

Dans quelle mesure les politiques familiales s'adaptent-elles à l'hébergement égalitaire?

Le cas de l'Italie

Dr Lorena Izaguirre

Juin 2022

Avec la collaboration de Dr Sarah Murru

Sous la direction de prof. Laura Merla

Comment citer ce rapport:

Izaguirre, Lorena (2022) *Dans quelle mesure les politiques familiales s'adaptent-elles à la résidence alternée ? Le cas de l'Italie*, Rapport MobileKids, Louvain-la-Neuve: Cirfase, UCLouvain

Rapport produit dans le cadre du projet ERC Starting Grant Project

"MobileKids: Children in multi-local, post-separation families"

PI: Prof. Laura Merla (UCLouvain)

Ce projet est financé par le Conseil européen de la Recherche, dans le cadre du programme Horizon 2020 de l'Union européenne - grant agreement N° 676868. Ce rapport reflète uniquement le point de vue de l'auteur. La Commission européenne n'est pas responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations qu'il contient. www.mobilekids.eu

Table des matières

Introduction.....	3
1 La politique familiale en Italie – mise en contexte	4
1.1 Bref historique des politiques familiales italiennes.....	4
1.2 Le système de prestations familiales.....	7
2 Le modèle italien d’adaptation des politiques familiales à l’hébergement égalitaire	10
2.1 Prestations familiales	11
2.1.1 Allocations familiales (Assegno al Nucleo Familiare – ANF).....	13
2.1.2 Allocation familiale des communes (ANF dei comuni).....	15
2.1.3 Prime de naissance (Premio alla nascita ou Bonus mamma domani).....	16
2.1.4 Allocation « Bonus Bébé »	17
2.1.5 Allocation de maternité (Assegno di maternità).....	18
2.1.6 Allocation de maternité pour les indépendants (Assegno di maternità/paternità per lavoratori autonomi)	18
2.1.7 Allocation de maternité des communes (Assegno di maternità dei comuni)...	18
2.1.8 Allocation de rentrée scolaire.....	19
2.1.9 Bourses d’études	19
2.1.10 Aides pour les enfants handicapés	20
2.1.11 Aides en cas d’adoption	22
2.1.12 Aides en cas d’enfant malade – voir indennità di accompagnamento.....	22
2.2 Accès aux services	23
2.2.1 Soutien à l’accueil de la petite enfance	23
2.2.2 Soutien à l’accueil d’enfant(s) malade(s).....	24
2.2.3 Aides financières diverses.....	24
2.3 Mesures fiscales	26
2.4 Congés parentaux.....	26
3 Conclusions.....	28
3.1 Une politique familiale fragmentaire et foncièrement familialiste.....	28
3.2 L’hébergement égalitaire, un modèle minoritaire	29
3.2.1 Le « gender-gap » dans la structuration de la politique familiale.....	30
Références.....	32

Introduction

Aborder des politiques familiales est un défi, car rares sont les pays ayant implanté des politiques familiales « explicites, compréhensives, cohérentes et pro-natalistes » : la France et la Belgique apparaissent ainsi, aux côtés de l'Allemagne, comme des pionnières dans le développement des politiques familiales et sont prises comme des cas de référence pour comprendre ce qu'est une politique familiale¹. À la différence d'autres pays, ces deux États partagent en effet une préoccupation avérée pour les familles comportant des enfants, en lien avec des objectifs démographiques explicites².

Or, plusieurs pays européens n'affichent pas dans le domaine de l'action publique une politique familiale à proprement parler, comme celle qui existe en France et en Belgique depuis le début du XX^e siècle. Dans certains cas, comme dans les pays scandinaves, la famille n'apparaît pas comme objet d'intervention légitime et l'action publique cible plutôt le droit des individus que ceux des familles. Dans d'autres, la mobilisation politique de l'idée de « famille » peut renvoyer encore aujourd'hui, comme en Italie, aux usages qui en ont été faits au sein des régimes autoritaires et fascistes³.

Produit dans le cadre du projet ERC « MobileKids », le présent rapport s'intéresse à la question des politiques familiales au sens large, afin de comprendre comment elles structurent la pratique de l'hébergement égalitaire en Italie. Il fait partie d'un ensemble de trois rapports, portant respectivement sur la Belgique, la France et l'Italie. Dans la mesure où l'hébergement égalitaire représente un cas de figure clé pour comprendre l'évolution des configurations familiales dans la société contemporaine⁴, nous nous interrogeons : Quelles constructions normatives de la famille inspirent ces politiques ? Comment celles-ci répondent-elles aux nouvelles configurations familiales ? Comment s'adaptent-elles à des pratiques d'hébergement égalitaire qui deviennent de plus en plus courantes ?

Ce rapport est divisé en deux parties. La première partie, basée sur une revue de la littérature académique en la matière, vise à présenter les grandes lignes qui caractérisent l'émergence et l'évolution des politiques familiales, et en particulier des prestations familiales en Italie. La deuxième partie présente de manière détaillée la situation de chaque pays, sur base (1) d'une enquête par questionnaire menée auprès d'experts et d'interlocuteurs-clés, et (2) d'une analyse documentaire et une revue de la littérature. Elle a pour but d'éclairer de manière large la manière dont les différents pans des politiques familiales tiennent compte des spécificités des familles qui ont mis en place une forme d'hébergement égalitaire.

L'année de référence des dispositifs présentés (et les montants qui s'y rattachent) est 2020, sauf indication contraire dans le texte.

¹ Manuela Naldini, *The Family in the Mediterranean Welfare States* (Taylor & Francis, 2005), 21.

² Naldini, 22.

³ Claude Martin, « Enjeux des politiques de la famille en France », *Revue Projet* n° 322, n° 3 (21 juin 2011): 45-51.

⁴ Laura Merla, Lorena Izaguirre, et Sarah Murru. *Comparing how family policies accommodate post-separation shared custody arrangements: Towards a progressive approach of defamilialization* (forthcoming).

1 La politique familiale en Italie – mise en contexte

D'après certains auteurs, « famille italienne » est synonyme de « société italienne », ce qui fait, de facto, de la politique sociale la politique familiale du pays⁵. Or, d'un point de vue comparatif, l'Italie est connue pour un développement très limité des politiques familiales. En effet, si « famille » et « société » se superposent, il n'y a pas de nécessité de faire de la famille un domaine d'intervention de l'action publique à part entière. Ainsi, historiquement, le système italien d'État-providence en faveur des familles avec enfants a été caractérisé par un ensemble très fragmenté de mesures mal financées par les pouvoirs publics⁶, malgré plusieurs tentatives de réforme. Il est organisé sous une logique de redistribution verticale, et non pas horizontale, alors que c'est cette logique qui guide classiquement toute politique familiale.

Selon Giovanna Ganesini, le système de protection sociale italien correspond à un modèle conservateur ou corporatif où la protection sociale dépend de la position individuelle sur le marché du travail et la famille complète les interventions de l'État : ceci crée une grande pression sur les familles, et notamment sur les femmes, qui doivent faire face à des responsabilités familiales accrues⁷. Les racines de ce modèle se trouvent dans des facteurs historiques, culturels et institutionnels que nous discuterons dans la suite de ce document.

1.1 Bref historique des politiques familiales italiennes

Le système de protection sociale italien se fonde sur un modèle bismarckien en matière de pensions, chômage et politiques du marché du travail ; sur un modèle universaliste en ce qui concerne l'éducation et la santé ; et, enfin, sur un modèle d'intervention plutôt limité dans le champ de l'assistance, du *care*⁸ et du soutien aux familles⁹.

Comme dans les deux autres pays que nous avons analysé jusqu'ici, l'État Providence italien prend racine à la fin du XIX^e siècle, avec la naissance d'un système de sécurité sociale obligatoire pour les accidents du travail (1898), le congé maternité (1910), la vieillesse et le handicap (1919) et le chômage pour les travailleurs dépendants (1919) dans un contexte où la « question sociale » gagnait l'attention politique¹⁰. Les questions familiales étaient abordées principalement au travers de la question du congé maternité.

⁵ Sgritta, 2002 cité par Giovanna Ganesini, « Family Patterns of Change in Italy: Challenges, Conflicts, Policies, and Practices », in *Handbook of Family Policies Across the Globe*, éd. par Mihaela Robila (New York, NY: Springer, 2014), 156, https://doi.org/10.1007/978-1-4614-6771-7_11.

⁶ Anne Hélène Gauthier, « The state and the family: A comparative analysis of family policies in industrialized countries », *OUP Catalogue*, 1998; Naldini, *The Family in the Mediterranean Welfare States*.

⁷ Ganesini, « Family Patterns of Change in Italy », 156.

⁸ Dans ce rapport, le terme anglais de *care* (« prendre soin ») renvoie au travail de fourniture de soins fait quotidiennement par les individus (principalement des femmes) auprès des membres de la société vulnérables, ainsi qu'aux services et dispositifs institutionnels qui ont la responsabilité de l'attribution du soin au sein de la société.

⁹ Margarita León et Emmanuele Pavolini, « 'Social Investment' or Back to 'Familism': The Impact of the Economic Crisis on Family and Care Policies in Italy and Spain », *South European Society and Politics* 19, n° 3 (3 juillet 2014): 353-69, <https://doi.org/10.1080/13608746.2014.948603>.

¹⁰ Naldini, *The Family in the Mediterranean Welfare States*, 32-35.

Ce n'est qu'avec l'arrivée au pouvoir de Mussolini en 1922 que la famille et la régulation des questions familiales deviennent un objet de la politique publique du régime. Comme le souligne Manuela Naldini¹¹, les politiques sociales fascistes resteront pendant longtemps, et jusqu'à aujourd'hui, la seule politique familiale systématique qu'ait connu l'Italie. Pour l'auteure, la préoccupation du régime envers la question familiale est en lien avec le déclin de la fertilité de la population, et le soutien idéologique du modèle de la famille patriarcale, modèle aligné sur les valeurs et significations prônées par l'Église Catholique.

La période de plus grande activité du régime fasciste dans le champ des politiques familiales se situe entre 1932 et 1937, période au cours de laquelle les mesures législatives et politiques furent inspirées par deux principes : celui du salaire familial, à savoir l'idée que le niveau des salaires devrait être liée à la situation familiale ; et le rôle inviolable du mari/père en tant que figure de l'autorité familiale et soutien de famille. Ainsi, seules les mères célibataires ou les mères mariées à des hommes handicapés avaient droit aux allocations et primes familiales à la naissance d'un enfant¹².

D'après Naldini¹³, les prestations familiales sous le régime fasciste comprenaient des transferts monétaires, dont les allocations familiales étaient l'instrument principal, avec les bons de fertilité, des bons de mariage et des prêts familiaux, ainsi que des avantages indirects comme des allègements et exonérations d'impôts. L'origine des allocations familiales (*assegni familiari*) date d'un accord collectif entre les syndicats et les associations d'employeurs en 1934, afin de compenser les pertes de salaire de la classe travailleuse dans le contexte de la réduction du temps de travail de 48 à 40 heures. L'objectif général était, comme dans d'autres pays d'Europe, la réduction de la pauvreté qui touchait particulièrement les familles nombreuses. Selon l'auteure, dès 1937, cette politique familiale du régime fasciste avait un objectif nataliste plus affirmé, quand le montant des allocations familiales a été augmenté en fonction du nombre d'enfants¹⁴.

Avec la fin du régime fasciste, le modèle du père de famille pourvoyeur s'est maintenu mais s'est vu affaibli par la fin de la politique familiale pro-nataliste et la fin du soutien aux pères pour compenser le coût de l'enfant. En effet, ce qui caractérise, d'après Naldini, la période du retour à la démocratie en Italie, c'est l'absence d'une quelconque politique familiale explicite, et plus globalement le déclin systématique dans le temps du niveau de transferts publics vers les familles avec enfants, notamment depuis les années 90. Ce déclin est flagrant non seulement en relation à la période historique précédente (le régime fasciste), mais aussi par rapport aux autres pays Européens¹⁵.

¹¹ Naldini, 35.

¹² Naldini, 36.

¹³ Naldini, 37.

¹⁴ Naldini, 37.

¹⁵ Naldini, 52.

Le sous-développement des politiques familiales en Italie, au moins jusqu'à la décennie 80 s'explique selon Teresa Jurado-Guerrero et Manuela Naldini par six facteurs¹⁶:

- (1) Le rôle de l'héritage du régime fasciste, qui généra en réponse une forte opposition publique à toute initiative de politique publique comportant des caractéristiques pro-natalistes, même des politiques de soutien aux familles pour compenser le coûts des enfants¹⁷ ;
- (2) Les tensions idéologiques autour du modèle de famille devant être préconisé par l'État, qui ont limité l'inclusion des politiques familiales dans l'agenda des partis politiques ;
- (3) L'entrée tardive des femmes sur le marché du travail. Dans d'autres pays d'Europe, le développement des services d'éducation et d'accueil de la petite enfance s'est produit en réponse à cette transformation sociétale. Or, en Italie, le chômage et l'économie informelle, ainsi que l'auto emploi et la large présence des petites entreprises familiales, ont fait des femmes les principales pourvoyeuses de *care* au sein des familles ;
- (4) Le contexte de l'après-retour à la démocratie, où les priorités politiques tournèrent autour de la consolidation de la sécurité sociale et des prestations de complément de revenu (e.g., les pensions) et la création de systèmes universels d'éducation et santé ;
- (5) L'hégémonie culturelle de l'église catholique dans les questions qui touchent de près ou de loin à la famille, spécialement en ce qui concerne la préconisation du principe de subsidiarité : pour ce qui est du développement des services de garde d'enfants, de l'accueil préscolaire ou de la prise en charge des personnes âgées, la priorité a été ainsi donnée à des petites organisations basées sur le volontariat, au détriment de la création de services publics étatiques¹⁸ ;
- (6) Enfin, la subsistance des normes de solidarité au sein de la parenté et la force des liens intergénérationnels, basées sur la société rurale et les relations patriarcales¹⁹. La solidarité familiale pallie dans une certaine mesure l'absence de l'Etat (via une protection sociale et des services publics faibles), ce qui réduit la pression politique et électorale en faveur d'une expansion de l'État Providence.

Enfin, notons que le contexte de la crise économique de 2008 en Europe, ainsi que le scénario de récession qui affecta particulièrement les pays méditerranéens entre 2008 et 2014, sont des facteurs-clés pour comprendre la chute dramatique des dépenses publiques en lien avec les services de *care*. Les programmes d'austérité ont poussé à la réduction de transferts d'argent public vers les collectivités locales, qui, elles, ont vu se réduire leur capacité à fournir ces services et ont dû augmenter leurs tarifs²⁰. En parallèle, les familles ont dû faire face à une grave

¹⁶ Teresa Jurado-Guerrero et Manuela Naldini, « Child and Family Policy in Southern Europe », in *Handbook of Family Policy*, éd. par Guðný Eydal et Tine Rostgaard (Edward Elgar Publishing, 2018), 214-15, <https://doi.org/10.4337/9781784719340>.

¹⁷ Naldini, *The Family in the Mediterranean Welfare States*; Chiara Saraceno, « The ambivalent familism of the Italian welfare state », *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 1, n° 1 (1994): 60-82.

¹⁸ Naldini, *The Family in the Mediterranean Welfare States*.

¹⁹ Naldini.

²⁰ León et Pavolini, « 'Social Investment' or Back to 'Familism' », 365.

crise du marché du travail et une hausse du chômage, limitant leurs possibilités d'accéder au marché privé du *care*. Quant à l'éducation et le *care* de la petite enfance, si la crise ne semble pas avoir modifié les conditions d'attribution et d'accès, elle a empêché l'élargissement de certaines politiques cruciales²¹.

1.2 Le système de prestations familiales

Dans le travail fondateur de Gosta Esping-Andersen, les pays du sud de l'Europe sont vus comme étant familialistes, ou orientés vers la famille, sans que pour autant ce familialisme se traduise par un soutien ferme de l'État au travers des politiques sociales. Ainsi, en Italie, de même que dans d'autres pays d'Europe centrale et de l'est, le degré de couverture du *care* est très réduit, donnant origine à ce que certains auteurs dénomment du « familialisme par défaut » ou du « familialisme non-soutenu » (*familialism by default or unsupported familialism*)²². C'est le cas quand il existe peu ou pas d'alternatives publiques ni de soutien financier par les pouvoirs publics pour faire face aux besoins de *care* au sein des familles²³. Ainsi, cette culture « familialiste » crée une sorte de principe de subsidiarité qui finit par justifier le caractère résiduel de la politique publique à cet égard²⁴. Dans ce contexte, le familialisme par défaut peut se traduire ensuite par un processus de *défamilialisation par le marché*, quand les individus et les familles doivent avoir recours à leurs ressources privées pour acheter dans le marché des services de soin ou d'éducation qui ne sont pas pourvus par les politiques publiques. Une *défamilialisation par le marché* soutenue par l'État peut en outre émerger quand les transferts monétaires publics (sous la forme d'allocations, vouchers ou déductions fiscales) interviennent pour aider les familles à acheter ces services sur le marché, ou quand les pouvoirs publics financent la fourniture de ces services par le marché²⁵. Dans ce contexte, l'Italie affiche aujourd'hui un équilibre délicat entre un familialisme par défaut, un familialisme appuyé, et le soutien d'une *défamilialisation* indirecte au travers du marché²⁶.

D'après plusieurs auteurs, le modèle italien se fonde sur la figure de l'homme pourvoyeur de revenus, et celle-ci inclut comme membres dépendants non seulement les membres de la famille nucléaire, mais aussi d'autres membres de la parenté étendue²⁷. C'est un modèle organisé sur une division genrée et asymétrique du *care*, qui reste principalement à la charge des familles, et en particulier des femmes²⁸. Il s'est maintenu dans le temps comme conséquence de facteurs culturels, législatifs, politiques et institutionnels, au sein d'un cadre « maternaliste » et pro-

²¹ Jurado-Guerrero et Naldini, « Child and Family Policy in Southern Europe ».

²² Jurado-Guerrero et Naldini, « Child and Family Policy in Southern Europe ».

²³ Chiara Saraceno et Wolfgang Keck, « CAN WE IDENTIFY INTERGENERATIONAL POLICY REGIMES IN EUROPE? », *European Societies* 12, n° 5 (décembre 2010): 676, <https://doi.org/10.1080/14616696.2010.483006>.

²⁴ León et Pavolini, « 'Social Investment' or Back to 'Familism' », 354.

²⁵ Chiara Saraceno, « Varieties of Familialism: Comparing Four Southern European and East Asian Welfare Regimes », *Journal of European Social Policy* 26, n° 4 (octobre 2016): 316, <https://doi.org/10.1177/0958928716657275>.

²⁶ Saraceno, 324.

²⁷ Egidio Riva, « Familialism reoriented: continuity and change in work-family policy in Italy », *Community, Work & Family* 19, n° 1 (1 janvier 2016): 22, <https://doi.org/10.1080/13668803.2015.1024610>.

²⁸ Manuela Naldini et Teresa Jurado, « Family and Welfare State Reorientation in Spain and Inertia in Italy from a European Perspective », *Population Review* 52, n° 1 (2 janvier 2013), <https://doi.org/10.1353/prv.2013.0003>.

nataliste qui est par ailleurs inscrit dans la Constitution : l'article 37 affirme ainsi la centralité du rôle maternel des femmes et « leurs responsabilités familiales cruciales »²⁹.

La fragmentation de l'État italien produit quatre niveaux d'action : national, régional, provincial et municipal. La plupart des responsabilités en matière de politiques familiales et de l'enfance sont de compétence régionale ou municipale ; les prestations en espèces, les allocations familiales et les allocations de maternité et de paternité sont les mesures les plus importantes au niveau national ; et les avantages fiscaux (exonérations pour le conjoint et les enfants à charge) et l'aide sociale sont modestes, d'une importance marginale, discrétionnaires et fournis par le gouvernement local³⁰.

En 2020, il n'y avait pas en Italie de système universel d'allocations familiales. Depuis 1988, une "allocation de ménage" existe, mais cette prestation n'est pas destinée aux familles avec enfants, mais bien aux ménages de salariés (ou de travailleurs inscrits au système de cotisations séparées pour les contrats de travail des indépendants, appelé "Gestione Separata") ayant de faibles revenus et besoins. Il s'agit d'un système mixte, car d'un côté les allocations bénéficient aux travailleurs salariés à revenus modestes ; de l'autre, les déductions fiscales touchent plutôt les familles avec un meilleur niveau de revenus. De ce fait, les allocations familiales sous conditions de ressources n'encouragent pas la participation au marché de l'emploi des mères issues des foyers aux revenus modestes³¹. Selon les données d'Eurostat de 2012, les pays de l'UE dépensaient en moyenne 13% des prestations familiales (en espèces) dans des allocations sous condition de ressources, alors que cette proportion s'élevait à 56% en Italie, juste derrière le Portugal (63%)³². Du point de vue du financement, les allocations familiales fonctionnent sous un régime hybride, en partie basé sur les cotisations et en partie sur les ressources. Le système de financement est ainsi en partie basé sur la sécurité sociale et en partie sur le système fiscal. Le ménage considéré dans ce cas, comme dans la plupart des autres politiques sociales, est la famille en tant qu'unité de résidence (ménage).

Une caractéristique générale des États du sud de l'Europe, dont l'Italie, est la difficulté de la conciliation entre travail professionnel et vie de famille, notamment car les couples à double revenu se voient confrontés au déficit des services de garde de jeunes enfants, à leur inadéquation en termes de qualité et d'horaires, et la rareté des emplois à temps partiel. En effet, en Italie, les taux d'inscription dans les services de garde pour les enfants de moins de 3 ans, était de 6% en 2000, et autour de 23% en 2014, soit toujours en dessous de la moyenne européenne – 16% en 2000 et 28% en 2014-³³. De plus, en regardant de manière plus globale les politiques vouées à la fourniture de soins et garde d'enfants (e.g. les congés parentaux, les services de garde d'enfants, et le financement public de ces mesures), ces mesures n'assurent pas une prise en charge effective pour les enfants de 0-3 ans en dehors de la sphère familiale³⁴. Par ailleurs, notons que l'Italie affiche un développement très inégal des politiques sociales au

²⁹ Riva, « Familialism reoriented », 22-23.

³⁰ Giancesini, « Family Patterns of Change in Italy », 159.

³¹ Saraceno, « Varieties of Familialism », 320.

³² Jurado-Guerrero et Naldini, « Child and Family Policy in Southern Europe », 210.

³³ Jurado-Guerrero et Naldini, 211.

³⁴ Jurado-Guerrero et Naldini, 212.

sein de son territoire. Par exemple, en ce qui concerne le *care* des enfants de 0-3 ans, le Nord du pays affiche des politiques de longue date ayant pour but explicite de renforcer la présence des mères sur le marché du travail³⁵.

³⁵ R. J. Oliver et M. Matzke, « Childcare Expansion in Conservative Welfare States: Policy Legacies and the Politics of Decentralized Implementation in Germany and Italy », *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 21, n° 2 (1 juin 2014): 167-93, <https://doi.org/10.1093/sp/jxu001>.

2 Le modèle italien d'adaptation des politiques familiales à l'hébergement égalitaire

Dans cette partie nous nous attèlerons à comprendre dans quelle mesure les politiques familiales du pays tiennent compte de, et s'adaptent aux pratiques d'hébergement égalitaire. L'hébergement égalitaire est un dispositif dans lequel les enfants de parents séparés ou divorcés résident en alternance chez leur père et leur mère.

Méthodologie

Les données que nous analysons proviennent de questionnaires administrés à un ou deux experts en politique familiale belge. Nous nous sommes intéressées aux mesures et dispositifs fédéraux, ainsi qu'aux mesures et dispositifs présents en région bruxelloise et en région wallonne. Le questionnaire original³⁶ (distribué en 2017-2018) prenait en compte les niveaux national, régional et local, et comprenait 5 sections :

- (1) Prestations familiales ;
- (2) Accès aux services ;
- (3) Mesures fiscales ;
- (4) Logement et pauvreté ;
- (5) Mesures liées à la scolarisation.

Les experts ont été invités à fournir des informations sur les familles de référence (couples avec enfants mineurs), et les situations d'hébergement égalitaire *sans* et *avec* remise en couple. Pour ces deux situations, les experts ont détaillé la répartition des allocations, services et avantages entre les deux parents. En 2020, un questionnaire de suivi³⁷ a permis d'identifier les changements récents et de clarifier certains résultats de la vague 1. Cette enquête a été complétée par une analyse documentaire et une revue de la littérature. Dans ce rapport, nous nous concentrerons sur quatre dimensions : (1) les prestations familiales ; (2) l'accès aux services ; (3) les mesures fiscales ; et (4) les congés parentaux.

L'année de référence pour l'analyse de ces dispositifs est **2020**. Ainsi, les montants des prestations correspondent à cette année-ci, sauf indication contraire dans le texte.

Dans le contexte italien, le terme juridique de « garde partagée » ou *affido condiviso* désigne l'exercice d'une responsabilité parentale conjointe en cas de divorce ou séparation, sans que cela n'implique nécessairement la mise en place d'une garde « physique » partagée.³⁸ Ainsi, dans la législation italienne il n'existe pas d'équivalent à l'hébergement (ou résidence) égalitaire (*residenza alternata*), cependant c'est bien cette situation qui a été investiguée dans le cadre de la présente enquête. Au fil du rapport nous préciserons si les mesures étudiées concernent l'*affido condiviso* tel qu'il est prévu par la loi, ou si une mesure spécifique s'applique en cas d'équilibre du temps de résidence entre les deux foyers dans le cadre d'une

³⁶ Ce questionnaire a été rédigé par Laura Merla et Sarah Murru, et administré par cette dernière.

³⁷ Ce questionnaire a été rédigé par Laura Merla et Lorena Izaguirre, et administré par cette dernière.

³⁸ Sarah Murru (2021) *Italian legal frame for separation, divorce and child custody*, MobileKids Report, Louvain-la-Neuve: UCLouvain.

résidence alternée. *L'affido condiviso* a été introduit en 2006 par la loi n° 54, avec le but d'assurer un partage équilibré des responsabilités spécifiques des parents auprès de leurs enfants. La loi de 2006 stipule que "les enfants mineurs ont le droit d'entretenir une relation équilibrée et continue avec leurs deux parents, de recevoir des soins, une éducation et une instruction de la part des deux parents et d'entretenir des relations significatives avec des membres de la famille issus des deux lignées parentales. (...) L'autorité parentale est exercée par les deux parents" (Legge 54/2006 Art.1.1). Par conséquent, *l'affido condiviso* désigne l'exercice d'une responsabilité parentale conjointe en cas de divorce ou séparation, sans que cela n'implique nécessairement la mise en place d'une garde « physique » partagée.³⁹ Ainsi, dans la législation italienne il n'existe pas d'équivalent à l'hébergement (ou résidence) égalitaire.

Dans ce rapport, nous avons demandé à nos experts d'indiquer systématiquement l'existence de mesures spécifiquement adaptées aux situations où il y a un partage relativement équitable du temps de résidence. Nous présentons donc les droits en vigueur en cas d'*affido condiviso* et précisons s'il existe des adaptations dans le cas spécifique d'une résidence alternée.

2.1 Prestations familiales

Pour la plupart de prestations familiales, la famille en tant qu'unité de résidence est définie comme suit : "un groupe de personnes liées par des liens de mariage, de parenté, d'affinité, d'adoption, de tutelle légale ou par des liens affectifs, des personnes vivant ensemble et ayant la même résidence habituelle dans la même ville. Une famille peut aussi être composée d'une seule personne" (définition de l'Office italien des statistiques).

Pour *l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale* (INPS), l'entité en charge de la politique sociale italienne, les prestations familiales sont octroyées sur la base de deux critères principaux : la résidence et les conditions de ressources.

Le premier, la résidence, dépend le plus souvent de l'enregistrement des membres du foyer à la même adresse, dans le document *Stato di famiglia* délivré par les communes.

Le deuxième, à savoir les conditions de ressources, est mesuré à partir de l'ISEE⁴⁰, un indicateur utilisé par l'INPS pour établir la condition économique d'une famille en tenant compte des revenus et du patrimoine de tous les membres qui la composent. L'ISEE prend en compte par ailleurs des situations familiales spécifiques, telles que les familles nombreuses ou les familles monoparentales. L'unité familiale pertinente pour le calcul de l'ISEE est composée par : le demandeur, son conjoint et les autres personnes qui ont la même résidence enregistrée

³⁹ Sarah Murru (2021) *Italian legal frame for separation, divorce and child custody*, MobileKids Report, Louvain-la-Neuve: UCLouvain.

⁴⁰ L'ISEE (*Indicatore della Situazione Economica Equivalente*) est un indicateur de la condition économique des ménages couramment utilisé dans le système de sécurité sociale italien. Il se compose du revenu total du ménage, en tenant compte également de la richesse du ménage (par exemple, le patrimoine immobilier, les actifs financiers), divisé par une échelle d'équivalence qui tient compte du nombre de mineurs et de la présence de personnes handicapées dans le ménage.

(*iscrizione anagrafica*), ainsi que les personnes à charge aux fins de l'IPP (impôt sur le revenu des personnes physiques, appelé en Italie IRPEF).

Ainsi, doivent donc être déclarés :

- Tous ceux qui sont inscrits auprès de la commune sur la fiche personnelle de résidence du demandeur (*scheda anagrafica*), y compris les mineurs ;
- Toutes les autres personnes qui ne figurent pas dans les données personnelles du parent demandeur, mais qui ont la responsabilité de certaines des personnes visées au point 1) pour le paiement de l'IPP ;
- Le conjoint non séparé légalement, c'est-à-dire séparé "de fait", même s'il n'est pas inscrit dans la même fiche de données personnelles de résidence du demandeur.

Toutefois, il existe des exceptions. Dans les situations suivantes, les conjoints séparés "de fait" ne doivent pas être déclarés par le demandeur :

- Lorsqu'une résidence séparée est autorisée à la suite d'une disposition temporaire et urgente de l'autorité judiciaire (dans l'attente d'une procédure de séparation légale) ;
- Lorsque le conjoint a été exclu de la responsabilité parentale ou qu'une mesure d'éloignement de la résidence familiale a été adoptée ;
- Dans une situation d'abandon du foyer (*abbandono del tetto coniugale*) légalement reconnue par un tribunal ou une autorité publique responsable des services sociaux ;
- Lorsqu'une demande de dissolution ou de cessation des effets civils du mariage a été présentée à la suite d'une condamnation concernant des crimes graves du conjoint.

Depuis 2015, la cellule familiale prise en compte pour l'ISEE ne tient plus compte exclusivement de la cohabitation ou du fait « d'être à charge », mais comprend aussi le conjoint et les enfants mineurs, même s'ils ne cohabitent pas avec le demandeur. En outre, l'ISEE inclut aussi le parent non cohabitant, non marié ou divorcé d'avec le demandeur, qui a reconnu un enfant avec ce dernier. L'ISEE distingue donc :

- Le parent cohabitant avec l'enfant, qui bénéficie d'une contribution alimentaire pour l'enfant de la part du parent non cohabitant. Il est donc demandé à ce dernier d'intégrer à l'ISEE ses revenus et son patrimoine ;
- Le parent isolé cohabitant avec l'enfant, lorsque le parent non cohabitant ne participe pas à l'entretien de l'enfant. Ce parent peut dès lors bénéficier de la "**facilitation pour les familles monoparentales**". Cette dernière ne s'applique qu'en présence d'une disposition stipulant que l'autre parent ne s'occupe pas de l'enfant.

Un parent isolé peut être reconnu comme tel aux fins de l'ISEE :

- si lui ou elle, et l'autre parent ne sont pas mariés et ne cohabitent pas ; et
- si le parent qui ne cohabite pas avec l'enfant se trouve dans l'une des situations suivantes :

- a) il est marié à une personne différente de l'autre parent ;
- b) il a des enfants avec une personne différente de l'autre parent ;
- c) il est tenu, en vertu d'une disposition légale, de verser des allocations périodiques pour l'entretien de l'enfant ;
- d) il n'a aucun pouvoir ou responsabilité sur ses enfants ;
- e) il a été retiré par une disposition légale de la résidence familiale ;
- f) il n'a pas de relations affectives et économiques avec l'enfant, situation qui doit être établie devant un tribunal ou par l'autorité publique responsable des services sociaux.

Si le parent non cohabitant ne se trouve pas dans l'une des situations énumérées ci-dessus, le ménage du parent cohabitant ne peut pas être considéré comme une **famille monoparentale** et n'a pas droit à la **facilitation pour les familles monoparentales**.

Enfin, le ménage est également exclu de la facilitation pour les familles monoparentales lorsque le parent non cohabitant se trouve dans l'une des situations précitées, mais que d'autres adultes (non seulement le nouveau conjoint mais aussi, par exemple, les grands-parents) cohabitent avec le parent et les enfants.

Ainsi, l'ISEE apparaît dans le système de sécurité sociale italienne comme un indicateur-clé pour déterminer les conditions d'attribution de la plupart des prestations sociales italiennes.

2.1.1 Allocations familiales (Assegno al Nucleo Familiare – ANF)

Dans la politique familiale italienne, il n'existe pas d'allocation familiale.⁴¹ Cependant, depuis 1988, une "allocation aux foyers" (*Assegno al Nucleo Familiare - ANF*) a été mise en place. Cette prestation est fournie dans le cadre du régime national de sécurité sociale (INPS) et vise les ménages à faibles revenus (avec ou sans enfants) de salariés, de retraités ou de travailleurs indépendants (ceux rattachés à la *Gestione Separata*). C'est donc un droit des travailleurs, et la présence d'enfants dans le foyer n'est pas une condition pour y avoir droit.

L'ANF peut être considérée comme une prestation "hybride", car elle est en partie contributive et en partie soumise à des conditions de ressources. Pour en bénéficier, les conditions d'attribution sont les suivantes :

- (7) Avoir un emploi ou percevoir une pension de vieillesse et avoir des revenus inférieurs à ceux déterminés chaque année par la loi,

⁴¹ Notons qu'en octobre 2021, un projet du Ministère de la Famille propose une réforme des prestations familiales. Le but est d'introduire une allocation familiale universelle et unique pour toutes les familles comportant au moins un enfant, avec des montants adaptés en fonction de l'ISEE des foyers.

- (8) Résider en Italie et/ou avoir la nationalité italienne ou une autre nationalité de l'UE (en cas de non citoyenneté de l'UE, avoir le statut de réfugié politique ou ne pas être un employé saisonnier)
- (9) Au moins 70 % du revenu total du ménage doit être constitué de revenus d'employés.

Le montant de l'ANF est établi chaque année et varie en fonction du revenu familial, de la taille et du type de ménage⁴², et des situations particulières. Par exemple, en 2017, pour un ménage composé des deux parents et d'un enfant, sans membre de la famille handicapé, et avec un revenu familial annuel de 76 000 euros, l'allocation était d'environ 4 euros par mois. Le même type de ménage avec un revenu annuel de 26.650 euros recevait 55 euros/mois, ou 168,33 euros/mois en cas de présence d'un membre de la famille handicapé.

Dans le cas des **séparations et divorces**, étant donné que la loi précise qu'il n'est pas nécessaire que tous les membres de la cellule familiale cohabitent, l'un des parents et ses enfants peuvent habiter dans un lieu différent de celui du parent qui en fait la demande, même s'il s'agit d'un autre pays. Cependant, seul l'un des deux parents peut demander l'allocation pour ses enfants. En cas de conflit entre les parents, le critère de la cohabitation enregistrée avec les enfants prévaut. Ainsi, seul le parent cohabitant avec les enfants (*genitore collocatario*) qui a la résidence enregistrée auprès de la commune (*residenza anagrafica*) a le droit de recevoir la prestation. Toutefois, les contrôles de l'INPS concernant cette exigence n'ont lieu que par échantillonnage ou après que des irrégularités aient été signalées par le tribunal ou des citoyens (généralement les parents cohabitants). D'après nos informateurs, il peut arriver que certains parents continuent à demander et à recevoir l'allocation après la séparation, même s'ils n'ont plus la résidence légale avec les enfants, par exemple lorsque le parent cohabitant n'y a pas droit

⁴² Seules les personnes suivantes peuvent faire partie du ménage :

- le demandeur ;
- l'époux ou épouse du demandeur ;
- leurs enfants (même ceux adoptés ou nés d'un précédent mariage du conjoint ou affectés au foyer par une décision judiciaire), s'ils ont moins de 18 ans, ou les adultes en incapacité de travail ;
- les frères, sœurs et les petits-enfants du demandeur s'ils sont mineurs, ou adultes en incapacité de travail, à la condition indispensable qu'ils ne soient pas mariés.

En revanche, les personnes suivantes ne sont pas considérées comme membres de la cellule familiale du demandeur dans le cadre de l'ANF :

- le conjoint légalement et effectivement séparé ;
- le conjoint qui a quitté le ménage ;
- les enfants confiés à l'autre conjoint ou à l'ex-conjoint (en cas de séparation légale ou de divorce) ;
- les membres de la famille d'un citoyen étranger ne résidant pas en Italie. Les citoyens des États qui ont conclu des accords bilatéraux spéciaux font exception ;
- les enfants naturels, reconnus par les deux parents, qui ne cohabitent pas avec le demandeur ;
- les enfants naturels du demandeur marié qui ne sont pas inclus dans leur famille légalement reconnue ;
- les enfants et les adultes de plus de 18 ans, non handicapés, même s'ils sont étudiants ou apprentis ;
- les enfants mineurs ou les adultes handicapés qui sont mariés ;
- les frères, sœurs et neveux (à l'exception des neveux qui sont à la charge du demandeur) - même s'ils sont mineurs ou handicapés - qui sont orphelins d'un parent ou d'un pensionné survivant ou qui sont mariés ;
- les parents du demandeur, et les autres ascendants.

en raison de sa situation d'emploi. Dans certains cas, les parents séparés se mettent d'accord de manière informelle, de sorte que le parent ayant les revenus les plus faibles ou le seul remplissant les conditions d'attribution demande la prestation et la partage avec l'autre parent.

Vu les particularités des processus de divorce en Italie, des couples peuvent être séparés et continuer à habiter dans le même logement⁴³. En cas des parents « **séparés dans la même maison** », ils sont considérés comme des non-cohabitants, à condition qu'ils aient une autorisation du juge, et ont droit à un montant plus élevé de la prestation car ils sont considérés en tant que ménage monoparental.

En cas de garde exclusive, comme établi par l'INPS, le parent qui cohabite avec l'enfant a le droit de recevoir l'ANF, même s'il n'est pas titulaire d'un droit autonome à l'allocation : il peut demander le versement de l'ANF en fonction de la situation professionnelle de l'autre parent.⁴⁴ Le revenu pris en compte pour le versement de l'allocation reste toutefois celui de la cellule familiale composée du parent cohabitant et des enfants du travailleur. Ainsi, le parent ayant droit doit envoyer la demande d'ANF à son employeur, sans indiquer ses revenus ; il doit joindre au formulaire de demande la déclaration de revenus de l'autre parent cohabitant avec les enfants, ainsi que la déclaration de revenus des enfants cohabitants, le cas échéant.

En cas *d'affido condiviso*, si les époux sont séparés ou divorcés et résident dans des foyers différents, seul un des parents peut demander l'ANF, même si les deux parents remplissent les conditions pour le faire. Les parents doivent se mettre d'accord, et en cas de désaccord, l'allocation est versée au parent qui exerce la garde physique des enfants (généralement la mère). Or, les directives de l'INPS ne font pas référence à la situation des enfants qui vivent le même nombre de jours chez chacun des parents. D'après nos informatrices, lorsque les parents ne parviennent pas à un accord sur la personne qui percevra l'ANF, l'allocation est perdue.

Dans le cas des familles recomposées, les directives institutionnelles ne précisent pas si le beau-parent -légalement reconnu après avoir adopté le(s) enfant(s)- peut demander l'ANF en incluant les beaux-enfants dans la demande. À priori, d'un point de vue juridique, après l'adoption ce parent est considéré comme un parent légal, et il devrait donc avoir le droit de demander l'ANF. D'après les directives de l'INPS, certaines situations peuvent être admises après évaluation au cas par cas. Par exemple, l'inclusion des enfants issus d'une précédente union, pourvu qu'il y ait eu divorce ou séparation légale ; ou des enfants nés hors mariage mais reconnus par le demandeur de l'ANF. Dans tous les cas, pour le calcul des revenus du foyer devront être pris en compte les revenus des deux parents, si ce couple recomposé est marié.

2.1.2 Allocation familiale des communes (ANF dei comuni)

L'allocation familiale accordée par les communes et versée par l'INPS est destinée aux familles qui ont des enfants mineurs et dont le patrimoine et les revenus sont limités. La définition de

⁴³ Sarah Murru, « Italian Legal Frame for Separation, Divorce, and Child Custody », MobileKids report (Louvain-la-Neuve: Cirfase, UCLouvain, 2021), <https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/fr/object/boreal%3A255877>.

⁴⁴ Voir : Circ. INPS n. 36/2008.

"famille" comprend ici les personnes qui sont enregistrées à la même adresse. Cette allocation ne constitue pas un revenu aux fins de l'impôt et de la sécurité sociale, et peut être cumulée avec d'autres prestations sociales fournies par les autorités locales et l'INPS.

Le demandeur de cette allocation familiale doit résider en Italie, être italien ou d'un autre pays de l'UE. Pour les demandeurs de nationalité hors UE, il faut avoir le statut de réfugié politique ou un visa d'immigrant de longue durée. De plus, le ménage du demandeur doit compter au moins trois enfants mineurs, et l'ISEE du ménage ne doit pas dépasser 8 555,99 euros. En 2020, cette allocation est passée de 144,42 euros à 145,14 euros par mois.

Lors d'une **séparation**, la résidence enregistrée peut différer des conditions de vie réelles. Habituellement, la résidence enregistrée des enfants est chez le parent avec lequel ils vivent la plupart du temps - généralement la mère.⁴⁵ Pour le calcul de l'ISEE, le parent non cohabitant, jamais marié avec ou divorcé du parent cohabitant, est pris en considération dans l'unité familiale. Le parent cohabitant avec l'enfant peut avoir droit à une « facilitation pour les familles monoparentales », s'il remplit certaines conditions (voir section 1 « Prestations familiales »).

Dans le cas des **familles recomposées**, et à la différence de l'allocation aux foyers (voir point 1.1 ci-dessus), les enfants cohabitant avec le nouveau conjoint, même en absence d'adoption légale, sont inclus dans la constitution du foyer auprès de l'ISEE. Le demandeur peut donc « regrouper » des enfants de conjoints différents, s'ils sont inscrits dans le *stato di famiglia* auprès de la commune de résidence. De ce fait, une famille recomposée a plus de chances de remplir la condition d'éligibilité d'avoir au moins trois enfants mineurs au sein du foyer.

2.1.3 Prime de naissance (Premio alla nascita ou Bonus mamma domani)

Cette allocation de l'INPS est une prime à la naissance unique de 800 euros qui peut être perçue si l'une des situations suivantes se produit :

- Achèvement du 7^{ème} mois de grossesse ;
- Accouchement, même s'il se produit avant le début du 8^{ème} mois de grossesse ;
- Adoption nationale ou internationale.

⁴⁵ D'un point de vue administratif, les enfants ne peuvent être enregistrés qu'à une adresse. Cependant, récemment, des tribunaux ont prononcé des décisions permettant à des enfants d'avoir une double résidence (*doppia residenza*) et donc d'être enregistrés dans les *stato di famiglia* des deux parents. Voir par exemple, pour le cas d'un tribunal de Florence : <https://www.lanazione.it/firenze/cronaca/2012/04/11/695566-tribunale-firenze-affidamento-minori-doppia-residenza.shtml>.

Ces décisions restent rares et créent des problèmes administratifs aux communes. Dans ce sens, ces dernières années certaines municipalités du pays ont implémenté un « registre de co-parentalité » (*registro della bigenitorialità*) afin de tenir informés les parents séparés des questions administratives liées aux enfants, comme par exemple les documents d'identité, ou encore concernant l'école. Toutefois, d'après nos informatrices, dans la pratique cette initiative finirait par augmenter les conflits entre parents et ne serait pas une mesure adaptée pour soutenir la coparentalité.

Elle vise les mères résidant en Italie, italiennes ou issues d'un pays de l'UE. Pour les femmes de nationalité hors UE, il faut avoir une visa d'immigrante de longue durée. Il s'agit d'une allocation sans condition de ressources et indépendante du niveau de revenu du ménage. Le montant de base est multiplié selon le nombre d'enfants nés ou adoptés. Cette prime n'est pas soumise à l'impôt sur le revenu.

C'est la mère qui ouvre le droit et en fait la demande à l'INPS à partir du 7^{ème} mois de grossesse. Il n'y a pas de directives spécifiques concernant les **couples séparés ou divorcés**, ainsi que les familles recomposées.

2.1.4 Allocation « Bonus Bébé »

Le Bonus Bébé est une allocation universelle fournie par l'INPS pendant les trois premières années de vie de l'enfant. Elle est destinée aux mères résidant en Italie, italiennes ou issues d'un pays de l'UE. Pour les femmes de nationalité hors UE, il faut avoir une visa d'immigrant de longue durée.

Le montant de la prestation est modulé en fonction des conditions de ressources, selon l'index « ISEE pour mineurs »⁴⁶ du ménage :

<i>Rang ISEE pour mineurs</i>	<i>Allocation mensuelle</i>	<i>Allocation totale</i>
<i><= 7 000 €</i>	160 €	1 920 €
<i>Entre 7 001 et 40 000 €</i>	120 €	1 440 €
<i>> 40 000 €</i>	80 €	960 €

À partir du deuxième enfant né en 2020, une majoration de 20% de l'allocation est prévue.

Seul un des parents peut demander cette prestation. Le cas échéant, un représentant légal peut ouvrir le droit. Si le bonus ne peut plus être accordé au parent demandeur (parce que, par exemple, **le parent a été privé de la responsabilité parentale ou parce que la garde de l'enfant a été attribuée exclusivement à l'autre parent**), l'autre parent peut ouvrir le droit en présentant une nouvelle demande dans les 90 jours de la disposition du juge.

Il n'y a pas de dispositif spécifique en cas d'*affido condiviso*. Selon nos informatrices, les parents qui ne s'entendent pas sur la personne qui peut présenter la demande perdent généralement l'allocation, quel que soit le temps de résidence de l'enfant chez chaque parent.

⁴⁶ L' « ISEE pour mineurs » est un ISEE spécifiquement calculé pour demander des prestations familiales concernant des enfants mineurs. Il diffère du ISEE standard, car il prend également en compte dans le revenu total du ménage les revenus des parents non mariés ou non cohabitants, sauf si : I) ils sont mariés avec une personne différente de l'autre parent ; II) ils ont des enfants nés d'une union précédente ; III) ils paient déjà les chèques de pension alimentaire à l'autre parent ; IV) ils ont perdu l'autorité parentale ; V) ils démontrent légalement qu'ils n'ont pas de relation affective et économique avec l'enfant. Dans les cas I) et II), le revenu de ces parents n'est pas totalement exclu du revenu total du ménage, mais il est partiellement inclus. **Le revenu des parents non cohabitants est également exclu du revenu total du ménage dans le cas de couples légalement séparés ou divorcés.**

2.1.5 Allocation de maternité (Assegno di maternità)

L'allocation de maternité est une prestation fournie par l'INPS destinée aux mères résidant en Italie, italiennes ou issues d'un pays de l'UE. Pour les femmes de nationalité hors UE, il faut avoir le statut de réfugiée politique ou une visa d'immigrant de longue durée. La mère doit avoir payé au moins trois contributions mensuelles à la sécurité sociale entre le 18^{ème} et 9^{ème} mois qui précède la naissance de l'enfant. De plus, elle ne doit pas être bénéficiaire de l'allocation de maternité de la commune (voir point 1.2.4 ci-dessous).

En 2020, le montant de l'allocation de maternité est de 348,12 euros pour 5 mois, soit au total 1 740,60 euros. En cas de naissance multiple, ce montant est multiplié par le nombre d'enfants nés. Il s'agit d'une allocation sous condition de ressources, et le plafond de l'ISEE du ménage doit être égal ou inférieur à 17 416,66 euros.

C'est la mère qui ouvre le droit à cette allocation. En **cas de séparation**, si le parent qui a la **garde exclusive** est le père, il peut ouvrir le droit si la mère satisfait aux exigences de cotisation à la sécurité sociale. De même, si les conditions de cotisation sont remplies, le beau-parent peut ouvrir le droit à l'allocation s'il est reconnu comme parent adoptif (situation extrêmement rare, car un des parents biologiques doit renoncer à la responsabilité parentale), ou en cas de décès de la mère.

2.1.6 Allocation de maternité pour les indépendants (Assegno di maternità/paternità per lavoratori autonomi)

Cette allocation gérée par l'INPS vise les parents qui sont des travailleurs indépendants (non employés) ou des travailleurs agricoles en règle avec leurs cotisations sociales durant la période de maternité. Elle correspond à 80% du salaire journalier, tel qu'il est établi par la loi nationale sur l'activité économique en question. Deux mensualités sont versées avant la naissance de l'enfant, et les trois autres par après.

La mère est celle qui ouvre le droit. En cas de décès de la mère, si celle-ci remplit les conditions d'attribution, le père a droit à l'allocation quelle que soit sa situation économique, de même que s'il a la **garde exclusive** de l'enfant. Le père ne peut demander l'allocation que s'il est travailleur indépendant ou agricole, et dans ce cas la durée de l'allocation est encore plus courte de ce qu'aurait perçu la mère (3 mois au lieu de 5). Les beaux-parents ne peuvent pas ouvrir droit à cette allocation.

2.1.7 Allocation de maternité des communes (Assegno di maternità dei comuni)

Dans le cas de la municipalité de Turin, l'allocation de maternité est destinée aux mères résidentes de la commune, italiennes ou issues d'un pays de l'UE. Pour les femmes de nationalité hors UE, il faut avoir le statut de réfugiée politique ou une visa d'immigrant de longue durée.

En 2020, le montant total de base de l'allocation est de 1 740,60 euros, payé en cinq mensualités dès la naissance de l'enfant. L'allocation est sous conditions de ressources, pour les ménages ayant un ISEE des mineurs inférieur ou égal à 17 416,66 euros. Si la mère est déjà bénéficiaire d'autres allocations de maternité, leur somme totale ne peut pas dépasser 1 740,60 euros et sera déduite du montant de base.

La mère est la bénéficiaire de cette allocation. Si elle ne répond pas aux critères d'attribution, un représentant légal peut demander la prestation. Si la mère est mineure, le père adulte peut ouvrir le droit, de même que dans le cas de décès de la mère. En **cas de séparation**, si le parent qui a la garde exclusive est le père, c'est lui qui ouvre le droit. Dans le contexte d'une **famille recomposée**, le beau-parent peut ouvrir le droit s'il est reconnu comme parent adoptif de l'enfant (situation extrêmement rare, car un des parents biologiques doit renoncer à la responsabilité parentale), ou en cas de décès de la mère.

2.1.8 Allocation de rentrée scolaire

En général, ce type d'allocation est fournie par les régions. Dans le cas de la région du Piémont, en 2020 les familles peuvent recevoir des bons d'achat pour des dépenses liées à la scolarité des enfants, sous conditions de ressources (ISEE inférieur ou égal à 26 000 euros).

Le montant de ces bons vont jusqu'à 2.150 euros pour couvrir les frais de scolarité, et jusqu'à 150 euros pour les étudiants de collège ou 250 euros pour les étudiants de lycée pour des dépenses liées aux livres scolaires, des billets de train ou de bus, et du matériel scolaire en général. Ces montants sont majorés de 50% pour les enfant ayant un handicap, et de 30% pour les enfants présentant des difficultés d'apprentissage.

<i>Rang ISEE</i>	<i>Bon Primaire</i>	<i>Bon secondaire inférieur</i>	<i>Bon secondaire supérieur</i>
<i><= 10 000 €</i>	€1 400	€ 1 650	€ 2150
<i>Entre 10 000,01-20.000 €</i>	€1 050	€ 1 300	€ 1 800
<i>Entre 20 000,01-26.000 €</i>	€ 950	€ 1 200	€ 1 400

Les deux parents ou le tuteur légal de l'enfant peuvent demander cette allocation. En **cas de séparation**, les parents doivent trouver un accord pour déterminer celui qui sera le bénéficiaire.

2.1.9 Bourses d'études

En ce qui concerne les bourses d'études, il est important de noter que le système d'enseignement public est presque complètement gratuit en Italie, en particulier celui qui concerne les enfants en âge de scolarité obligatoire (c'est-à-dire entre 6 et 16 ans). À titre d'exemple, les frais annuels des écoles primaires ne dépassent pas 302 euros dans la municipalité de Turin. Les familles bénéficient de réductions si les services sont fournis à temps partiel (par exemple, les frais annuels baissent à 60 euros si les services scolaires sont fournis un après-midi par semaine au

lieu de cinq), par la présence de frères et sœurs (les frais sont 25 % plus bas pour une fratrie), ou encore en fonction du niveau de revenu des ménages (les frais annuels de scolarité passent de 302 euros à 44 euros pour les ménages dont le revenu est égal à zéro). De même, les frais annuels des écoles secondaires ne dépassent pas 60 euros dans la municipalité de Turin et ils diminuent dans le cas des frères et sœurs (les frais sont 25 % plus bas) et des ménages à faible revenu (les frais annuels passent de 60 euros à 9 euros pour les ménages sans revenus). Seules les structures publiques destinées aux enfants de moins de 6 ans et les universités publiques ne sont pas gratuites. Toutefois, dans les deux cas, les frais dépendent généralement du niveau de revenu du ménage.

En ce qui concerne les crèches publiques pour les enfants de moins de 3 ans, le tarif mensuel maximum est de 556 euros dans la municipalité de Turin, mais il se réduit de moitié dans le cas des frères et sœurs. Il diminue à 55 € si le ménage n'a pas de revenu. Pour ce qui est des services publics de garde d'enfants âgés de 3 à 6 ans, le tarif mensuel maximum est de 157 euros dans la ville de Turin, mais il est inférieur de 25 % pour les frères et sœurs et se réduit à 39 euros si le ménage n'a pas de revenu. Enfin, les ménages à faibles revenus peuvent même demander à l'État une exemption totale du paiement des frais de garde d'enfants dans des structures publiques ou privées par l'intermédiaire des municipalités.

En conclusion, dans le contexte italien, la notion de bourses d'études pour les familles en situation de précarité économique est intégrée, en quelque sorte, dans la fixation des frais de scolarité, qui eux sont établis en fonction du niveau de revenu des familles. Dans ce sens, **l'état civil des parents et la situation familiale ne joue pas un rôle significatif**, hormis pour le calcul de l'ISEE familial qui se voit potentiellement affecté par la prise en compte de deux revenus (pour les couples mariés ou en union légale) ou seulement d'un, dans le cas des familles monoparentales.

2.1.10 Aides pour les enfants handicapés

En Italie, aucune allocation universelle spécifique n'est prévue pour les enfants handicapés vivant à domicile. Les familles ayant des enfants handicapés ont droit à des allocations familiales majorées de la part de l'INPS (voir 1.1 et 1.2), à certains avantages fiscaux, à des congés (s'ils ont certains types de contrats de travail, généralement à durée indéterminée), et à un score plus élevé dans les classements pour l'accès aux services publics de garde d'enfants.⁴⁷

2.1.10.1 Allocation de présence (*Indennità di Accompagnamento*)

L'allocation de présence est la seule mesure politique de portée nationale dans le cadre du système de soins de longue durée. Elle a été introduite en 1980, d'abord pour les personnes handicapées qui sont certifiées comme totalement handicapées sur la base d'une évaluation

⁴⁷ Des fonds pour les aidants proches (pas seulement pour les aidants de mineurs) ont été approuvés le 27 novembre 2017 par la Commission des Budgets, mais ils n'ont pas encore été mis en œuvre à ce jour.

médicale et qui ont besoin de soins permanents, et a ensuite été étendue aux personnes âgées. Elle n'est donc pas destinée spécifiquement aux enfants.

Cette allocation est accordée sans restrictions aux bénéficiaires dont la condition de handicap sévère est certifiée par un médecin. En 2020, le montant s'élève à 520,29 euros mensuels et les bénéficiaires ne doivent pas rendre compte de la manière dont ils la dépensent.

Dans le cas d'un enfant mineur handicapé dont les parents sont séparés, **en cas d'affido condiviso**, il est nécessaire que les deux parents signent la demande. Si la garde est confiée à l'un des deux parents, le versement de la prestation se fait en sa faveur. Si avant la séparation, le paiement se faisait en faveur de l'autre conjoint, le conjoint qui a la garde de l'enfant peut demander, sur présentation de l'accord acté lors de la séparation, la révocation de l'octroi de cette allocation au conjoint non cohabitant. En revanche, s'il y a **affido condiviso** et les parents ne trouvent pas d'accord, ils doivent s'adresser au juge tutélaire, qui déterminera quel parent peut bénéficier de la prestation.

2.1.10.2 Allocation de présence à l'école pour des enfants handicapés (Indennità mensile di frequenza)

Elle a été créée en 1990 (loi 289/1990) et est accordée par l'INPS aux mineurs de moins de 18 ans. L'objectif de l'allocation est de fournir un soutien aux familles d'enfants handicapés qui doivent engager des dépenses liées à la fréquentation d'une école, publique ou privée, ou d'un centre spécialisé de thérapie ou de réadaptation. Si, après vérification, la condition de fréquentation n'est pas remplie, l'indemnité ne peut pas être versée. Il n'y a pas de limite d'âge minimum pour la reconnaissance de l'indemnité : celle-ci peut donc également être accordée aux mineurs qui fréquentent des écoles maternelles

Cette allocation est soumise aux conditions de ressources et payée pendant une période maximale de 12 mois, renouvelable jusqu'aux 18 ans du mineur. Pour y avoir droit, un revenu ne dépassant pas les seuils fixés annuellement par la loi est requis. En 2020, le plafond des revenus personnels était fixé à de 4 906,72 euros et le montant de l'allocation était de 286,81 euros mensuels. Les conditions d'attribution sont les suivantes :

- Être résident en Italie, de nationalité italienne ou originaire d'un autre pays de l'UE
- En cas de citoyenneté hors UE, avoir un statut de réfugié politique ou un visa d'immigrant d'au moins un an
- Avoir un enfant handicapé en formation scolaire ou professionnelle, de quelque type que ce soit

La demande doit être présentée par la personne handicapée, accompagnée d'un certificat médical. Si la personne handicapée est mineure, les deux parents sont responsables du droit à la prestation. En **cas de séparation**, le parent qui a la garde physique de l'enfant est responsable de ce droit. Dans le contexte d'une **famille recomposée**, le beau-parent ne peut pas être l'attributaire.

Enfin, cette allocation ne peut pas être cumulée avec les autres prestations concernant les enfants handicapés (voir les points 1.5 et 1.8), le parent peut choisir celle qui est la plus favorable selon sa situation.

2.1.10.3 Allocation pour congé extraordinaire (Indennità per congedi straordinari)

L'allocation pour congé extraordinaire est destinée aux parents ayant un enfant gravement handicapé – dont la condition est certifiée par un médecin – et qui n'est pas hospitalisé à temps plein. Le parent doit être un employé du secteur privé et s'occuper seul de son enfant (l'autre parent doit être absent ou avoir un handicap).

La durée maximale de ce congé est de 24 mois. Le parent perçoit une allocation égale à son salaire mensuel, jusqu'à 36 463, 00 euros par an maximum (montant de 2019). S'il y a plusieurs enfants handicapés graves dans la famille, le parent qui remplit les conditions d'octroi peut demander cette aide pour chacun d'entre eux, mais la somme de tous les congés doit être inférieure ou égale à 24 mois.

Il n'y a pas d'aménagements prévus en **cas de séparation**.

2.1.11 Aides en cas d'adoption

Les allocations familiales sont aussi destinées aux parents adoptifs. En ce qui concerne des mesures spécifiques pour les parents qui adoptent, un congé pour les employés est prévu pour la période de séjour à l'étranger pendant toute la durée de la procédure d'adoption, en cas d'adoption internationale. Par rapport au congé maternité des mères adoptives, la mère salariée qui a adopté un mineur étranger a le droit de s'abstenir de travailler pendant une période de cinq mois et un jour (période qui correspond au jour où l'enfant entre en Italie), quel que soit l'âge du mineur.

2.1.12 Aides en cas d'enfant gravement malade

Les parents employés du secteur privé et public peuvent avoir recours à des jours de congé pour s'occuper d'un enfant malade. Il n'y a pas de limitation des jours de congé si l'enfant malade a moins de 3 ans. Par contre, si l'enfant est âgé d'entre 3 et 8 ans, ce sont 5 jours de congé par an pour chaque parent.

Les deux parents ne peuvent pas demander ce congé simultanément. Pendant le congé, le parent ne reçoit pas le salaire correspondant, sauf s'il est employé dans le secteur public. Dans ce cas, le parent a le droit de recevoir intégralement son salaire pendant les 30 premiers jours du congé.

En **cas de séparation**, le parent en situation de monoparentalité n'a pas le droit à plus de jours de congé. Le fait de faire partie d'une **famille recomposée** n'a pas d'incidence sur ce congé.

2.2 Accès aux services

2.2.1 Soutien à l'accueil de la petite enfance

Depuis 2017, une réforme du soutien à l'accueil des jeunes enfants a été mise en place afin d'unifier et intégrer deux systèmes : le *nidi d'infanzia* (pour les enfants entre 3 mois et 3 ans) et le *scuole dell'infanzia* (pour les enfants de 3 à 6 ans). Alors que le premier a un taux de couverture bas et fait face à une demande très élevée, le deuxième est composé de structures principalement publiques ayant un taux de couverture relativement élevé. D'après le Leave Policy Network, les taux de fréquentation des services formels d'éducation et garde de la petite enfance sont de 30% pour la tranche d'âge de 0 à 2 ans, et 94% pour celle de 3 à 5 ans.⁴⁸

Les *nidi d'infanzia* pour jeunes enfants sont gérés par les municipalités. En général, un accès prioritaire est donné suivant les caractéristiques du ménage (par exemple, monoparentalité, handicap, ou le fait que les deux parents soient légalement employés par la municipalité). Le coût est établi en fonction des revenus du ménage : il varie entre 200 et 700 euros mensuels par enfant, selon l'ISEE du ménage. Ce montant donne droit à une déduction fiscale, bien qu'elle soit très réduite.

En cas de séparation, un parent en situation de monoparentalité pourrait avoir accès à ces services plus facilement et avoir à payer un tarif moins élevé. En ce qui concerne une famille **recomposée**, si le nouveau couple est marié, ce sont les revenus des deux conjoints qui sont examinés pour déterminer l'ISEE.

Par ailleurs, depuis 2012, un bon financé par l'État a été introduit afin de payer les services de baby-sitting ou de garde d'enfants. Il est destiné uniquement aux femmes qui retournent au travail peu après leur congé de maternité et qui ne prennent pas de congé parental. Le bon a une valeur de jusqu'à 600 euros par mois, pour une durée égale au nombre de mois de congé parental auxquels la mère a renoncé, à savoir jusqu'à 6 mois pour les salariées et 3 mois pour les travailleuses non-employées. Il s'agit donc d'un droit exclusif des mères qui ont droit à un congé parental.

Plus récemment, dans le cadre des mesures de soutien au revenu des ménages, s'est créé le *bonus asilo nido*. Les enfants nés après le 1er janvier 2016 ont droit à une contribution d'un montant maximum de 1000 euros, pour le financement des frais de garde au sein de crèches publiques et privées, ainsi que pour de soins à domicile en faveur des enfants de moins de trois ans atteints de pathologies chroniques graves⁴⁹. En 2019, une loi a augmenté le montant de cette contribution jusqu'à un maximum de 3000 euros, en fonction de l'ISEE des mineurs du foyer⁵⁰.

⁴⁸ Leave Policy Network (2017). Voir :

https://www.leavenetwork.org/fileadmin/user_upload/k_leavenetwork/annual_reviews/2021/ECEC.pdf

⁴⁹ Voir l'article 1, paragraphe 355 de la loi du 11 décembre 2016, n° 232.

⁵⁰ Voir l'article 1, paragraphe 343 de la loi du 27 décembre 2019, n° 160.

Cette prestation est versée directement par l'INPS à la demande des parents, et les deux peuvent déclarer ses propres dépenses. Ainsi, cette allocation serait accessible pour les deux parents en cas d'*affido condiviso*.

2.2.2 Soutien à l'accueil d'enfant(s) malade(s)

Uniquement via les congés (voir point 2.1.12, Aides en cas d'enfant malade).

2.2.3 Aides financières diverses

2.2.3.1 *Le recours à des travailleurs familiaux*

En Italie, il n'existe pas de soutien public formel pour financer des travailleurs familiaux. Les familles dont un des membres n'est pas autonome ou présente un handicap, peuvent avoir droit à une déduction fiscale de maximum 1549,37 euros par an sur les salaires versés.

2.2.3.2 *Le recours à des aides ménagères*

L'Italie ne soutient les travailleurs familiaux que dans le cas évoqué dans le point précédent.

2.2.3.3 *La participation à un centre/stages de vacances*

Les municipalités peuvent mettre en place des services destinés aux enfants durant les vacances. La mairie de Turin, par exemple, propose des réductions pour les services aux enfants de moins de 6 ans au cours des 8 semaines de vacances d'été. La condition de base est d'être résident à Turin.

Pour les enfants âgés de 3 à 6 ans, le coût hebdomadaire de 72€ en 2019 du service de garde est diminué en fonction du revenu du ménage (ISEE). Par exemple, il est égal à 47 € si l'ISEE se situe entre 12 200 et 15 000 €, et à 19 € si l'ISEE est inférieur à 5 000 €. Ainsi, la réduction totale peut être égale à 53 € par semaine (soit 424 € pour toute la période estivale). Quant aux enfants de moins de 3 ans, gardés à plein temps, le coût hebdomadaire (139 €) du service de garde est aussi diminué en fonction du revenu du ménage (ISEE). Par exemple, il est égal à 71 € si l'ISEE se situe entre 13 900 et 15 000 €, et à 14 € si l'ISEE est inférieur à 3 900 €. Ainsi, la réduction totale peut être égale à 125 € par semaine (soit 1 000 € pour toute la période estivale). La présence de plusieurs enfants entraîne par ailleurs une réduction de ces coûts.

En cas d'*affido condiviso*, la seule différence est en relation au calcul de l'ISEE. Pour un parent isolé l'ISEE sera moindre, alors que pour un parent faisant partie d'une famille recomposée les revenus du nouveau ou nouvelle conjoint (marié ou en union légale) seront pris en compte et pourraient augmenter l'ISEE.

2.2.3.4 *Le recours à l'accueil extrascolaire*

Les coûts des services de garde d'enfants incluent les coûts de l'accueil extrascolaire. Les ménages à faible revenu bénéficient de coûts réduits.

2.2.3.5 *Le recours au transport scolaire*

Les régions fournissent des aides variées en lien avec la scolarisation des enfants, sous condition de ressources. Dans le cas de la région du Piémont, par exemple, il s'agit d'une prestation sous forme de vouchers -qui peuvent être utilisés pour payer des tickets de bus ou de train- pour les familles résidant dans la région dont l'ISEE ne dépasse pas 26 000 euros. Les montants sont majorés de 50% si l'étudiant est handicapé et de 30% s'il présente des difficultés d'apprentissage. En 2020, cette aide s'élevait à maximum 150 euros pour les étudiants du niveau collégien et 250 pour les étudiants du niveau lycéen.

En outre, l'entreprise de transport public de la mairie de Turin propose des réductions sur le prix des abonnements annuels pour les étudiants de moins de 25 ans, alors que les enfants de moins de 11 ans ne payent pas. Les réductions sont octroyées sous condition de ressources :

- Pour les étudiants et les résidents de moins de 26 ans dont l'ISEE jusqu'à 12.000,00 euros, le pass annuel coûte 158 euros ;
- Si l'ISEE se situe entre 12.000,01 et 20.000,00 euros, le pass annuel coûte 78 euros ;
- Si l'ISEE se situe entre 20.000,01 et 50.000,00 euros, le pass annuel coûte 208 euros (au lieu de 258)

Il n'y a pas d'indications concernant *l'affido condiviso*, à l'exception du fait que l'ISEE du foyer sera probablement plus bas puisque seul le revenu d'un parent est pris en compte dans le revenu total du ménage. Pour un parent faisant partie d'une famille recomposée, les revenus du nouveau ou de la nouvelle conjoint·e (mariage ou union légale) seront pris en compte et pourraient donc faire augmenter l'ISEE.

2.2.3.6 *Des réductions pour familles nombreuses (transports, loisirs et autres)*

Il n'y en a pas.

2.3 Mesures fiscales

Les familles italiennes ont droit à des déductions fiscales en cas de présence d'enfants : 950 € par enfant, 1200 € si l'enfant a moins de 3 ans, et 1150 € par enfant si la famille compte plus de 3 enfants⁵¹.

En général, les déductions fiscales dans les familles sont réparties à parts égales entre les deux parents. En **cas de séparation légale ou de divorce**, le parent qui a la garde physique de l'enfant ou des enfants (généralement la mère) a le droit aux déductions fiscales s'il est impossible d'établir un accord entre les parents. Pour ce qui est de *l'affido condiviso*, les déductions fiscales sont divisées à parts égales entre les parents s'il n'y a pas d'accord entre eux. Toutefois, si l'un des parents ne peut pas avoir droit à ces déductions en raison de son niveau de revenu, l'autre parent peut bénéficier de la totalité de celles-ci.

En ce qui concerne *l'affido condiviso* dans le contexte d'une **recomposition familiale**, si le parent ayant la garde physique partagée des enfants et le beau-parent sont mariés ou en union légale, et si le revenu du beau-parent est inférieur à 2840,51 €, le premier peut demander les déductions fiscales standard pour "conjoint à charge" qui peuvent aller jusqu'à 800 €. Si le beau-parent a des enfants nés d'une union précédente dont il a également la garde physique, et si son revenu individuel est inférieur à 2840,51 euros, la famille recomposée peut demander des déductions fiscales pour ces enfants aussi. Les enfants nés du nouveau couple recomposé sont considérés exactement comme n'importe quel enfant et les parents peuvent donc demander des déductions fiscales pour eux.

2.4 Congés parentaux

Il existe trois types de congé en Italie : le congé de maternité, le congé de paternité et le congé parental. Les deux premiers congés sont obligatoires et sans lien avec le mode de garde. Le **congé de maternité** dure 5 mois (au maximum) pendant lesquels les mères reçoivent soit 80 % de leur salaire, soit 100 % si elles sont employées du secteur public. Ils peuvent être demandés jusqu'à 2 mois avant la date de naissance potentielle. Le **congé de paternité** ne dure que 7 jours pendant lesquels les pères salariés ou indépendants perçoivent la totalité de leur salaire. Ce congé peut être utilisé jusqu'à cinq mois après l'accouchement ou l'adoption. Les pères peuvent avoir droit à des congés de maternité dans des situations très particulières, comme par exemple en cas de négligence avérée de la mère, de décès ou handicap grave de la mère, ou de garde exclusive du père.

⁵¹ La Somme totale de la déduction fiscale s'établit sur la base d'un coefficient calculé sur la base de cette formule : $\frac{95,000 + 15,000 * (\text{Number of children} - 1) - \text{Household total income}}{95,000 + 15,000 * (\text{Number of children} - 1)}$. Si le résultat est égal à zéro ou 1, il n'y a pas de déduction fiscale.

Quant aux **congés parentaux** (*Congedo Parentale*), ils sont facultatifs et d'une durée de dix mois par enfant (au maximum et de manière non continue, sauf pour les parents isolés), mais ils ne peuvent être demandés que par les parents salariés. Chaque parent peut demander individuellement 6 mois de congé. Si le père prend au moins 3 mois de congé, il peut alors prolonger son congé à 7 mois et la durée totale du congé peut être portée à 11 mois. Les parents perçoivent 30 % de leur salaire, ou 100 % pour le premier mois de congé s'ils sont employés dans le secteur public. Les congés parentaux peuvent être demandés jusqu'à ce que l'enfant ait 12 ans, mais si celui-ci a entre 8 et 12 ans, les parents ne perçoivent pas d'indemnité. Les mères qui sont travailleuses indépendantes peuvent également demander un congé parental, mais seulement de 3 mois au maximum.

Le beau-parent peut demander un congé parental seulement s'il est reconnu comme mère ou père adoptif (ce qui est très rare en Italie, car un parent doit renoncer à ses droits parentaux). S'agissant d'un droit individuel et non transférable, seuls les pères et mères biologiques ou adoptifs peuvent y prétendre. Pour ce qui est des couples du même sexe, les parents peuvent bénéficier d'un congé parental s'ils sont les parents biologiques.

En cas de naissance multiple, la durée du congé parental peut être doublée (ou triplée, etc.).

Finalement, *l'affido condiviso* n'a pas d'effet sur la répartition des congés parentaux.

3 Conclusions

Le soutien à l'hébergement alterné est faible en Italie. Selon nos informatrices, les tribunaux optent encore de manière prépondérante pour l'*affido condiviso* combiné à une résidence exclusive ou principale de l'enfant chez l'un des parents, qui est le plus souvent, statistiquement, la mère. De plus, en général, les allocations familiales et les prestations familiales ne peuvent pas être partagées en cas d'*affido condiviso*. Du côté des services, l'offre est très limitée, seul le soutien à l'accueil de la petite enfance (*bonus asilo nido*) étant adapté à l'*affido condiviso*. Enfin, la fiscalité, reconnaît l'*affido condiviso* et permet le partage des « parts » de(s) enfant(s) entre les deux foyers.

3.1 Une politique familiale fragmentaire et foncièrement familialiste

Le système italien de politiques publiques (en espèces et en nature) est très fragmentaire et cette caractéristique rend généralement plus difficile pour les familles -en particulier pour celles qui sont dans des conditions économiques précaires et/ou qui sont peu instruites- de connaître l'existence des prestations auxquelles elles ont potentiellement droit. Plus précisément, le contexte italien est caractérisé par une double fragmentation : d'un côté, la multiplication de politiques visant le même objectif (par exemple, le cas de l'allocation de naissance présentée plus haut) ; de l'autre, la différenciation entre les politiques publiques gérées au niveau national, régional et municipal. D'après nos informatrices, ceci explique l'assez faible niveau de couverture de la part de ces politiques.

D'un point de vue général, comme nous l'avons vu dans la première section de ce rapport, la politique familiale italienne a été caractérisée historiquement par un familialisme par défaut ou un familialisme non soutenu, car la responsabilité de la provision des soins est principalement attribuée à la famille (et en particulière aux femmes) en raison de l'offre relativement faible de services de soins et prestations gouvernementales pour les familles⁵². Les transformations sociétales plus récentes pointent vers une configuration plus mixte, basée sur un équilibre délicat entre un familialisme par défaut, un familialisme appuyé par l'État, et le soutien d'une défamilialisation indirecte à travers le marché⁵³. Par exemple, les politiques de l'enfance apparaissent subsumées par la politique familiale, ce qui signifie, dans la pratique, que les politiques de l'enfance en tant que domaine d'intervention n'existent pas séparément de la sphère familiale. Les services préscolaires (pour les enfants de 3 à 6 ans), qui font partie des politiques éducatives, constituent une exception partielle. Malgré l'activisme de certaines régions et municipalités, les individus et les familles doivent s'arranger avec leurs propres ressources. De plus, contrairement à ce qui se passe dans le domaine de la politique sociale, des changements importants ont eu lieu dans les dispositions relatives à la fourniture de soins de longue durée

⁵² Jurado-Guerrero et Naldini, « Child and Family Policy in Southern Europe ».

⁵³ Saraceno, « Varieties of Familialism », 324.

grâce à la croissance d'un marché privé basé sur le travail domestique et l'immigration féminine. La rareté et le coût élevé des services sociaux, ainsi que la grande disponibilité d'une main-d'œuvre féminine, étrangère et bon marché, ont favorisé la création d'un marché privé dans le secteur des soins.

3.2 L'hébergement égalitaire, un modèle minoritaire

En ce qui concerne l'*affido condiviso*, notons que le divorce et la séparation légale des couples mariés ont été introduits assez récemment en Italie, en comparaison aux autres pays européens. Ils n'ont été reconnus par la loi nationale qu'en 1970, et ont été confirmés par la population italienne par le biais d'un référendum en 1975.

Lors d'une séparation, le juge intervient pour définir un accord entre les parents concernant la garde des enfants mineurs, ainsi que le soutien économique ou la pension alimentaire qui s'y rapporte. La pension alimentaire sera versée au parent qui a la garde physique des enfants. En outre, le parent qui a la garde physique (partagée, mais surtout exclusive) des enfants (généralement les mères) a le droit de vivre dans la maison familiale, même si la maison appartient à l'autre parent.⁵⁴ Dans les situations d'*affido condiviso* où le parent cohabitant avec l'enfant constitue une nouvelle famille recomposée, les juges procèdent au cas par cas. Certains seront enclins à garantir à l'enfant le droit de continuer à résider dans la maison familiale. D'autres, favorisant le droit à la propriété du parent non cohabitant, pourront demander la suppression du droit de résidence pour le parent cohabitant.

Entre 1970 et 2006, l'octroi de la garde exclusive des enfants mineurs aux mères était la solution la plus courante et la plus appréciée, sauf dans des cas très particuliers, comme la négligence des enfants ou l'incapacité physique ou psychologique de la mère. Suite à une évolution culturelle, soutenue par la littérature pédagogique émergente autour de l'importance de la figure paternelle dans la famille et dans la croissance des enfants, la loi nationale a introduit le principe de la biparentalité en 2006.⁵⁵ En vertu de ce principe, l'*affido condiviso* assurerait un meilleur développement et un plus grand bien-être aux enfants, devenant ainsi le type de garde préférable, au détriment du modèle de garde exclusive.

Néanmoins, les modalités spécifiques de mise en œuvre de l'*affido condiviso* ne suivent pas de critères stricts, puisque la loi -et par extension, les juges qui décident des modalités de garde- n'impose aucune contrainte concernant la garde physique partagée des enfants entre les parents séparés ou divorcés. Ainsi, dans la pratique, de Blasio & Vuri (2019)⁵⁶ ont démontré que la mise en pratique de l'*affido condiviso* continue de se calquer sur l'ancien modèle de garde principale ; c'est-à-dire que ce sont les mères qui ont généralement la garde physique des

⁵⁴ Sarah Murru (2021) *Italian legal frame for separation, divorce and child custody*, MobileKids Report, Louvain-la-Neuve: UCLouvain.

⁵⁵ Merla, L and Murru, S, (2021), "Families facing the Italian lockdown: Temporal adjustments and new caring practices in shared physical custody arrangements", *Journal of Family Research*, online early view, 1-29

⁵⁶ De Blasio, G and Vuri, D, (2019), « Effects of Joint Custody Law in Italy », *Journal of Empirical Legal Studies*, 16:3, 479-514.

enfants, tandis que les pères passent avec eux, par exemple, un week-end toutes les deux semaines. Or, d'après nos informatrices, il faut relever le fait que jusqu'à présent la jurisprudence italienne n'a jamais considéré qu'une répartition inégale du temps des enfants passé avec l'un ou l'autre parent allait à l'encontre de l'objectif principal de la loi nationale, à savoir maintenir un rapport équilibré et continu entre les enfants et leurs deux parents.

Les modalités par lesquelles l'*affido condiviso* peut être effectué sont essentiellement au nombre de deux : 1) l'assignation à une résidence privilégiée, qui prévoit que l'enfant réside principalement au domicile du parent considéré comme le plus approprié ; et 2) l'assignation à une résidence alternée caractérisée par le fait que a) le mineur alterne les périodes de cohabitation avec l'un ou l'autre de ses parents ; ou b) les parents alternent dans la maison où les enfants vivent de manière permanente. L'option 1 est de loin la situation la plus fréquente, et le parent choisi est fréquemment la mère.

Si l'option de l'hébergement égalitaire est ouvertement encouragée par les associations italiennes de pères séparés, elle se heurte à la réalité structurelle de la division genrée du travail dans les ménages dans le contexte pre-séparation⁵⁷, ce qui peut faire pencher les décisions judiciaires vers d'autres types d'arrangements. Enfin, comme nous l'avons vu, pour la plupart de prestations, l'*affido condiviso* -et éventuellement la résidence alternée- exigent un arrangement à l'amiable des parents pour décider qui conserve le droit à la prestation. Dans ce sens, c'est encore dans une démarche familialiste que l'État ou les entités prestataires laissent aux individus la responsabilité de trouver ces accords.

Plus récemment, le parlementaire Simone Pillon a proposé le projet de loi « *Norme in materia di affido condiviso, mantenimento diretto e garanzia di bigenitorialità* » concernant la résidence alternée. En juillet 2019, après une longue attente due aux controverses et au conflit politique autour du projet de loi – ainsi qu'aux divisions de la majorité parlementaire –, la Commission de Justice du Sénat s'était mis d'accord autour d'un texte unifié formulé sur la base du projet Pillon et cinq autres projets de loi présentés sur le sujet, repoussant ensuite l'examen à septembre 2019. En septembre 2019, la nouvelle Ministre de l'Égalité des Chances et de la Famille, Elena Bonetti, a annoncé qu'elle n'avait pas l'intention d'examiner ce projet de loi. Au moment où le présent rapport a été rédigé, l'initiative était au point mort.

3.2.1 Le « gender-gap » dans la structuration de la politique familiale

Le cadre de référence global de la politique familiale italienne s'appuie sur une approche « maternaliste » (et nataliste), qui est par ailleurs inscrit dans la constitution. Ainsi, l'article 37

⁵⁷ Merla, L and Murru, S, (2021), "Families facing the Italian lockdown: Temporal adjustments and new caring practices in shared physical custody arrangements", *Journal of Family Research*, online early view, 1-29

affirme la centralité du rôle maternel des femmes et de « leurs responsabilités familiales cruciales ». De plus, l'accent est mis sur la famille (traditionnelle) en tant que principale source de protection sociale, par le biais d'une solidarité élargie et de rôles sexués⁵⁸.

C'est dans ce contexte, où le *care* est organisé sur la base d'un modèle genré et asymétrique qui reste principalement à la charge des femmes⁵⁹, que l'on peut comprendre la très faible implication des pères dans les questions familiales. Par exemple, les congés parentaux sont à peine utilisés par les pères en Italie. Cela s'explique à la fois par la faible allocation liée à ces congés (30 % du salaire) et par un manque de reconnaissance généralisé, sur les lieux de travail, de l'importance des congés parentaux pour les pères, et donc aussi pour leurs enfants.

⁵⁸ Riva, « Familialism reoriented », 23.; Naldini, M, Santero, A and Mercuri, E (2021) "Co-parenting styles as family practices after parental break-up in Italy", *Rassegna italiana di sociologia*, 62(4), 933-958

⁵⁹ Naldini et Jurado, « Family and Welfare State Reorientation in Spain and Inertia in Italy from a European Perspective ».

Références

- De Blasio, Guido, et Vuri, Daniela. « Effects of Joint Custody Law in Italy », *Journal of Empirical Legal Studies*, 16:3 (2019), 479–514.
- Esping-Andersen, Gosta. *Social foundations of postindustrial economies*. New York: Oxford University Press, 1999.
- Gauthier, Anne Hélène. « The state and the family: A comparative analysis of family policies in industrialized countries ». *OUP Catalogue*, 1998.
- Gianesini, Giovanna. « Family Patterns of Change in Italy: Challenges, Conflicts, Policies, and Practices ». In *Handbook of Family Policies Across the Globe*, édité par Mihaela Robila, 155-74. New York, NY: Springer, 2014. https://doi.org/10.1007/978-1-4614-6771-7_11.
- Jurado-Guerrero, Teresa, et Manuela Naldini. « Child and Family Policy in Southern Europe ». In *Handbook of Family Policy*, édité par Guðný Eydal et Tine Rostgaard, 209-22. Edward Elgar Publishing, 2018. <https://doi.org/10.4337/9781784719340>.
- León, Margarita, et Emmanuele Pavolini. « ‘Social Investment’ or Back to ‘Familism’: The Impact of the Economic Crisis on Family and Care Policies in Italy and Spain ». *South European Society and Politics* 19, n° 3 (3 juillet 2014): 353-69. <https://doi.org/10.1080/13608746.2014.948603>.
- Martin, Claude. « Enjeux des politiques de la famille en France ». *Revue Projet* n° 322, n° 3 (21 juin 2011): 45-51.
- Murru, Sarah. « Italian Legal Frame for Separation, Divorce, and Child Custody ». MobileKids report. Louvain-la-Neuve: Cirfase, UCLouvain, 2021. <https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/fr/object/boreal%3A255877>.
- Naldini, Manuela. *The Family in the Mediterranean Welfare States*. Taylor & Francis, 2005.
- Naldini, Manuela, et Teresa Jurado. « Family and Welfare State Reorientation in Spain and Inertia in Italy from a European Perspective ». *Population Review* 52, n° 1 (2 janvier 2013). <https://doi.org/10.1353/prv.2013.0003>.
- Oliver, R. J., et M. Matzke. « Childcare Expansion in Conservative Welfare States: Policy Legacies and the Politics of Decentralized Implementation in Germany and Italy ». *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 21, n° 2 (1 juin 2014): 167-93. <https://doi.org/10.1093/sp/jxu001>.
- Riva, Egidio. « Familialism reoriented: continuity and change in work–family policy in Italy ». *Community, Work & Family* 19, n° 1 (1 janvier 2016): 21-42. <https://doi.org/10.1080/13668803.2015.1024610>.
- Saraceno, Chiara. « The ambivalent familism of the Italian welfare state ». *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 1, n° 1 (1994): 60-82.
- . « Varieties of Familialism: Comparing Four Southern European and East Asian Welfare Regimes ». *Journal of European Social Policy* 26, n° 4 (octobre 2016): 314-26. <https://doi.org/10.1177/0958928716657275>.
- Saraceno, Chiara, et Wolfgang Keck. « CAN WE IDENTIFY INTERGENERATIONAL POLICY REGIMES IN EUROPE? » *European Societies* 12, n° 5 (décembre 2010): 675-96.



<https://doi.org/10.1080/14616696.2010.483006>.