

**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

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

Indice delle tabelle .....	5
Indice delle figure .....	6
Premessa .....	7
Obiettivi e contenuti della ricerca .....	7
Mandato di ricerca .....	9
1. Il concetto di famiglia e di politica familiare .....	10
Il concetto di famiglia. ....	10
Il concetto di politica familiare .....	10
2. Le articolazioni e le specificità della politica familiare tra sussidiarietà e responsabilità individuale ....	11
3. Le principali tappe delle politica familiare in Svizzera e in Ticino .....	12
4. La politica familiare esistente a fronte dei cambiamenti demografici, sociali, economici e culturali ....	21
Variazione del numero di economie domestiche e di famiglie .....	21
Riduzione dell'ampiezza delle strutture familiari.....	23
Aumento della diversificazione delle strutture familiari.....	26
Generalizzazione delle convivenze e aumento dell'instabilità coniugale .....	27
Mutamenti nelle relazioni fra la famiglia e il lavoro.....	30
Arrivo di famiglie di migranti e di donne migranti attive come badanti .....	40
Condizioni finanziarie delle famiglie.....	41
Il costo dei figli.....	43
Il ruolo dell'ambiente familiare .....	44
Malessere multidimensionale e condizione dei bambini in Svizzera .....	45
I principali mutamenti rilevanti per le famiglie: Box riassuntivo.....	49
5. La politica familiare in vigore in Svizzera e in Canton Ticino .....	52
Le prestazioni federali .....	54
Misure a carattere finanziario diretto .....	54
Misure a carattere finanziario indiretto .....	59
Misure di sostegno, accompagnamento e protezione .....	60
Le prestazioni cantonali.....	62
Misure a carattere finanziario diretto .....	62
Misure a carattere finanziario indiretto .....	78
Misure di sostegno, accompagnamento e protezione .....	83
Conclusioni .....	89
6. La spesa sociale a favore delle famiglie e dei figli: un tentativo di quantificazione.....	94

7.	Valutazione e bilancio.....	101
	Lo schema AGIL.....	101
	Le proposte in discussione .....	103
8.	Le piste di riforma della politica familiare.....	109
	Il principio dell'investimento sociale.....	109
	La centralità dell'autonomia.....	111
	Il perseguimento dell'autonomia in alcuni paesi europei.....	113
9.	Verso un riorientamento della politica familiare .....	118
	Proposte di riforma .....	118
	Gli ambiti portanti della futura politica familiare sostenibile .....	118
	Possibili scenari operativi .....	130
10.	Una conclusione in cinque punti .....	136
	Bibliografia.....	139
	Pubblicazioni della Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari (COFF), in ordine cronologico:.....	146
	Fonti statistiche ufficiali.....	146
	Rapporti e Messaggi cantonali e comunali.....	147
	Allegati.....	148

## Indice delle tabelle

Tabella 1 Le tappe della politica familiare in Svizzera e in Canton Ticino (*)	12
Tabella 2 Composizione delle Economie Domestiche (ED)	22
Tabella 3 Economie domestiche secondo il numero di figli, Svizzera e Ticino 2000	26
Tabella 4 Proporzioni delle diverse categorie di economie domestiche (ED) in Svizzera e Canton Ticino, 2006-2008	27
Tabella 5 Fondazione di una famiglia, Svizzera e Cantone Ticino 2011 e 2000	27
Tabella 6 Modelli di attività professionale nelle coppie <sup>1</sup> con e senza figli, Svizzera 2011 (in %)	30
Tabella 7 Modelli di attività professionale nelle coppie con e senza figli, Svizzera nel confronto internazionale 2006 (in %)	32
Tabella 8 Tempo dedicato all'attività professionale e ai compiti domestici e familiari, 2000 - 2005	32
Tabella 9 Grado di occupazione delle donne attive occupate secondo il numero di figli e l'età dell'ultimo, valori assoluti e %, Svizzera e Ticino 2010	37
Tabella 10 Dimensione delle economie domestiche di chi non ha cercato lavoro per motivi di cura di bambini o adulti bisognosi, Ticino, 2011	40
Tabella 11 Redditi delle ED composte di adulti in età lavorativa, secondo la tipologia familiare, Svizzera 2006-2008 (in franchi)	41
Tabella 12 Tasso di rischio di povertà per diverse tipologie di economia domestica (ED), Svizzera 2010 (in %)	42
Tabella 13 Costi diretti (anni 2000 e 2005) e indiretti (anno 2004) medi mensili per figlio secondo la tipologia familiare (in franchi, Svizzera)	43
Tabella 14 Figli secondo la classe d'età e il tipo di economia domestica, Svizzera 1980, 2000 e 2009	45
Tabella 15 Profilo dei cluster	47
Tabella 16: Misure e dispositivi della politica familiare federale e del Cantone Ticino	53
Tabella 17 Stima del costo di un dispositivo di reddito minimo generalizzato per le famiglie con figli al di sotto dei 15 anni, Ticino, parametri al 31.12.2011	73
Tabella 18 Stima dell'impatto delle deduzioni per figli a carico sull'imposta cantonale annua dovuta, base di calcolo 2009, in franchi. Famiglia con un figlio	80
Tabella 19 Stima dell'impatto delle deduzioni per figli a carico sull'imposta cantonale annua dovuta, base di calcolo 2009, in franchi. Famiglia con due figli	81
Tabella 20 Proporzioni di economie domestiche che ricorrono ai servizi di accoglienza extra-familiare dei bambini secondo la tipologia di economie domestiche e l'età del figlio più giovane, Cantone Ticino 2009 (ED con figli di età inferiore ai 15 anni)	84
Tabella 21 Ricapitolazione delle misure di politica familiare: criteri qualificanti e nodi critici	90
Tabella 22 Prestazioni sociali federali erogate in Canton Ticino alle famiglie, 2011	95
Tabella 23 Sintesi della spesa cantonale a favore delle famiglie e dei figli, 2011	96
Tabella 24 Numero di beneficiari di indennità di disoccupazione con diritto agli assegni familiari, importo delle indennità versate, giorni indennizzati e assegni familiari versati per sesso e nazionalità, Canton Ticino, dicembre 2012	100
Tabella 25 Numero di beneficiari di indennità di disoccupazione, importo delle indennità versate, giorni indennizzati per sesso e nazionalità, Canton Ticino, dicembre 2012	100
Tabella 26 La normativa in vigore secondo lo schema AGIL	102
Tabella 27 Atti parlamentari evasi e in sospenso	105
Tabella 28 Scenari operativi	132

## Indice delle figure

Figura 1 Grafico Composizione delle Economie Domestiche (ED) .....	22
Figura 2 Numero medio di persone per economia domestica in Svizzera (2006-2008): 2,22 .....	23
Figura 3 Numero di persone per economia domestica in Canton Ticino (2006-2008): 2,25 .....	24
Figura 4 Numero medio di persone per economia domestica in Svizzera secondo l'età (2006-2008): 2,22..	25
Figura 5 Numero medio di persone per economia domestica in Ticino secondo l'età (2006-2008): 2,25 .....	25
Figura 6 Matrimoni secondo la nazionalità della coppia (in valori percentuali) in Ticino dal 1980.....	29
Figura 7 Matrimoni tra uomini svizzeri e donne straniere secondo la nazionalità, Svizzera 1990 - 2010 .....	29
Figura 8 Matrimoni tra donne svizzere e uomini stranieri secondo la nazionalità, Svizzera 1990 - 2010 .....	30
Figura 9 Tasso di attività per sesso e classe d'età, Svizzera e Cantone Ticino 2002 e 2011.....	34
Figura 10 Tasso di attività delle donne di 25-45 anni secondo l'età dei figli, Svizzera e Ticino 2010 .....	36
Figura 11 Tasso di attività delle donne di 25-45 anni secondo la tipologia familiare, Svizzera e Ticino 2010	36
Figura 12 Lacune di reddito LAPS dei titolari AFI (e API) registrati al 31.12 di ogni anno (valori mediani in franchi) .....	65
Figura 13 Curva di sopravvivenza per i titolari AFI .....	67
Figura 14 Curve di sopravvivenza per i titolari AFI (in base all'anno di inizio della prestazione).....	68
Figura 15 Curva di sopravvivenza per i titolari API (in base all'anno di inizio della prestazione) .....	69
Figura 16 Curve di sopravvivenza per i titolari API (in base all'anno di inizio della prestazione) .....	70
Figura 17 Grafico della funzione di fallimento per i titolari API calcolate dall'inizio dell'API .....	71
Figura 18 Grafico della funzione di fallimento per i titolari API calcolata dalla conclusione dell'API.....	72
Figura 19 Prestazione Complementare per famiglie.....	74

# La politica familiare nel più vasto contesto della politica sociale

---

## Premessa

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.

## Obiettivi e contenuti della ricerca

Lo studio si inserisce nel solco di una continuità consolidata. Nel 1998, la Commissione cantonale consultiva e di vigilanza per la protezione della maternità, dell’infanzia, della fanciullezza e dell’adolescenza notava che la politica a favore della famiglia veniva attuata mediante una serie di misure contenute in leggi differenti e non riconducibili ad un disegno unitario e che gli atti parlamentari in materia hanno chiesto già allora il superamento di tale frammentazione e la realizzazione di una politica familiare coordinata e globale. L’esigenza di un approccio globale alla politica della famiglia è oggi sancita anche dalla Costituzione Cantonale che, all’art. 14 lettera d, configura il sostegno alle famiglie nell’adempimento dei loro compiti e la predisposizione di adeguate condizioni di sviluppo a favore dei bambini come uno degli obiettivi sociali da promuovere per il bene comune. (*Politica familiare in Ticino*. Rapporto della Commissione consultiva e di vigilanza per la protezione della maternità, dell’infanzia, della fanciullezza e dell’adolescenza al Consiglio di Stato, Bellinzona, luglio 1998, p. 43).

Il Rapporto del 1998 (pp. 43 e ss.) individuava tre criteri operativi che permettono di mettere in relazione fra loro le varie misure di politica familiare. Tali criteri, corrispondenti ad altrettanti bisogni fondamentali della famiglia, sono: **tempo**, **qualità** e **risorse finanziarie**. La categoria tempo è oggetto di due tipi di intervento: regolamentazione e servizio. La categoria qualità: regolamentazione istituto familiare; servizio (formazione, sociale, sanitario; informazione, prevenzione, consulenza; condizioni quadro (ambiente e territorio). La categoria finanze: redditi sostitutivi; redditi di complemento; aiuti a spese supplementari; altri redditi (compresa fiscalità). Tempo, qualità e risorse finanziarie sono collegati a diverse tipologie familiari: bisogni generali della famiglia; bisogni delle famiglie con minorenni; bisogni delle famiglie con maggiorenni dipendenti (invalidi o anziani non autosufficienti); bisogni di giovani e giovani adulti in formazione.

Nel presente studio riconosciamo la validità e l'attualità di questi tre criteri o bisogni e sull'onda degli studi nazionali e internazionali più recenti, li riformuliamo in termini di **Tempo**, **Infrastruttura** e **Denaro**, considerando quello della **qualità** un criterio trasversale. Essi permetteranno di valutare la politica familiare esistente e le proposte concrete di riforma della stessa, tenendo anche conto della pluralità dei soggetti che interagiscono in un contesto ispirato al principio di sussidiarietà (verticale, tra livelli istituzionali, ed orizzontale, tra organizzazioni del terzo settore, scuola, enti e associazioni, reti familiari (formali e informali) che sostengono la famiglia).

Le famiglie hanno dunque 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 (superamento dei vincoli temporali e dell'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, aiuti finanziari che permettano interruzioni dell'attività lavorativa o la delega di parte degli obblighi familiari, riconoscimento dei costi di collocamento dei figli (deducibilità, rimborsi), 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 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 dalla Legge sugli assegni famigliari (LAF) e dalla Legge per le famiglie (Lfam)<sup>1</sup>.

Con l'introduzione degli assegni integrativi e di prima infanzia, accanto agli assegni di base per i figli di lavoratori dipendenti, la LAF si prefiggeva di combattere la povertà delle famiglie e di evitare che queste facessero ricorso all'assistenza sociale.

La Legge per le famiglie (Lfam) ha invece ulteriormente rafforzato l'intervento in materia di protezione e introdotto il concetto di sostegno nell'organizzazione di tutte le famiglie, sia sostenendo la conciliazione famiglia – lavoro sia favorendo le attività di incontro, socializzazione e partecipazione. Queste ultime sono principalmente finalizzate a favorire la partecipazione ad attività extrascolastiche e extrasportive delle famiglie e a rispondere ai bisogni relazionali delle stesse. La Lfam si è emancipata dalla Legge precedente (Legge Maternità e Infanzia del 15 gennaio 1963) che aveva uno scopo prettamente sociale e di protezione delle famiglie con problemi.

Alle misure previste dalle due normative cantonali, si aggiungono alcune misure inserite nell'ambito di dispositivi legali specifici (anticipo alimenti, riduzione dei premi di assicurazione malattia, borse di studio, ecc.) che, con le misure di competenza della Confederazione, completano la politica familiare in vigore.

## **Mandato di ricerca**

Il mandato risponde in primo luogo a una esigenza conoscitiva della politica familiare attuale in risposta ai bisogni delle famiglie e, in secondo luogo, tende a rispondere ad un bisogno di ri-orientamento della politica familiare in termini strategici alla luce dei mutamenti in corso. Dopo aver richiamato gli obiettivi e i contenuti del presente studio, nei primi due capitoli si affronta il concetto di famiglia e di politica familiare e quelli di sussidiarietà e responsabilità individuale, che qualificano la politica familiare, mentre un terzo capitolo ripercorre le principali tappe della politica familiare in Canton Ticino. Nel quarto capitolo si propone una descrizione statistica delle famiglie e dei cambiamenti demografici, sociali, economici e culturali che le hanno influenzate e che tuttora le influenzano. Nell'impossibilità di utilizzare, al momento dell'elaborazione dello studio, i dati relativi all'ultimo censimento federale della popolazione, in questo capitolo si è fatto capo a molti dati provenienti da fonti diverse elencate in bibliografia. Il quinto capitolo tratta della politica familiare in vigore in Svizzera e in Canton Ticino descrivendola attraverso le misure a carattere finanziario diretto, le misure a carattere finanziario indiretto, segnatamente i dispositivi fiscali, e le misure di sostegno, accompagnamento e protezione all'opera sia a livello federale sia a livello cantonale. Il sesto capitolo propone in via sperimentale ed esplorativa una quantificazione della spesa sociale a favore delle famiglie e dei figli nel Cantone Ticino. Il settimo capitolo contiene una valutazione e un bilancio della politica familiare esistente. L'ottavo capitolo è interamente dedicato al principio dell'investimento sociale che ispira le riforme della politica familiare proposte a livello accademico o concretizzate in singoli paesi. Il nono e ultimo capitolo è dedicato al tema del riorientamento della politica familiare e contiene alcune proposte di riforma e di scenari operativi. Una conclusione in cinque punti chiude il presente studio.

---

<sup>1</sup> Legge sul sostegno alle attività delle famiglie e di protezione dei minorenni del 15 settembre 2003 e Regolamento della Legge per le famiglie, 20 dicembre 2005.

Una serie di tabelle sono state inserite in allegato per non appesantire ulteriormente il testo.

## 1. Il concetto di famiglia e di politica familiare

### Il concetto di famiglia.

La Costituzione federale definisce la famiglia come una comunità di adulti e bambini.

Secondo il Rapporto sulle famiglie 2004 (p. 89), la famiglia è “intesa come gruppo sociale particolare fondato in primo luogo sui rapporti tra genitori e figli e come tale socialmente riconosciuto”. Queste definizioni hanno un carattere aperto: non fanno riferimento né al matrimonio né ai genitori biologici, non presuppongono alcuna comunione domestica, rinunciano a giudizi di valore e tengono conto della pluralità dei tipi di famiglia. Inoltre, nella definizione del Rapporto sulle famiglie, non vi si riferisce solo alle famiglie con figli minorenni o economicamente dipendenti dai genitori, ma si abbracciano tutte le forme di vita familiare possibili sull’arco di una vita. Secondo la COFF, « Le concept de famille désigne les formes de vie qui sont fondées sur les liens entre parents et enfants unissant les générations et qui sont reconnues par la société. » (COFF, *Lignes stratégiques 2015*, p. 12)

### Il concetto di politica familiare

Sempre secondo la COFF, la politica familiare in senso lato si estende a tutte le attività della società e dello Stato che hanno un’influenza sull’organizzazione dei compiti familiari. (« [t]outes les activités sociétales et étatiques qui ont une influence sur l’organisation des tâches familiales »). (COFF, *Lignes stratégiques 2015*, p. 12). Nella sua accezione estesa, la politica familiare costituisce perciò un compito trasversale e come tale riguarda numerosi settori, quali ad esempio: la protezione sociale, la fiscalità, la formazione e l’educazione, le borse di studio, il diritto di famiglia, il mondo del lavoro, le pari opportunità tra donne e uomini, la salute, la prevenzione delle dipendenze e della violenza, l’alloggio e la mobilità.

La COFF definisce la politica familiare in senso stretto come le attività, le azioni e le istituzioni pubbliche volte a riconoscere, promuovere o a influenzare le prestazioni che forniscono le famiglie. («La politique familiale au sens strict désigne les activités, les mesures et les institutions publiques visant à reconnaître, à promouvoir ou à influencer les prestations que fournissent les familles »). (Ibid.) In senso più stretto, le misure di politica familiare sono, da un lato, prestazioni pecuniarie quali assegni familiari, deduzioni fiscali, borse di studio, indennità di maternità e prestazioni versate ai genitori in caso di necessità, e, dall’altro, misure non pecuniarie quali la promozione della conciliabilità tra famiglie e lavoro e i centri di consulenza.

Il Rapporto sulla politica familiare in Ticino del 1998 definiva gli strumenti della politica familiare come dispositivi e misure che disciplinano i rapporti familiari, che contribuiscono ad agevolare la vita comune familiare e che sostengono lo svolgimento delle prestazioni e dei servizi forniti dalla famiglia alla società. In questa definizione sono considerati anche i provvedimenti che, nei casi di assenza della famiglia, creano punti di riferimento sostitutivi dell’ambiente familiare. Si tratta di una concezione relativamente ampia coerente con l’esigenza di analizzare i problemi della famiglia nella loro globalità. (*Politica familiare in Ticino*, cit.).

Il Rapporto sugli indirizzi presentato dal Consiglio di Stato al Gran Consiglio (Edizione del 2 dicembre 2003, p. 59) aderisce a questo quadro quando rileva che «i valori della famiglia non si riferiscono più ad un unico modello come in passato» e che «la politica familiare deve risolvere i problemi reali (...) determinati dai grossi mutamenti intercorsi negli ultimi decenni, e che hanno cambiato la famiglia. Infatti, oggi è corretto parlare di famiglie e non più di famiglia». Il Rapporto aggiunge che la politica familiare deve muovere da

due condizioni: «la dissociazione tra politica demografica e politica familiare e la neutralità nei confronti dei valori riferiti alla famiglia». Inoltre, « [l]’impegno della politica familiare è quello di rispettare la libertà, l’**autonomia** e la responsabilità delle famiglie, offrendo loro le opportunità migliori per esercitare in situazione di pari dignità la loro insostituibile funzione». Sempre secondo il Rapporto, « [m]ettere le famiglie nella situazione di garantire questo richiede un approccio completo, una vera e propria politica familiare, che conferisca alle famiglie l’opportunità di assumersi i propri compiti», tenendo conto che l’intervento dello Stato a sostegno di questo indirizzo «è sussidiario e complementare a quello della società civile (genitori, associazioni, istituti) ».

In questo contesto, « [l]a fiscalità e la sicurezza sociale devono tendere, tramite misure mirate, a mantenere l’**autonomia** economica della famiglia riconoscendo le prestazioni fornite dalle famiglie e intervenendo anche in modo mirato per sostenere le situazioni di disagio economico. Ciò favorisce la responsabilizzazione delle famiglie con l’assunzione a pieno titolo delle loro competenze. La politica familiare è un compito che è opportuno mantenere decentralizzato, considerata l’importanza delle realtà locali (cantonali e comunali) nel contesto federale».

## 2. Le articolazioni e le specificità della politica familiare tra sussidiarietà e responsabilità individuale

Secondo il principio di sussidiarietà comunemente evocato, l’intervento dello Stato deve avere luogo al livello più vicino al cittadino. Questa forma di sussidiarietà traduce un principio organizzativo che stabilisce un ordine gerarchico tra livelli istituzionali diversi: nello Stato federalista elvetico il Comune, poi il Cantone e infine la Confederazione. In questo senso, si parla di *sussidiarietà verticale*.

Coerentemente con il principio di sussidiarietà, la Confederazione assume i compiti che vanno oltre le possibilità dei Cantoni e questi ultimi assumono i compiti che oltrepassano le possibilità dei Comuni. In questo contesto, i Cantoni gestiscono in autonomia importanti settori, mentre molti altri sono definiti dalla Confederazione con un quadro normativo che lascia ai Cantoni più o meno ampi margini. Le misure di politica familiare discusse a livello federale sono prevalentemente di natura fiscale o legate alle assicurazioni sociali, comprese le prestazioni erogate dopo accertamento dei mezzi. La politica familiare è perciò ampiamente di competenza cantonale e comunale.

Oltre alla sussidiarietà verticale, esiste una *sussidiarietà orizzontale* che ispira o indirizza i rapporti tra amministrazione pubblica e società civile o tra soggetti collocati allo stesso livello formale della società civile, come ad esempio il privato sociale, gli istituti scolastici o le famiglie. La sussidiarietà orizzontale conferisce al privato sociale e all’associazionismo un ruolo attivo nell’attuazione delle politiche sociali.

L’adozione del principio di sussidiarietà orizzontale in politica familiare, implica il riconoscimento della famiglia come soggetto sociale e l’attribuzione alla famiglia di una effettiva capacità di rispondere in **autonomia** ai propri bisogni. In altri termini, senza un richiamo al principio di solidarietà, la concretizzazione del principio di sussidiarietà rischia di tradursi in una delega di compiti e di limitare l’azione dello Stato a interventi di natura residuale. Affinché la sussidiarietà possa risultare efficace, essa andrebbe collegata a concrete misure di sostegno alle famiglie, sia finanziarie e non finanziarie sia sotto forma di offerta di beni e servizi.

In questo contesto, il principio della responsabilità individuale va rivisto alla luce delle relazioni che intercorrono tra gli individui che compongono la famiglia. Se è vero che esiste una responsabilità della famiglia, tale responsabilità non può risultare semplicemente dalla somma di responsabilità individuali, ma piuttosto da una responsabilità degli individui in relazione tra loro.

Le gerarchie sono in gran parte cadute, perché non più funzionali al sistema produttivo, la donna è maggiormente presente sul mercato del lavoro, i figli studiano ma sono già confrontati con i problemi della precarietà del lavoro. Venendo meno le gerarchie che permettevano anche una individualizzazione, contano le relazioni in un contesto dove tutti sono chiamati a responsabilizzarsi in un organismo al cui funzionamento tutti partecipano. La famiglia monoparentale pone problemi diversi perché la donna deve assumere entrambi i ruoli (madre e lavoratrice) in maniera compiuta, anche il padre deve rivedere il suo ruolo all'interno della famiglia di origine e dello stesso mercato del lavoro e i figli devono rivedere la loro relazione con i genitori. Oltretutto, le imprese non hanno ancora interiorizzato questo mutamento di modello. In altri termini, la responsabilità deve assumere un carattere relazionale, per dirla con Pierpaolo Donati, e superare le gerarchie tra status e ruoli che tradizionalmente hanno ispirato la famiglia.

In questo discorso rientra anche il ruolo di ammortizzatore sociale della famiglia e ne ristabilisce il concetto di autonomia. La famiglia è chiamata a fare ciò che il mercato del lavoro e la società non riescono più a fare, rischiando di fragilizzarla: ad esempio, il fatto che i figli siano costretti a rimanere in famiglia sempre più a lungo, non rinforza la famiglia in quanto istituzione ma, anzi, fragilizza e appesantisce la famiglia di origine ed è un ostacolo alla creazione di nuove famiglie. In questo mutato contesto la famiglia diventa un sostegno imprescindibile rafforzato dal fatto che i figli non sono più destinati a guadagnare più dei genitori.

In questo mutato contesto, diventa problematica anche la presa in carico dei genitori anziani bisognosi di cura da parte di figli che non possono partecipare al finanziamento di una soluzione residenziale (costosa per definizione) e, spesso, non possono nemmeno assumersi il compito di occuparsene direttamente.

### 3. Le principali tappe delle politica familiare in Svizzera e in Ticino

**Tabella 1 Le tappe della politica familiare in Svizzera e in Canton Ticino (\*)**

1945	Nella votazione del 25.11.1945 il popolo svizzero accetta l'art. 34 quinquies della Costituzione federale, detto di protezione della famiglia, che autorizza a legiferare in materia di assegni familiari
1953	Il 1° gennaio 1953 entra in vigore la Legge federale sugli assegni familiari nell'agricoltura
1953	La Legge cantonale sugli assegni familiari ai salariati (LAF) viene adottata il 22 luglio 1953. La LAF (poi più volte migliorata) contribuisce ad una politica di protezione della famiglia e si è concretizzata nel 1996 con l'introduzione degli AFI e API
1959	Il 17 febbraio 1959 viene creato il Dipartimento delle opere sociali (DOS), oggi DSS
1963	il 15.1.1963 il Gran Consiglio adotta la Legge per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza (LMI):

	con essa lo Stato promuove e coordina gli interventi a favore della maternità e dei minorenni. Il bilancio dello Stato si fa carico in particolare del versamento di assegni di natalità, del sussidio alle colonie estive, dell'aiuto all'esercizio di poliambulatori (confluiti in seguito nei SADC, Servizi di aiuto e cura a domicilio), della creazione e della gestione di istituti pubblici, del sussidio di istituti comunali e privati, dell'aiuto alla formazione del personale, ecc. La LPMI è dunque una legge fondamentale nella costruzione del nostro Stato sociale, e dà l'avvio a numerosi altri interventi in questo campo. Sarà sostituita dalla LFam nel 2003
1963	Nel 1963 entra in funzione il Servizio sociale cantonale
1964	Legge federale sul lavoro nell'industria, nell'artigianato e nel commercio (Legge sul lavoro) del 13 marzo 1964
1967	Nel 1967 sono istituiti il Servizio sociale del Penitenziario, il Servizio psico-sociale e il Servizio medico-psicologico
1968	Legge cantonale sul lavoro dell'11 novembre 1968
1971	L'8 marzo 1971 il Gran Consiglio adotta la Legge sull'assistenza sociale. Non più assistenza pubblica, ma assistenza sociale. La legge rappresenta un punto di distacco radicale dall'orientamento caritatevole e assegna allo Stato la gestione dell'assistenza sociale che tuttavia rimane complementare ad altre istituzioni
1973	Il 25 maggio 1973 il Gran Consiglio adotta la Legge concernente il promovimento, il coordinamento e il sussidiamento delle attività sociali a favore delle persone anziane, poi modificata nel 2010. Essa permette al Cantone di assumere un ruolo attivo e di favorire le iniziative territoriali a favore della popolazione anziana. Tra gli obiettivi vi sono: <ul style="list-style-type: none"> <li>• il potenziamento e coordinamento di appartamenti protetti e di case di riposo;</li> <li>• la facilitazione del buon funzionamento degli alloggi protetti e delle case di riposo;</li> <li>• il perfezionamento delle prestazioni assistenziali;</li> <li>• la promozione di servizi ambulatoriali e domiciliari di assistenza specialistica e di aiuto infermieristico, domestico e ricreativo;</li> <li>• il potenziamento della formazione del personale.</li> </ul>
1973	Legge sulla promozione e il coordinamento delle colonie di vacanza del 17 dicembre 1973
1974	Legge federale che promuove la costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà del 4 ottobre 1974
1974	Legge sulla magistratura dei minorenni del 4 novembre 1974
1979	Legge sull'integrazione sociale e professionale degli invalidi (LISPI) del 14 marzo 1979

1982	Legge sugli ospedali pubblici del 20 dicembre 1982, poi Legge sull'EOC del 19 dicembre 2000
1982	Dipartimento federale dell'interno, <i>La politique familiale en Suisse</i> , Berna, 1982: la politica familiare comprende "tutte le misure e disposizioni generalmente riconosciute che contribuiscono a influenzare le prestazioni e i servizi forniti dalla famiglia". (Rapporto Lüscher)
1983	Legge sull'assistenza sociopsichiatrica del 1983, poi Legge sull'assistenza sociopsichiatrica (LASP) del 2 febbraio 1999. Si parla di socio-psichiatria. In un unico campo d'azione confluiscono sia i problemi psichiatrici sia quelli sociali.
1985	Legge sull'abitazione del 22 ottobre 1985
1989	Legge sui consultori matrimoniali – familiari del 20 febbraio 1989
1990	Legge della scuola del 1° febbraio 1990
1991	Legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV) del 4 ottobre 1991
1994	Legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie (LAMal). L'assicurazione malattie obbligatoria copre le prestazioni di cura. Oltre ai costi delle prestazioni in caso di malattia, assume quelli delle prestazioni specifiche di maternità (art. 29 LAMal), ad esempio gli esami di controllo effettuati durante la gravidanza e il parto a domicilio, in ospedale o in un istituto semi ospedaliero.
1995	Creazione della COFF. La Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari (COFF) è stata istituita nel 1995 quale organo consultivo del Dipartimento federale dell'interno. A fine 2011, il Governo ha rifondato la commissione come organo che fa capo al Consiglio federale. La COFF è una commissione extraparlamentare
1995	Legge di applicazione e complemento della Legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati(LAV) dell'8 marzo 1995
1995	Legge federale sulla parità dei sessi (LPar) del 24 marzo 1995
1996	Legge sulla scuola dell'infanzia e sulla scuola elementare del 7 febbraio 1996
1996	Legge sugli assegni di famiglia dell'11 giugno 1996 che istituisce AFI e API, poi sostituita nel 2008 dalla Legge sugli assegni di famiglia
1996	Legge cantonale di applicazione della LF sulla parità dei sessi del 27 giugno 1996
1996	Legge sul sostegno e il coordinamento delle attività giovanili (legge

	giovani) del 2 ottobre 1996
1997	Legge sull'assistenza e cura a domicilio (LACD) del 16 dicembre 1997. La LACD ha promosso un approccio olistico dell'assistenza e cura a domicilio facendo confluire due dimensioni: quella operativa, che integra in un unico quadro teorico e normativo i Servizi di assistenza e cura a domicilio (SACD), i Servizi d'appoggio e gli aiuti diretti, e quella dell'utenza, estendendo le prestazioni a tutte le fasce d'età, dalla prima infanzia, alle famiglie, all'invalidità e alla vecchiaia
1998	Legge sull'orientamento scolastico e professionale e sulla formazione professionale e continua e del 4 febbraio 1998
1998	Politica familiare in Ticino. Rapporto della Commissione consultiva e di vigilanza per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza al Consiglio di Stato, Bellinzona, luglio 1998.
1999	Legge sull'assistenza sociopsichiatrica (LASP) del 2 febbraio 1999
1999	Legge sull'organizzazione e la procedura in materia di tutele e curatele dell'8 marzo 1999
2000	legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali cantonali del 5 giugno 2000 (Laps)
2003	La LPMI del 15.1.1963 è stata sostituita dalla Legge sul sostegno alle attività delle famiglie e di protezione dei minorenni (LFam o Legge per le famiglie) del 15 settembre 2003. Questa legge è attualmente in revisione. Insieme alla Legge sugli assegni di famiglia (LAF) modificata, del 18 dicembre 2008, la Legge per le famiglie contribuisce ad emancipare la politica familiare dall'assistenzialismo dando una risposta ai bisogni attuali delle famiglie, tenendo conto dei cambiamenti avvenuti nei modi di vivere e di lavorare (nuove tipologie familiari, aumento della partecipazione femminile al mercato del lavoro, ecc.). Il regolamento della Legge per le famiglie è del 20 dicembre 2005 , mentre la Legge è entrata in vigore nel 2006
2003	Dal 1° febbraio 2003 la Confederazione ha lanciato un programma d'incentivazione che mira ad aumentare l'offerta di posti di custodia extra-familiare. Il programma si concluderà a fine gennaio 2015. Del credito di 120 milioni di franchi concesso per gli ultimi quattro anni del programma (1° febbraio 2011 – 31 gennaio 2015), rimangono ancora circa 34 milioni per le nuove richieste di aiuti finanziari. Il DFI, ritenendo che l'importo non basterà a coprire i bisogni fino a fine gennaio 2015, ha stabilito un ordine di priorità affinché le risorse residue siano distribuite nel modo più equo possibile fra le regioni. L'entrata in vigore dell'ordine di priorità è fissata al 1° gennaio 2013
2003	Creazione di un nuovo ambito in seno all'UFAS: Famiglia, generazioni e società
2004	Lüscher, Kurt, <i>La politique familiale, pourquoi? Arguments et thèses,</i>

	Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (éd.), Berne, 2004
2004	Dipartimento federale dell'interno, <i>Rapporto sulle famiglie 2004. Esigenze strutturali di una politica familiare adeguata ai bisogni</i>
2005	Legge federale del 25 settembre 1952 sulle indennità di perdita di guadagno per chi presta servizio e in caso di maternità (Legge sulle indennità di perdita di guadagno, LIPG): dal 1° luglio 2005 le IPG versano anche le indennità di perdita di guadagno in caso di maternità
2006	Legge federale del 24 marzo 2006 sugli assegni familiari (Legge sugli assegni familiari, LAFam)
2008	Legge sugli assegni di famiglia del 18 dicembre 2008 (Laf), collegata alla Legge federale del 24 marzo 2006
2009	Il 22 ottobre 2009 il Dialogo "Politica nazionale della sanità" ha approvato la "Strategia nazionale in materia di cure palliative 2010–2012", attraverso la quale la Confederazione e i Cantoni si prefiggono di integrare le cure palliative nel sistema sanitario, nel settore sociale, nella formazione e nella ricerca in collaborazione con gli attori principali.
2010	Legge concernente il promovimento, il coordinamento e il finanziamento delle attività a favore delle persone anziane (LAnz) del 30 novembre 2010, in sostituzione della Legge 25 maggio 1973. Con essa si concedono contributi a enti di diritto pubblico e di diritto privato che svolgono attività a favore delle persone anziane. Inoltre, il Cantone persegue lo scopo della legge con iniziative proprie. Sono attività a favore delle persone anziane ai sensi della Legge: <ul style="list-style-type: none"> <li>• la costruzione, l'acquisto, la ristrutturazione e l'ampliamento di strutture sociosanitarie;</li> <li>• la gestione di strutture sociosanitarie;</li> <li>• la realizzazione di progetti che perseguono lo scopo della presente legge;</li> <li>• l'attività del Consiglio degli anziani.</li> </ul>
2011	Creazione il 29 marzo 2011 da parte del Consiglio di Stato del Cantone Ticino di un gruppo di lavoro con l'incarico di elaborare un primo progetto operativo al fine di valutare la possibilità di implementare nel Cantone Ticino una strategia di cure palliative
2013	Il 3 marzo 2013, Popolo e Cantoni sono stati chiamati a votare sull'articolo costituzionale 115a sulla politica familiare. L'articolo riconosce la centralità delle famiglie e delle prestazioni indispensabili che esse forniscono e incarica Confederazione e Cantoni di promuovere la conciliazione tra lavoro e famiglia e tra formazione e famiglia. I Cantoni devono provvedere ad un'offerta appropriata di posti di custodia complementari alla famiglia o alla scuola. Qualora le misure messe in atto dai Cantoni si rivelassero insufficienti, la

	Confederazione potrebbe promulgare norme vincolanti per tutto il territorio nazionale. L'articolo costituzionale è stato respinto dalla maggioranza dei cantoni. Fra questi non figura il Ticino, dove il 67% dei votanti lo ha accolto
2013	La Legge sul sostegno alle attività delle famiglie e di protezione dei minorenni (Legge per le famiglie) del 15 settembre 2003 (stato al 1° gennaio 2009) è attualmente in fase di revisione in ragione dell'approvazione in Gran Consiglio della mozione del 31 maggio 2010 della Commissione delle petizioni e dei ricorsi "Rivedere le modalità di finanziamento dei nidi d'infanzia"

(\*) non si citano leggi di applicazione, ordinanze, regolamenti, direttive, raccomandazioni.

Nella tabella che sinteticamente traccia il percorso di costruzione di una politica familiare cantonale, emergono tre tappe fondamentali che coincidono con la promulgazione di tre leggi: la Legge per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza (LMI), la Legge per le famiglie (LFam) e la legge sugli assegni di famiglia (Laf).

Dal 1963, con l'entrata in vigore della LMI (Legge per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza del 15 gennaio 1963), si riconosce che lo Stato si occupa anche del sociale e in particolare delle famiglie. Come sottolineato nel Messaggio n° 5280 del 25 giugno 2002 sulla "Legge sul sostegno alle attività delle famiglie e di protezione dei minorenni" (Lfam) e come ribadisce Ivan Pau-Lessi nella sua sintesi dei temi principali del Messaggio, "la LMI si poneva in un'ottica prevalentemente riparatoria, orientata più verso strumenti sostitutivi che riabilitativi dell'ambiente familiare. La sua formulazione opportunamente molto ampia e flessibile ha però consentito un'applicazione in chiave evolutiva, discostandosi progressivamente dall'approccio assistenziale e sviluppando con progettualità una rete differenziata di sostegno ai minorenni e alle famiglie in difficoltà" Pau-Lessi, p. 105).

Sempre secondo il Messaggio e la sintesi di Pau-Lessi (p. 105), la Legge per le famiglie del 15 settembre 2003, entrata in vigore nel 2006, "si ispira idealmente alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo (che considera il bambino come detentore di diritti e non solo quale soggetto bisognoso di protezione); alle Costituzioni federale e cantonale (che proclamano i diritti sociali e affermano gli obiettivi sociali inerenti alle famiglie); alla legislazione federale e cantonale relativa alla protezione dei minorenni e alla politica sociale; ai più avanzati orientamenti di azione sociale, in particolare a favore dei minorenni e delle famiglie".

Hanno inoltre costituito importanti elementi di valutazione e di indirizzo:

- l'impatto e lo sviluppo della politica di protezione dell'infanzia derivanti dall'applicazione della LMI;
- il Rapporto "Politica familiare in Ticino" del 1998, radiografia della realtà familiare ticinese effettuata su mandato del Consiglio di Stato dalla Commissione consultiva e di vigilanza per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza;
- alcune proposte presentate a livello parlamentare;
- lo sviluppo a livello federale di un'ampia riflessione sulla politica familiare, a cui ha partecipato tra gli altri Kurt Lüscher con i suoi importanti contributi;
- studi e analisi di riconosciuto valore sull'evoluzione delle famiglie, dei loro bisogni e sulla politica sociale a favore della famiglia;

- l'emergere di una nuova sensibilità verso la dimensione sociale - e non solo privata – della famiglia. Mentre la vita sessuale e affettiva è un fatto privato la famiglia acquista una rilevanza pubblica attraverso i bambini che essa decide di allevare;
- il riconoscimento delle molteplici forme di convivenza fra genitori e figli, indipendentemente dallo stato civile dei genitori e dal legame biologico o meno con il figlio. Nel Messaggio e nella Legge, viene utilizzato il termine "famiglia" nella sua versione plurale "famiglie" proprio per sottolineare la volontà di rivolgersi a tutti i nuclei familiari, indipendentemente dallo stato civile dei genitori e dal legame, biologico o meno, con il figlio.
- La legge ha tenuto presente gli sviluppi di politica familiare a livello federale, in particolare la discussione parlamentare riguardante la Legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia, entrata in vigore il 1° febbraio 2003.

La Legge per le famiglie (Lfam) del 2003 affianca la Legge sugli assegni di famiglia (Laf) del 2008. Mentre quest'ultima disciplina le prestazioni pecuniarie, la Lfam le completa con le prestazioni non pecuniarie destinate a soddisfare i bisogni organizzativi e di socializzazione di tutte le famiglie, non soltanto di quelle in condizione di disagio materiale o sociale.

Quali sono le principali innovazioni della Lfam? Ebbene, oltre all'introduzione di un Osservatorio cantonale della politica familiare, un organismo propositivo e consultivo del Consiglio di Stato i cui scopi sono (art. 5) studiare l'evoluzione delle strutture familiari e dei suoi bisogni nel territorio cantonale e valutare gli esiti delle misure di politica familiare proposte dalla Lfam e altre leggi, le innovazioni della Legge si articolano come segue:

- Attività di sostegno alle famiglie

La legge promuove attività di accoglienza complementari alle famiglie e alla scuola durante le ore lavorative o di formazione dei genitori per favorire la compatibilità fra famiglia, lavoro e/o formazione. Le famiglie sono così confrontate con opportunità di scelta. L'offerta di strutture (asili nido, famiglie diurne, servizi extrascolastici) deve poter coprire quantitativamente il fabbisogno sul territorio e garantire qualità nelle condizioni di accoglienza. La priorità è data alle prestazioni per la prima infanzia, quale strategia di prevenzione precoce e di pari opportunità.

- Provvedimenti di protezione

La legge, riservate le competenze dell'autorità giudiziaria e civile, diversifica i provvedimenti di protezione dei minorenni a seconda della gravità della situazione, rafforza l'intervento con la famiglia e non contro la famiglia, cerca di evitare, laddove risulta possibile, la separazione dei figli dal nucleo familiare e il loro collocamento presso famiglie affidatarie o in istituti. Quando la salute, lo sviluppo fisico, psichico o sociale del minorenne è minacciato, possono essere messe in atto le seguenti misure: prestazioni di servizio sociale, prestazioni di servizio educativo, accoglienza di famiglie, affidamento di minorenni a famiglie affidatarie o centri educativi.

L'intento è di accompagnare la famiglia in un percorso progressivo di recupero della funzione educativa e dell'autonomia, se possibile nel suo contesto familiare e ambientale, e di favorire il mantenimento delle relazioni personali fra figli minorenni e genitori (nel caso del genitore non affidatario). L'intervento socio-educativo viene attuato attraverso un "progetto" nel quale la famiglia è partner così come altre istanze o servizi coinvolti.

Questi strumenti educativi e sociali permettono di riattivare e recuperare le potenzialità familiari e di assicurare la presa a carico di tutti i membri della famiglia.

Quando la famiglia non può assicurare al minore un ambiente familiare adeguato, tanto da compromettere o minacciare il suo benessere e il suo sviluppo, si rende necessario il collocamento presso Famiglie affidatarie o Centri educativi. Il minore, confrontato con traumi importanti o deficit evolutivi consistenti - derivanti da maltrattamenti fisici e psicologici, conflitti acuti, abusi o sospetti di abusi sessuali, grave trascuratezza, misure penali o disturbi psichici dei genitori - viene seguito da personale educativo specializzato ma mantiene normali rapporti sociali esterni all'istituto, in particolare per la scolarizzazione.

L'obiettivo strategico delle misure di affidamento rimane comunque sempre quello della ricostituzione delle condizioni di accoglienza dei minorenni nelle loro famiglie naturali.

- Attività di incontro, socializzazione e partecipazione

La legge rafforza le reti di solidarietà a livello locale. Il Cantone assicura un apporto finanziario e una consulenza agli enti e ai gruppi informali intenzionati a promuovere iniziative di socializzazione e di auto-aiuto a livello locale che coinvolgono i bambini e le famiglie.

- Progetti generali

Accanto alle attività di sostegno alle famiglie e di protezione dei minorenni la legge promuove e sostiene attività e progetti volti ad accrescere l'autonomia delle famiglie e di ogni singolo componente:

- accesso all'informazione sull'insieme delle attività e delle prestazioni di sostegno alle famiglie e protezione dei minorenni;
- prevenzione a più livelli, per rafforzare le competenze delle famiglie e per identificare i fattori di rischio che possono pregiudicare lo sviluppo dei minorenni;
- formazione extracurricolare per genitori e persone coinvolte in attività di sostegno e di protezione;
- consulenza e aiuto alle famiglie, tramite organizzazioni o gruppi di auto aiuto.

- Nuove modalità di finanziamento e incentivi

Infine, la Legge introduce nuove modalità di finanziamento e incentivi, segnatamente:

- contributo fisso per attività di sostegno alle famiglie;
- contributo tramite contratto di prestazione per i provvedimenti di protezione;
- contributo tramite contratto di prestazione o contributo fisso per i progetti generali.

Inoltre, le strutture d'accoglienza extra-familiari (nidi dell'infanzia) e i centri educativi possono ottenere sussidi per la costruzione fino a un massimo del 50% delle spese riconosciute.

La legge introduce la base legale per un sistema di incentivi a favore di attività di prevenzione primaria del disagio. I Comuni che si attiveranno direttamente o indirettamente nella promozione di attività di sostegno alle famiglie, potranno beneficiare di uno sconto sulla partecipazione ai costi di affidamento di minorenni in centri educativi (vedi contributi comunali).

La Legge sugli assegni di famiglia (Laf) del 1996 istituisce gli Assegni integrativi (AFI) e gli assegni di prima infanzia (API) con l'intento di lottare contro la povertà delle famiglie evitando il più possibile il ricorso all'assistenza sociale. Essi sono destinati ai nuclei familiari con reddito modesto che non raggiungono un determinato limite fissato dalla normativa:

- l'assegno familiare integrativo (AFI) garantisce il minimo vitale per i figli di età inferiore ai 15 anni
- l'assegno di prima infanzia (API) garantisce il minimo vitale dell'economia domestica fino al compimento del terzo anno di età del figlio più giovane

le persone assoggettate alla Legge sono:

- lavoratori salariati, il cui salario è di almeno 7.020 franchi all'anno
- lavoratori indipendenti (a partire dal 1.1.2013) che pagano i contributi AVS su un reddito annuo da attività lucrativa pari almeno a 7.020 franchi
- persone senza attività lucrativa (PSAL), se il reddito annuo è inferiore a 42.120 franchi
- il genitore solo, sposato o convivente, che coabita con il figlio e che al momento della richiesta è domiciliato nel Cantone Ticino da almeno tre anni (periodo di carenza).

L'AFI è destinato unicamente a coprire il costo dei figli fino ad un massimo riconosciuto, mentre con l'API, all'origine, si è voluto permettere a un genitore con figli al di sotto dei 3 anni, di poter rimanere a casa ad occuparsene. In seguito, quest'ultimo vincolo è stato allentato mantenendo unicamente i limiti di reddito, inserendo, nel calcolo di quest'ultimo, anche il costo dell'eventuale collocamento del figlio in asilo nido o presso una famiglia diurna. Questo modello è stato il primo ad essere introdotto in Svizzera e rimane tutt'oggi un esempio efficace di lotta contro la povertà delle famiglie.

Il lungo e denso percorso normativo che si intreccia in un rapporto di virtuosa complementarità con studi e ricerche, dimostra che si è intervenuto parecchio e su molti fronti, sia a livello federale, sia cantonale, ma non necessariamente in maniera coordinata e armonica e l'obiettivo rimane focalizzato prevalentemente sulle famiglie con bambini a carico e, quindi, sulla necessità di evitare che scivolino in povertà e favorire la conciliazione tra lavoro e famiglia. Nel frattempo si è però accumulato del ritardo nei confronti dell'evoluzione demografica e sociale che sta portando verso una complessità crescente delle famiglie e dei loro bisogni. Oggi, come si vedrà più in dettaglio in seguito, in ragione dei profondi cambiamenti che hanno caratterizzato la famiglia, non è più sufficiente focalizzare l'attenzione prevalentemente sui minorenni, ma occorre estenderla alla pluralità dei soggetti che coabitano in uno stesso nucleo familiare e che richiedono attenzioni e sensibilità diverse in funzione delle loro diverse peculiarità socio-demografiche. In particolare, rivolgendo l'attenzione alle famiglie, occorre necessariamente tenere conto anche delle persone anziane sia in termini di risorse per la famiglia stessa e per la collettività, sia in termini di bisogni che essi esprimono soprattutto nella fase conclusiva del ciclo di vita.

Di quanto messo in atto, il Cantone si è fatto promotore e finanziatore principale chiamando i comuni a partecipare solo in ambiti circoscritti (protezione dei minorenni, case anziani, assistenza e cure a domicilio) sollecitandoli e incoraggiandoli ad intervenire con iniziative in ambiti strettamente legati al sostegno alle famiglie attraverso incentivi finanziari (nidi d'infanzia, famiglie diurne, centri extra-scolastici e centri di socializzazione).

Nel contempo sono nate una serie di iniziative spontanee sulla scia della normativa in vigore portate avanti da associazioni e gruppi di cittadini.

## 4. La politica familiare esistente a fronte dei cambiamenti demografici, sociali, economici e culturali

L'architettura della politica familiare vigente è essenzialmente basata su un modello di ciclo di vita lineare esemplificato dalla tradizionale tripartizione del corso di vita fondata sulla segregazione delle età: infanzia e gioventù come fase della formazione, età adulta come fase professionale o della famiglia, età della pensione come fase del tempo libero. Una serie di cambiamenti hanno messo in discussione la sequenzialità su cui si basava la politica familiare con i suoi dispositivi fondati su una logica prioritariamente redistributiva e riparatrice<sup>2</sup>, incidendo sull'autonomia delle famiglie e sul benessere dei suoi membri e favorendo l'emergere di nuovi bisogni.

In Svizzera, come negli altri paesi avanzati, le economie domestiche e le loro caratteristiche stanno evolvendo in un contesto contrassegnato da una tendenza all'invecchiamento demografico dovuto all'allungamento della speranza di vita e ad una fecondità relativamente bassa: le persone vivono più a lungo e nascono pochi bambini. Al momento di elaborare il presente studio, non erano ancora disponibili i dati dell'ultimo censimento federale della popolazione. Per questo motivo e al fine di avere un quadro il più completo e aggiornato possibile, si è fatto capo a diverse banche dati disponibili a livello federale e cantonale e ad elaborazioni ad hoc<sup>3</sup>.

### Variazione del numero di economie domestiche e di famiglie

La statistica ufficiale definisce l'economia domestica come una persona che vive da sola o un gruppo di persone che vivono nella stessa abitazione. Le economie domestiche si suddividono in economie domestiche familiari (coppie senza figli, coppie con figli, monoparentali, persona sola con genitore/i) e non familiari (persona sola, economia domestica di parenti, economia domestica di non parenti).

Per l'insieme della Svizzera e per il Ticino, il numero di economie domestiche è aumentato di quasi due terzi rispetto al 1970, anno in cui il censimento federale della popolazione ha introdotto per la prima volta domande sulle famiglie. Colpisce in particolare l'aumento vertiginoso del numero di economie domestiche di una sola persona, moltiplicato per 2,8, e della loro incidenza, passata da un quinto a più di un terzo del totale delle economie domestiche, sia su scala nazionale che cantonale.

Il numero e l'incidenza di economie domestiche (persone sole o coppie) che in un dato momento vivono senza figli continua ad aumentare: da poco più del 45% nel 1970 a circa due terzi nel 2000. Si assiste anche ad una tendenza alla polarizzazione tra economie domestiche familiari senza figli e economie domestiche familiari con figli. Da poco meno del 55%, le economie domestiche con figli sono oggi poco più di un terzo.

---

<sup>2</sup> Sui percorsi di vita maschili e femminili in Svizzera si veda René Levy, Jacques-Antoine Gauthier, « Entre contraintes institutionnelles et domestique: les parcours de vie masculins et féminins en Suisse », *Cahiers canadiens de sociologie*, 31 (4), 2006, pp. 461-489.

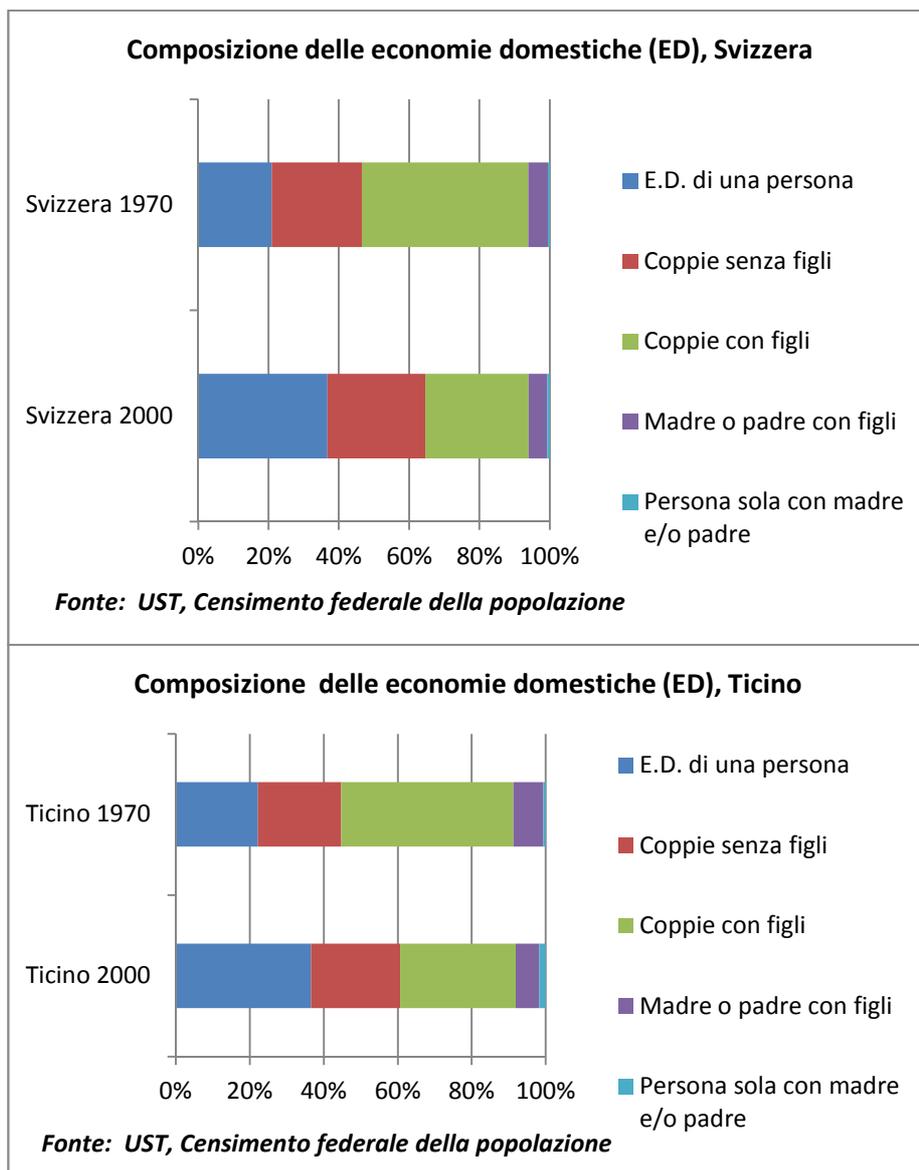
<sup>3</sup> Al momento di fornire la versione finale (luglio 2013), sono stati resi disponibili i dati della Rilevazione strutturale (ex censimento federale della popolazione). Sebbene la tipologia delle economie domestiche non sia esattamente la stessa di quella adottata nel censimento del 2000, è possibile affermare che non ci sono rilevanti cambiamenti strutturali. Si osserva, anzi, una conferma delle tendenze già rilevate dai censimenti precedenti: aumento delle economie di persone sole, diminuzione della dimensione media delle economie domestiche, aumento delle monoparentali che però rimangono ampiamente minoritarie rispetto alle coppie cono figli le quali sono 5 volte più numerose.

**Tabella 2 Composizione delle Economie Domestiche (ED)**

	ED di una persona	Coppie senza figli	Coppie con figli	Madre o padre con figli	Persona sola con madre e/o padre	Totale
Svizzera 2000	1.120.878	850.034	898.294	161.323	22.054	3.052.583
Svizzera 1970	402.900	495.721	914.219	106.258	10.889	1.929.987
Ticino 2000	48.253	31.753	41.287	8.442	2.288	132.023
Ticino 1970	17.523	17.790	36.740	6.385	482	78.920
Svizzera 2000	36,72	27,85	29,43	5,28	0,72	100,00
Svizzera 1970	20,88	25,69	47,37	5,51	0,56	100,00
Ticino 2000	36,55	24,05	31,27	6,39	1,73	100,00
Ticino 1970	22,20	22,54	46,55	8,09	0,61	100,00

Fonte: UST, Censimento federale della popolazione

**Figura 1 Grafico Composizione delle Economie Domestiche (ED)**

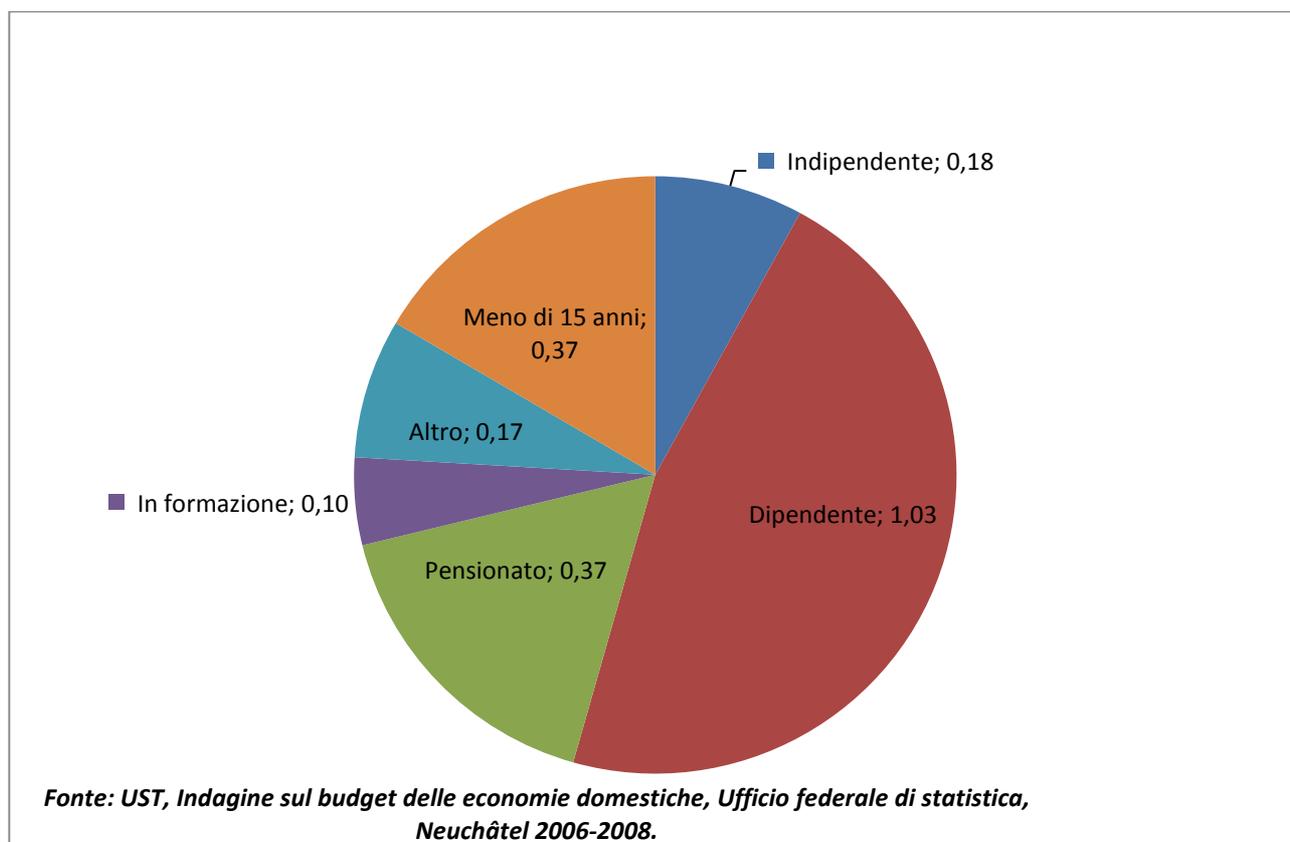


Il fenomeno della polarizzazione tra famiglie con figli e famiglie senza figli sembra essersi protratto anche negli anni 2000, come documentato dai dati dello Swiss Household Panel.

### Riduzione dell'ampiezza delle strutture familiari

Il numero di economie domestiche plurigenerazionali è diminuito in questi ultimi decenni. Nello stesso tempo si sono allungati i tempi in cui più generazioni convivono, anche se non necessariamente sotto lo stesso tetto. Più di un bambino su due in Svizzera nasce oggi in presenza non solo dei suoi genitori e nonni, ma anche di almeno un bis-nonno, vale a dire in una famiglia di quattro generazioni (Philippe Wanner, 2011, pp. 20-21). Nel contempo, però, ad ogni generazione diminuisce il numero di fratelli e sorelle, determinando non solo una diminuzione della dimensione della famiglia, ma anche la possibilità di forme di solidarietà tra i membri di una stessa famiglia. Oggi prevalgono le piccole economie domestiche composte di una o due persone. L'economia domestica svizzera (ticinese) media è composta di 2,22 persone (2,25 quella ticinese) suddivise e ponderate secondo le categorie socio-demografiche. In analogia con quanto avviene con la definizione del paniere dei consumi, ciò significa che su 2,22 (2,25 in Ticino) persone che mediamente compongono un'economia domestica, 0,37 (0,36 in Ticino) hanno meno di 15 anni. Questa economia domestica, naturalmente, non esiste nella realtà, ma la sua rappresentazione mostra in maniera concisa ed efficace l'oggetto che deve mirare la politica familiare: un'istituzione che non è caratterizzata esclusivamente da un rapporto tra genitori attivi professionalmente e figli minorenni, ma che coinvolge adulti in formazione, pensionati e altri (segnatamente invalidi e disoccupati).

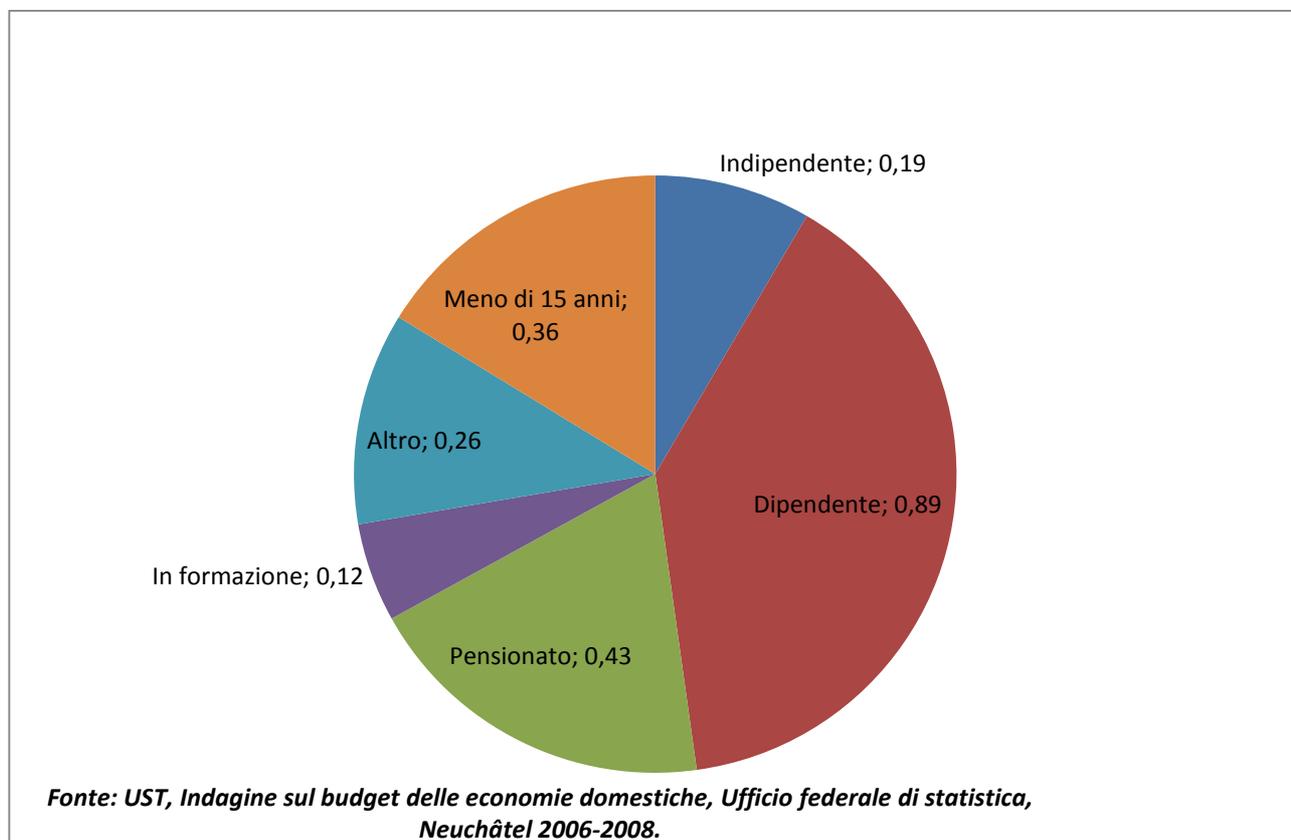
**Figura 2 Numero medio di persone per economia domestica in Svizzera (2006-2008): 2,22**



Se confrontata con l'economia domestica media nazionale, quella cantonale mostra delle caratteristiche peculiari. A fronte di un numero medio di membri leggermente superiore, l'economia domestica media

ticinese ospita un numero significativamente superiore di pensionati e di persone con altro background, in particolare invalidi e disoccupati.

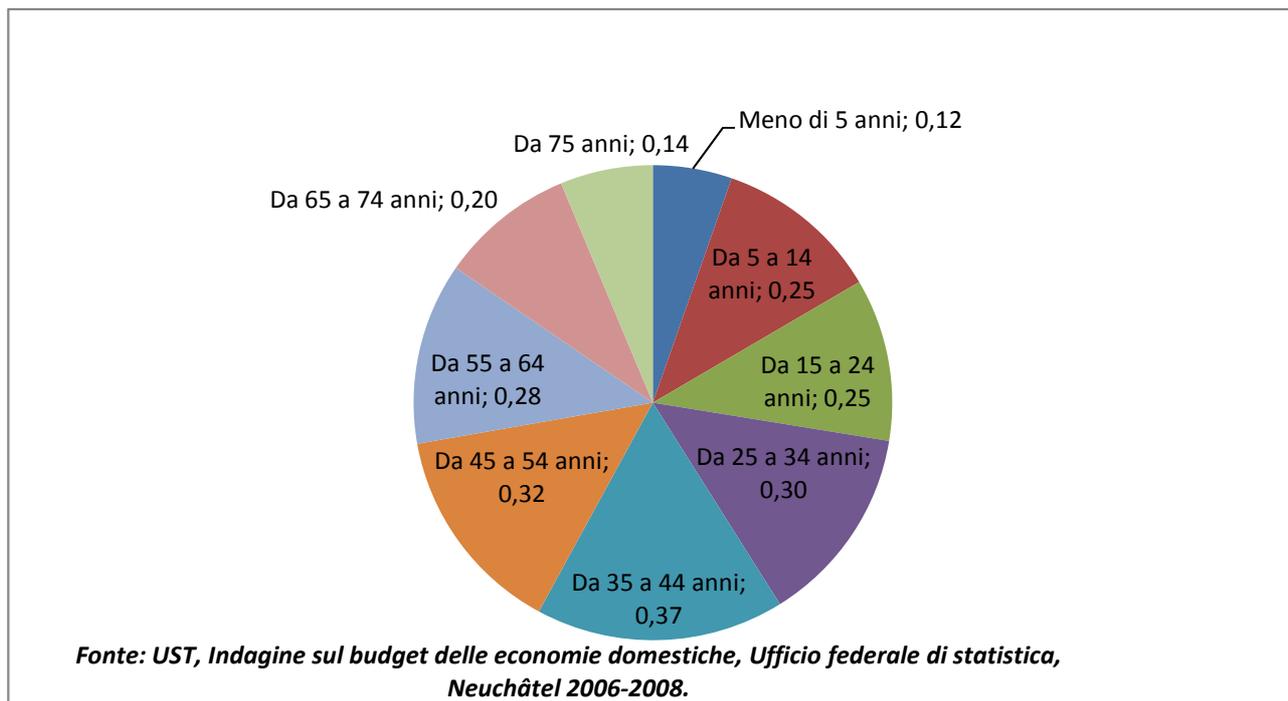
**Figura 3 Numero di persone per economia domestica in Canton Ticino (2006-2008): 2,25**



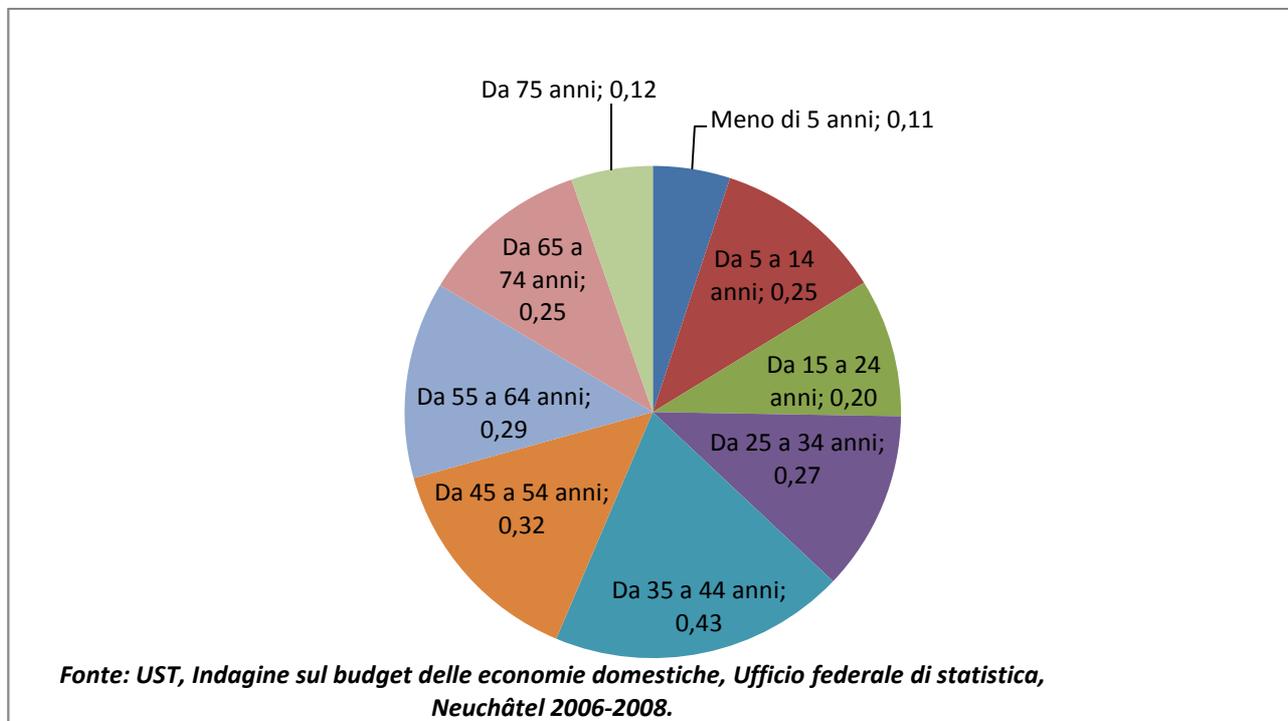
I grafici in Figura 2 e Figura 3 ben mostrano la molteplicità delle categorie socio-demografiche che tendenzialmente compongono un'economia domestica. Questa caratteristica dell'economia domestica media ad essere tendenzialmente composita determina naturalmente bisogni diversificati e costringe il policy maker a pensare interventi altrettanto diversificati volti ad alleviarli.

Questo aspetto emerge con maggiore chiarezza se si rivolge l'attenzione alle classi d'età che compongono l'economia domestica media, come nella Figura 4 e nella Figura 5.

**Figura 4 Numero medio di persone per economia domestica in Svizzera secondo l'età (2006-2008): 2,22**



**Figura 5 Numero medio di persone per economia domestica in Ticino secondo l'età (2006-2008): 2,25**



Un'economia domestica è composta mediamente di un sesto di persone anziane, di età superiore ai 64 anni, esattamente quanti sono i bambini da 0 a 14 anni. In questo contesto, appare chiaro che una politica familiare non può limitarsi a interventi specifici a favore dell'infanzia, ma deve rivolgere la propria

attenzione anche alle persone in età avanzata che coesistono e coabitano con le giovani generazioni. Se poi si considera che quasi un ventesimo delle persone che compongono l'economia domestica media ha più di 74 anni, si può facilmente intuire che non è possibile lasciare le famiglie sole di fronte ai bisogni di una popolazione anziana, peraltro crescente, a rischio di malattie croniche e degenerative<sup>4</sup>. Gli anziani vanno perciò integrati nella politica familiare attraverso una maggiore attenzione alla fine del ciclo di vita, come d'altronde già sottolineato dalla COFF (*Soigner, garder et payer. Les familles et phases tardives de la vie*, COFF, Berne, 2006). Si ritornerà su questi aspetti in occasione della discussione sulle possibili ipotesi di riforma della politica familiare. Intanto capitalizziamo i frutti di questo risultato, sottolineando che la politica familiare non può rimanere orientata specificamente ai bambini, ma deve diventare strutturale, coordinata, e tenere conto di tutte le generazioni che coesistono ma che non devono "pesare" sulla famiglia o sulla collettività solo perché non esistono strutture adeguate.

In generale, in Svizzera e in Canton Ticino si sta affermando il modello del figlio unico. Esso sembra più il risultato di vincoli che ostacolano le donne nella realizzazione di un altro progetto familiare che come la conseguenza di nuovi tipi di comportamento (Jean-Marie Le Goff, Claudine Sauvain-Dugerdil, Clémentine Rossier, Josette Coenen-Huther, 2005, p. 314).

**Tabella 3 Economie domestiche secondo il numero di figli, Svizzera e Ticino 2000**

	ED totale	1 figlio	%	2 figli	%	3 figli	%	4 figli e +	%
Ticino	49.729	24.936	50,1	19.490	39,19	4.407	8,86	896	1,80
Svizzera	<b>1.059.617</b>	430.680	40,6	444.081	41,9	143.411	13,5	41.445	3,9

Fonte: Censimento federale della popolazione 2000

La tendenza del Cantone Ticino assomiglia alla situazione italiana e riflette la tesi espressa da Esping Andersen (1990 e 2005) secondo cui favorire il lavoro femminile ha un impatto positivo sulla natalità, come bene mostra l'esperienza dei Paesi del Nord Europa. Nei modelli tradizionali mediterranei, invece, la natalità sembra influenzare negativamente la partecipazione al mercato del lavoro, peraltro precario e difficilmente accessibile alle madri con figli a carico, e la partecipazione al mercato del lavoro, in assenza di adeguate misure di sostegno (congedi e strutture di accoglienza), influenza negativamente la natalità. In generale, in un contesto economico di salari individuali bassi e di instabilità dei matrimoni le donne accettano di fare figli se si sentono autonome finanziariamente e non se hanno un marito che le sostenga, oltretutto sapendo che non solo il matrimonio è instabile, ma che un solo salario spesso non è sufficiente a sostenere la famiglia. È la garanzia dell'autonomia (individuale e non familiare) ad essere determinante nella scelta di fare dei figli. Sotto questo profilo è necessario che le imprese si attivino per favorire il lavoro femminile, sempre che si voglia che si facciano i figli, naturalmente.

### Aumento della diversificazione delle strutture familiari

La struttura familiare appare diversificata rispetto alla figura di riferimento. Un terzo delle economie domestiche sono formate da una sola persona e poco meno di un terzo hanno una donna come figura di riferimento, mentre ben un quinto delle economie domestiche hanno un pensionato come persona di riferimento.

<sup>4</sup> È opportuno ricordare che in Canton Ticino, complessivamente quasi il 10% della popolazione residente permanente ha più di 74 anni e il 6% ha 75 anni o più, mentre circa l'11% ha un'età compresa tra 65 e 74 anni (dati di fonte ESPOP).

## Tabella 4 Proporzione delle diverse categorie di economie domestiche (ED) in Svizzera e Canton Ticino, 2006-2008

Proporzione delle diverse categorie di economie domestiche (ED) in Svizzera e Canton Ticino, 2006-2008 (Quote in %)		
	CH	TI
ED formata da persone sole	33,2	31,2
ED in affitto	60,7	58,0
ED la cui persona di riferimento è un pensionato	24,3	28,0
ED la cui persona di riferimento ha meno di 35 anni	18,4	15,5
ED la cui persona di riferimento è una donna	31,1	30,9

Fonte: UST, Indagine sul budget delle economie domestiche, Ufficio federale di statistica, Neuchâtel, 2006-2008

## Generalizzazione delle convivenze e aumento dell'instabilità coniugale

Nel nostro Paese sono relativamente numerose le coppie consensuali che in un determinato momento convivono al di fuori di un vincolo matrimoniale.

## Tabella 5 Fondazione di una famiglia, Svizzera e Cantone Ticino 2011 e 2000

2011								
	Fondazione di una famiglia 1) ... mesi 2) dopo il matrimonio						Fondazione di una famiglia fuori del matrimonio 3)	Matrimonio dopo la fondazione di una famiglia
	Totale	0 - 5	6 - 7	8 - 17	18 - 59	60 e più		
Svizzera	30.375	8.062	768	6'125	11.767	3.653	15.373	5.127
Ticino	1.157	308	38	238	424	149	573	198
2000								
	Fondazione di una famiglia 1) ... mesi 2) dopo il matrimonio						Fondazione di una famiglia fuori del matrimonio 3)	Matrimonio dopo la fondazione di una famiglia
	Totale	0 - 5	6 - 7	8 - 17	18 - 59	60 e più		
Svizzera	31.374	7.293	1.076	6.642	12.422	3.941	8.305	2.763
Ticino	1.304	279	40	236	528	221	337	106

1) Nascita del primo figlio del matrimonio in corso  
 2) In mesi compiuti  
 3) Fino al parto; numero di parti

Fonte: BEVNAT

Sebbene la convivenza sia ormai predominante tra le giovani coppie, il matrimonio è largamente praticato quando la coppia pianifica oppure ha un bambino. Ciò nonostante, le famiglie monoparentali, alla cui testa si trova più che altro una donna, sono in costante aumento rispetto alle coppie con figli (vedi Tabella 2 Composizione delle Economie Domestiche (ED)). Questa tendenza è confermata anche dalle statistiche più recenti e dagli scenari demografici (si veda OFS, *Les familles en Suisse. Rapport statistique 2008*).

In Svizzera e in Canton Ticino ci si sposa più tardi rispetto al passato. A livello nazionale, tra il 1981 e il 2010, l'età al primo matrimonio è passata da 27,5 a 31,6 anni per gli uomini e da 25,1 a 29,4 anni per le donne. In Canton Ticino, durante lo stesso periodo si è passati da 26,9 a 31,9 anni per gli uomini e da 25,0 a 29,8 anni per le donne. (Fonte: UST, BEVNAT, ESPOP). 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.

L'età delle donne al primo figlio è sempre più elevata. Purtroppo è possibile conoscere soltanto l'età media al primo figlio delle donne sposate. Ebbene, nel 1981 in Svizzera (Canton Ticino) l'età media delle donne al primo figlio era ancora di 27,9 anni (27,9 anni), nel 2011 è passata a 31,4 (31,7). Le madri svizzere sono ancora leggermente più anziane delle madri straniere. (Fonte: OFS, BEVNAT, ESPOP, STATPOP).

Il tasso di divorzialità (divorzi ogni 1000 abitanti) e l'indicatore congiunturale di divorzialità (la somma dei quozienti, moltiplicati per mille, dei divorzi concessi in un anno  $t$  provenienti da matrimoni celebrati nell'anno  $t-x$  con al denominatore i matrimoni dell'anno  $t-x$ . La somma è estesa a tutti gli anni di matrimonio) sono in aumento.

Nel 2010 il tasso di divorzialità era di 2,8 in Svizzera e di 2,6 in Canton Ticino, mentre nel 1990 era rispettivamente di 1,2 e di 1,7 (Fonte: OFS, BEVNAT, ESPOP, STATPOP). Nel 2011, un cambiamento delle definizioni in uso nella statistica dei divorzi ha provocato una rottura della serie storica rendendo problematici i confronti con gli anni precedenti.

L'indicatore congiunturale di divorzialità si situa a 54,4 su scala nazionale e a 59,6 in Canton Ticino nel 2010. Era rispettivamente di 33,2 e 36,3 nel 1990. (Fonte: OFS, BEVNAT, ESPOP, STATPOP).

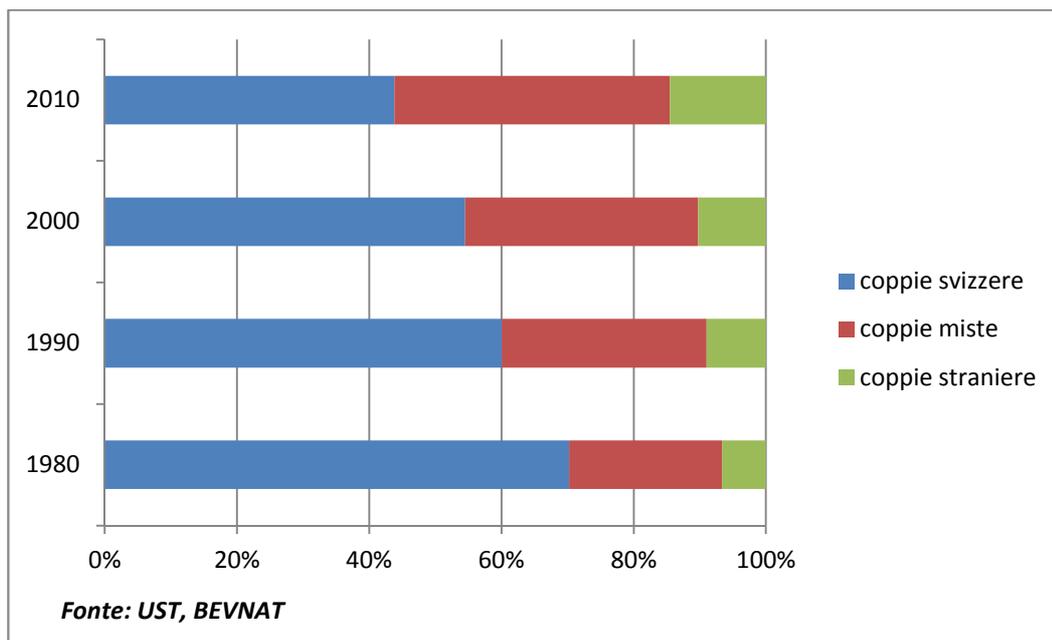
Scende anche l'indice congiunturale di nuzialità di uomini e donne divorziati, rispettivamente da 66 a 53 e da 59 a 47 tra il 1990 e il 2009 in Svizzera.

Sono sempre più numerosi i bambini che subiscono un divorzio. Sia a livello nazionale sia a livello cantonale, quasi la metà delle coppie che divorziano hanno figli (Fonte: UST, BEVNAT).

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 (Fonte: Statistique de la population et des ménages, STATPOP). Negli anni precedenti la percentuale è sempre stata simile (Fonte: PETRA-ESPOP). In Canton Ticino, la percentuale è di poco inferiore e corrisponde al 23% (Fonte: STATPOP).

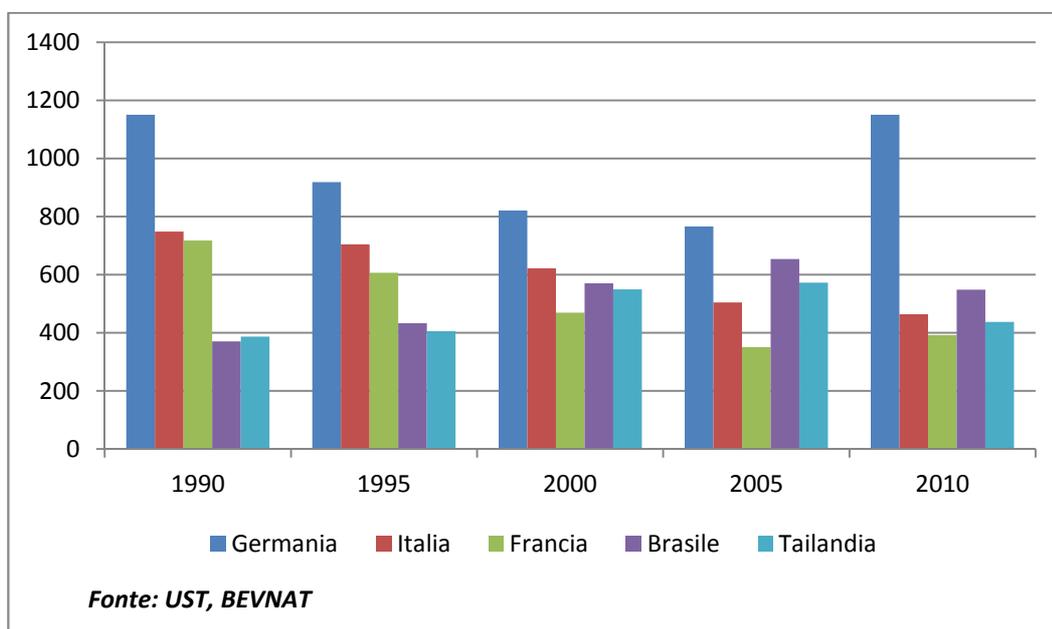
Aumenta la frequenza dei matrimoni dove almeno uno dei due partner è di origine straniera.

**Figura 6 Matrimoni secondo la nazionalità della coppia (in valori percentuali) in Ticino dal 1980**

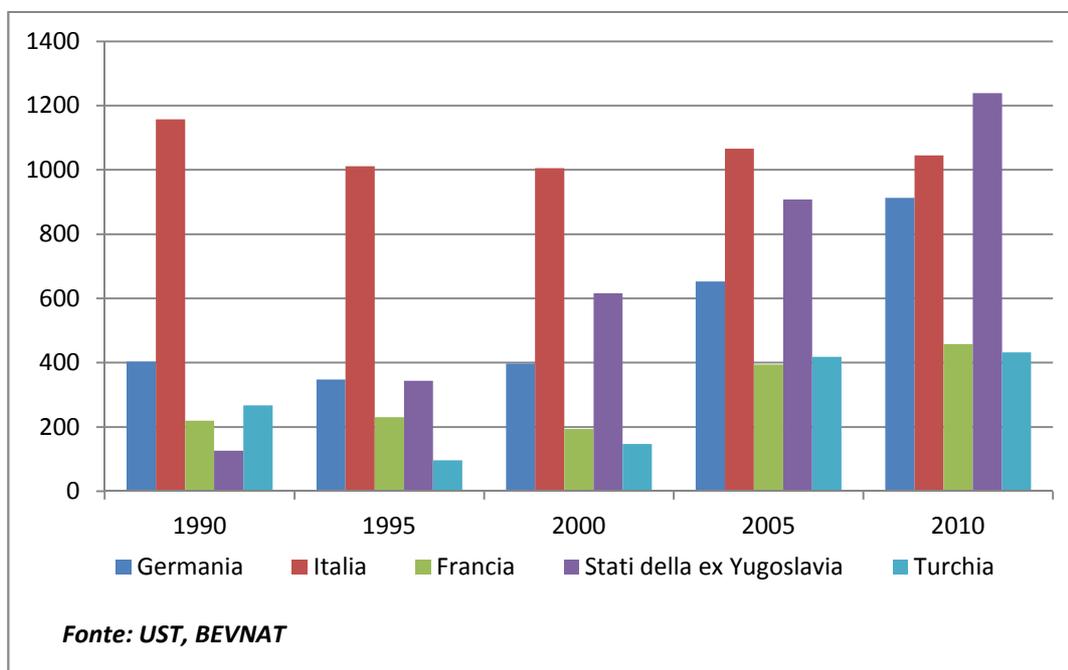


Cambiano le composizioni familiari.

**Figura 7 Matrimoni tra uomini svizzeri e donne straniere secondo la nazionalità, Svizzera 1990 - 2010**



**Figura 8 Matrimoni tra donne svizzere e uomini stranieri secondo la nazionalità, Svizzera 1990 - 2010**



## Mutamenti nelle relazioni fra la famiglia e il lavoro

**Tabella 6 Modelli di attività professionale nelle coppie<sup>1)</sup> con e senza figli, Svizzera 2011 (in %)**

	Uomo a tempo pieno / donna senza attività professionale	Uomo a tempo pieno / donna a tempo parziale (1-49%)	Uomo a tempo pieno / donna a tempo parziale (50-89%)	Entrambi a tempo pieno	Entrambi a tempo parziale	Entrambi senza attività	Altri modelli
Totale delle coppie	20,2	21,2	21,5	22,7	4,1	2,8	7,7
Coppie con figli (più giovane: 0-6 anni)	31,2	29,6	19,4	9,5	4,7	1,1	4,5
Coppie con figli (più giovane: 7-14 anni)	21,2	32,5	24,7	11,5	3,9	1,1	5,1
Coppie con figli (più giovane: 15-24)	17,8	25,0	27,5	16,7	3,1	2,7	7,2
Coppie con altre persone	20,1	15,6	21,6	20,4	(4,2)	6,5	11,7
Coppie senza altri membri	12,8	9,9	20,0	38,2	3,9	4,4	10,7

1) Donna tra 25 e 63 anni ; uomo tra 25 e 64 anni, senza le persone senza impiego ai sensi dell'Ufficio internazionale del lavoro.

Legenda

( ): estrapolazione basata su meno di 50 osservazioni. I risultati vanno interpretati con molta cautela.

Fonte: UST: RIFOS

Le attività professionali remunerate, come peraltro le attività familiari e domestiche, sono ripartite in maniera diseguale nelle economie domestiche familiari (Office fédéral de la statistique, « Modèles

d'activités dans les couples, partage des tâches et garde des enfants. Quelques éléments de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle : la Suisse en comparaison internationale, *Actualités OFS*, Neuchâtel, septembre 2009). In presenza di figli, la donna tende a ridurre il grado di occupazione o rinuncia (almeno temporaneamente) ad esercitare un'attività professionale. Il modello più frequente è quello dove il padre lavora a tempo pieno e la madre lavora a tempo parziale. È il modello seguito da quasi un'economia domestica familiare su due con un figlio più giovane di meno di 7 anni (49%) e da poco più di un'economia domestica familiare su due con uno o più figli di età compresa tra 7 e 14 anni (57%).

La proporzione di coppie nelle quali l'uomo lavora a tempo pieno e la donna non svolge alcuna attività professionale è considerevolmente diminuita tra il 1992 e il 2011. Nelle economie domestiche dove il figlio più giovane ha meno di 7 anni, tale proporzione è passata da 62 a 31%. Il modello dove entrambi lavorano a tempo parziale è marginale, ma è più che raddoppiato dal 1992 passando da 1,7 a 4,1%.

Per un confronto europeo, la fonte UNECE Gender Statistics Database (<http://w3.unece.org/pxweb/>) permette di operare dei confronti e stabilire dei gruppi di paesi che presentano modelli di attività delle coppie simili. La fonte considera esclusivamente le persone tra 25 e 49 anni. Innanzitutto è possibile rilevare che nei principali paesi europei, il modello di economia domestica con doppio salario, nel quale entrambi i partner esercitano un'attività professionale, riguarda più della metà delle economie domestiche formate da coppie: si va dal 56% dell'Italia all'83,3% della Svezia, mentre la Svizzera si situa al 70,1% (Office fédéral de la statistique, « Modèles d'activités dans les couples, partage des tâches et garde des enfants. Quelques éléments de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle : la Suisse en comparaison internationale », *Actualités OFS*, Neuchâtel, septembre 2009). In Svizzera, Austria, Germania, nei Paesi Bassi e in Belgio esiste una proporzione elevata di economie domestiche formate da coppie dove l'uomo lavora a tempo pieno e la donna lavora a tempo parziale.

Inoltre, in Svizzera, Austria e Germania, il lavoro a tempo pieno di entrambi i partner è meno esteso per le coppie con figli rispetto alle coppie senza figli. Il fenomeno è più accentuato in Svizzera, secondo i dati commentati dall'UST: i due partner lavorano a tempo pieno nel 54% delle coppie senza figli, nell'8,1% delle coppie con figli di meno di 6 anni e nel 12,6% delle coppie con figli di 6 anni e più. Infine, rispetto a tutti gli altri paesi considerati in questo confronto, Svezia e Belgio sembrano essere gli unici paesi dove la presenza di figli non incide sulla partecipazione delle donne al mercato del lavoro, ma sul loro grado di occupazione che passa dal tempo pieno a tempo parziale. L'UST constata che la presenza di figli non implica necessariamente una maggiore frequenza di modelli di attività egualitari o di nuovi modelli (ad esempio entrambi i partner a tempo parziale o nessuna attività professionale per l'uomo). Al contrario, i modelli tradizionali, maggiormente diffusi, tendono a rafforzarsi. Sono prevalentemente le economie domestiche senza figli che si mostrano più innovatrici in questo campo.

Nella maggior parte dei paesi considerati, le donne hanno un carico di lavoro totale (remunerato e domestico/riproduttivo) più importante rispetto agli uomini, ad eccezione di Finlandia e Svezia e in Svizzera, dove esiste una relativa eguaglianza tra i sessi. Per contro, la suddivisione ineguale del lavoro remunerato e del lavoro non remunerato tra uomini e donne segue lo stesso modello in tutti i paesi: gli uomini dedicano maggiore tempo all'attività professionale, remunerata, mentre le donne dedicano più tempo al lavoro domestico e familiare non remunerato.

**Tabella 7 Modelli di attività professionale nelle coppie con e senza figli, Svizzera nel confronto internazionale 2006 (in %)**

Modelli di attività professionale nelle coppie<sup>1)</sup> con e senza figli, Svizzera e alcuni paesi europei 2006  
in %

	Uomo e donna a tempo pieno	Uomo a tempo pieno / donna a tempo parziale	Uomo a tempo pieno / donna senza attività <sup>3)</sup>	Uomo a tempo parziale / donna a tempo pieno	Uomo e donna a tempo parziale	Uomo a tempo parziale / donna senza attività	Uomo senza attività / donna a tempo pieno	Uomo senza attività / donna a tempo parziale	Uomo e donna senza attività professionale
Italia	36,8	17,8	37,1	0,8	0,6	0,9	1,7	0,7	3,6
Spagna	43,6	14,1	33,6	0,8	0,4	0,5	2,9	0,9	3,0
Ungheria	54,7	2,7	28,8	0,5	0,1	0,4	5,4	0,3	7,1
Paesi Bassi	15,3	44,8	25,5	1,8	5,4	1,3	1,3	1,8	2,7
Germania <sup>2)</sup>	28,3	33,2	24,9	1,3	1,2	1,0	2,9	2,2	5,0
<b>Svizzera</b>	<b>23,4</b>	<b>41,9</b>	<b>24,4</b>	<b>1,4</b>	<b>3,4</b>	<b>0,9</b>	<b>1,8</b>	<b>1,6</b>	<b>1,2</b>
Austria	32,1	37,4	20,2	1,3	1,5	0,9	2,2	1,6	2,7
Portogallo	66,7	5,8	20,0	0,8	0,2	0,4	3,7	0,5	1,9
Romania	59,1	2,7	19,9	1,4	1,8	1,9	6,3	0,5	6,4
Belgio	37,4	33,4	18,8	1,4	1,3	0,8	2,2	1,1	3,6
Finlandia	64,0	7,7	18,1	1,2	0,5	0,5	4,7	0,5	2,6
Svezia	43,0	31,5	8,6	4,5	4,3	2,2	2,0	1,9	2,0

1) Persone di età compresa tra 25 e 49 anni.

2) Dati 2005

3) Le persone senza occupazione, ma che cercano un impiego sono incluse nella categoria "senza attività".

Fonte: Office fédéral de la statistique, « Modèles d'activités dans les couples, partage des tâches et garde des enfants. Quelques éléments de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle : la Suisse en comparaison internationale, Actualités OFS, Neuchâtel, septembre 2009.

**Tabella 8 Tempo dedicato all'attività professionale e ai compiti domestici e familiari, 2000 - 2005**

Tempo dedicato all'attività professionale e ai compiti domestici e familiari<sup>1)</sup>, 2000-2005<sup>2)</sup>  
in ore al giorno

	Donne			Uomini		
	Attività professionale	Compiti domestici e familiari	Totale	Attività professionale	Compiti domestici e familiari	Totale
Svezia	2,9	3,7	6,6	4,18	2,48	6,66
Finlandia	2,6	3,9	6,5	3,8	2,3	6,1
<b>Svizzera</b>	<b>2,5</b>	<b>4,7</b>	<b>7,2</b>	<b>4,7</b>	<b>2,5</b>	<b>7,2</b>
Ungheria	2,32	4,95	7,27	3,57	2,65	6,22
Spagna	2,1	4,92	7,02	4,35	1,62	6,0
Paesi Bassi	1,95	4,02	5,97	3,93	2,1	6,03
Germania <sup>3)</sup>	1,93	4,35	6,28	3,45	2,53	5,98
Belgio	1,89	4,17	6,1	3,12	2,47	5,59
Italia	1,87	5,33	7,2	4,25	1,58	5,83

1) Persone di età compresa tra 20 e 74 anni, numero di ore al giorno. Si tratta di minuti decimali: 1,75 equivale a 1 ora e 45 minuti e 0,20 equivale a 12 minuti.

2) Secondo i paesi, i dati si riferiscono ad anni diversi. Per alcuni paesi non sono disponibili dati.

3) Persone da 10 a 65 anni.

Fonte: Office fédéral de la statistique, « Modèles d'activités dans les couples, partage des tâches et garde des enfants. Quelques éléments de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle : la Suisse en comparaison internationale, Actualités OFS, Neuchâtel, septembre 2009.

La cura dei figli è cruciale per permettere ai genitori di esercitare un'attività professionale. Esiste un solo indicatore che permette un confronto internazionale: la proporzione di bambini di meno di 3 anni (da 0 a 2 anni) presi in carico in una struttura formale, pubblica o privata, come i nidi d'infanzia o i genitori diurni. L'indicatore non può tenere conto delle numerose peculiarità che caratterizzano i paesi, in particolare quelli con un assetto istituzionale federalistico come il nostro. Infatti, la Svizzera non ha ancora predisposto una statistica che permetta di costruire l'indicatore in questione. Sono i paesi dell'Europa del Nord ad avere il sistema di presa in carico della prima infanzia più efficace e sviluppato. Nel 2004, quasi la metà dei bambini svedesi di meno di 3 anni erano presi in carico in una struttura formale. Seguono Paesi Bassi (28,6%), Spagna (15%), Finlandia (14,6%), Italia (9,9%), Austria (9,2%), Ungheria (8%) e Romania (2,1%). Se si confronta l'evoluzione dei tassi di attività delle madri e dei padri occupati il cui figlio più giovane ha meno di 3 anni con la proporzione di bambini presi in carico in una struttura formale, si ottengono modelli diversi tra i singoli paesi. Tuttavia, secondo l'UST, tutti i paesi hanno almeno un elemento in comune: il tasso di attività degli uomini occupati che hanno uno o più figli in tenera età rimane stabile nel tempo e non sembra essere influenzato dai cambiamenti nell'utilizzo dell'offerta di servizi formali di presa in carico dei bambini. Il tasso di attività delle donne occupate, invece, evolve parallelamente all'evoluzione della proporzione di bambini di età inferiore ai 3 anni presi in carico in una struttura formale, senza per questo situarsi sempre allo stesso livello. Oltre all'estensione dell'offerta formale, conta anche la disponibilità di congedi parentali e la presenza di un'offerta informale. In Ungheria entrambe le curve si situano ad un livello molto basso. Ciò significa che le donne con figli in tenera età sono raramente occupate e che i bambini di meno di 3 anni che frequentano una struttura formale sono poco numerosi. La Romania è un paese dove il tasso di attività delle donne occupate con figli in tenera età è molto elevato e dove il lavoro a tempo parziale e la presa in carico formale dei bambini è poco diffusa. In Austria e nei Paesi Bassi, le madri di bambini molto piccoli esercitano un'attività professionale nonostante l'offerta di presa in carico sia poco diffusa. L'UST conclude che la presa in carico informale (ad esempio attraverso i nonni) e i congedi parentali previste dalla legge hanno un'influenza determinante sull'attività professionale delle madri con bambini in tenera età. L'Ungheria accorda congedi molto generosi, mentre in Romania questi congedi sono meno vantaggiosi. È probabilmente uno dei motivi per i quali le madri di bambini di meno di 3 anni hanno tassi di attività molto elevati in Romania e molto modesti in Ungheria.

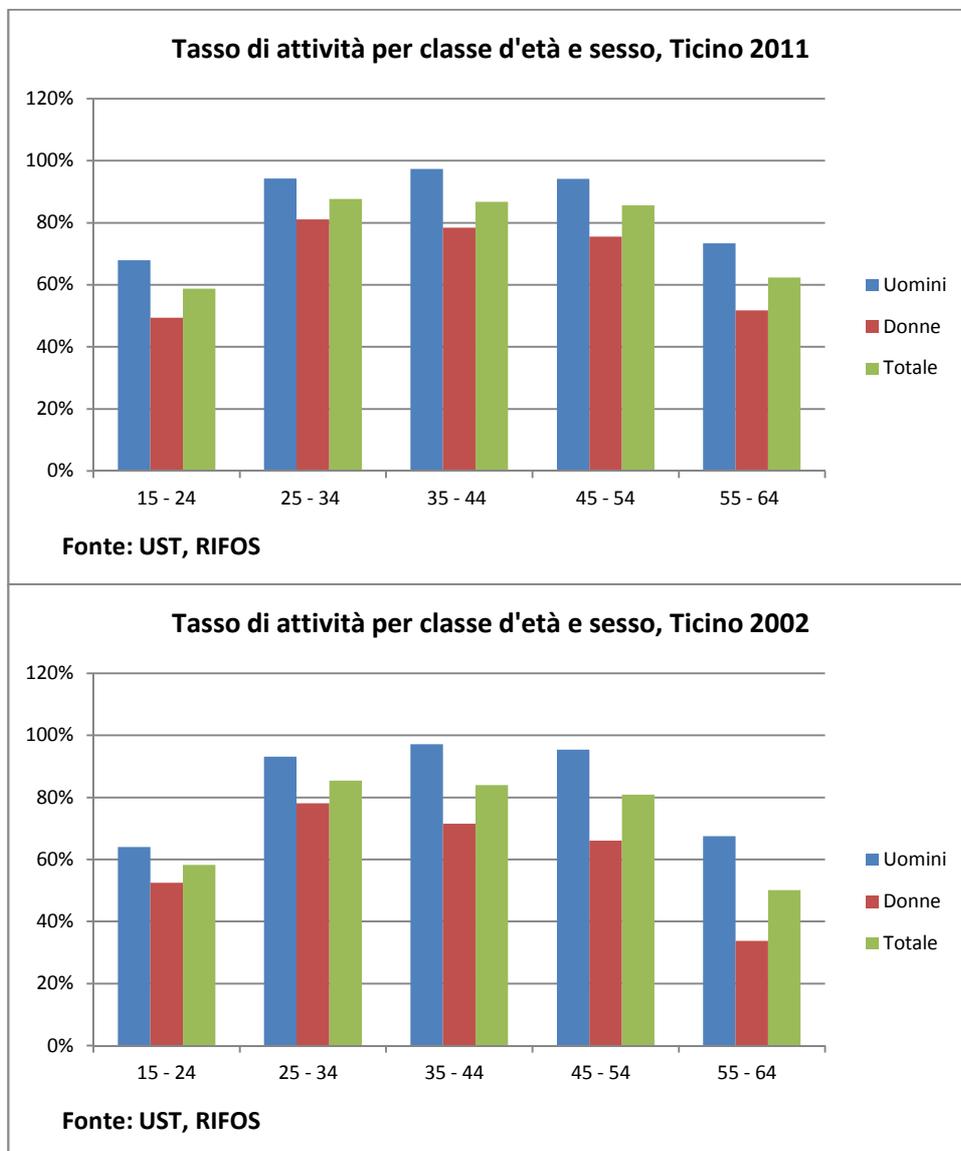
Un buon numero di studi ha dimostrato che anche nei Welfare States "generosi" le famiglie sono molto coinvolte nell'erogazione di prestazioni di cura a beneficio dei familiari bisognosi (si veda lo studio di Katharina Herlofson et al. e la bibliografia in esso citato). In realtà, gli Stati sociali con una *care partnership* tra famiglie e servizi pubblici ben sviluppati sono in grado di rispondere meglio ai bisogni delle persone anziane bisognose rispetto ai paesi con servizi meno sviluppati, nei quali le famiglie sono spesso chiamate a sopportare da sole il peso della presa in carico delle persone anziane bisognose. Lo Stato sociale generoso rinforza la solidarietà familiare piuttosto che indebolirla.

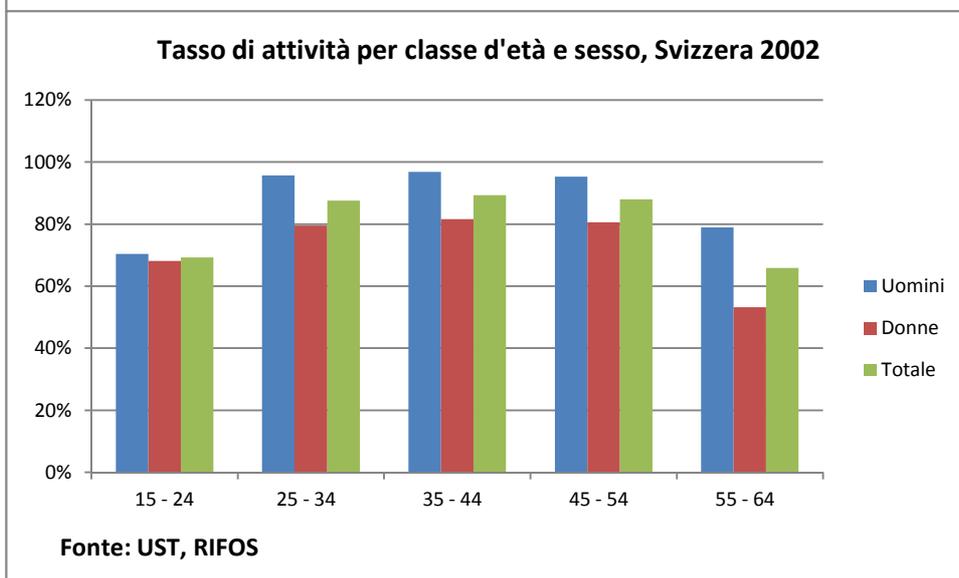
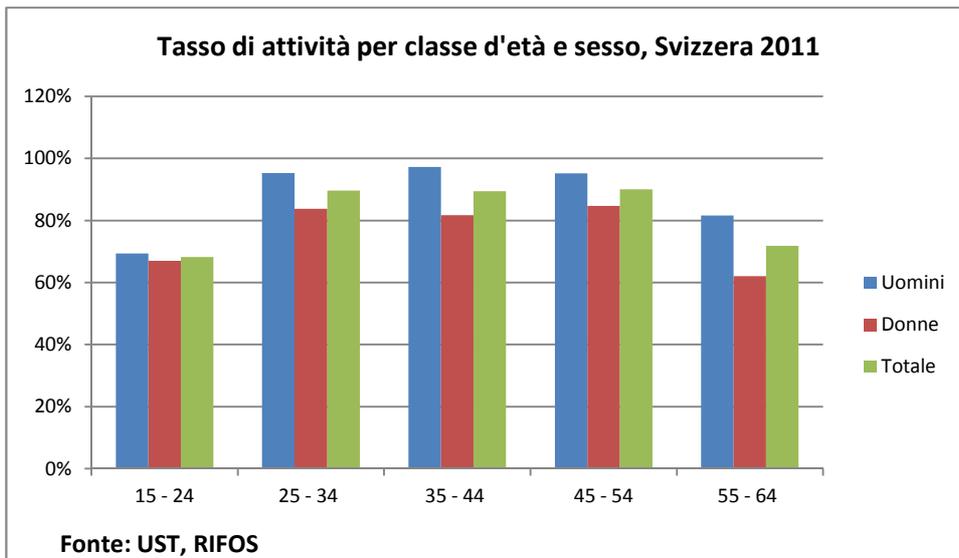
Chiara Saraceno (*Coppie e famiglie. Non è questione di natura*, Feltrinelli, Milano, 2012, pp. 38-39) afferma: "Le ricerche mostrano anche che ci sono differenze nell'intensità e selettività dell'aiuto, sia finanziario sia di cura, prestato all'interno delle reti generazionali a seconda della generosità del welfare state. In particolare, nei paesi mediterranei europei sembra che il sostegno sia insieme più consistente, in termini finanziari e di cura, e più selettivo, ovvero più rivolto a chi, ad esempio tra i figli/e, ha più bisogno anziché essere indistintamente rivolto a tutti i figli. In altri termini, mentre nei paesi con welfare più generoso la solidarietà familiare intergenerazionale si aggiunge alle risorse pubbliche e perciò può anche essere più egualitaria, in quelli con welfare meno generoso la solidarietà intergenerazionale è più necessaria, ma per questo deve

essere più selettiva, provocando anche conflitti di lealtà e possibili tensioni entro le reti familiari, oltre che sovraccarico rispetto alle risorse, finanziarie e di tempo, disponibili.”

In Canton Ticino nel confronto con la Svizzera è possibile dire quanto segue.

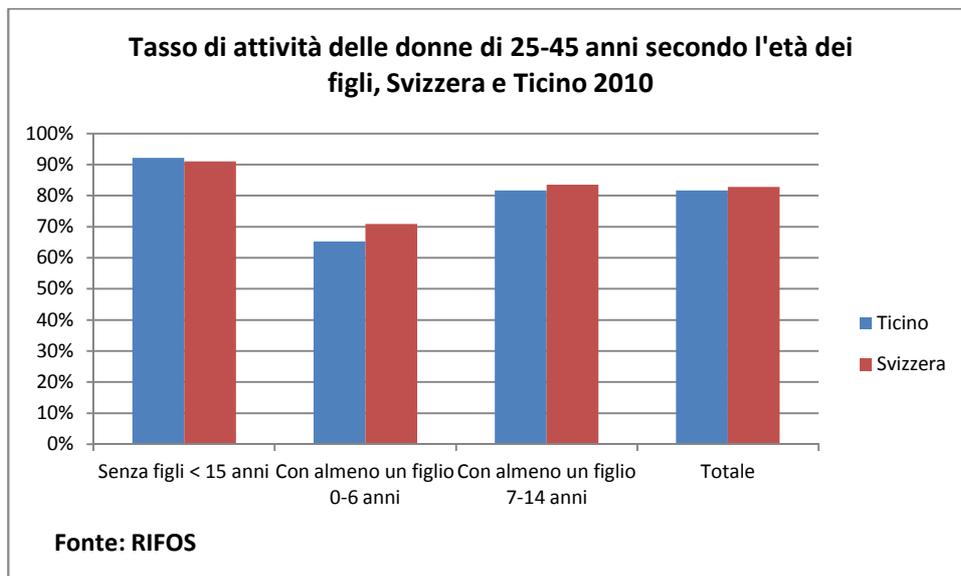
**Figura 9 Tasso di attività per sesso e classe d'età, Svizzera e Cantone Ticino 2002 e 2011**



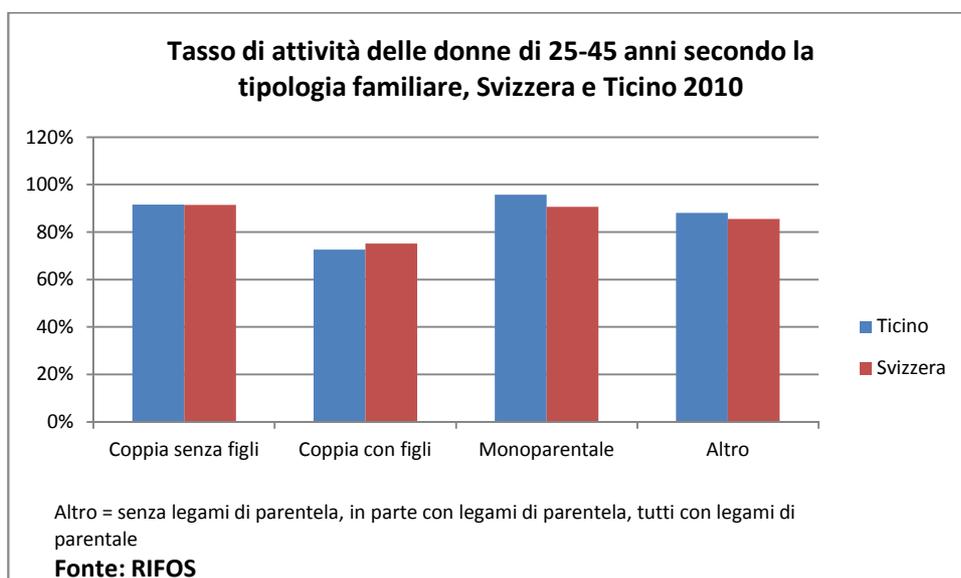


I tassi d'attività delle donne sono aumentati tra il 2002 e il 2011, sia a livello nazionale che cantonale, per tutte le classi d'età ad eccezione della classe d'età 15-24, probabilmente come corollario dell'aumento del livello di formazione femminile. Occorre rendere attenti al fatto che il dato è globale e trasversale e perciò nasconde dinamiche e differenze che andrebbero analizzate con l'ausilio di metodi di indagine statistica longitudinale, ciò che non è possibile in questo ambito.

**Figura 10 Tasso di attività delle donne di 25-45 anni secondo l'età dei figli, Svizzera e Ticino 2010**



**Figura 11 Tasso di attività delle donne di 25-45 anni secondo la tipologia familiare, Svizzera e Ticino 2010**



Sia a livello cantonale che nazionale vi è un tasso di attività più elevato tra le famiglie monoparentali, comparabile a quello delle donne in coppie senza figli, in Svizzera, ma più elevato in Ticino. Ciò riflette, probabilmente, un maggiore bisogno di esercitare un'attività lavorativa per provvedere alle spese dell'economia domestica.

**Tabella 9 Grado di occupazione delle donne attive occupate secondo il numero di figli e l'età dell'ultimo, valori assoluti e %, Svizzera e Ticino 2010**

<b>Ticino</b>	Tempo pieno	Tempo parziale lungo (50-89%)	Tempo parziale breve (< 50%)	Totale
Senza figli < 15 anni	29.104 54,6%	15.220 28,5%	9.016 16,9%	53.340 100,0%
Con almeno un figlio 0-6 anni	1.980 19,9%	4.692 47,2%	(3.279) 33,0%	9.951 100,0%
Con almeno un figlio 7-14 anni	2.896 27,7%	3.893 37,2%	(3.681) 35,2%	10.470 100,0%
<b>Totale</b>	<b>33.980 46,1%</b>	<b>23.805 32,3%</b>	<b>15.976 21,7%</b>	<b>73.761 100,0%</b>
<b>Svizzera</b>	Tempo pieno	Tempo parziale lungo (50-89%)	Tempo parziale breve (< 50%)	Totale
Senza figli < 15 anni	625.577 47,8%	404.437 30,9%	277.526 21,2%	1.307.540 100,0%
Con almeno un figlio 0-6 anni	50.046 18,1%	105.853 38,2%	121.351 43,8%	277.250 100,0%
Con almeno un figlio 7-14 anni	52.813 19,4%	116.207 42,7%	103.329 37,9%	272.349 100,0%
<b>Totale</b>	<b>728.436 39,2%</b>	<b>626.497 33,7%</b>	<b>502.206 27,0%</b>	<b>1.857.139 100,0%</b>

( ): estrapolazione basata su meno di 50 osservazioni. I risultati vanno interpretati con molta cautela.  
Fonte: Rifos

Benché risulti difficile indagare i motivi della scelta del tempo parziale, data la criticità della numerosità del campione a livello cantonale, si rileva comunque statisticamente un'incidenza, sebbene modesta, di persone occupate a tempo parziale che sia a livello cantonale sia a livello nazionale starebbero ad indicare la mancanza di disponibilità o il costo eccessivo delle istituzioni di accoglienza per la prima infanzia tra i motivi principali della scelta di un impiego a tempo parziale. La percentuale è del 4,7% a livello cantonale, dato basato su un numero di osservazioni inferiore a 50, e del 5,4% su scala nazionale (Fonte: elaborazione su dati Rifos 2011).

Il tema delle determinanti della scelta del tempo parziale è difficile da indagare attraverso gli strumenti di un'inchiesta telefonica. In Canton Ticino esiste la possibilità del rimborso delle spese di collocamento in asilo nido o famiglia diurna, per coloro che adempiono le condizioni legali ed economiche per ottenere un assegno di prima infanzia. Il dispositivo è poco utilizzato e quindi poco efficace perché l'accesso è eccessivamente macchinoso e perché occorre la disponibilità di un asilo nido o di una famiglia diurna autorizzati nelle vicinanze. Inoltre, ai genitori che adempiono le condizioni legali ma non quelle economiche per ottenere un assegno di prima infanzia, può essere riconosciuto un rimborso per la parte di spesa che

supera il loro reddito disponibile. Al massimo si rimborsano 770 franchi al mese: è quindi possibile che il costo sia un fattore che scoraggia il ricorso ai nidi.

Dopo il compimento dei tre anni del figlio, il problema diventa l'orario della scuola dell'infanzia e il costo del doposcuola (e delle famiglie diurne), come documentato dai dati citati sopra e da alcune interviste effettuate (si veda al capitolo La politica familiare in vigore in Svizzera e in Canton Ticino il paragrafo I risultati dell'indagine telefonica presso famiglie cui è scaduto l'API).

Lo studio di Michela Crespi Branca e Luana Tozzini Paglia sulle mense e i doposcuola nell'anno scolastico 2010/2011, rileva che oltre il 90% delle scuole dell'infanzia dispongono di un servizio di refezione. Inoltre, "solo in poche scuole (4,8%) vi sono delle restrizioni legate all'età dei bambini, dove i piccoli di 3 anni non possono accedere alla refezione. Per quanto riguarda questa offerta durante le vacanze scolastiche, emerge che quasi un quinto delle sedi dà l'opportunità ai bambini di frequentarla anche durante questi periodi. Nella maggioranza delle sedi la partecipazione finanziaria delle famiglie non varia in funzione del reddito, ma spesso i comuni offrono degli sconti per i redditi modesti e per i fratelli. I motivi dell'assenza di un servizio pasti a mezzogiorno espressi dalle sedi di scuola dell'infanzia che non offrono questa opportunità fanno riferimento principalmente alla carenza di spazi. Oltre il 60% di queste sedi prevede tuttavia di creare un servizio di refezione nei prossimi anni" (p. 9). Inoltre, le autrici dello studio rilevano che nel "Ticino, il servizio di orario prolungato nelle scuole dell'infanzia è poco diffuso" (p. 9). Infatti, "il 3,3% delle scuole organizza l'orario prolungato in sede e il 13% dà l'opportunità di frequentarlo in un'altra sede scolastica" (p. 9). Sempre secondo lo studio, "[n]ei due terzi delle poche scuole dell'infanzia che organizzano il servizio di orario prolungato in sede esistono dei criteri per potervi accedere (famiglie monoparentali, limite del reddito della famiglia) e in quasi tutte le sedi scolastiche il contributo finanziario delle famiglie cambia in funzione del salario. Per quasi i due terzi delle sedi scolastiche che non offrono l'orario prolungato uno dei motivi dell'assenza di questo servizio è la mancanza di richiesta da parte delle famiglie e per il 12,9% concerne l'insufficienza di risorse finanziarie. I quattro quinti di queste scuole non prevedono in futuro l'istituzione del servizio di orario prolungato" (p. 9).

Per quanto riguarda le scuole elementari, lo studio rileva che negli ultimi anni "l'offerta di un servizio pasti a mezzogiorno da parte delle sedi di scuola elementare per i propri allievi ha subito un notevole incremento: nel 2005/06 le sedi che offrivano tale possibilità non raggiungevano la metà, mentre attualmente sono più di due terzi quelle che hanno questo servizio" (p. 10). Anche in questo grado di scuola incide l'assenza di una domanda: "più della metà delle sedi che non offrono un servizio pasti a mezzogiorno ritiene che non ci sia richiesta da parte delle famiglie, mentre poco meno della metà segnala che non ci sono spazi adeguati per organizzarla. Inoltre, il 70,8% di queste sedi non prevede l'organizzazione futura di questo servizio" (p. 10).

"Negli ultimi cinque anni l'offerta di doposcuola nelle scuole elementari è rimasta praticamente invariata: poco più dei due terzi delle sedi scolastiche offrono ai propri allievi la possibilità di frequentarlo nella propria sede oppure in un'altra sede" (p. 10).

"Soltanto il 17,4% delle scuole segnala che offre il doposcuola durante il periodo delle vacanze. Generalmente le famiglie contribuiscono tutte allo stesso modo a finanziare questo servizio. Soltanto per i doposcuola sociali, l'importo varia a seconda del reddito familiare. Quasi la totalità delle sedi organizza doposcuola indirizzati agli allievi di tutti gli anni scolastici. Chi non offre questo servizio giustifica tale mancanza soprattutto con l'assenza di richiesta da parte delle famiglie. Inoltre, il 94% di queste sedi non prevede di organizzarlo in futuro" (p. 10).

“Dal 2005/2006 ad oggi nelle scuole medie ticinesi l’offerta di un servizio pasti a mezzogiorno è stabile: i tre quarti degli istituti scolastici pubblici danno questa possibilità ai propri allievi. Sempre negli ultimi cinque anni, nella maggior parte dei distretti del Cantone la percentuale di scuole medie che offrono un servizio pasti è rimasta invariata. ... Solitamente le scuole medie non danno la possibilità agli allievi di usufruire della mensa durante le vacanze scolastiche; solo due istituti scolastici propongono questa offerta” (p. 11). ... “la maggior parte delle sedi che non offrono un servizio pasti giustifica questa mancanza facendo riferimento agli orari scolastici e/o i trasporti che danno la possibilità agli allievi di tornare al proprio domicilio per la pausa pranzo. Tra gli altri motivi vengono inoltre segnalati l’assenza di richiesta da parte delle famiglie (37,5%) e la mancanza di spazi (25%). Nessuno di questi istituti ha l’intenzione di creare un servizio mensa in futuro”. (p. 11)

Per quanto riguarda più specificamente il doposcuola, “dagli oltre tre quarti di istituti scolastici che organizzavano queste attività nell’anno scolastico 2005/06 si è passati a poco più di due terzi nell’anno scolastico 2010/11. ... Secondo il 58,3% degli istituti scolastici che non organizzano doposcuola non vi è la richiesta da parte delle famiglie di tale servizio, inoltre spesso le difficoltà di rientro al domicilio legate ai trasporti rendono difficile la loro organizzazione. Anche le scarse risorse finanziarie e la mancanza di animatori sono motivi addotti dalle sedi che non organizzano doposcuola. Nessuna delle sedi che attualmente non organizzano il doposcuola hanno intenzione di proporlo in futuro” (p. 11).

Il fatto di non ricevere richieste da parte delle famiglie, non significa che non ci sia il bisogno di un’offerta. Semplicemente, se un servizio non esiste, difficilmente si riesce a rappresentarselo e ad esprimersi a suo favore. Si continua così a mantenere i propri modi di vita e comportamenti per inerzia. In sostanza, non sappiamo cosa accadrebbe se l’offerta ci fosse. Possiamo semplicemente ipotizzare che, in seguito alla sua introduzione, si farebbero probabilmente scelte diverse e si adotterebbero comportamenti diversi.

È comunque interessante proporre alcuni dati relativi alle donne residenti in Ticino nel 2011 di età compresa tra 25 e 45 anni che lavorano a tempo parziale. Tra le donne tra i 25 e i 45 anni che lavorano a tempo parziale, 8.461 indicano di avere scelto questa modalità contrattuale per occuparsi della cura dei figli. Si tratta del 46,1% delle donne occupate a tempo parziale in questa fascia di età in Ticino<sup>5</sup>. Il 63% ha un tempo parziale lungo (compreso tra il 50 e l’89%), mentre l’età media è di 37 anni. Il 64% hanno almeno un figlio di età compresa tra 0 e 6 anni.

Un altro tema interessante da analizzare brevemente è il primo motivo citato dalle donne residenti in Ticino nel 2011 di età compresa tra 25 e 45 anni per non aver cercato un lavoro. Si tratta di donne inattive (complessivamente 11 mila) che la settimana precedente l’intervista non hanno lavorato nemmeno un’ora. Ebbene, più della metà di esse (6.350) citano la cura dei bambini e/o di adulti bisognosi tra i motivi per non aver cercato un lavoro. La loro età media è di 36 anni, il 46% è di origine straniera e l’88% ha almeno un figlio di età compresa tra 0 e 6 anni. Non c’è nessuna differenza significativa tra il dato cantonale e quello nazionale, fermo restando i problemi di numerosità che caratterizzano il campione cantonale. A livello nazionale si rilevano 112.286 persone che citano la cura dei bambini e/o di adulti bisognosi tra i motivi per non aver cercato un lavoro, pari al 55,3% di chi afferma di non aver cercato lavoro indicando un motivo valido.

La dimensione dell’economia domestica di questo gruppo è la seguente:

---

<sup>5</sup> La RIFOS in questo caso osserva e misura, ma non indica se si tratta di una libera scelta o meno.

**Tabella 10 Dimensione delle economie domestiche di chi non ha cercato lavoro per motivi di cura di bambini o adulti bisognosi, Ticino, 2011**

	dimensione dell'economia domestica				totale
	2	3	4	5 o più	
Un solo adulto e uno/dei bambino/i (<15 anni)	(2,8%)	(2,3%)	(1,2%)	(0,0%)	(6,3%)
<i>di cui almeno un bambino ha 0-6 anni</i>	(2,8%)	(1,5%)	(1,2%)	(0,0%)	(5,5%)
Due adulti e uno/dei bambino/i	-	28,4%	40,5%	17,4%	86,3%
<i>di cui almeno un bambino ha 0-6 anni</i>	-	23,2%	36,3%	15,0%	74,5%
Almeno 3 adulti con bambini	-	-	(2,9%)	(4,6%)	(7,4%)
<i>di cui almeno un bambino ha 0-6 anni</i>	-	-	(2,9%)	(3,7%)	(6,5%)
Totale	(2,8%)	(30,8%)	(44,5%)	(21,9%)	100,0%

( ): estrapolazione basata su meno di 50 osservazioni. I risultati vanno interpretati con molta cautela.  
Fonte: Rifos

Nota: la soglia di adulto è stata fissata a 15 anni.

Il 70% appartiene ad un'economia domestica il cui reddito si colloca nei due quintili di reddito inferiori.

A questo proposito sta assumendo una importanza cruciale la possibilità di creare un rapporto sinergico tra telelavoro, nido e postazione di lavoro (PC). La Confederazione ad esempio consente di lavorare a casa un giorno alla settimana. Il sistema è ancora poco sviluppato in Svizzera, benché l'efficienza e la produttività di chi ne beneficia aumenti. Nel 2006 si contavano 191.000 telelavoratori (Michael Marti et al.). Secondo un recente studio, almeno 450.000 persone potrebbero lavorare un giorno a casa con significativi guadagni per l'economia in termini di produttività e di riduzione dei costi, a cominciare da quelli di trasporto. (si veda: *économies suisses*, « Télétravail : davantage d'efficacité grâce à des formes de travail modernes », *dossierpolitique*, Numéro 8, 10 avril 2012)

In Canton Ticino, l'estensione del telelavoro è probabilmente ostacolata dal sistema produttivo caratterizzato da piccole imprese con basso valore aggiunto e da un settore finanziario ancora relativamente esteso, dove il telelavoro pone chiari problemi di protezione dei dati e di confidenzialità. L'amministrazione cantonale e le amministrazioni comunali potrebbero dare un impulso importante sfruttando le potenzialità delle nuove tecnologie.

## Arrivo di famiglie di migranti e di donne migranti attive come badanti

Un recente documentario trasmesso dalla Televisione svizzera di lingua tedesca nell'ambito della trasmissione "Rundschau" del 29 giugno 2011 (citato da Jasmine Truong, *Arbeit, Arbeitsidentität, Arbeitsplatz. Die neuen Wanderarbeiterinnen in der Sorgewirtschaft*, Masterarbeit am Geographischen Institut der Universität Zürich, Zürich, 31. August 2011, p. 1), stima il numero di badanti<sup>6</sup> provenienti dall'Europa orientale attive nelle economie domestiche svizzere di persone anziane dipendenti in circa 30.000. In Canton Ticino si parla di circa 300 badanti (Raffaella Brignoni, "Il mestiere di vivere la vita degli altri", *Area - Il portale di critica sociale e del lavoro*, n° 1, 25 gennaio 2013)<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> In tedesco è stato coniato il neologismo "Seniopair", una crasi tra senior e "fille au pair". In inglese prevale l'uso del termine "Home-Care-Worker".

<sup>7</sup> Un gruppo di ricerca del Dipartimento scienze aziendali e sociali (Dsas) della Supsi sta svolgendo una ricerca intitolata "L'agency delle migranti esteeuropee attive nel care work" (si veda Pasqualina Cavadini, "I confini della cura, una cura

Questa tendenza è riconducibile alla diminuzione delle dimensioni della famiglia e alla conseguente riduzione della possibilità di attivare una solidarietà tra i membri di una stessa famiglia, all'aumento dell'occupazione delle donne, che tende ad esaurire il potenziale di presa in carico delle persone bisognose in un contesto dove le donne continuano ad assumersi il peso preponderante di tale presa in carico, e ad un Welfare State che considera il lavoro di cura prestato alle persone anziane dipendenti un **affare privato**, come sottolinea Sarah Schillinger ("Global anheuern, lokal einsetzen. Osteuropäerinnen in Schweizer Haushalten von Pflegebedürftigen", Tagung vom 11. November 2011 im Volkshaus Zürich «Arbeitsmarkt Privathaushalt – Betagtenbetreuung durch Migrantinnen») e come peraltro dimostrano i dati sull'incidenza dei costi delle cure di lunga durata (*Long-Term Care*). Infatti, mentre nei Paesi dell'Ocse mediamente l'85% delle cure di lunga durata è finanziato da dispositivi pubblici e redistributivi, in Svizzera la percentuale è inferiore al 40%. (Si veda OECD, *Help Wanted? Providing and Paying for Long-Term Care*. OECD, May 2011; citato da Sarah Schillinger)

## Condizioni finanziarie delle famiglie

Negli ultimi anni le condizioni finanziarie delle famiglie sono mutate in maniera significativa alla luce dell'evoluzione dell'occupazione e dei salari che seguono modelli diversi rispetto al passato. Inoltre, complessivamente, in Svizzera, i bassi salari incidono in maniera significativa: 437.000 persone, ossia l'11,8% dei salariati e delle salariato, lavorano per un basso salario e le donne ne soffrono particolarmente. In Canton Ticino il problema dell'incidenza dei bassi salari è più acuto che nelle altre regioni della Svizzera (si veda OFS, *Risultati della rilevazione svizzera della struttura dei salari 2010*, Comunicato stampa, Neuchâtel, 28.11.2011).

Il problema salariale, non può che avere un'incidenza sulle condizioni finanziarie delle economie domestiche.

**Tabella 11 Redditi delle ED composte di adulti in età lavorativa, secondo la tipologia familiare, Svizzera 2006-2008 (in franchi)**

	Tipologie familiari							
	Insieme delle ED	Persone sole fino a 64 anni	Persone sole da 65 anni	Coppie fino a 64 anni senza figli <sup>1)</sup>	Coppie da 65 anni senza figli <sup>1)</sup>	Coppie con figli <sup>2)</sup>	Genitori soli con figli <sup>2)</sup>	Coppie con figli adulti <sup>3)</sup>
<b>Reddito medio lordo mensile</b>	8.916	6.349	4.339	11.567	7.562	10.934	7.009	13.041
Prelievi obbligatori *)	-2.381	-1.669	-988	-3.216	-1.987	-2.979	-1.455	-3.575
Trasferimenti versati ad altre ED	-197	-305	-141	-230	-171	-122	-232	-121
Reddito disponibile	6.338	4.376	3.211	8.120	5.405	7.832	5.322	9.345
<b>Struttura del reddito</b>								
Reddito da lavoro	6.678	5.357	170	10.173	677	9.910	4.426	11.241
Redditi da affitti e da capitali	367	198	541	339	1.067	184	288	294
Rendite e trasferimenti sociali	1.719	651	3.547	959	5.761	735	1.052	1.397

\*) Contributi alle assicurazioni sociali, imposte, premi di assicurazione malattia.

<sup>1)</sup> Rispetto all'età della persona di riferimento.

<sup>2)</sup> Sono considerati "figli" tutti i membri della famiglia di meno di 18 anni e quelli tra 18 e 24 anni che sono in formazione.

<sup>3)</sup> Sono considerati "figli adulti" tutti i figli della persona di riferimento o del suo/sua partner che non sono "figli" secondo la definizione <sup>2)</sup>.

Fonte: UST, *Indagine sul budget delle economie domestiche (IBED)*

senza confini", *Rivista per le Medical Humanities – rMH*, 23 Settembre-Dicembre 2012). Il progetto di ricerca che si concluderà nel 2014 mira ad indagare i legami familiari transnazionali, le forme e le implicazioni del protagonismo migratorio (agency) e le ricadute sulla qualità dell'accudimento alle persone anziane a domicilio.

Le coppie con figli a carico vivono con un reddito lordo simile a quello delle coppie senza figli, mentre le famiglie monoparentali hanno solo poche risorse finanziarie in più rispetto alle persone sole. Se invece si considera il reddito disponibile, vale a dire ciò che resta una volta dedotti i contributi alle assicurazioni sociali, le imposte, i premi di assicurazione malattia, la situazione non cambia molto: ciò significa che il reddito non si adegua alle dimensioni dell'economia domestica e la situazione non sembra essere cambiata nel corso degli anni (si veda OFS, *Les familles en Suisse*, 2008). Redditi simili per un numero diverso di persone, come appare nella Tabella 11 determinano inevitabilmente abitudini di consumo e strutture di spesa diverse.

Le famiglie sono più toccate dal fenomeno della povertà e più esposte al rischio di povertà, come ben mostra la tabella che segue.

### Tabella 12 Tasso di rischio di povertà per diverse tipologie di economia domestica (ED), Svizzera 2010 (in %)

Tipologia di ED	Tasso di rischio di povertà			
	a 60% della mediana	(+/-) *	a 50% della mediana	(+/-) *
Popolazione totale	14,2	1,0	7,6	0,8
Persona sola di meno di 65 anni	13,9	2,2	8,1	1,7
persona sola di 65 anni o più	29,5	3,5	15,1	2,7
2 adulti di meno di 65 anni	7,0	1,5	4,7	1,2
2 adulti di cui almeno uno di 65 anni o più	20,5	2,5	11,3	2,0
Genitore solo con uno o più figli	32,2	6,3	18,7	5,3
2 adulti con 1 figlio	10,0	2,8	4,6	2,1
2 adulti con 2 figli	14,0	3,3	5,9	2,1
2 adulti con 3 figli o più	21,2	5,3	11,3	4,2

\*) Limite dell'intervallo di confidenza a 95%

Fonte: UST, *Indagine sul budget delle economie domestiche (IBED)*

A livello cantonale la numerosità dei dati non permette un'analisi dettagliata. Fissando la soglia del rischio di povertà al 60% della mediana del reddito disponibile equivalente della popolazione del Paese, il rischio di povertà è complessivamente del 19,5% (con +/- 5%). Il rischio di povertà riferito al 50% della mediana è di 9,3% (+/- 4%). I valori sono superiori a quelli stimati per la Svizzera.

In Canton Ticino, il 73% delle economie domestiche che hanno beneficiato di una prestazione assistenziale ad agosto 2012 è costituito da persone sole, mentre il 5% sono coppie senza figli su un totale di 3.736 domande pagate. Nello stesso mese sono state sostenute anche 807 famiglie con figli (589 persone sole con figli e 218 coppie con figli). Sul totale delle 807 famiglie con figli in assistenza, 470 (pari al 58% delle famiglie con figli) ha un figlio, 268 famiglie (pari al 33%) hanno due figli e 69 famiglie (pari al 9%) hanno tre o più figli. Sul totale dei 1.234 figli a beneficio di prestazioni di assistenza, 1.031 sono minorenni, mentre il rimanente è maggiorenne in prima formazione (scuola o apprendistato). (USSI, L'assistenza sociale in Canton Ticino, agosto 2012. <http://www4.ti.ch/dss/dasf/ussi/documentazione/statistica/>)

In Canton Ticino, complessivamente, meno del 7% delle famiglie monoparentali devono fare capo all'assistenza. Gli assegni familiari contribuiscono a tenere bassa questa percentuale. È comunque presente il fenomeno del passaggio all'assistenza una volta esaurito il diritto all'assegno di prima infanzia (si veda il capitolo La politica familiare in vigore in Svizzera e in Canton Ticino, il paragrafo Analisi dei beneficiari di assegni familiari integrativi e di prima infanzia).

In sintesi, 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 che pesano sempre più sugli individui e sulle famiglie<sup>8</sup>.

## Il costo dei figli

I figli determinano costi in termini di tempo e di denaro. Il tempo dedicato alla loro cura e alla loro educazione determina dei costi diretti e indiretti. I costi diretti dei figli sono rappresentati dalle spese di consumo che un'economia domestica sostiene per i propri figli. I costi indiretti, invece, sono quelli del tempo che i genitori dedicano ai propri figli. Essi si manifestano nella forma di una diminuzione del reddito dell'attività professionale, ovvero di un aumento del lavoro domestico e familiare non remunerato. Esistono altri effetti monetari e oneri: i redditi determinati dai bambini, il costo dell'offerta di un sistema di presa in carico extra familiare, gli effetti fiscali, i guadagni o le perdite per le assicurazioni sociali determinate dai bambini, le pensioni alimentari, gli effetti negativi sul reddito dell'attività professionale nel lungo termine e le conseguenze sul risparmio e il patrimonio. (Gerfin, Michael; Stutz, Heidi; Oesch, Thomas; Strub, Silvia, "Le coût des enfants en Suisse", *Actualités OFS*, Office fédéral de la statistique (OFS), Neuchâtel, mars 2009)

L'allungamento della durata della formazione dei figli implica un aumento dei costi. La crescente partecipazione delle madri al mercato del lavoro riduce la perdita di guadagno dovuta ai figli. L'aumento dei tassi di partecipazione implica però anche un aumento dei costi di cura.

L'UST sintetizza come segue i vari costi dei figli (OFS, *Les familles en Suisse*, 2008).

**Tabella 13 Costi diretti (anni 2000 e 2005) e indiretti (anno 2004) medi mensili per figlio secondo la tipologia familiare (in franchi, Svizzera)**

Tipologia familiare	Costi diretti		Costi indiretti		lavoro domestico e familiare			
	totale	di cui diminuzione del consumo	effetti sul reddito professionale della donna	reddito disponibile professionale dell'uomo	ore/mese Donna	ore/mese Uomo	franchi/mese Donna	franchi/mese Uomo
Persona sola, 1 figlio	1.092	348	-317	103	64	40	2.098	1.318
Persona sola, 2 figli	(-)	(-)	-374	(-)	45	(-)	1.473	(-)
Coppia, 1 figlio	819	801	-1.005	57	86	40	2.819	1.305
Coppia, 2 figli	655	523	-813	115	57	22	1.835	718
Coppia, 3 figli	528	305	-682	131	49	17	1589	560
Differenza secondo l'età dei figli								
Coppia, 1 figlio, 0-10 anni	600	787	-1.320	20	112	54	3.664	1.776
Coppia, 1 figlio, 11-21 anni	873	505	-328	134	32	10	1.047	329
Coppia, 2 figli, ultimo nato 0-10 anni	519	517	-964	103	65	26	2.116	843
Coppia, 2 figli, entrambi tra 11-21 anni	956	505	-466	139	37	14	1.194	440

I diversi importi non si possono sommare. Quando il dato non è pubblicato, significa che il numero è troppo piccolo.  
Fonte: OFS, *Les familles en Suisse*, p. 14. Costi diretti: IBED 2000-2005; costi indiretti: RIFOS 2004.

Questo tipo di quantificazione non affronta il tema della qualità di vita che i genitori riescono a garantire ai propri figli attraverso i costi diretti e indiretti che essi sostengono.

<sup>8</sup> Ci si può riferire utilmente allo studio di Marazzi, Christian; Besozzi, Roberta; Greppi, Spartaco; Vaucher de la Croix, Carmen, *Mappatura degli enti pubblici e privati che offrono prestazioni a sostegno delle persone indebitate in Canton Ticino*, su mandato della Divisione dell'azione sociale e delle famiglie (DASF), Supsi, Manno, 29 febbraio 2012.

Inoltre, nel caso degli assegni integrativi (AFI) e di prima infanzia (API), i costi diretti vengono riconosciuti e coperti solo a partire da una certa soglia di reddito. Gli assegni di base e di formazione, invece, riconoscono tali costi diretti a tutti i salariati e, in alcuni cantoni, agli indipendenti, ma soltanto parzialmente. Si ricorda che in cantone Ticino l'assegno mensile di base ammonta a 200 franchi e quello di formazione ammonta a 250 franchi.

Secondo Donati occorre rivedere il senso del 'costo' dei figli ponendo all'ordine del giorno delle politiche sociali "[i]nnanzitutto il significato di ciò a cui ci riferiamo quando parliamo di costo del figlio, e quindi i criteri da adottare negli interventi di sostegno a chi supporta questi costi. Le domande sono: il costo dei figli è ciò a cui si rinuncia (costo opportunità) oppure ciò che si fa in positivo (costo investimento) per ottenere un bene migliore?" (p. 35). Il rapporto curato da Donati "raccomanda un approccio 'comprendente', cioè di pensare il costo del figlio come espressione del legame sociale. Certamente il figlio è anche un investimento, un consumo e un bene meritorio. Ma queste dimensioni vanno coniugate con quelle del bene relazionale, in ragione del fatto che questo bene è prioritario per l'integrazione sociale della famiglia e del tessuto sociale." (Pierpaolo Donati, "Il costo dei figli: un investimento, un consumo, un bene meritorio o un bene relazionale?", p. 35; in Pierpaolo Donati (a cura di), *Il costo dei figli. Quale welfare per le famiglie?*, Rapporto famiglia 2009 del Centro Internazionale Studi Famiglia (CISF), FrancoAngeli, Milano, 2010, pp. 19-38)

## Il ruolo dell'ambiente familiare

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 .

L'origine sociale rimane un fattore determinante per l'accesso agli studi superiori. Più di un terzo (36%) di tutti gli studenti hanno almeno uno dei due genitori con un titolo universitario (livelli ISCED 5 A o 6). La proporzione varia tra studenti delle SUP (Scuole universitarie professionali e alte scuole pedagogiche) e delle UNI (Scuole universitarie). Nelle UNI (Università e Politecnici), il 40% degli studenti ha almeno uno dei genitori con una formazione superiore, mentre tale proporzione scende al 22% nelle SUP. L'introduzione delle SUP nel sistema universitario svizzero ha senz'altro permesso di aprire la strada della formazione superiore anche gli strati sociali meno elevati. Le indagini PISA mostrano che il sistema scolastico svizzero evita solo parzialmente la riproduzione del livello formativo da una generazione all'altra. Se i genitori hanno un titolo di studio terziario (formazione professionale superiore o livello universitario), i loro figli raggiungono prevalentemente i livelli 4, 5 o 6<sup>9</sup>. Al contrario, in questi tre livelli si incontra una minoranza di figli i cui genitori non hanno concluso la scuola dell'obbligo. A ciò si aggiunge l'origine migratoria come ulteriore fattore determinante. (UST, *La situazione socioeconomica degli studenti delle scuole universitarie*, Ufficio federale di statistica (UST) e Segreteria di Stato per l'educazione e la ricerca (SER), Neuchâtel, 2007. Si veda anche dell'Ufficio federale di statistica *Les familles en suisse*, p. 26)

---

<sup>9</sup> Al livello 6, uno studente sa individuare, spiegare e applicare in modo coerente conoscenze scientifiche e *conoscenza sulla scienza* in una pluralità di situazioni di vita complesse. Al livello 5, uno studente sa individuare gli aspetti scientifici di molte situazioni di vita complesse, sa applicare a tali situazioni sia i concetti scientifici sia la *conoscenza sulla scienza*. Al livello 4, uno studente sa destreggiarsi in modo efficace con situazioni e problemi che coinvolgono fenomeni esplicitamente descritti che gli richiedono di fare inferenze sul ruolo della scienza e della tecnologia. Al livello 3, uno studente sa individuare problemi scientifici descritti con chiarezza in un numero limitato di contesti. Al livello 2, uno studente possiede conoscenze scientifiche sufficienti a fornire possibili spiegazioni in contesti familiari o a trarre conclusioni basandosi su indagini semplici. Al livello 1, uno studente possiede conoscenze scientifiche tanto limitate da poter essere applicate soltanto in poche situazioni a lui familiari.

## Malessere multidimensionale e condizione dei bambini in Svizzera

Secondo gli studi condotti in Svizzera, sappiamo che tra le cause principali di povertà infantile vi sono il livello di formazione e la condizione socio-economica del capofamiglia nonché la struttura della famiglia, soprattutto se la famiglia è monoparentale<sup>10</sup>. A causa degli elevati tassi di divorzio in Svizzera, le disuguaglianze delle opportunità riconducibili alla struttura familiare sembrano destinate ad aumentare. Secondo l'Ufficio federale di statistica (UST), alla fine del 2009 il 14% di tutti i figli viveva in famiglie monoparentali. Il rischio di appartenere ad una famiglia monoparentale aumenta con l'età: nel 2009, l'8% dei bambini in età compresa tra 0 e 4 anni e il 17,4% degli adolescenti in età compresa tra 15 e 19 anni vivevano con un solo genitore (dati consultabili al sito dell'Ufficio federale di statistica, sezione "Familles, ménages – Analyse: Les familles en Suisse": <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/04/blank/01/02/01.html> ).

**Tabella 14 Figli secondo la classe d'età e il tipo di economia domestica, Svizzera 1980, 2000 e 2009**

	Anno	Coppie con figli (%)	Famiglie monoparentali (%)	Totale dei figli (valori assoluti)
0-4 anni	1980	97,4	2,6	343.435
	2000	93,4	6,6	377.082
	2009	92,0	8,0	358.155
5-9 anni	1980	94,7	5,3	385.192
	2000	89,7	10,3	417.390
	2009	88,0	12,0	373.633
10-14 anni	1980	91,8	8,2	459.595
	2000	86,8	13,2	417.389
	2009	85,1	14,9	405.889
15-19 anni	1980	88,8	11,2	424.208
	2000	84,2	15,8	370.740
	2009	82,6	17,4	426.644
20-24 anni	1980	85,9	14,1	198.519
	2000	86,1	13,9	187.033
	2009	83,2	16,8	309.677
Tutte le classi d'età	1980	92,1	7,9	1.810.949
	2000	87,9	12,1	1.795.036
	2009	86,1	13,9	1.873.998

Fonte: Ufficio federale di statistica, sezione "Familles, ménages – Analyse: Les familles en Suisse":

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/04/blank/01/02/01.html>

2000 UST/Censimento Federale della Popolazione; dal 2000 UST/Scenari

1980-2000: popolazione residente; 2009 popolazione residente permanente

Secondo il *Rapport social 2012* (Bühlmann et al.), dal 1998 la situazione economica delle famiglie con uno o due figli è migliorata, mentre quella delle famiglie monoparentali e delle famiglie con tre figli o più figli si è ulteriormente deteriorata. Queste ultime hanno un reddito equivalente medio significativamente inferiore rispetto alle prime due tipologie familiari.

Ma le disuguaglianze delle opportunità tra bambini diventano ancora più forti se si estende l'analisi ad altri indicatori di benessere. Molti studi hanno dimostrato che esiste soltanto una sovrapposizione parziale tra una condizione di insufficienza di reddito e una condizione di deprivazione soggettiva percepita dagli individui (Mario Lucchini; Jenny Assi, "Mapping Patterns of Multiple Deprivation and Well-Being using Self-

<sup>10</sup> Deuxième, troisième et quatrième rapports du Gouvernement suisse sur la mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant, p. 97.

Organizing Maps: an Application to Swiss household Panel Data”, Social Indicators Research, 2012, ISSN: 0303-8300, doi: 10.1007/s11205-012-0043-7; Christopher T. Whelan; Bertrand Maître, “ Economic vulnerability, multi-dimensional deprivation and social cohesion in an enlarged European Union”, *International Journal of Comparative Sociology*, 46, 2005, pp. 215–239; Christopher T. Whelan; Bertrand Maître, “Levels and patterns of multiple deprivation in Ireland: after the Celtic Tiger”, *European Sociological Review*, 23, 2007, pp. 139–156).

Muovendo dalla constatazione che il reddito non può descrivere in modo esaustivo il livello di benessere effettivamente vissuto dalle famiglie, Lucchini e Assi hanno recentemente realizzato uno studio con l’obiettivo di analizzare la deprivazione multidimensionale (“multidimensional deprivation”) in Svizzera.

Applicando una speciale procedura di “cluster analysis” detta “Self Organizing Maps” su un set di 33 indicatori non monetari (vedi allegato “Elenco degli indicatori di benessere e di deprivazione”) provenienti dalla banca dati dello Swiss Household Panel (N=5.956 individui) in rappresentanza di 9 diverse dimensioni del benessere (capitale emozionale, salute, capitale sociale, fiducia nelle istituzioni, soddisfazione per il tempo libero, condizioni abitative, ambiente al di fuori dell’alloggio, deprivazione materiale e deprivazione finanziaria) per il 2009, gli autori hanno identificato 13 forme prototipiche (o clusters) del benessere e della deprivazione multidimensionale.

La scelta delle dimensioni e degli indicatori è stata operata tenendo conto di vari studi empirici sulla struttura dimensionale della deprivazione, in particolare Christopher T. Whelan; Richard Layte; Bertrand Maître; Brian Nolan, “Income, deprivation and economic strain: An analysis of the European Community Household Panel”, *European Sociological Review*, 17, 2001, pp. 357–372. Si veda anche Anne-Catherine Guio, “Material deprivation in the EU”, *Statistics in Focus 21/2005*, Eurostat, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2005; Anne-Catherine Guio, “What can be learned from deprivation indicators in Europe?”, *Eurostat methodologies and working paper*, Eurostat, Luxembourg, 2005.

Qui di seguito diamo una breve descrizione delle caratteristiche di ogni cluster:

Tabella 15 Profilo dei cluster

Cluster	Happiness (felicità)	Health (salute)	Relationships (relazioni)	Trust (fiducia)	Free time (tempo libero)	Housing (abitazione)	Environment (ambiente)	Material dep. (deprivazione materiale)	Financial dep. (deprivazione finanziaria)
1	---	--	---	--	---	--	.	---	---
2	---	---	---	+++	---	--	--	---	+
3	.	-	.	.	.	+	.	-	++
4	+++	++	++	+++	++	+	.	+++	+++
5	-	--	-	-	++	.	-	---	---
6	.	-	++	+++	+	---	--	---	-
7	+++	++	+	++	--	---	--	---	+
8	+++	+++	+	.	-	---	.	---	--
9	--	.	++	---	---	---	-	---	--
10	+	+++	.	--	--	---	---	---	---
11	+	++	++	.	+++	---	---	---	---
12	+++	+++	+++	+++	++	++	+	--	++
13	+++	+++	+++	++	+++	+	.	---	-

Fonte: Mario Lucchini; Jenny Assi, "Mapping Patterns of Multiple Deprivation and Well-Being using Self-Organizing Maps: an Application to Swiss household Panel Data", *Social Indicators Research*, 2012, ISSN: 0303-8300, doi: 10.1007/s11205-012-0043-7

Legenda :

Il segno « + » indica l'intensità della condizione di deprivazione

Il segno « - » indica l'intensità della condizione di benessere

- il cluster 1 contiene il maggior numero di osservazioni nel campione (21,6%) ed esprime uno stato di benessere multidimensionale. Gli individui di questo gruppo evidenziano forti scarti negativi rispetto alla media della maggior parte delle dimensioni evocate<sup>11</sup>.
- Il cluster 2, con il 2,6% dei casi, mostra un profilo simile al cluster 1, almeno per quanto concerne le dimensioni di felicità, salute, le relazioni, il tempo libero, le condizioni abitative e di benessere materiale. Esso si differenzia in relazione alle dimensioni di fiducia e di deprivazione finanziaria. I membri di questo cluster mostrano livelli di fiducia nelle persone e nelle istituzioni che sono significativamente sotto la media e un livello leggermente superiore di deprivazione finanziaria.

<sup>11</sup> Più lo scarto è negativo, più esso indica una condizione di benessere relativo rispetto all'indicatore scelto. Più lo scarto è positivo, più si tratta di una condizione di deprivazione.

- Nel cluster 3, comprendente il 19,7% delle osservazioni, ci sono persone con un livello di salute e di benessere materiale leggermente superiore alla media. In altre dimensioni, i membri di questo cluster seguono approssimativamente il profilo medio. Un'altra caratteristica di questo cluster è un certo grado di vulnerabilità finanziaria e nelle condizioni abitative. Vulnerabilità finanziaria sembra essere più intensa rispetto al gruppo precedente.
- L'11,2% dei casi compongono il cluster 4, caratterizzato da una deprivazione cumulativa. I membri di questo gruppo mostrano una deprivazione elevata rispetto alle dimensioni del capitale emozionale, della deprivazione finanziaria e materiale come pure rispetto alla fiducia nelle persone e nelle istituzioni. Altre differenze riguardano la salute, il sostegno relazionale, le attività ricreative e le condizioni abitative.
- Nel cluster 5, che comprende il 18,4% dei casi, ci sono deviazioni negative in quasi tutte le dimensioni (si tratta di una condizione cumulativa di benessere). L'insoddisfazione rispetto al tempo libero è l'unica dimensione problematica.
- Il cluster 6, che rappresenta il 4,8% del campione, comprende i soggetti con un basso livello di supporto relazionale e un basso grado di fiducia negli altri e nelle istituzioni. Inoltre, essi manifestano una leggera insoddisfazione con il tempo libero e le attività ricreative. In altre dimensioni - la salute, la casa, il quartiere e la deprivazione materiale e finanziaria - le differenze sono tutte negative, a conferma del fatto che coloro che appartengono a questo gruppo godono di una condizione di benessere relativo.
- Il cluster 7 raccoglie una piccola percentuale di casi (2,3%). Troviamo persone relativamente benestanti nei settori delle attività ricreative, dell'alloggio, del quartiere e delle risorse materiali, ma mostrano alcune vulnerabilità rispetto alla felicità, alla salute, alle condizioni finanziarie e alla fiducia nelle persone e istituzioni.
- Il cluster 8 è costituito dal 5,3% delle osservazioni e può essere definito come un gruppo di fragilità psicologica e fisica. Le persone di questo gruppo evidenziano una deprivazione nelle dimensioni del capitale emotivo, della salute e del sostegno relazionale, mentre sono soddisfatte rispetto al tempo libero, all'alloggio e alle condizioni materiali e finanziarie.
- Nel cluster 9, che raccoglie il 4,2% del campione, troviamo soggetti che beneficiano di una condizione di benessere multidimensionale, vale a dire che presentano scostamenti negativi rispetto a tutte le dimensioni esaminate. Le uniche eccezioni sono la salute, che segue grosso modo il profilo medio, e l'aspetto relazionale, che mostra una marcata differenza positiva<sup>12</sup>.
- Il cluster 10, che contiene 3,6% delle osservazioni, esprime una deprivazione significativa rispetto agli indicatori di salute e di capitale emozionale, mentre le dimensioni rimanenti mostrano segni opposti. Come per il cluster 8, questo gruppo può anche essere definito come un gruppo caratterizzato da una fragilità psico-fisica che si accompagna ad una condizione di benessere economico.
- Nel gruppo 11, che comprende il 2,3% del campione, troviamo individui con un profilo di fragilità psico-fisica simile al cluster precedente, in particolare con differenze positive relative alle dimensioni di salute, felicità, relazioni e attività ricreative. Per quanto riguarda l'alloggio, il quartiere e i beni materiali e finanziari emerge una condizione di relativo benessere.
- Il cluster 12, corrispondente all' 1,3% del campione è simile al cluster 4 e può essere definito come gruppo caratterizzato da deprivazione multipla. In questo gruppo ci sono persone che hanno forti variazioni positive nelle dimensioni di felicità, salute, supporto relazionale e di fiducia, con l'eccezione della deprivazione materiale. Inoltre, si devono rilevare le variazioni positive delle dimensioni del tempo libero, dell'alloggio e della condizione finanziaria.
- Infine, il cluster 13, che comprende 1,4% del campione, raggruppa i soggetti in condizioni di relativo agio finanziario e materiale, ma che tuttavia mostrano segni marcati di deprivazione rispetto alle

---

<sup>12</sup> Dato che gli indicatori utilizzati per rappresentare la dimensione relazionale non permettono di tracciare una mappa rigorosa della qualità e della quantità dell'aiuto ricevuto, sarebbe azzardato concludere che queste persone si trovano in una condizione di isolamento relazionale.

dimensioni di felicità, salute, sostegno relazionale e tempo libero. Nelle dimensioni di fiducia e di alloggio, si osserva un certo grado di deprivazione.

Se analizziamo il rischio di appartenere ai diversi clusters sulla base della struttura familiare (vedi allegato “Probabilità di appartenere ad un determinato cluster in funzione della tipologia familiare”) è possibile rilevare che la classe dei genitori soli con uno o più figli di età compresa tra 0 e 16 anni, ha una probabilità di appartenenza al gruppo 4 (di deprivazione multidimensionale) del 35,71%. Al contrario, le coppie con uno, due o tre bambini hanno una probabilità media di appartenere allo stesso cluster (tra il 10 e l’11%). In generale, la ricerca permette di concludere che, sebbene le famiglie con tre figli abbiano, insieme alle famiglie monoparentali, maggiori probabilità di sperimentare condizioni di povertà economica, quando si analizzano i livelli di benessere multidimensionale, è possibile affermare che i genitori single hanno probabilità molto elevate di trovarsi in condizioni di malessere cumulato. Ne consegue che le famiglie monoparentali hanno bisogno di interventi mirati di politica sociale, per alleviare le pressioni economiche e psicologiche dei genitori. In effetti, vi è il rischio che i livelli di disagio vissuti dai genitori mettano in pericolo il benessere psico-fisico dei bambini, generando nuove disuguaglianze sociali determinate dal tipo di famiglia di gran lunga superiori a quelle prodotte dal reddito e dal livello di formazione dei genitori.

La numerosità del campione è troppo modesta per poter analizzare anche la situazione in Canton Ticino utilizzando gli stessi strumenti e le stesse variabili. Tuttavia, è possibile affermare che la regione di residenza costituisce un buon predittore di appartenenza ai vari cluster. Il cluster 3 raggruppa il 16% dei residenti in Ticino. Elemento distintivo di tale cluster è un certo grado di vulnerabilità finanziaria.

## I principali mutamenti rilevanti per le famiglie: Box riassuntivo

- Cambiamento delle composizioni familiari: aumento del numero di ED con persone sole, aumento numero coppie senza figli.
- Diminuzione delle ED plurigenerazionali, ma allungamento dei tempi in cui più generazioni convivono, non necessariamente sotto lo stesso tetto.
- 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 disponibilità di strutture di accoglienza per bambini incide in modo determinante nella permanenza delle donne sul mercato del lavoro come pure l'esistenza di congedi maternità avanzati.
- L'offerta di strutture risulta essere ancora relativamente inadeguata dal punto di vista della numerosità dell'offerta, degli orari e dei costi.
- La cura dei bambini e di adulti bisognosi è ancora citata come motivo per non cercare un lavoro da un numero significativo di donne.
- E' ancora relativamente modesta l'offerta di mense e doposcuola nelle scuole elementari e nelle scuole medie.
- Lo Stato sociale generoso rinforza la solidarietà familiare piuttosto che indebolirla. Un buon numero di studi ha dimostrato che anche nei Welfare States "generosi" le famiglie sono molto coinvolte nell'erogazione di prestazioni di cura a beneficio dei familiari. In realtà, gli Stati sociali con una *care partnership* tra famiglie e servizi pubblici ben sviluppati sono in grado di rispondere meglio ai bisogni delle persone anziane bisognose rispetto ai paesi con servizi meno sviluppati, nei quali le famiglie sono spesso chiamate a sopportare da sole il peso della presa in carico delle persone anziane bisognose.
- Sia a livello nazionale che cantonale si sta affermando il fenomeno del ricorso alle badanti soprattutto per la cura delle persone anziane dipendenti.
- 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 assicurano la separazione e la reciproca complementarietà della sfera lavorativa e di quella familiare sempre più fragili fra sfera familiare e sfera professionale, 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 problemi e bisogni 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, come sottolinea Chiara Saraceno (2012), 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.

## 5. La politica familiare in vigore in Svizzera e in Canton Ticino

Le spese pubbliche a favore delle famiglie in Svizzera sono meno elevate rispetto alla media europea. In Svizzera, nel 2008 le prestazioni per le famiglie e i figli corrispondono a circa l'1,3% del Pil, a fronte di una media dell'Europa a 27 di 2,1%. Soltanto Bulgaria (1,3), Italia (1,3), Portogallo (1,3), Malta (1,2), Paesi Bassi (1,2) e Polonia (0,7) hanno un'incidenza delle prestazioni per le famiglie e i figli uguale o inferiore. I Paesi dove l'incidenza è maggiore sono Danimarca (3,8), Irlanda (3,1), Svezia (3,0), Finlandia (2,9), Ungheria (2,9), Germania (2,8) e Norvegia (2,8). Nel corso degli anni, in Svizzera, l'incidenza è leggermente aumentata, dall'1,1% nel 1990 all'1,2% nel 2000 e all'1,3% nel 2008. (UST, Conti globali della sicurezza sociale)

La parte preponderante è rappresentata dagli assegni familiari di base e di formazione che, nel 2009, hanno raggiunto la somma di 4,7 miliardi di franchi a livello nazionale. Questa somma equivale a circa tre quarti del totale delle prestazioni erogate a sostegno di famiglie e figli. Il resto è rappresentato dalle prestazioni dell'assicurazione maternità e costi di presa in carico extra-familiare. Quest'ultimo dato non è scorponabile e rappresenta un aggregato approssimativo di quanto si fa a livello dei singoli cantoni in materia di presa in carico extra-familiare. In realtà, il dato aggregato complessivo relativo alle prestazioni per le famiglie e i figli nasconde importanti differenze cantonali e orientamenti diversi delle politiche familiari in vigore nei singoli cantoni.

Il Cantone Ticino è noto per avere una politica familiare avanzata che si aggiunge ad una serie di prestazioni erogate dalle assicurazioni sociali, di misure indirette a carattere fiscale e di incentivi (ad esempio volti a favorire lavoro e famiglia).

Tempo, Infrastruttura e Denaro costituiscono la triade sulla quale dovrebbe potersi fondare una politica familiare sostenibile. La politica familiare che si è venuta consolidando a partire dagli anni Sessanta ad oggi, di fatto, copre queste tre dimensioni in misura diversa con una serie di dispositivi che ne danno una sua caratterizzazione specifica per quanto attiene al perseguimento dell'obiettivo dell'autonomia.

Ogni dispositivo riconducibile a ciascuna misura persegue secondo gradi diversi l'autonomia della famiglia e il benessere del bambino agendo su Tempo, Infrastruttura e Denaro. Le misure e i dispositivi presuppongono l'esistenza di uffici e servizi cantonali e comunali, di servizi sussidiati privati e di enti e associazioni attivi sul territorio.

Questo quadro, sicuramente complesso, di misure e dispositivi federali e cantonali, può essere riassunto nella tabella seguente. La tabella, senza essere esaustiva, copre il campo di applicazione della politica familiare del Paese e divide gli interventi in misure a carattere finanziario sia dirette che indirette e in misure di sostegno, accompagnamento e protezione all'opera sia a livello federale, sia a livello cantonale.

**Tabella 16: Misure e dispositivi della politica familiare federale e del Cantone Ticino**

<b>Misure a carattere finanziario</b>		<b>Misure di sostegno, accompagnamento e protezione (*)</b>
<b>Dirette</b>	<b>Indirette</b>	
<p><b>Assicurazioni sociali</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Al 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<sup>13</sup>:</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</li> </ul>	<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/infofamiglie">www.ti.ch/infofamiglie</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>

<sup>13</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).

<p>(assistenza).</p> <p>Borse di studio:</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>Anticipo alimenti</p>		<p>Provvedimenti di protezione (*)</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>14</sup>.

Nelle pagine che seguono proponiamo una descrizione e un'analisi delle misure e dei dispositivi principali in vigore, tentando nel contempo anche una quantificazione della spesa sociale a favore delle famiglie e dei figli.

## Le prestazioni federali

### Misure a carattere finanziario diretto

Nel sistema svizzero di sicurezza sociale le tutele sono ancora in gran parte legate alla posizione acquisita sul mercato del lavoro dal titolare di un reddito. Le assicurazioni sociali tendono a sostituire una proporzione variabile di un reddito in caso di malattia, maternità, infortunio, invalidità, disoccupazione o vecchiaia del titolare fino ad un reddito massimo assicurato. Dalle lacune di questo sistema sono sorte molte proposte di riforma, come il reddito di cittadinanza incondizionato e varie forme di assicurazione generale del reddito. La prima proposta sarà oggetto di una votazione popolare perché un comitato sta raccogliendo le firme necessarie al lancio di un'iniziativa popolare. La seconda è stata oggetto di un atto parlamentare con il quale la consigliera nazionale Silvia Schenker chiedeva al Consiglio federale di analizzare il sistema di sicurezza sociale e di esprimersi su una proposta di riforma radicale tendente a introdurre un' «Assicurazione universale di reddito» (Copertura sociale del reddito delle persone in età attiva Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Schenker Silvia (09.3655) «Assicurazione universale di reddito» del 12 giugno 2009). Nella stessa direzione di un regime assicurativo generale che sostituisca il reddito in caso di incapacità al lavoro vanno anche i contributi di Philippe Nordmann (2009) e Ruth Gurny (2011).

Dal sistema rimane sostanzialmente escluso chi non svolge un'attività professionale remunerata, ma fornisce alla famiglia e alla comunità prestazioni di cura non remunerate.

Nel corso degli anni sono stati introdotti dei correttivi, come ad esempio gli accrediti per compiti educativi o assistenziali o i contributi diretti a beneficio di persone che si occupano di persone invalide in regime AI. Ma, come vedremo, non sono sufficienti.

<sup>14</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.*  
[http://kinderschutzfonds.ch/wp-content/uploads/Bericht\\_Nett\\_IT.pdf](http://kinderschutzfonds.ch/wp-content/uploads/Bericht_Nett_IT.pdf)

I regimi AVS, AI, PC AVS/AI e AD e il sistema di riduzione dei premi di assicurazione malattia (Ripam) prevedono l'erogazione di prestazioni suppletive per figli a carico.

### **Rischio maternità**

Con la tutela del rischio maternità, si vuole garantire alle donne l'accesso a cure mediche di base efficaci, appropriate, economiche (EAE) durante la gravidanza e il parto e coprire la perdita di salario generata dall'assenza dal lavoro durante le prime settimane di maternità. Le cure indotte dal rischio maternità sono coperte dalla LAMal mentre la perdita di salario indotta dal rischio maternità è coperta dalla LIPG - Legge federale del 25 settembre 1952 sulle indennità di perdita di guadagno per chi presta servizio e in caso di maternità - con il versamento di un'indennità. Dal 2005, le donne che esercitano un'attività lavorativa dipendente o indipendente hanno diritto all'indennità di maternità ai sensi della LIPG. Durante 14 settimane a partire dalla data del parto ricevono l'80% del reddito lavorativo medio conseguito prima del parto, ma al massimo 196 franchi al giorno (questa indennità è raggiunta con un reddito mensile pari a 7.350 franchi).

Nell'ottobre 2010, la COFF ha lanciato la proposta di un congedo parentale di 24 settimane (6 mesi), 4 delle quali attribuite a titolo di diritto individuale non trasferibile sia alla madre che al padre, distribuite su un periodo che si estende dalla nascita del figlio all'inizio della scuola dell'obbligo, con possibilità di fruizione scaglionata. Nel caso in cui sussiste il diritto a un congedo di maternità e/o paternità, il congedo e l'indennità parentale subentrano in un secondo momento e non sostituiscono questi diritti strettamente legati all'evento dalla nascita. Dal 1° gennaio 2005 le donne che hanno un'attività lavorativa percepiscono per 14 settimane un'indennità che copre l'80% del reddito da lavoro, ma il congedo paternità non è disciplinato da nessuna legge federale. Alcuni datori di lavoro concedono alcuni giorni di congedo paternità dopo la nascita di un figlio. Analogamente all'indennità di maternità, l'indennità parentale ammonterebbe all'80 per cento del salario con un tetto massimo di 196 franchi al giorno. Per le famiglie con reddito modesto, la COFF propone un reddito sostitutivo del 100%, con durata di fruizione leggermente inferiore.

Il costo stimato per l'introduzione di un congedo parentale è di 1,1 – 1,2 miliardi di franchi (finanziamento: se tramite IPG, +0,2% dei contributi sia dei salariati, sia dei datori di lavoro, se tramite IVA, innalzamento imposta di 0,4-0,5 punti percentuali). La proposta si ispira ad un modello di legge del Canton Ginevra e, se paragonata a modelli esteri, questa risulta piuttosto modesta. Nell'Unione europea, la direttiva 2010/18/UE del consiglio dell'8 marzo 2010 obbliga tutti gli Stati membri ad accordare ai lavoratori di ambo i sessi un congedo parentale di almeno quattro mesi.

### **Rischio generato dalla presa a carico dei figli**

Contrariamente agli altri regimi di assicurazione sociale (ad eccezione dell'Assicurazione malattia di base disciplinata dalla LAMal) non si interviene con redditi di sostituzione, bensì con **complementi finanziari** disciplinati da leggi cantonali e federali:

- Legge federale sugli assegni familiari (LAFam), legge quadro in vigore dal 1.1.2009.
- Legge cantonale sugli assegni di famiglia (LAF) in vigore dal 1.1.2009.
- Legge federale (LFA) che regola gli assegni familiari nell'agricoltura in vigore dal 1.1.1953.

La copertura degli oneri è generalmente raggiunta per mezzo di:

- assegni per figli e per giovani invalidi
- assegni di formazione

- assegni per economia domestica

L'insorgenza del rischio è legata alla nascita di un figlio; ogni figlio dà diritto ad un solo assegno:

- il rischio è assicurato fino alla fine del mese di compimento del 16° anno (20° in caso di incapacità al guadagno, art. 7 LPGA) – assegno di base di 200 franchi mensili
- il rischio è coperto fino al termine della formazione, al massimo fino alla fine del mese di compimento del 25° anno – assegno di formazione di 250 franchi mensili

Per le persone che lavorano nel settore agricolo è prevista una normativa speciale. Gli stessi importi sono previsti per gli agricoltori indipendenti. Nelle regioni di montagna tali assegni sono superiori di 20 franchi, mentre l'assegno per economia domestica è di 100 franchi al mese.

La normativa sugli assegni familiari adeguata a partire dal 2009, rispecchia le proposte dell'iniziativa popolare "Più giusti assegni per i figli", lanciata nel 2003 e ritirata nel 2006, e quelle contenute nell'iniziativa parlamentare Fankhauser del 1991. La nuova legge ha avuto il pregio di aver armonizzato gli assegni familiari di base e di formazione per tutta la Svizzera e ha risposto al principio "un figlio = un assegno", svincolando quindi l'ammontare dalla percentuale lavorativa dei genitori<sup>15</sup> ed estendendo il diritto anche alle persone senza attività lavorativa. L'estensione del diritto ai lavoratori indipendenti è invece stata lasciata ai Cantoni. Il Cantone Ticino ha esteso il diritto ai lavoratori indipendenti che non lavorano nel settore agricolo<sup>16</sup> a partire dal 1° gennaio 2013, riconoscendo così un diritto a tutti i figli, indipendentemente dallo statuto lavorativo e realizzando così quasi interamente il principio "un figlio = un assegno".

Per quanto riguarda le prestazioni complementari per le famiglie a livello federale, le proposte delle iniziative parlamentari tese ad estendere a tutti i cantoni il cosiddetto modello ticinese non sono ancora state concretizzate. Soltanto i Cantoni Ticino (dal 1997), Soletta (2010), Vaud (2011) e Ginevra (novembre 2012) hanno introdotto un sistema di prestazioni alle famiglie in condizioni economiche modeste.

### **Rischio di perdita di guadagno in caso di malattia**

La Svizzera non dispone di un'assicurazione sociale per perdita di guadagno in caso di malattia. Si tratta di una grave lacuna del nostro sistema di sicurezza sociale che non è ancora stata colmata, malgrado le numerose iniziative politiche in tal senso, parlamentari e non. Ne risulta una situazione particolarmente complessa all'origine di contenziosi legali che possono durare mesi o anni con risvolti sociali anche drammatici. L'assenza di una vera e propria assicurazione sociale per perdita di guadagno in caso di malattia, infatti, causa disparità di trattamento e povertà, determinate principalmente da una copertura insufficiente dei rischi (essenzialmente sotto forma di riserve d'assicurazione e premi non commisurati al salario) e da prestazioni insufficienti.

Cosa succede dunque se un dipendente si ammala?

- Scala di versamento del salario :

---

<sup>15</sup> Nel Cantone Ticino vigeva il principio di proporzionalità dell'assegno a seconda del grado di occupazione del genitore preso in considerazione.

<sup>16</sup> Per le persone attive nell'agricoltura si applica una legge speciale: la Legge federale del 20 giugno 1952 sugli assegni familiari nell'agricoltura (LAF).

In caso di assenza per malattia si applica la giurisprudenza legata al Codice delle obbligazioni (CO) che prevede la compensazione del mancato guadagno a partire da determinati criteri.

Uno di questi (il più applicato e quello maggiormente riconosciuto da giurisprudenza e dottrina) è noto come "Scala bernese". Ai sensi della "Scala bernese" l'obbligo di continuare a versare il salario dipende dall'anzianità di servizio. Con l'esaurimento di tale obbligo si esaurisce anche ogni ulteriore onere contributivo del datore di lavoro.

#### - Assicurazione di indennità giornaliera

Le casse malattia sono obbligate ad offrire, nell'ambito della legge sull'assicurazione malattie (LAMal), una forma di assicurazione individuale facoltativa di diritto pubblico che preveda la copertura della perdita di salario in caso di malattia. Gli importi delle indennità corrisposte ai sensi della LAMal sono tuttavia molto modesti e destinati a tutelare persone senza attività lavorativa. Il legislatore, infatti, non ha introdotto degli importi minimi. La LAMal prevede anche la possibilità di offrire delle assicurazioni collettive con le quali gli imprenditori assicurano i loro dipendenti a condizioni interessanti che normalmente prevedono la copertura dell'80% del salario. Tuttavia, gli assicuratori preferiscono contratti assicurativi di diritto privato sottoposti alla legge sul contratto d'assicurazione (LCA) che offrono molti più margini di manovra grazie, ad esempio, alla possibilità di selezionare i rischi.

Di regola avviene quanto segue. Il datore di lavoro sottoscrive, di sua iniziativa o perché lo prevede il contratto collettivo di lavoro, un'assicurazione collettiva d'indennità giornaliera per i lavoratori a copertura del rischio di perdita di guadagno in caso di malattia. La maggior parte delle assicurazioni prevede il versamento di un'indennità giornaliera tra l'80 e il 100% del salario durante almeno 720 giorni nell'arco di 900 giorni.

#### - Protezione contro il licenziamento in caso di malattia

Secondo l'articolo 336c par.1 lit b CO, in caso di incapacità al lavoro per malattia la protezione contro il licenziamento è di 30 giorni durante il primo anno di servizio, di 90 giorni tra il secondo anno e il quinto anno e di 180 giorni dopo il quinto anno. A questo proposito si parla di periodo di divieto (o di attesa).

Tuttavia occorre tenere presente tre elementi:

- la protezione comincia dopo il periodo di prova;
- una decisione di licenziamento notificata durante il periodo di incapacità al lavoro per malattia è nulla e deve essere rinnovata al termine del periodo di divieto;
- se dopo la notifica di un licenziamento, ma durante il termine di disdetta del contratto di lavoro (in assenza di una clausola contrattuale, un mese nel primo anno di servizio, due mesi dal secondo al nono e tre mesi dopo), sopravvenisse un'incapacità lavorativa per malattia, il licenziamento è differito fino ad esaurimento del periodo di divieto (o d'attesa).

### **Perdita di autonomia individuale**

Non è un rischio riconosciuto con un regime specifico. Diversi strumenti previsti da diversi regimi concorrono a garantire la presa in carico, e possibilmente il mantenimento a domicilio, di persone non (più)

autosufficienti dal punto di vista funzionale e che dipendono regolarmente dalla cura o dalla sorveglianza assicurata da terzi.

Principali prestazioni con base legale federale (ambito delle assicurazioni sociali):

- **Assegni per grandi invalidi.** È considerato grande invalido l'assicurato che necessita dell'aiuto permanente di terzi per compiere gli atti ordinari della vita (vestirsi, svestirsi, alzarsi, sedersi, mangiare, ecc.) o di una sorveglianza personale. A seconda dei casi, possono versare assegni per grandi invalidi (AGI) l'assicurazione contro l'invalidità (AI), l'assicurazione vecchiaia e superstiti (AVS), l'assicurazione infortuni (AINF) e l'assicurazione militare (Amil). L'ammontare dell'assegno dipende dal grado di grande invalidità (lieve, medio o elevato) e può venire erogato al più presto dopo un termine d'attesa di un anno o, per gli assicurati di età inferiore ad un anno, quando si verifica che la grande invalidità durerà verosimilmente più di 12 mesi. L'AGI viene versato indipendentemente dal reddito e dalla sostanza.
- **Contributo per l'assistenza** (in vigore dal 2012). Lo scopo principale del contributo per l'assistenza è quello di rafforzare l'autonomia dei beneficiari di un assegno per grandi invalidi dell'AI, di responsabilizzarli e di permettere loro di vivere a casa.
- **Mezzi ausiliari.** Gli assicurati AI e AVS hanno diritto al finanziamento di una serie di mezzi ausiliari di cui necessitano per condurre con la maggiore indipendenza e autonomia possibile la loro vita privata.

Principali aiuti con base legale cantonale in applicazione di norme federali (attenzione: non si tratta di prestazioni assicurative):

- **Aiuti diretti** (basati sulla Legge cantonale sull'assistenza e cura a domicilio, LACD del 16 dicembre 1997). Possono ottenere l'aiuto diretto le persone beneficiarie di una rendita AVS o AI il cui stato di dipendenza esige l'aiuto di altre persone (siano esse un familiare, o terze persone) per poter rimanere al proprio domicilio ed evitare quindi il collocamento in istituti specializzati. Il sussidio è commisurato alla capacità finanziaria del richiedente ed è calcolato dopo aver preso atto della decisione di assegnazione della Prestazione Complementare (PC) da parte della Cassa Cantonale di Compensazione AVS, o, in caso di non assegnazione, della relativa tabella di calcolo. Rientrano pure fra le misure di mantenimento a domicilio il finanziamento per l'acquisto di mezzi ausiliari (montascale, lift) e il costo per l'esecuzione di lavori per l'eliminazione delle barriere architettoniche. L'aiuto diretto per la rimozione di barriere architettoniche può essere concesso per spese superiori a 3.000 franchi e per un importo massimo di 40.000 franchi. L'aiuto diretto di sostegno al mantenimento a domicilio e per la rimozione di barriere architettoniche ammonta al massimo al 75% delle spese riconosciute e documentabili. Il contributo cantonale per le spese di mantenimento a domicilio è sussidiario rispetto ad altre prestazioni sociali concesse al medesimo scopo, quali ad esempio l'assegno per grandi invalidi, i contributi riconosciuti dalla PC per cure infermieristiche, i contributi giornalieri concessi dalle casse malati per cure a domicilio, ecc.
- **Servizi di assistenza e cura a domicilio** riconosciuti ai sensi della Legge cantonale sull'assistenza e cura a domicilio (LACD del 16 dicembre 1997). Essi forniscono prestazioni temporanee o durature,

preventive o riabilitative, eseguite presso l'abitazione dell'utente e finalizzate a mantenerlo. In particolare, sono considerate prestazioni di assistenza e cura a domicilio:

- le cure medico-terapeutiche
- le cure di base
- gli aiuti di economia domestica
- la consulenza igienica, sanitaria e sociale
- l'informazione e l'attivazione delle risorse disponibili sul territorio
- l'educazione e la prevenzione sanitaria

I sei SADC distribuiti sul territorio cantonale sono gestiti da associazioni di diritto privato ma perseguono un interesse pubblico e non hanno scopo di lucro; non devono quindi essere confusi con altre associazioni private di aiuto domiciliare (Spitex) riconosciute ai sensi della LACD che dal 2011 beneficiano di un finanziamento cantonale per le prestazioni di cura tramite un contratto di prestazione, ma che sono quasi tutte a scopo di lucro.

- **Servizi di appoggio.** La LACD riconosce anche una serie di prestazioni che, pur non essendo eseguite presso l'abitazione dell'utente, favoriscono il mantenimento a domicilio. È il caso per esempio dei centri diurni, della distribuzione dei pasti a domicilio, del servizio telesoccorso, dei servizi di trasporto, dei servizi di pédicure.
- **Istituti per invalidi e case anziani.** Attraverso la Legge sull'integrazione sociale e professionale degli invalidi (LISPI del 14 marzo 1979), il cantone riconosce e sostiene una serie di istituti a favore di persone con handicap, quali foyers, centri diurni e appartamenti protetti. Per quanto concerne la popolazione anziana, la Legge concernente il promovimento, il coordinamento ed il finanziamento delle attività sociali a favore delle persone anziane (LANz del 30 novembre 2010) costituisce la base legale per il finanziamento di case di riposo e di appartamenti protetti per anziani.

Non vanno dimenticati, in questo ambito, gli importanti aiuti finanziari e in natura (sotto forma di consulenza, mezzi ausiliari e volontariato) concessi da enti del privato sociale, quali ad esempio la Fondazione svizzera per paraplegici di Nottwil, la Pro Infirmis e la Pro Senectute.

Le prestazioni sopraelencate sono destinate a persone che, a causa dell'anzianità, dell'insorgere di malattie e infortuni invalidanti o in ragione di infermità congenite, sono dipendenti dall'aiuto di terzi per lo svolgimento delle attività quotidiane. A parte gli aiuti diretti cantonali commisurati al bisogno, gli altri strumenti sono a carattere universale. Per le singole prestazioni, vanno poi verificati di volta in volta eventuali requisiti legati alla durata di residenza nel nostro Cantone.

## Misure a carattere finanziario indiretto

### Fiscalità

Dal 1° gennaio 2011 è in vigore la Legge federale sullo sgravio fiscale delle famiglie con figli che migliora l'equità fiscale tra le persone con figli e quelle senza figli. Le famiglie con figli vengono sgravate fiscalmente e sono state eliminate le disparità di trattamento tra le famiglie che danno in affidamento a terzi la cura dei figli e quelle in cui un genitore se ne occupa direttamente.

Oltre alla deduzione per figli, è stata introdotta l'aliquota ("tariffa" nel gergo amministrativo) per i genitori. Per il calcolo dell'ammontare dell'imposta si applica l'aliquota per coniugi. La normativa sull'imposta federale diretta (IFD) prevede una deduzione di 10.000 franchi al massimo per la cura prestata da terzi ai figli fino al 14° anno d'età. Inoltre, dall'ammontare dell'imposta ottenuta vengono dedotti 250 franchi per figlio o persona bisognosa a carico.

Dal mese di gennaio del 2008 sono in vigore misure urgenti nell'ambito dell'imposizione dei coniugi per attenuare il maggiore carico fiscale rispetto ai concubini nella stessa situazione<sup>17</sup>. Il Consiglio federale ha ora messo in consultazione proposte per eliminarlo completamente. (Si veda Amministrazione federale delle contribuzioni, *L'imposition de la famille, Etat de la législation : 1er janvier 2011*, Conferenza fiscale svizzera (CFS), Berna 2011). La decisione se tassare i coniugi ancora congiuntamente o se tassarli in futuro separatamente è ancora pendente.

### Accrediti educativi

La normativa sull'AVS prevede che, per il calcolo delle rendite, si tenga conto anche degli accrediti per compiti educativi e assistenziali, non prestazioni in denaro bensì contributi calcolatori riconosciuti a chi durante la vita attiva svolge tali compiti.

Gli accrediti per compiti educativi vengono riconosciuti a tutti i pensionati per tutti gli anni durante i quali hanno avuto bambini al di sotto dei 16 anni. Gli accrediti per compiti educativi sono pari al triplo della rendita minima annua in vigore al momento dell'inizio del versamento della rendita. Nel caso di persone sposate, l'accredito maturato durante gli anni di matrimonio è diviso a metà fra i coniugi. Gli accrediti per compiti assistenziali sono riconosciuti a coloro che prestano aiuto a parenti bisognosi di cure. A differenza degli accrediti per compiti educativi, gli accrediti per compiti assistenziali devono essere richiesti annualmente presso la cassa di compensazione competente. Essi non vengono riconosciuti per quegli anni in cui si sono potuti conteggiare accrediti per compiti educativi.

### Misure di sostegno, accompagnamento e protezione

Dal 2003, grazie alla legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia, la Confederazione incentiva, per un tempo limitato (inizialmente previsto per 8 anni), la creazione di posti supplementari per la custodia di bambini<sup>18</sup>. Il 12 ottobre 2010 il Parlamento ha deciso di prolungare di quattro anni, quindi fino a fine gennaio 2015, il programma di incentivazione e ha autorizzato lo stanziamento di un credito d'impegno di 120 milioni di franchi, ritenendo che gli aiuti finanziari rispondono ad un vero e proprio bisogno. Dal 2003 sono state accolte 2.200 richieste e continuano ad esserci incerti da

---

<sup>17</sup> In tal modo è stato possibile eliminare completamente le discriminazioni di coniugi rispetto a concubini nella stessa situazione economica per circa 160.000 mila dei coniugi con doppio reddito (66%).

(vedi: Dipartimento federale delle finanze, Riforma dell'imposizione dei coniugi e della famiglia, <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00579/00608/00631/index.html?lang=it>)

<sup>18</sup> In base alla Legge federale, hanno diritto ad aiuti finanziari: gli asili nido, le strutture di accoglienza parascolastiche fino al termine della scolarità obbligatoria come pure le strutture che coordinano l'accoglienza familiare diurna. Gli aiuti finanziari sono destinati a nuove strutture o a istituzioni esistenti che estendono la loro offerta in modo significativo. I posti di accoglienza esistenti non possono essere sovvenzionati. Per le famiglie diurne, gli aiuti sono concessi per misure di formazione e di formazione continua, come pure per progetti che mirano a migliorare il coordinamento o la qualità della presa in carico. Le persone non sono sussidiate: né i genitori, né i bambini, né le famiglie diurne stesse. (Si veda: CDAS, *Recommandations de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales, Pour l'Accueil Extrafamilial de la prime enfance*, juin 2011)

valutare. Fino ad oggi sono stati creati 39.000 posti di custodia. Il Dipartimento Federale dell'Interno ha stabilito un ordine di priorità (entrata in vigore: 1° gennaio 2013) per permettere che i mezzi a disposizione siano distribuiti nel modo più equo tra le regioni e ritenendo che il credito stanziato si estinguerà prima della fine del programma. Da febbraio 2003 fino a gennaio 2015, il Parlamento ha accordato tre crediti per un ammontare totale di 440 milioni di franchi. (UFAS, Aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants : bilan après neuf années).

Il Consiglio Federale ha sostenuto una proposta di una commissione parlamentare volta a introdurre un nuovo dispositivo costituzionale sulla politica della famiglia che preveda che la promozione della conciliabilità tra famiglia e lavoro sia un compito dello Stato. Il Decreto federale del 15 giugno 2012 (*Art. 115a*) stabilisce che la Confederazione e i Cantoni promuovono la conciliabilità tra la famiglia e l'esercizio di un'attività lavorativa o la formazione. La competenza per un'offerta appropriata di strutture spetta ai Cantoni, ma se gli sforzi non sono sufficienti la Confederazione stabilisce i principi applicabili alla promozione della conciliabilità (*cpv. 2 e 3*). Nella votazione del 3 marzo 2013, il Decreto è stato approvato dalla maggioranza degli elettori ma respinto dalla maggioranza dei Cantoni, ma non dal Canton Ticino, che pertanto lo hanno affossato. Il Cantone Ticino potrebbe cogliere l'occasione per migliorare le sue "condizioni quadro" sviluppando ulteriormente la qualità e la quantità dell'offerta di servizi alla prima infanzia, consolidando in questo modo un vantaggio competitivo rispetto ad altri Cantoni. Questo ulteriore impulso alla politica familiare sarebbe pienamente legittimato dal risultato della votazione: 57.197 voti a favore del Decreto (66,74%) e 28.500 (33,26%) contrari.

In tutti i Cantoni, oltre che a livello federale, il tema della conciliabilità tra famiglia e lavoro rimane un obiettivo politico prioritario. Occorre ricordare che, durante la procedura di consultazione, ben 21 governi cantonali si erano espressi a favore del Decreto e soltanto 5 (Svitto, Obvaldo, Nidvaldo, Appenzello interno e Turgovia) si erano pronunciati contro.

Prendersi cura degli altri, senza con ciò precludere la partecipazione ad altre attività nella società e nel mondo del lavoro o senza che ciò comporti svantaggi importanti, ad esempio in termini di tutele sociali che in gran parte dipendono dalla posizione acquisita sul mercato del lavoro, è una delle sfide principali della nostra epoca. Infatti, se la cura dei figli è cruciale per permettere ai genitori di esercitare un'attività professionale, lo è anche per garantire quel ricambio generazionale indispensabile per assicurare anche in futuro all'interno della rete familiare l'erogazione di prestazioni a favore dei figli e dei parenti bisognosi di cura.

L'obiettivo a lungo termine consiste nel garantire il rinnovo generazionale offrendo a tutte le famiglie tempo e denaro a sufficienza, nonché un'infrastruttura che consenta loro di realizzare il desiderio di mettere al mondo dei figli.

In **conclusione**, la Confederazione si è impegnata soprattutto su tre fronti:

- quello degli assegni familiari di base e di formazione che rappresentano la parte preponderante delle spese per la politica familiare federale. Con essi si è voluto riconoscere, benché parzialmente, l'apporto e il contributo alla società di coloro che allevano i figli;
- la fiscalità, attraverso la quale si vuole ristabilire un'equità orizzontale;
- l'incoraggiamento alla conciliazione lavoro-famiglia attraverso incentivi finanziari per strutture di accoglienza.

Questi interventi, in gran parte sotto forma di assegni familiari e di deduzioni fiscali, sono lontani dal coprire i costi effettivi dei figli e non permettono alla collettività di ripagare pienamente alle famiglie con figli a carico le ricadute positive della loro attività di genitori. Lo sforzo è stato fatto soprattutto in termini di **denaro** ed è molto recente il riconoscimento del **bisogno infrastrutturale di qualità** e del **tempo** necessario alle famiglie per garantire e sostenere le loro attività riproduttive.

## Le prestazioni cantonali

### Misure a carattere finanziario diretto

Le prestazioni finanziarie dirette, si inseriscono all'interno della Laps, che ha voluto armonizzare i criteri di calcolo ed erogazione delle prestazioni sociali cantonali finalizzate a coprire una spesa specifica (costo del figlio, ad esempio) o il minimo esistenziale per l'intero nucleo familiare (unità di riferimento). Il coordinamento delle prestazioni finanziarie si prefiggeva anche di ridurre al minimo il ricorso all'assistenza sociale, cercando di colmare il deficit di reddito delle economie domestiche secondo un principio di priorità (detto anche "a cascata") tra le diverse prestazioni. Gli assegni familiari integrativi (AFI) e di prima infanzia (API), pensati per ridurre la povertà delle famiglie e per evitare il ricorso alle prestazioni assistenziali, rientrano nelle prestazioni della Laps.

Gli AFI e API, regolati dalla Legge sugli assegni familiari (LAF), rappresentano la voce di spesa più importante, se si esclude quella per la riduzione dei premi di assicurazione malattia della politica familiare cantonale: 48 milioni di franchi a bilancio nel 2011. Attraverso il sistema degli assegni familiari e del riconoscimento delle spese di collocamento dei figli presso terzi (prestazione RiSC, da Rimborso della spesa di collocamento del figlio, prevista dall'IAS, l'Istituto delle assicurazioni sociali), sono state messe a disposizione risorse volte a soddisfare i bisogni delle famiglie in termini di **tempo, infrastruttura e denaro**. La finalità degli AFI/API è di evitare che i figli diventino causa di povertà attraverso erogazioni monetarie sottoposte ad accertamento dei mezzi; quella del riconoscimento delle spese di collocamento (RiSC) è di favorire l'esercizio di un'attività lavorativa ai genitori beneficiari attraverso il riconoscimento, nel calcolo del diritto agli API, della spesa di collocamento fino ad un importo massimo (*orario, mensile o annuale*).

All'interno di questo dispositivo, prevalgono i benefici finanziari (reddito di complemento) mentre quelli temporali (possibilità di conciliare famiglia e lavoro; possibilità di stare a casa ed accudire i figli) sono indiretti. È vero che il sistema 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, permettendo 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, con una spesa che si aggira attorno ai 40.000 franchi. Da un lato, sono poche le famiglie 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>19</sup>. Pur trattandosi di un dispositivo interessante introdotto per evitare che i genitori beneficiari di API vengano scoraggiati ad esercitare un'attività remunerata, ciò non basta a fronte di oggettive difficoltà nel trovare occupazioni che permettano la conciliazione tra lavoro e cura dei figli, e che corrispondano a condizioni contrattuali sostenibili (salari, tipo di attività e tipologie di contratti).

---

<sup>19</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.

Gli assegni familiari integrativi e di prima infanzia, introdotti nel 1997<sup>20</sup> hanno dimostrato di essere uno strumento efficace di lotta contro la povertà delle famiglie con figli<sup>21</sup>. Di fatto, a condizione di adempiere ai requisiti legali<sup>22</sup>, l'assegno di prima infanzia costituisce un vero e proprio reddito minimo per le unità di riferimento con figli fino ai 3 anni. Al di sopra di questo limite di età, il dispositivo prevede unicamente, al massimo, la copertura del costo del figlio attraverso l'assegno integrativo, ciò che implica la necessità, per alcune famiglie, di dover comunque fare ricorso all'assistenza sociale. L'impostazione data al dispositivo degli assegni rispecchia la finalità insita nelle diverse prestazioni sociali finanziarie cantonali: quella della copertura del costo di ciò a cui sono destinate (il costo del figlio in questo caso, ma anche del costo degli studi per le borse di studio o del premio dell'assicurazione contro le malattie). L'API fa eccezione, siccome, in aggiunta all'AFI, è destinato alla garanzia del minimo vitale per l'intero nucleo familiare. E' quindi l'impostazione stessa del sistema che non prevede di assicurare un minimo vitale per tutte le famiglie con figli ed è quindi previsto che parte di esse debbano ancora far ricorso alle prestazioni assistenziali<sup>23</sup>.

### *Analisi dei beneficiari di assegni familiari integrativi e di prima infanzia*

Dall'analisi delle caratteristiche socio-demografiche dei beneficiari di AFI (Tabelle in Allegato "Titolari AFI al 31.12.2011") e di AFI e API (Allegato "Titolari API al 31.12.2011") se ne possono evidenziare alcune: considerando tutti i beneficiari, tra le persone sole il 50% ha un solo figlio (contro il 27% tra le coppie). Tra le coppie l'80% lavora, mentre tra le persone sole il 45% ha un'attività lavorativa. Il 50% delle persone sole non ha nessun reddito da sostanza contro il 38% delle coppie. Le persone sole sono meno indebitate rispetto alle coppie (10% contro il 23%).

Tra chi beneficia di API, la percentuale di chi *non* lavora è più elevata: 87% per persone sole e 38% tra le coppie.

Nel corso degli anni, tra i beneficiari di AFI (inclusi quindi anche i beneficiari di API), dal 2004 fino al 2011, lo stato civile ha subito un cambiamento significativo: sono diminuite le famiglie di coniugati e aumentate quelle di nubili/celibi. Questo cambiamento potrebbe rispecchiare l'evoluzione in corso nelle modalità di aggregazione familiari illustrate nel capitolo precedente ("La politica familiare esistente a fronte dei cambiamenti demografici, sociali, economici e culturali"). E' anche aumentato in modo significativo il numero di famiglie che beneficia di alimenti per i figli (da 23,6% a 31,8%). Anche l'età dei/delle titolari ha subito un certo cambiamento: diminuisce la proporzione delle persone titolari con età tra i 25 e i 44 anni, mentre aumentano quelle con più di 45 anni. Solo tra i beneficiari di API, la percentuale dei/delle titolari

---

<sup>20</sup> La LAF ha rappresentato una novità assoluta nel contesto della politica familiare svizzera intervenendo a favore delle famiglie con figli che, per ragioni diverse, si trovano ad avere un reddito insufficiente per sopperire al fabbisogno esistenziale minimo dei membri del proprio nucleo familiare.

<sup>21</sup> Vedi: Carmen Vaucher de la Croix, Christian Marazzi, Valutazione della Legge sugli assegni familiari, SUPSI, DLS, Canobbio, 2001; Gerhard Hauser-Schönbächler, Assegni per i figli e assegni familiari in Svizzera. Studio nella prospettiva di un nuovo ordinamento, su mandato della Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari (COFF), Berna, 2002; DSAS/SUSPI, Efficacia degli Assegni familiari integrativi e di prima infanzia, Manno, ottobre 2006.

<sup>22</sup> In particolare l'obbligo dei genitori di essere domiciliati in Ticino da almeno 3 anni.

<sup>23</sup> Nella valutazione del DSAS della SUPSI sull'Efficacia degli Assegni familiari integrativi e di prima infanzia dell'ottobre 2006, al fine di attenuare il ricorso all'assistenza di numerose famiglie, soprattutto monoparentali, erano stati proposti 4 tipi di correttivi (parziali) del dispositivo: Riconoscere un assegno supplementare ("bonus") per le famiglie monoparentali, riconoscere un assegno più elevato per il primo figlio, riconoscere un assegno più elevato per il primo figlio alle famiglie mono e biparentali con 1 e 2 figli, introdurre un dispositivo di minimo vitale per le famiglie con figli fino ai limiti di età in vigore per gli AFI.

che lavorano diminuisce (dal 55% nel 2004 al 47% del 2011). Riguardo all'età, il cambiamento potrebbe essere in parte dovuto allo spostamento nel tempo dell'età in cui si hanno dei figli (fenomeno tuttavia difficile da osservare in un così breve lasso di tempo). Riguardo alla riduzione della proporzione di chi lavora tra i/le beneficiari/e di API, indubbiamente è il riflesso tangibile della difficoltà oggettiva nel trovare lavoro a causa del peggioramento dell'offerta sul mercato del lavoro (ancora più difficile per chi ha figli piccoli da accudire).

#### *Lacuna di reddito delle UR beneficiarie di assegni familiari*

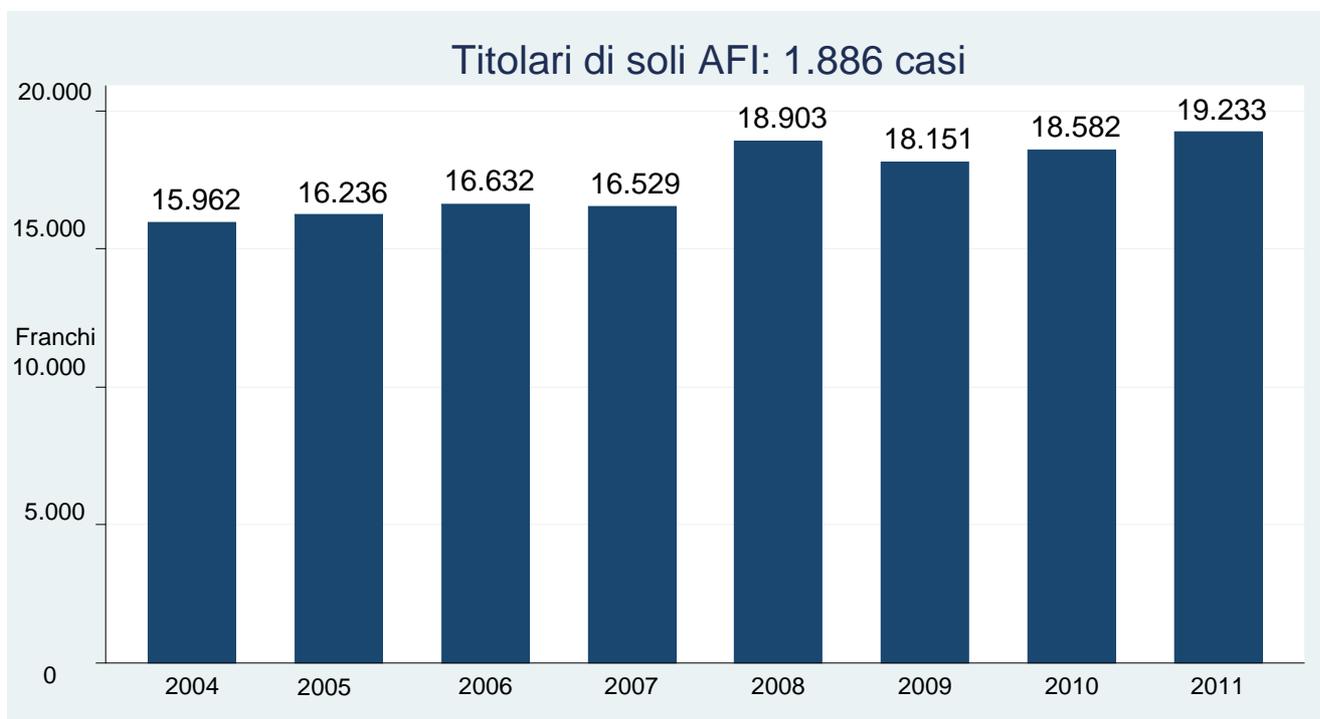
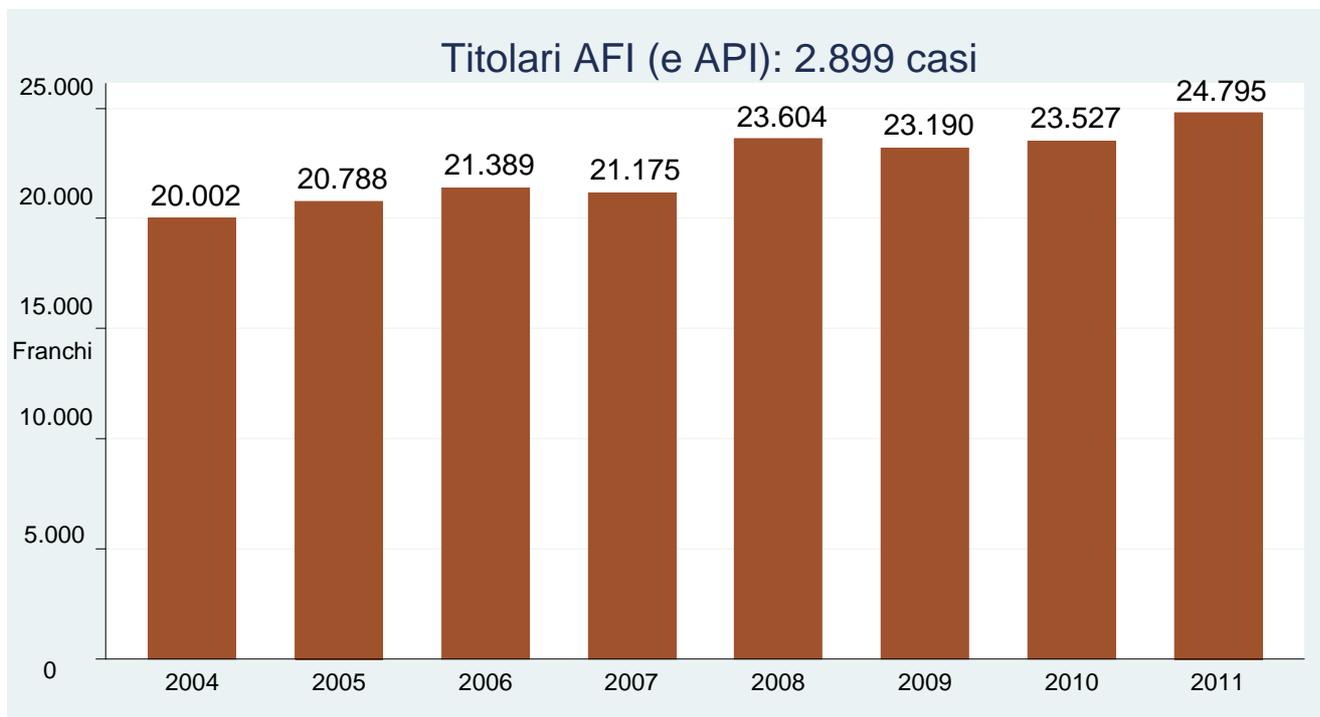
A dicembre 2011, la lacuna mediana<sup>24</sup> era, per i titolari di AFI di fr. 25.000 annui. Tra chi beneficia solo di AFI la lacuna mediana era pari a fr. 19.000 annui, per chi beneficia di API, la mediana è di fr. 37.000 mentre per chi beneficiava di AFI e di assistenza, era pari a fr. 42.000.

I valori mediani delle lacune di tutti i titolari di AFI (e API) aumentano nel corso degli anni (Figura 12 Lacune di reddito LAPS dei titolari AFI (e API) registrati al 31.12 di ogni anno (valori mediani in franchi)), probabilmente sia in ragione di cambiamenti delle condizioni (più restrittive) di accesso a determinate prestazioni sociali (come gli anticipi alimentari) o ad un peggioramento effettivo della situazione finanziaria dei beneficiari, senza dimenticare il ruolo delle strutture familiari (numero di figli). Per chi beneficia di soli AFI si assiste ad un aumento della lacuna di reddito mediana a partire dal 2008 (verosimilmente legato alla modifica dei parametri Laps), mentre per i titolari di API vi è un aumento significativo della lacuna di reddito a partire dal 2010 che potrebbe essere dovuta ad un peggioramento delle condizioni finanziarie dei beneficiari.

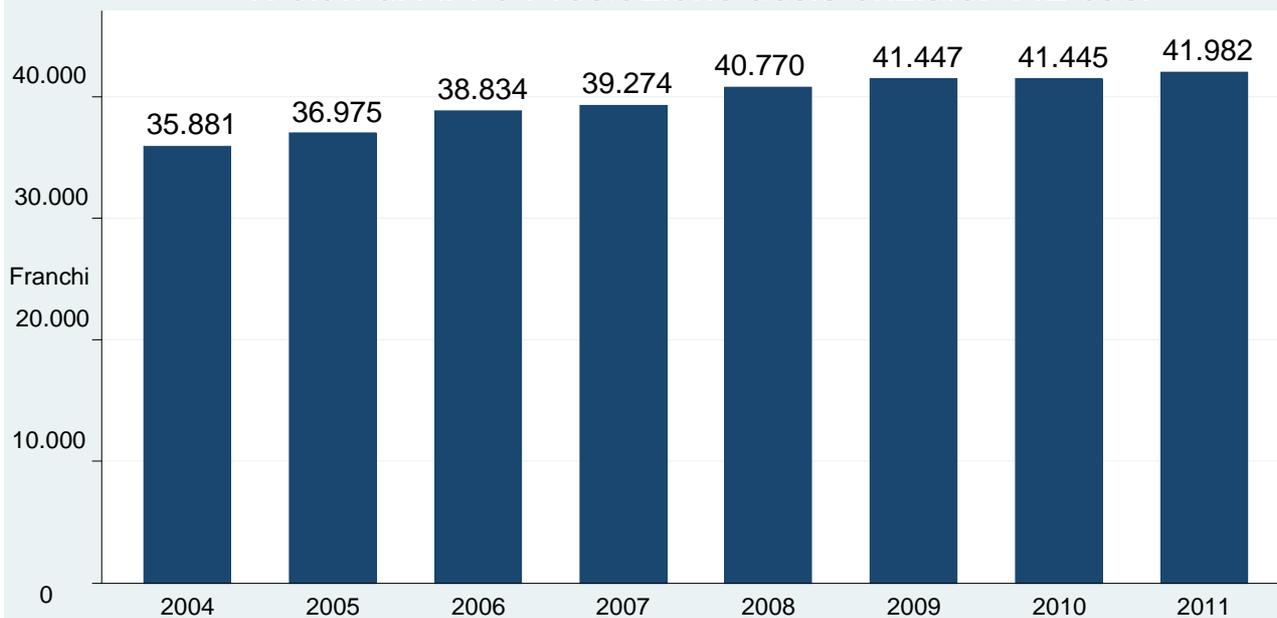
---

<sup>24</sup> Si intende la lacuna di reddito iniziale dell'unità di riferimento per raggiungere il minimo vitale stabilito dalla Laps, calcolata quindi prima di ricevere gli assegni. La lacuna mediana rappresenta il valore al di sotto e al di sopra del quale si trova il 50% delle unità di riferimento beneficiarie di assegni.

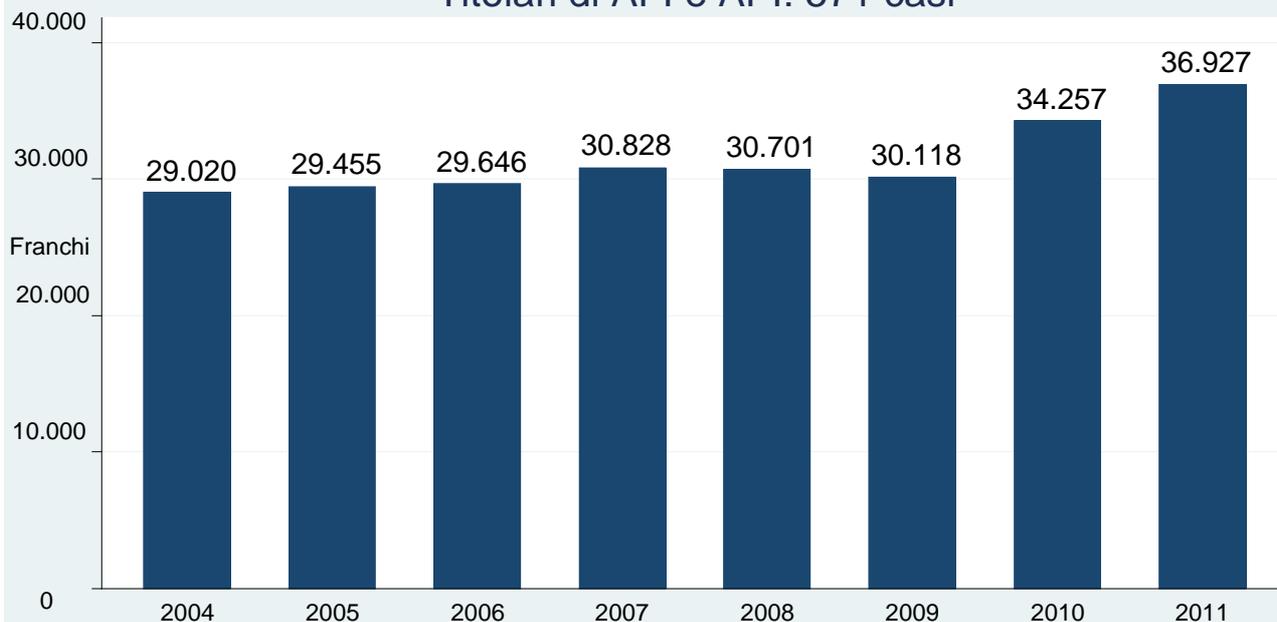
Figura 12 Lacune di reddito LAPS dei titolari AFI (e API) registrati al 31.12 di ogni anno (valori medi in franchi)



Titolari di AFI e Prestazione assistenziale: 442 casi



Titolari di AFI e API: 571 casi

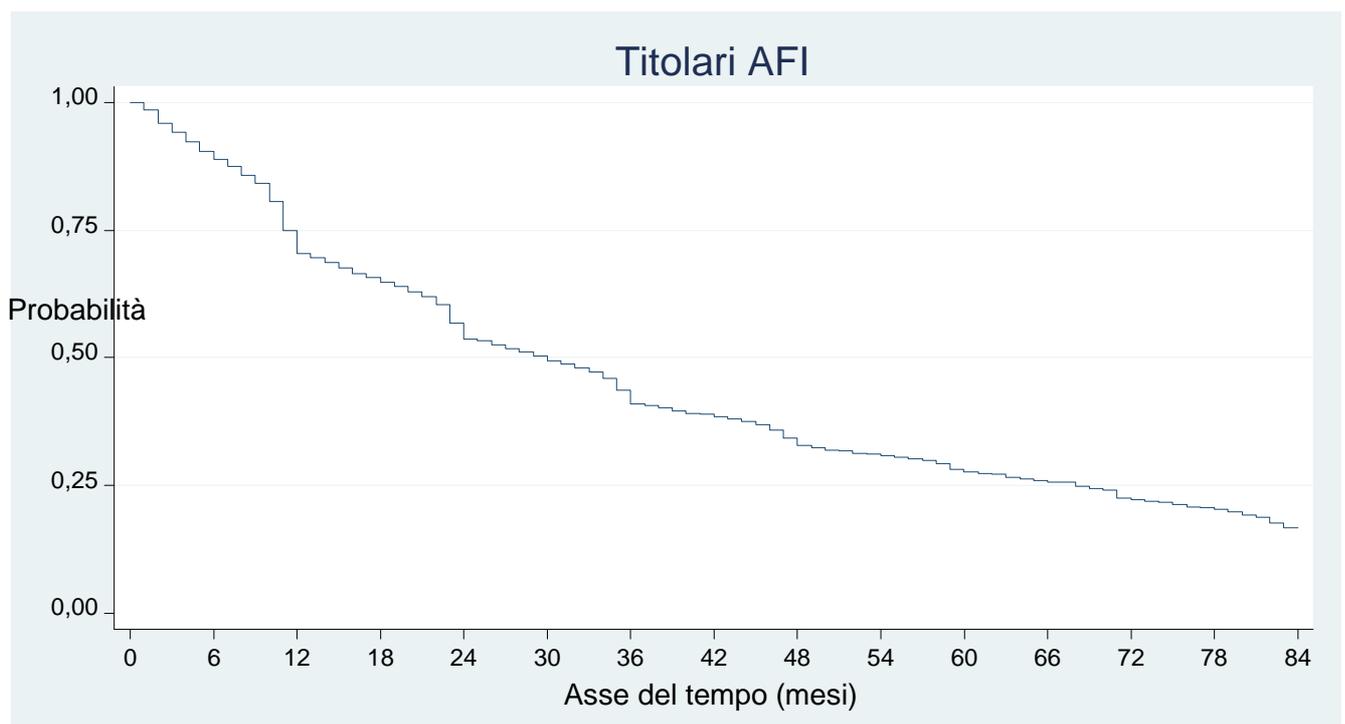


### Analisi della sopravvivenza

Per il calcolo delle durate degli assegni AFI e API e per i passaggi dagli API all'assistenza, è stata svolta un'analisi di sopravvivenza<sup>25</sup>. La stima delle durate si è basata su delle approssimazioni delle durate effettive (poiché il dispositivo Gips contiene dati di cassa e non di competenza), costruite osservando i percorsi dei titolari. Tutti i beneficiari registrati nella banca dati Gips a partire dal 2004 sono stati eliminati poiché l'analisi necessita di conoscere la data di inizio di ogni prestazione.

Il grafico seguente illustra la curva di sopravvivenza, e cioè la probabilità di essere ancora titolare di AFI dopo un certo numero di mesi (vedi anche Allegato "Funzione di sopravvivenza per i titolari AFI). Si nota che un quarto dei beneficiari rimane nel dispositivo da 1 a 11 mesi, un altro quarto da un anno a due anni e mezzo, un quarto da due anni e mezzo fino a quasi 6 anni e un ultimo quarto beneficia di AFI per più di 6 anni. La durata mediana fino ad ora osservata è di 30 mesi e cioè il 50% dei titolari beneficia di AFI per meno di due anni e mezzo e i restanti hanno una durata superiore. Da notare che a scadenza annuale, verosimilmente al sopraggiungere della revisione del caso, vi è una quota di beneficiari più importante che fuoriesce dal dispositivo. Per chi rimane nel dispositivo per più di 4 anni, l'effetto della "revisione" annuale è molto meno marcato, ciò che lascia supporre che si tratta dei casi più cronici.<sup>26</sup>

**Figura 13** Curva di sopravvivenza per i titolari AFI



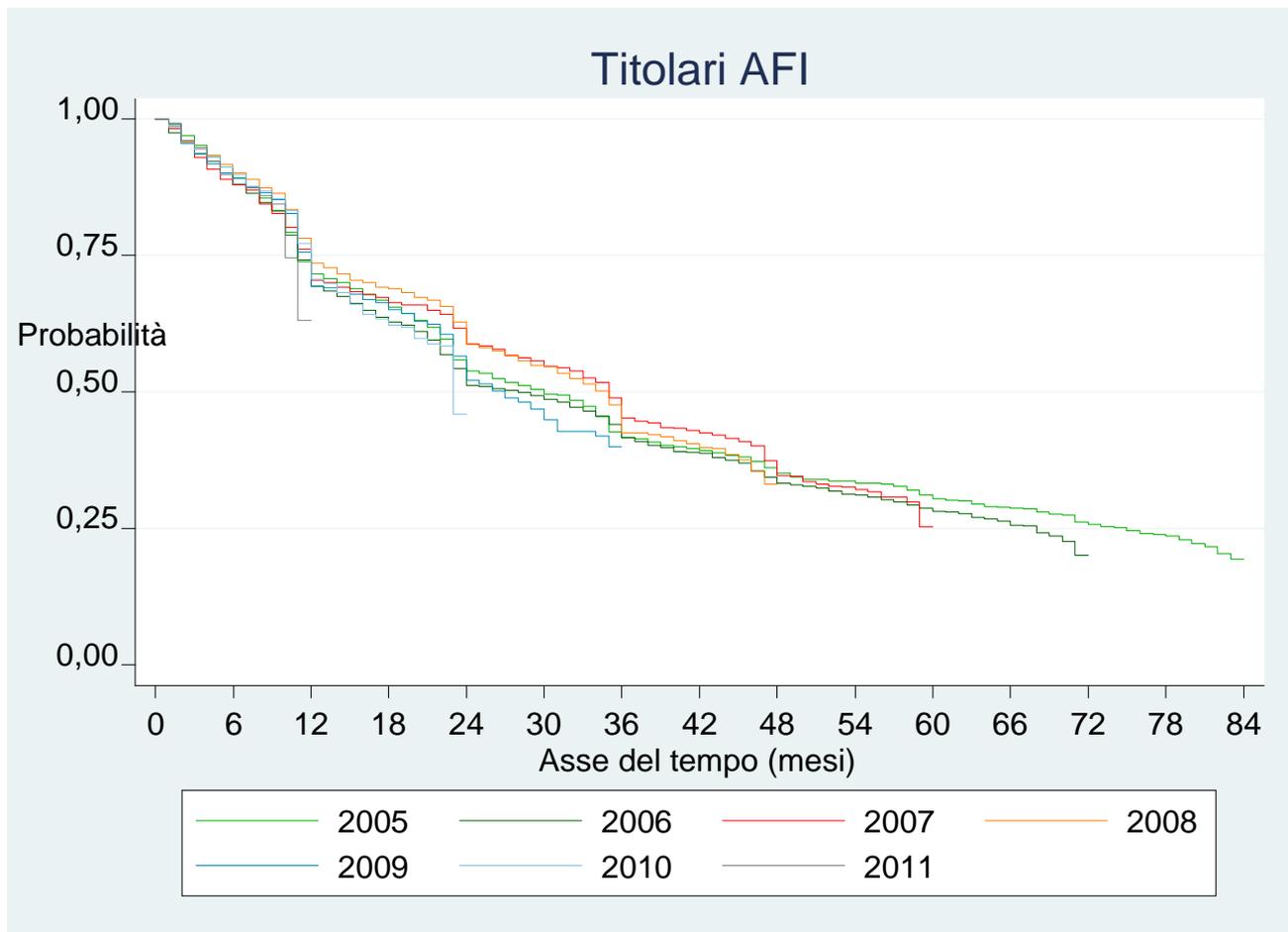
NOTA: La curva di sopravvivenza Kaplan-Meier mostra la proporzione del gruppo originario (in questo caso i titolari AFI o API) che sopravvive in vari punti nel tempo.

<sup>25</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 di interesse avvenga dopo un certo tempo  $t$  (funzione di sopravvivenza).

<sup>26</sup> Fino al 2012 e durante l'elaborazione del presente studio, l'applicazione Gips ha permesso di osservare i casi fino ad un massimo di 7 anni.

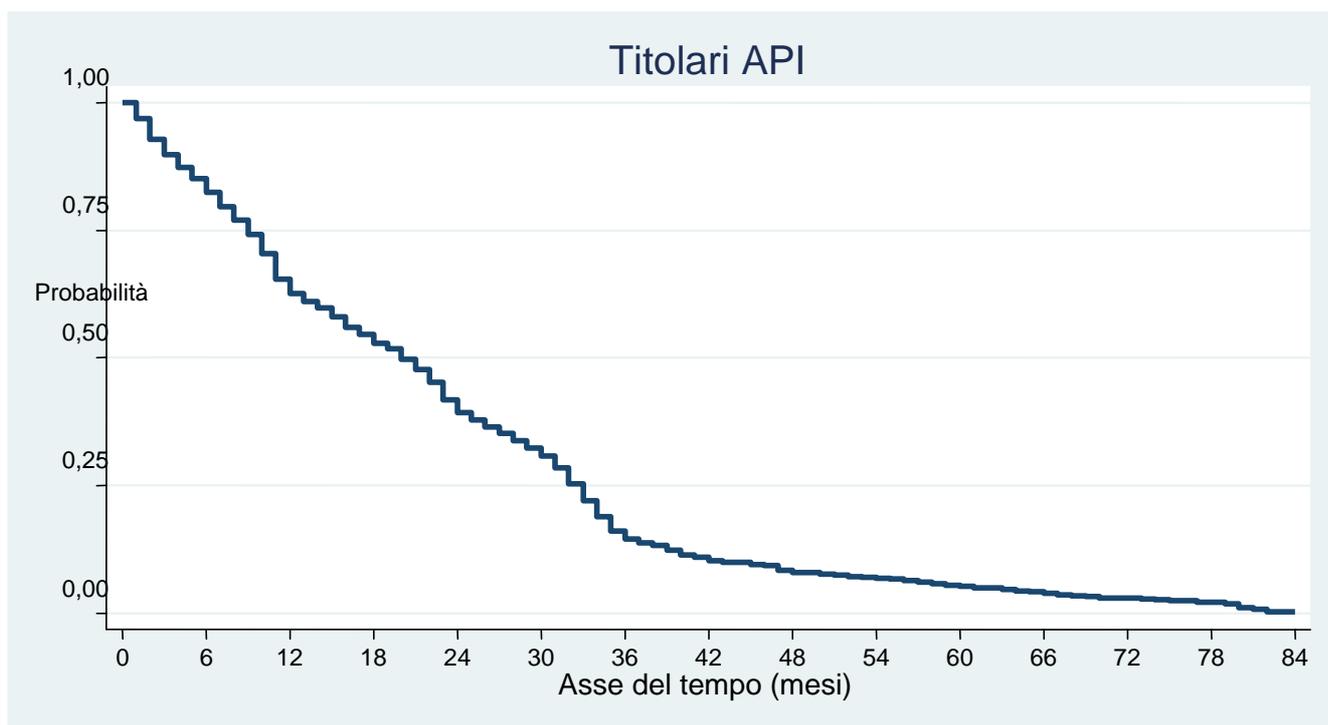
Come emerge dalla Figura 14 Curve di sopravvivenza per i titolari AFI (in base all'anno di inizio della prestazione), se consideriamo l'anno di inizio dell'assegno (2005, 2006,... 2011), si nota un lieve aumento delle durate mediane tra coloro che hanno iniziato nel 2007 e nel 2008 (35 mesi). Ad esempio, dopo 24 mesi per chi è entrato nel 2006, la proporzione di beneficiari AFI era del 51%, mentre per chi è entrato nel 2008, è salita al 59%, per poi diminuire di nuovo negli anni successivi (in particolare nel 2009).

**Figura 14 Curve di sopravvivenza per i titolari AFI (in base all'anno di inizio della prestazione)**



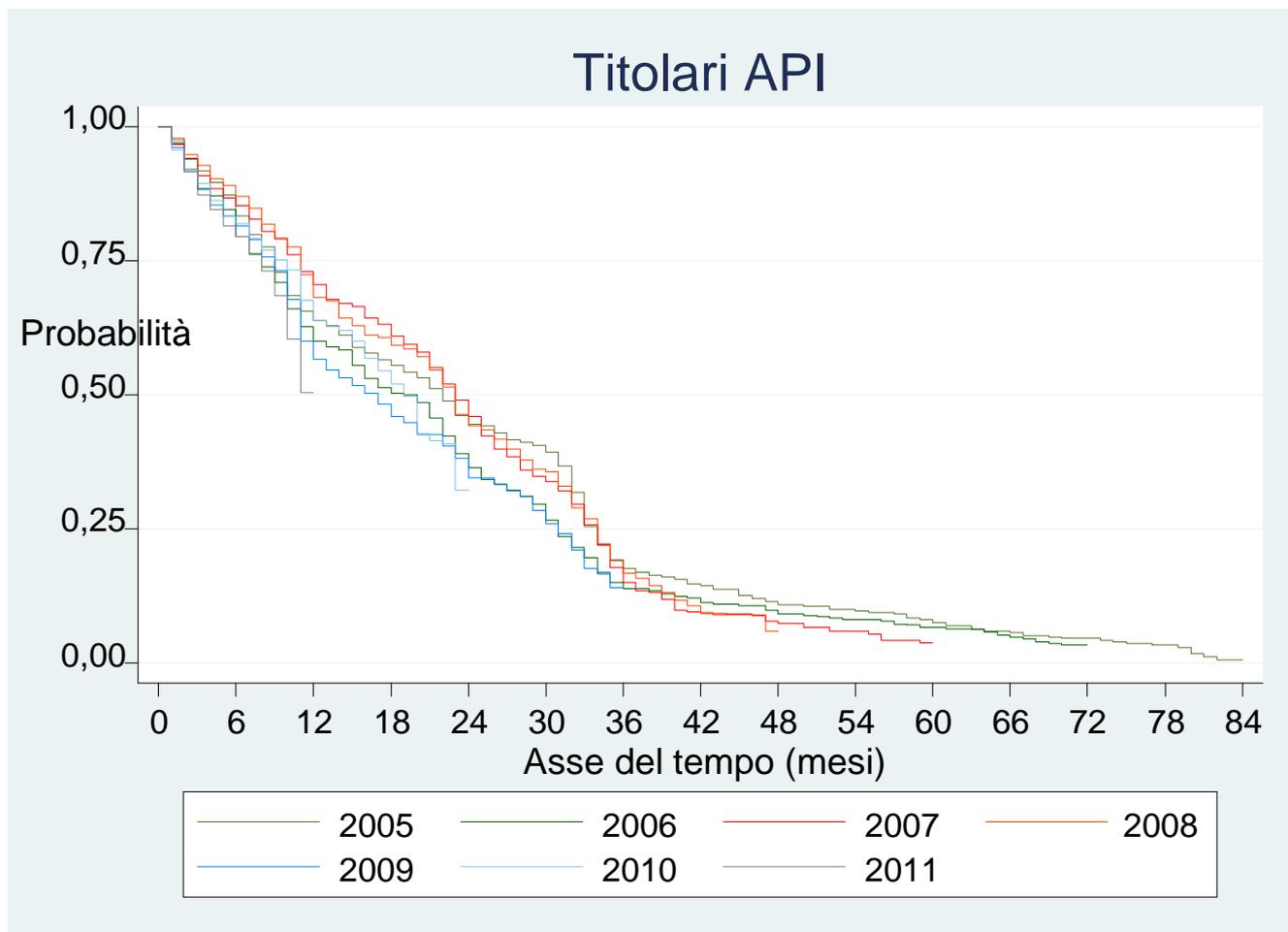
Per i beneficiari di API (Figura 15 Curva di sopravvivenza per i titolari API (in base all'anno di inizio della prestazione)), la durata mediana finora osservata è stata di 20 mesi. Dall'andamento delle durate si nota che un quarto dei titolari beneficia dell'assegno da 1 a 9 mesi, un altro quarto da 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 prima 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). Rispetto alla totalità dei titolari di AFI, i beneficiari di API sembrano avere meno probabilità di uscire al momento della revisione, segno di maggiori difficoltà nel modificare la propria condizione finanziaria in presenza di figli al di sotto dei tre anni. (vedi anche allegato "Funzioni di sopravvivenza per i titolari API).

Figura 15 Curva di sopravvivenza per i titolari API (in base all'anno di inizio della prestazione)



Pur con movimenti meno marcati che per gli AFI, si conferma un aumento della durata mediana per coloro che hanno iniziato a beneficiare dell'assegno a partire dal 2007 e 2008 (23 mesi). A 12 mesi, la probabilità di essere in API è circa del 60% tra coloro che hanno iniziato a beneficiare della prestazione nel 2005 e 2006 e quasi del 70% per coloro che invece hanno iniziato nel 2007 e 2008 (Figura 16 Curve di sopravvivenza per i titolari API (in base all'anno di inizio della prestazione)).

Figura 16 Curve di sopravvivenza per i titolari API (in base all'anno di inizio della prestazione)



### I passaggi dagli API all'assistenza

Un ultimo aspetto analizzato grazie ai modelli di sopravvivenza è stato il passaggio dei titolari di API ad altre prestazioni finanziarie: solo AFI, assistenza o AFI e assistenza.

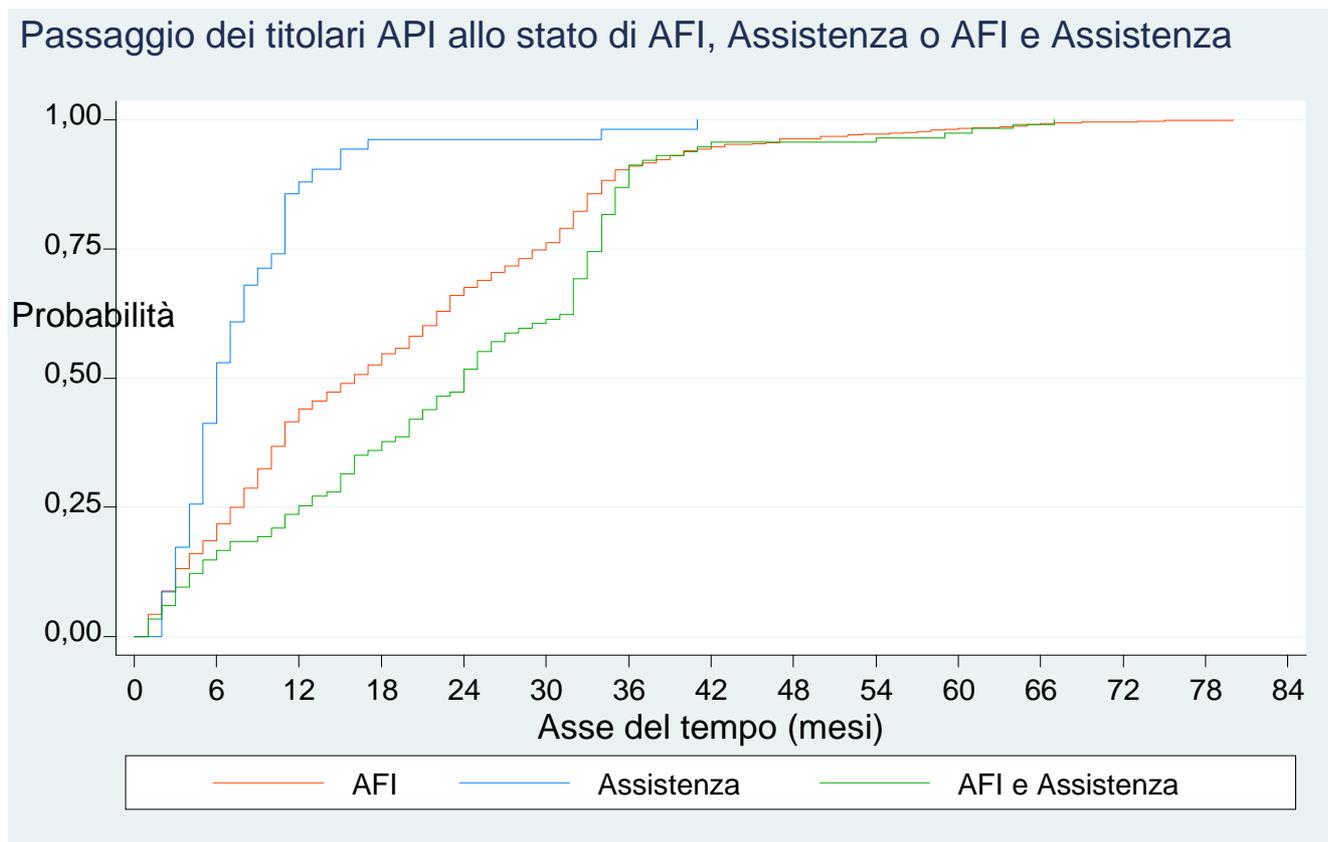
I casi per i quali si è potuto seguire il percorso, sono stati 2.351. Le curve in Figura 17 Grafico della funzione di fallimento per i titolari API calcolate dall'inizio dell'API, illustrano il primo passaggio dei titolari in una prestazione diversa dall'API e in quale particolare momento,<sup>27</sup> e descrivono, sull'asse del tempo, la probabilità, per chi inizia un API, di cadere in un altro "stato" (ad esempio, a 12 mesi, la probabilità di diventare beneficiari di solo AFI è del 40% circa e di beneficiare di AFI e assistenza è del 25% circa). Per la gran parte (1.195 casi), vi è un passaggio alla condizione di "solo AFI", per la metà prima di 16 mesi dall'inizio dell'API, per l'altra metà, successivamente. Una quota minore (114 casi) passa dall'API al beneficio dell'AFI e dell'assistenza, ma in un tempo più lungo, segno che l'entrata in assistenza viene il più

<sup>27</sup> Il grafico considera solo il primo passaggio *diretto* dall'API ad un'altra condizione, mentre non tiene conto di coloro che, ad esempio, passano prima all'AFI e in seguito a quello di AFI e assistenza.

possibile posticipata. La durata mediana è di 24 mesi dopo l'inizio dell'API. Vi sono infine 30 casi che vivono il passaggio all'assistenza in tempi molto stretti.

**Figura 17 Grafico della funzione di fallimento per i titolari API calcolate dall'inizio dell'API**

*Situazione di fallimento: AFI, Assistenza o AFI e Assistenza*

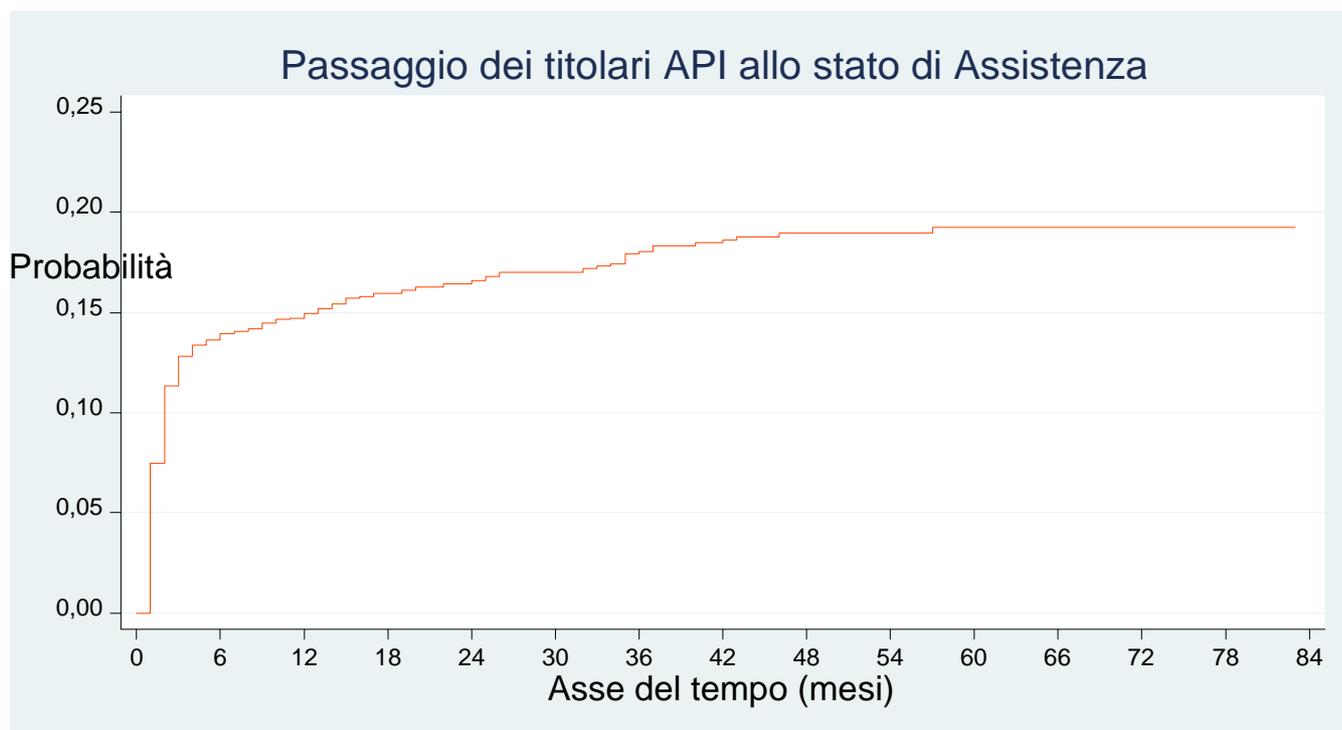


NOTA: La curva di fallimento Kaplan-Meier è esattamente speculare alla curva di sopravvivenza e mostra la proporzione cumulativa del gruppo originario (titolari API) per cui l'evento (passaggio allo stato AFI, Assistenza o AFI e Assistenza) è successo nei vari punti nel tempo.

Infine, si è voluta calcolare la probabilità complessiva di entrare in assistenza una volta *concluso* il diritto all'API. In questo caso sono stati considerati sia coloro che sono passati direttamente dall'API all'assistenza, ma anche coloro che vi sono entrati in uno stadio successivo (1.835 soggetti). Sono 310 i titolari che hanno sperimentato il passaggio all'assistenza (con o senza AFI), pari al 17% dei casi considerati. Come si nota dalla Figura 18 Grafico della funzione di fallimento per i titolari API calcolata dalla conclusione dell'API), questo passaggio avviene soprattutto nei primi 4 mesi dal termine dell'API (vedi Allegato "Funzione di fallimento per i titolari 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.

**Figura 18 Grafico della funzione di fallimento per i titolari API calcolata dalla conclusione dell'API**

*Situazione di fallimento: Assistenza, con o senza AFI*



*Stima dei costi di un dispositivo di reddito minimo generalizzato per le famiglie con figli (PC per famiglie)*

Solo l'introduzione di un dispositivo di reddito minimo garantito secondo la soglia della Laps, permetterebbe di evitare che le famiglie debbano ancora fare ricorso all'assistenza sociale. Nel dispositivo assistenziale troviamo famiglie che, malgrado l'AFI ed eventuali entrate proprie, non raggiungono il minimo assistenziale, come pure famiglie con figli al di sotto dei 15 anni che non adempiono ai requisiti legali per avere diritto all'AFI (e API).

Di seguito riportiamo i risultati della stima effettuata sulla base della situazione dei beneficiari di prestazioni Laps al 31.12.2011.

Il 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 3 anni per i genitori): si tratta di chi beneficia di soli AFI (1.209 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) : 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 maggiore ai 15 anni (ad esempio fino ai 18). Questa ipotesi non è stimabile con i dati del dispositivo Gips, perché chi non ha diritto agli assegni familiari non è in Gips.

**Tabella 17 Stima del costo di un dispositivo di reddito minimo generalizzato per le famiglie con figli al di sotto dei 15 anni, Ticino, parametri al 31.12.2011**

Dicembre 2011	Titolari di soli AFI (Mio di fr.)	Titolari di AFI e assistenza (Mio di fr.)	Titolari di sola assistenza con figli sotto i 15 anni (Mio di fr.)	Totale (Mio di fr.)
A: Importo Laps pagato secondo i parametri in vigore	13,6	11,4	3,7	28,7
B: Ammontare della lacuna di reddito rispetto ad una PC per famiglie	21,6	15,2	5,5	42,3
Costo aggiuntivo (B – A)	8,0	3,8	1,8	13,6

Nota 1: Per effettuare la stima sono stati utilizzati i dati dell'applicativo Gips riferito ai beneficiari di prestazioni Laps. Il calcolo è stato effettuato colmando la lacuna di reddito delle unità di riferimento (a cui viene tolto il sussidio al premio assicurazione malattia). L'importo Laps pagato è stato calcolato prendendo l'importo della prestazione versata nel mese di dicembre, moltiplicato per 12. Per l'assistenza sono stati scorporati gli importi della "prestazione speciale", per la quale è stata presa la prestazione media annua, mentre per la prestazione ordinaria è stata utilizzata quella versata nel mese di dicembre.

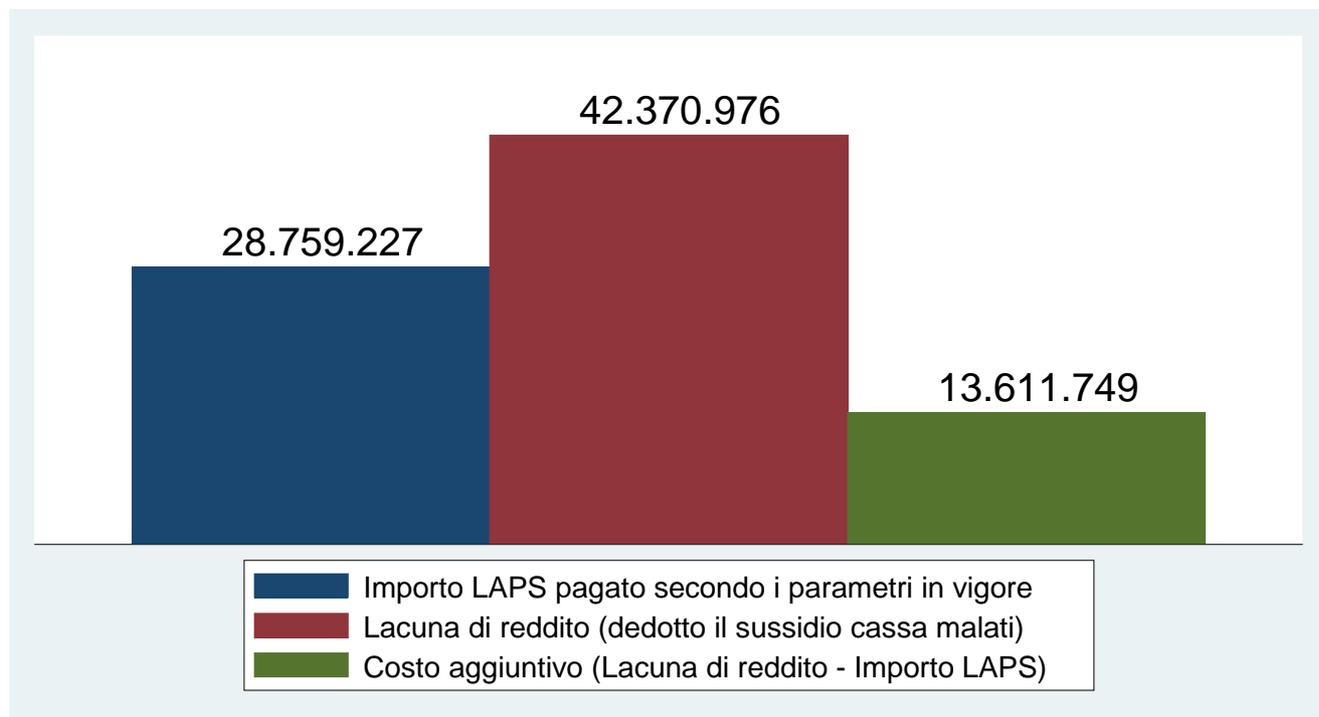
Nota 2: Per il calcolo non sono stati presi in considerazione quei casi che a dicembre registravano un importo Laps pagato maggiore alla lacuna di reddito, verosimilmente per ragioni di "cassa".

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 (domicilio), a dicembre 2011 avrebbe avuto un costo *supplementare* pari a 11,8 mio di franchi (8,0 mio + 3,8 mio<sup>28</sup>). Ciò comporterebbe un aumento della spesa complessiva pari a **+ 41%**.

Se si volessero togliere dal dispositivo assistenziale *tutte* le famiglie con figli al di sotto dei 15 anni (ipotesi 2) otterremmo una spesa supplementare di 1,8 mio di franchi, per un totale di 13,6 mio di franchi. Si tratterebbe di un aumento della spesa complessiva pari a **+ 47%**.

<sup>28</sup> Il cambiamento comporterebbe uno spostamento di spesa dal regime assistenziale a quello degli assegni familiari. Attualmente l'importo di 11,8 mio è di competenza USSI per il 60% circa, pari a 6,7 mio.

Figura 19 Prestazione Complementare per famiglie



### *I risultati dell'indagine telefonica presso famiglie a cui è scaduto l'API*

Il dispositivo attuale raggiunge solo in parte l'obiettivo di assicurare l'autonomia delle famiglie: permette infatti alle famiglie con figli fino ai 3 anni con reddito modesto, di poter rimanere a casa ad occuparsi del figlio (API), con un reddito minimo assicurato. I problemi possono sorgere allo scadere dell'API, quando il genitore, più frequentemente la madre, non beneficia più della garanzia di un minimo vitale e non ha (ancora) un'attività lavorativa. Per meglio conoscere le percezioni e i comportamenti delle famiglie beneficiarie di API in procinto di esaurire il diritto, durante i mesi di settembre e ottobre 2012 sono state intervistate 18 famiglie mono e bi-parentali (per le caratteristiche vedi allegato: "Tabella riassuntiva ED intervistate a beneficio di API").

Con le interviste si sono voluti approfondire i seguenti temi: la preparazione e l'organizzazione in vista dello scadere del diritto all'API; la fruizione di strutture di appoggio per la prima infanzia; la presenza di una rete sociale; i problemi finanziari; la capacità progettuale, intesa come preparazione in vista dello scadere dell'API.

#### **Preparazione/organizzazione delle economie domestiche in vista della scadenza**

Globalmente, tutte le economie domestiche monoparentali e biparentali intervistate affermano di aver previsto e riflettuto sui possibili scenari futuri che sono e saranno chiamate in qualche modo ad affrontare, ma poche di esse sostengono di riuscire a intraprendere e attuare quanto auspicato.

#### *Famiglie Monoparentali*

Tutte le famiglie monoparentali affermano di non essersi potute preparare allo scadere dell'API e di aver "lasciato che scadesse". Tutte le famiglie monoparentali senza impiego affermano di cercare un impiego,

una famiglia con un impiego a tempo parziale desidera aumentare il grado di occupazione e un'altra, pure essa con un lavoro a tempo parziale, cerca un impiego che le permetta di conciliare sfera privata e lavorativa.

### *Famiglie biparentali*

Tutte le famiglie biparentali hanno ipotizzato un incremento della percentuale lavorativa e/o il rientro nel mercato del lavoro del coniuge più direttamente coinvolto nell'accudimento dei figli, ma faticano a trovare un impiego che si concili con le fasce orarie delle strutture, con la localizzazione e con i costi delle strutture extra-scolastiche.

Alcune famiglie biparentali hanno potuto attuare delle soluzioni in vista dello scadere dell'API, ad esempio avviando una riqualifica professionale o un'attività indipendente.

L'API concede una tregua di tre anni sul fronte del bisogno finanziario e alla sua scadenza l'obiettivo prioritario delle famiglie monoparentali beneficiarie appare quello di trovare un impiego ma con il vincolo della conciliazione famiglia-lavoro, particolarmente acuto per questa tipologia familiare.

Per entrambe le tipologie familiari il problema del rientro sul mercato del lavoro è particolarmente forte soprattutto a causa dell'assenza prolungata non solo in ragione degli obblighi familiari, ma anche per l'oggettiva scarsità dell'offerta di lavoro.

### **Fruizione di strutture di appoggio**

Dalle interviste condotte emergono quattro aspetti rilevanti per quanto riguarda le strutture presenti sul territorio in cui è possibile collocare i propri figli:

- le famiglie intervistate dichiarano di non conoscere strutture a cui far capo e solamente alcune menzionano le famiglie diurne e/o alcuni centri extrascolastici e/o mense scolastiche;
- le famiglie affermano che i costi richiesti dalle strutture situate in Ticino eccedono le loro possibilità finanziarie;
- gli orari delle strutture non consentono loro di inserirsi nel mercato del lavoro poiché non si conciliano con gli orari di una giornata lavorativa;
- per alcune famiglie le strutture sono poco accessibili poiché non sono situate in prossimità del domicilio e/o del luogo di lavoro ciò che comporta costi sia monetari per il collocamento e la mobilità sia a livello di tempo.

Alla flessibilità del mondo del lavoro non sembra corrispondere una flessibilità di strutture in cui collocare i figli permettendo la conciliabilità tra lavoro e famiglia, non solo a coloro che svolgono o potrebbero svolgere un lavoro dipendente, seppur flessibile, ma anche a coloro che hanno un lavoro indipendente che comporta tempi di lavoro irregolari. Ad esempio, chi svolge una professione i cui orari sono stabiliti in risposta alle esigenze della clientela, fatica a trovare strutture che non esigano con largo anticipo e con precisione gli orari di collocamento dei figli.

### **Aspetti finanziari**

Tutte le famiglie intervistate sostengono di vivere un peggioramento della loro situazione economica e di sentirsi "a un passo dall'assistenza".

Per quanto riguarda le famiglie monoparentali, sette su dieci non hanno un impiego mentre tre hanno un'occupazione parziale. A cinque famiglie monoparentali è stato proposto il ricorso agli aiuti assistenziali,

cui però affermano di “resistere” cercando autonomamente una soluzione.

Per quanto riguarda le famiglie biparentali, 7 su 8 al momento dell'intervista dispongono oltre all'assegno integrativo, di un salario (in 6 casi si tratta del salario del marito e in un caso di quello della moglie). Due famiglie biparentali con un impiego a tempo pieno occupato dal coniuge e con tre figli affermano di avere gravi problemi finanziari.

### **Rete sociale**

Emerge che la maggior parte delle famiglie non ha o ha una scarsa rete sociale a cui rivolgersi per conciliare vita privata e lavorativa. Quello della rete sociale si rivela essere un problema di primaria importanza poiché si riflette sulle possibilità di presa in carico e di sostegno.

In **conclusione**, quanto precede fa emergere un chiaro bisogno di accompagnamento verso soluzioni di integrazione professionale o formative - considerato anche che molte famiglie beneficiarie hanno alle spalle percorsi professionali precari -, di sostegno diretto nella ricerca di un impiego, nella gestione delle finanze, nella ricerca di una soluzione adeguata per la presa in carico dei figli (struttura extrascolastica, famiglia diurna).

### **Anticipo alimenti**

Le prestazioni alimentari contribuiscono a ridurre la povertà delle famiglie monoparentali e gli strumenti a disposizione sono due: l'*anticipo degli alimenti* e l'*aiuto all'incasso* (incasso degli alimenti).

Quando la persona obbligata non provvede al regolare versamento degli alimenti decisi dall'Autorità competente, il Cantone riconosce il diritto all'anticipo della pensione alimentare destinata ai figli minorenni. Esso corrisponde all'importo fissato dalla sentenza o dalla convenzione, ma al massimo è pari a 700 franchi mensili per ogni figlio ed è riconosciuto indipendentemente dalla situazione finanziaria del o della richiedente. Dal 1° gennaio 2005 la prestazione può essere erogata per un periodo massimo di 60 mesi cumulativi. Dal 1° giugno 2011, il limite temporale del diritto all'anticipo alimenti può essere esteso qualora il tasso di recupero, inteso quale percentuale di recupero effettivo (incasso dall'obbligato) rispetto a quanto anticipato, sia superiore al 50%, considerato l'intero nucleo familiare.

La spesa per anticipo alimenti, nel 2011, ammontava a 4,8 milioni di franchi.

Per le famiglie povere o a rischio di povertà, la garanzia degli alimenti per i figli, limitatamente ad una durata di 60 mesi, riduce il rischio di povertà soltanto temporaneamente. La limitazione della durata, che rappresentava una misura di risparmio, è stata giustificata dall'esistenza degli assegni integrativi e di prima infanzia che contribuiscono a sostenere le famiglie più povere.

Il Consiglio Federale propone l'introduzione di un dispositivo costituzionale per armonizzare l'anticipo degli alimenti in tutti i Cantoni .

### **Altre prestazioni finanziarie**

Vi sono altre prestazioni che prevedono erogazioni supplementari per famiglie con figli a carico. Il sistema di riduzione dei premi di assicurazione malattia nel 2010 ha erogato 142,5 milioni di franchi di sussidi a 80.422 sussidiati. Complessivamente, 18,8 milioni di franchi sono andati a favore di 27.775 figli.

Il sistema di sicurezza sociale cantonale si completa con le prestazioni dell'assistenza sociale (64,7 milioni di franchi nel 2011) e le indennità straordinarie di disoccupazione ai disoccupati ex-indipendenti (780.081 franchi nel 2011 ad una sessantina di casi). I beneficiari di assistenza sono nella misura di oltre il 70% persone sole. Nel 2011, le economie domestiche con figli a carico beneficiano complessivamente di circa 17 milioni di franchi sotto forma di prestazioni assistenziali.

### *Incentivi al lavoro*

Un tema sempre attuale è quello del disincentivo al lavoro legato al beneficio di prestazioni sociali finanziarie e, in generale, di redditi modesti. Il tema è di particolare interesse per valutare gli effetti sull'autonomia delle famiglie di determinate scelte legate, in particolare, all'erogazione degli assegni familiari integrativi e di prima infanzia. I sistemi di prestazioni sociali finanziarie subordinate al reddito, devono considerare attentamente le interazioni dei vari sistemi per evitare di generare effetti soglia o effetti di circolarità tra le varie prestazioni. Si parla di effetto soglia qualora un supplemento di reddito genera una riduzione del reddito effettivamente disponibile, ciò che può contribuire a disincentivare il lavoro o a creare ingiustizie all'interno del sistema.

Lo studio COSAS: „Wieviel bleibt einem Haushalt von einem zusätzlichen Erwerbseinkommen übrig?“ ha permesso di calcolare l'incidenza di un aumento di reddito da lavoro sul reddito disponibile effettivo di economie domestiche tipo.

L'analisi poggia su due tipi di economia domestica: il primo è composto da due adulti e due bambini in età prescolastica. Si distinguono due varianti: nella prima la coppia vive in concubinato, nella seconda è sposata. I calcoli vengono eseguiti per cinque casi, differenti per l'ammontare dell'aumento di reddito o per il modo in cui è stata ripartita l'attività professionale tra i partner. Il secondo tipo di economia domestica è costituito da una famiglia monoparentale con un figlio in età prescolastica. Si calcola concretamente il caso in cui il reddito netto raddoppia.

Tutti i calcoli sono stati eseguiti per tre capoluoghi cantonali - Zurigo, Losanna e Bellinzona – e per due fasce di reddito (bassa e media). Al fine di misurare l'incidenza di un aumento del reddito proveniente dall'attività lavorativa, si calcola il guadagno netto dell'economia domestica, che indica *la parte del reddito supplementare rimanente all'economia domestica*. Il guadagno netto viene determinato sia come valore assoluto sia in percentuale del guadagno supplementare. Per calcolarlo, si è dapprima rilevato il reddito a disposizione dell'economia domestica applicando il metodo sviluppato nello studio „Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz“ (Kurt Wyss, Caroline Knupfer, *Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz*, Bern, Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), 2003), ossia effettuando per diversi tipi di economia domestica un calcolo complessivo delle entrate conseguite sotto forma di prestazioni sociali (riduzione dei premi, prestazioni per le famiglie) e delle spese obbligatorie (pigione, imposte, premi per l'assicurazione malattie obbligatoria, custodia dei bambini). Lo studio mostra che nelle tre capitali cantonali il guadagno netto nei casi presi in considerazione differisce notevolmente. Per le coppie che vivono a Zurigo, praticamente in tutti i casi il guadagno netto tratto da un reddito supplementare è il più elevato e, di conseguenza, costituisce un maggior incentivo ad aumentare il grado di occupazione, tanto più che, in questa città, in particolare per chi consegue un reddito modesto, per il caso definito come situazione iniziale (ossia ancora senza reddito supplementare) il reddito disponibile è il più basso. A Bellinzona, invece, il reddito disponibile nel caso rappresentante la situazione iniziale è il più elevato e, nel contempo, rispetto alle altre due città esaminate il guadagno netto delle categorie di reddito inferiori è, nel complesso, relativamente basso. A Bellinzona, l'incentivo ad aumentare il grado di occupazione tende ad essere minore che nelle altre due città. Inoltre lo stato civile della coppia influisce notevolmente sull'incidenza di un

reddito supplementare. Dallo stato civile dipendono infatti sia il versamento di certe prestazioni sociali, come ad esempio i sussidi per la riduzione dei premi dell'assicurazione malattia obbligatoria, sia l'onere fiscale. Non si può però generalizzare: a seconda del luogo e del caso preso in considerazione, ad essere avvantaggiati sono talvolta le coppie sposate, talvolta i concubini. Quanto alla ripartizione dell'attività professionale tra i partner va constatato che, nella maggior parte dei casi – per le fasce di reddito medie addirittura in tutti i casi -, le coppie non ne traggono alcun vantaggio dal punto di vista finanziario. *Il modello in cui soltanto uno dei partner esercita un'attività lavorativa è quindi finanziariamente il più vantaggioso.* Anche la fascia di reddito svolge il suo ruolo, diverso a seconda della città esaminata. Nei casi paragonabili, a Zurigo il guadagno netto è quasi sempre più elevato per chi riceve redditi modesti. Nelle due altre città, invece, esso è più elevato per le fasce medie (in tutti i casi a Losanna e nella maggior parte dei casi a Bellinzona). In caso di raddoppio del reddito netto, alla maggior parte delle famiglie monoparentali rimane a disposizione circa la metà del reddito supplementare. A Bellinzona le categorie di reddito inferiori possono disporre solo di circa un quarto del reddito supplementare. Le differenze riguardo al guadagno netto tra le tre città sono però minori rispetto a quelle riscontrate per le coppie. Per quanto attiene alle voci del bilancio che influiscono sul reddito disponibile risulta che, sovente, *a ridurre maggiormente il guadagno netto sono le spese per la custodia dei bambini complementari alla famiglia.* In caso di aumento del reddito netto, per le famiglie meno abbienti le spese per la custodia dei bambini spesso non costituiscono più la voce che grava maggiormente sul guadagno netto: a Losanna vi è al primo posto l'aumento di spesa dovuto alla riduzione o la soppressione dei sussidi ai premi delle casse malati, a Bellinzona l'incidenza della soppressione degli assegni integrativi o di prima infanzia per le famiglie con reddito modesto. Oltre alle spese per la custodia dei bambini è sovente l'onere fiscale supplementare a ridurre il guadagno netto delle fasce medie. (Seco e UFAS, Documentazione per la stampa, Studio Cosas, "Wieviel bleibt einem Haushalt von einem zusätzlichen Erwerbseinkommen übrig?": riassunto)

Questa valutazione rappresenta un esempio interessante di come le misure di politica familiare incidono sul bilancio delle economie domestiche e di come l'azione congiunta ma non armonizzata dei vari dispositivi porta a degli effetti distorsivi più o meno importanti, a seconda del luogo di residenza. Il sistema fiscale cantonale in Ticino sembra essere meno predisposto ad incentivare l'aumento dell'attività professionale delle persone con redditi modesti, visto che ai titolari resta solo un quarto del reddito supplementare.

Un sistema coordinato di prestazioni sociali, oltre che a rendere compatibili i criteri di accesso e di erogazione delle prestazioni, dovrebbe valutare l'interazione tra le diverse misure e l'impatto in termini di fiscalità. Questo lavoro di valutazione andrebbe inoltre fatto per ogni nuova misura che si intende introdurre. Occorre cioè considerare l'effetto di una nuova misura in relazione alle altre già esistenti e sulle categorie di persone direttamente interessate dalle misure. I dispositivi previsti dal sistema degli assegni familiari, dell'assistenza sociale, delle rette per il collocamento in asilo nido in funzione del reddito, dei sussidi ai premi di assicurazione malattia, le deduzioni fiscali, ecc., interagendo hanno un impatto sul reddito liberamente disponibile e quindi anche sui comportamenti dei soggetti.

## Misure a carattere finanziario indiretto

### Fiscalità

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 figlio a carico, per figlio in formazione e, dal 2013, per cure prestate da terzi a figli di età inferiore ai 14 anni. La situazione è molto

diversa da cantone a cantone. Il Cantone Ticino concede le deduzioni più elevate in un sistema fiscale cantonale che prevede l'imposizione della famiglia secondo il metodo della doppia aliquota: si utilizzano due scale di aliquote differenti per determinare l'imposta sul reddito, la prima per le persone sole, la seconda, più favorevole, per le persone coniugate. Questo sistema permette di tenere conto della diversa capacità economica delle due categorie di contribuenti e di stabilire per ciascuno scaglione di reddito l'aliquota (marginale) desiderata. (Samuele Vorpe, "Una tassa sul matrimonio in Svizzera?", *Novità fiscali*, n° 2, febbraio 2011, pp. 2-7; qui p. 3). Le deduzioni concesse nel sistema fiscale del Cantone Ticino sono pari a: 10.900 franchi (portati a 11.100 a marzo 2013 con effetto retroattivo al 1° gennaio 2012) per ogni figlio a carico a cui si aggiungono da 1.200 a 13.200 franchi per ogni figlio agli studi. Si aggiungono le deduzioni per ogni persona bisognosa a carico da 5.600 a 10.900 franchi. Vi sono poi altre deduzioni: dal reddito dell'attività lavorativa dei coniugi/partner registrati, per un massimo di 7.600 franchi, e la deduzione per cure prestate da terzi a figli di età inferiore ai 14 anni entrata in vigore il 1° gennaio 2012. La nuova normativa prevede quanto segue: dal reddito sono deducibili le spese comprovate fino ad un importo massimo di 10.000 franchi se il reddito netto imponibile prima della deduzione è inferiore o uguale a 80.000 franchi, e di 5.500 franchi se il reddito netto imponibile prima della deduzione è superiore a 80.000 franchi. In questo modo si è voluto ossequiare al principio costituzionale della capacità economica, garantendo la parità di trattamento tra i genitori che curano personalmente i propri figli e quelli che li affidano alla cura di terzi<sup>29</sup>.

Le deduzioni fiscali perseguono l'obiettivo di ridurre l'onere fiscale a carico dei contribuenti riconoscendo parzialmente o integralmente gli oneri obbligatori che pesano sulle economie domestiche. Tra questi, i costi che le famiglie devono sostenere per il mantenimento dei figli, costi per figli agli studi e per persone a carico che necessitano di sostentamento. Nell'ambito di questo studio si è voluto effettuare un approfondimento della 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 di imposta dovuta a seguito del riconoscimento delle deduzioni.

La stima è stata effettuata a partire dai dati consolidati del 2009, per le famiglie e genitori soli con figli a carico<sup>30</sup>. 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.

Le tabelle seguenti illustrano le simulazioni fatte per famiglie con un figlio e con due figli, per le quali è stato calcolato lo sgravio in termini di imposta dovuta. L'ultima colonna riporta lo *sgravio annuale dell'imposta cantonale*, per le famiglie con un figlio o con due figli, a seconda del reddito imponibile determinante.

---

<sup>29</sup> Messaggio 6481, p.3.

<sup>30</sup> Per questa simulazione ci si è avvalsi della collaborazione della Divisione delle contribuzioni del cantone Ticino.

**Tabella 18** Stima dell'impatto delle *deduzioni per figli a carico* sull'imposta cantonale annua dovuta, base di calcolo 2009, in franchi. Famiglia con un figlio.

Coppia con 1 figlio				
redditi determinanti in CHF		Imposta annua in CHF		
con deduzioni	senza deduzioni	imposta annua CT con deduzioni	imposta annua CT senza deduzioni	differenza imposta CT annua
25.000	35.900	263,50	643,00	- 379,50
35.000	45.900	607,10	1.208,30	- 601,20
45.000	55.900	1139,15	2.006,40	- 867,25
55.000	65.900	1934,55	3.005,10	- 1.070,55
65.000	75.900	2912,50	4.038,70	- 1.126,20
75.000	85.900	3941,25	5.172,90	- 1.231,65
85.000	95.900	5063,55	6.458,75	- 1.395,20
95.000	105.900	6343,05	7.744,70	- 1.401,65
125.000	135.900	10144,25	11.502,15	- 1.357,90
175.000	185.900	16.650,90	18.178,05	- 1.527,15
225.000	235.900	23.708,70	25.293,90	- 1.585,20
275.000	285.900	30.980,70	32.566,00	- 1.585,30

**Tabella 19 Stima dell'impatto delle deduzioni per figli a carico sull'imposta cantonale annua dovuta, base di calcolo 2009, in franchi. Famiglia con due figli**

Coppia con 2 figli				
redditi determinanti				
con deduzioni	senza deduzioni	imposta annua CT con deduzioni	imposta annua CT senza deduzioni	differenza imposta CT annua
25.000	46.800	263,50	1.280,15	- 1.016,65
35.000	56.800	607,10	2.078,25	- 1.471,15
45.000	66.800	1.139,15	3.097,70	- 1.958,55
55.000	76.800	1.934,55	4.140,05	- 2.205,50
65.000	86.800	2.912,50	5.288,65	- 2.376,15
75.000	96.800	3.941,25	6.574,55	- 2.633,30
85.000	106.800	5.063,55	7.860,35	- 2.796,80
95.000	116.800	6.343,05	9.140,75	- 2.797,70
125.000	146.800	10.144,25	12.932,80	- 2.788,55
175.000	196.800	16.650,90	19.705,20	- 3.054,30
225.000	246.800	23.708,70	26.879,25	- 3.170,55
275.000	296.800	30.980,70	34.185,40	- 3.204,70
325.000	346.800	38.386,75	41.634,75	- 3.248,00
375.000	396.800	45.835,90	49.083,35	- 3.247,45
425.000	446.800	53.284,80	56.532,70	- 3.247,90
475.000	496.800	607.34,00	63.981,40	- 3.247,40
750.000	771.800	101.757,75	105.044,30	- 3.286,55
1.000.000	1.021.800	139.448,00	142.734,20	- 3.286,20

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 famiglia 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 si stima essere, secondo i parametri adottati per gli assegni familiari integrativi, pari a 770 franchi mensili (nel 2013) secondo i parametri della Laps. 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 poter sgravare in modo incisivo e mirato le famiglie, una possibilità consiste nel ridurre di un ammontare significativo l'imposta dovuta; sottraendo quindi a posteriori, una volta calcolato l'onere di imposta, l'ammontare riconosciuto. Va in questa direzione la decisione del Consiglio Federale (introdotta nel gennaio 2011) di riconoscere una deduzione sull'imposta dovuta, per la cura prestata da terzi ai figli, pari a 250 franchi per ogni figlio o persona bisognosa a carico (vedi capitolo Prestazioni Federali, Misure a carattere finanziario indiretto). Questa modalità consente di ridurre l'onere dell'imposta per un ammontare uguale per tutte le famiglie con figli, indipendentemente dal reddito (e non in modo progressivo a favore dei redditi più elevati come nella deduzione per figli *ante-reddito* imponibile). Resta da valutare la portata della deduzione stessa che contribuisce solo parzialmente ad alleviare il costo per il collocamento o per la cura di un figlio.

Una ulteriore stima consiste nel confronto del gettito cantonale attuale, con il gettito che otterremmo *senza* le deduzioni per figli e per figli agli studi<sup>31</sup>. Applicando l'aliquota media per contribuenti con figli si ottiene l'imposta sul reddito *ipotetica* nel caso non vi fossero le deduzioni riconosciute per le famiglie con figli.

Il gettito di imposta riferito all'anno 2009<sup>32</sup> per contribuenti domiciliati in Ticino con figli e/o persone a carico, ammontava a 192.140.591 franchi. Da questo calcolo si ottiene che il minor gettito di imposta cantonale dovuto alle deduzioni per figli e per figli agli studi è pari a circa *54 milioni di franchi*.

Il sistema di deduzioni in vigore ha quindi un forte impatto sul lato delle entrate fiscali complessive, con degli effetti assai limitati (poche decine o centinaia di franchi al mese con maggior beneficio al crescere del reddito) sulle singole economie domestiche.

A titolo di esempio, la ripartizione di 54 milioni per il numero di figli a carico (compresi i figli delle economie domestiche esenti da imposta), permetterebbe di distribuire *fr. 1.070 per ogni figlio* di economie domestiche soggette all'imposizione fiscale in Ticino (base 2009).

Una politica familiare attuata attraverso la fiscalità rientra ovviamente nella funzione Denaro. Tuttavia, il suo impatto differisce notevolmente a seconda del modello di imposizione utilizzato, sia per quanto riguarda la scelta del modello di imposizione dei coniugi rispetto ad altre tipologie di contribuenti<sup>33</sup>, sia per l'ammontare degli importi riconosciuti per i figli (in forma di deduzioni o di riduzione dell'imposta). Il sistema attualmente in vigore nel Cantone Ticino, oltre a non rispondere ad un principio di redistribuzione verticale, favorendo maggiormente i redditi alti, ha un impatto, in termini assoluti, molto limitato sul reddito disponibile delle famiglie<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> Si tralascia qui la deduzione per persone bisognose a carico in quanto va a beneficio di sole 311 famiglie.

<sup>32</sup> Situazione al 12 novembre 2012.

<sup>33</sup> Vi sono in Svizzera diversi modelli di imposizione della famiglia, a seconda dei cantoni: la doppia tariffa (applicata in Ticino), il metodo splitting, il metodo del quoziente familiare, il metodo della deduzione dal reddito netto, il metodo della deduzione dall'ammontare dell'imposta.

<sup>34</sup> Non esenti da critiche sono anche le misure volte a concedere ai genitori che accudiscono personalmente i figli una deduzione fiscale equivalente a quella concessa a genitori che ricorrono a strutture extra-familiari. È il caso, ad

## Misure di sostegno, accompagnamento e protezione

I contributi cantonali agli asili nido secondo la Legge Famiglie e quelli alle famiglie diurne ammontano rispettivamente a 4,5 e a 0,5 milioni di franchi. Con l'introduzione della Lfam, l'offerta di asili nido si è notevolmente ampliata e questo in virtù del riconoscimento a tutte le famiglie del diritto di collocare il figlio durante l'esercizio dell'attività lavorativa. Nello stesso spirito, rientra l'offerta di servizi da parte delle famiglie diurne. In questo ambito della politica familiare prevalgono le dimensioni infrastruttura e tempo con ricadute in termini di qualità per quanto riguarda i servizi offerti e di vantaggi temporali per famiglie e aziende con chiare ricadute economiche per entrambi. La dimensione denaro è rilevante nella misura in cui le spese di collocamento sono riconosciute nel calcolo degli assegni familiari (vedi sopra). Tuttavia, la selettività del riconoscimento delle spese penalizza le famiglie con redditi superiori alle soglie di accesso agli assegni familiari. La nuova normativa che permette la deduzione del costo del collocamento nella dichiarazione fiscale, in vigore dal 1.1.2012, mira a correggere, almeno parzialmente, l'assenza di universalità dell'offerta infrastrutturale.

Esiste un vasto consenso nel ritenere le strutture collettive di presa in carico della prima infanzia, nidi dell'infanzia in particolare, cruciali per il livello del reddito familiare e per lo sviluppo cognitivo dei bambini. (Si veda, per es., Yves Herry, Claire Maltais, & Katherine Thompson, *Effects of a Full-Day Preschool Program on 4-Year-Old Children*, *ECRP - Early Childhood Research&Practice*, Volume 9, Number 2, 2007. (Disponibile all'indirizzo: <http://ecrp.uiuc.edu/v9n2/herry.html>)

Tuttavia, le analisi di Regula Schanser su dati della Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera (Rifos) del 2008 mostrano che le categorie di popolazione che più di altre avrebbero bisogno di ricorrere a tali strutture sono anche quelle che le utilizzano meno. (Regula Schlanser, « Qui utilise les crèches en Suisse? », *Sécurité sociale CHSS*, 3/2011, pp. 139-143).

Secondo l'autrice dello studio, così come è attualmente concepita, l'offerta di asili nido in Svizzera non sembra funzionare come un efficace strumento di investimento sociale. Al contrario, non è escluso che la logica sociale che ispira l'offerta di servizi di presa in carico della prima infanzia contribuisca ad accrescere le differenze in termini di preparazione scolastica. Perché, enfatizzando un po' i risultati dell'analisi, i punti di forza di istruzione e socializzazione vanno innanzitutto a vantaggio dei bambini che ne hanno meno bisogno, vale a dire i figli di genitori di origine svizzera o di paesi molto vicini e con un livello di formazione superiore.

Così, gli immigrati di prima generazione di origine tedesca, francese, portoghese o britannica hanno significativamente maggiori probabilità degli svizzeri di utilizzare un asilo nido, mentre altri gruppi di immigrati sembrano meno propensi degli svizzeri a farvi ricorso. Tra questi fanno parte coloro la cui

---

esempio, dell'iniziativa popolare federale lanciata dall'UDC denominata "Iniziativa a favore delle famiglie: deduzioni fiscali anche per i genitori che accudiscono personalmente i figli". L'assenza di equità implicita in tale proposta è stata messa in rilievo da Jean-Daniel Delley sulla rivista *Domaine Public* (DP). Infatti, se si considerano due famiglie con lo stesso reddito, quella che colloca i propri figli in una struttura extra-familiare subisce una diminuzione del proprio reddito e in questo caso una deduzione fiscale tende a ristabilire la situazione iniziale. La concessione della stessa deduzione alla famiglia che non ricorre a strutture esterne equivale, di fatto, ad un aumento del suo reddito. Si veda Jean-Daniel Delley, "L'UDC veut l'inégalité entre les familles", *Domaine Public*, (DP), n° 1944, édition du 20 février 2013. (URL: <http://www.domainepublic.ch/articles/19789>)

integrazione nella società svizzera è ritenuta difficile. Molti studi, d'altra parte, dimostrano l'esistenza di differenze culturali nella pratica della presa in carico della prima infanzia.

Il livello di formazione del padre e della madre è positivamente legato alle probabilità di utilizzare un asilo nido. È soprattutto l'impatto di una formazione di livello terziario della madre che è importante: rispetto ad una formazione di livello secondario, essa aumenta del 59% la chance dell'economia domestica di fare ricorso ad un asilo nido. Il capitale culturale aumenta le chance di beneficiare di una presa in carico pre scolastica professionale. Occorre sottolineare anche il fatto che, secondo i dati analizzati da Schlanser, le famiglie biparentali e le famiglie che accolgono una persona adulta supplementare che si aggiunge alla coppia hanno minori chance di ricorrere ad un asilo nido, mentre l'assenza di un partner aumenta tali chance.

Anche l'Ocse (*Doing Better for Families*) rileva che è meno probabile che i bambini provenienti da famiglie collocate nelle fasce di reddito modesto siano iscritti a strutture formali di presa in carico rispetto a quelli provenienti da famiglie a reddito più elevato.

Un semplice ricorso ai dati più recenti disponibili, permette di tracciare un quadro descrittivo della situazione in Svizzera e in Canton Ticino.

A livello nazionale, nel 2009 il 39% delle economie domestiche il cui figlio più giovane ha un'età compresa tra 0 e 14 anni fa capo ad una struttura di presa in carico extra-familiare. Per le famiglie monoparentali la percentuale è del 54%. (Rifos). Per il Canton Ticino i dati sono i seguenti:

**Tabella 20 Proporzione di economie domestiche che ricorrono ai servizi di accoglienza extra-familiare dei bambini secondo la tipologia di economie domestiche e l'età del figlio più giovane, Cantone Ticino 2009 (ED con figli di età inferiore ai 15 anni)**

Proporzione di ED	Coppie con figli			ED monoparentali			Totale ED con figli		
	Figlio più giovane: 0-6 anni	Figlio più giovane: 7-14 anni	Totale	Figlio più giovane: 0-6 anni	Figlio più giovane: 7-14 anni	Totale	Figlio più giovane: 0-6 anni	Figlio più giovane: 7-14 anni	Totale
Totale	40,1	16,9	29,8	(61,1)	(36,5)	(43,9)	40,9	19,1	30,8
Durata della presa in carico:									
Fino a 1 giorno alla settimana	19,4	(8,6)	14,6	(7,4)	(23,8)	(18,9)	18,9	10,3	14,9
Più di 1 giorno alla settimana	20,7	(8,3)	15,2	(53,7)	(12,7)	(25,0)	22,0	8,8	15,9

( ): estrapolazione basata su meno di 50 osservazioni. I risultati vanno interpretati con molta cautela.  
Fonte: RIFOS

È possibile che in Canton Ticino si sconti ancora una certa reticenza nell'affidare il figlio ad una struttura esterna. L'importanza della predisposizione "culturale" ad affidare i figli ad una struttura esterna alla famiglia è messa in rilievo anche da Schlanser (2011) e da una vasta letteratura tra cui conviene citare il rapporto dell'Ocse (*Doing Better for Families*).

I dati rilevano anche l'importanza dei parenti stretti (ad esempio nonni) nella cura dei figli. I numeri esigui non permettono di approfondire il tema analizzando le altre modalità di presa in carico che in Canton Ticino è molto articolata: asili nido, centri extra scolastici, famiglie diurne. A questi si aggiungono i Centri di socializzazione e i progetti di informazione, prevenzione e sensibilizzazione, senza dimenticare i servizi di protezione (CEM, SAE), compresi gli affidamenti. Inoltre mense e trasporto degli allievi di scuola media

contribuiscono ulteriormente a favorire le famiglie e la possibilità di organizzare la vita familiare e professionale. Vi sono poi i sostegni all'inserimento sociale e professionale dei giovani. Un compendio delle spese previste per misure di sostegno, accompagnamento e protezione si trova nel paragrafo seguente ("Protezione").

Asili nido: tra il 2006 e il 2011, i posti autorizzati sono passati da 737 a 1.382 e il personale educativo è passato da 154,29 a 319,4 (Rendiconto del CdS). Ciò lascia probabilmente ancora una parte di domanda insoddisfatta (vedi capitolo "Focus group con enti"), ma rispetto al 2009 (anno al quale si riferisce lo studio dell'Università di Losanna) il divario tra domanda e offerta di posti in asilo nido è sceso ulteriormente. Metà del personale occupato è formato, mentre meno di un quinto non è formato. Un ottavo sono direttori e un altro ottavo è rappresentato da personale non educativo. Complessivamente, vengono destinati 150-160 mila franchi alla formazione del personale, ciò che mostra l'esistenza di un'attenzione particolare nei confronti del settore. Peraltro, l'Ocse sottolinea che i Paesi che ottengono i risultati migliori per le famiglie sono quelli che consacrano circa la metà della spesa pubblica per le prestazioni familiari ai servizi in natura, tra i quali si annoverano la presa in carico di qualità della prima infanzia e i servizi di istruzione (OECD, *Doing Better for Families*, 2011).

Accanto agli asili nido, anche le famiglie diurne svolgono un'importante funzione di accoglienza dei bambini fino all'età di 15 anni. Nel 2011, 245 famiglie diurne hanno fornito 202.044 ore di accoglienza a beneficio di 1.075 bambini: 26% nella fascia d'età 0-2 anni, 28% in quella dai 3 ai 5 anni, il 36% in quella dai 6 ai 10 anni e il 9% in quella dagli 11 ai 15 anni. Le unità di personale totali (coordinatrici) sono 7,65 e le spese di formazione di 5.500 franchi.

Sono ancora pochi i centri extrascolastici: 14 nel 2011, prevalentemente concentrati nei distretti di Mendrisio e Lugano, con una media di 2,1 unità di personale e complessivamente 8.000 franchi di spese di formazione.

I centri di socializzazione sono 11 in totale nel 2011 ed hanno accolto 618 bambini per 94.495 franchi di spesa.

Progetti di informazione, prevenzione e sensibilizzazione 2011: 15 enti per 748 interventi e 195.565 franchi di spesa.

Dal 1992 sono in costante diminuzione il numero di partecipanti alle colonie di vacanza, il numero di giorni effettuati e i sussidi versati. Sono diminuiti anche gli enti organizzatori. Ciò riflette in parte il cambiamento delle tipologie familiari e delle loro condizioni economiche che determinano un maggiore orientamento della domanda verso le colonie diurne. Non esistono dati, ma l'offerta di colonie diurne è molto estesa ed è cresciuta in questi ultimi 10-15 anni. La *Brochure info vacanze 2012* segnala sedici centri estivi diurni attivi sul territorio cantonale. Solo alcuni offrono attività durante l'intero periodo estivo. Le rette vanno da circa 17 franchi a circa 80 franchi al giorno.

I centri di attività giovanile riconosciuti sono una quindicina per 400.000 franchi di sussidi (dato di cassa 2011).

### **Protezione**

Il tema della protezione non rientra nel presente studio, ma occorre citarlo sia per la sua importanza quantitativa, sia per il suo ritorno al centro del dibattito politico sulle forme e le manifestazioni di "disagio" giovanile. I contributi cantonali ai centri educativi per minorenni ammontano a 19 milioni di franchi.

La protezione dei minorenni deve iniziare precocemente ed accompagnarsi ad un inserimento scolastico adeguato e flessibile. Anche la protezione di minorenni non collaboranti con comportamenti prevaricanti sta avendo l'attenzione delle autorità e dei professionisti. Uno studio realizzato dalla DASF ha mostrato che la risposta adeguata per i giovani in questo tipo particolare di situazione è un centro educativo per adolescenti in crisi o centro educativo di tipo contenitivo. Il tema è stato molto discusso, ma occorre sottolineare che i Centri educativi per minorenni (CEM) operativi nel Cantone, sono in grado solo fino ad un certo punto di occuparsi di questi ragazzi che in determinati momenti di crisi prolungata mettono a repentaglio la presa in carico di sé stessi e del resto dell'utenza. Lo studio ha stimato in una cinquantina di casi all'anno la casistica che avrebbe bisogno di un tale centro contenitivo che andrebbe naturalmente inserito in un progetto educativo.

Una voce di spesa importante è rappresentata dai Centri educativi per minorenni (CEM). Al 31.12.2011, i dieci centri contavano 314 ospiti. Il numero di ospiti nel 2011 è stato complessivamente di 436. Le unità di personale totale 155 e spese di formazione di 110.900 franchi.

Servizi di accompagnamento educativo (SAE): 348 ospiti, 11 unità di personale e 12.215 franchi di spese di formazione. Dal 1° maggio 2013 è stata creata presso l'Istituto Canisio di Riva San Vitale la Comunità socio terapeutica per adolescenti L'ARCO, con 7 posti di internato e 3 posti di esternato.

Inoltre, il Cantone ed i comuni stanno sostenendo una serie di spese anche sul fronte dell'inserimento sociale e professionale dei giovani con programmi mirati e con contributi alla loro assunzione (per esempio: Progetto Midada di Locarno e Progetto Macondo di Chiasso, progetto Sportello giovani di Chiasso, contributi cantonali straordinari per assunzione giovani sostenuti grazie alle misure del credito oro della BNS, collaborazione con la formazione professionale e il pre-tirocinio). A questo proposito è utile segnalare lo studio di Anna Bracci sulla valutazione del Progetto Midada. (*Progetto Midada di presa in carico per giovani in difficoltà: valutazione del periodo sperimentale 2010-2011*, Supsi, Manno febbraio 2012).

### *Focus group con enti*

Nel corso del presente studio è stato organizzato un focus group con diversi enti preposti al sostegno e all'accompagnamento delle famiglie (nidi d'infanzia, centri extra-scolastici, associazioni per le famiglie e formazione genitoriale: l'elenco degli enti si trova in allegato), per indagare i seguenti temi:

1. Il funzionamento della politica familiare, le interpretazioni riguardo alla normativa in vigore, se e come permette di operare e con quali margini, le buone pratiche, i bisogni a breve termine e la visione strategica a medio - lungo termine.
2. I bisogni che le famiglie rivolgono loro, in particolar modo in merito ai costi e agli aspetti organizzativi del collocamento di un figlio, i bisogni emergenti, ma che non riescono a soddisfare e i bisogni che non possono essere coperti nell'ambito della normativa in vigore.
3. Le proposte e le soluzioni che intravedono per risolvere nell'immediato, a medio e lungo termine i loro bisogni e quelli espressi delle famiglie.

Dall'incontro sono emerse numerose osservazioni e spunti per una riflessione critica sulla LFam e sulle sue norme di applicazione, che abbiamo ritenuto utile riportare integralmente:

- La LFam ha favorito la cultura delle pari opportunità. Su questa premessa sarà più facile innestare una serie di interventi volti a favorire ulteriormente la coniugazione lavoro-famiglia.
- Il contratto di prestazione per gli asili nido ha introdotto una logica commerciale e andrebbe allentato, soprattutto per quanto riguarda la definizione dei parametri: il calcolo del finanziamento in base alle presenze, il mancato riconoscimento del lavoro svolto indirettamente, cioè non in presenza dei bambini, ma indispensabile ai fini del loro benessere; il lavoro amministrativo, di preparazione, comunicativo-relazionale con i genitori e con i colleghi.
- Il piano finanziario triennale per gli asili nido da inoltrare al Cantone risulta sempre più incompatibile con i rapidi e crescenti bisogni di flessibilità in termini di collocamento dei figli.
- Gli asili nido hanno problemi di copertura dei costi. Con il solo sussidio cantonale le strutture devono chiedere rette elevate o avere la garanzia di incentivi comunali.
- I sussidi federali non hanno comportato alcun vantaggio economico per gli asili nido ma hanno avuto solo ricadute positive per il Cantone.
- Le famiglie diurne rispondono con più facilità a situazioni emergenziali (malattia del figlio, lavoro a chiamata) e in generale dimostrano grande flessibilità.
- Le associazioni (ad esempio Associazione psicologia generativa) segnalano di sentirsi riconosciute a livello cantonale, ma di far fatica a stabilire relazioni a livello comunale.
- Per l'associazione dei genitori, come per altre associazioni, è difficile farsi conoscere. Fanno leva sul volontariato e faticano ad agire sul territorio e fra le persone che potrebbero beneficiare di più del loro sostegno. D'altra parte, non avrebbero le risorse per soddisfare tutti i bisogni espressi dal territorio stesso.
- Da parte dell'associazione famiglie monoparentali emerge il bisogno di creare un maggiore dialogo con il mondo economico : incentivi alle aziende per incoraggiare il lavoro part-time per donne e uomini e messa a disposizione di nidi aziendali, o di posti riservati in nidi convenzionati.
- In generale, i servizi di sostegno e accompagnamento delle famiglie, oltre che dei bambini, si occupano di tutta la famiglia. Questo aspetto, peraltro ormai caratteristico anche in ambito scolastico, non è adeguatamente riconosciuto benché sia centrale nella garanzia della qualità dei servizi. Tanto più che i genitori manifestano bisogni molto diversi l'uno dall'altro.

Gli enti partecipanti, inoltre, hanno segnalato diversi bisogni che le famiglie rivolgono loro:

- E' in atto una tendenza all'abbassamento dell'età di entrata in asilo nido indotta da una mancanza di concessione e di richieste di congedi non pagati dopo il congedo maternità. Uno degli effetti sugli asili nido è quello di creare delle liste d'attesa.
- Appare chiara la tendenza a cercare il posto in nidi d'infanzia in prossimità del posto di lavoro.
- Si assiste ad una richiesta, da parte delle famiglie, di flessibilità negli orari e nei giorni di presenza sia presso gli asili nido, sia presso famiglie diurne, per far fronte ai bisogni legati a lavori a tempo parziale, precari e a chiamata.
- Si nota sempre più che anche le famiglie a doppio reddito hanno difficoltà finanziarie.
- I genitori faticano sempre di più a pagare le rette degli asili nido, come pure le quote, anche minime, per attività di varia natura organizzate da enti e associazioni (es: fr. 60.- per un corso, materiale, ecc.).
- Agli asili nido giungono richieste di collocamento di figli di circa 2,5 anni da parte di chi beneficia di API (e a cui sta per scadere) ma non è possibile dar seguito alle richieste.

- Molte famiglie, in particolare quelle di origine straniera, sono difficili da coinvolgere, soprattutto quelle che ne avrebbero più bisogno (con bambini da 0-3 anni) e che hanno problemi di rete sociale.
- Il problema della mancanza di rete familiare e sociale per le famiglie straniere è relativamente esteso, ma appare particolarmente acuto in alcune zone periferiche.
- I problemi di collocamento dei figli sono ancora più acuti a partire dall'età della scuola dell'infanzia che ha orari incompatibili con gli orari lavorativi.
- In generale emerge un serio bisogno di strutture extra-scolastiche (mense comprese) che coprano gli orari non previsti dagli istituti scolastici.
- Il personale preposto all'accompagnamento è a volte percepito come troppo inesperto (problema di età degli operatori sociali, specie se senza figli) e in difficoltà nel recepire bisogni scaturiti da situazioni familiari complesse.

Infine, sono emerse alcune proposte di strategie e di riforma:

- Si ha l'impressione che manchi una visione d'insieme e si propone una forma di "congresso delle politiche familiari".
- Occorre superare la logica della risposta a bisogni di singole categorie, per mettere al centro lo sviluppo emotivo e cognitivo del bambino.
- Si suggerisce fortemente di non limitare l'offerta alla prima infanzia alla sola sorveglianza ma di estenderla alla dimensione educativa.
- Si auspica una maggiore cooperazione tra DECS e DSS, per arrivare ad una concezione più organizzata in materia di centri extra-scolastici. Occorre trovare sinergie con la scuola.
- Per quanto riguarda le aziende è difficile immaginare la possibilità di inserire centri extra-scolastici e occorre quindi trovare sinergie con le scuole e gli asili.
- Si segnala la necessità di garantire la qualità dei servizi introducendo una forma di riscontro/valutazione da parte di chi beneficia di una prestazione.
- L'AFI si ferma a 15 anni e si ritiene che lasci le famiglie in difficoltà nel periodo successivo alla scuola media (15-19 anni). Si auspica l'estensione degli AFI fino ai 19 anni o fino al termine della scuola superiore.
- Mancano aiuti per le "utenze intermedie": per chi ha difficoltà passeggiare e necessita di un accompagnamento puntuale e mirato (una forma di "empowerment" per i genitori).
- La deduzione "RiSC" è poco richiesta, da un lato a causa dello scarso numero di persone a basso reddito che hanno un'attività lavorativa e che collocano i figli presso asili-nido o famiglie diurne, dall'altro perché la modulistica è ritenuta troppo complessa e di difficile gestione.

Alcune osservazioni emerse sono già note alle autorità cantonali che sta valutando ad esempio di introdurre un sistema più equilibrato di finanziamento tra cantone, comuni e famiglie (aumento dell'aliquota per sussidiare le attività di sostegno dal 40 al 50%), di riconoscere il tempo svolto dalle educatrici per mansioni non a contatto diretto con i bambini. Si prospetta pure la possibilità di introdurre stipendi minimi (ora vi è solo una forchetta massima).

## Conclusioni

Tutte le misure concorrono a coprire i bisogni in Denaro, in Tempo e in Infrastruttura delle famiglie ma non necessariamente in maniera coordinata e al passo con i mutamenti in corso. Nella tabella seguente si riassumono i principali aspetti qualificanti delle misure di politica familiare in vigore nonché i principali limiti alla luce dei bisogni emergenti.

In generale, tempo, denaro e infrastruttura sono oggetto di intervento attraverso numerose misure, ma denaro e infrastruttura sembrano essere prevalenti, mentre il tempo non è oggetto diretto di interventi.

**Tabella 21 Ricapitolazione delle misure di politica familiare: criteri qualificanti e nodi critici**

<b>Principali politiche a favore delle famiglie</b>	<b>Asili nido e famiglie diurne</b>	<b>Assegni familiari di base e di formazione, integrativi e di prima infanzia</b>	<b>Altre prestazioni finanziarie, comprese le borse di studio</b>	<b>Altre misure di sostegno, accompagnamento e protezione</b>	<b>Politica familiare attraverso la fiscalità</b>	<b>Assicurazioni sociali</b>	<b>Politiche aziendali</b>
<p>Criteri qualificanti</p>	<p>Si sono sviluppati notevolmente sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo per rispondere ai bisogni di conciliazione lavoro famiglia. Hanno contribuito a divulgare la “bontà” dell’accoglienza della prima infanzia al di fuori della famiglia e a riconoscerne i vantaggi dal punto di vista: dello sviluppo del bambino, della possibilità di partecipare al mercato del lavoro con ricadute positive</p>	<p>Gli assegni di base e di formazione riconoscono, ancorché parzialmente, il costo dei figli e la necessità di rimborsarlo a tutte le famiglie in virtù del loro contributo alla collettività.</p> <p>Gli assegni integrativi e di prima infanzia rispondono prevalentemente ai bisogni in termini di denaro per le categorie più svantaggiate e rappresentano un ottimo strumento di lotta contro la povertà. Il riconoscimento della spesa per il collocamento dei figli per i beneficiari di API rappresenta uno strumento opportuno per favorire l’autonomia finanziaria delle famiglie.</p>	<p>Le prestazioni finanziarie si aggiungono ad altre misure previste per la copertura di un costo o di un deficit di reddito e concorrono a sostenere il budget delle economie domestiche.</p>	<p>I servizi che si sono sviluppati nel corso degli anni rispondono a dei bisogni concreti e puntuali del territorio.</p>	<p>Le varie misure, soprattutto se sommate, alleggeriscono il reddito imponibile delle economie domestiche. Si tratta di misure semplici da attuare e che raggiungono, senza bisogno di verifiche approfondite, tutte le famiglie interessate, con l’eccezione di coloro che sono esentati dal pagamento delle imposte.</p>	<p>Le assicurazioni sociali, pur essendo focalizzate sugli aspetti redistributivi e sugli interventi in denaro, contengono delle misure importanti sulle quali poter far leva e potrebbero essere estese ad una politica familiare in senso lato (es: accrediti educativi e assistenziali previsti dall’AVS, AGI).</p> <p>Lo stesso vale per gli assegni diretti previsti</p>	<p>Sempre più aziende riconoscono l’importanza di offrire adeguate misure per la conciliazione lavoro-famiglia riconoscendone i vantaggi sotto più punti di vista (produttivi, di clima, di soddisfazione al lavoro e quindi di qualità di vita, di mantenimento delle competenze, ecc.).</p>

	sui redditi familiari, della possibilità, per le aziende, di occupare e mantenere al lavoro i genitori, delle ricadute in termini di socializzazione anche nel lungo termine.					dalla LACD.	
Principali aspetti critici	Attualmente l'accento è messo prevalentemente sull'accoglienza e sulla presa in carico e non prevede esplicitamente un mandato educativo né formativo. In particolare le strutture risultano essere ancora insufficienti per coprire la domanda, non abbastanza elastici a fronte di un mercato del lavoro molto	Il dispositivo demanda la risoluzione del problema strutturale e temporale ad altri interventi che non sono però coordinati con esso. Ciò ha delle conseguenze in termini di emancipazione e progettazione/autonomia durante il beneficio e allo scadere del diritto agli assegni. Anche le possibilità di collocamento dei figli allo scadere dell'API in asili nido o asili, risulta in pratica molto difficoltosa. Per loro impostazione, gli AFI e API non possono impedire del tutto il ricorso all'assistenza	Pur avendo raggiunto un maggiore livello di coordinamento a seguito dell'introduzione della Laps, le misure rimangono frammentate e disomogenee per quanto riguarda i criteri di accesso e i parametri di calcolo delle prestazioni. Nel corso del tempo, la necessità di adeguare gli	Alcuni servizi vanno sicuramente consolidati( CPF dell'EOC, infermiere e consulenti SACD, consultori matrimoniali e familiari, colonie residenziali) ma altri andrebbero rafforzati perché non rispondono più in misura adeguata ai bisogni emergenti. In particolare mense e servizi extra-scolastici, pedagogia dei genitori, colonie diurne e attività e	La valutazione dell'impatto delle misure di politica familiare attuata attraverso le deduzioni fiscali dimostra che, di fatto, queste incidono maggiormente, in termini assoluti, al crescere del reddito imponibile, favorendo quindi i beneficiari di redditi più	L'assenza di un regime generalizzato obbligatorio a copertura della perdita di guadagno in caso di malattia rappresenta una lacuna importante del sistema assicurativo. Il congedo maternità offre un periodo minimo di possibilità di assenza dal lavoro e non contempla un principio di	Nel cantone Ticino non vi è ancora una cultura diffusa dei vantaggi di politiche aziendali a favore delle famiglie. Si sente ancora l'assenza, da parte delle aziende, di una percezione delle ricadute positive sia per le famiglie, sia per le aziende e per la collettività, di un maggior impegno a

<p>flessibile. Le modalità di finanziamento e di pianificazione dell'offerta comportano un certo tipo di standardizzazione che però si scontra con bisogni poco standardizzabili. In generale, le rette a carico delle famiglie incidono in modo importante sul reddito e rischiano di creare un disincentivo al lavoro. Sulla base di alcuni studi e delle nostre indagini presso gli attori (focus group e interviste a beneficiari di API) l'attuale offerta non raggiunge tutto il potenziale bacino di utenza e in particolare quello</p>	<p>sociale. Ciò potrebbe essere evitato con l'introduzione della copertura integrale del deficit di reddito delle famiglie ("PC per le famiglie") con costi supplementari.</p> <p>La prestazione RiSC, benché importante, prevede condizioni di accesso troppo complesse e non allineate ai bisogni della popolazione di potenziali beneficiari (famiglie a reddito molto modesto e precario).</p>	<p>interventi finanziari alle mutate condizioni socio-economiche ha determinato una crescente laboriosità nell'inoltro e nel trattamento delle domande. In generale, il sistema tende ad apportare dei correttivi puntuali nei singoli dispositivi pregiudicando la coerenza dell'intero sistema e, quindi, la sua efficacia.</p>	<p>centri giovanili. Il loro rafforzamento non può prescindere dall'elaborazione di un approccio globale che tenga conto di quanto già esiste sul territorio (ad esempio attività sociali).</p> <p>La possibilità di partecipazione ad alcune attività sportive o ricreative necessita di uno sforzo in termini organizzativi e di denaro di cui si dovrebbe tener conto.</p>	<p>elevati. Di fatto, se la compensazione verticale è un obiettivo prioritario della politica familiare, le deduzioni fiscali non rappresentano uno strumento adatto a tale scopo. Ciò non esclude che, in generale, le misure fiscali possano fungere anche da politica familiare e sociale ma occorre scegliere e calibrare le misure sugli obiettivi che si vogliono raggiungere (credito d'imposta, sgravio d'imposta per una determinata</p>	<p>congedo parentale. Dagli approfondimenti effettuati risulta che sempre più difficilmente vengono concessi congedi non pagati allo scadere del congedo pagato previsto. Questo può avere delle conseguenze in termini di possibilità di mantenere il posto di lavoro (per le madri). Inoltre limita la possibilità di rimanere con il bambino nell'ambiente domestico nei primi mesi di vita e comporta il ricorso precoce ad una struttura o famiglia diurna.</p>	<p>favore della conciliazione. In un sistema produttivo considerato fragile, in un contesto di crisi, il rischio è quello di vedere queste politiche aziendali unicamente come un costo.</p>
--	--	---	---	---	--	--

	che ne beneficerebbe maggiormente (ad es: famiglie straniere più isolate).				spesa uguale per tutti; tassazione individuale per favorire i doppi redditi e, in particolare, quelli modesti; quoziente familiare, ecc.). Le deduzioni fiscali, così come applicate oggi, hanno un impatto importante sul gettito d'imposta (ad es. circa 54 milioni sul gettito cantonale delle deduzioni per figli), importo che permetterebbe di distribuire circa 1000 franchi all'anno per ogni figlio di famiglie soggette alla dichiarazione fiscale.		
--	--	--	--	--	---	--	--

## 6. La spesa sociale a favore delle famiglie e dei figli: un tentativo di quantificazione

Si è cercato di quantificare la spesa sociale erogata a favore delle famiglie e dei figli in Canton Ticino seguendo la metodologia promossa dall'Eurostat, l'ufficio statistico dell'Unione europea. L'esercizio ha valenza sperimentale e segue un lavoro elaborato nel 2005 su mandato del DSS che mirava ad una quantificazione della dimensione dell'intera sicurezza sociale per il Cantone Ticino<sup>35</sup>.

Si sono identificati:

- i "Servizi amministrativi" che mettono in atto la politica sociale assumendo compiti di vigilanza, gestione e coordinamento, e che a tal fine si assumono le spese di funzionamento, oltre che eventuali prestazioni in denaro e partecipazioni a prestazioni di altri livelli istituzionali;
- i "Servizi di produzione di prestazioni sociali", vale a dire quelle unità amministrative che si occupano direttamente dell'erogazione delle prestazioni, come ad esempio l'Istituto delle assicurazioni sociali (IAS) e le sue unità, e che perciò assegnano agli eventi diritto **Prestazioni sociali in natura** – identificate con le spese per il personale e le spese per beni e servizi –, **Prestazioni sociali in denaro** – i conti 366 – e **Partecipazioni a prestazioni di altri livelli istituzionali** – i conti 365 prevalentemente. Un elenco dei servizi di produzione di prestazioni sociali considerati si trova in allegato;
- gli "Addebiti interni per prestazioni sociali" (ad esempio 395, Addebiti servizi sociopsichiatrici per prestazioni terapeutiche registrato dall'Ufficio anziani), ma non ne sono stati identificati a questo stadio della ricerca.

Un approccio pragmatico nell'ambito di questo studio che aveva altri obiettivi prioritari, ha permesso di stimare la spesa sociale per prestazioni a favore delle famiglie e dei figli identificando, dove è stato possibile, le "Prestazioni sociali in denaro" (ad esempio: 366, Contributi cantonali per assegno familiare integrativo) e le "Partecipazioni a prestazioni di altri livelli istituzionali" (ad esempio: 365, Contributi cant. agli asili nido) erogate dai servizi di produzione delle prestazioni sociali. Si è anche tenuto conto delle spese del personale e delle spese per beni e servizi che si assumono i "Servizi di produzione delle prestazioni sociali". Tali spese, una volta stimate, vanno considerate "prestazioni sociali in natura".

Le spese di funzionamento generate dai Servizi amministrativi (come, ad esempio, l'Ufficio delle famiglie e dei minorenni) non devono essere assegnate alle funzioni di protezione sociale che, per definizione, accorpano soltanto le prestazioni sociali (in denaro e in natura) effettivamente erogate ai beneficiari. Per semplicità si rinuncia a quantificare le spese di funzionamento dei Servizi amministrativi.

In sintesi, si è stimato complessivamente le prestazioni sociali in natura, le prestazioni sociali in denaro e le partecipazioni a prestazioni di altri livelli istituzionali in 150 milioni di franchi.

---

<sup>35</sup> Si veda Spartaco Greppi, "Un conto globale della sicurezza sociale per il Cantone Ticino", *Dati – Statistiche e società*, N. 4, 2006, pp. 16-17.

Vengono anche prese in considerazione le prestazioni erogate dalle assicurazioni sociali federali ai residenti in Canton Ticino a copertura della funzione famiglia e figli. Complessivamente, le assicurazioni sociali federali hanno erogato 294,5 milioni di franchi sotto forma di prestazioni sociali.

**Tabella 22 Prestazioni sociali federali erogate in Canton Ticino alle famiglie, 2011**

<b>Prestazioni sociali federali, Cantone Ticino 2011</b>	
	Famiglia/figli
<b>AI</b>	
Rendite per figlio	27.720.000,00
<b>AVS</b>	
Rendite complete per figlio	7.692.000,00
<b>PC-AI</b>	
PC complete per figlio	19.111.548,69
<b>PC-AVS</b>	
PC complete per figlio	671.499,03
<b>Assegni familiari federali</b>	
AF ai piccoli contadini e lavoratori agricoli, versati da CCC	1.535.639,00
<b>Indennità per perdita di guadagno</b>	
Assicurazione maternità: importo delle indennità versate da CCC	18.601.075,00
<b>Assegni di famiglia (base e di formazione)</b>	
AF non agricoli versati da tutte le Casse, 2010	219.221.625,00
<b>Totale</b>	<b>294.553.386,72</b>

*Fonte: OFAS, Statistique de l'AI; OFAS, Statistique de l'AVS; Rendiconto del Consiglio di Stato; OFAS, La statistique sur les AF selon la LAFam et sur les réglementations cantonales des allocations familiales pour les indépendants en dehors de l'agriculture 2010.*

Il sistema delle competenze in materia di protezione sociale attribuisce al Cantone un ruolo di propulsione, finanziamento e indirizzo generale in alcune aree di intervento. Per esempio, il Cantone ha sviluppato una propria politica familiare, i cui interventi possono essere sintetizzati nella seguente tabella.

**Tabella 23 Sintesi della spesa cantonale a favore delle famiglie e dei figli, 2011**

Spesa per la funzione famiglia/figli, Canton Ticino 2011		
	<b>Servizi amministrativi:</b>	
	<b>Spese di funzionamento</b>	<b>2.965.685</b>
	<b>Servizi di produzione di prestazioni sociali:</b>	
	<b>Prestazioni sociali in natura</b>	<b>4.812.115</b>
	<b>Prestazioni sociali in denaro</b>	<b>66.650.334</b>
	Assegno familiare integrativo	36.269.843
	Assegno prima infanzia	11.603.318
	RiSC	58.600
	Anticipo alimenti	4.782.994
	Prestazioni assistenziali a famiglie con figli	13.935.579
	<b>Totale</b>	<b>66.650.334</b>
	<b>Partecipazioni a prestazioni di altri livelli istituzionali</b>	<b>41.059.164</b>
Misure per conciliare famiglia e lavoro	CC agli asili nido secondo Lfam	5.124.197
	CC alle famiglie diurne	521.400
	CC ai centri extrascolastici	489.076
	CC ai centri di socializzazione	94.495
	<b>Totale</b>	<b>6.229.168</b>
Progetti generali	CC progetti info prev e sensibilizzazione	195.565
	CC a enti e associazioni di aiuto alla famiglia	916.415
	CC per progetti singoli	281.313
	CC per il consiglio cantonale dei giovani	35.000
	Fondo lotteria intercantonale	
	famiglia e minori	248.717
	giovani	340.300
	<b>Totale</b>	<b>2.017.310</b>
Altre misure	CC ai consultori matrimoniali-familiari	609.646
	Centri di pianificazione familiare (CPF dell'EOC)	907.700
	Infermiere consulenti materne e pediatriche (SACD)	1.310.096
	Progetto genitori (SACD)	280.382
	CC per centri attività giovanili	408.676
	sussidi a colonie di vacanza	509.056
	<b>Totale</b>	<b>4.025.556</b>
Provvedimenti di protezione	CC ai centri educativi per minorenni (CEM)	19.082.500
	di cui contributi federali	2.690.363
	di cui contributi comunali	3.451.755
	CC per collocamenti individuali	1.430.323
	CC alle prestazioni di servizio educativo	2.091.400
	CC ai centri di accoglienza per famiglie	2.622.000
	CC alle commissioni tutorie	482.536
	P. speciali minorenni in istituto o in fam affidatarie	3.078.371
	<b>Totale</b>	<b>28.787.130</b>
	<b>Totale prestazioni e contributi cantonali</b>	<b>112.521.613</b>
	<b>Contributi comunali a misure di conciliazione</b>	<b>2.931.920</b>
	di cui Incentivi a favore dei nidi d'infanzia	2.023.695
	di cui Incentivi a favore delle famiglie diurne	510.567
	di cui Incentivi a favore dei centri extrascolastici	350.908
	di cui Incentivi a favore dei centri di socializzazione	46.750
	<b>Totale, senza spese di funzionamento</b>	<b>115.453.533</b>
	<b>Altre prestazioni in denaro</b>	<b>34.211.818</b>
	Assicurazione contro le malattie: sussidi versati	
	primo figlio	7.291.116
	primo figlio fam non sussidiate	2.223.644
	secondo figlio e successivi per le fam sussidiate	7.604.675
	secondo figlio e successivi per le fam non sussidiate	1.699.626
	<b>Totale</b>	<b>18.819.061</b>
	Assegni di studio e di tirocinio	15196182
	Aiuto allo studio	196575
	<b>Totale</b>	<b>15.392.757</b>
	<b>TOTALE, senza spese di funzionamento</b>	<b>149.665.351</b>

cc = contributi cantonali

Fonte: elaborazione sulla base di varie fonti

Complessivamente, la spesa cantonale per famiglie e figli (compresi i contributi comuali alle misure di conciliazione) è di 115 milioni nel 2011. Oltre la metà di questa spesa (66,7 milioni) è rappresentata da prestazioni in denaro e di queste ben 61,8 milioni, il 92,7%, sono prestazioni erogate dopo accertamento dei mezzi. Tra queste, le prestazioni assistenziali a favore delle famiglie con figli a carico ammontano a ben 14 milioni. Quest'ultimo dato è riferito alla situazione familiare misurata al 31 dicembre 2011. 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, mentre ben il 25% è costituito da spese per provvedimenti di protezione.

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

Le spese di funzionamento non sono attribuite a singole funzioni. Ciononostante si è tenuto traccia delle spese per il personale dell'Ufficio famiglie e minorenni, data l'importanza delle sue attività nel campo dei provvedimenti di protezione e di altre attività destinate alle famiglie e ai giovani.

Sono stati identificati i seguenti servizi di produzione delle prestazioni sociali:

- Sezione degli enti locali
- Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento
- Ufficio degli anziani e delle cure a domicilio
- Ufficio sostegno a enti e attività per famiglie e i giovani
- Istituto delle assicurazioni sociali

Le spese per il personale (stipendi per funzionari nominati, al netto degli oneri sociali) rappresentano la base per quantificare le prestazioni in natura.

L'Ufficio anziani e delle cure a domicilio versa una serie di contributi a beneficio della popolazione anziana e invalida, ma che rappresentano anche un importante sostegno alle famiglie con una persona dipendente a carico. I servizi di assistenza e cura a domicilio, i servizi d'appoggio e i contributi cantonali individuali per il mantenimento a domicilio sono dispositivi essenziali nel sistema di tutela della popolazione anziana e dipendente. Una piccola parte va anche a vantaggio delle famiglie sotto forma di prestazioni infermieristiche pediatriche, consulenze e formazione dei genitori, di cui si tiene conto nella quantificazione della funzione famiglia e figli. La parte preponderante, pur andando ad alleviare alcuni compiti della famiglia, resta fuori dalla funzione. Tuttavia, occorre segnalare che i contributi cantonali individuali per il mantenimento a domicilio rappresentano un modello interessante da estendere. Lo stesso vale per il contributo per l'assistenza introdotto nel 2012 con la sesta revisione dell'AI<sup>36</sup>.

Il Fondo lotteria intercantonale non è un Servizio di produzione di prestazioni sociali, ma ridistribuisce a enti e associazioni attivi in vari settori i proventi dei grandi giochi, segnatamente lotto e sport toto.

Alla somma erogata a titolo della funzione famiglia e figli, si aggiungono i sussidi di assicurazione contro le malattie per un totale di 18,8 milioni di franchi (che sarebbero da attribuire piuttosto alla funzione malattia).

---

<sup>36</sup> Si ricorda che il contributo per l'assistenza permette ai beneficiari di un assegno per grandi invalidi che desiderano vivere a domicilio di assumere una persona che fornisca loro l'assistenza di cui necessitano.

Lo Stato interviene anche a sostegno delle famiglie finanziando: la spesa per refezioni e mescite scolastiche e per mense comunali e private per un totale di 3.043.823 franchi nel 2011 (3.460.343 franchi nel 2010); i trasporti degli allievi di scuola media per un totale di 10.415.227 di franchi nel 2011 (8.173.274 di franchi nel 2010). Queste voci, come pure quella del settore della scuola dell'infanzia, non trovano una collocazione nella metodologia dell'Eurostat.

Inoltre, lo Stato prevede il versamento di borse di studio intese come "aiuto complementare alla famiglia per la formazione dei figli". Esse sono commisurate sia alle spese legate alla formazione sia alla capacità finanziaria del singolo e della sua famiglia<sup>37</sup>. Le borse di studio fanno parte della spesa sociale ai sensi dell'Eurostat nella misura in cui non devono essere restituite. In caso contrario si parla di prestiti, e soltanto gli eventuali mancati interessi da versare vengono classificati insieme alle borse di studio, come spesa sociale nella funzione "esclusione sociale" della statistica dell'Eurostat.

La normativa in vigore prevede in realtà ben 8 interventi, vale a dire: l'assegno di studio, l'assegno di tirocinio, l'assegno per sportivi d'élite e talenti artistici, il sussidio per il perfezionamento professionale (max sussidiabile: tassa del corso), il sussidio per soggiorni linguistici all'estero (solo tassa del corso), l'assegno per la riqualificazione professionale, il prestito di studio (solo per studenti che frequentano il livello di formazione terziario), l'aiuto allo studio.

L'assegno di studio (e di tirocinio), l'assegno per sportivi d'élite e talenti artistici, l'assegno per la riqualificazione professionale e l'aiuto allo studio hanno una rilevanza diretta per il nostro esercizio di quantificazione della spesa a favore delle famiglie e dei figli. L'assegno di studio (e di tirocinio) e l'assegno per sportivi d'élite e talenti artistici prevedono infatti un supplemento di franchi 4.000 per coppia (coniugati, conviventi o vincolati da un'unione domestica registrata) e un supplemento di franchi 4.000 per ogni figlio a carico. L'assegno per la riqualificazione professionale tiene conto dei contributi di mantenimento e spese per l'istruzione dei figli. Purtroppo gli applicativi informatici in uso non permettono di conoscere tali importi, secondo quanto comunicato dai responsabili dell'Ufficio delle borse di studio e dei sussidi. Nella tabella ci si limita perciò a tenere conto degli assegni di studio e di tirocinio versati nel 2010 e nel 2011 secondo quanto documentato dal consuntivo del Cantone.

L'aiuto allo studio è accordato per la frequenza di una scuola elementare o media privata parificata, se la famiglia ha oggettive difficoltà di ordine sociale. Esso rappresenta un contributo a copertura della spesa della retta scolastica, la spesa di viaggio, quella dell'internato, o per i pranzi fuori casa, a seconda della situazione economica dei genitori. Nel 2011 (2010) il Cantone ha versato complessivamente 196.575 (171.130) franchi di contributi a titolo di aiuto allo studio.

Inoltre, nel 2011, i contributi comunali sono stati di quasi 3 milioni di franchi, di cui due terzi sotto forma di incentivi a favore dei nidi d'infanzia e un quinto sotto forma di incentivi a favore delle famiglie diurne. Si dovrebbe tenere conto anche dell'impegno dei comuni non documentato nei conti cantonali. Una tale estensione della quantificazione della spesa sociale a favore di famiglie e figli richiederebbe un'elaborazione dei conti comunali che in questo lavoro non è stato possibile fornire.

Anche l'assicurazione contro la disoccupazione prevede degli interventi mirati alle famiglie. Le persone disoccupate con figli a carico hanno diritto all'80% del salario assicurato (che è al massimo di 10.500

---

<sup>37</sup> Si veda la Legge della scuola del 1° febbraio 1990 e il Regolamento delle borse di studio del 17 aprile 2012. Per una visione d'insieme ci si può riferire utilmente all'opuscolo informativo "Borse di studio 2012/2013" edito dall'Ufficio delle borse di studio e dei sussidi, Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport (<http://www4.ti.ch/decs/sa/ubss/>).

franchi), mentre quelle senza obblighi familiari possono beneficiare del 70% del salario assicurato, a condizione che quest'ultimo sia superiore a 3.797 franchi. In caso contrario, anche per esse l'indennizzo è pari all'80%. Inoltre, per i disoccupati con figli a carico è previsto un supplemento equivalente alla somma dell'assegno familiare di base o di formazione conformemente alla legge cantonale in vigore.

A dicembre 2012, i disoccupati con figli a carico, identificati perché beneficiano anche di un assegno familiare di base e/o di formazione per uno o più figli, erano 1.017: 328 donne e 689 uomini. Complessivamente, sono state versate indennità giornaliere per 3.395.531 franchi e 305.327 franchi di assegni familiari.

Mentre gli assegni familiari erogati dall'AD (305.000 franchi nel 2012, documentati nella Tabella 24) sono compresi nella somma degli assegni familiari erogati in Canton Ticino, le indennità integrative per figli a carico sono difficilmente stimabili senza un'analisi accurata della distribuzione dei salari indennizzati. Infatti, non tutti i disoccupati e le disoccupate a beneficio di un assegno familiare avrebbero diritto soltanto al 70% del salario assicurato in assenza di figli a carico, perché non necessariamente il loro salario assicurato è superiore ai limiti previsti dalla normativa. Tuttavia, il fatto che l'indennità media sia inferiore al limite previsto per un'indennità del 70%, porta a credere che gran parte delle indennità sarebbero state versate anche in assenza di figli a carico e che abbiano indennizzato esclusivamente i bassi salari.

**Tabella 24 Numero di beneficiari di indennità di disoccupazione con diritto agli assegni familiari, importo delle indennità versate, giorni indennizzati e assegni familiari versati per sesso e nazionalità, Canton Ticino, dicembre 2012**

Sesso	Nazionalità	Numero di beneficiari	Somma delle indennità	Giorni indennizzati	Assegni versati
Donne	straniere	186	474.329	3.718	52.882
	svizzere	142	359.877	2.795	39.016
	<b>Totale</b>	<b>328</b>	<b>834.206</b>	<b>6.513</b>	<b>91.898</b>
Uomini	stranieri	469	1.630.315	9.155	145.166
	svizzeri	220	931.011	4.369	68.264
	<b>Totale</b>	<b>689</b>	<b>2.561.326</b>	<b>13.524</b>	<b>213.429</b>
<b>Totale</b>	<b>Totale</b>	<b>1.017</b>	<b>3.395.531</b>	<b>20.038</b>	<b>305.327</b>

Fonte: Seco

A titolo di confronto si propone anche una tabella relativa a tutti coloro che beneficiano di una indennità di disoccupazione.

**Tabella 25 Numero di beneficiari di indennità di disoccupazione, importo delle indennità versate, giorni indennizzati per sesso e nazionalità, Canton Ticino, dicembre 2012**

Sesso	Nazionalità	Numero di beneficiari	Somma delle indennità	Giorni indennizzati	Assegni versati
Donne	straniere	1.762	3.678.245	30.164	52.882
	svizzere	2.005	4.264.724	33.809	39.016
	<b>Totale</b>	<b>3.767</b>	<b>7.942.969</b>	<b>63.974</b>	<b>91.898</b>
Uomini	stranieri	2.437	6.953.126	43.908	145.166
	svizzeri	1.871	5.260.061	32.989	68.264
	<b>Totale</b>	<b>4.308</b>	<b>12.213.187</b>	<b>76.897</b>	<b>213.429</b>
<b>Totale</b>	<b>Totale</b>	<b>8.075</b>	<b>20.156.156</b>	<b>140.871</b>	<b>305.327</b>

Fonte: Seco

Tenendo conto di una definizione relativamente estesa di prestazioni alle famiglie e ai figli, comprendente la riduzione del premio di assicurazione malattia dei figli, gli assegni di studio e di tirocinio, e considerando che la quantificazione è ancora incompleta, visto che mancano altre spese che si assumono i comuni e l'effetto delle deduzioni fiscali, la spesa sociale a favore delle famiglie e dei figli in Canton Ticino è relativamente elevata, visto che complessivamente supera il 2% del Pil cantonale, stimato in circa 22 miliardi di franchi. Prevalgono le prestazioni in denaro e quelle legate a provvedimenti di protezione. Molti interventi sono di natura selettiva. Andrebbe anche provata l'efficacia dei contributi a enti e associazioni, perché sembrano dispersivi e poco coordinati.

In conclusione, una densità normativa elevata e molte misure e interventi producono complessivamente una spesa sociale relativamente elevata nel confronto nazionale e internazionale. Se dovessimo tener conto

anche della fiscalità, tutto sommato progressiva e all'origine di elevate deduzioni a favore dei contribuenti con figli a carico, il risultato sarebbe maggiore.

## 7. Valutazione e bilancio

### Lo schema AGIL

Le politiche familiari vengono frequentemente analizzate attraverso lo **schema parsoniano AGIL** (Adaptation, Goal, Integration, Latency) nell'interpretazione di Pierpaolo Donati e di altri autori che si rifanno al suo approccio, come ad esempio Giovanna Rossi o Matteo Orlandini.

Nello schema AGIL vengono rappresentate le quattro funzioni che un sistema sociale, per rimanere attivo, deve assolvere. Con riferimento alla politica familiare, le quattro funzioni hanno questa spiegazione (Giovanna Rossi, pp. 71 e seguenti; Giovanna Rossi, 1999; Progetto NET.MATE, "Politiche familiari per l'Inclusione Sociale", Scheda a cura della Fondazione Labos, Roma, giugno 2007):

- A (adattamento, Adaptation): la funzione di adattamento si riferisce alle **risorse** (umane, finanziarie e organizzative) indispensabili per l'offerta di beni, servizi e prestazioni volti a soddisfare i bisogni delle famiglie in termini di **Tempo, Infrastrutture e Denaro**;
- G (perseguimento dei fini, Goal): la funzione di perseguimento dei fini riguarda gli **obiettivi** perseguiti dai dispositivi e dalle misure in vigore; tali obiettivi sono da intendere come situazioni future che il sistema intende raggiungere e si traducono in benefici **temporali, organizzativi** (infrastrutturali) e **finanziari** per le famiglie e perciò in un rafforzamento della loro autonomia;
- I (integrazione, Integration): la funzione di integrazione identifica la necessità di realizzare una integrazione tra i vari fini attraverso **regole e modalità** di accesso, di utilizzo, di accreditamento (e perciò di **qualità**) e di erogazione che garantiscano la coerenza tra i bisogni delle famiglie e la pluralità dei dispositivi e degli attori (in particolare enti e servizi cantonali) coinvolti;
- L (mantenimento del livello latente, Latency): la funzione di latenza segnala che il sistema deve mantenere una particolare identità nel tempo, attraverso l'identificazione di determinati **principi culturali**, ad esempio il valore riconosciuto alla famiglia in quanto soggetto attivo nell'ottica della sussidiarietà.

È possibile descrivere in maniera sintetica la normativa in vigore secondo questo schema e derivarne le principali criticità che caratterizzano la politica per le famiglie.

**Tabella 26 La normativa in vigore secondo lo schema AGIL**

A Risorse	Misure finanziarie (dirette e indirette) e misure di sostegno, accompagnamento e protezione: <ul style="list-style-type: none"> <li>- contributi dei datori di lavoro, dei salariati, dei lavoratori indipendenti e delle persone senza attività lucrativa;</li> <li>- risorse fiscali;</li> <li>- risorse private (aziende, terzo settore, volontariato)</li> </ul>
G Finalità	Lotta alla povertà; Conciliazione tra vita professionale e vita familiare, accompagnamento, sostegno e protezione
I Regole per l'accesso	Dispositivi a carattere universale; Dispositivi con accertamento dei mezzi (selettivi); Misure fiscali
Regole per l'utilizzo	Erogazioni mensili, ecc.
Regole per l'accreditamento	Autorizzazioni (ad es. per gli asili nido) mandati di prestazione
Modalità di erogazione	Copertura minimo vitale del figlio; Copertura del minimo vitale dell'economia domestica; Copertura di un costo o rimborso di una spesa riconosciuta Riduzione del reddito imponibile
L Cultura	Sostegno delle famiglie Supporto alla possibilità di scelta delle famiglie

L'efficacia di un determinato dispositivo di politica familiare dipende dalle somme disponibili per il suo finanziamento (A) e dalla normativa che ne regola la gestione e l'erogazione (I), tenuto conto delle finalità (G) e della cultura latente (L).

A livello nazionale la normativa in vigore si caratterizza per una forte sussidiarietà e per l'attenzione verso la conciliazione tra lavoro e famiglia. A livello cantonale si declina attraverso un grande impegno legislativo e un numero elevato di settori di intervento.

I dispositivi cantonali di politica familiare, attraverso l'attivazione di risorse finanziarie, umane e organizzative, sono predisposti al sostegno delle famiglie e sono finalizzati alla loro autonomia, ma esistono delle insufficienze imputabili alle regole e modalità di accesso, di utilizzo, di accreditamento (nel caso degli asili nido) e di erogazione.

A: Per quanto riguarda le risorse, si può riscontrare un peso preponderante degli interventi finanziari diretti e dei criteri di organizzazione formale (contratti di prestazione). A fronte di una somma importante di risorse monetarie messe a disposizione, queste risultano insufficienti poiché basate su un vecchio modello di prelievo (contributi lavorativi esposti a sempre maggiori rischi) che si sta dimostrando fragile e

relativamente poco sostenibile alla luce dei cambiamenti in corso: i redditi che si comprimono, i vincoli finanziari che pesano sulle aziende e gli aspetti che colpiscono il terzo settore che soffre anche delle difficoltà che la società complessivamente ha nel trovare le risorse temporali e finanziarie.

G: la sussidiarietà tra Confederazione e Cantone è elevata, mentre la sussidiarietà orizzontale risulta modesta e rende problematica la promozione dell'autonomia. Gli assegni familiari, ad esempio, contribuiscono in modo importante a lottare contro la povertà e riconoscono il bisogno di sostegno e di scelta delle famiglie, ma rispondono in modo frammentato pregiudicando il sostegno all'autonomia nel corso del tempo. La finalità della conciliazione tra lavoro e famiglia fatica ad affermarsi nella realtà operativa, in parte anche a causa della struttura produttiva dell'economia e soffre di un mancato allineamento tra finalità della normativa e orientamenti da parte del mercato del lavoro. Tendenzialmente, tutti gli attori riconoscono l'interesse generale nel favorire la conciliazione ma nel momento di concretizzarla, prevalgono le considerazioni finanziarie a breve termine e quindi i costi delle politiche di conciliazione, perdendo di vista il ritorno sociale dell'investimento (*social return on investment*) e le ricadute positive anche in termini economici per la singola azienda.

Per quanto riguarda il terzo settore, esso appare stretto tra bisogni delle famiglie e adempimento di obblighi organizzativi formali.

I: A partire dagli anni '90 vi è stato uno slancio di armonizzazione e coordinamento delle normative sociali federali e cantonali (Legge sulla parte generale delle assicurazioni sociali, Laps) che, tuttavia, è rimasto incompiuto. Permane infatti una frammentazione di regole per l'accesso alle prestazioni finanziarie (soglie di reddito, definizioni di reddito, unità di riferimento per il computo dei redditi e per il calcolo della prestazione, l'età dei figli, ecc.) nonché una diversità nelle modalità di erogazione come pure coperture soltanto parziali di bisogni pur riconosciuti. Anche le regole per l'utilizzo delle prestazioni risultano a volte laboriose e pesanti (RiSC). Emergono sempre più difficoltà relative alle regole e modalità per l'accreditamento delle strutture e dei servizi; in modo particolare si rileva l'esistenza di procedure macchinose che si riflettono anche nel tipo di finanziamento quando questo dipende da indicatori quantitativi difficili da prevedere e molto dettagliati, con conseguenze anche sulla capacità di accoglienza. Sulla scia del bisogno nascono iniziative spontanee che rischiano di rimanere intrappolate in un contesto normativo istituzionale troppo vincolante.

L: In un contesto legislativo e istituzionale ispirato alla sussidiarietà, a fronte di una maggiore responsabilizzazione dei singoli e delle famiglie e di un riconoscimento del bisogno di autonomia e autonomizzazione delle famiglie, queste ultime non sono ancora pienamente soggetto attivo e partecipante. Malgrado il riconoscimento formale di una cultura condivisibile, la sua traduzione concreta rimane incompiuta a causa di oggettive difficoltà di ordine economico e temporale.

## **Le proposte in discussione**

In che misura le proposte in discussione a livello parlamentare riescono a superare le lacune delle leggi e dei dispositivi attuali? Quanto rispondono al bisogno di autonomia e benessere? Quanto e perché non rispondono ai cambiamenti in corso?

Gli aggiustamenti proposti tendono a tamponare le lacune esistenti, tentando di incidere sul funzionamento del paradigma attualmente in vigore, ma senza cambiarne l'orientamento prevalentemente redistributivo. Ad esempio, si avanza l'idea che la lotta alla povertà delle famiglie potrebbe passare attraverso la garanzia di una prestazione complementare (pc) alle famiglie. Ma senza nessun altro tipo di intervento, se non quello volto a garantire il minimo vitale, una volta scaduto il diritto alla "pc" con il

raggiungimento del limite d'età del figlio, diventa molto difficile tornare nel mercato del lavoro ed emanciparsi dai dispositivi di garanzia di un reddito di complemento.

Le proposte attualmente in discussione in Canton Ticino a livello parlamentare non contemplano nessuna proposta di coordinamento, tendono a proporre interventi mirati e a tamponare singoli dispositivi. Inoltre, le risorse temporali a disposizione delle famiglie non sono oggetto di nessuna proposta: congedi parentali, le assenze per malattia dei figli, ecc. Equità, redistribuzione e economicità sono gli obiettivi principali degli interventi esaminati.

**Tabella 27 Atti parlamentari evasi e in sospeso**

Atti parlamentari		Tempo	Infrastruttura, Organizzazione	Denaro, reddito	Obiettivi	Evasa (E) / Pendente (P)
<b>Bisogni generali della famiglia</b>						
Iniziativa parlamentare elaborata, del 15.12.2008	Modifica della L sugli assegni di famiglia: un figlio, un assegno: AF anche per lavoratori indipendenti, Ghisletta R.			Altri redditi: contributo a copertura del costo generato dai figli	Giustizia sociale	E
Iniziativa parlamentare elaborata, del 10.05.2010	Modifica della L sull'assistenza sociale dell'8 marzo 1971, Guidicelli G.			Redditi di complemento: riconoscimento del diritto alle prestazioni assistenziali dal mese di inoltra della domanda, come per le PC o l'anticipo alimentare	Giustizia sociale	E
Iniziativa parlamentare elaborata, del 26.09.2011 e del 13.02.2012	Modifica dell'art. 31 della L di applicazione della L federale sull'assicurazione malattie (LCAMal) del 26 giugno 1997, Guidicelli G.			Affinamento della determinazione del reddito disponibile semplificato tenendo conto della reale capacità finanziaria dei richiedenti sussidi	Giustizia sociale	P
Iniziativa parlamentare generica, del 02.06.2003	Elaborazione di una L cantonale sull'assegno integrativo cantonale (AIC) per gli anziani, i superstiti e gli invalidi (LAIC), Bignasca A.			Versamento di un assegno integrativo ai beneficiari di PC-AVS/AI	Giustizia sociale	E
Iniziativa parlamentare generica, del 29.11.2010	Modifica della L sugli assegni di famiglia del 18 dicembre 2008 (un figlio, un assegno, anche per le persone senza attività lucrativa), Guidicelli G.			Versamento di assegni anche nei mesi in cui il beneficiario passa da una condizione di persona con attività lucrativa ad una senza e viceversa; il diritto deve essere riconosciuto anche a chi, pur essendo considerata persona con attività lucrativa, non raggiunge il reddito minimo previsto dalla LAFam	Giustizia sociale	E
Mozione, del 26.01.2009	Minimo vitale garantito per tutte le famiglie con figli, Ghisletta R.			Revisione del limite di reddito adottato per l'erogazione di AFI e API	Ridistribuzione	P
Interrogazione, del 23.03.2011	Collocamento di persone in situazione di disagio, Kandemir Bordoli P.		Informazione: si chiede quante e quali tipologie di persone sono collocate dai servizi sociali in alberghi e pensioni		Trasparenza	P
Mozione, del 26.09.2011	Nuovo diritto del divorzio: bilancio in Ticino, L. Quadri		Informazione: si chiede un'indagine sulle condizioni sociali, economiche, familiari, psicologiche degli ex coniugi a seguito del nuovo diritto del divorzio, per rapporto alla situazione precedente		Trasparenza	P
Mozione, del 24.01.2011	Per il varo di una legge cantonale sulla trasformazione e sulla ristrutturazione degli alloggi (misure a favore degli inquilini e dell'impiego), R. Ghisletta			Aiuti a spese supplementari; altri redditi: preservare i quartieri con alloggi a prezzi accessibili, proteggere le condizioni di vita gli inquilini con redditi medio-bassi e favorire il rinnovo degli alloggi per creare impieghi, con particolare attenzione alle imprese artigianali e in imprese sociali radicate nel nostro territorio	Giustizia sociale	P

Mozione, del 21.06.2010	Fissazione di obiettivi di formazione del personale sanitario nelle leggi e nei contratti di prestazione che regolano i rapporti tra Cantone ed enti sociosanitari, R. Ghisletta		Servizio sanitario: Si chiede al Consiglio di Stato di stabilire per il settore cliniche/ospedali e per il settore case anziani/servizi assistenza e cure a domicilio/istituzioni sociali: gli obiettivi quantitativi di formazione di base (numero di posti per allievi, per apprendisti, per riqualifiche/reinserimenti professionali); un adeguato ed equo finanziamento della formazione pratica presso gli enti sociosanitari; un adeguato ed equo finanziamento della formazione continua per il personale degli enti sociosanitari		Trasparenza (qualità dei servizi)	P
Mozione, del 20.04.2010	Per una base legale sul finanziamento di centri di prima accoglienza per persone senza fissa dimora, M. Bertoli		Servizio: si chiede al CdS di voler varare una riforma della legislazione cantonale che preveda: una base legale precisa per il finanziamento di alcuni centri di accoglienza di persone senza fissa dimora in Ticino; un finanziamento effettivo annuo sufficiente a sostenere in un primo tempo almeno il costo di tre professionisti per Casa Astra e altri tre professionisti per il centro del Sopraceneri caldeggiato anche dal CdS		Giustizia sociale	P
Mozione, del 14.04.2008	Abusi sociali, mettiamo fine ad una situazione scandalosa, R. Ghisletta		Servizio: Si chiede al CdS di presentare un messaggio al parlamento per normalizzare e migliorare in maniera stabile il rapporto numerico tra operatori sociali e casi di assistenza loro attribuiti		Trasparenza (qualità del servizio, tempi d'attesa)	P
Mozione, del 14.04.2008	Assistenza: riconoscere l'impegno, L. Quadri			Redditi di complemento: si propone che parte del reddito da lavoro accessorio guadagnato dall'assistito rimanga liberamente disponibile senza incidere sull'ammontare della prestazione assistenziale	Giustizia sociale	P
Mozione, del 21.06.2006	Istituzione di un servizio d'incasso alimenti, M. Carobbio		Informazione e Servizio: si chiede che venga allestito uno studio sulle conseguenze che la limitazione temporale dell'anticipo alimenti ha avuto sulle famiglie monoparentali e sulla situazione d'incasso in Ticino; che il Cantone istituisca un servizio d'incasso alimenti semplice, facilmente accessibile, poco burocratico e che si occupi di tutti gli aspetti dell'incasso di contributi alimentari (per minorenni, maggiorenni e coniugi): dalla consulenza al servizio d'incasso vero e proprio, alle misure di sicurezza, alle denunce penali, sia per chi è al beneficio dell'anticipo alimenti, sia per chi non lo è		Trasparenza, Giustizia sociale	P

Iniziativa generica, del 13.12.2010	Modifica Legge sull'assistenza sociale con l'inserimento dell'istituzione di una rete completa di assistenti sociali comunali, Ghisletta R.		Servizio: Si chiede di modificare la legge sull'assistenza sociale inserendo il principio che ogni Comune istituisce, da solo o in collaborazione con altri Comuni, la figura dell'assistente sociale		Trasparenza	P
Iniziativa elaborata, del 26.09.2011	Intervenire in modo più incisivo nei confronti delle persone in assistenza che rifiutano senza validi motivi le attività di inserimento professionale, Quadri L.			Redditi di complemento: al beneficiario che rifiuta di seguire un'attività d'inserimento senza valido motivo viene sospeso il versamento della prestazione	Giustizia sociale	P
<b>Bisogni delle famiglie con membri minorenni (o in formazione)</b>						
Iniziativa parlamentare elaborata, del 27.11.2012	Modifica della L sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali (LAPS), Guidicelli G.			Redditi di complemento: riconoscimento del diritto a AFI e API dal mese di inoltro della domanda, come per le PC o l'anticipo alimentare	Giustizia sociale	E
Iniziativa parlamentare elaborata, del 13.12.2010	Per consolidare la misura a favore delle famiglie monoparentali e poco numerose con difficoltà finanziarie adottata con il pacchetto anticrisi del 2009 (messaggio n. 6200) – Modifica della L sugli assegni di famiglia, Bertoli M.			Redditi di complemento: supplemento AFI massimo di 2000 franchi all'anno e prolungamento per API	Giustizia sociale	E
Iniziativa parlamentare elaborata, del 26.09.2011	Modifica dell'articolo 45° della L sugli assegni di famiglia del 18 dicembre 2008 (diritto agli assegni per disoccupati in malattia), Guidicelli G.			Altri redditi: ristabilire il diritto agli assegni familiari in caso di malattia fino ad un massimo di 12 mesi anche per i disoccupati	Giustizia sociale	P
Interrogazione, del 05.09.2011	Situazione dell'Istituto S. Angelo di Loverciano, P. Kandemir Bordoli		Servizio sociale: si chiede al CdS come intende garantire le condizioni professionali, gestionali e pedagogiche affinché l'istituto possa adempiere i suoi compiti educativi		Trasparenza	E
Interrogazione, del 13.07.2011	Le pacche sulle spalle non bastano, S. Steiger		Servizio sociale: creare una struttura dove eseguire detenzione preventiva, pene e misure per minori che delinquono		Giustizia sociale	E
Mozione, del 31.05.2010	Rivedere modalità di finanziamento dei nidi d'infanzia, P. Bagutti		Servizio: si chiede di organizzare in modo più efficiente il meccanismo di erogazione dei sussidi ai nidi, con l'obiettivo di riequilibrare gli apporti finanziari del Cantone, dei Comuni e delle famiglie; si chiede di modificare il regolamento della Lfam affinché l'incentivo federale non venga restituito al Cantone		Performance, Giustizia sociale	P

Gli atti parlamentari hanno prevalentemente un obiettivo di giustizia sociale da raggiungere attraverso un'azione redistributiva e maggiore equità. Meno numerosi gli atti che invece hanno un obiettivo di performance (efficacia / efficienza) o di trasparenza (diritti, doveri, rendicontazione, procedure, qualità del servizio, tempi di attesa) del sistema sociale e delle relazioni tra Stato, famiglie, aziende e terzo settore.

Sia i bisogni delle famiglie con membri maggiorenni dipendenti (invalidi o anziani non autosufficienti), sia l'autonomia della famiglia incentrata sul benessere del bambino e sul suo sviluppo cognitivo, educativo, emotivo e materiale sono assenti o subalterni alla necessità di intervenire puntualmente sulle condizioni economiche dei genitori.

Il tempo non è direttamente oggetto di interventi. Eppure, la necessità di provvedere ai figli al di fuori degli spazi temporali coperti da istituzioni o persone designate a questo obiettivo è sempre più impellente. Si pensi in particolare alla necessità di assistere i figli malati e alla sempre minore disponibilità delle aziende di concedere ai genitori di assentarsi dal lavoro per accudirli<sup>38</sup>.

Il tema del coinvolgimento dei Comuni nel finanziamento della politica familiare è affrontato esplicitamente soltanto da un atto parlamentare (Mozione Bagutti).

Manca una visione d'insieme prospettica coerente e vi è un ritardo rispetto alle nuove configurazioni strutturali della famiglia e della popolazione in generale e del coinvolgimento di tutti i livelli istituzionali nel concorso di una politica familiare armonica e coerente<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Si veda "Tuo figlio ha il cancro? Viene prima il lavoro ...", articolo apparso sul portale Tio.ch l'8 giugno 2010 alle ore 08:47.

<sup>39</sup> Il 6 maggio 2013, dopo la consegna del presente rapporto in bozza (marzo 2013), è stata presentata una Mozione che chiede al Consiglio di Stato di predisporre le misure necessarie per una riforma della politica familiare ticinese in grado di risollevare il tasso di natalità attraverso un approccio globale, e non semplicemente settoriale, ai problemi delle famiglie. (Gianni Guidicelli e Luca Pagani per il gruppo PPD, Mozione "Per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per una politica familiare a 360 gradi", 6 maggio 2013).

## 8. Le piste di riforma della politica familiare

### Il principio dell'investimento sociale

Nella politica sociale finora praticata ha prevalso la dimensione redistributiva e riparatrice. La politica redistributiva fino ad ora praticata non si rivela più all'altezza di garantire una crescita dell'autonomia delle famiglie nell'attuale contesto. Occorre quindi attrezzare le famiglie in altro modo affinché possano ritrovare le condizioni per la realizzazione della loro autonomia. E' in questo senso che si ritiene necessario una innovazione della definizione di politica familiare nell'ottica dell'idea di investimento sociale.

L'idea di investimento sociale si è definita nel tempo, con misure come i bonus educativi riconosciuti nell'AVS e gli assegni familiari cantonali (AFI e API) destinati alle famiglie con reddito modesto. Perché questa categoria dell'investimento sociale è diventata così importante? Perché se ne parla così diffusamente? Perché i dispositivi in vigore sono considerati un investimento, ma in realtà rientrano nella logica della redistribuzione e della riparazione. Ad esempio, il dispositivo degli assegni familiari cantonali, pur garantendo la copertura del minimo vitale della famiglia fino al compimento dei 3 anni del figlio, prepara di fatto il passaggio all'assistenza per il 17% delle famiglie dopo la scadenza del diritto all'API.

Occorre riorientare la politica familiare facendo leva su quegli elementi di investimento sociale che consideriamo necessari alla luce dei mutamenti in corso per il raggiungimento dell'autonomia e per il perseguimento della capacità delle famiglie di tutelarsi contro l'insicurezza e che hanno delle ricadute in termini di benessere per il singolo e per la collettività. L'uso del termine "investimento" si giustifica dalla volontà di impiegare risorse non solo per soddisfare bisogni attuali e correnti, ma anche per generare più ampi "rendimenti" futuri, come sottolinea Giuliana Costa (2012, p. 340). Occorre tuttavia fare attenzione a non confinare la politica familiare a interventi volti a incrementare la produttività presente degli adulti e quella futura dei bambini, assoggettandola alle esigenze dell'economia.

Una politica familiare sostenibile dovrebbe permettere ai genitori e alla successiva generazione di progettare e concretizzare la cura dei figli, del partner e dei genitori in autonomia secondo i propri legittimi apprezzamenti. La concretizzazione di una tale capacità di progettazione dipende non solo dal mantenimento del capitale umano, ma anche dalla effettiva capacità di prendersi cura degli altri, senza con ciò precludere la partecipazione ad altre attività nella società e nel mondo del lavoro o senza che ciò comporti svantaggi significativi. Inoltre, una politica familiare sostenibile, che consideri il lavoro di cura una prestazione altrettanto importante quanto le attività economiche remunerate, non può essere disgiunta da una politica che persegue la parità di genere.

Una politica familiare sostenibile non deve tentare di modernizzare il modello familiare ereditato dalla società industriale fondato sulla separazione tra sfera privata e lavorativa, semplicemente conservandone la struttura attraverso il miglioramento dei dispositivi esistenti per permettere a madri e figli di conciliare meglio lavoro e famiglia; una politica familiare sostenibile dovrebbe contribuire a far fronte all'ormai superato modello "tradizionale" delle fasi di vita e alla ripartizione dei ruoli uomo-donna. Il modello fondato sulla tripartizione tra infanzia e gioventù, età adulta e età di pensionamento non è più attuale e occorre prendere atto dell'integrazione e della sovrapposizione delle fasi e delle attività ad esse legate.

Ogni politica familiare va affrontata in un'ottica di genere considerando i bisogni di entrambi i genitori di partecipare alla vita familiare.

La distribuzione dei compiti sull'arco dell'intero corso di vita dovrebbe essere organizzata in modo tale che alcune fasi della vita non comportino un sovraccarico di attività mentre altre fasi sono caratterizzate da puro svago al di fuori di qualsiasi contesto sociale o lavorativo. Si tratta di evitare che si formino "ore di punta nella vita" (*rush hour*), come sottolinea il *Siebter Familienbericht*.

Un passaggio innovativo da cui partire per tradurre l'idea di investimento sociale è rappresentato dall'adozione di un concetto di autonomia imperniato sul benessere del bambino e sul suo sviluppo cognitivo e comportamentale. La povertà delle famiglie permane in assenza di un investimento sul capitale umano dei figli e dei genitori e sulle condizioni in cui questi ultimi si trovano ad operare.

Si tratta di spostare il focus della politica familiare privilegiando il benessere del bambino ed il suo sviluppo cognitivo superando la logica dell'intervento prevalentemente in termini di accudimento. Investire sulle giovani generazioni è la strada maestra per creare ricchezza nelle famiglie: questa è la tesi di James Heckman, Premio Nobel per l'Economia nel 2000. La promozione dello sviluppo cognitivo del bambino in età prescolare ha degli effetti positivi a breve termine perché, come documentato da numerosi studi, è in grado di aumentare il successo scolastico.

Il principio dell'importanza dell'educazione precoce è stata ribadita recentemente da due economisti della Fed di Minneapolis<sup>40</sup>. Essi sostengono che gli investimenti nei primi mesi dello sviluppo del bambino hanno un ritorno maggiore rispetto ad altre iniziative finanziate dallo Stato. Secondo gli autori, programmi educativi su larga scala possono avere successo se sono focalizzati sui bambini a rischio, se incoraggiano il coinvolgimento dei genitori, se producono risultati misurabili e se prevedono un impegno a lungo termine. A questo fine, gli autori propongono la creazione di un fondo i cui rendimenti annuali vengano utilizzati per finanziare i programmi educativi destinati ai figli di famiglie povere.

A queste considerazioni occorre aggiungere una sulla qualità dell'offerta di servizi educativi e di cura. Il tema è affrontato da Chris Herbst e Erdal Tekin che analizzano le conseguenze dei sussidi monetari destinati ai genitori che fanno capo ai servizi di cura per i loro figli<sup>41</sup>. Ebbene, secondo i risultati delle loro analisi, i due autori sottolineano che i sussidi hanno una conseguenza inattesa: nel breve periodo, il beneficio di un sussidio incide negativamente sul benessere dei bambini provenienti da famiglie a basso reddito. I sussidi sembrano influenzare negativamente il benessere dei bambini attraverso i loro effetti (positivi) sull'occupazione dei genitori o incoraggiando l'acquisto di servizi di bassa qualità. In altri termini, una politica volta a promuovere l'occupazione e ad incrementare la flessibilità dei genitori può avere effetti nocivi sullo sviluppo del bambino. Secondo gli autori, si dovrebbe scorporare il sistema dei sussidi dai programmi di attivazione e quindi dal lavoro dei genitori. Una politica efficace di offerta di servizi educativi e di cura per i bambini non dovrebbe né promuovere né inibire esplicitamente l'occupazione, bensì fornire ai genitori un forte incentivo a scegliere servizi di alta qualità.

In generale, una politica attenta al benessere del bambino ed al suo sviluppo cognitivo, dovrebbe prestare maggiore attenzione alla dotazione di risorse educative non scolastiche e quindi puntare ad aumentare le risorse familiari che completano l'educazione formale.

---

<sup>40</sup> Arthur J. Rolnick and Rob Grunewald, "The Economics of Early Childhood Development as Seen by Two Fed Economists", *Community Investments*, Fall 2007, pp. 13-30.

<sup>41</sup> Chris Herbst, Erdal Tekin, "Childcare subsidies and child wellbeing", *voxEU.com*, 9 October 2010.

L'investimento nell'educazione dei bambini in tenera età, che favorisca l'apprendimento di competenze linguistiche e culturali, ha una rilevanza più generale: esso consentirebbe di agire molto presto sulle disuguaglianze sociali tra gli alunni, permettendo nel contempo di rendere meno astratto il dibattito sul merito delle posizioni sociali occupate. L'età alla quale il bambino può essere collocato con vantaggi cognitivi e comportamentali è tuttora oggetto di dibattito (si veda Ocse, *Doing better for families*, 2011; si veda anche Stamm, *Frühkindliche Bildung in der Schweiz*, Eine Grundlagenstudie im Auftrag der UNESCO-Kommission Schweiz, Université de Fribourg, 2006), sebbene tutti concordino che educare i figli in maniera corretta è fondamentale.

Non si tratta di incrementare astrattamente l'investimento (scuole, materiale, tempo), ma di sostenere lo sforzo che già fanno i genitori nell'investimento nei figli. Il concetto è quello di un investimento sui bambini e nello stesso tempo sui genitori liberandoli da carichi e di doveri per essere qui e ora più liberi di muoversi sul mercato del lavoro. Questo comporta anche un ulteriore investimento nei mezzi a disposizione dei genitori per favorire un habitat cognitivo adeguato, ad esempio attraverso il sostegno ai redditi e la formazione dei genitori<sup>42</sup>. La logica della redistribuzione va mantenuta e abbinata alla logica dell'investimento.<sup>43</sup>

### La centralità dell'autonomia

La questione a nostro parere centrale riguarda il rischio di crescente perdita di **autonomia** della sfera familiare a fronte di un processo di economicizzazione dell'ambito extra-lavorativo. Non solo i processi di flessibilizzazione delle forme del lavoro riducono l'autonomia economico-finanziaria delle famiglie, ma la natura stessa del lavoro oggi richiesta dalle imprese contribuisce a elidere la distinzione tra sfera familiare e sfera lavorativa. La famiglia tende a internalizzare i modelli di organizzazione aziendale (ottimizzazione dell'allocazione delle risorse, esternalizzazione di produzione/erogazione di servizi), mentre le aziende tendono a captare e internalizzare quelle competenze e capacità relazionali costitutive dello specifico familiare. La riorganizzazione dei tempi di vita e di lavoro indotta dalle trasformazioni delle logiche lavorative va quindi interpretata dal punto di vista della maggiore o minore capacità di salvaguardare o preservare lo specifico familiare, di produrre e riprodurre legame sociale secondo la logica della reciprocità e del dono.

Questo tipo di riorganizzazione chiama in causa direttamente la società e in particolare il suo principale dispositivo di regolazione, lo stato sociale. Il welfare state "tradizionale" riusciva a garantire l'autonomia della famiglia relativamente alle dinamiche di crescita attraverso modalità di redistribuzione sociale del reddito che permettevano di sostenere la domanda aggregata senza intaccare la riproduzione della relativa

---

<sup>42</sup> Gli effetti della presa in carico precoce dei bambini si manifestano anche per i genitori (attraverso l'integrazione nel mercato del lavoro di entrambi i genitori) e per l'economia nel suo insieme (attraverso un aumento del reddito imponibile e della base su cui prelevare gli oneri sociali). Oltre ai contributi di Esping-Andersen, 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.

<sup>43</sup> Esiste una lunga tradizione di analisi costi benefici della presa in carico della prima infanzia in America del Nord che dimostrano che gli investimenti precoci nella prima infanzia sono redditizi a lungo termine. Per una rapida rassegna si veda Siebter Familienbericht (p. 205). In Europa non esiste una tradizione nel campo degli studi sull'economia della presa in carico dell'infanzia. Una delle poche eccezioni citate dal Siebter Familienbericht è uno studio sulla città di Zurigo (Karin Müller-Kucera, Tobias Bauer, *Kindertagesstätten zahlen sich aus: jeder eingesetzte Franken bringt drei bis vier Franken an die Gesellschaft zurück*, Sozialberichterstattung, Sozialdepartement der Stadt Zürich, Edition Sozialpolitik Nr. 5a, Zürich, 2001). Il problema è lo sfasamento temporale tra costi e benefici. I costi sono relativamente facili da calcolare, mentre i benefici sono più complessi da monetizzare.

autonomia della sfera familiare. La separazione tra ambiti professionali e ambiti familiari era il presupposto stesso del funzionamento del modello di crescita del Secondo Dopoguerra. I lavoratori diventavano operativi dopo essere stati spogliati delle abilità e delle abitudini sviluppate dalla cultura del quotidiano e sottoposti a una parcellizzazione del lavoro. La distruzione dei saperi quotidiani necessaria per la messa al lavoro del lavoratore necessitava precisamente di una sua rigenerazione al di fuori dei processi direttamente produttivi. Il consumo di massa garantito dal welfare state, per quanto funzionale alla produzione di massa, si basava su un determinato tipo di famiglia, su una precisa divisione sessuale del lavoro domestico, su una precisa funzione riproduttiva della forza lavoro. In altre parole, la complementarità tra sfera lavorativa e sfera familiare è stata possibile grazie alla loro separazione. Il welfare state "tradizionale" ha organizzato secondo principi universalistici il rapporto fra rischio sociale e rete di protezione sociale.

Oggi il problema è quello di garantire da una parte l'autonomia della sfera familiare in modo da renderla compatibile con i processi di flessibilizzazione e di individualizzazione del lavoro e, dall'altra, di sostenere l'autonomia della famiglia con un'innovazione dello stato sociale sul terreno stesso delle caratteristiche fondamentali dei nuovi processi di produzione della ricchezza. Negli ultimi anni lo stato sociale si è riconfigurato attorno a misure di intervento commisurate a bisogni individuali. Come scrive Robert Castel (*L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé?*, Coll. La République des idées, éd. du Seuil, Paris, Seuil, 2004, p. 70.), "une application majeure de ces changements est d'introduire une certaine *flexibilité* dans le régime des protections. Ces nouvelles interventions sociales se caractérisent en effet par leur *diversification*, censées s'ajuster à la spécificité des populations prises en charge, et, à la limite, à une *individualisation* de leur mise en œuvre."

La maggiore o minore efficacia di questo nuovo regime della sicurezza sociale deriva dalla sua capacità di assicurare il diritto all'autonomia della famiglia. L'attuale riduzione della protezione sociale ad un aiuto, sovente modesto, riservato ai più bisognosi, non fa che contribuire al degrado del concetto della solidarietà. Al limite non si tratta più di proteggere collettivamente l'insieme dei membri di una società contro i principali rischi sociali. Mentre il problema è proprio quello di far fronte ad un nuovo grande rischio sociale emergente: la progressiva perdita di autonomia della sfera familiare rispetto ai processi di flessibilizzazione del lavoro e di mobilità professionale. In questa prospettiva la formazione al cambiamento è chiamata a svolgere un ruolo preponderante. Ben al di là della formazione permanente oggi praticata, si tratta di instaurare un vero e proprio *diritto alla formazione* dei lavoratori in grado di dotarli durante i loro percorsi dei saperi e delle qualifiche per far fronte alla flessibilità e alla mobilità. In questo contesto acquista particolare interesse il progetto di un *learnfare state*, di un'assistenza attraverso la formazione per assicurare il rientro occupazionale ignorando significativamente le qualifiche originarie dei lavoratori. L'obiettivo è quello di conciliare mobilità e protezioni dotando i lavoratori flessibili di un vero e proprio statuto ispirato al diritto di transizione da un lavoro all'altro senza pagare il prezzo di un'interruzione di carriera. In questo modo la conoscenza e l'accesso al sapere può diventare un veicolo di riscoperta dell'autonomia della sfera familiare, dello specifico familiare a fronte dello specifico economico.

Come sottolinea Julien Damon ("Les politiques familiales en enjeu", in Serge Paugam, sous la direction de, *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, Presses universitaires de France, Paris, 2007, pp. 241-65), tutte le politiche familiari, esplicitamente riconosciute o meno come tali, sono calibrate attorno a tre grandi obiettivi: la redistribuzione del reddito, il sostegno alla natalità, la promozione dell'uguaglianza tra uomo e donna. I singoli Paesi perseguono simultaneamente tutti gli obiettivi o ne privilegiano solo alcuni. Le normative nazionali riflettono peculiarità storiche, filosofiche e religiose, ma anche gli orientamenti dei governi in carica. I principi e le pratiche variano da paese a paese. Sul piano delle prestazioni sociali, le

legislazioni nazionali si distinguono sulla base della presa in conto della famiglia come entità o individualmente i membri che compongono l'economia domestica. Questo si riflette nella terminologia utilizzata. "Child benefit" è il termine utilizzato nei paesi del Nord Europa, mentre i paesi francofoni parlano di "allocations familiales".

Le logiche, l'organizzazione e gli strumenti delle politiche familiari sono costruiti a partire da un insieme di "attrezzi" che non tutti i paesi utilizzano: prestazioni sociali, beni e servizi, agevolazioni fiscali, congedi, ecc. I Paesi mettono più o meno l'accento sulle prestazioni monetarie o sull'offerta di beni e servizi.

I singoli Paesi si distinguono anche per l'utilizzo o meno del sistema di accertamento dei mezzi. I Paesi del Nord Europa, tradizionalmente universalisti, si contrappongono al Regno Unito dove quasi la metà delle prestazioni familiari sono erogate dopo accertamento dei mezzi. Le tipologie che tendono a classificare le politiche familiari dei singoli paesi in funzione di variabili predefinite sono numerose e controverse. Un contributo innovativo è venuto recentemente da Linda Hantrais (*Family matters*). La variabile considerata è l'importanza relativa degli interventi pubblici e delle solidarietà familiari. Sulla base di questa variabile, l'autrice distingue quattro gruppi di paesi: quello dei paesi a forte intervento pubblico, quello dei paesi ritornati recentemente alle solidarietà familiari, il gruppo di paesi che combinano solidarietà familiari e interventi pubblici e, infine, il gruppo di paesi dove le solidarietà familiari sono tradizionalmente valorizzate. I confini tra i gruppi sono naturalmente "porosi".

La famiglia è un rischio, si chiede Damon? La compensazione degli oneri generati dai figli e più in generale lo sviluppo di interventi pubblici orientati alla famiglia possono essere legittimati da due ragioni principali. Innanzitutto, la preoccupazione demografica e il rischio di mancato rinnovo generazionale. Poi, in quanto luogo di produzione del capitale umano, le famiglie meritano di essere investite da politiche pubbliche che permettano il pieno sviluppo dei figli. A questo proposito, il dibattito tra assistenza e assicurazione, redistribuzione orizzontale e verticale, riprende vigore. Fin dove mirare gli interventi? Come conservare il sostegno politico dei non poveri in caso di orientamento troppo selettivo?

Benché la famiglia non sia un rischio in sé, il secondo ordine di sfide consiste nel rispondere all'evoluzione dell'unità familiare e del diritto di famiglia (liberalizzazione e contrattualizzazione del matrimonio e del divorzio, aumento della monogenitorialità e delle ricomposizioni familiari), che assumono la forma di nuovi rischi.

"La politique familiale dont la base est la notion de charge d'enfants pourrait progressivement aller vers une politique de tous les âges de la vie, intervenant en particulier pour une meilleure prise en charge des personnes âgées dépendantes. Qu'il s'agisse d'équilibres démographiques, de défis financiers, d'adaptation aux mutations familiales, la politique familiale est certainement à la croisée des chemins. » (p. 259)

## **Il perseguimento dell'autonomia in alcuni paesi europei**

Sebbene a livello europeo non esista una politica familiare comune, le istituzioni europee promulgano direttive e fissano obiettivi chiaramente riconducibili alla politica familiare. Si pensi ad esempio alle direttive sui congedi parentali, agli obiettivi di presa in carico della prima infanzia, all'obiettivo della conciliazione lavoro-famiglia, ecc. Siccome nel quadro politico e istituzionale attuale le politiche familiari sono definite a livello nazionale, tali direttive e tali obiettivi non solo non sono vincolanti, ma sono subordinati agli indirizzi finanziari degli Stati membri e della stessa Commissione europea. Ogni Paese rappresenta un caso a sé, ispirato da tradizioni, principi morali ed etici, approcci sociali, economici e culturali diversi.

In queste condizioni il confronto tra le politiche familiari all'opera nei singoli paesi si rivela un esercizio difficile, benché sia possibile individuare delle "famiglie" di Paesi che si ispirano a principi e indirizzi comuni relativi alla maniera di regolare tra i diversi attori istituzionali e all'interno degli stessi (Stato, mercato, terzo settore, famiglia e reti informali) la distribuzione della responsabilità e del finanziamento dei compiti di cura e mantenimento di individui dipendenti, economicamente ma anche emotivamente.

La classificazione più diffusa è quella che si rifà alle tipologie di Stato sociale individuate da Esping-Andersen (1990). Il sociologo danese distingue tra regimi di *welfare liberale*, tipici dei paesi di lingua inglese, regimi di *welfare socialdemocratico*, tipici dei paesi scandinavi, e regimi di *welfare conservatore o corporativo*, tipici dei paesi dell'Europa centrale. A questi tre regimi si tende ad aggiungere una quarta tipologia di Stato sociale, esemplificata dai cosiddetti regimi di *welfare sudeuropeo* all'opera nei paesi mediterranei (Maurizio Ferrera, "Il modello sudeuropeo di Welfare State", *Rivista italiana di Scienza politica*, XXVI, n. 1, aprile, 1996).

Analizzando a sua volta i principi fondamentali che ispirano le politiche familiari in Europa, Donati (2003) individua tre modelli ideal-tipici. Il *Modello Lib.*, ispirato ai principi della libertà individuale e dove la famiglia è definita essenzialmente come una istituzione contrattuale fra individui. Sia la famiglia sia le politiche sociali sono considerate come espressioni di preferenze e gusti individuali, ossia come scelte che vengono regolate dalle istituzioni del mercato (proprietà privata e contratti). Il *Modello Corporato*, ispirato al principio della solidarietà collettiva realizzata in primo luogo grazie all'occupazione ed alla posizione acquisita dagli individui nel mercato del lavoro. La famiglia è definita come istituzione sociale basata sulla complementarità fra i generi e sulla sussidiarietà tra le generazioni, mentre la politica familiare è prevalentemente volta a sostenere i costi dei carichi familiari in rapporto alla posizione delle persone nel mercato del lavoro. Il *Modello Lab.*, infine, è ispirato al principio dell'uguaglianza sociale. In questo modello, la famiglia corrisponde ad un aggregato di individui, mentre la politica sociale è concepita come sostegno alle responsabilità familiari degli individui e opera essenzialmente attraverso il comando politico sulle risorse.

In generale, nei Paesi scandinavi la preoccupazione dell'uguaglianza dei generi come pure l'attenzione ai diritti ed ai bisogni dei bambini e all'autonomia degli individui, in un contesto normativo fondato sull'individualità dei diritti, hanno assunto una dimensione centrale. Coerentemente con queste finalità, i paesi scandinavi sono caratterizzati da un forte sviluppo dell'offerta di beni e servizi alle persone e da estese misure volte a favorire la conciliazione tra lavoro e famiglia di padri e madri.

Le politiche familiari del Regno Unito sono tradizionalmente indirizzate a situazioni di povertà o di difficoltà specifiche, come nel caso dei genitori soli o delle madri giovani con figli. La scelta della centralità della lotta alla povertà delle famiglie e dei minori è basata sull'idea secondo la quale lo Stato non deve interferire nelle scelte di vita dei singoli e trova un punto di leva nella grande flessibilità del mercato del lavoro che consente alle donne di trovare con relativa facilità un nuovo impiego dopo la maternità.

In Francia, storicamente hanno prevalso le finalità demografiche perseguite attraverso l'aiuto pubblico a sostegno del costo dei figli e una politica volta a favorire la parità tra i sessi. Ciò ha portato allo sviluppo di varie forme di trasferimenti monetari (sebbene la Francia non riconosca un assegno familiare al primo figlio), di servizi per l'infanzia e di misure a sostegno del doppio ruolo delle donne: madri e lavoratrici.

Le politiche pubbliche in Italia sono caratterizzate ancora oggi da interventi residuali a favore della famiglia in casi di estremo bisogno. In generale, si tratta di interventi di natura assistenzialistica, operati ex post e in regime di emergenza. Le famiglie rimangono un importante ammortizzatore sociale e rimediano alle lacune

dello Stato in materia di welfare. Occorre tuttavia sottolineare l'importanza di alcune esperienze regionali particolarmente avanzate nell'affrontare le problematiche familiari. È il caso, ad esempio, della Provincia autonoma di Trento.

È interessante citare anche l'esperienza di almeno altri due paesi.

Nei Paesi Bassi, la politica familiare si è sviluppata attorno alle politiche del lavoro volte a favorire il lavoro a tempo parziale, con l'obiettivo di consentire alle madri di dedicare più tempo ai figli. La possibilità di lavorare a tempo parziale è stata utilizzata anche dai padri, tant'è che la loro proporzione nella popolazione attiva è maggiore che in qualsiasi altro paese europeo.

La Germania, in passato, ha puntato su un modello di politiche familiari basato sul *male breadwinner* e su prestazioni monetarie relativamente elevate, in un clima culturale che in generale non vedeva di buon occhio chi, avendo dei figli, lavorava.

È possibile identificare alcuni indirizzi di politica familiare che stanno emergendo in singoli paesi.

### **Italia**

In Italia è stato elaborato un piano nazionale delle politiche per le famiglie denominato *L'Alleanza italiana per la famiglia*. I principali principi ispiratori del piano sono i seguenti (ci si rifà al libro di Prandini, 2012):

Politiche esplicite sul nucleo familiare: gli interventi devono essere mirati, per quanto possibile, sulla famiglia come luogo della solidarietà relazionale fra coniugi e fra generazioni (anziché affrontare singole categorie sociali – come il bambino, la donna, l'anziano – nella supposizione non necessariamente fondata che aiutando tali categorie venga sostenuta la famiglia).

Politiche dirette sul nucleo familiare: l'obiettivo è quello di sostenere la forza e la funzione sociale delle relazioni familiari come tali (relazioni di coppia e genitoriali). Ciò che si vuole sottolineare è il fatto che il sostegno delle famiglie come nuclei di solidarietà sociale rappresenta un obiettivo a sé stante e non può essere confuso con politiche contro la povertà o demografiche, benché le politiche familiari possano e debbano avere ricadute positive su queste ultime.

Sussidiarietà: gli interventi debbono essere compiuti in modo da non sostituire ma sostenere e potenziare le funzioni proprie e autonome delle famiglie, in particolare mediante la scelta di servizi esterni (soprattutto i servizi relazionali, come l'educazione dei figli, la mediazione familiare e l'assistenza domiciliare).

Solidarietà: gli interventi debbono sostenere la solidarietà interna fra i membri della famiglia (evitando incentivi alla frammentazione dei nuclei) e la solidarietà tra famiglie mediante il potenziamento delle reti associative delle famiglie, specie laddove si tratti di organizzazioni familiari e di privato sociale che erogano servizi alle persone.

Welfare sostenibile e abilitante: l'obiettivo è quello di promuovere un welfare familiare che sia compatibile con le esigenze di sviluppo del paese, il quale richiede politiche di capacitazione (empowerment) delle famiglie anziché di mero assistenzialismo.

### **Francia**

“Le politiche familiari francesi stanno sempre più puntando sull'informare i genitori di tutte le possibilità di sostegno; su una maggiore libertà di scelta; su maggiori sostegni all'adozione e al mantenimento dei legami

genitoriali laddove esistono famiglie ricostituite; sulla protezione dei bambini dal sistema dei media e di Internet; sul sostenere la solvibilità delle famiglie; sullo sviluppare i dispositivi di conciliazione a livello aziendale” (Prandini). In generale, negli ultimi anni il sistema è diventato più mirato su gruppi specifici di popolazione, ad esempio le famiglie con più figli e le donne lavoratrici. Si sta accordando molta importanza all’offerta di servizi alla prima infanzia e alla loro qualità. Il sistema, inoltre, prevede un elevato impegno in termini di prestazioni monetarie. Le politiche familiari francesi sembrano oggi puntare all’obiettivo demografico (elevata fertilità) che tradizionalmente le ha ispirate, attraverso politiche volte a favorire la conciliazione tra vita familiare e lavoro (femminile). (Prandini).

## **Germania**

Anche la Germania sta puntando su un riorientamento delle sue politiche familiari puntando su un potenziamento dell’offerta di servizi alla prima infanzia, sulla conciliazione tra famiglia e lavoro e sull’inclusione di tutti gli attori, anche quelli espressi dalla società civile, nella definizione e nella traduzione operativa delle politiche familiari. Mantenendo importanti prestazioni monetarie, come i sussidi che accompagnano il bambino dalla nascita fino alla fine degli studi, il sistema tedesco sta sviluppando gli asili nido ed estendendo il sistema dei congedi parentali retribuiti, con l’obiettivo di risolvere nel contempo il problema occupazionale e quello, ritenuto molto critico in Germania, demografico. (Prandini).

## **Svezia**

Una novità importante della politica familiare svedese, che peraltro si inserisce nella linea tracciata dalla lunga tradizione social-democratica e dai suoi obiettivi in termini di parità di genere, occupazione femminile e riduzione del rischio di povertà, “sta nel sostenere le condizioni abilitanti piuttosto che i risultati finali, in quanto questi non potranno mai essere di fatto uguali perché tra le condizioni di partenza e i risultati intervengono le scelte familiari. Per dare queste opportunità, il governo intende operare sia sul lato dell’occupazione sia su quello dei servizi alla famiglia. Una parte consistente delle politiche per la famiglia è data dall’erogazione di servizi, specialmente per la prima infanzia. Le politiche familiari sono quindi poste entro un quadro più ampio in cui il sostegno all’economia è prioritario, così come i servizi per i genitori lavoratori e il sistema di tassazione. Il mercato del lavoro femminile è sostenuto con l’erogazione di servizi per la casa, per i bambini e con l’offerta di lavoro nel settore pubblico” (Prandini).

I paesi esaminati rispondono ai cambiamenti nelle forme e organizzazioni familiari e nel resto della società operando simultaneamente con prestazioni monetarie, politiche occupazionali e offerte infrastrutturali di qualità, traducendo quelli che Prandini definisce i “nuovi valori” delle politiche familiari europee:

- forte spinta all’occupazione femminile (intesa sia come incentivo allo sviluppo economico sia come misura per contrastare la povertà nelle famiglie sia, infine, come volano per l’emancipazione);
- incentivo alla partecipazione dei padri alle cure per i figli piccoli (valore della parità gender e di spinta all’occupazione femminile);
- forte incremento dei servizi per la prima infanzia e per gli anziani (defamiliarizzazione delle cure);
- sperimentazione di politiche per la conciliazione fra tempi familiari e di lavoro;
- promozione del benessere dei bambini e del loro capitale umano;
- incremento di politiche territoriali per la coesione sociale, con al centro i rapporti intergenerazionali;
- inclusione nel sistema dei servizi sociali di nuovi attori, quali le organizzazioni di terzo settore.

In generale l'Europa, secondo Prandini, pensa le politiche per la famiglia prevalentemente come strumenti per implementare i capitali (umani e sociali) necessari al buon funzionamento del mercato.

Tuttavia, tra le grandi tendenze in atto, emerge una ridefinizione della politica familiare intesa non più esclusivamente come tentativo di conciliazione lavoro – famiglia o come lotta alla povertà delle famiglie, ma anche come promozione del benessere del bambino e del suo sviluppo equilibrato in termini emotivi, cognitivi e fisici. Come sottolinea un documento dell'Unione europea, le politiche familiari di maggior successo presentano dei punti in comune (Comitato economico e sociale europeo, Il ruolo della politica della famiglia nel processo di cambiamento demografico: condividere le buone pratiche tra gli Stati membri (parere esplorativo), Bruxelles, 4 maggio 2011):

- la creazione di meccanismi che consentono di conciliare vita professionale e vita familiare (strutture di qualità per l'accoglienza dei bambini, in particolare infrastrutture pubbliche di accoglienza per la prima infanzia, misure di sostegno alle famiglie per l'accoglienza e l'assistenza delle persone dipendenti, flessibilità nell'organizzazione del lavoro, congedi specifici), fermo restando che questi meccanismi vanno adeguati alle condizioni di ciascun paese e devono rispondere alle aspettative di padri e madri, come pure alle esigenze del bambino e all'obiettivo di un suo sviluppo armonioso sul piano affettivo, psicologico e fisico,
- la prevenzione e la lotta alla povertà delle famiglie,
- la continuità delle politiche al di là dell'alternanza delle forze politiche al governo e la loro universalità. Esse sono condotte innanzitutto nell'interesse del bambino, a prescindere dal reddito familiare. Questa continuità è un elemento di grande importanza, in quanto la famiglia è un progetto che si realizza nel lungo periodo. Una politica familiare adeguata e permanente costituisce un fattore di sviluppo sostenibile,
- il riconoscimento della famiglia e la valorizzazione del suo ruolo e del successo familiare. Nella società contemporanea il successo è stato soprattutto concepito in chiave individuale e professionale. Ma esistono altre forme di successo personale, legate agli altri e al bene comune, tra cui il successo familiare, associativo o culturale, che andrebbero valorizzate di più, in particolare nei media e nei sistemi di istruzione nazionali,
- l'attenzione prestata alla situazione specifica delle famiglie numerose.

A fianco degli elementi della politica familiare in senso stretto, due politiche rivestono chiaramente una grande importanza: quella occupazionale e quella abitativa. Senza lavoro e senza un alloggio, infatti, è difficile impegnarsi in un progetto familiare: per creare una famiglia bisogna avere un minimo di fiducia nell'avvenire, riconosce l'Unione europea.

## 9. Verso un riorientamento della politica familiare

Dentro lo schema redistributivo e riparatore in vigore, esemplificato precedentemente nei due dispositivi di assegni familiari, già si possono individuare delle forme latenti di investimento sociale, perché nel concetto di redistribuzione c'è anche l'idea di affrancare dalla povertà. È a partire da qui che 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.

L'8 marzo 1971 il Gran Consiglio adotta la Legge sull'assistenza sociale. Essa rappresenta un punto di distacco radicale dalla vecchia matrice caritativa. Il Messaggio del 5 giugno 1970 che accompagna la nuova Legge riprende le considerazioni di un noto giurista italiano: "L'assistenza sociale non è carità, né beneficenza, non è neppure un mezzo di frenare moti incomposti di masse lavoratrici insoddisfatte: l'assistenza è un dovere, un obbligo della collettività verso quei membri di essa che si trovano in condizioni disagiate, e quindi si risolve in un vantaggio della collettività stessa, perché il benessere della parte non può che contribuire al benessere del tutto"<sup>44</sup>. Questa considerazione sarà ripresa con particolare enfasi nel Rapporto sul Messaggio del 19 febbraio 1971.

Tuttavia, le situazioni cangianti dimostrano che questo meccanismo si sta indebolendo. La tendenza è al contenimento o alla riduzione delle spese riconosciute ai beneficiari di prestazioni sociali, in particolare agli assistiti, anche quelle spese che hanno una caratteristica di investimento e che perciò potrebbero essere utilizzate per superare insufficienze formative, ad esempio. Questi limiti sono quindi iscritti dentro i cambiamenti complessivi enunciati sopra e riconducibili alle condizioni di lavoro, alle instabilità relazionali, ai comportamenti demografici ed ai vincoli economici e finanziari.

Occorre dare un obiettivo a lungo termine alla politica familiare. Senza un tale obiettivo, la politica familiare continuerà ad essere caratterizzata da singoli dispositivi la cui efficacia è difficile da valutare e che col tempo, anzi, rischiano di non poter rispondere pienamente ai bisogni dei beneficiari.

### Proposte di riforma

Come già evocato non si tratta di rifondare una politica familiare ma di riorientarla prevedendo degli aggiustamenti che ne valorizzino la valenza di investimento sociale e la coerenza con la politica sociale.

#### Gli ambiti portanti della futura politica familiare sostenibile

Una politica familiare sostenibile si fonda su una serie di considerazioni che scaturiscono dalla ricerca teorica ed empirica e da quanto ribadito nelle Linee direttive 2012-2015, vale a dire che una politica familiare moderna ed efficace deve concentrare i suoi interventi in questi ambiti: il sostegno dei redditi delle famiglie con figli minorenni; le pari opportunità per tutti i bambini e i giovani; la conciliabilità per i genitori tra famiglia e lavoro o formazione; la promozione dell'uguaglianza fra uomini e donne; la solidarietà e l'auto-aiuto intergenerazionale.

---

<sup>44</sup> Gli estensori del Messaggio citano Luigi De Litala, *Diritto delle assicurazioni sociali*, Torino, UTET, 1959, pag.22-23.

La differenziazione e la trasformazione della società hanno portato ad una differenziazione e frammentazione delle misure e degli interventi di politica sociale e familiare. Aumenta la densità di compiti nel mezzo dell'età adulta a causa del rinvio della decisione di formare una famiglia e a causa della tendenza all'allungamento del periodo di inattività passato in buona salute. Si allungano i tempi di studio e formazione, ma le borse di studio non sono adeguate e non sono coordinate con il mercato del lavoro. La contrazione dei livelli occupazionali e le transizioni sempre più complesse tra diploma, contratti di lavoro non tutelati e lavoro temporaneo aumentano la partecipazione a cicli di formazione (riformazione, preformazione, formazione intermedia, formazione continua, ecc.), mentre la professione appresa perde importanza nella sua funzione di pilastro portante dell'occupazione. Discontinuità tra lavoro e non lavoro minano alla base il sistema della sicurezza sociale basato sul capofamiglia. Inoltre, la scelta familiare continua a penalizzare la donna in un contesto già per sé segregante e penalizzante in termini salariali e di carriera. Tutto ciò porta a ritenere che sia necessario sviluppare un contesto favorevole all'integrazione delle varie attività nelle diverse fasi di vita di genitori, figli e altri famigliari.

Per determinare concrete ipotesi di riforma della politica familiare, si possono elaborare una serie di scenari fondati sulle principali categorie di bisogni delle famiglie su cui una politica familiare dovrebbe far leva.

Si ribadisce innanzitutto che le famiglie hanno bisogno di tre cose:

- una **Infrastruttura** che le sostenga: presa in carico dei bambini sotto i tre anni, offerta scolastica, presa in carico delle persone anziane, armonia tra generazioni, offerte aziendali flessibili in cooperazione con altre istituzioni – ad esempio i Comuni;
- **Tempo**: relazione tra fasi di vita e attività, flessibilità sul posto di lavoro, nel lavoro domestico, nella vita sociale e formativa;
- e **Reddito**: sostegno alle famiglie nelle prime fasi del loro sviluppo, efficacia delle prestazioni monetarie, opportunità di lavoro, trasparenza, semplificazione e visione d'insieme delle prestazioni esistenti, riconoscimento dei costi di collocamento, riduzione del rischio di povertà attraverso il sostegno all'attività lavorativa dei genitori e il rafforzamento delle competenze quotidiane in materia di educazione, gestione del budget familiare e del tempo.

Alla luce di tutto ciò, è possibile identificare due ambiti particolarmente importanti sui quali agire per perseguire l'autonomia delle famiglie:

- Creare condizioni quadro per favorire connessioni e coordinamento tra aree e fasi di vita;
- Offrire le opportunità per uno sviluppo cognitivo e comportamentale del bambino e una maturazione delle capacità genitoriali.

Alle proposte fissate in questi due ambiti se ne aggiungono altre destinate a sostenerle, segnatamente in ambito fiscale.

### **1) 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'<sup>45</sup>, formazione, lavoro (e pensione) e tempi per la socializzazione. Se si riconosce l'importanza del lavoro di care per l'intera società, si dovrebbe poter rendere compatibile la crescita dei figli con la presa in carico di persone e parenti bisognosi, sempre in termini di tempo, di infrastruttura e di denaro. In tal caso, non deve esserci una penalizzazione per coloro che si assumono compiti di care: occorre assicurare continuità dei diritti e favorire le condizioni oggettive per dedicarsi alle attività di care per la persona che se ne fa carico, che può essere una persona giovane come pure una persona anziana ma ancora in buona salute e autonoma. L'attività di care solleva anche il problema dell'alloggio e presuppone una soluzione abitativa che permetta effettivamente di tradurre quell'obiettivo di care (eliminazione barriere architettoniche, numero di locali, adeguamento in chiave domotica). In questo ordine di idee, la ripresa di una formazione o la riformazione non dovrebbe essere un fatto straordinario, ma riconosciuto come una necessità per tutte le persone che hanno perso competenze e capacità professionali. Il principio è quello di affermare il diritto di riprendere una formazione in qualsiasi momento della vita che andrebbe pienamente riconosciuto. Occorre riconoscere che una riformazione va a vantaggio sia della persona direttamente interessata sia della collettività.

In questo contesto appare importante *legittimare le interruzioni lavorative e favorire la flessibilizzazione dei tempi e dei modi per sostenere la realizzazione del desiderio di maternità/paternità*. Occorre ad esempio trovare un punto di equilibrio tra la tendenza all'allungamento della fase dedicata alla formazione e le esigenze legate alla fondazione di una famiglia. In generale si tratta di andare oltre lo spirito della "flexicurity" nella quale un'interruzione lavorativa è legittimata dall'andamento congiunturale (con conseguenti licenziamenti che fanno scattare la parte di "security" attraverso le misure di sostegno) e far passare l'idea che è legittimo interrompere completamente o parzialmente un'attività professionale anche per una scelta collegata ad un progetto di vita (formazione, famiglia, cura). In questo quadro non ha più ragione di esistere qualsiasi limite di età all'erogazione di borse di studio, che, anzi, andrebbero potenziate e agevolate.

L'accento posto, negli ultimi anni, sull'etica del lavoro, in realtà collide con l'incapacità dell'economia a produrre e ad aumentare durevolmente l'occupazione in funzione dei reali bisogni.

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 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

---

<sup>45</sup> Il termine inglese "care" è ormai di uso comune e designa una serie di attività quotidiane legate alla cura dei bambini o delle persone adulte dipendenti, alla loro presa in carico e ai servizi di assistenza alla persona. Il lavoro di care si situa all'incrocio tra attività domestiche, sanitarie, sociali e educative. Esso veniva tradizionalmente svolto dalle donne a titolo gratuito, mentre oggi si trova in una fase avanzata di trasferimento al mondo salariato. Si pensi alla realtà delle badanti.

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.).

Il servizio contribuirebbe a liberare tempo per i genitori permettendo loro di trovare una soluzione che consenta di coniugare al meglio le loro attività con le esigenze del figlio e di guadagnare tempo nel trovare soluzioni efficaci. Facendo leva su ciò che già esiste, il servizio consentirebbe di coordinare le attuali offerte dando loro un valore aggiunto in un nuovo e riconoscibile contesto istituzionale e infrastrutturale. Tutte le eventuali prestazioni monetarie di supporto previste possono essere attivate in tempi brevi dal servizio. Quest'ultimo sarebbe inoltre in grado di valutare la possibilità di soluzioni organizzative che evitino il ricorso a prestazioni monetarie anche a medio - lungo termine (pianificazione del corso di vita in termini formativi, professionali, di bisogni di cura, ecc.).

Vista la necessità di considerare la famiglia in termini intergenerazionali e tenendo conto delle tendenze socio-demografiche, un tale servizio si occuperebbe anche di orientare le persone sulle possibili soluzioni indirizzate alla presa in carico delle persone anziane, comprese eventuali iniziative di auto-aiuto presenti sul territorio.

### Incentivi per il sostegno ad habitat integrati

Si tratta di un'idea di investimento nell'autonomia della famiglia intesa come famiglia plurigenerazionale. In Germania si parla di *Mehrgenerationenhäusern*. 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<sup>46</sup>.

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

E' 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.

---

<sup>46</sup> Si pensi ad esempio alle iniziative già in corso a Lugano e a Bellinzona, grazie all'impegno dell' ATTE e delle associazioni dei genitori.

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<sup>47</sup>.

#### 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*

Per quanto riguarda i dispositivi in vigore, gli **assegni familiari integrativi e di prima infanzia** hanno un ruolo fondamentale per assicurare la possibilità di scelta della modalità di occuparsi dei figli (attività lavorativa e/o attività domestica e di cura), in particolare l'assegno di prima infanzia. Rimane fragile il coordinamento con la possibilità di emanciparsi per le famiglie meno dotate in risorse sia finanziarie sia formative e cognitive. In questo senso si possono abbozzare alcune possibili soluzioni:

- 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 ("PC" per le famiglie) 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

---

<sup>47</sup> Vi sono iniziative interessanti a cui ispirarsi anche all'estero, ad esempio nella regione Trentino Alto Adige particolarmente all'avanguardia nelle politiche per le famiglie.

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>48</sup>, gli assegni per grandi invalidi (AGI) e il contributo per l'assistenza introdotto con la sesta revisione dell'AI<sup>49</sup>. Quest'ultimo dispositivo è particolarmente interessante per la potenzialità di estensione a 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.

Sempre nell'ottica di riconoscere le attività di cura svolte dai familiari, anche i bonus educativi e assistenziali già in vigore potrebbero essere ulteriormente sviluppati. Il ruolo del Cantone sarebbe quello di sensibilizzare la Confederazione per rafforzarne il principio.

- *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

---

<sup>48</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>49</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

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 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. In uno studio recente, Tobias Fritschi, Silvia Strub e Heidi Stutz dell'istituto BASS di Berna hanno confermato empiricamente per la città e la regione di Berna l'esistenza di vantaggi netti generati dall'offerta di servizi di cura per i bambini. A breve e lungo termine, redditi più elevati dei genitori e conseguenti maggiori entrate fiscali e contributi previdenziali, senza dimenticare i risparmi sulle prestazioni sociali (assistenziali), generano dei saldi costi-benefici positivi per gli asili nido analizzati. Per ogni franco che viene speso per le strutture di accoglienza, a lungo termine alla collettività ritorna un flusso stimato tra 2,6 e 3,5 franchi<sup>50</sup>. Esiste d'altronde una lunga tradizione di analisi costi benefici della presa in carico della prima infanzia in America del Nord che dimostra che gli investimenti precoci nella prima infanzia sono redditizi a lungo termine<sup>51</sup>. Tra l'altro, oltre alle ricadute in termini di reddito, contributi sociali e fiscali, e di riduzione del ricorso a prestazioni sociali, è nota la forte correlazione positiva tra partecipazione delle donne al mercato del lavoro e fertilità. Se anche questo è uno degli obiettivi della politica familiare, un modo di perseguirlo consiste nell'agevolare l'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

---

<sup>50</sup> Si veda Tobias Fritschi, Silvia Strub e Heidi Stutz, *Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertageseinrichtungen in der Region Bern*, Im Auftrag des Vereins Region Bern, Bern, 1. November 2007.

<sup>51</sup> Per una rapida rassegna si veda *Siebter Familienbericht* (p. 205). In Europa non esiste una tradizione nel campo degli studi sull'economia della presa in carico dell'infanzia. Una delle poche eccezioni citate dal *Siebter Familienbericht* è uno studio sulla città di Zurigo: Karin Müller-Kucera, Tobias Bauer, *Kindertagesstätten zahlen sich aus: jeder eingesetzte Franken bringt drei bis vier Franken an die Gesellschaft zurück*, Sozialberichterstattung, Sozialdepartement der Stadt Zürich, Edition Sozialpolitik Nr. 5a, Zürich, 2001.

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<sup>52</sup>.

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 sussidiare 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.

In conclusione, in un'ottica di continuità di un progetto di vita occorre stabilire un coordinamento tra i diversi interventi finanziari per renderli più efficaci, e questa efficacia va costantemente monitorata. Ogni intervento all'interno di un singolo dispositivo ha delle conseguenze che possono incidere sugli altri rispetto alla possibilità di beneficiarne, ma anche sulle scelte di vita. E' quindi possibile riparametrizzare una prestazione, ad esempio rendendola più o meno selettiva, ma è necessario garantire un monitoraggio sia dei dispositivi, sia dei loro beneficiari in un'ottica di coordinamento.

---

<sup>52</sup> Si rischia qui di scontrarsi con i limiti delle nuove forme di finanziamento dei servizi sociali alla persona, se impostati in termini di mandati di prestazione con budget globale, che possono creare situazioni potenzialmente anche molto inique tra una struttura e l'altra, ad esempio a causa della composizione socio-economica dei beneficiari di tali servizi.

## 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.

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. Tra questi, già individuati in uno studio effettuato da Prognos<sup>53</sup> presso aziende svizzere scelte, citiamo il risparmio dei costi per la riacquisizione (favorendo il ritorno delle madri in azienda dopo la nascita di un figlio), per la sostituzione (favorendo i tempi parziali alti<sup>54</sup> per le posizioni di responsabilità) e per il reclutamento esterno del personale. La redditività dell'investimento è stata stimata all'8% almeno. L'interesse per le politiche di genere<sup>55</sup> non risponde quindi unicamente ad 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.

Come già evidenziato in questo testo, la possibilità di conciliazione tra lavoro e famiglia risulta essere un presupposto indispensabile per poter garantire a tutti la possibilità di avere figli e di organizzare la propria vita e le attività ad essa connesse in modo da assicurare uno sviluppo adeguato dei bambini. In questo senso, le politiche aziendali rientrano a pieno titolo nella politica familiare che va perciò affrontata e sviluppata con tutti gli attori del territorio, in primo luogo le aziende. "Lo

---

<sup>53</sup> PROGNOSES, *Analisi dei costi e dei benefici economici di una politica aziendale di sostegno alla famiglia*, commissionato da Dipartimento Federale dell'Economia, Migros, Posta Svizzera, Novartis, Gruppo Raiffeisen, Basilea, 2005

<sup>54</sup> Per tempo parziale alto si intende una percentuale superiore al 60% e inferiore al 100%.

<sup>55</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 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).

sviluppo di una politica aziendale favorevole alla famiglia dipende innanzitutto dall'iniziativa delle imprese. Contrariamente all'importante ruolo svolto nel settore della custodia di bambini complementare alla famiglia, in questo settore i Cantoni e i Comuni svolgono un ruolo marginale. Tuttavia, nell'ambito delle condizioni di lavoro favorevoli alla famiglia essi informano, sensibilizzano e offrono la loro consulenza a diversi enti locali, al settore economico e alle imprese. Inoltre, in quanto datori di lavoro, sia i Cantoni che i Comuni svolgono un ruolo precursore<sup>56</sup>.

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

---

<sup>56</sup> Sito dell'amministrazione federale:  
www.admin.ch, Piattaforma informativa "conciliabilità tra lavoro e famiglia", provvedimenti dei cantoni e dei comuni,  
<http://www.berufundfamilie.admin.ch/informationsplattform/index.html?lang=it&b=3&v=>

## 2) *Offrire le opportunità per uno sviluppo cognitivo e compartimentale del bambino e una maturazione delle capacità genitoriali*

Questa proposta va letta nell'ottica di garantire pari opportunità per uno sviluppo adeguato dei bambini in un contesto favorevole. Questo presuppone un'offerta educativa per la prima infanzia più esplicita di quanto normalmente riconosciuto oggi dalla normativa in vigore. Rispetto a quanto già offerto oggi, si tratta di andare oltre la presa in carico per 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. Non si tratta di incoraggiare i genitori ad abdicare dai loro compiti educativi ma di incrementare questi ultimi grazie ad una serie di interventi. Questo ruolo dei genitori sarebbe indubbiamente facilitato e accresciuto da condizioni favorevoli quali un'attività professionale e un quadro domestico più stimolante favorito anche dalle misure precedentemente evocate che, tra l'altro, danno la possibilità di accedere alla vita sociale e culturale.

In questo quadro è importante considerare la pluralità delle offerte già esistenti a favore della prima infanzia. Non si tratta di istituzionalizzare appesantendo la presa in carico della prima infanzia, ma di mantenere e ulteriormente sviluppare anche il servizio garantito dalle famiglie diurne che hanno un ruolo determinante nell'offerta educativa e che, inoltre, sono potenzialmente più accessibili sull'intero territorio e molto flessibili in termini temporali e organizzativi. Non si può inoltre escludere un'evoluzione delle attuali strutture delle famiglie diurne verso nuove forme, ad esempio quelle della famiglia nido o della loro collocazione in prossimità di asili nido per avvalersi della vicinanza a reciproco vantaggio.

### 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>57</sup>. La riflessione va approfondita tenendo conto di quanto proposto in relazione alla durata dei congedi maternità (parentali).

Anche la CDAS raccomanda di sostenere e di favorire offerte di incoraggiamento precoce che mirano a rinforzare le competenze e le risorse dei bambini e dei genitori. Si intendono con incoraggiamento precoce tutte le offerte, interne o esterne alla famiglia, che si indirizzano alla fascia di età dalla nascita fino alla scuola dell'infanzia. L'incoraggiamento precoce include gruppi di

---

<sup>57</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).

gioco, offerte di accesso facile e vicine al luogo di domicilio, il consiglio dei genitori, i corsi di formazione per genitori, i centri socio-culturali e gli incontri per le famiglie con bambini piccoli. Alcuni concetti di incoraggiamento precoce sono in fase di studio e in parte realizzati in alcuni cantoni e città (ZH, BS, BE, SG, Winthertur). Queste misure stimolano in particolare l'integrazione delle famiglie migranti. E' per questa ragione che questo tema è stato trattato anche nel quadro delle Raccomandazioni della Commissione federale per le questioni migratorie (CFM) del 9 marzo 2009, nel rapporto della CDIP (« *Enfants migrants de 0 à 6 ans : quelle participation pour les parents?* », 2010) e nel rapporto della Conferenza tripartita sulle agglomerazioni "Avenir politique suisse de l'intégration des étrangers» del 28 maggio 2009.

Il Programma nazionale di lotta alla povertà potrebbe essere la prima occasione per dare avvio al nuovo orientamento della politica familiare. Infatti, su incarico del Consiglio federale, il Dipartimento federale dell'interno, in collaborazione con i Cantoni, le Città, i Comuni ed alcune organizzazioni non governative, ha da poco elaborato un programma nazionale di lotta alla povertà e lo ha sottoposto al Consiglio federale che lo ha approvato<sup>58</sup>. Il programma nazionale avrà una durata di cinque anni (dal 2014 al 2018) e "pone l'accento sulla **formazione**: le risorse dei bambini e dei giovani socialmente svantaggiati dovranno essere potenziate di modo che questi possano in seguito provvedere da soli al loro sostentamento. A tal fine è necessario attuare una serie di misure dalla prima infanzia fino al termine della formazione professionale. Gli adulti con un basso livello di formazione dovranno essere aiutati a conseguire un diploma professionale. L'integrazione sociale e professionale delle persone povere o a rischio di povertà è uno degli altri campi d'azione del programma, che prevede anche una valutazione degli effetti delle misure attuate". (Ufas)

#### 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 pedagogici, didattici, educativi, formativi coordinati, cercando di prestare un'attenzione particolare anche ai bambini di origine straniera. In questo contesto, si propone anche di

- o *riparametrizzare le rette degli asili nido e delle famiglie diurne*
- o *generalizzare gli asili nido nelle scuole superiori e nell'amministrazione pubblica*

#### Formazione dei genitori

Creazione di un servizio a sostegno della genitorialità e delle funzioni educative dei genitori con il concorso dei comuni.

### 3) 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

---

<sup>58</sup> Dipartimento federale dell'Interno (DFI), Programma nazionale di lotta alla povertà. Piano programmatico, 15 maggio 2013.

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.
- Sostenere una politica degli "orari" di apertura dei servizi pubblici e dei negozi che non penalizzino genitori che lavorano.
- 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 sulla portata finanziaria 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 anche il sistema di rette a centri diurni per persone anziane bisognose di presa in carico e di assistenza sanitaria ambulatoriale.
- Incoraggiare il lavoro di cura 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 lavoro 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.

### Possibili scenari operativi

Le proposte indicano le piste per un riorientamento della politica familiare ticinese basata sulla razionalizzazione dell'esistente e sulla necessità di riforme strutturali, tenendo conto di quanto già si sta facendo e di quello che si sta avviando a livello cantonale. Si fa riferimento in particolare:

- alla Modifica della legge 6.4.2.1 sul sostegno alle attività delle famiglie e di protezione dei minorenni (Legge per le famiglie del 15 settembre 2003, stata al 1° gennaio 2009) a seguito

- dell'approvazione in Gran Consiglio della mozione 31 maggio 2010 della Commissione delle petizioni e dei ricorsi "Rivedere le modalità di finanziamento dei nidi d'infanzia";
- allo Scenario di sviluppo dell'accoglienza nelle famiglie diurne in Ticino (2013-2015). Rapporto del gruppo di lavoro settoriale volto al potenziamento dell'offerta e al perfezionamento della qualità del servizio a fronte dei nuovi bisogni espressi dal territorio, Ufficio del sostegno a enti e attività per le famiglie e i giovani, Gruppo settoriale coordinato da Marco Galli, Bellinzona, 15 gennaio 2015.

**Tabella 28 Scenari operativi**

	<b>Misure che si possono attuare a breve termine</b>	<b>Misure da incrementare a medio-lungo termine</b>
Assegni familiari cantonali (AFI/API e dispositivo RiSC)	Semplificazione amministrativa del sistema per beneficiare del rimborso delle spese di collocamento (RiSC) al fine di non scoraggiarne l'accesso.	Creazione di un servizio integrato di consulenza accoglienza, orientamento per le famiglie. Per le famiglie beneficiarie di API si potrebbe affrancare il diritto ad un progetto formativo o professionale. Caratteristiche: servizio "a bassa soglia" eventualmente da affiancare ai servizi sociali comunali. Necessità di formazione per il personale preposto alla consulenza e all'orientamento.  Valutare la possibilità di estendere il beneficio di un minimo vitale per l'intero nucleo familiare fino ai 15 anni del/i figlio/i o oltre ("PC" per le famiglie) mantenendo uno stimolo a progettare, necessario per garantire l'autonomia a breve-medio termine. 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.
Altre prestazioni finanziarie (prestazioni Laps):	Al fine di non snaturare ulteriormente gli obiettivi della Laps, si rivela necessario garantire un monitoraggio sia dei dispositivi, sia dei loro beneficiari in un'ottica di coordinamento. La modifica dei parametri di un dispositivo dovrebbe essere valutata anche tenendo conto delle ricadute complessive sui nuclei familiari (effetti soglia, ricadute sui diversi ambiti (reddito, lavoro, figli, condizioni sociali, ecc.), incidenza sulle scelte di vita.	
Borse di studio		Abolire il limite di età per avere accesso alle borse di studio.
Anticipo alimenti	Si potrebbe avviare una riflessione sull'onere alimentare a favore dei figli a carico in un contesto di prolungata crisi economica e di bassi	Agire sulla normativa a livello federale

	salari;	
Fiscalità		<p>Valutare attentamente se le misure di politica familiare attuate attraverso la politica fiscale rispondono agli obiettivi preposti, in termini di efficacia, sui nuclei familiari e sulla collettività.</p> <p>Valutare l'impatto in termini di costi (per la collettività) – benefici (per i contribuenti).</p> <p>Calibrare le modalità di attuazione delle misure sugli obiettivi che si vogliono raggiungere.</p>
Politica dell'abitazione e del territorio		<p>Incoraggiare modalità di organizzazione del territorio che tengano conto delle nuove esigenze delle famiglie: incentivi per il sostegno ad habitat integrati sul modello di altre esperienze già esistenti e in via di sviluppo in altri paesi. Ad esempio, sviluppo di quartieri con case pluri-generazionali (<i>Mehrgenerationenhäusern</i>).</p> <p>Offerta di soluzioni abitative agevolate a favore di genitori agli studi con figli.</p>
Trasporti, attività di svago	<p>Introdurre buoni da destinare ad attività sportive, culturali, associative, ad uscite scolastiche, all'acquisto di materiale, ecc. Simili iniziative possono più agevolmente essere promosse a livello comunale.</p>	
Misure per conciliare vita familiare e lavorativa e per <i>favorire lo sviluppo del bambino nella prima infanzia</i>	<p>Perseguire lo sviluppo di strutture che favoriscono la conciliazione lavoro – famiglia e lo sviluppo cognitivo ed emotivo del bambino.</p> <p>Mantenere e ulteriormente sviluppare il servizio garantito dalle famiglie diurne.</p> <p>Rivedere il sistema di calcolo delle rette al fine di rendere il collocamento dei figli in asili nido più accessibile. Le rette andrebbero ricalcolate sulla base di un sistema proporzionale al reddito ed eventualmente al numero di figli. Si potrebbe pure</p>	<p>Introdurre il concetto di "investimento sociale" affinché l'importanza fondamentale (ormai ampiamente dimostrata) delle misure di sostegno e di sviluppo alla prima infanzia, non debbano subire eccessivi ridimensionamenti e fluttuazioni dettati dai vincoli finanziari.</p> <p><i>Assegnare un mandato educativo e in una logica incrementale, alla presa in carico della prima infanzia.</i></p> <p>Promuovere una politica degli "orari" dei servizi pubblici</p>

	<p>valutare la possibilità di stabilire un'incidenza massima rispetto al costo effettivo di una retta piena. Stabilire nel contempo criteri di equità orizzontale tra le strutture.</p> <p>Valutare un sistema di partecipazione dei comuni ai costi di collocamento dei figli dei propri residenti, considerato il fatto che la tendenza è quella di collocare i figli vicino al posto di lavoro (e non necessariamente nel proprio comune di domicilio).</p> <p>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.</p> <p>Proseguire con lo sviluppo delle mense scolastiche, di centri che organizzano attività extra-scolastiche ed extrasportive.</p> <p>Promuovere attivamente, attraverso politiche di incitamento, informazione e sensibilizzazione, le politiche di genere all'interno delle aziende (sviluppo di misure a favore della conciliazione lavoro-famiglia anche per i padri, affinché diventino politiche genitoriali).</p>	<p>favorevole ai genitori che lavorano e incentivare le aziende ad adottare misure flessibili nell'organizzazione del lavoro che rispondano ai bisogni familiari.</p> <p>Incentivare soluzioni spontanee che permettano di organizzare interventi in caso di situazioni impreviste ed emergenziali: defezione improvvisa della persona che accudisce il figlio, cambiamento dell'orario di lavoro, malattia del figlio, ecc.</p> <p>Introdurre, nelle strutture di accoglienza dei bambini, locali a disposizione per i genitori (con computer e spazi per lavorare).</p> <p>Promuovere l'estensione dei congedi parentali e prolungarne la durata, ad esempio attraverso i CCL.</p> <p>Valutare e introdurre nuovi modelli di presa in carico dei bambini quali, ad esempio, le "famiglie nido" o altre forme di accoglienza in prossimità degli asili nido.</p>
<p>Misure volte a favorire la partecipazione delle famiglie e a rispondere ai bisogni</p>	<p>Sostenere i progetti di formazione dei genitori, di prevenzione e di aiuto alle famiglie.</p>	

<p>relazionali delle stesse</p> <p>Altre misure</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>Appare urgente proporre un'offerta nell'ambito della refezione scolastica. Inoltre, occorre sottolineare la necessità di prevedere nel settore delle attività extra-scolastiche (colonie diurne e dopo scuola) il coinvolgimento di educatori, mentre i SACD dovrebbero mantenere per quanto possibile il ruolo dell'operatore sociale nelle sue funzioni relazionali. La pedagogia dei genitori andrebbe incrementata ulteriormente.</p>	
		Maggiore partecipazione dei Comuni
		Dotazione iniziale in capitale spendibile più tardi
		Anziani vanno integrati nella politica familiare. Le famiglie vanno aiutate anche nella presa in carico degli anziani malati, in particolare attraverso le cure palliative.

## 10. Una conclusione in cinque punti

1. Ufficialmente la politica familiare in Canton Ticino nasce nel 1963 con la 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".
2. 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 (consultori, colonie residenziali e diurne, ...). Lo sviluppo nel tempo di questo insieme di interventi 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.

3. 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.
4. 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 tenga 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 (Confederazione, 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.

5. Le proposte che si possono sviluppare per riorientare la politica familiare in tal senso 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: (1) 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. (2) 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.

## Bibliografia

Alltogether, *Portare gli uomini all'uguaglianza ed equilibrio lavoro-vita*, Guida per organizzazioni, pubblicazione co-finanziata dall'Unità Pari Opportunità della Direzione Generale Occupazione e Affari Sociali della Commissione Europea, Organizzazione promotrice: CRPM, Rennes, Francia, Rennes, febbraio 2007.

Balthasar, Andreas; Binder, Hans-Peter; Götsch-Neukom, Regula, *Kinderbetreuungsgutscheine. Diskussionspapier zuhanden der Zentralstelle für Familienfragen*, Interface, Luzern, 2005.

Beltraminelli, Paolo, „Vivere bene. La prima infanzia è importante per tutta la vita“, *Comunità familiare. Periodico di informazione e riflessione*, Numero 141, Novembre 2012.

Borioli, Matteo, „Metter su famiglia. Cosa è cambiato negli ultimi quarant'anni“, *Dati*, 3-2010, pp. 26-34.

Bühlmann, Felix; Camenisch, Martin; Giudici, Francesco; Tettamenti, Manuel; Le Goff, Jean-Marie, « Transition à la parentalité et garde d'enfant en Suisse », in Giraud Olivier; Lucas, Barbara(eds.), *Face à la dépendance. Etats sociaux, citoyenneté et politique en Europe*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2011.

Bühlmann, Felix; Schmid Botkine, Céline; Farago, Peter; Höpflinger, François; Joye, Dominique; Levy, René; Perrig-Chiello, Pasqualina; Suter, Christian (éds), *Rapport social 2012: Générations en jeu*, Editions Seismo, Zurich 2012.

Bütler, Monika ; Ruesch, Martin, *Quand le travail coûte plus qu'il ne rapporte. Etude sur l'impact de la fiscalité et des frais de crèche sur l'activité professionnelle des femmes en Suisse romande*, Conférence romande de l'égalité (egalite.ch), 2009.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hg.), *Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit – Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik*, Siebter Familienbericht, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin, 2006.

Burger, Kaspar, *Early Childhood Care and Education and Equality of Opportunity. Theoretical and Empirical Perspectives on Current Social Challenges*, Dissertation zur Erlangung der Doktorwürde an der Philosophischen Fakultät der Universität Freiburg (CH). Genehmigt von der Philosophischen Fakultät auf Antrag der Professoren Margrit Stamm (1. Gutachterin) und Edgar Forster (2. Gutachter). Freiburg, den 17. Januar 2012, Prof. Marc-Henry Soulet, Dekan.

Castel, Robert, *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé?*, Coll. La République des idées, éd. du Seuil, Paris, Seuil, 2004. Tr. it.: *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?*, Einaudi, Torino, 2011.

Cavadini, Pasqualina, „I confini della cura, una cura senza confini“, *Rivista per le Medical Humanities – rMH*, 23 Settembre-Dicembre 2012.

COFF, *L'accueil de jour extrafamilial et parascolaire en Suisse*. Un état des lieux de la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales COFF, Berne, 2008.

COFF, *Reconnaître et promouvoir les prestations des familles. Lignes stratégiques 2015*, Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF), Berne, Août 2009.

Consiglio federale, *Copertura sociale del reddito delle persone in età attiva*, Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Schenker Silvia (09.3655) «Assicurazione universale di reddito» del 12 giugno 2009.

Costa, Giuliana, “Il *Social Investment Approach* nelle politiche di welfare: un’occasione di innovazione?”, *la Rivista delle Politiche Sociali*, 4, 2012, pp. 335-353.

Crespi Branca, Michela; Tozzini Paglia, Luana, *Censimento delle mense e dei doposcuola. Scuole dell’infanzia, scuole elementari e scuole medie del cantone Ticino, Anno scolastico 2010/11*, Documenti statistici, Ufficio del monitoraggio e dello sviluppo scolastico, Bellinzona 2011.

Crozat, Daniel, « Accueil des jeunes enfants : entre quantité et qualité », *Carnets de Santé*, novembre 2009. [www.carnetsdesante.fr/Accueil-des-jeunes-enfants-entre](http://www.carnetsdesante.fr/Accueil-des-jeunes-enfants-entre).

Damon, Julien, “Les politiques familiales en enjeux”, in Serge Paugam, sous la direction de, *Repenser la solidarité. L’apport des sciences sociales*, Presses universitaires de France, Paris, 2007, pp. 241-65.

Daly, Mary, I cambiamenti della famiglia in Europa e le implicazioni per lo Stato e per la società”, *la Rivista delle Politiche Sociali*, N. 4, Ottobre-Dicembre 2005, pp. 87-109. Titolo originale: “Changing Family Life in Europe: Significance for State and Society”, *European Societies*, n. 7(3), 2005, pp. 379-398.

Delai, Paola, *L’intégration des enfants migrants au domaine préscolaire. Evaluation de la conception du programme “Réussir l’intégration dès l’enfance”*, Mémoire de master présenté à la Faculté de lettres de l’université de Neuchâtel, Master en Sciences humaines et sociales, orientation : Migration et citoyenneté Soutenu le 10 juillet 2012.

Del Boca, Daniela; Aaberge, Rolf; Colombino, Ugo; Ermisch, John; Francesconi, Marco; Pasqua, Silvia; Strom, Steinar, *Fertilità, partecipazione femminile al lavoro e benessere dei figli : gli effetti delle politiche sociali*, Sintesi, Rassegna Online, gennaio 2007, [www.rassegna.it/2007/granditemi/articoli/rmi.htm](http://www.rassegna.it/2007/granditemi/articoli/rmi.htm)

Delley, Jean-Daniel, “L’UDC veut l’inégalité entre les familles”, *Domaine Public*, (DP), n° 1944, édition du 20 février 2013. (URL: <http://www.domainepublic.ch/articles/19789>)

Donati, Pierpaolo, *Sociologia delle politiche familiari*, Carocci, Roma, 2003.

Donati, Pierpaolo (a cura di), *Il costo dei figli. Quale welfare per le famiglie?*, Franco Angeli, Milano, 2010.

Donati, Pierpaolo, “Rinnovare le politiche familiari in Europa: la proposta italiana del family mainstreaming”, in Prandini (a cura di), 2012.

DSAS/SUSPI, *Efficacia degli Assegni familiari integrativi e di prima infanzia*, Manno, ottobre 2006.

économie suisse, « Télétravail : davantage d’efficacité grâce à des formes de travail modernes », *dossierpolitique*, Numéro 8, 10 avril 2012.

Ehrler, Franziska; Knupfer, Caroline; Bochsler, Yann, Effets de seuil et effets pervers sur l’activité, Rapport de recherche n° 14/12, OFAS, Berne, 2012

Esping-Andersen, Gøsta, "I bambini nel welfare state. Un approccio all'investimento sociale", *la Rivista delle Politiche Sociali*, N. 4, Ottobre-Dicembre 2005, pp. 43-86.

Esping-Andersen, Gøsta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1990.

Felder, Gabriela; Thoenen, Olivia; Schläppi, Sabine; Wetter, Miriam, *Stratégie cantonale de développement de la petite enfance*, Rapport du Conseil-exécutif, Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne (SAP), Berne, Juin 2012.

Ferrera, Maurizio, "Il modello sudeuropeo di Welfare State", *Rivista italiana di Scienza politica*, XXVI, n. 1, aprile, 1996.

Gerfin, Michael; Stutz, Heidi; Oesch, Thomas; Strub, Silvia, "Le coût des enfants en Suisse", *Actualités OFS*, Office fédéral de la statistique (OFS), Neuchâtel, Mars 2009.

Greppi, Spartaco, "Un conto globale della sicurezza sociale per il Cantone Ticino", *Dati – Statistiche e società*, n. 4, 2006, pp. 16-17.

Gurny, Ruth, *L'assurance générale du revenu: Une proposition de réforme du Réseau de Réflexion Suisse*, Artias, Dossier du mois, Janvier 2011.

Hantrais, Linda, *Family Policy Matters: Responding to Family Change in Europe*, The Policy Press, University of Bristol, 2004.

Hauser-Schönbächler, Gerhard, *Assegni per i figli e assegni familiari in Svizzera. Studio nella prospettiva di un nuovo ordinamento*, su mandato della Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari (COFF), Berna, 2002;

Haute école spécialisée bernoise Travail social, *Jeunes adultes à l'aide sociale. Groupes types et constellations de facteurs de risque*, Juin 2010.  
<http://www.google.ch/url?sa=t&rct=j&q=jeunes%20adultes%20%C3%A0%20l%E2%80%99aide%20sociale.%20groupes%20types%20et%20constellations%20de%20facteurs%20de%20risque&source=web&cd=1&ved=0CCUQFjAA&url=https%3A%2F%2Fpdb.bfh.ch%2Fpdbwebinterface%2Fdownload.aspx%3FimgId%3Dca213eac-42bb-40a8-a770-2f322ab19d74&ei=lw9WT8zkHNDV4QScgK33CQ&usg=AFQjCNHshx9NclOd2n0-fkgb9AXYNBPKMg&cad=rja>

Heckman, James J., "Doing it Right: Job Training and Education", *The Public Interest*, Issue 135, Spring 1999, pp. 86-106.

Heckman, James J.; Lochner, Lance, "Rethinking Education and Training Policy: Understanding the Sources of Skill Formation in a Modern Economy", in S. Danziger, J. Waldvogel (eds.), *Securing the Future*, Russell Sage, New York, 2000, pp. 47-86.

Herlofson, Katharina; Hagestad, Gunhild; Slagsvold, Britt; Sørensen, Anne-Mette, *Intergenerational family responsibility and solidarity in Europe*, Norwegian Social Research (NOVA), April 2011.

Herry, Yves; Maltais, Claire; Thompson, Katherine, "Effects of a Full-Day Preschool Program on 4-Year-Old Children", *ECRP - Early Childhood Research & Practice*, Volume 9, Number 2, 2007. (Disponibile all'indirizzo: <http://ecrp.uiuc.edu/v9n2/herry.html>)

Hofmann, Lorenza; Maffongelli, Manuela; Panzera, Fabrizio; Saltini, Luca, *L'infanzia preziosa. Le politiche familiari nel Ticino dal Novecento a domani*, 2012.

INFRAS ; Mecop ; Tassinari Beratung, *Combien de crèches et de familles de jour faut-il en Suisse ?* , Zurich, 2005. Version abrégée de l'étude « offre d'accueil extrafamilial en Suisse : Potentiels de demande actuels et futurs », PNR 52 FNS.

Kovacs, Isabelle, *Éducation de la petite enfance en Suisse romande : Étude de base visant à lancer durablement ce thème dans la société, la classe politique et la science*, Université de Fribourg – Commission suisse pour l'Unesco, octobre 2008.

Knoll, Alex; Schilliger, Sarah; Schwager, Bea, ***Wisch und weg! Sans-Papiers-Hausarbeiterinnen zwischen Prekarität und Selbstbestimmung***, Seismo Verlag, Zürich, 2012.

Le Goff, Jean-Marie; Barbeiro, Ana; Gossweiler, Elise, « La garde des enfants par leur grands-parentes en Suisse », *Politiques sociales et familiales*, vol. 105, 2011, pp. 17-30.

Le Goff, Jean-Marie ; Sauvain-Dugerdil, Claudine ; Rossier, Clémentine ; Coenen-Huther, Josette, *Maternité et parcours de vie: l'enfant a-t-il toujours une place dans les projets des femmes en Suisse?*, Peter Lang, Berne, 2005.

Libro bianco sulle politiche familiari e per la natalità, *La famiglia risorsa del territorio. Trentino amico della famiglia*, Trento, 10 luglio 2003.  
[http://www.officinafamiglia.it/media/7768/libro\\_bianco\\_sulle\\_politiche\\_familiari.pdf](http://www.officinafamiglia.it/media/7768/libro_bianco_sulle_politiche_familiari.pdf)

Lucchini, Mario; Assi, Jenny, "Mapping Patterns of Multiple Deprivation and Well-Being using Self-Organizing Maps: An Application to Swiss Household Panel Data", *Social Indicators Research*, Accepted 9 April 2012, Published online 07 July 2012. DOI 10.1007/s11205-012-0043-7

Macchioni, Elena, *Welfare aziendale. Buone pratiche di conciliazione Famiglia – Lavoro*, Osservazione nazionale sulla famiglia, Università Tecnica di Bologna, ottobre 2012.

Mackenzie Oth, Lynn, *La crèche est rentable, c'est son absence qui coûte. Une analyse réalisée en Suisse romande qui confirme les résultats d'une étude zurichoise en ce qui concerne le rendement élevé des structures d'accueil pour la collectivité*, mandat de la Conférence latine des déléguées à l'égalité, Département des finances du Canton de Genève, Service pour la promotion de l'égalité entre homme et femme, Etat de Vaud, Département de l'économie – Bureau de l'égalité entre les femmes et les hommes (éditeurs), 2002.

Marazzi, Christian; Besozzi, Roberta; Greppi, Spartaco; Vaucher de la Croix, Carmen, *Mappatura degli enti pubblici e privati che offrono prestazioni a sostegno delle persone indebitate in Canton Ticino*, su mandato della Divisione dell'azione sociale e delle famiglie (DASF), Supsi, Manno, 29 febbraio 2012.

Marti, Michael et al., *Flexicurity: Bedeutung für die Schweiz*, Forschungsbericht Nr. 14/07, Bern, BSV, 2007.

Monigatti, Michel, *Protezione sociale della famiglia*, dispense, SUPSI/DSAS, anno accademico 2011-2012.

Müller-Kucera, Karin; Bauer, Tobias, *Kindertagesstätten zahlen sich aus: jeder eingesetzte Franken bringt drei bis vier Franken an die Gesellschaft zurück*, Sozialberichterstattung , Sozialdepartement der Stadt Zürich, Edition Sozialpolitik Nr. 5a, Zürich, 2001.

Nett, Jachen C.; Spratt, Trevor (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. [http://kinderschutzfonds.ch/wp-content/uploads/Bericht\\_Nett\\_IT.pdf](http://kinderschutzfonds.ch/wp-content/uploads/Bericht_Nett_IT.pdf)

Njoki Friedli, Melanie, *L'influence de la politique familiale sur la fécondité des femmes en Italie, France, Suède et en Suisse: Une étude comparative*, Travail de mémoire, Université de Genève, Faculté des sciences économiques et sociales, novembre 2006.

Nordmann, Philippe, *Revenu en cas d'incapacité de gain: un nouveau concept*, Artias, Dossier du mois, Mars 2009.

OECD, *Starting Strong II. Early Childhood and Care*, OECD, Paris, 2006.

OECD, *The Future of Families to 2030. A Synthesis Report*, OECD, Paris, 2011.

OECD, *Doing Better for Families*, OECD Publishing, Paris, 2011. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264098732-en>

OECD, *Help Wanted? Providing and Paying for Long-Term Care*. OECD, May 2011.

Orlandini, Matteo, *La territorializzazione delle politiche per la famiglia. Un caso di studio: il "Trentino "territorio amico della famiglia"*, Working Paper 1, Osservatorio nazionale sulle famiglie, dicembre 2011. <http://www.osservatorionazionalefamiglie.it/>

Pau-Lessi, Ivan, "Legge sul sostegno alle attività delle famiglie e di protezione dei minorenni (Legge per le famiglie – Lfam)", *Rivista del Servizio di sostegno pedagogico della scuola media* – numero 19, maggio 2007, pp. 104-108.

Pellegrini, Sonia; von Gunten, Luzius; Ruder, Rosmarie; Fluder, Robert, *Ménages avec enfant(s) à l'aide sociale*, Haute école spécialisée bernoise Travail social, décembre 2011. [http://www.soziale-arbeit.bfh.ch/uploads/tx\\_frppublikationen/Menages\\_avec\\_enfants\\_2011.pdf](http://www.soziale-arbeit.bfh.ch/uploads/tx_frppublikationen/Menages_avec_enfants_2011.pdf)

Perrig-Chiello, Pasqualina ; Höpflinger, François ; Suter, Christian, *Rapport des générations en Suisse - structures et relations intergénérationnelles*, Editions Seismo, Zurich, 2008.

Perspective - Politique familiale, Reconnaître les prestations de toutes les familles - Position, Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF), Pro Familia, pro juventute, Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), Initiative des villes "Pour l'amélioration de la protection sociale", Lucerne, 2002.

Pôle « Affaires sociales de Terra Nova » ; Macher, Guillaume, *Politique familiale : d'une stratégie de réparation à une stratégie d'investissement social*, Projet 2012 n° 10, Terra Nova – La Fondation Progressiste, 2012.

Politica familiare in Ticino. Rapporto della Commissione consultiva e di vigilanza per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza al Consiglio di Stato, Bellinzona, luglio 1998.

Prandini, Riccardo (a cura di), *Politiche familiari europee. Convergenze e divergenze*, Carossi, Roma, 2012.

Pro Familia, *Recommandations du groupe de travail Pro familia Suisse « Temps Familial »*, Berne, le 05.11.2012.

Prognos, *Analyse coûts-bénéfices d'une politique d'entreprise favorable à la famille. Etude auprès d'un échantillon d'entreprises suisses*, réalisation Prognos SA; rédaction Cornelia Hürzeler, Editeur : Comité de projet de l'étude *Analyse coûts-bénéfices d'une politique d'entreprise favorable à la famille*: Migros, [www.migros.ch](http://www.migros.ch), La Poste Suisse, [www.poste.ch](http://www.poste.ch), Novartis, [www.novartis.ch](http://www.novartis.ch), Groupe Raiffeisen, [www.raiffeisen.ch](http://www.raiffeisen.ch), Département fédéral de l'économie, [www.dfe.admin.ch](http://www.dfe.admin.ch), Bâle, 2005.

Rapporto sulle famiglie 2004. Esigenze strutturali di una politica familiare adeguata ai bisogni, Dipartimento federale dell'interno (DFI), Berna, 2004. <http://www.bsv.admin.ch/shop/00005/00012/index.html?lang=it>

Repubblica e Cantone del Ticino, *Rapporto sugli indirizzi presentato dal Consiglio di Stato al Gran Consiglio*, Bellinzona, 2 dicembre 2003.

Repubblica e Cantone del Ticino, *Rapporto al Gran Consiglio sulle Linee direttive e sul Piano finanziario 2012-2015*, Bellinzona, gennaio 2012.

Rieder, Joëlle, *Une loi fédérale sur les allocations familiales. L'initiative Fankhauser, une occasion manquée?*, Certificat de perfectionnement en politique sociale 2000-2002, Février 2003.

Rossi, Giovanna, "I servizi alla persona in Italia: risorse, obiettivi, norme e cultura", in Pierpaolo Donati (a cura di), *Lo stato sociale in Italia. Bilanci e prospettive*, Mondadori, Roma, 1999, pp. 169-224.

Saraceno, Chiara, *Coppie e famiglie. Non è questione di natura*, Feltrinelli, Milano, 2012.

Schillinger, Sarah, "Global anheuern, lokal einsetzen. Osteuropäerinnen in Schweizer Haushalten von Pflegebedürftigen", Tagung vom 11. November 2011 im Volkshaus Zürich «Arbeitsmarkt Privathaushalt – Betagtenbetreuung durch Migrantinnen».

Schizzerotto, Antonio; Lucchini, Mario, *Transitions to Adulthood During the Twentieth Century. A Comparative Analysis of Great Britain, Italy, and Sweden*, EPAG Working Papers, Number 36, November 2002.

Schlanser, Regula, « Qui utilise les crèches en Suisse? », *Sécurité sociale CHSS*, 3/2011, pp. 139-143.

Schwegler, Regina; Stern, Susanne; Iten, Rolf, *Familienfreundliche Steuer- und Tarifsyste. Vergleich der Kantone Basel Stadt und Zürich*, Infrac, Zürich, 2012.

Siebter Familienbericht. Vedi Bundesministerium.

Spiess, Katharina, "Gutschiene – 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.

Stamm, Margrit, *Lernen und Leisten in der Vorschule: eine empirische Studie zur Bildungsförderung im Vorschulalter*, Aarau: Institut für Bildungs- und Forschungsfragen im Schulbereich, 2004.

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)

Stamm, Margrit, *Frühkindliche Bildung in der Schweiz*, Eine Grundlagenstudie im Auftrag der UNESCO-Kommission Schweiz, Université de Fribourg, 2006.

Stamm, Margrit, *Wozu Bildung in der frühen Kindheit? Was wir wissen, wissen sollten und was die Politik damit anfangen kann*, Universitäres Zentrum für Frühkindliche Bildung (ZeFF), Freiburg, 2011.

Stutz, Heidi; Bauer, Tobias; Schmutz, Susanne, *Erben in der Schweiz – Eine Familiensache mit volkswirtschaftlichen Folgen*, Rüegger Verlag, Zürich, 2007.

Stutz, Heidi; Knupfer, Caroline, *La protection sociale du travail de care non rémunéré. Les besoins d'adaptation de l'Etat social liés à l'évolution du partage du travail entre femmes et hommes*, étude commandée par le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes, Berne, mai 2012.

Thévenon, Olivier, « Bébés et employeurs: la Suisse face aux autres Pays de l'OCDE », *La vie économique, Revue de politique économique*, numéro 11, 2004, pp. 5-9.

Thévenon, Olivier, "Les politiques familiales des pays développés : des modèles contrastés", *Population et sociétés*, Numéro 448, Septembre 2008, pp. 1-4.

Tschudi, Danusia; Colubriale Carone, Antonietta; Vaucher de la Croix, Carmen; Soldini, Emiliano; Giacosa, Grazia; Gaffuri, John, *Carriere professionali eque: un'opportunità per le aziende*, DSAS, SUPSI, Manno 2012, [www.supsi.ch/go/carriere-professionali-eque](http://www.supsi.ch/go/carriere-professionali-eque)

Tommasini, Stefania (a cura di), *Piani di intervento sulle politiche familiari*, Provincia Autonoma di Trento, Progetto Speciale, Coordinamento politiche familiari e di sostegno alla natalità, 2010.

Truong, Jasmine, *Arbeit, Arbeitsidentität, Arbeitsplatz. Die neuen Wanderarbeiterinnen in der Sorgewirtschaft*, Masterarbeit am Geographischen Institut der Universität Zürich, Zürich, 31. August 2011.

Vaucher de la Croix, Carmen; Marazzi, Christian, *Valutazione della Legge sugli assegni familiari*, SUPSI, DLS, Canobbio, 2001.

Vorpe, Samuele, *Il Cantone Ticino nel contesto della concorrenza fiscale. Analisi della situazione e proposte di soluzione*, Supsi, Manno, 2009.

Wanner, Philippe, "Relations intergénérationnelles dans un contexte de vieillissement Démographique ", *Revue de la Société suisse d'utilité publique*, Nr. 03, Mai - Juin, 2011, pp. 20-21.

Wanner, Philippe ; Gabadinho, Alexis, *La situation économique des actifs et des retraités*, OFAS, Berne, 2008.

Wustmann, Corina; Simoni, Heidi, *Cadre d'orientation pour la formation, l'accueil et l'éducation de la petite enfance en Suisse*, Commission suisse pour l'Unesco, Berne, mai 2012.

Wyss, Kurt; Knupfer, Caroline, *Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz*, Bern, Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), 2003.

UNICEF, *La transition en cours dans la garde et l'éducation de l'enfant*, Bilan Innocenti 8, Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF, Florence, 2008.

## **Pubblicazioni della Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari (COFF), in ordine cronologico:**

Friedmann Wanshe, Anouk; Calderón-Grossenbacher, Ruth , *Famiglie e migrazione. Ricerche sulla situazione delle famiglie migranti e raccomandazioni della Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari*, Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari (ed.), Berna, 2002.

Lüscher, Kurt, *La politique familiale, pourquoi? Arguments et thèses*, Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (éd.), Berne, 2004.

Calderón-Grossenbacher, Ruth; Villard, Isabelle, *Il tempo richiesto dalle famiglie. Ovvero la conciliabilità tra vita familiare e vita professionale dal punto di vista della politica familiare*, Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari (ed.), Berna, 2004.

Calderón-Grossenbacher, Ruth ; Liechti, Anna ; Perrin, Pierre-Yves ; Villard, Isabelle, *Soigner, garder et payer. La famille et les phases tardives de la vie*, Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (éd.), Berne, 2006.

Efionayi-Mäder, Denise; Ermert Kaufmann, Claudia; Fibbi, Rosita ; Krummenacher, Jürg; Lanfranchi, Andrea; Moser, Urs; Neuenschwander, Markus P.; Oelkers, Jürgen; Simoni, Heidi; Viernickel, Susanne, *Familles – Education – Formation*, Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (éd.), Berne, 2008.

Ermert Kaufmann, Claudia; Knupfer, Caroline; Krummenacher, Jürg; Marti, Viviane; Simoni, Heidi; Zatti, Kathrin Barbara , *L'accueil de jour extrafamilial et parascolaire en Suisse*, Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (éd.), Berne, 2008.

COFF, *Reconnaître et promouvoir les prestations des familles. Lignes stratégiques 2015*, Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF), août 2009.

COFF, *Congedo parentale e indennità parentale. Un modello della COFF per la Svizzera*, Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari (ed.), Berna, 2010.

COFF, *Pour une politique du logement favorable aux familles*, Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (éd.), Berne, 2011.

## **Fonti statistiche ufficiali**

BEVNAT : Statistique du mouvement naturel de la population, Officie fédéral de la statistique, Neuchâtel.

ESPOP : Statistique de l'état annuel de la population, Officie fédéral de la statistique, Neuchâtel .

IBED: Indagine sul budget delle economie domestiche (EBM: Enquête sur le budget des ménages).

OFS, *Les familles en Suisse. Rapport statistique 2008*, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel, 2008.

OFS, « Modèles d'activité dans les couples, partages des tâches et garde des enfants. Quelques éléments de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle : la comparaison internationale », *Actualités OFS*, Neuchâtel, septembre 2009.

OFS, *Risultati della rilevazione svizzera della struttura dei salari 2010*, Comunicato stampa, Neuchâtel, 28.11.2011.

PETRA : Statistique de la population résidante de nationalité étrangère. Dal 2010 questa statistica è integrata in STATPOP.

RIFOS : Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera, Ufficio federale di statistica, Neuchâtel (ESPA: Enquête suisse sur la population active).

STATPOP : Statistique de la population et des ménages, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel.

SILC: Indagine sui redditi e sulle condizioni di vita delle economie domestiche, Ufficio federale di statistica, Neuchâtel (SILC: Statistics on Income and Living Conditions).

USSI, *L'assistenza sociale in Canton Ticino*, agosto 2012.  
<http://www4.ti.ch/dss/dasf/ussi/documentazione/statistica/>

UST, *La situazione socioeconomica degli studenti delle scuole universitarie*, Ufficio federale di statistica (UST) e Segreteria di Stato per l'educazione e la ricerca (SER), Neuchâtel, 2007.

## **Rapporti e Messaggi cantonali e comunali**

Cantone dei Grigioni, *Familienbericht Graubünden*, 2006.

Chaves, Gabriela, *Etude sur les effets potentiels de l'introduction d'un subventionnement de la prise en charge familiale des enfants*, menée pour la Ville de Lausanne, 15 mai 2007.

Commission cantonale pour une politique familiale globale, *Rapport pour une politique familiale globale dans le Canton de Fribourg*, Fribourg, janvier 2004.

Conseil de la famille, *Familles jurassiennes - Portrait et perspectives*, Avant-Propos de Jean Kellerhals, République et canton du Jura, 2011.

Conseil d'Etat, Canton de Vaud, *Rapport sur les postulats Jacques Chollet et consorts visant à soutenir financièrement les familles à faible revenu qui choisissent de garder leurs enfants plutôt que de les placer dans les structures d'accueil existantes et Roxanne Meyer Meuwly et consorts concernant la politique familiale en 2005*.

Kanton Luzern, Botschaft des Regierungsrates zum Entwurf eines neuen Gesetzes über die Familienzulagen, 22. April 2008.

Stratégie de politique familiale du canton de Berne. Rapport du Conseil-exécutif, Rapport sur la mise en œuvre de la motion 177/2006 Streiff-Feller, Oberwangen (PEV) du 4 septembre 2006 concernant la création d'une Conférence familiale interdirectionnelle et de la motion 178/2006 Schnegg-Affolter, Lyss (PEV) du 4 septembre 2006 concernant l'élaboration d'une stratégie de politique familiale, Berne, 2009.

## Allegati