

**SUPSI**

# **La politica familiare nel più vasto contesto della politica sociale**

## **Bilanci e prospettive per il Cantone Ticino**

---

su mandato del Dipartimento della sanità e della  
socialità del Cantone Ticino

---

### **SINTESI DEL RAPPORTO**

---

Autori:

Spartaco Greppi (capo-progetto)

Christian Marazzi, Carmen Vaucher de la Croix

Con la collaborazione di:

Roberta Besozzi, Anna Bracci

Manno, luglio 2013

**Si ringrazia:**

il Consiglio di Stato ed il Dipartimento della Sanità e della Socialità (DSS), la Divisione dell’Azione Sociale e delle Famiglie(DASF), l’Istituto delle assicurazioni sociali (IAS), l’Ufficio del sostegno a enti e attività per le famiglie e i giovani (UFaG), l’Ufficio delle famiglie e dei minorenni, l’Ufficio degli anziani e delle cure a domicilio (UACD), l’Ufficio cantonale di statistica (USTAT);

Marco Galli, capoufficio dell’UFaG, che ha seguito in qualità di capo progetto il presente studio per conto del DSS, Claudio Blotti, Carlo Marazza, Anna Trisconi-Rossetti e Roberto Sandrinelli, membri della direzione di progetto del DSS, per il supporto e gli utili commenti e suggerimenti, Stefania Mirante, controllora dell’UFaG, per la fornitura di numerosi dati e documenti , Sara Grignola Mammoli, collaboratrice scientifica DASF, e Elena Sartoris, collaboratrice scientifica del DSS, per il loro aiuto durante l’elaborazione dei dati estratti dalla banca dati Gips e l’interpretazione dei risultati, Pau Origoni, capo settore presso l’Ufficio di statistica (USTAT) di Bellinzona, per le elaborazioni su dati Rifos, Antonio von Kocsis della Divisione delle contribuzioni, per l’estrazione di dati fiscali e l’aiuto durante l’interpretazione dei risultati;

i membri del gruppo di accompagnamento che a varie riprese si sono prodigati nell’aiutare gli autori del presente studio fornendo loro gli elementi utili per orientare al meglio la ricerca

tutti gli enti e le persone che hanno fornito dati e informazioni nonché le persone che hanno partecipato alle interviste ed ai *focus group* nell’ambito di questo studio, consacrandoci tempo prezioso sottratto ai loro impegni familiari e professionali.

## Sommario

La politica familiare nel più vasto contesto della politica sociale .....	1
Introduzione e obiettivi della ricerca.....	4
I bisogni delle famiglie e gli obiettivi della politica familiare .....	4
Le maggiori trasformazioni e le principali caratteristiche sociali, demografiche, culturali ed economiche .....	6
La politica familiare in vigore in Svizzera e in Canton Ticino .....	8
I limiti dell'odierna politica familiare e la necessità di una sua riforma.....	15
Passaggi e proposte per un riorientamento della politica familiare .....	16
Creare condizioni quadro per favorire connessioni e coordinamento tra aree e fasi di vita.....	16
Offerta di un servizio di consulenza, accoglienza, orientamento.....	16
Incentivi per il sostegno ad habitat integrati.....	17
Possibilità di sviluppare, attraverso adeguate politiche comunali, spazi urbani e centri di accoglienza	17
Gli interventi finanziari diretti e indiretti a sostegno dell'autonomia e della libertà di scelta .....	17
Possibilità di modellare e personalizzare i tempi quotidiani.....	21
Le politiche aziendali a favore della conciliazione lavoro-famiglia .....	21
Congedi parentali .....	22
Offrire le opportunità per uno sviluppo cognitivo e comportamentale del bambino e una maturazione delle capacità genitoriali nell'ottica di garantire pari opportunità per uno sviluppo adeguato dei bambini in un contesto favorevole.....	23
Riformare la presa in carico della prima infanzia .....	23
Avviare una stretta collaborazione tra DSS e DECS.....	23
Altre proposte interlocutorie volte a riorientare la politica familiare .....	24

## Introduzione e obiettivi della ricerca

Il Consiglio di Stato, con Risoluzione del 15 novembre 2011, ha incaricato il Dipartimento di scienze aziendali e sociali (DSAS) della Scuola Universitaria Professionale della Svizzera Italiana (SUPSI) di realizzare uno studio sulla politica familiare tenendo conto del più vasto contesto della politica sociale. Traccia fondamentale e termine di confronto indispensabile per questo studio sono le Linee direttive 2012 – 2015 del Consiglio di Stato, segnatamente il capitolo 2.3 intitolato “Sicurezza sociale e coesione in evoluzione”. Dato questo quadro, lo studio muove dall’osservazione normalmente condivisa secondo la quale è difficile ritrovare un riferimento standardizzato per la politica familiare in un contesto sociale ed economico profondamente mutato. In altre parole, alla politica familiare è in gran parte venuto meno il modello sequenziale delle fasi di vita che la fondava, caratterizzato dal succedersi di infanzia, adolescenza, formazione, lavoro e pensionamento. Lo studio approfondisce le trasformazioni in corso ed i loro effetti sugli assetti socio-demografici e istituzionali fondando nel contempo la riflessione sulla necessità di reimpostare il modello vigente alla luce di misure che abbiano una valenza strategica.

Lo studio si inserisce nel solco di una continuità consolidata, rispondendo in primo luogo ad una esigenza conoscitiva della politica familiare attuale, in risposta ai bisogni emergenti delle famiglie. La riflessione attorno al riorientamento della politica familiare, contenuta in questo studio, si iscrive nel più ampio dibattito attorno ai nuovi paradigmi che stanno emergendo su scala europea cercando di declinarli nel contesto svizzero e ticinese. In questo percorso analitico e propositivo si tiene conto dei dispositivi vigenti, sia per valorizzarli ulteriormente, sia per ridefinirli in una nuova strategia.

## I bisogni delle famiglie e gli obiettivi della politica familiare

Le famiglie hanno bisogno di tre cose, riconosciute e in parte soddisfatte dalla vigente politica familiare:

**Tempo** e di una politica che permetta loro di gestirlo in funzione di attività professionali, familiari, formative e sociali nelle diverse fasi di vita di genitori, figli e altri familiari, in modo tale da consentire un superamento dei vincoli temporali e di sciogliere il difficile intreccio tra orari di lavoro, orari scolastici e orari di apertura di amministrazioni e servizi pubblici che creano vincoli temporali spesso insuperabili senza la disponibilità di una persona adulta,

una **Infrastruttura** che le sostenga, garantendo la presa in carico e l’educazione dei bambini, un’estesa offerta scolastica, un servizio di mense, la cura delle persone anziane, la promozione dell’integrazione tra generazioni, il rafforzamento delle competenze quotidiane in materia di educazione, *care*, gestione del budget familiare e del tempo

e **Denaro**, sotto forma di sostegno alle famiglie nelle prime fasi del loro sviluppo o durante il periodo in cui si fanno carico di un familiare bisognoso di cura, di aiuti finanziari che permettano interruzioni dell'attività lavorativa o la delega di parte degli obblighi familiari, di riconoscimento dei costi di collocamento dei figli (deducibilità, rimborsi) e di aiuti finanziari mirati, ad esempio alla riduzione del rischio di povertà.

La triade composta di politica dei tempi nel ciclo di vita e nella quotidianità, di sviluppo integrato delle infrastrutture a livello di aziende, di vicinato, di comune e di Cantone e di trasferimenti finanziari destinati a garantire la sostenibilità presente e futura delle famiglie e dei figli, concorre a formare una politica familiare sostenibile.

I tre criteri **Tempo**, **Infrastruttura** e **Denaro** sono strategicamente funzionali al perseguimento dell'**autonomia** delle famiglie – e con essa del benessere del bambino – nel rispetto dei vincoli istituzionali e di società.

L'obiettivo dell'**autonomia** delle famiglie, centrale nello spirito del legislatore che ispira la politica familiare, va oltre la mera delega alle famiglie nel rispetto del principio di sussidiarietà. L'obiettivo dell'autonomia deve comportare la possibilità concreta di usufruirne, agendo con le opportune misure su **Tempo**, **Infrastruttura** e **Denaro**. Dal perseguimento di questo obiettivo esce rafforzato anche il concetto di responsabilità della famiglia e dell'individuo. In altre parole, si può essere responsabili nella misura in cui si è posti nelle condizioni di esserlo.

L'obiettivo della politica familiare è perciò quello di fornire alle famiglie ed ai loro bambini, o di aiutarle a mantenere o incrementare:

- risorse temporali,
- risorse materiali, infrastrutturali (nidi, consultori, ecc.), e monetarie,
- risorse e competenze tecniche e relazionali.

Nel Cantone Ticino, si è cercato di raggiungere tale obiettivo in una logica di redistribuzione e sussidiarietà, attraverso

- misure a carattere finanziario (dirette o indirette) e
- misure di sostegno, di accompagnamento e di protezione.

Queste misure sono previste nelle normative cantonali. Insieme ad una serie di interventi di competenza della Confederazione esse caratterizzano la politica familiare in vigore.

## **Le maggiori trasformazioni e le principali caratteristiche sociali, demografiche, culturali ed economiche**

Ufficialmente la politica familiare in Canton Ticino nasce nel 1963 con la Legge per la protezione della maternità, della fanciullezza e dell'adolescenza (LPMI). Ciò non significa che prima non ci fosse la necessità di intervenire a favore di soggetti che direttamente o indirettamente facevano parte di una famiglia e non significa nemmeno che dopo il 1963 la politica familiare abbia preso una direzione predefinita, tale da caratterizzarla in modo univoco e definitivo. Fin da allora, i confini tra politica familiare e politica sociale sono sempre stati molto labili. Anche perché la famiglia stessa è un'istituzione che muta nel tempo. Sia la politica familiare, sia i suoi beneficiari sono ambiti che si influenzano a vicenda e che evolvono parallelamente alle condizioni socio-demografiche, culturali ed economiche. Tutte queste condizioni concorrono, da una parte, a mettere in risalto la fluidità e il divenire stesso del concetto di famiglia. Dall'altra, concorrono a far emergere sempre nuovi bisogni. Compito della politica familiare è quello di definire di volta in volta la famiglia e le sue forme, i bisogni che essa esprime e gli strumenti adeguati per farvi fronte. È per questo motivo che la politica familiare ai suoi inizi si è concentrata prioritariamente sulle famiglie con minori, lasciando ad altri settori della politica sociale il compito di intervenire a favore di altre categorie socio-demografiche, come gli anziani o gli stessi lavoratori. Questo approccio scaturiva da una precisa sequenza di fasi di vita caratterizzata dal succedersi di bisogni e soggetti identificabili all'interno di ciascuna fase: infanzia e bisogni formativi, età adulta e protezione del lavoro e dell'occupazione, vecchiaia e sostegno alle persone anziane. Questa sequenza di fasi di vita e di bisogni-risposte ha perso la sua linearità in conseguenza dei mutamenti sociali, demografici, economici e culturali, rendendo più complessi e articolati gli interventi di politica sociale e familiare. Tra i maggiori mutamenti a cui solitamente si fa riferimento per spiegare il venir meno della linearità delle fasi di vita, vi sono i cambiamenti dei modi di lavorare e di organizzare il lavoro, l'instabilità relazionale, le trasformazioni e le nuove composizioni familiari, i processi di esclusione. La politica familiare, già da tempo non è più confinabile ad una sola fase del ciclo di vita, quella che esprime i bisogni dei bambini in termini prevalentemente di protezione, ma si indirizza necessariamente sempre più a tutti i soggetti di una famiglia sull'intero arco del loro ciclo di vita. Dalla prima infanzia alla vecchiaia i rapporti di dipendenza economica, emotiva e relazionale si rinnovano ripetutamente: tutti i membri di una famiglia manifestano bisogni in varie fasi del loro ciclo di vita, ma questi bisogni si iscrivono nel loro essere membri di una famiglia. Una riqualifica professionale ricolloca un soggetto nella famiglia e nei suoi bisogni anche se ha superato o proprio perché ha superato la fase della prima formazione. In altri termini, la politica familiare deve porsi il problema di assicurare un intervento *equilibrato* nel tempo (fasi di vita) e sulle generazioni. In questo senso si può parlare di "famiglia longitudinale".

In rapida sintesi è possibile elencare le principali trasformazioni e le principali caratteristiche sociali, demografiche, economiche e culturali all'opera in Canton Ticino come nel resto del Paese.

- Cambiamento delle composizioni familiari: aumento del numero di economie domestiche (ED) con persone sole, aumento del numero di coppie senza figli.
- Diminuzione delle ED plurigenerazionali, ma allungamento dei tempi in cui più generazioni convivono, non necessariamente sotto lo stesso tetto.
- Sia a livello nazionale che cantonale si sta affermando il fenomeno del ricorso alle badanti soprattutto per la cura delle persone anziane dipendenti.
- Diminuzione del numero di fratelli e sorelle, con riduzione della dimensioni delle ED e delle possibilità di solidarietà intrafamiliare.
- L'economia domestica media è composta da una pluralità di categorie socio-demografiche con peculiarità e bisogni specifici. Ad esempio una economia domestica è composta mediamente di un sesto di persone anziane e di un sesto di giovani fino ai 14 anni che hanno entrambi bisogno di attenzioni.
- 1/3 delle ED ha come punto di riferimento una donna.
- L'età del primo matrimonio aumenta, come pure quella alla quale si concepisce il primo figlio.
- Mediamente, ogni anno diminuisce l'incidenza dei matrimoni tra celibi e nubili, mentre aumenta l'incidenza dei matrimoni dove almeno uno dei due partner è divorziato.
- Un matrimonio su due finisce in divorzio.
- La popolazione straniera in Svizzera si concentra prevalentemente nelle classi d'età delle famiglie con figli a carico.
- Nel 2011, un quarto delle nascite sono dovute a genitori stranieri.
- Il modello più diffuso di attività professionale nelle coppie è ancora quello in cui l'uomo lavora a tempo pieno e la donna a tempo parziale. La presenza di figli incide in modo importante nella scelta di abbandonare o ridurre l'attività lavorativa per le donne.
- La cura dei bambini e di adulti bisognosi è ancora citata come motivo per non cercare un lavoro da un numero significativo di donne.
- Il reddito delle economie domestiche non si adegua alle loro dimensioni. Ad esempio le coppie con figli a carico vivono con un reddito simile a quello delle coppie senza figli.
- Il tasso di rischio di povertà (che si situa al di sotto del 50 o 60% del reddito mediano) è particolarmente elevato tra le famiglie monoparentali.
- Le famiglie sono minacciate da forme di povertà indotte dai cambiamenti socio-demografici (divorzi) ed economici (lavori precari, intermittenza dei rapporti lavorativi, bassi salari) e in generale dal problema dell'indebitamento indotto da bisogni di cura, bisogni sanitari e formativi.
- I genitori soli con uno o più figli a carico sono maggiormente a rischio di deprivazione multidimensionale.
- L'ambiente familiare, in particolare il livello di formazione dei genitori, continua ad influenzare in maniera determinante i risultati scolastici e quindi le chance nella vita.

Questi cambiamenti strutturali che coinvolgono le caratteristiche socio-demografiche delle famiglie, il mondo del lavoro e le condizioni socio-economiche, fanno emergere la necessità di ripensare gli interventi di politica familiare calibrandoli ai cambiamenti in atto e integrandoli in un approccio coordinato e coerente, evitando risposte settoriali e parziali.

La progressiva riduzione delle dimensioni delle strutture familiari, la loro crescente diversificazione e la nuova e sempre più accentuata instabilità, conseguenze sia di comportamenti individuali e familiari che di

processi demografici diversi, si collocano in un contesto sociale, economico e ambientale anch'esso profondamente mutato. Le modifiche della struttura d'età della popolazione, la democratizzazione dei rapporti fra i sessi e le generazioni, la convivenza fra etnie differenti, l'accresciuta mobilità, l'urbanizzazione, i confini che dovrebbero assicurare la separazione e la reciproca complementarità della sfera lavorativa e di quella familiare sempre più fragili, l'individualizzazione dei percorsi di vita hanno profondamente cambiato le condizioni in cui le famiglie vivono e ridotto fortemente la loro autonomia. Dall'intreccio di questi cambiamenti, sia interni alla famiglia, sia esterni ad essa, conseguono per le comunità familiari contemporanee nuovi bisogni e problemi a livello finanziario, organizzativo (conciliare lavoro e sfera privata e familiare) e relazionale quali: la prevenzione e gestione delle difficoltà di coppia, il rafforzamento delle competenze genitoriali, l'intensificazione del dialogo tra le varie fasce d'età, il superamento dell'isolamento di categorie di persone e il ripiegamento dei nuclei familiari con il rischio di implosione e violenza.

Nel contempo si sta affermando la domanda di riconoscimento (anche sociale) delle nuove forme di famiglia per un nuovo tipo di istituzionalizzazione (coppie senza certificato di matrimonio; coppie non eterosessuali; famiglie pluri-generazionali) e la necessità di trovare nuovi modelli di equilibrio, sia individuale che complessivo, tra lavoro e famiglia non basati sulle divisioni di genere. Quest'ultimo punto dovrebbe potersi basare sul superamento della precarietà nel mercato del lavoro e sull'aumento delle risorse di cura che erano tradizionalmente disponibili all'interno delle famiglie e delle reti di parentela per soddisfare le domande dei membri della famiglia.

L'offerta odierna in Svizzera e in Canton Ticino ha tentato nel corso degli anni di adeguarsi a questi mutamenti, in parte anticipandoli, e in parte rispondendo ai nuovi e vecchi bisogni delle famiglie.

## **La politica familiare in vigore in Svizzera e in Canton Ticino**

La politica familiare vigente è caratterizzata da un insieme di prestazioni che forniscono alle famiglie, mantenendole o incrementandole, risorse temporali, risorse materiali e monetarie e risorse e competenze tecniche e relazionali. La fornitura di tali risorse e competenze avviene attraverso misure di carattere finanziario (dirette e indirette) e misure di sostegno, di accompagnamento e di protezione. Queste misure agiscono sui bisogni di tempo, denaro e infrastrutture delle famiglie, in un contesto normativo attento anche alla qualità delle misure stesse affinché l'autonomia - centrale nello spirito del legislatore che ispira la politica familiare - sia un obiettivo effettivamente raggiungibile. È così che, negli ultimi 40-50 anni si è sviluppato un insieme articolato e denso di interventi a favore delle famiglie: misure a sostegno del reddito, a copertura di un costo, misure di protezione, misure di conciliazione lavoro famiglia, servizi alla persona sotto varie forme (ad esempio consultori, colonie residenziali e diurne). Lo sviluppo nel tempo di questo insieme di in-

terventi mirati al bisogno manifesto, si è costituito a scapito di una organicità, un venir meno di una possibilità stessa di coordinare e razionalizzare gli interventi in modo tale da superarne la frammentarietà.

È senz'altro utile riassumere in una tabella gli interventi federali e cantonali in vigore in Canton Ticino.

Misure a carattere finanziario		Misure di sostegno, accompagnamento e protezione (*)
Dirette	Indirette	
<p><b>Assicurazioni sociali</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• AI rendite per figlio</li> <li>• AVS rendite complementari per figlio</li> <li>• PC-AI/AS PC complete per figlio</li> <li>• Assegni familiari ai piccoli contadini e lavoratori agricoli</li> <li>• Assegni familiari di base e di formazione (CH)</li> <li>• Indennità per perdita di guadagno (assicurazione maternità)</li> </ul> <p><b>Assegni familiari cantonali</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Assegni familiari integrativi (AFI)</li> <li>• Assegni di prima infanzia (API)</li> <li>• Rimborso delle spese di collocamento in nido d'infanzia o famiglia diurna (RiSC)</li> </ul> <p><b>Altre prestazioni finanziarie (**)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Riduzioni del premio assicurazione malattia</li> <li>• Indennità cantonale straordinaria ai disoccupati ex-indipendenti</li> <li>• Aiuto (sociale) allo studio (intervento per la frequenza motivata di una scuola dell'obbligo privata).</li> <li>• Prestazioni di sostegno sociale (assistenza).</li> </ul> <p><b>Borse di studio</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Assegno complementare di riqualifica / perfezionamento professionale.</li> <li>• Assegno di studio/tirocinio (borsa di studio per le scuole dopo l'obbligatorietà scolastica).</li> </ul> <p><b>Anticipo alimenti</b></p>	<p><b>Assicurazioni sociali</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Accrediti per compiti educativi e assistenziali (AVS)</li> </ul> <p><b>Fiscalità</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Deduzioni per figli e altre persone a carico (CH e TI)</li> <li>• Deduzioni per il collocamento dei figli (CH e TI)</li> </ul> <p><b>Sussidi all'abitazione</b></p> <p><b>Trasporti (abbonamenti) e infrastrutture urbane (parchi gioco, ecc.)</b></p>	<p><b>Misure per conciliare vita familiare e lavorativa</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nidi dell'infanzia (art. 7a LFam)</li> <li>• Famiglie diurne (art. 7b LFam)</li> <li>• Affidamenti presso centri che organizzano attività extrascolastiche (art. 7c LFam) / &lt; 15 anni</li> </ul> <p><b>Misure volte a favorire la partecipazione delle famiglie e a rispondere ai bisogni relazionali delle stesse</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Attività di incontro, di socializzazione e di partecipazione extrascolastiche e extrasportive (art. 9) / &lt; 12 anni</li> </ul> <p><b>Progetti generali</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Progetti di prevenzione e sensibilizzazione (art. 34)</li> <li>• Progetti di formazione dei genitori (art. 35 LFam)</li> <li>• Aiuto alle famiglie (art. 36 LFam)</li> </ul> <p><b>Informazione</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prospetti informativi e sito <a href="http://www.ti.ch/infomfamiglie">www.ti.ch/infomfamiglie</a></li> </ul> <p><b>Altre misure</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mense e doposcuola (di competenza DECS)</li> <li>• Consultori matrimoniali e familiari</li> <li>• Centri pianificazione familiare (CPF dell'EOC)</li> <li>• Infermiere consulenti materne e pediatriche (SACD)</li> <li>• Progetto genitori (SACD) (pedagogia dei genitori)</li> <li>• Attività e centri giovanili</li> <li>• Colonie residenziali e Colonie diurne (comuni)</li> </ul> <p><b>Provvedimenti di protezione (*)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Accompagnamento educativo</li> <li>• Alloggio e accompagnamento</li> <li>• Famiglie affidatarie</li> <li>• Centri di accoglienza per genitori e figli</li> <li>• Servizio di accompagnamento educativo</li> <li>• Centri educativi per minorenni</li> </ul>

(\*) Il tema della protezione dell'infanzia non è esplicitamente trattato nell'ambito del presente studio<sup>1</sup>.

(\*\*) Si tratta di altre prestazioni finanziarie che con AFI, API e RiSC sono regolate dalla Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali (Laps). Pur non trattandosi di interventi specifici a sostegno delle famiglie, tutte le prestazioni finanziarie della Laps concorrono a compensare un reddito insufficiente delle economie domestiche con o senza figli. L'assistenza sociale interviene in termini di copertura residuale di eventuali lacune di reddito anche dopo l'erogazione degli assegni famigliari o nel caso in cui non vi siano i presupposti legali per poterne beneficiare (ad es. anni di domicilio dei genitori).

<sup>1</sup> Si veda: Jachen C. Nett, Trevor Spratt (a cura di), *I sistemi di protezione dell'infanzia: un confronto internazionale tra le buone pratiche in cinque Paesi (Australia, Germania, Finlandia, Svezia e Regno Unito) con raccomandazioni per la Svizzera, Fondo svizzero per progetti di protezione dell'infanzia, agosto 2012.*

Complessivamente, nel 2011 le assicurazioni sociali federali hanno erogato 294,5 milioni di franchi sotto forma di prestazioni sociali a favore delle famiglie. Nello stesso anno, la spesa cantonale (compresi i contributi comunali alle misure di conciliazione) sotto forma di misure a carattere finanziario e misure di sostegno, accompagnamento e protezione è stata di 115 milioni di franchi. Oltre la metà di questa spesa (67 milioni) è rappresentata da prestazioni in denaro e di queste ben 62 milioni sono prestazioni erogate dopo accertamento dei mezzi. Tra queste, gli assegni familiari integrativi e di prima infanzia, costitutivi del cosiddetto "Modello ticinese", ammontano a 48 milioni di franchi. Le prestazioni assistenziali a favore delle famiglie con figli a carico ammontano a ben 14 milioni. Il fenomeno coinvolge poco più di 300 famiglie a beneficio della sola assistenza e circa 450 che, oltre all'AFI, beneficiano della prestazione assistenziale. Solo l'8% dei 115 milioni è destinato a misure volte a favorire la conciliazione tra famiglia e lavoro: complessivamente, l'offerta di strutture per la prima infanzia risulta essere ancora relativamente inadeguata dal punto di vista della numerosità dell'offerta, dei costi e delle condizioni d'accesso, in parte a causa della normativa in vigore e del sistema di finanziamento. Si pensi ad esempio, alla rigidità rispetto al bisogno di modificare e adeguare il collocamento dei bambini nel breve termine o agli orari non sempre allineati ai bisogni. Anche l'offerta di mense e doposcuola nelle scuole elementari e nelle scuole medie è ancora modesta.

Infine, ben il 25% è costituito da spese per provvedimenti di protezione. Questa quantificazione si basa sulle principali fonti statistiche amministrative ed ha una valenza orientativa, benché indichi degli ordini di grandezza attendibili.

Al dato di 115 milioni, si aggiungono le prestazioni versate ai figli a titolo della riduzione dei premi di assicurazione malattia (18,8 milioni) nonché gli assegni di studio e tirocinio e l'aiuto allo studio (15,4 milioni).

Non è stato possibile quantificare le misure finanziarie indirette. La complessità del tema richiederebbe uno studio più ampio e dettagliato. Tuttavia, considerando che in Canton Ticino la fiscalità tende ad essere molto redistributiva e a favorire le economie domestiche con figli a carico attraverso una serie di deduzioni (per oneri assicurativi, per figli a carico, per figli in formazione e, dal 2013, per cure prestate da terzi a figli di età inferiore ai 14 anni), si è voluto approfondire la politica a favore delle famiglie attuata attraverso la fiscalità, analizzando l'impatto delle deduzioni fiscali sul reddito disponibile delle famiglie tramite la stima del differenziale d'imposta dovuta a seguito del riconoscimento delle deduzioni. La stima è stata effettuata a partire dai dati fiscali consolidati del 2009 per le famiglie biparentali e i genitori soli. Si è calcolato lo sgravio medio per una famiglia a seconda del reddito determinante per l'imposta. Questa simulazione è stata fatta, a titolo indicativo, unicamente per le deduzioni per figli a carico. Come noto e ben visibile dalla simulazione, l'effetto delle deduzioni effettuate sul reddito sono più incisive, in termini assoluti, man mano che il reddito cresce. Ad esempio, per un reddito imponibile pari a 25.000 franchi in una coppia con un figlio, lo

sgravio sull'imposta dovuta è pari a circa 380 franchi all'anno, rispetto ad uno sgravio pari a 1.643 franchi per un reddito tra il 750.000-1 mio di franchi. Per una famiglia con due figli, lo sgravio di imposta ammonta a franchi 1.015 all'anno con reddito imponibile di 25.000 franchi e a franchi 3.286 per una famiglia con reddito superiore a 750.000 franchi.

Ogni deduzione fiscale effettuata *prima* del calcolo dell'imponibile, come detto, incide in modo inversamente proporzionale al reddito, favorendo, in termini assoluti, i redditi più alti. Per nessuna fascia di reddito, comunque, le deduzioni fiscali incidono in modo tale da coprire il costo minimo di un figlio che, secondo i parametri adottati per gli assegni familiari integrativi (AFI), si stima essere pari a 770 franchi mensili (nel 2013). La deduzione per figli a carico fatta attraverso le imposte, permette quindi di compensare solo molto parzialmente i costi generati dai figli (per redditi medio-alti la riduzione di imposta è di circa 100 franchi al mese) e riduce in modo importante le entrate fiscali complessive. Di fatto, se la compensazione verticale è un obiettivo prioritario della politica familiare, le deduzioni fiscali non rappresentano uno strumento adatto a tale scopo. Per spiegare meglio questo aspetto, si è operato un confronto tra il gettito fiscale cantonale effettivo del 2009 e quello che si otterrebbe senza le deduzioni per figli e per figli agli studi (si tralasciano volutamente le deduzioni per persone bisognose a carico in quanto vanno a beneficio di sole 311 famiglie). Il gettito d'imposta riferito alla situazione al 12 novembre 2009 per contribuenti domiciliati in Ticino con figli e/o persone a carico, ammontava a poco più di 192 milioni di franchi. Applicando l'aliquota media per contribuenti con figli ai redditi che non tengono conto delle deduzioni per famiglie con figli a carico, si otterrebbe un gettito fiscale ipotetico superiore a quello effettivo di *54 milioni di franchi*. Il sistema di deduzioni in vigore ha quindi un forte impatto sul lato delle entrate fiscali complessive, ma degli effetti assai limitati sulle singole economie domestiche (poche decine o centinaia di franchi al mese con maggior beneficio al crescere del reddito). A titolo di esempio, la ripartizione di 54 milioni per il numero complessivo di figli a carico (compresi i figli delle economie domestiche esenti da imposta) permetterebbe di distribuire 1070 franchi per ogni figlio.

Come accennato sopra a proposito del cosiddetto "Modello ticinese", dal 1996 il Cantone Ticino eroga gli assegni familiari integrativi (AFI) e di prima infanzia (API) introdotti con l'obiettivo di ridurre la povertà delle famiglie e per evitare il ricorso alle prestazioni dell'assistenza sociale. Concretamente, l'AFI copre il minimo vitale per i figli di età inferiore ai 15 anni. L'assegno corrisponde alla differenza tra il reddito determinante e le spese riconosciute, ma non è superiore ad un importo massimo di 770 franchi pari al costo mensile, ipotizzato dalla Legge, di un bambino. L'API garantisce il minimo vitale dell'intera economia domestica nel caso in cui i figli non avessero ancora compiuto 3 anni e nel contempo l'AFI da solo non bastasse a garantirlo. L'API corrisponde alla differenza tra il reddito determinante dell'economia domestica e le spese riconosciute.

Il sistema di assegni familiari integrativi e di prima infanzia permette anche l'accesso ad un'offerta infrastrutturale (asili nido autorizzati e riconosciuti o famiglie diurne riconosciute ai sensi della Legge) attraverso il riconoscimento del rimborso delle spese di collocamento in asilo nido o famiglia diurna. Ciò dovrebbe permettere di agevolare l'organizzazione dei tempi di lavoro e dei tempi familiari, ma questa possibilità è poco utilizzata. In effetti, soltanto 30-40 famiglie all'anno beneficiano di questo riconoscimento. Da un lato, sono poche le famiglie beneficiarie di API che esercitano un'attività lavorativa durante i primi tre anni del figlio, proprio per difficoltà nel trovare un lavoro adeguato (in particolare per le famiglie monoparentali), dall'altro, il dispositivo prevede modalità di richiesta alquanto macchinose<sup>2</sup>.

Il sistema degli assegni familiari integrativi e di prima infanzia è un tassello fondamentale nella politica familiare cantonale soprattutto perché pensato come strumento normativo per evitare che le famiglie con figli a carico debbano ricorrere a interventi assistenziali. Si è perciò ritenuto indispensabile analizzare più a fondo la portata di questo sistema dal punto di vista della sua capacità di rispettare l'intenzione del legislatore.

Nello studio ci si è concentrati, in particolare, sull'analisi delle durate di permanenza<sup>3</sup> in regime AFI e API e sul passaggio dei titolari di API (della durata massima di 3 anni per figlio) ad altre prestazioni finanziarie: solo AFI, solo assistenza sociale o AFI e assistenza sociale.

La durata mediana fino ad ora osservata (dal 2005 al 2011) è di 30 mesi. Ciò significa che il 50% dei titolari beneficia di AFI per meno di due anni e mezzo e i restanti hanno una durata superiore. Per i beneficiari di API, la durata mediana finora osservata è stata di 20 mesi. Dall'andamento delle durate si nota che un quarto dei titolari beneficia dell'assegno da 1 a 9 mesi, un altro quarto da 9 a 20 mesi, un quarto dai 20 ai 33 mesi e il restante supera i 33 mesi (unità di riferimento con più figli). La maggior parte dei beneficiari, pari all'85%, esce dal diritto all'API prima dei tre anni, per esempio perché cercano lavoro e iniziano a lavorare prima della scadenza dell'API. Solo il 15% dei beneficiari di API, quindi, ha la probabilità di arrivare ai 36 mesi di diritto (o di superarli).

Si è voluta calcolare anche la probabilità complessiva di entrare in assistenza una volta *concluso* il diritto all'API. I casi per i quali è stato possibile seguire il percorso, sono complessivamente 1.835. Sono stati considerati coloro che sono passati direttamente dall'API all'assistenza, ma anche coloro che vi sono entrati in uno stadio successivo (ad esempio dopo un passaggio dall'AFI). Sono 310 i titolari che hanno

---

<sup>2</sup> Occorre infatti dimostrare ogni mese, con prove certificate sia dal datore di lavoro, sia dalla struttura o famiglia di accoglienza, le ore di lavoro e di collocamento per verificare se coincidono tra loro.

<sup>3</sup> Nei modelli di sopravvivenza (o di durata), la variabile di interesse è rappresentata dalla durata della permanenza in uno status. Rispetto ai metodi di analisi tradizionali, l'analisi in questione permette di considerare correttamente quegli individui che, nel periodo di osservazione, non vivono mai l'evento terminale (osservazioni censurate). Grazie a tali modelli, è possibile ottenere la distribuzione del tempo di comparsa di un evento e, quindi, la *probabilità* che l'evento d'interesse avvenga dopo un certo tempo  $t$  (funzione di sopravvivenza).

sperimentato il passaggio all'assistenza, pari al 17% dei casi considerati. Questo passaggio avviene soprattutto nei primi 4 mesi dal termine dell'API. Si tratta quindi della proporzione di famiglie che, allo scadere dell'API, non riescono a rendersi autonome e devono, nel breve termine, fare ricorso all'assistenza.

Complessivamente, sia per ragioni di diritto di accesso agli assegni familiari, sia per la necessità di colmare una lacuna di reddito, poco più di 300 famiglie sono a beneficio della sola assistenza e circa 450, oltre all'AFI, beneficiano della prestazione assistenziale. La rete di assegni familiari cantonali, quindi, non riesce ad evitare che alcune famiglie con figli a carico scivolino attraverso le sue maglie. È un segno, tra gli altri, che occorre riformare gli interventi di politica familiare.

Solo l'introduzione di un dispositivo di reddito minimo garantito secondo le soglie in vigore nella Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali (Laps) permetterebbe di evitare che le famiglie debbano ancora fare ricorso all'assistenza sociale. Un tale dispositivo potrebbe estendersi:

**ipotesi 1:** alle famiglie con almeno un figlio al di sotto dei 15 anni con le limitazioni legali di accesso attualmente in vigore (in particolare periodo minimo di domicilio di tre anni per i genitori); si tratta di chi beneficia di soli AFI (1209 casi considerati) o di AFI e assistenza (379 casi considerati);

**ipotesi 2:** a tutte le famiglie con almeno un figlio al di sotto dei 15 anni eliminando le limitazioni attualmente in vigore (periodo minimo di domicilio); si tratta delle famiglie che attualmente non hanno diritto agli AFI e che sono in assistenza (139 casi considerati).

Una terza ipotesi potrebbe essere quella di estendere ulteriormente il dispositivo ad una età dei figli superiore ai 15 anni (ad esempio fino a 18 anni). Questa ipotesi non è stimabile con i dati del dispositivo Gips, perché chi non ha diritto agli assegni familiari non figura nel dispositivo informatico. È possibile invece stimare il costo dell'applicazione delle prime due ipotesi.

Ebbene, l'introduzione di un dispositivo di minimo vitale per le famiglie con figli sotto i 15 anni (**ipotesi 1**), continuando a considerare i limiti legali di accesso in vigore (durata del domicilio), a dicembre 2011 avrebbe avuto un costo supplementare pari a 11,8 milioni di franchi, vale a dire un aumento di spesa complessiva pari al 41%. Se si volessero togliere dal dispositivo assistenziale *tutte* le famiglie con figli al di sotto dei 15 anni (**ipotesi 2**) si otterrebbe una ulteriore spesa supplementare di 1,8 milioni di franchi che fisserebbero il totale supplementare da erogare ai beneficiari a 13,6 milioni di franchi. L'aumento della spesa complessiva sarebbe pari al 47%.

## **I limiti dell'odierna politica familiare e la necessità di una sua riforma**

La politica familiare rimane ancorata a interventi prevalentemente redistributivi orientati a riparare un "danno". Il limite del principio delle politiche redistributive e riparatrici consiste nella crescente difficoltà di perseguire l'obiettivo dell'autonomia. Le politiche redistributive devono quindi essere completate da politiche d'investimento volte a prevenire il "danno". **La sfida della politica sociale consiste perciò nell'iscrivere le politiche redistributive in una logica di politica di investimento sociale.** Rimuovere gli ostacoli economici e organizzativi ad avere il numero desiderato di figli e offrire ai figli un'occasione concreta di crescita cognitiva, materiale ed emotiva è la frontiera della nuova politica familiare. Lottare contro la povertà dei bambini significa operare a favore delle opportunità di vita dei bambini e del futuro della collettività. Il principio della conciliazione lavoro-famiglia appare insufficiente, anche se importante: è **uno** degli aspetti della politica familiare. Se vuole essere organico deve essere accompagnato da un investimento di tipo educativo. Nell'ottica del rinnovamento della politica familiare è cruciale abbandonare la centralità della relazione genitori figli minorenni, che ha determinato la centralità della possibilità di conciliare lavoro e famiglia, a favore della centralità del benessere del bambino e del suo sviluppo cognitivo, emozionale e educativo. Se la possibilità di conciliare comporta il collocamento in un asilo nido di scarsa qualità, non ne trae beneficio né il bambino né la collettività. Se invece un'attenzione al benessere del bambino va anche a vantaggio della conciliazione lavoro famiglia ne trarrà beneficio il bambino oltre ai genitori e alla collettività. In questo nuovo contesto, gli interventi redistributivi dello Stato vanno dunque visti e considerati come investimenti e non esclusivamente come spese e per questo motivo potenziati e resi più efficaci. Sotto questo profilo, le aziende svolgono un ruolo cruciale nell'offrire opportunità di conciliazione tra lavoro e famiglia in termini di tempo e di infrastrutture (ad esempio agendo di concerto in pool di aziende socialmente e territorialmente responsabili). Le aziende che già operano in tal senso, vanno quindi ulteriormente valorizzate e proposte come modelli cui ispirarsi.

Occorre cambiare paradigma, sfruttando per quanto possibile l'esistente, facendo leva sugli elementi di investimento sociale che già esistono e che permettono di rafforzare il meccanismo redistributivo stesso. È un cambiamento che consiste nello spostamento dell'asse delle politiche familiari dal presente al futuro, in modo tale che si tengano in considerazione gli effetti di tali politiche sulla vita economica e sociale del futuro dei singoli individui e della collettività. Tuttavia, si deve fare attenzione a non limitare il cambiamento di paradigma ad un'estensione al lungo termine dell'analisi costi-benefici. Si tratta di riconoscere le ricadute positive degli interventi di politica familiare anche in termini di mantenimento e miglioramento del benessere nella sfera della salute e della qualità di vita - che non necessariamente sono monetizzabili - senza dimenticare la necessità di continuare a soddisfare bisogni attuali e correnti a prescindere dalle loro ricadute future. L'ampliamento dell'orizzonte temporale delle politiche di investimento sociale comporta una riarticolazione della *Governance* pubblica all'interno della quale i compiti dei tre livelli istituzionali (Confedera-

zione, Cantoni e Comuni) si completino e si rafforzino. Una nuova politica familiare presuppone l'articolazione fra politica redistributiva e dimensione territoriale (Community) che riconosca pienamente l'importanza dei comuni come attori privilegiati di interventi di prossimità.

## **Passaggi e proposte per un riorientamento della politica familiare**

Le proposte che si possono sviluppare per riorientare la politica familiare nella direzione dell'investimento sociale non devono essere per forza stravolgenti, ma devono piuttosto essere in grado di valorizzarne la valenza di investimento sociale e la coerenza con la politica sociale. In questo senso, sarebbe auspicabile avviare il processo di riforma della politica familiare facendo leva sugli interventi già in vigore, migliorandone il grado di coordinamento e estendendone il campo di applicazione. Occorre riconsiderare la legge sugli assegni familiari, rivedere le modalità di accesso alle strutture, ristudiare il sistema delle rette, **coinvolgendo maggiormente i Comuni**. Inoltre è possibile identificare due ambiti di intervento dai quali possono scaturire proposte di riforma declinabili nelle tre dimensioni già evocate (tempo, infrastruttura e denaro) in funzione di una politica familiare sostenibile iscritta nel medio-lungo periodo:

## **Creare condizioni quadro per favorire connessioni e coordinamento tra aree e fasi di vita**

L'idea portante è quella di considerare che vi è un equilibrio da raggiungere tra varie attività in fasi diverse della vita, che si possono sovrapporre o concentrare in determinati momenti più che in altri. Le attività che necessitano di interconnessione e di coordinamento sono: 'Care', formazione, lavoro (e pensione) e tempi per la socializzazione. In tale prospettiva, si possono articolare una serie di proposte che si innestano sull'attuale architettura della politica sociale, estendendola e completandola.

## **Offerta di un servizio di consulenza, accoglienza, orientamento**

Un tale servizio dovrebbe essere in grado di aiutare le famiglie ad orientarsi nei passaggi e negli eventi di vita importanti dei genitori e dei figli. Tale offerta dovrebbe fungere da punto di riferimento per le famiglie andando oltre il classico sportello inteso come luogo di smistamento verso i servizi esistenti; non dovrebbe necessariamente aggiungersi ai servizi esistenti, ma superare la loro dispersione offrendo una piattaforma alle famiglie con bisogni in termini di tempo, infrastrutture e denaro.

L'esigenza di un tale servizio di prossimità si manifesta, ad esempio, nei casi di beneficiari di API nella fase di avvicinamento alla fine del diritto (come pure di beneficiari di soli AFI). A partire dal secondo anno di erogazione dell'API, il servizio garantirebbe un accompagnamento al reinserimento professionale, sia come ricerca di un impiego, sia come progetto formativo che accresca le possibilità di ritornare sul mercato del lavoro. Un altro esempio potrebbe essere la necessità di una famiglia di collocare un figlio durante il giorno

e a cui viene indicata la soluzione più idonea al suo bisogno (famiglia diurna, mensa e doposcuola, asilo nido, ecc.).

### **Incentivi per il sostegno ad habitat integrati**

Si tratta di un'idea di investimento nell'autonomia della famiglia intesa come famiglia plurigenerazionale. Nell'incontro tra vari gruppi socio-demografici, vi è modo di condividere le risorse impiegate nella presa in carico delle persone. In questo campo ci si attende una politica di investimenti nelle nuove forme di abitazione che si collocano tra il domicilio e la casa anziani. Si possono sfruttare le strutture già esistenti per avviare progetti sperimentali di convivenza tra varie generazioni. È possibile scontare dei vantaggi economico-finanziari a medio - lungo termine poiché intervenendo opportunamente in questi habitat integrati si potrebbe pensare di raggiungere anche dei livelli di qualità elevata con ricadute importanti per coloro che li frequentano, come pure sull'intera comunità. Permette inoltre di risparmiare su soluzioni più pesanti e più impegnative. Già oggi, con poche risorse, gli attuali centri diurni, come quelli gestiti dall'ATTE, potrebbero diventare luoghi d'incontro per gli abitanti del quartiere, accogliere il doposcuola, ospitare servizi di orientamento, corsi e seminari. Le collaborazioni tra associazioni di anziani e associazioni di genitori di allievi di scuola media possono avviare un processo virtuoso di cooperazione a tutto vantaggio sia degli stessi anziani, sia dei genitori e dei figli.

Ciò che dovrebbe ispirare questa proposta è la necessità di riconoscere le prestazioni di cura che le famiglie già erogano e che dovranno erogare a favore delle persone anziane dipendenti in un contesto segnato dall'invecchiamento demografico. Si tratta di riconoscere l'importanza del lavoro di cura che per ora è essenzialmente a carico delle generazioni intermedie.

### **Possibilità di sviluppare, attraverso adeguate politiche comunali, spazi urbani e centri di accoglienza**

È a livello comunale che è possibile incoraggiare ulteriormente l'attenzione per sostenere iniziative spontanee che nascono sul territorio. In presenza di una maggiore sensibilità a livello locale il Comune potrà essere anche maggiormente portato a definire gli indirizzi pianificatori in funzione della società che sta cambiando.

A fronte di una situazione attualmente molto differenziata, il Cantone potrebbe suggerire degli orientamenti precisi anche a partire da modelli già esistenti e sviluppati da singoli Comuni.

### **Gli interventi finanziari diretti e indiretti a sostegno dell'autonomia e della libertà di scelta**

Senza dover passare attraverso un totale riorientamento della politica familiare, occorre ribadire l'importanza dei dispositivi di sostegno finanziario esistenti ed effettuare semmai delle riforme incrementali rendendoli più efficaci e meglio coordinati per rispondere agli obiettivi di autonomia e di libertà di scelta

delle famiglie. Su questa base si possono aggiungere altri dispositivi che non stravolgono i dispositivi esistenti ma che, con spese limitate o riallocate, possono contribuire a migliorare gli obiettivi fissati.

### *Assegni familiari*

- affiancare il diritto all'API ad un progetto formativo o professionale, attraverso consulenze individualizzate, facendo capo a servizi esistenti o ad un servizio di consulenza, accoglienza, orientamento (vedi punto precedentemente trattato). Questa offerta andrebbe indirizzata prevalentemente alle famiglie monoparentali che si confermano essere quelle più esposte al rischio di isolamento in ragione dell'assenza di una rete familiare e sociale, aggravata da informazioni lacunose e frammentate. Questa offerta non può comunque garantire il distacco dal dispositivo degli assegni o dal dispositivo assistenziale a causa di oggettive difficoltà di inserimento sul mercato del lavoro;
- estendere il beneficio di un minimo vitale per l'intero nucleo familiare fino ai 15 anni del/i figlio/i o oltre mantenendo uno stimolo a progettare, necessario per garantire l'autonomia a breve-medio termine. Si tratterebbe di affermare l'importanza della famiglia come luogo di socializzazione primaria, riconoscendone in maniera più vasta l'apporto alla collettività. Una PC per famiglie assumerebbe una chiara connotazione di investimento sociale perché riconoscerebbe pienamente il contributo delle prestazioni erogate all'interno della famiglia volte a mantenere e riprodurre le risorse che anche il mercato del lavoro richiede. Con questo dispositivo si supererebbe il principio della copertura del costo generato dal figlio (principio che regge l'assegno integrativo ma anche di base e di formazione), riaffermando ed estendendo il principio già implicito nell'assegno di prima infanzia. Considerando i vincoli finanziari, una tale scelta deve essere subordinata ad un vasto programma di offerta di beni e servizi (infrastrutture) alle famiglie in modo tale da favorirne l'autonomia e limitare il ricorso alle prestazioni monetarie;
- nell'ottica di adottare una politica della famiglia a lungo termine come politica del corso di vita, è importante mettere a disposizione di chi si occupa dei figli, le risorse che permettono loro di occuparsi successivamente anche dei propri genitori nell'eventualità di un bisogno di cura. L'idea è di iniziare a superare la frammentazione attuale dei dispositivi basati sulla sequenzialità delle fasi di vita per entrare nell'ottica di una visione d'insieme delle diverse forme di presa in carico che si intersecano sull'intero corso di vita. Si tratta di riconoscere compiutamente ciò che si è già affermato in questi ultimi decenni: l'aumento dell'occupazione femminile e la diminuzione delle risorse gratuite da destinare alla presa in carico dei familiari. Occorre agevolare questo cambiamento sociale e culturale, nonché di natura finanziaria e constatare che la tendenza si è affermata. Già oggi esistono dei dispositivi finanziari che riconoscono la presa in carico di persone adulte con problemi di autonomia.

Ad esempio gli assegni diretti previsti dalla LACD<sup>4</sup>, gli assegni per grandi invalidi (AGI) e il contributo per l'assistenza introdotto con la sesta revisione dell'AI<sup>5</sup>. Quest'ultimo dispositivo è particolarmente interessante per la potenzialità di estensione ad ambiti di intervento fino ad ora mai considerati, come ad esempio la cura dei figli, la formazione e il perfezionamento professionale, le attività di pubblica utilità, l'attività lavorativa nel mercato del lavoro regolare. La prestazione è di recente introduzione (gennaio 2012) e sarà interessante conoscerne l'impatto e analizzare quanti e quali saranno i beneficiari. Alla luce di una eventuale valutazione che lo stesso Cantone Ticino potrà fare, si potrebbe pensare ad estendere questo modello, indipendentemente da una scelta a livello federale, ad esempio riconoscendo le prestazioni non solo ai grandi invalidi, ma anche a chi temporaneamente ha un bisogno di cura. Un'ulteriore possibile estensione di un dispositivo di questo tipo consiste nel riconoscere anche ai familiari il diritto ad assumere il ruolo di assistente ora limitato a terze persone. In quest'ottica si potrebbe anche risolvere il problema dell'assenza dal lavoro per malattia dei genitori soli che necessitano di un aiuto di una terza persona, o della necessità di assentarsi a causa della malattia del figlio. Si tratterebbe di regolare in un unico dispositivo normativo tutti questi bisogni di aiuto anche temporanei.

### ***Dotazione iniziale in capitale spendibile più tardi***

Per dare corpo all'idea di investimento sociale nell'infanzia, si potrebbe pensare all'introduzione di una dotazione iniziale in capitale sull'esempio del *Child Trust* britannico. L'idea consiste nel dotare ogni neonato di una somma alimentata inizialmente da fondi pubblici e integrata da versamenti privati, in particolare quelli dei familiari. Il fondo rimane intangibile fino al compimento dell'età adulta del bambino. A quel punto, il giovane adulto disporrà di una somma che gli permette di finanziare il periodo iniziale della formazione professionale o universitaria, compatibilmente con il sistema di formazione in vigore nel nostro paese. È una forma di secondo pilastro per i giovani. Il principio orientativo è quello dell'investimento e non quello di una erogazione una tantum che risulta poco efficace, se non nell'immediato, alleggerendo in maniera molto parziale il budget di un'economia domestica. Ad esempio l'idea di un assegno di nascita, proposto a livello parlamentare, potrebbe essere un'utile base su cui fondare il principio della dotazione iniziale se opportunamente convertito.

Questa misura andrebbe a favore di un miglior bilanciamento in età adulta tra formazione e lavoro. La necessità di gestire la dotazione e di monitorarne l'uso favorirebbe un collegamento con altre istituzioni già

---

<sup>4</sup> È considerato aiuto diretto il contributo finanziario versato all'utente e destinato all'organizzazione di soluzioni individuali di sostegno al mantenimento a domicilio o per la rimozione di barriere architettoniche (Art. 5 LACD).

<sup>5</sup> L'assicurazione versa il contributo per l'assistenza a copertura delle prestazioni d'aiuto di cui l'assicurato ha bisogno e che gli sono fornite regolarmente da una persona fisica (assistente). Non può trattarsi del coniuge, del partner registrato, della persona con cui convive di fatto o di un parente in linea diretta, come pure del suo rappresentante legale.

presenti spingendole ad un maggiore coordinamento. La dotazione garantirebbe maggiore eguaglianza attraverso una concreta possibilità di finanziare scelte formative, professionali o imprenditoriali in età adulta. In un contesto in cui le famiglie fanno sempre più fatica a risparmiare, questa dotazione assumerebbe una valenza ancora più importante. Al fine di stimolare l'incremento della dotazione iniziale sarebbe auspicabile associarla a delle agevolazioni fiscali. Ad esempio attraverso la sua deducibilità come peraltro avviene con altre voci di spesa (assicurazione malattia, terzo pilastro, liberalità, ecc.).

### *Incentivi finanziari per il collocamento dei figli*

I contributi finanziari diretti o indiretti al collocamento dei figli in strutture o famiglie diurne sono determinanti per sostenere la partecipazione dei genitori al mercato del lavoro, partecipazione che va conseguita favorendo l'eguaglianza di genere, le pari opportunità e l'indipendenza economica attraverso l'agevolazione dell'accesso alle strutture di accoglienza.

Ciò significa, oltre a garantire un'offerta adeguata di strutture, rivedere le modalità di finanziamento semplificandole e rendendole veramente accessibili a tutti. Il sistema in vigore si rivela ancora troppo oneroso per buona parte delle famiglie ma anche complesso da gestire da parte delle strutture e dell'amministrazione cantonale. Andrebbe considerata l'ipotesi di rivedere il sistema delle rette individuando una soluzione centralizzata e agile che permetta di fissarle proporzionalmente al reddito ed eventualmente al numero di figli, come pure di stabilire un'incidenza massima rispetto al costo effettivo di una retta piena. Nel contempo occorre tener conto della necessità di coprire la parte non sussidiata dagli enti pubblici stabilendo un preciso criterio di equità verticale all'interno della struttura e di equità orizzontale tra le strutture.

Nella riflessione sulle modalità di finanziamento delle strutture di accoglienza, occorre tener conto della tendenza a collocare i figli vicino al posto di lavoro, piuttosto che nel comune di domicilio. Si potrebbe considerare una partecipazione del Comune alla struttura in cui vengono collocati i figli dei propri residenti.

Nel finanziamento delle strutture o delle famiglie diurne, va anche promosso l'impegno da parte dei datori di lavoro di subsidiare dei posti per i propri dipendenti.

### *Buoni per spese ricreative*

Per assicurare una partecipazione alla vita sociale e culturale anche delle famiglie finanziariamente meno agiate, un sostegno in termini di buoni da destinare ad attività sportive, culturali, associative, ad uscite scolastiche, all'acquisto di materiale, ecc., può rivelarsi fondamentale. Questa possibilità permetterebbe anche a famiglie più isolate (in particolare quelle di origine straniera) di far partecipare i figli alla vita della comunità. Simili iniziative possono più agevolmente essere promosse a livello comunale.

### **Agevolazioni fiscali**

Il sistema fiscale in vigore contiene molti elementi di politica familiare, per lo più in forma di deduzioni sul reddito imponibile. Come dimostrato, tali deduzioni hanno un forte impatto sulla riduzione del gettito fiscale ma una debole incidenza sull'imposta dovuta e, quindi, sul reddito disponibile delle famiglie. La riduzione di imposta copre sempre solo parzialmente il costo effettivo del figlio, della cura di persone a carico o di un collocamento. Oltretutto, l'ammontare della deduzione di imposta cresce all'aumentare del reddito imponibile e quindi opera una redistribuzione verticale dai redditi bassi ai redditi più elevati.

Al fine di effettuare una politica familiare efficace anche attraverso la fiscalità occorre commisurare gli obiettivi dichiarati con l'effetto in termini di impatto del meccanismo scelto, valutandone attentamente l'incidenza sulle singole fasce di reddito e sulla perdita di gettito fiscale complessiva.

### **Possibilità di modellare e personalizzare i tempi quotidiani**

Le famiglie e, in generale, le economie domestiche, dovrebbero poter almeno in parte dettare il ritmo dei tempi aziendali e dei tempi dei servizi pubblici. Attualmente i tempi dei servizi pubblici sono fissati sulla disponibilità di una persona adulta a usufruirne durante gli orari "intermedi" (generalmente tra le 9:00 e le 11:30 o tra le 14:00 e le 16:30/17:30). D'altro canto i ritmi di lavoro e l'organizzazione aziendali non sono sufficientemente flessibili per permettere di gestire legittimamente i bisogni extra-lavorativi. Serve perciò sostenere una politica degli "orari" di apertura dei servizi pubblici e dei negozi che non penalizzino genitori che lavorano.

Occorre pure tener conto della necessità di gestire situazioni impreviste con soluzioni di emergenza: malattia del figlio, defezione improvvisa della persona che accudisce il figlio, cambiamento improvviso dell'orario di lavoro. Le soluzioni possono nascere da organizzazioni spontanee e sarebbero da incentivare.

### **Le politiche aziendali a favore della conciliazione lavoro-famiglia**

Accanto alla messa a disposizione di strutture per bambini durante il tempo di lavoro dei genitori (asili nido), la politica di conciliazione passa indubbiamente dalle imprese. Sono queste, infatti, che possono mettere in atto numerose misure per favorire la conciliazione lavoro-famiglia. Numerosi studi hanno dimostrato che una politica aziendale favorevole alla conciliazione lavoro-famiglia permette innanzitutto di beneficiare delle competenze delle donne che, in assenza di misure adeguate, sono a volte costrette a rinunciare all'attività lavorativa. D'altro canto, le politiche che facilitano la conciliazione tra lavoro e famiglia risultano essere redditizie anche dal punto di vista economico, migliorando la loro competitività. Infatti, dal punto di vista aziendale, l'introduzione di una politica del personale attenta alla dimensione di genere produce molteplici effetti positivi. L'interesse per le politiche di genere<sup>6</sup> non risponde quindi unicamente ad

---

<sup>6</sup> Il termine "genere" in italiano o "gender" in inglese sottolinea come il nostro essere donna o uomo sia socialmente e culturalmente costruito. "Il termine descrive, infatti, i ruoli e le relazioni fra i sessi dettati dalla società e definiti dalle

un'esigenza etica, ma anche strategica per le aziende che riconoscono i vantaggi e le ricadute in termini di maggiore creatività, di maggiore benessere organizzativo, di turn-over più basso e di risultati economici superiori.

In questo contesto sono le stesse aziende che possono sviluppare una serie di misure sotto forma di offerta di servizi e di modalità di presa in carico di bisogni contingenti (rete di baby sitting, asili nido flessibili nei tempi e nelle modalità di presa in carico, servizio di trasporti per brevi trasferte in ospedale o dal medico, servizi di lavanderia e per altri bisogni quotidiani).

Al Cantone competono politiche di incitamento, informazione e sensibilizzazione sulle politiche di genere e sulle possibilità di congedo e di sviluppare misure di conciliazione lavoro-famiglia.

### **Congedi parentali**

Una politica familiare che tenga conto della necessità di raggiungere un equilibrio tra varie attività in fasi diverse della vita, non può prescindere dal considerare l'importanza dei congedi parentali (e non solo di maternità). Le misure in vigore richiedono già oggi un maggiore coordinamento sia nei congedi pagati che non pagati e andrebbero ricondotti ad un obiettivo comune condiviso che è quello del benessere del bambino e dei genitori. Ad esempio la loro durata ha un impatto importante sulle scelte di vita dei genitori (abbandono dell'attività lavorativa, riduzione della percentuale lavorativa, rientro a tempo pieno), sulle politiche aziendali nel far fronte alle assenze e con delle ricadute sulla presa in carico dei figli in tenera età. I tempi dei congedi andrebbero coordinati con i bisogni delle aziende e di chi ne usufruisce affinché si possa rendere fattibile e redditizia la sostituzione del personale in congedo e con ricadute positive a suo favore. Con i modi di lavorare e di organizzare il lavoro attuali, risulta più facile sostituire una persona su un arco di tempo più lungo di quello previsto dalle norme minime in vigore offrendo nel contempo ad altri la possibilità di crescere professionalmente. In tutti i dispositivi inerenti l'inserimento professionale si propongono periodi di prova o stage della durata di almeno 6 mesi. Oltretutto, l'offerta di lavoro attuale offre sufficienti margini di sostituzione di persone in congedo. Un sistema di congedi adeguatamente calibrato contribuisce alla crescita individuale ma anche alla performance del sistema economico.

Anche in virtù di quanto sostenuto da più parti sulle ricadute positive sullo sviluppo del bambino di un congedo maternità (o parentale) esteso a 12 mesi, nonché dei vantaggi evidenziati riguardo la pianificazione dei percorsi di vita, in particolare in termini di scelte occupazionali, non andrebbe esclusa a priori un'analisi approfondita della possibilità di andare in questa direzione. In altre parole non bisogna fermarsi all'ostacolo finanziario senza prima aver verificato tutte le potenzialità del sistema attuale e delle combinazioni che

---

condizioni economiche, sociali, politiche e culturali" in un dato momento (Cit. in Direzione dello Sviluppo e della Cooperazione, *Che cos'è?*, DSC, Berna, 2003, p.14).

esso offre attraverso i vari dispositivi in vigore, aumentandone l'efficacia senza necessariamente creare importanti costi aggiuntivi.

### **Offrire le opportunità per uno sviluppo cognitivo e comportamentale del bambino e una maturazione delle capacità genitoriali nell'ottica di garantire pari opportunità per uno sviluppo adeguato dei bambini in un contesto favorevole**

Rispetto a quanto già offerto oggi, si tratta di andare oltre la presa in carico volta a favorire la conciliazione lavoro e famiglia, integrandola in un più vasto progetto educativo, indipendentemente da un bisogno di collocamento dettato da motivi organizzativi. Un tale mandato, dovrebbe combinarsi in maniera virtuosa con il ruolo educativo fondamentale dei genitori. Anche in questo caso è possibile formulare una serie di proposte.

### **Riformare la presa in carico della prima infanzia**

Proseguendo sulla scia dello sviluppo di infrastrutture pre-scolastiche occorrerebbe sviluppare ulteriormente, con l'assegnazione di un mandato educativo e in una logica incrementale, la presa in carico della prima infanzia. La riforma avrebbe un carattere di medio-lungo termine e si inserirebbe quale vero e proprio tassello nel programma formativo del bambino. Non si tratta di estendere la scuola dell'obbligo, ma di offrire un'opportunità a valenza educativa nell'interesse dei bambini e dei genitori. Una tale offerta implica l'avvio di un serio dibattito sul tema e sull'opportunità della sua universalità riferendosi a quanto già fatto in altri paesi e a quanto propongono alcuni studi anche a livello svizzero<sup>7</sup>. La riflessione va approfondita tenendo conto di quanto proposto in relazione alla durata dei congedi maternità (parentali).

### **Avviare una stretta collaborazione tra DSS e DECS**

La proposta precedente non può prescindere dall'avvio di una stretta collaborazione tra DSS e DECS volta a elaborare e concretizzare vaste e articolate azioni di intervento pedagogiche, didattiche, educative, formative coordinate, cercando di prestare un'attenzione particolare anche ai bambini di origine straniera. In questo contesto, si propone anche di riparametrizzare le rette degli asili nido e delle famiglie diurne e di generalizzare gli asili nido nelle scuole superiori e nell'amministrazione pubblica.

---

<sup>7</sup> Oltre ai contributi di Esping-Andersen (in particolare "I bambini nel welfare state. Un approccio all'investimento sociale", *la Rivista delle Politiche Sociali*, N. 4, Ottobre-Dicembre 2005, pp. 43-87), si veda ad esempio Katharina Spiess, "Gutscheine – ein Ansatz zur Finanzierung und Steuerung im Kindertagesstättenbereich", in Dieter Dohmen, Birgitt A. Cleuvers (Hrsg.), *Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung – Neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule*, Bielefeld, 2002, 33-50 ; si veda anche: Stamm, Margrit, *Education de la petite enfance en Suisse, Etude de base élaborée à la demande de la Commission suisse pour l'UNESCO, Université de Fribourg, 2006 (version abrégée)*.

## Altre proposte interlocutorie volte a riorientare la politica familiare

- Si propone di avviare un programma volto a divulgare il principio dell'investimento sociale in modo tale da favorire l'adesione a tale principio da parte di tutti i principali attori interessati. Non si tratta di cominciare una riforma della contabilità dello Stato, ma di sottolineare l'importanza in termini di ricadute per gli individui e per la collettività degli interventi che già oggi si fanno.
- Promuovere una politica dell'alloggio a favore di genitori agli studi con figli.
- Introdurre sistematicamente nella legislazione il principio della valutazione degli effetti delle modifiche delle politiche sociali e dell'introduzione di nuovi dispositivi, considerando il tutto e l'interazione fra le parti. Quando è necessario incidere su un dispositivo, occorre analizzarne le ripercussioni sugli altri e sul tutto attraverso strumenti statistici e di analisi d'impatto adeguati. Ciò è vero anche per le proposte di deduzioni e sgravi fiscali: occorre analizzarne gli effetti sui presunti beneficiari e sul gettito fiscale che serve a finanziare gli interventi che vanno a beneficio delle famiglie alleggerite fiscalmente.
- Fiscalità: per l'autorità cantonale si tratterà di considerare le varie ipotesi di riforma del sistema fiscale e valutare l'opportunità di introdurre la tassazione individuale o una forma di quoziente familiare.
- Riconoscere il costo dei figli al di là di quanto già previsto da assegni di base e di formazione non in termini di deduzioni fiscali ma di deduzione dall'imposta dovuta. Il confronto tra mancato gettito fiscale e costo del figlio riconosciuto dovrebbe poter dare indicazioni sulle conseguenze finanziarie della misura.
- Considerare l'ipotesi di unificare sotto una sola normativa la LFam e la LAF, tenendo conto degli ultimi sviluppi in materia di ricerca su benessere e autonomia delle famiglie.
- Riconsiderare il sistema di rette a centri diurni per persone anziane bisognose di presa in carico e di assistenza sanitaria ambulatoriale, volgendo nel contempo lo sguardo al più ampio tema dei rapporti intergenerazionali.
- Incoraggiare il lavoro di *care* come forma di inserimento sociale e professionale.
- Sull'esempio francese: introdurre la *Carta della famiglia*, per favorire un ambiente di lavoro amichevole per la famiglia, soprattutto per le madri incinte, da collegare alle iniziative che promuovono la Responsabilità sociale delle imprese, le certificazioni sociali, ecc. Si potrebbe lavorare alla creazione di un marchio "Ticino family friendly".
- Cercare di unificare il limite d'età dei figli nei vari dispositivi in vigore.

In conclusione, la politica familiare non deve essere condizionata dalla minaccia di abusi, ma deve concorrere a trovare soluzioni pragmatiche a problemi determinati dalla flessibilità dei modi di lavorare e dalla complessità della vita sociale. La logica dell'investimento sociale ha a che fare anche con la flessibilità e la complessità (e quindi con la dimensione tempo su cui si è molto insistito in questo lavoro) e deve permettere di attrezzare i soggetti affinché essi riescano a gestire l'incertezza delle fasi di vita e delle attività ad esse collegate, programmando per quanto possibile percorsi di vita che si presentano sempre più frastagliati. L'adesione ad un'idea di investimento sociale permetterebbe di perseguire l'obiettivo dell'autonomia delle famiglie e del benessere del bambino e di garantire nel tempo la qualità di vita desiderata.