3
Estonia	20,4	2,1	7,4	0,3	1,2	20,7
Irlanda	37,6	2,1	1,4	0,2	0,1	5,6
Grecia	23,7	2,4	6,8	3,7	1,9	0,1
Spagna	51,8	1,3	2,1	3,9	0,2	28,4
Francia	13,6	2,0	8,7	5,3	0,6	8,5
Croazia	4,4	0,0	1,7	0,0	0,0	1,6
Italia	22,8	4,4	3,4	4,2	1,9	14,9
Cipro	39,9	2,4	0,7	0,8	2,0	1,1
Lettonia	24,8	5,4	15,6	2,9	2,9	9,0
Lituania	29,6	9,0	2,3	0,9	0,4	12,6
Lussemburgo	9,1	1,7	4,7	1,7	0,9	4,3
Ungheria	18,7	1,4	1,7	2,0	0,7	7,1
Malta	10,6	0,4	3,5	2,2	0,7	36,6
Paesi Bassi	18,5	0,0	0,7	1,6	0,5	9,2
Austria	11,7	0,5	3,9	1,1	1,1	6,1
Polonia	4,6	4,2	4,7	2,5	1,1	9,1
Portogallo	14,2	1,8	2,5	1,9	0,4	3,4
Romania	30,9	6,7	2,6	0,3	0,0	7,8
Slovenia	7,7	1,8	4,7	1,3	0,3	6,8
Slovacchia	29,5	6,2	3,7	3,4	1,3	14,8
Finlandia	6,6	2,1	8,6	4,3	0,2	8,8
Svezia	0,7	0,3	1,2	1,8	0,1	6,8
Regno Unito	25,9	0,6	2,6	1,3	0,4	5,7
Islanda	4,2	0,2	3,5	1,3	0,3	2,8
Norvegia	3,3	1,0	1,5	0,2	0,1	9,6
Svizzera	10,3	2,4	4,5	1,4	1,4	8,9
Serbia	38,9	4,6	13,6	0,2	0,5	17,3

Fonte: Modulo ad-hoc sui servizi UE-SILC 2016

5.6.2 Il costo dell’assistenza all’infanzia

Complessivamente, nell’UE-28 la maggior parte dei genitori paga interamente o a prezzo ridotto le rette per le strutture per l’infanzia per i propri figli di età inferiore a 3 anni⁴³. In alcuni paesi ciò avviene anche fino all’età dell’obbligo scolastico, in particolare nei casi in cui non esiste il diritto ai servizi di assistenza all’infanzia.

Secondo l’Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, il costo medio dell’assistenza all’infanzia è pari al 15% del reddito familiare netto nei paesi dell’OCSE. L’esborso varia dal 2,7 %

⁴³ Indagine UE-SILC 2016, consultabile alla pagina: <https://data.europa.eu/euodp/data/dataset/Zkktkst5yj10Yav1iKET7w>.

dell'Austria al 33,7% del Regno Unito per una famiglia media con doppio stipendio e dal 2,9% in Danimarca al 41,6% in Irlanda per una famiglia monogenitoriale⁴⁴.

Il gradiente sociale svolge un ruolo importante per quanto riguarda le opportunità che un bambino di età inferiore a 3 anni ha di frequentare una struttura di assistenza formale all'infanzia, come ha evidenziato l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico⁴⁵. In Francia e Irlanda, tale disuguaglianza è particolarmente pronunciata, in quanto i tassi di frequentazione relativi ai bambini di famiglie a basso reddito sono rispettivamente il 18% e il 12%, vale a dire meno di un quarto dei tassi relativi ai bambini di famiglie ad alto reddito (pari all'81% e al 57%).

I costi elevati costituiscono un ostacolo al ricorso ai servizi di assistenza all'infanzia e scoraggiano di fatto i genitori, in particolare le madri, dal lavorare. Ciò è stato confermato di recente dai dati Eurostat per il 2016 (tabella 4), che evidenziano che il fattore costo svolge un ruolo significativo nella decisione di non frequentare strutture per l'infanzia in numerosi paesi, in particolare in Estonia, Irlanda, Grecia, Spagna, Italia, Cipro, Lettonia, Lituania, Paesi Bassi, Romania, Slovacchia e Regno Unito.

In tutta l'UE il 4% dei genitori sembra avere grandi difficoltà a sostenere il costo dei servizi di assistenza formale all'infanzia. Ciò avviene, in particolare, in Ungheria, Cipro, Romania e Grecia, in cui l'accesso a tali servizi è causa di difficoltà economiche per la grande maggioranza dei genitori e di enormi difficoltà per il 20% o più di essi. Nell'UE, l'8% dei genitori deve affrontare difficoltà moderate e il 19% alcune difficoltà per sostenere i costi dell'assistenza all'infanzia.

⁴⁴ OCSE (2016), *Society at a glance*, Indicatori sociali OCSE.

⁴⁵ OCSE (2016), *Who uses childcare? Background brief on inequalities in the use of formal early childhood education and care among young children*.

[Tabella 5: Livello di difficoltà a sostenere il costo dei servizi di assistenza formale all'infanzia per bambini che non hanno raggiunto l'età dell'obbligo scolastico, in %]

GEO/LIV_DIFF	Elevato	Moderato	Medio	Abbastanza facile	Facile	Molto facile
Ungheria	21,6	18,4	30,2	23,0	5,9	0,9
Unione europea (prima dell'adesione della Croazia)	4,2	7,8	19,0	32,7	23,3	13,1
Eurozona (19 paesi)	3,4	7,3	16,0	33,4	26,2	13,7
Eurozona (18 paesi)	3,4	7,3	15,8	33,4	26,3	13,8
Cipro	21,2	32,0	26,5	14,5	5,6	0,3
Romania	19,5	19,8	43,8	8,8	4,2	3,9
Irlanda	12,5	15,0	28,7	19,9	17,7	6,1
Malta	10,4	12,1	24,5	39,9	7,2	6,0
Grecia	8,7	15,6	70,2	2,7	2,6	0,3
Portogallo	8,1	15,7	36,0	27,4	12,2	0,8
Regno Unito	8,0	8,7	25,7	32,5	13,3	11,8
Slovacchia	6,4	11,7	31,6	38,1	8,9	3,1
Spagna	6,1	16,2	22,0	32,2	21,5	2,0
Italia	6,1	8,9	32,4	35,9	16,3	0,3
Croazia	5,7	6,8	36,5	25,0	24,6	1,4
Austria	5,1	6,2	18,3	27,1	23,7	19,7
Belgio	4,4	9,9	13,7	20,3	34,0	17,7
Unione europea (UE28)	4,2	7,8	19,0	32,7	23,3	13,1
Svezia	3,9	2,3	7,3	26,5	27,1	32,8
Paesi Bassi	3,7	7,2	11,7	21,4	46,8	9,1
Francia	2,9	10,0	19,8	44,4	18,7	4,4
Slovenia	2,5	8,8	25,0	27,9	25,0	10,8
Repubblica ceca	2,1	10,5	24,8	33,2	19,7	9,8
Lituania	2,0	18,8	52,5	22,3	3,3	1,2
Polonia	1,5	8,9	30,4	38,0	18,3	2,9
Germania	1,4	2,5	6,5	33,7	32,0	23,8
Finlandia	1,4	2,9	13,4	30,2	28,4	23,7
Lussemburgo	1,3	7,4	14,5	35,9	29,5	11,4
Bulgaria	1,2	7,8	42,8	32,8	15,0	0,4
Danimarca	0,2	3,6	9,5	27,3	32,6	26,8
Estonia	0,0	28,9	15,4	55,7	0,0	0,0
Lettonia	0,0	4,8	34,5	33,6	21,4	5,7
Islanda	1,9	6,8	18,4	39,6	18,1	15,2
Norvegia	0,9	2,6	6,1	29,3	42,4	18,6
Svizzera	3,5	9,1	17,0	32,3	27,2	10,8
Serbia	20,2	27,1	35,5	7,1	3,2	6,9

Fonte: Modulo ad-hoc sui servizi UE-SILC 2016

Gli Stati membri adottano approcci diversi per sostenere i costi dell'assistenza all'infanzia. Alcuni Stati membri offrono **livelli minimi di assistenza gratuita**, per entrambe le fasce di età (ad esempio, Malta) o per la fascia di età compresa tra 3 anni e l'età dell'obbligo scolastico (ad esempio, Germania e Regno Unito). Dal 2017 **Malta** offre servizi di assistenza all'infanzia gratuiti per i bambini i cui genitori lavorano o studiano. Lo Stato provvede a pagare le spese al termine di ogni mese. I genitori possono mandare i figli nella struttura di loro scelta e beneficiano di servizi gratuiti di assistenza all'infanzia per una durata equivalente alle ore di lavoro del genitore con il carico lavorativo minore, più un'ora supplementare per il tragitto casa-lavoro. Tale misura mira a incentivare le madri a riprendere il lavoro o a non abbandonare il proprio posto di lavoro formale. I recenti dati statistici sull'occupazione indicano già che l'offerta di servizi di assistenza all'infanzia gratuiti contribuisce ad aumentare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Si prevede di estendere l'accesso ai servizi di assistenza all'infanzia a tutte le famiglie.

In **Irlanda**, in cui il costo dei servizi di assistenza all'infanzia è stato individuato come ostacolo principale, nel 2010 è stato introdotto un nuovo regime, il regime di assistenza e istruzione per la prima infanzia (*Early childhood care and education scheme*, ECCE), che mette a disposizione un numero limitato di posti gratuiti a tempo parziale (15 ore complessive, ovvero 5 volte per 3 ore a settimana) all'interno di centri per l'infanzia privati per bambini a partire dai 3 anni e 2 mesi. Nel 2016 l'offerta è stata estesa ai bambini di età superiore ai 2 anni e 8 mesi. I genitori che usufruiscono di tale regime possono aumentare le ore in cui avvalersi del servizio pagando un supplemento. Sebbene tale novità rappresenti un passo avanti, non tutte le famiglie riescono a coprire i costi aggiuntivi e ciò limita segnatamente le possibilità di ricorrere a tale regime per le famiglie a basso reddito.

Le sovvenzioni per i neogenitori (ad esempio, in Belgio, Paesi Bassi e Regno Unito) e **le agevolazioni fiscali per le famiglie** (ad esempio, in Belgio, Repubblica ceca, Germania, Francia, Paesi Bassi) sono misure supplementari finalizzate a far fronte ai costi dell'assistenza all'infanzia. In **Germania**, le rette variano a seconda della struttura ma sono legate al reddito. Le famiglie a basso reddito possono fare richiesta di riduzione e beneficiare dell'assistenza gratuita. Tutte le famiglie possono usufruire di agevolazioni fiscali sotto forma di riduzioni fiscali o esenzioni dal pagamento di un determinato importo dei costi del servizio di assistenza all'infanzia.

Ad esempio, Belgio, Germania, Francia, Paesi Bassi, Svezia e Slovacchia hanno optato per un approccio combinato che consiste in un **sistema di tariffazione dei servizi di assistenza all'infanzia basato sul reddito che permette alle famiglie a basso reddito** di pagare importi molto bassi per l'utilizzo di tali servizi; il sistema prevede inoltre un **tetto massimo di costo** per tutte le altre famiglie. In numerosi Stati membri dell'UE anche le infrastrutture private di assistenza all'infanzia ricevono sovvenzioni pubbliche. In **Svezia**, ad esempio, la legge nazionale sull'istruzione stabilisce che le rette delle strutture di assistenza all'infanzia debbano essere "ragionevoli". Ogni bambino a partire dai 3 anni ha diritto a 525 ore di assistenza gratuita. Tutti i comuni applicano anche un regime di tariffe massime, con un massimale per ciascuna famiglia. Le strutture per l'infanzia hanno diritto a una sovvenzione statale per compensare la perdita di reddito e garantire servizi di assistenza di qualità.

Un'altra serie di misure è incentrata sulle specifiche necessità dei bambini che provengono da famiglie a basso reddito o numerose, ad esempio la fornitura di pasti gratuiti o a costo ridotto in asili nido e scuole materne in **Ungheria**, o finanziamenti per l'acquisto di pasti sani per bambini poveri in **Belgio**.

Alcuni Stati membri come Repubblica ceca, Germania, Francia, Portogallo e Slovacchia, hanno sviluppato programmi mirati per aiutare le categorie socialmente svantaggiate ad accedere ai servizi di assistenza all'infanzia. In **Slovacchia** le misure introdotte sono destinate ai bambini provenienti da famiglie a basso reddito, che sono esentate dal pagamento, e alle strutture per l'assistenza che collaborano con i centri sociali per sviluppare specifici programmi di assistenza rivolti a comunità emarginate.

In altri Stati membri come Belgio, Finlandia, Svezia e Danimarca, l'obiettivo è quello di un accesso universale all'assistenza. In **Finlandia**, ad esempio, vige il principio di universalità per i servizi sovvenzionati, in base al quale i comuni devono offrire un posto a tutti i bambini in età prescolare, indipendentemente dal fatto che i genitori lavorino o meno. I servizi di assistenza devono inoltre tener conto di eventuali modalità di lavoro atipiche dei genitori. Un progetto, cofinanziato dal Fondo sociale europeo, è incentrato in particolare sui servizi di assistenza all'infanzia per i bambini i cui genitori lavorano di notte.

La raccomandazione della Commissione del 2013 “Investire nell’infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale” mostra che l’offerta di servizi di assistenza all’infanzia economicamente accessibili e di qualità può essere considerata un buon esempio di strategia di investimento sociale ottimale per tutte le parti, in quanto favorisce lo sviluppo dei bambini e consente al tempo stesso ai genitori di svolgere un’attività lavorativa retribuita. In gran parte dei casi, il gettito fiscale supplementare (nel corso della vita) ottenuto dalla maggiore partecipazione dei genitori al mercato del lavoro è sufficiente a coprire il costo dei servizi di assistenza all’infanzia. Se non sono disponibili servizi di assistenza all’infanzia economicamente accessibili e di qualità, in alcuni paesi il costo dell’assistenza formale per due bambini può essere pari a oltre un quinto del reddito disponibile di una coppia con basso reddito. Ad aprile 2017, nell’ambito del pacchetto di misure del pilastro sociale, la Commissione⁴⁶ ha ribadito l’importanza di continuare a lavorare su questo tema.

A volte vengono avviate iniziative locali a beneficio di categorie specifiche di soggetti socialmente svantaggiati. Una serie di città ha adottato una strategia per affrontare tali esigenze particolari. La ONG Eurocities ha raccolto esempi di buone pratiche che possono fungere da fonte di ispirazione. Uno di questi esempi è la città di **Nantes in Francia**, che ha aderito al concetto dell’offerta di servizi integrati di assistenza all’infanzia, in particolare per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale. Nei quartieri poveri della città sono state realizzate strutture polifunzionali che offrono una serie di servizi di assistenza all’infanzia. Oltre ai servizi di assistenza all’infanzia regolari o flessibili, vi sono anche servizi di emergenza per i genitori che devono, ad esempio, partecipare a un colloquio di lavoro.

Alcuni Stati membri hanno introdotto anche incentivi fiscali destinati alle imprese e collegati all’offerta di servizi di assistenza all’infanzia per i propri dipendenti. L’**Austria** consente una deduzione del reddito imponibile alle imprese che forniscono servizi di assistenza all’infanzia al loro interno o erogano indennità ai propri dipendenti in modo che possano avvalersi di tali servizi⁴⁷; la **Francia**, la **Germania** e la **Polonia** hanno un approccio simile. L’Italia ha recentemente (nel 2017) introdotto delle modifiche per quanto riguarda la tassazione dei premi di produttività che ora le imprese possono erogare ai loro dipendenti sotto forma di misure sociali⁴⁸. In **Francia** e **Regno Unito** i datori di lavoro possono offrire ai propri dipendenti dei buoni: assegni di occupazione per servizi universali (CESU) e assegni per l’assistenza all’infanzia, che possono essere utilizzati per pagare servizi di assistenza all’infanzia a domicilio⁴⁹. In **Finlandia** altri incentivi destinati a compensare i costi sostenuti dai datori di lavoro per sostenere l’equilibrio tra vita professionale e vita familiare si basano su un sistema di previdenza sociale a base assicurativa; inoltre, se un datore di lavoro organizza un servizio di assistenza temporanea per il figlio malato di un dipendente, l’indennità che il dipendente riceve non è considerata un reddito imponibile (la durata massima dell’indennità di assistenza esente da imposta è di quattro giorni per malattia).

5.6.3 Accessibilità dell’assistenza all’infanzia

L’accesso all’assistenza all’infanzia non è determinato solamente dall’esistenza di strutture formali, ma anche da caratteristiche specifiche dei servizi come gli orari di apertura, l’ubicazione e le lingue

⁴⁶ Documento di lavoro dei servizi della Commissione Bilancio della raccomandazione del 2013: "Investire nell’infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale" SWD (2017) 258 final.

⁴⁷ Le indennità ai dipendenti del valore massimo di 1 000 EUR per figlio e anno per l’assistenza all’infanzia sono esenti dal pagamento di imposte e contributi previdenziali.

⁴⁸ In tal caso, esiste un massimale dell’importo dell’investimento ammissibile (in quanto legato al premio di produttività).

⁴⁹ Nel Regno Unito, il sistema degli assegni per l’assistenza all’infanzia (*Childcare Voucher*) prevede la possibilità per i datori di lavoro di offrire assegni per l’assistenza all’infanzia (che comprendono assegni in cambio di una riduzione della retribuzione del dipendente, il cosiddetto “sacrificio salariale”). Ciò può incidere sull’importo dei crediti d’imposta che un dipendente può ricevere.

parlate, nonché l'accesso mediante mezzi di trasporto. La tabella 4 indica che la **distanza** per recarsi alla struttura di assistenza e gli **orari di apertura** sono ragioni meno rilevanti rispetto al costo e alla disponibilità di posti nella scelta di non ricorrere ai servizi di assistenza formale. Mentre 15 paesi presentano valori superiori alla media UE dell'1,5% per quanto riguarda la distanza dalla struttura, la Lituania (9%), la Romania (6,7%) e la Slovacchia (6,2%) registrano i valori più elevati. In **Portogallo**, i Fondi strutturali e d'investimento europei sono stati strumenti piuttosto efficaci per migliorare e accrescere le infrastrutture di assistenza all'infanzia nelle zone rurali negli ultimi quindici anni, anche se come contropartita ciò ha portato alla comparsa di carenze nelle zone urbane, come del resto accade in molti paesi.

Anche gli orari di apertura delle strutture non soddisfano pienamente le necessità di assistenza all'infanzia. Mentre 7 paesi si posizionano al di sopra della media UE del 2,5% per quanto riguarda questo parametro, i valori sono particolarmente elevati per Francia (5,3%), Finlandia (4,3%), Italia (4,2%) e Spagna (3,9%).

La relazione di Eurofound "*Early Childhood Care: Accessibility and Quality of Services*"⁵⁰ (Assistenza alla prima infanzia: accessibilità e qualità dei servizi) mostra che numerose iniziative possono contribuire all'integrazione dei **bambini con necessità speciali** all'interno delle strutture per l'infanzia. La qualità dell'assistenza all'infanzia dipende dal riconoscimento politico e dalla presenza di finanziamenti sostenibili e sufficienti a favore di misure inclusive, dal senso di responsabilità e dall'impegno degli educatori e dalla loro volontà di continuare a seguire attività di formazione su metodi inclusivi e dalla presenza di un sostegno amministrativo a tale fine. Una didattica e un ambiente inclusivi si basano anche sulla comunicazione e sulla cooperazione tra autorità locali e strutture per l'infanzia, nonché tra educatori e genitori. Oltre ai finanziamenti nazionali, il FSE offre sostegno finanziario a progetti di integrazione realizzati presso le strutture di assistenza all'infanzia. In **Polonia** è stato realizzato "Primi passi", un progetto cofinanziato con risorse FSE per lo sviluppo di strutture di assistenza formale all'infanzia per bambini di età inferiore a 3 anni. Il progetto tiene conto delle esigenze specifiche dei bambini disabili.

5.6.4 Misure per aumentare la qualità

La scarsa qualità dei servizi di assistenza all'infanzia può rappresentare un ostacolo per i genitori e ripercuotersi negativamente sull'utilizzo di tali servizi. La qualità dei servizi dipende dal numero di bambini ospitati presso le strutture, dal livello di professionalità degli insegnanti e dal programma didattico, nonché dagli standard di qualità dei locali per quanto riguarda l'ambiente fisico e le condizioni igieniche. Un contesto qualitativo ben sviluppato potrebbe prevedere misure come l'uso di un sistema di registrazione e ispezione per tutti i fornitori registrati di servizi di assistenza all'infanzia, misure volte a incrementare la professionalità e l'apprendimento permanente del personale e misure tese a rendere più attraente il lavoro nel settore dell'assistenza all'infanzia, ad esempio grazie all'offerta di migliori condizioni lavorative.

Nel maggio 2018, nella proposta di raccomandazione del Consiglio su sistemi di istruzione e cura della prima infanzia di alta qualità, la Commissione ha presentato un quadro di qualità completo per i servizi di educazione e cura della prima infanzia (ECEC)⁵¹ basato su cinque principi: accessibilità, anche dal punto di vista economico, per tutte le famiglie; qualificazione e sviluppo continuo del personale; elaborazione del programma sulla base di valori didattici olistici e secondo modalità

⁵⁰ Eurofound (2015), *Early Childhood Care: Accessibility and Quality of Services*, consultabile in inglese alla pagina:

<https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2015/social-policies/early-childhood-care-accessibility-and-quality-of-services>.

⁵¹ proposta di raccomandazione del Consiglio su sistemi di istruzione e cura della prima infanzia di alta qualità (ECEC) e documento di lavoro dei servizi della Commissione allegato.

partecipative che vedano la collaborazione di bambini e genitori; monitoraggio e valutazione dei servizi e delle strutture educative e di assistenza per la prima infanzia; governance e finanziamenti. Tale quadro, che è stato elaborato con l'assistenza di esperti in materia di istruzione provenienti da una serie di Stati membri, mira a rafforzare le strutture per l'infanzia e prescolastiche al fine di garantire servizi educativi e di assistenza di qualità elevata per i bambini, nonché l'inclusione di bambini che provengono da contesti svantaggiati e di bambini con necessità speciali. Mira inoltre ad accrescere la fiducia nei confronti delle strutture per l'infanzia per offrire alle donne opportunità reali di inserirsi o rimanere all'interno del mercato del lavoro quando hanno figli.

6. Conclusioni: conseguire gli obiettivi di Barcellona - una pietra angolare per la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e un migliore equilibrio tra vita professionale e vita familiare dei genitori che lavorano

Gli obiettivi di Barcellona, adottati dal Consiglio europeo del 2002, rivestono ancora un'importanza fondamentale nel 2018. Gli obiettivi di occupazione non sono ancora stati raggiunti per le donne e sussiste uno scarto significativo tra i tassi di occupazione di donne e uomini. È ampiamente comprovato che ciò è prevalentemente dovuto alle responsabilità di assistenza. Gli obiettivi di Barcellona restano estremamente rilevanti per promuovere la parità di genere e costituiscono una parte integrante della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, inclusiva e sostenibile nell'intento di promuovere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Nell'ambito del pilastro europeo dei diritti sociali, l'assistenza all'infanzia è un elemento essenziale per promuovere l'equilibrio tra vita professionale e vita familiare dei genitori che lavorano. Gli indicatori relativi alle percentuali di strutture per l'infanzia sono monitorati nel corso del semestre europeo e confluiscono nella tabella dei risultati in campo sociale. Se del caso, le risorse dei Fondi strutturali e d'investimento europei sono orientate a far fronte alle lacune negli Stati membri.

L'obiettivo di Barcellona è stato generalmente raggiunto per i bambini di età inferiore a 3 anni per l'UE-28, con il 32,9% dei bambini di questa categoria che frequenta strutture per l'infanzia. Tuttavia, dietro a tale valore medio complessivo si nascondono importanti differenze tra gli Stati membri. Sebbene siano stati compiuti considerevoli progressi in paesi quali Malta, Romania, Estonia, Italia, Germania e Irlanda, la percentuale di strutture per l'infanzia in alcuni dei paesi precursori incide notevolmente sul risultato complessivo dell'UE. 4 Stati membri superano il 50%: Danimarca, Paesi Bassi, Svezia e Lussemburgo. Per contro, in basso alla classifica si osservano i dati preoccupanti, inferiori al 10%, di Grecia, Polonia, Repubblica ceca e Slovacchia.

L'obiettivo di Barcellona non è stato ancora conseguito per quanto riguarda i bambini di età compresa tra 3 anni e l'età dell'obbligo scolastico. La percentuale è, tuttavia, in crescita: il dato medio relativo all'UE è salito dall'83% nel 2011 all'86,3%. Alcuni Stati membri sono all'avanguardia e registrano un dato superiore al 95%: nello specifico, Belgio, Svezia, Danimarca e Spagna. Progressi considerevoli sono stati compiuti in Romania, Polonia, Malta, Lussemburgo, Ungheria, Irlanda, Portogallo, Spagna, Lettonia e Lituania. Le percentuali più basse, vale a dire inferiori al 65%, si registrano in Polonia, Romania, Grecia e Croazia, paesi che sono ancora notevolmente indietro.

La disponibilità e l'utilizzo di strutture per l'infanzia dipendono da numerosi fattori. Un primo importante elemento è rappresentato dal diritto legale all'assistenza all'infanzia. Tale diritto è garantito in gran parte degli Stati membri, tuttavia l'età a partire dalla quale si applica varia considerevolmente (dal termine del congedo di maternità a 2 anni e mezzo o 3 soltanto, o persino all'età dell'obbligo scolastico). L'esistenza di un diritto legale, tuttavia, non è piena garanzia del fatto che gli Stati membri mettano a disposizione servizi di assistenza formale.

Oltre alla presenza di un diritto legale, la decisione di usufruire di servizi di assistenza all'infanzia da parte dei genitori è fortemente influenzata da numerosi altri fattori come la disponibilità, l'accessibilità economica e la qualità delle strutture di assistenza. I costi variano considerevolmente tra gli Stati membri, diventando in alcuni casi proibitivi in taluni paesi, come l'Irlanda. I costi proibitivi non incidono solamente sulla partecipazione delle donne al mercato del lavoro, ma si ripercuotono anche negativamente e in modo sproporzionato sui bambini che provengono da famiglie a basso reddito. Inoltre, svolgono un ruolo importante anche fattori come l'adattabilità dei servizi alle esigenze dei genitori, in particolare la distanza dalle strutture e orari di apertura adattati alle modalità di lavoro e alle necessità lavorative.

Un'assistenza di qualità deve inoltre contemplare obiettivi e valori pedagogici, nonché la professionalità e la formazione continua del personale addetto. Il monitoraggio e la valutazione di tali elementi sono di fondamentale importanza; tali aspetti sono oggetto della proposta di raccomandazione del Consiglio su sistemi di istruzione e cura della prima infanzia di alta qualità.

La Commissione porterà avanti la sua attività di monitoraggio della situazione relativa all'assistenza all'infanzia durante il semestre europeo, in particolare negli Stati membri che sono ancora indietro. Continuerà a individuare i problemi specifici per quanto riguarda la disponibilità, l'accessibilità economica e la qualità dell'assistenza all'infanzia in ciascuno degli Stati membri e a promuovere il ricorso ai finanziamenti europei per aiutare gli Stati membri ad affrontare alcuni dei problemi di questo settore.

Inoltre, ora che il primo degli obiettivi di Barcellona è stato in linea di massima conseguito, che si stanno compiendo considerevoli progressi per quanto riguarda il secondo obiettivo e che l'obiettivo Istruzione 2020 è stato nel complesso raggiunto, è giunto il momento di prendere in considerazione un riesame di tali obiettivi dopo aver consultato gli Stati membri. Tale riesame, se effettuato, contribuirebbe agli sforzi posti in essere dall'Unione europea per promuovere una crescita intelligente, inclusiva e sostenibile; in particolare, contribuirebbe al raggiungimento dell'obiettivo della strategia Europa 2020 di un tasso di occupazione del 75% e della creazione di un'economia fondata sulla conoscenza competitiva e dinamica sulla base di un elevato livello di istruzione e formazione. A tal fine occorre esaminare l'impatto della maternità sull'occupazione femminile, promuovere un migliore equilibrio fra vita professionale e vita familiare, rafforzare le strutture per l'infanzia esistenti e aumentare la disponibilità complessiva di servizi economicamente accessibili e di qualità.