



**I buoni servizio nelle politiche sociali di alcuni
paesi europei.**
Possibili applicazioni in Italia

**Lo studio è stato realizzato grazie al contributo di
ACCOR Services Italia**

13 marzo 2009

Executive summary

Premessa

- Il presente lavoro discute politiche pubbliche finalizzate alla conciliazione tra lavoro ed impegni familiari. La questione appare della massima rilevanza per l'Italia dal momento che il nostro paese presenta due caratteristiche che lo rendono "anomalo" rispetto ai principali paesi industrializzati: un tasso di partecipazione alla forza lavoro delle donne ed un tasso di fertilità particolarmente bassi.
- In particolare, lo studio analizza la possibilità di attivare anche nel nostro Paese politiche di sostegno della domanda di servizi di cura che – attraverso l'erogazione di "buoni servizio" - aiutino i lavoratori (e soprattutto le lavoratrici) a conciliare impegni familiari ed impegni lavorativi. Tali politiche di sostegno alla domanda non si pongono necessariamente in contrapposizione rispetto alle più tradizionali "politiche di offerta" (finanziamento di asili nido, erogazione di servizi per gli anziani non autosufficienti...) ma ne possono al contrario costituire un essenziale complemento: gli strumenti oggetto della presente analisi possono attribuire infatti ai lavoratori gradi di flessibilità che consentono loro di utilizzare al meglio anche la rete dei servizi offerta dal settore pubblico.
- Contrariamente a quanto sino ad oggi fatto in Italia, i buoni servizio possono essere utilizzati non solo come modalità per trasferire in modo vincolato risorse pubbliche (come avviene in numerosi programmi sociali attuati a livello regionale) ma possono essere utilizzati anche nell'ambito di accordi attuati tra soggetti privati con una incentivazione fiscale che ne riconosce la meritorietà sociale. Quest'ultimo approccio (adottato nei tre Paesi considerati in questo rapporto, Belgio, Francia e Regno Unito) prevede infatti che il trasferimento di risorse private attraverso lo strumento del buono servizio anziché attraverso erogazioni monetarie garantisca circa la finalizzazione di tali risorse verso usi di utilità sociale e giustifichi il favore fiscale riconosciuto dal Governo. Nel caso specifico, la meritorietà sociale consiste nel fatto che tali politiche favoriscono l'occupazione femminile e riducono gli ostacoli alla maternità per le donne.
- L'esperienza internazionale suggerisce che non vi sono motivi economici per ritenere che i lavoratori impegnati nell'erogazione di servizi di cura finanziati attraverso programmi che usano buoni servizio debbano ricevere un trattamento economico e giuridico diverso dalla generalità degli altri lavoratori.
- Dal punto di vista metodologico, il lavoro parte da un'analisi delle più rilevanti esperienze europee in materia da noi considerate e – attraverso un apposito modello statistico basato su "micro-dati" – simula gli effetti dell'ipotetica applicazione in Italia di ciascun programma straniero.
- Lo studio è così organizzato:
 - Nella prima sezione si svolge un'analisi della situazione del mercato del lavoro italiano con particolare riferimento alla condizione femminile ed alle cause della ridotta partecipazione femminile.
 - Nella seconda sezione viene svolta un'analisi puntuale delle esperienze di politiche di questo tipo attive in Belgio (*Titre service*) in Francia (*CESU*) e nel regno Unito (*Childcare Voucher*).
 - Nella terza sezione presentiamo i risultati ottenuti con il nostro modello di microsimulazione circa il costo e gli effetti distributivi di ciascun programma alternativo immaginando che esso (con vari scenari alternativi) sia introdotto nel nostro Paese.

SEZIONE 1: politiche di conciliazione lavoro-famiglia

La partecipazione femminile alla forza lavoro in Italia

- La partecipazione degli uomini di età 15-64 alla forza lavoro in Italia è solo moderatamente inferiore alla media europea (74,4% contro il 79,5%) il divario per le donne è invece clamoroso: 50,7% in Italia contro il 64,5% della media europea.
- Nella classe di età 25-54 anni il tasso di partecipazione femminile è 64,1% contro il 76,5% della media europea: esiste dunque una “anomalia” che riguarda le classi di età in cui ne’ motivi di studio, ne’ il pensionamento anticipato possono costituire un ostacolo alla partecipazione al mercato del lavoro
- Il dato della partecipazione femminile al mercato del lavoro nel mezzogiorno (37,3%) risulta “anomalo” pur nell’anomalia italiana mentre il dato delle aree del Nord (60% circa) raffigura una situazione meno distante dal quadro europeo.
- La grande maggioranza della popolazione femminile è impiegata nel terziario: circa l’80% dell’occupazione femminile contro il 56% di quella maschile.
- Le donne intervistate dall’Istat individuano in “motivi familiari” la principale causa della propria inattività (25% circa al Nord, 27% circa al Sud); tale motivazione supera ampiamente il 50% delle risposte nel caso di donne nella classe di età 25-44 anni nel Nord; se si esclude la classe d’età 15-24 anni, circa 1 donna ogni 3 individua in motivi familiari la causa della propria mancata partecipazione alla forza lavoro.
- Di fronte ad un’opportunità di lavoro, circa 736 mila donne (oltre il 75% di queste ha un’età compresa tra i 25 ed i 54 anni) dichiarano che potrebbero riconsiderare la loro decisione di non partecipare alla forza lavoro.
- Nella letteratura economica le grandi differenze osservate a livello internazionale nella partecipazione femminile alla forza lavoro vengono principalmente spiegate facendo riferimento agli effetti distorsivi della tassazione e delle istituzioni, al ruolo di retaggi culturali, al diverso costo dell’acquisto sul mercato di servizi di cura e aiuto alla gestione della casa.

Il lavoro a tempo parziale e la durata dell’orario di lavoro

- Il lavoro a tempo parziale è tipicamente femminile: il 78% dei lavoratori a tempo parziale sono donne e l’85% di queste appartiene alla classe di età 25-54.
- In particolare, nelle classi età 25-34 e 35-54 in cui si compiono le scelte riproduttive e si è impegnati nel lavoro di cura dei bambini, la percentuale di donne che lavorano a tempo parziale è molto alta (25,7 e 27,4 rispettivamente) mentre quella maschile è minima.
- In media gli uomini lavorano fuori casa 7 ore alla settimana in più rispetto alle donne; appare significativo che il divario nel numero di ore medie di lavoro raggiunga il suo valore massimo (9 ore) per la classe di età 35-44, un’età caratterizzata spesso dalla presenza di figli piccoli e che risulta cruciale per le progressioni di carriera.
- la differenza tra numero di ore lavorate in media da uomini e donne assume valori minimi per due figure agli estremi opposti per posizione nella professione: i dirigenti ed i lavoratori a domicilio. E’ possibile che le donne dirigenti siano in condizione di organizzare adeguati servizi di cura per la famiglia; al contrario le lavoranti a domicilio possono lavorare quasi quanto i colleghi uomini proprio perché, trovandosi al proprio domicilio, riescono a conciliare le esigenze lavorative con le esigenze di cura poste dalla famiglia.

La presenza di figli e l'offerta di lavoro femminile

- Uno studio dell'OCSE trovi che nei paesi dove la partecipazione delle donne alla forza lavoro è più alta vi è tendenzialmente anche una fertilità più alta. Rosina (2008) e Del Boca e Rosina (2008) mostrano una relazione di questo tipo anche per le regioni italiane.
- Nel Nord e nel centro la presenza di figli riduce il tasso di attività femminile meno che al Sud: per esempio, per la classe di età 35-44 la differenza tra il tasso di attività delle donne con un figlio e quello delle donne con due figli è pari a 4,9 punti al Nord ed a 9,5 punti al Sud. Ciò conferma che, in presenza di adeguati supporti, partecipazione al lavoro e fertilità possono essere positivamente correlati.
- Le donne che lavorano in imprese private, soprattutto se di piccole dimensioni, tendono ad abbandonare maggiormente il lavoro, rispetto alle lavoratrici del settore pubblico, nei primi tre anni successivi alla nascita del bambino: le piccole e medie imprese dovrebbero quindi diventare il target principale di politiche volte all'incremento del tasso di partecipazione femminile al mercato del lavoro e del tasso di fertilità.

Un'analisi statistica su microdati Istat

Abbiamo condotto un'analisi econometria sui microdati dell'indagine Istat con riferimento ad un campione di 8491 donne sposate di età inferiore a 56 anni volta a studiare la probabilità per le donne sposate di avere un impiego full-time o part-time in Italia. Sebbene tale analisi non pretenda di suggerire un nesso causale univoco tra le variabili esplicative e la probabilità di lavorare, i risultati delle regressioni sono i seguenti:

- La presenza di baby-sitter è associata ad un aumento della probabilità di lavorare full-time pari al 12-13% e ad una riduzione della probabilità di lavorare part-time pari al 7%.
- Il reddito del marito è correlato negativamente (positivamente) con la probabilità della moglie di lavorare full-time (part-time).
- La presenza di un figlio di età inferiore a 5 anni è correlata negativamente (positivamente) con la probabilità della madre di lavorare full-time (part-time).
- La presenza di un figlio di qualsiasi età è associata negativamente (positivamente) alla probabilità della donna di essere impiegata full-time (part-time).
- La correlazione opposta delle variabili esplicative con la probabilità di lavorare della donna a seconda che si consideri un impiego full-time o part-time è verosimilmente imputabile alle peculiarità del lavoro part-time, che permette di conciliare la partecipazione al mondo del lavoro con gli impegni della madre di famiglia. Una madre che lavora part-time ha infatti più tempo libero e quindi ha meno necessità di ricorrere al servizio di baby-sitter rispetto ad una madre che lavora full-time. Analogamente la presenza di un figlio comporta maggiori impegni da parte della madre e quindi può giustificare un maggior ricorso al lavoro part-time. Per contro donne lavoratrici full-time appartengono a famiglie con meno figli e ricorrono ad un maggiore utilizzo del servizio di baby-sitter.
- Nel suo insieme l'analisi econometrica, conferma il fatto che in Italia politiche che aiutino le donne a conciliare il lavoro con gli impegni familiari sono particolarmente necessarie.

Politiche di sostegno per la partecipazione delle donne al mercato del lavoro

- La proposta di tassazione basata sul genere perseguono l'obiettivo di aumentare la partecipazione femminile al mercato del lavoro; a nostro giudizio l'ipotesi di sostegno all'acquisto di servizi di conciliazione tra lavoro ed impegni familiari costituisce una via più realisticamente percorribile come dimostra anche l'esperienza internazionale. Anche crediti fiscali per famiglie numerose i cui membri lavorano più di un certo numero di ore (cfr *working tax credit* del Regno Unito) possono avere effetti desiderabili mentre il c.d. "quoziente familiare" con ogni probabilità disincentiva la crescita dell'occupazione femminile.

- La maggior parte delle stime indica che politiche che riducano i costi di *childcare* (come le politiche con buoni servizio qui considerate) ed aumentino l'offerta determinino un aumento sia della partecipazione delle donne alla forza lavoro sia della domanda di servizi di cura. Lo strumento specifico del buono servizio comporta un forte incentivo all'emersione del lavoro nero e alla ricerca di qualità nei servizi di cura. In particolare, evidenze empiriche riferite all'utilizzo di un buono servizio di conciliazione introdotto in Finlandia, indicano che, per le madri di bimbi tra i 3 e i 6 anni, vi sia un impatto positivo sia sull'uso di *childcare* (dal 3% al 6% in più a seconda delle zone) sia sulla partecipazione delle donne alla forza lavoro (+5%).
- Politiche di sostegno alla domanda di cura attuate attraverso buoni servizio hanno il pregio di garantire la finalizzazione delle risorse verso bisogni che lo Stato riconosce come meritevoli di tutela attribuendo alla lavoratrice (al lavoratore) una libertà di scelta circa l'erogatore del servizio, l'orario di erogazione, la tipologia particolare del servizio stesso. Tale libertà di scelta attiva anche una competizione tra erogatori (profit e non profit) – regolata dalle autorità pubbliche attraverso meccanismi di accreditamento – che dovrebbe contribuire ad aumentare l'efficienza complessiva del settore della produzione dei servizi di cura.

SEZIONE 2: l'analisi comparativa dei tre programmi

Il programma del Belgio (Titres services)

- Scopi dichiarati:
 - Aumentare la fornitura di servizi di sostegno
 - Aumentare l'accessibilità e la convenienza dei servizi di sostegno
 - Aumentare l'occupazione stabile nel settore dei servizi domestici
 - Ridurre le disuguaglianze di genere nel mercato del lavoro
 - Promuovere lo sviluppo a livello locale.
- Il “*Titre service*” è un voucher che consente l'acquisto di servizi di cura della casa e di trasporto di persone con difficoltà di deambulazione. Il meccanismo di funzionamento prevede la presenza di cinque diversi attori:
 - Gli utenti
 - I fornitori
 - La società che mette il buono.
 - I lavoratori.
 - Le imprese alle cui dipendenze i lavoratori sono impiegati.
 - Lo Stato federale.
- Ogni individuo domiciliato in Belgio può acquistare presso una società emittente fino ad un massimo di 750 buoni servizio per anno al prezzo di 7 euro ciascuno (alcune categorie più svantaggiate possono derogare a questi limiti). Ottenuti i buoni, egli può recarsi presso un'impresa autorizzata e lì accordarsi sul tipo e la durata del servizio da lui richiesto. Svolta la sua mansione, il lavoratore, viene pagato con buoni firmati dall'utilizzatore. Il lavoratore consegna poi il titolo ricevuto al suo datore di lavoro, che lo rimette a sua volta alla società emittente. Quest'ultima versa al datore di lavoro il valore del “*Titre Service*” (7 euro) aumentato di un sussidio dello Stato federale pari a 13 euro per titolo: il potere di acquisto di ciascun buono è pertanto di €20. Il sostegno pubblico al programma si materializza anche in una deduzione fiscale forfettaria del 30% sul prezzo che l'utilizzatore paga per acquistare il voucher.
- Il contratto di lavoro che prevede una remunerazione in “*Titres Service*” può assumere due forme (denominate categoria A e categoria B) a seconda delle caratteristiche dei lavoratori impiegati. Coloro che appartengono alla categoria A possono continuare a ricevere altre forme di assistenza pubblica fino a quando non ottengono un impiego a tempo indeterminato. Il datore di lavoro è obbligato ad offrire un contratto a tempo indeterminato dopo sei mesi dalla stipula del primo accordo. Gli individui appartenenti alla categoria B non ricevono alcun sussidio pubblico. Essi possono firmare diversi contratti a tempo determinato con la stessa impresa, ma dopo tre mesi dalla stipula del primo, il datore di lavoro è obbligato a trasformare in tempo indeterminato la relazione contrattuale.
- Il successo del programma “*Titres Services*” si può facilmente dedurre dal numero di voucher utilizzati annualmente: dai 5.6 milioni nel 2004 ai quasi 50 milioni del 2007. Nel 2007, ogni utilizzatore si è servito in media di 117 voucher l'anno. Sempre nello stesso anno, il numero di individui che hanno acquistato il titolo è stato di circa 600.000. Il costo per lo Stato belga nel 2007 è stato di circa 745 milioni di euro, di cui 633 spesi in sussidi diretti, 21 in costi amministrativi e 91 in deduzioni fiscali.

- Dalle considerazioni appena svolte, risulta chiaro che l'obiettivo precipuo dell'introduzione del "Titre Service" è quello di assicurare un'occupazione stabile e soggetta a vincoli contrattuali precisi ad individui impiegati in settori dove queste due caratteristiche spesso vengono meno. Da questo punto di vista, il programma può ritenersi un successo: il numero di lavoratori impiegati attraverso tale schema è passato dai 29000 del 2005 agli 87000 del 2007.

Il programma della Francia (CESU Pré-financé)

- Scopi dichiarati:
 - Promuovere la fornitura dei servizi alla persona
 - Aumentare la convenienza dei servizi alla persona
 - Semplificare le procedure amministrative
 - Migliorare la qualità dei posti di lavoro creati e dei servizi forniti
- Tipologie di servizi acquistabili: attività correlate con l'infanzia (nidi d'infanzia, asili infantili, assistenza alla maternità, babysitting), la dipendenza (fra cui la cura della persona a domicilio, l'aiuto alla mobilità e l'accompagnamento della persona all'esterno dell'abitazione) e i servizi per la casa (lavori domestici, cucinare, fare la spesa, assistenza all'uso del computer, giardinaggio e aiuto con i compiti amministrativi)
- Stakeholders:
 - Utenti: ogni individuo maggiorenne, residente in Francia e con un impiego.
 - Lavoratori: ogni individuo maggiorenne può essere lavoratore CESU.
 - Datori di lavoro degli utenti: co-finanziano il costo dei buoni
 - Società emittenti: i datori di lavoro acquistano i buoni dalle società emittenti autorizzate dallo Stato. I fornitori, in tutti i tipi di rapporto d'impiego vengono pagati con i buoni e l'importo rappresentato dal buono viene rimborsato dalle società emittenti.
 - Istituzioni pubbliche: i CESU prefinanziati possono essere usati per pagare la fornitura di certi servizi nell'ambito di regimi di indennità sociale. Se un individuo ha diritto a ricevere una qualche sorta di indennità sociale che implica la fornitura di un'attività di sostegno, questo beneficiario può ricevere i buoni co-finanziati da un'organizzazione pubblica per acquistare i servizi di cui ha bisogno.
- Organizzazione del programma
 - Tipologie di buoni: formato cartaceo ed elettronico. Esistono tre diversi rapporti d'impiego in cui è possibile usare i buoni:
 - 1 – impiego diretto (l'utente impiega direttamente un lavoratore affinché svolga le attività a domicilio)
 - 2 – agenzie intermediarie (l'utente chiede a una "agenzia intermediaria" di reclutare e di gestire una persona che presti un servizio al domicilio dell'utente; l'utente sarà il datore di lavoro del lavoratore SAP in un rapporto d'impiego diretto)
 - 3 – "fornitori di servizi" (sono fornitori accreditati assunti dall'utente per fornire direttamente un SAP; in questo caso, il lavoratore che svolge l'attività per conto del fornitore del servizio)
 - Compiti amministrativi: gestiti dalle società emittenti e anche dalle imprese e/o dai datori di lavoro coinvolti. Il compito amministrativo principale delle società

- emittenti consiste nell'assicurare il rimborso dei buoni utilizzati dagli utenti per pagare la fornitura dei servizi di sostegno.
 - Criteri di accreditamento: per le attività di assistenza che interessano bambini, disabili e persone anziane, alcuni criteri concernenti la qualità dei servizi forniti (in merito alla natura dell'intervento, alla formazione dei lavoratori, alla continuità dell'assistenza). Per le altre attività, l'accreditamento consiste in un controllo di base di natura formale.
- Condizioni finanziarie
 - Utenti: pagano il 50% della spesa con l'acquisto delle attività (tetto: € 6.000/anno per l'assistenza a bambini e persone anziane, tetto extra di €1.500/anno per ogni figlio o ascendente oltre i 65 anni di età).
 - Stato: fornisce un credito d'imposta pari al 50% della spesa per l'acquisto delle attività (tetto: si veda sopra). Fornisce anche uno sgravio per i contributi di previdenza sociale.
 - Fornitori accreditati: sono esenti dai contributi per la previdenza sociale del datore di lavoro per tutti i loro lavoratori dipendenti fino ad un importo corrispondente ai contributi pagati a livello del salario minimo.
 - Datori di lavoro degli utenti: l'importo co-finanziato al Cesu non è assimilato ad alcun salario pagato e, quindi, è esente dai contributi sociali fino ad un tetto massimo annuo di € 1.830 per lavoratore dipendente. Inoltre, i co-finanziatori del CESU dispongono di un credito fiscale del 25% fino a € 500.000 all'anno sull'importo dell'imposta sulle società dovuta.

Il programma del Regno Unito (Childcare Vouchers)

- Scopi dichiarati:
 - Aumentare la qualità, l'accessibilità e la convenienza dei servizi di assistenza ai bambini
 - Aumentare il sostegno del datore di lavoro per l'assistenza ai bambini
 - Rendere il lavoro più attento ai bisogni delle famiglie
- Tipologie di servizi acquistabili: qualsiasi tipo di assistenza ai bambini (luoghi che accolgono i bambini all'uscita dalla scuola, nidi d'infanzia, bambinaie e vigilatrici d'infanzia).
- Stakeholders:
 - Utenti: genitori di bambini fino ai 15 anni di età.
 - Datori di lavoro: offrono sostegno per l'assistenza ai bambini ai loro lavoratori dipendenti e beneficiano delle riduzioni di imposta e contributi sociali annessi a questo sostegno.
 - Lavoratori: ogni individuo maggiorenne può essere lavoratore
 - Società emittenti: il datore di lavoro può chiedere ad una società emittente di fornire direttamente i buoni agli utenti.
- Organizzazione dei programmi
 - Tipologie di buoni: formato cartaceo ed elettronico. Tre tipologie:
 - 1- In aggiunta al salario: il lavoratore dipendente riceverà il proprio salario normalmente oltre a un plus (sostegno del datore di lavoro) sotto forma di buoni.
 - 2- Sacrificio del salario: il lavoratore dipendente rinuncia ad una parte del proprio salario che viene pagata sotto forma di buono, e il datore di lavoro contribuisce al buono con la stessa somma. Il salario del lavoratore dipendente aumenta poiché la

somma pagata sotto forma di buoni non sarà parte della somma che compone la base per il calcolo delle entrate fiscali.

3- Pacchetto flessibile: il datore di lavoro può anche offrire al lavoratore dipendente un pacchetto di benefici flessibile. Il pacchetto flessibile consente ai datori di lavoro di combinare l'utilizzo dei buoni per l'assistenza ai bambini e una qualche sorta di assistenza ai bambini affidata direttamente.

- Compiti amministrativi: gestiti dalle società emittenti o dai datori di lavoro e/o dagli utenti.
- Criteri di accreditamento: l'assistenza ai bambini deve essere fornita da un fornitore "approvato" (uno è approvato l'altro è registrato) – il fornitore deve passare attraverso una procedura di accreditamento presso il Ministero della Difesa – o da un affidatario "registrato". Inghilterra, Scozia e Galles hanno criteri diversi per determinare se un fornitore di assistenza deve essere "approvato" o "registrato". Fondamentalmente questi criteri variano in funzione dell'età del bambino che riceverà l'assistenza, del luogo in cui questa attività di assistenza sarà svolta: a domicilio (l'abitazione del bambino) o fuori casa (nell'abitazione del fornitore di assistenza), e del tipo di assistenza ai bambini (servizi di babysitting, agenzie di bambinaie, ecc). L'assistenza fornita da un parente del bambino a domicilio non è considerata un'assistenza ai bambini qualificante.
- Condizioni finanziarie
 - Utenti: l'utilizzo dei buoni per l'assistenza ai bambini aumenta il salario netto del lavoratore dipendente. L'importo ricevuto sotto forma di buono non è tassabile fino a £ 55/settimana o £ 243/mese.
 - Datori di lavoro degli utenti: l'importo speso per il sostegno dei costi di assistenza ai bambini per i lavoratori dipendenti è esente dalle imposte sul reddito e dai NIC fino a £ 55/settimana o £ 243/mese per lavoratore dipendente.
- Il programma britannico coinvolge un'assai più ristretta percentuale di beneficiari ma risulta essere più generoso in termini di denaro spendibile per i buoni.

SEZIONE 3: i risultati delle nostre simulazioni

I tre scenari adottati per le nostre simulazioni

- Nel primo scenario (“Proporzionalità tra variabili macro”) ci limitiamo semplicemente a prendere i macrodati dei paesi esteri prescelti e li applicheremo all’Italia tramite una semplice regola di proporzionalità. Si tratta di un’ipotesi che fornisce solo un primo ordine di grandezza ed un riferimento intuitivo contro il quale confrontare i risultati degli altri, più sofisticati, scenari.
- Nel secondo scenario (“Statico micro-fondato”) effettuiamo una microsimulazione basata sull’assunto che il buono venga dato alle famiglie che hanno alcune caratteristiche che fanno sì che sia più probabile che li usino (per esempio assumono una baby-sitter, un assistente familiare o hanno figli al di sotto di una determinata età). Lo scenario è “statico” dal momento che si immagina che questi programmi non abbiano effetto sulla attuale partecipazione alla forza lavoro.
- Nel terzo scenario (“Dinamico micro-fondato”) assumiamo che i buoni siano assegnati non soltanto ai beneficiari considerati nel caso precedente ma anche al 10% di donne che nella base dati dichiaravano che la cura della famiglia era l’ostacolo principale per la loro partecipazione al mercato del lavoro, purchè esse facciano parte di nuclei familiari che nello scenario precedente non facevano ricorso a buoni servizio. In termini assoluti, si tratta di 90.000, 118.000 e 180.000 persone sotto i programmi di tipo, rispettivamente, belga, francese ed inglese.
- Tutti gli scenari vengono valutati anche in base all’ipotesi aggiuntiva che soltanto i soggetti il cui indicatore ISE (Indicatore della Situazione Economica) sia al di sotto dei 30.000 euro abbiano diritto a ricevere i buoni.

I risultati con il programma belga (Titres Services)

- *Scenario 1:* in Italia la stessa percentuale di PIL spesa in Belgio (0,2%) ammonta a circa 2,9 miliardi di euro. Se il take-up ratio fosse uguale a quello ottenuto in Belgio (5,5 %), il numero dei beneficiari sarebbe pari a circa 3,3 milioni di cittadini.
- *Scenario 2:* l’onere fiscale per lo Stato è elevato: 2,8 miliardi di euro, pari allo 0,19% del PIL. Ogni famiglia riceve in media 1483 euro l’anno in titoli, che rappresentano il 3,1% del reddito medio. Il programma risulta progressivo, poiché il credito d’imposta come percentuale del reddito diminuisce al crescere del reddito. Con il vincolo ISE (30.000 euro), la percentuale di famiglie beneficiarie del voucher passa dal 3,9% al 3,1%. Il reddito medio delle famiglie che ricevono risulta essere del 24% inferiore allo scenario senza vincolo ISE (€ 47.000). Il numero di voucher emessi diminuisce del 60% e l’onere per lo Stato del 22 %.
- *Scenario 3:* il carico fiscale per lo Stato risulta più oneroso che nello scenario precedente, dato il maggiore numero di beneficiari. L’incremento dell’occupazione femminile ipotizzato in questo scenario ha anche l’effetto di aumentare le entrate fiscali provenienti dai redditi da lavoro. Se si introduce il vincolo ISE, il reddito medio dei beneficiari diminuisce del 23%; la percentuale di famiglie che usano il buono servizio passa dal 4,3% al 3,4 % della popolazione; il costo per lo Stato del programma passa da 2,9 miliardi a 2,3.

I risultati del programma francese (CESU Pré-financé)

- *Scenario 1:* se si ipotizza che la stessa percentuale di popolazione (l’1%) partecipi al programma italiano, circa 600.000 persone sarebbero coinvolte nel progetto.
- *Scenario 2:* si distinguono due sotto-casi.
CASO A. Ciascun beneficiario riceve un buono di valore pari al valore medio osservato per in Francia (€277). La percentuale di famiglie che utilizza questo tipo di voucher è

significativamente inferiore rispetto al caso belga. Il programma ha natura regressiva dal momento che più le famiglie sono ricche, più facilmente esse acquisteranno sul mercato servizi di baby-sitting o care-taking. Questo spiega anche perché il credito fiscale medio in percentuale del reddito aumenta progressivamente al crescere dei quintili. L'impatto fiscale in questo scenario è abbastanza limitato. Il carico fiscale del CESU è di circa 33 milioni di euro e comprende sia i crediti fiscali per le famiglie sia le riduzioni IRES e IRAP per le imprese. Se si introduce una prova dei mezzi, il reddito medio per i beneficiari decresce del 30 ed il valore totale del CESU scende da 178 a 125 milioni di euro. La percentuale di famiglie che prende parte al programma decresce dall'1,6% a 1,1%. Il costo del programma per lo stato si riduce di un terzo passando da 33 a 22 milioni di euro.

CASO B. In questo caso, si ipotizza che l'1% del reddito sia speso in buoni, con un limite di 12.000 euro. I risultati sono più regressivi che nel precedente caso; il carico fiscale è più elevato rispetto al caso precedente; il costo per lo Stato in termini di entrate fiscali perse resta modesto (€40 milioni). Se si introduce una prova dei mezzi, il costo del programma per lo stato scende di oltre due terzi.

- *Scenario 3:* si ipotizza che circa 120.000 donne entrino a far parte del mercato del lavoro. Ogni beneficiario riceve un voucher di 277 euro. Rispetto allo scenario 2, la percentuale di famiglie che utilizza il CESU aumenta dall'1,6% al 2,1%. L'estensione del voucher al 10% di donne che prima erano disoccupate rende il programma fiscalmente progressivo. Il costo per lo stato è ora di circa €51 milioni; tuttavia, le donne che erano in precedenza disoccupate e che ora fanno parte del mercato del lavoro ricevono un reddito e pagano dunque imposte più elevate rispetto a prima. Stimiamo un incremento del gettito fiscale di 263 milioni di euro; si può dunque affermare che il programma si autofinanzia: vi sarebbe addirittura un aumento delle entrate dovute all'imposta sul reddito personale pari a 214 milioni di euro. Se si introduce la prova dei mezzi ISE, il reddito medio dei beneficiari decresce del 29% ed il valore totale del CESU scende da 211 a 152 milioni. La percentuale di famiglie che prende parte al programma passa dal 2,1% all'1,5%; il costo del programma per lo stato si dimezza.

I risultati con il programma del Regno Unito (Childcare vouchers)

- *Scenario 1:* assumendo per l'Italia una percentuale dell'1,4% di dipendenti privati che utilizzino il buono si avrebbero circa 220.000 utenti del programma.
- *Scenario 2:* distinguiamo in due sotto-casi anche per il Regno Unito.

CASO A. Si imputa il buono all'1,4% dei dipendenti privati che hanno bambini con meno di 15 anni; si assume che i beneficiari spendano il 10% del loro reddito in buoni e si impone un tetto massimo di 300 euro al mese. La cifra media spesa da ogni famiglia per il programma è circa 2125 euro. Il credito fiscale medio in percentuale del reddito familiare presenta una forma progressiva (decresce al crescere del reddito); il costo totale per lo Stato è molto contenuto (circa 25 milioni di euro) a causa del basso numero di beneficiari considerati. Quando si introduce la prova dei mezzi ISE, il reddito medio dei beneficiari scende del 9%. La percentuale di famiglie che usufruisce del programma decresce marginalmente (da 0,25% a 0,23%).

CASO B. Il caso b si riferisce ad un programma più ampio: si assegna il buono a tutti i dipendenti privati che hanno figli con meno di quindici anni di età e che hanno dichiarato di assumere una baby-sitter. Si continua a mantenere un tetto massimo di 300 euro al mese. La percentuale di famiglie che riceve il Childcare voucher (0,5%) è più alta rispetto al caso precedente. Tale programma sembra favorire maggiormente le famiglie che appartengono alla fascia mediana della distribuzione reddituale. Come è ovvio, il costo per lo Stato (€89 milioni) è più elevato rispetto al sotto-caso precedente. Quando si introduce la prova dei mezzi ISE, il reddito medio dei beneficiari scende del

29% ed il costo totale per lo Stato scende a 49 milioni. La percentuale delle famiglie che partecipa al programma decresce marginalmente (dallo 0,5% allo 0,4%). Il valore totale dei buoni si riduce passando da 425 milioni a 253 milioni di euro.

- *Scenario 3*: la percentuale di famiglie che ottiene il buono (1,3%) è più alta rispetto allo scenario 2; anche il valore medio del voucher per famiglia è maggiore (€2394). I costi per lo Stato sono pari a circa 143 milioni di euro; tuttavia, come evidenziato nel terzo scenario del caso francese, l'aumento della partecipazione al lavoro femminile produce un più alto gettito fiscale che stimiamo essere pari a circa 365 milioni di euro. A questo dobbiamo anche sommare le entrate più elevate provenienti dai contributi previdenziali. Anche in questo scenario è dunque realistico pensare che il programma possa autofinanziarsi. Se si introduce la prova dei mezzi ISE, il reddito medio dei beneficiari si riduce del 26% ed il costo totale per lo stato cala a 103 milioni di euro; a percentuale delle famiglie che riceve il buono decresce marginalmente (da 1,3% a 1%); il valore totale dei voucher decresce da €733 a €561 milioni.

Emersione dal lavoro nero: alcune ipotesi numeriche

- Ipotizzando che l'introduzione del voucher comporti l'emersione dal lavoro nero del 20% delle ore di lavoro complessive remunerate attraverso i diversi programmi calcoliamo il numero di unità di lavoro che escono dal lavoro nero. Nel programma del tipo *belga* si ottengono tra 95.000 e 100.000 nuove unità di lavoro regolare, a seconda degli scenari considerati. Nel programma di tipo *francese* escono dal lavoro nero un numero compreso tra 10.000 e 12.000 unità di lavoro regolare, a seconda degli scenari considerati. Nel programma di tipo *inglese* escono dal lavoro nero un numero compreso tra 7.000 e 24.000 unità di lavoro regolare, a seconda degli scenari considerati.

Alcune valutazioni comparative

- Per tutte le politiche la maggior parte dei beneficiari si concentra nella fascia 1-2 figli; in tutti gli scenari (tranne nello scenario 2a per il Regno Unito) oltre il 50% beneficiari ha 2 o più figli. Nel caso inglese – nel quale vi sono solo beneficiari con figli – (scenari 2b e 3) i beneficiari con 2 o più figli rappresentano il 67% ed il 69,1% del totale, rispettivamente.
- Le più alte percentuali di beneficiari si riscontrano nei casi di nuclei familiari di 3-4 persone, che rispecchiano la famiglia “tradizionale”, tipicamente composta da due genitori e uno o due figli; sotto tutti scenari considerati i nuclei composti da 4 o più persone rappresentano oltre il 50% dei beneficiari.
- I nuclei familiari con uno o due lavoratori sono associati alla più alta frequenza campionaria. I nuclei con un solo percettore di reddito (spesso più ritenuti più fragili) presentano la più elevata incidenza di percettori nel Regno Unito (scenario 3); in generale lo scenario 3 presenta in tutti paesi la più alta incidenza di utilizzatori in nuclei con 1 solo percettore di reddito.
- Le categorie professionali che beneficiano maggiormente del programma sono gli operai e gli impiegati per tutti gli scenari, seguiti dai lavoratori autonomi nel caso belga, dai pensionati e dai lavoratori autonomi nel caso francese, dai dirigenti e dai lavoratori autonomi nel caso inglese.
- Nei tre paesi considerati la maggior parte dei “capofamiglia” beneficiari ha età inferiore ai 49 anni; questa tipologia di programmi favorisce quindi i cittadini relativamente più giovani. Con riferimento invece ai beneficiari più anziani (più di 60 anni) i tre programmi presentano caratteristiche significativamente diverse: il programma francese

presenta la più alta percentuale di beneficiari anziani (25% e 23% negli scenari 2a e 3, rispettivamente); il programma inglese invece non ha beneficiari anziani.

- La distribuzione dei beneficiari per macro-aree geografiche è relativamente omogenea, con una maggior frequenza nel Nord rispetto al Sud. Tale differenza si amplifica nel caso inglese in relazione al fatto che solo i lavoratori dipendenti del settore privato possono partecipare al programma.
- Si noti infine che sono donne il 53%, il 56% ed il 43% dei beneficiari diretti, rispettivamente, in Belgio, Francia e Regno Unito. I tre programmi e soprattutto quello francese – tenuto anche conto del minor peso che le donne hanno in Italia sul totale degli occupati - hanno quindi la capacità di raggiungere in modo privilegiato le donne. Si tenga d'altra parte conto del fatto che effetti indiretti sull'occupazione femminile si possono osservare anche nel caso in cui il beneficiario diretto del buono servizio sia il marito.