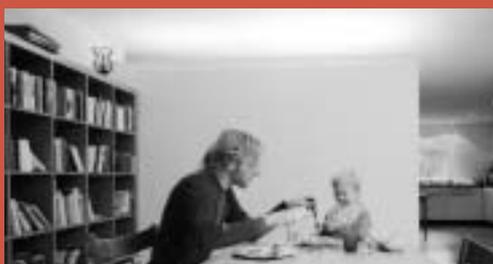




# RAPPORTO SULLE FAMIGLIE 2004



**Esigenze strutturali di una politica  
familiare adeguata ai bisogni**



# IMPRESSUM

## **Rapporto sulle famiglie 2004: Esigenze strutturali di una politica familiare adeguata ai bisogni**

### **Editore**

Dipartimento federale dell'interno (DFI), Berna  
Internet: [www.edi.admin.ch](http://www.edi.admin.ch)

### **Realizzazione**

*Ufficio federale delle assicurazioni sociali:* Joana Guldemann (responsabile del progetto); Aurélie Moeri, Isabelle Villard (collaboratrici scientifiche); Urs Portmann (responsabile della parte statistica del progetto); Marc Stampfli, Jost Herzog, Maia Jaggi (rappresentanti della Centrale per le questioni familiari), Nicolas Eschmann (statistica).

*Ufficio federale di statistica:* Christoph Freymond (responsabile del progetto per l'UST), Katja Branger, Wayra Caballero Liardet, Anne Cornali Schweingruber, Véronique Gosteli, Werner Haug, Marcel Heiniger, Enrico Moresi, Heiner Ritzmann, Jacqueline Schön-Bühlmann, Renate Storz, Alain Vuille, Walter Zingg.

### **Autori**

Heidi Stutz, Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien BASS, Bern.

Ueli Mäder, Corinne Sieber e Hector Schmassmann, Institut für Soziologie der Uni Basel / Hochschule für Pädagogik und Soziale Arbeit beider Basel.

Hans-Martin Binder, Interface Politikstudien, Luzern.

Daniel Kübler, Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich.

Irene Gerlach, Susanne von Hehl, Oliver Richter, Bernd Stinsmeier e Pia Wetzorke, Institut für Politikwissenschaft der Westf. Wilhelms-Universität Münster, Deutschland.

### **Traduzione**

*Servizio linguistico dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali:* Verena Avanzini, Mauro Bagnaschi, Rudolf Herrmann, Lorenzo Lafranchi, Yvan Mudry, Crystel Müller-Lauber, Cinzia Panico, Béatrice Petit, Michèle Roquancourt, Luisa Rota, Jacqueline Sierro, Christian Viredaz.

*Esterni:* Monica Bruno Savoldelli, Marina Graham, Béatrice Lo Nigro, Flavia Molinari, Karin Singh, Bernadette von Arx.

### **Rilettura**

Ursula Frauchiger, Heidi Stutz, René Meier, Matteo Ferrari, Luc Montandon.

### **Fotografie**

Jean-Pierre Grüter

### **Concezione grafica e impaginazione**

[www.muellerluetolf.ch](http://www.muellerluetolf.ch) (Oliver Lütolf, Simone Kyburz)

### **Stampa**

Länggass Druck AG, Bern

**Copyright:** DFI, Berna 2004

**Prezzo:** CHF 25.–

**ISBN:** 3-909340-10-5

**Tiratura:** 4500 es. (500 i, 1000 f, 3000 d)

### **Distribuzione**

UFCL, Distribuzione pubblicazioni, 3003 Berna  
Tel. +41 (0) 31 325 50 50, fax +41 (0) 31 325 50 58  
<http://www.bbl.admin.ch/bundespublikationen>  
Numero d'ordinazione: 318.804.i

# **RAPPORTO SULLE FAMIGLIE 2004**

**Esigenze strutturali di una politica  
familiare adeguata ai bisogni**



**DIPARTIMENTO FEDERALE DELL'INTERNO**

## ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI

<b>CdC</b>	Conferenza dei governi cantonali
<b>CDPE</b>	Conferenza dei direttori cantonali della pubblica educazione
<b>CDOS</b>	Conferenza dei direttori cantonali delle opere sociali
<b>CFIG</b>	Commissione federale per l'infanzia e la gioventù
<b>CFQF</b>	Commissione federale per le questioni femminili
<b>CFS</b>	Commissione federale degli stranieri
<b>COFF</b>	Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari
<b>COSAS</b>	Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale
<b>CQF</b>	Centrale per le questioni familiari (UFAS)
<b>CSS-CN</b>	Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale
<b>DFGP</b>	Dipartimento federale di giustizia e polizia
<b>DFI</b>	Dipartimento federale dell'interno
<b>FSFP</b>	Fédération suisse des femmes protestantes
<b>FSI</b>	Federazione delle società svizzere degli impiegati
<b>ONG</b>	Organizzazione non governativa
<b>PLR</b>	Partito liberale radicale
<b>PPD</b>	Partito popolare democratico
<b>PS</b>	Partito socialista svizzero
<b>seco</b>	Segretariato di Stato dell'economia
<b>UDC</b>	Unione democratica di centro
<b>UFAS</b>	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
<b>UFU</b>	Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo
<b>USI</b>	Unione svizzera degli imprenditori
<b>USS</b>	Unione sindacale svizzera
<b>UST</b>	Ufficio federale di statistica

# RAPPORTO SULLE FAMIGLIE 2004 – CONTENUTO

<b>Per una politica familiare sostenibile</b>	<b>4</b>
Discorso pronunciato dal Consigliere federale Couchepin in occasione della presentazione del «Rapporto sulle famiglie 2004» il 31 agosto 2004 all'Île Saint-Pierre	
<b>Introduzione</b>	<b>8</b>
<b>Riassunto</b>	<b>10</b>
<b>Parte statistica: Le famiglie nella statistica</b>	<b>21</b>
Strutture delle economie domestiche e forme familiari	24
Situazione finanziaria delle famiglie	36
Attività professionale, lavoro domestico e familiare	46
Offerte complementari alle famiglie	54
Condizioni di vita delle famiglie	62
Confronti internazionali	72
<b>Parte tematica: Esigenze strutturali di una politica familiare adeguata ai bisogni</b>	<b>87</b>
Capitolo 1: La politica familiare oggi – cosa comprende?	88
Capitolo 2: La politica familiare in Svizzera	108
Capitolo 3: La politica familiare a livello cantonale e comunale	140
Capitolo 4: La politica familiare della Svizzera: confronto con l'Europa	180
Capitolo 5: Catalogo commentato di possibili provvedimenti	204
<b>Commento della Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari COFF – Prospettive</b>	<b>206</b>
<b>Sommario</b>	<b>216</b>
<b>Indice delle fotografie</b>	<b>218</b>

# PER UNA POLITICA FAMILIARE SOSTENIBILE

## **Discorso pronunciato dal Consigliere federale Couchepin in occasione della presentazione del «Rapporto sulle famiglie 2004» il 31 agosto 2004 all'Ile Saint-Pierre**

Signore e Signori,

vi do il benvenuto all'Ile Saint-Pierre per la consueta conferenza annuale.

Quest'anno ho voluto incentrare il nostro incontro sulla «politica familiare», perché essa è il tema trasversale dei nostri giorni che meglio riflette l'evoluzione della società. L'evoluzione delle strutture familiari è uno specchio della società.

### **Il rapporto sulle famiglie illustra l'evoluzione e fa il punto della situazione attuale della politica familiare**

L'obiettivo del nuovo «Rapporto sulle famiglie» è l'analisi di evoluzioni e cambiamenti. Questo rapporto, il secondo di questo tipo a livello nazionale dal 1978 (il rapporto del 1982, conseguenza del primo, e la raccolta di articoli scientifici del 1991 non possono essere veramente considerati come analisi della situazione di quegli anni), mostra l'evoluzione delle famiglie negli ultimi decenni avvalendosi di dati statistici, descrive i cambiamenti e evidenzia ciò che è in continua trasformazione, senza che forse ce ne rendiamo conto.

Il rapporto mostra però anche in che misura la politica familiare abbia reagito ai cambiamenti. Essa viene esaminata in tutti i suoi aspetti: vengono illustrate le prestazioni fornite da Confederazione, Cantoni e Comuni, ma anche le lacune esistenti. Tramite un confronto con tre Paesi (Francia, Germania e Inghilterra) la politica familiare svizzera viene inoltre situata nel contesto europeo.

Il rapporto mostra come la politica familiare, concepita inizialmente quale politica di lotta alla povertà, negli ultimi anni si sia vieppiù concentrata sul miglioramento della conciliazione tra lavoro e famiglia. Oltre che dalla politica della parità dei sessi, questo processo è stato determinato, a seconda della situazione economica, anche dalla politica occupazionale. Dal rapporto sulle famiglie emerge anche che gli Stati industrializzati europei prendono sempre più in considerazione argomenti di politica demografica.

### **Discrepanza tra il desiderio di avere figli e la realtà**

In Svizzera vi sono sempre meno bambini. Attualmente il numero dei neonati è del 50 per cento inferiore rispetto alla metà degli anni Sessanta. Le donne hanno oggi in media 1,4 figli, mentre nel 1970 ne avevano 2,1. Come potete vedere nel grafico allegato (grafico 3.2, p. 30) questa evoluzione va di pari passo con il continuo aumento delle donne senza figli, in particolare tra coloro che hanno conseguito un titolo universitario. Attualmente un quinto delle donne rimangono senza figli.

V'è da porsi una questione esistenziale: il desiderio di avere figli delle persone giovani cala progressivamente? Il grafico successivo (grafico 3.3, p. 31) testimonia il contrario. Indipendentemente dal livello d'istruzione dei genitori, il numero dei figli effettivamente nati è inferiore al numero dei figli desiderati. Questo vale soprattutto per le donne con un titolo universitario. Si nota in particolare che nel corso della vita lavorativa il desiderio di avere figli subisce un drastico ridimensionamento. Questo indica che vi sono troppi ostacoli alla creazione di una famiglia o alla decisione di avere ulteriori figli.

### **Discrepanza tra il desiderio di lavorare e le possibilità reali**

Un secondo elemento che risalta è che le giovani madri vorrebbero lavorare di più. Oggi il numero delle giovani madri professionalmente attive è maggiore rispetto al passato. Le coppie di genitori in cui la donna lavora a tempo parziale e l'uomo a tempo pieno sono quasi la metà. In particolare tra le madri, tuttavia, inoccupazione (grafico 12.1, p. 52) e sottoccupazione (grafico 12.2, p. 53) sono molto elevate. Evidentemente vi sono troppo pochi posti di lavoro a tempo parziale o troppi ostacoli che impediscono alle madri di lavorare quanto desiderano.

### **La Svizzera ha bisogno di più bambini e di un'elevata quota d'occupazione delle donne**

Che motivo ha la società per soffocare questi desideri individuali e impedire un'evoluzione positiva? Nessuno! I figli rendono felici

ci non solo le famiglie, ma anche la società, poiché un aumento del numero dei bambini comporta una riduzione dei problemi legati alla demografia, un consolidamento delle assicurazioni sociali e soprattutto una maggiore capacità d'innovazione. In poche parole essi sono la condizione per la sopravvivenza della società.

È inoltre chiaro a tutti che la Svizzera avrebbe tutto da guadagnare, se le donne, la cui formazione è oggi pari a quella degli uomini, potessero impiegare in ambito lavorativo le competenze acquisite. È altrettanto evidente che i loro contributi salariali contribuirebbero a stabilizzare le assicurazioni sociali.

La Svizzera può veramente permettersi di rinunciare a sfruttare nel mondo del lavoro le competenze delle persone cui ha dato una formazione? Può permettersi un continuo calo delle nascite, in particolare tra gli accademici? Le questioni sono complesse e il confronto a livello europeo mostra che una soluzione pienamente efficace non esiste.

La società deve prenderne atto. Sottacerle non serve a nulla. Spero perciò che questo rapporto sulle famiglie interessi molte persone e le stimoli alla riflessione.

### **Per una «politica familiare sostenibile»**

A mio modo di vedere, il primo passo verso un'evoluzione positiva è quello di abbattere i tabù che avvolgono la questione della natalità. Negli ultimi tempi ciò avviene in un numero sempre maggiore di Paesi europei. Se per lungo tempo solo la Francia ha affrontato a viso aperto questo tema, ora anche altri Paesi hanno avviato intense discussioni in merito. La Germania p. es., dove nell'ultimo cinquantennio la questione era tabù per comprensibili motivi, ha commissionato sei mesi fa una perizia di grande risonanza di cui condivido buona parte delle analisi. Essa giunge alla conclusione, invero poco sorprendente, che la Germania per numerosi motivi deve mirare a due obiettivi: l'aumento del tasso di natalità e l'aumento del tasso d'attività professionale delle donne.

Sono del parere che questi due obiettivi valgano anche per la Svizzera. Tuttavia, quale politico liberale, tengo a precisare chiaramente che non è compito dello Stato determinare i desideri degli individui. Mi riesce perciò difficile usare espressioni quali «politica demografica» o «natalismo». Lo Stato deve al massimo

eliminare gli ostacoli che impediscono la nascita di bambini voluti e le barriere che discriminano le madri sul mercato del lavoro.

Questo richiede però una concezione diversa della politica familiare: dobbiamo passare dalla politica familiare tradizionale ad una politica familiare sostenibile.

### **Principi di una «politica familiare sostenibile»**

Cosa si deve intendere per «politica familiare sostenibile»? Rispetto alla politica familiare tradizionale, il cui obiettivo è di fare qualcosa in favore delle famiglie, dobbiamo cominciare a chiederci quali fattori influenzino il comportamento delle coppie che desiderano creare una famiglia o la decisione di avere un secondo o terzo figlio, oppure cosa possiamo fare per rendere vivibile la vita familiare anche tra vent'anni. È necessaria la stessa evoluzione del pensiero che ha avuto luogo negli ultimi anni anche nel campo della politica ambientale, della politica finanziaria e della politica sociale, improntate ora alla «sostenibilità».

Come mostra il rapporto sulle famiglie, la politica familiare persegue tradizionalmente i seguenti obiettivi:

- perequazione verticale (ridistribuire il reddito e evitare la povertà);
- perequazione orizzontale (indennizzare le famiglie con figli per le loro prestazioni);
- eliminazione delle barriere strutturali che sfavoriscono i genitori (indennizzare i genitori per la minore concorrenzialità rispetto alle persone senza figli);
- politica dell'infanzia (garantire il benessere dei bambini);
- parità tra uomo e donna;
- equilibrio demografico (p. es. in Francia).

Ora, quali sono gli elementi essenziali di una politica familiare sostenibile? V'è un elemento centrale su cui tutti gli esperti concordano: è provato che non la mancanza di una compensazione finanziaria è il fattore fondamentale che impedisce la realizzazione del desiderio di avere figli, bensì i problemi nel conciliare la realtà professionale con quella familiare. Gli ostacoli non sono quindi rappresentati dai costi diretti legati ai figli, bensì dai costi

indiretti, dai costi in termini di opportunità di una vita con figli rispetto ad una vita senza figli. Sempre più spesso questo comporta la rinuncia ad avere bambini o ad averne altri.

Una politica familiare sostenibile in senso stretto, deve per prima cosa ridurre i costi in termini di opportunità. Di conseguenza la creazione di possibilità di conciliare il lavoro e la famiglia deve avere la priorità sulla redistribuzione finanziaria.

Il rapporto sulle famiglie mostra le differenti vie seguite nell'ambito della politica familiare. Quella svizzera può essere definita liberale e sussidiaria, il che la distingue dal modello socialdemocratico dei Paesi nordici e dal modello «familista» francese, ma anche dalle politiche familiari poco evolute dei Paesi dell'Europa del Sud. Nella sua impostazione, la politica svizzera si avvicina piuttosto al sistema dell'Inghilterra, tuttavia ad un livello quantitativo superiore.

Differenze simili, dovute a fattori culturali, si riscontrano anche se si mettono a confronto i modelli dei diversi Cantoni e Comuni. La politica familiare del Cantone Ticino è per esempio molto diversa da quella del Cantone di Appenzello Interno. È perciò necessario un intervento della Confederazione?

Due questioni di questo tipo sono attualmente in discussione. Si tratta di decidere se gli assegni familiari e gli assegni integrativi in favore delle famiglie bisognose vadano disciplinati a livello federale. I dibattiti parlamentari in merito sono in corso. In entrambi i casi vi sono validi argomenti pro e contro un aumento dell'influenza della Confederazione. Il Consiglio federale si occuperà delle questioni non appena verranno presentati progetti concreti e ben studiati.

Come detto, deve essere chiaro che le iniziative parlamentari attualmente in discussione sono progetti di redistribuzione finanziaria e possono quindi contribuire al massimo indirettamente ad una migliore conciliazione tra professione e famiglia, oggi prioritaria, e non possono quindi essere considerate come i veri pilastri di una politica familiare sostenibile.

Una politica familiare sostenibile deve essere perseguita a tutti i livelli e non va quindi confusa con un trasferimento dei

compiti dai Cantoni alla Confederazione! L'essenziale è che l'importanza di una politica familiare sostenibile di ampia portata venga riconosciuta da tutti, a tutti i livelli.

### **Punti cardine di una «politica familiare sostenibile»**

Ecco alcuni punti prioritari di una politica familiare sostenibile, che concernono i Comuni, i Cantoni, la Confederazione od organizzazioni private.

1. Per migliorare le possibilità di conciliare il lavoro e la famiglia sono necessari **orari fissi** nel maggior numero possibile di **asili e scuole**. Il Consiglio federale si è dichiarato disposto ad accettare mozioni in questo senso (gruppo liberale radicale / Langenberger), che rientrano nella competenza del mio Dipartimento. Le mozioni chiedono ai Cantoni di accelerare i tempi dell'introduzione degli orari fissi e alla Confederazione di intervenire se ciò non dovesse succedere, analogamente a quanto accadde in occasione dell'armonizzazione dell'inizio delle scuole. Va inoltre aumentata l'offerta di scuole a orario continuato a livello cantonale.
2. È auspicabile una **scolarizzazione anticipata**. Questa misura è necessaria sia per motivi di politica familiare, che di politica dell'educazione e dell'integrazione. Dal grafico allegato potete vedere le differenze a livello Cantonale nell'età di inizio dell'asilo (grafico 15.1, p. 60). Il grafico successivo mostra invece che in Svizzera le prestazioni scolastiche dipendono purtroppo sostanzialmente dal grado d'istruzione dei genitori (grafico 16.1, p. 64). Una scolarizzazione anticipata può contribuire a correggere questo fenomeno.
3. **Asili nido**: sono utili, tra l'altro, sia per conciliare il lavoro e la famiglia che per raggiungere il citato obiettivo delle pari opportunità, fondamentale ai fini della politica d'integrazione. Gli asili-nido rispondono ad una reale esigenza. Ritenendo che in gran parte del Paese l'offerta sia insufficiente, il Parlamento ha approvato la legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alle famiglie. Essa è una misura d'incentivazione della Confederazione limitata nel tempo. Mi chiedo tuttavia per principio, quale ruolo debba giocare lo Stato in questo settore a lungo termine. In particolare mi

chiedo se il sussidiamento statale degli asili nido non vada trasferito sul fronte della domanda. Attualmente vengono sussidiati i posti di custodia, mentre in un domani potrebbero essere concessi ai richiedenti assegni di custodia in modo da creare una vera concorrenza tra gli offerenti. Incaricherò l'Amministrazione di valutare vari modelli di questo genere che potrebbero servire da base per progetti pilota di Comuni e Cantoni.

4. Sono dell'opinione che si debba creare una **conferenza dei direttori cantonali delle questioni familiari** che si occupi unicamente delle questioni familiari e provveda ad una certa armonizzazione tra i Cantoni. Uno studio della COSAS pubblicato di recente ha mostrato che in molti Cantoni non esiste ancora una politica familiare coerente.
5. Operatori privati dovrebbero eseguire **valutazioni** (rating) sull'attenzione alle esigenze delle famiglie da parte di Comuni e Cantoni, in modo da favorire la concorrenza tra le località.
6. A livello comunale, quello più importante nella prassi della politica familiare, potrebbero essere istituite delle **alleanze per le famiglie**, quali partenariati tra organizzazioni pubbliche e private (autorità comunali, comunità parrocchiali, famiglie, imprese locali ecc.), che intrattengano contatti reciproci regolari.
7. Deve essere creata un'**alleanza strategica** a livello svizzero tra le autorità e le (grandi) imprese al fine di un'organizzazione aziendale attenta ai bisogni delle famiglie. Il Dipartimento dell'economia pubblica sta facendo sforzi in questa direzione. Necessari sono pure modelli di lavoro attenti ai bisogni delle famiglie. Anche in questo caso sono ipotizzabili rating o addirittura sistemi di certificazione.
8. È necessario continuare a elaborare a scadenze regolari **rapporti sulle famiglie**. Ho pertanto deciso che la parte statistica del rapporto sulle famiglie verrà pubblicata ogni due anni. Vanno inoltre aumentate le statistiche concernenti temi di politica familiare (assegni per i figli, offerte di custodia complementare alle famiglie).
9. Qualora dovesse essere presentato un nuovo disegno di legge sull'imposizione della famiglia si dovrà tenere conto di considerazioni di politica familiare. Un principio importante sarebbe quello dell'**imposizione individuale**. Per combattere la povertà delle famiglie è da valutare l'eventualità dell'introduzione di **imposte sul reddito negative** o di abbuoni fiscali per i working

poor. Il grafico seguente (grafico 6.2, p. 39) mostra come questo problema non sia ancora risolto.

10. Un **congedo maternità pagato** per le madri professionalmente attive è ragionevole anche nell'ambito di una politica familiare sostenibile.

### È necessaria un'ampia discussione

Una delle conclusioni del presente rapporto sulle famiglie è che nella politica familiare è necessaria una strategia a livello nazionale. Quelli che vi ho presentato sono i principi di una politica familiare sostenibile. I dieci punti cardine proposti potranno essere discussi e anche adeguati.

È auspicabile un'ampia discussione sulla politica familiare sostenibile, poiché la politica familiare è il miglior modo di fare politica sociale.

Studi comparativi a livello internazionale mostrano che la politica familiare dipende in gran parte anche dalle peculiarità culturali e dalle tradizioni. Per questo motivo la politica familiare sostenibile non potrà arrivare ovunque al successo seguendo la stessa via. Dagli studi più recenti emerge inoltre che l'evoluzione del mondo del lavoro (orari di lavoro sempre più irregolari, frequenti cambiamenti del luogo di lavoro) può anche rendere difficile la conciliazione tra professione e famiglia. Non vi è più una netta separazione tra il tempo dedicato alla famiglia e quello dedicato alla professione. Gli orari e i luoghi di lavoro irregolari possono distruggere il vissuto quotidiano di una famiglia. Anche in futuro sono quindi necessari nuovi rapporti sulle famiglie e nuove analisi.

L'atteggiamento peggiore sarebbe in ogni caso quello di chiudere gli occhi di fronte all'evoluzione in corso. Oggi ci siamo incontrati per non farlo.

Una società senza bambini non ha futuro. L'Europa l'ha capito, la Svizzera deve invece ancora svegliarsi.

Vi ringrazio.

# INTRODUZIONE

Il presente Rapporto sulle famiglie dà seguito alla raccomandazione parlamentare del 12 dicembre del 2000 (00.3662), in cui il consigliere agli Stati Stadler invitava il Consiglio federale a presentare al Parlamento un rapporto sulla situazione delle famiglie in Svizzera ogni cinque anni. Il rapporto è stato elaborato sotto la direzione dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) e contiene contributi dell'Ufficio federale di statistica (UST) e di esperti esterni all'Amministrazione.

Il rapporto non è nuovo nel suo genere: rapporti di politica familiare sono stati pubblicati già in passato. Ricordiamo qui il «*Bericht über die Lage der Familie in der Schweiz*» (= Rapporto sulla situazione delle famiglie in Svizzera, d/f) del 1978, il rapporto «*Familienpolitik in der Schweiz*» (= Politica familiare in Svizzera, d/f) del 1982 (che contiene un gran numero di raccomandazioni di politica familiare) e la pubblicazione «*Familien in der Schweiz*» (= Le famiglie in Svizzera, d/f), apparsa nel 1991 e contenente numerosi contributi di noti specialisti.

Il presente rapporto è sostanzialmente diviso in due parti: una parte statistica concernente dati significativi che saranno costantemente aggiornati ed una parte tematica dedicata ad un argomento attualmente al centro della politica familiare. Completano il quadro un catalogo di possibili provvedimenti e un commento indipendente della Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari COFF.

I temi trattati nella *parte statistica* sono il risultato di una scelta operata con la collaborazione di esperti: i limiti del rapporto non consentono purtroppo una presentazione completa.

La *parte tematica* analizza le «Esigenze strutturali di una politica familiare adeguata ai bisogni». Il tema è stato scelto in considerazione dell'evoluzione sociale ed economica degli ultimi decenni e delle sue ripercussioni sulle famiglie e sulla politica familiare. Negli anni Novanta l'alta percentuale di famiglie povere o minacciate dalla povertà e le discussioni sull'integrazione

nel mercato del lavoro delle madri (generalmente caratterizzate da un buon livello d'istruzione) e sulla compensazione delle prestazioni fornite dalle famiglie hanno fatto sì che le famiglie divenissero un argomento politico. I mutamenti intervenuti suggerivano di osservare più da vicino la politica familiare svizzera ed il suo funzionamento. Di conseguenza, il rapporto è incentrato sulle questioni relative all'organizzazione, alle competenze ed alle basi della politica familiare.

Il primo capitolo della parte tematica discute e definisce i concetti di «famiglie», «politica familiare» e «adeguato ai bisogni» e tratta possibili motivi ed obiettivi della politica familiare. Per agevolare una visione completa del loro ampio settore, i provvedimenti di politica familiare sono stati suddivisi in quattro livelli d'intervento. Il primo capitolo funge da base per i successivi, cioè per l'analisi della situazione della politica familiare in Svizzera (capitolo 2), nei Cantoni e nei Comuni (capitolo 3) e per un confronto tra Paesi (capitolo 4).

Sulla base dei risultati delle analisi sono stati studiati provvedimenti per migliorare la politica familiare (organizzazione, struttura e basi) e renderla una componente stabile ed efficace del sistema politico svizzero. Il catalogo proposto è stato elaborato con la collaborazione degli autori, del comitato scientifico e di altri esperti in occasione di un seminario tenutosi nell'aprile del 2004.

Il rapporto è destinato al vasto pubblico interessato alla politica familiare. Per questo per l'elaborazione della parte tematica si è scelto di procedere in due fasi: i capitoli che la costituiscono sono infatti riduzioni pressoché prive di dettagli tecnici di tre rapporti di ricerca pubblicati separatamente e comprendenti anche indicazioni sul metodo seguito.

Le fotografie di Jean-Pierre Grüter illustrano il rapporto fissando in immagini la molteplicità delle famiglie che oggi vivono in Svizzera.

Il gruppo responsabile del progetto era composto dalle seguenti persone: dr. Joana Guldemann (capoprogetto), Isabelle Villard (collaboratrice scientifica), Aurélie Moeri (collaboratrice scientifica), dr. Urs Portmann (responsabile della parte statistica), dr. Marc Stampfli (rappresentante della Centrale per le questioni familiari CQF). Hanno inoltre collaborato assiduamente Jost Herzog, capo della CQF, e Maia Jaggi, sua vice.

Capoprogetto per l'Ufficio federale di statistica era Christoph Freymond. dr. Katja Branger, Wayra Caballero Liardet, Anne Cornali Schweingruber, Véronique Gosteli, dr. Werner Haug, Marcel Heiniger, Enrico Moresi, dr. Heiner Ritzmann, Jacqueline Schön-Bühlmann, Renate Storz, Alain Vuille e dr. Walter Zingg, tutti dall'Ufficio federale della statistica, Nicolas Eschmann dell'ufficio federale delle assicurazioni sociali e Heidi Stutz dal Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS hanno collaborato alla concezione e al contenuto della parte statistica.

Gli autori dei contributi della parte tematica sono:

■ Heidi Stutz, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS (capitolo 1);

■ Prof. dr. Ueli Mäder, Corinne Sieber, dr. Hector Schmassmann, Institut für Soziologie der Uni Basel / Hochschule für Pädagogik und soziale Arbeit beider Basel (capitolo 2);

■ Hans-Martin Binder, Interface Politikstudien/Luzern, e Prof. dr. Daniel Kübler, Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich (capitolo 3);

■ Prof. dr. Irene Gerlach, Susanne von Hehl, Oliver Richter, Bernd Stinsmeier, Pia Wetzorke, Institut für Politikwissenschaft der Westf. Wilhelms-Universität Münster, Germania (capitolo 4).

L'elaborazione del rapporto è stata seguita da un comitato scientifico composto dalle seguenti persone: PD dr. Beat Fux (Università di Zurigo), dr. Christine Rothmayr (Università di Ginevra), Prof. Franz Schultheis (Università di Ginevra), Prof. Hans-Joachim Schulze (Università di Amsterdam, Paesi Bassi), PD dr. Wolfgang Walter (Costanza, Germania) e Prof. Bernadette Bawin-Legros (Università di Liegi, Belgio).

## Rapporti di ricerca

Vatter, Adrian; Sager, Fritz; Ledermann, Simone; Zollinger, Lukas: Familienpolitik auf Bundesebene (La politica familiare a livello federale). Bundesamt für Sozialversicherung. Bern, 2004. Numero d'ordinazione 318.010.8/04 d

Binder, Hans-Martin; Kübler, Daniel; Furrer, Cornelia; Bieri, Oliver; Helbling, Marc; Maggi, Jenni: Familienpolitik auf kantonaler und kommunaler Ebene. Familienpolitische Programme und Advocacy-Koalitionen in vier Kantonen und acht Gemeinden der Schweiz (Analisi situazionale della politica familiare a livello cantonale e comunale. Programmi di politica familiare e coalizioni promotrici in quattro Cantoni e otto Comuni svizzeri). Bundesamt für Sozialversicherung. Bern, 2004. Numero d'ordinazione 318.010.9/04 d

Gerlach, Irene; von Hehl, Susanne; Richter, Oliver; Stinsmeier, Bernd; Wetzorke, Pia: Familienpolitik der Schweiz im Ländervergleich (La politica familiare della Svizzera: confronto con l'estero). Bundesamt für Sozialversicherung. Bern, 2004. Numero d'ordinazione 318.010.10/04 d

I rapporti di ricerca (solo in tedesco) possono essere ordinati al seguente indirizzo:

UFCL, Vendita di pubblicazioni federali, CH-3003 Berna. [www.bbl.admin.ch/bundespublikationen](http://www.bbl.admin.ch/bundespublikationen).

# RIASSUNTO

Il presente Rapporto sulle famiglie è una conseguenza della raccomandazione parlamentare Stadler (00.3662), che invita il Consiglio federale a presentare al Parlamento un rapporto sulla situazione delle famiglie in Svizzera ogni cinque anni. Il rapporto è stato elaborato dall'Ufficio federale di statistica (UST) e da esperti esterni all'Amministrazione sotto la direzione dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS).

Il rapporto si articola su una parte statistica ed una parte tematica. La parte tematica è dedicata alle esigenze strutturali di una politica familiare adeguata ai bisogni. La scelta dei temi è stata dettata dai profondi mutamenti (documentati nella parte statistica) intervenuti negli ultimi decenni nelle famiglie e nelle loro condizioni di vita e dalla presenza sempre più frequente della politica familiare sull'agenda politica. La parte tematica offre un'analisi della situazione della politica familiare a livello federale, cantonale e comunale e propone un confronto tra la Svizzera ed altri Paesi. Sulla base di queste analisi sono stati discussi con esperti provvedimenti strutturali volti a rafforzare la politica familiare. Il rapporto si chiude con un commento indipendente della Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari COFF.

## 1. Le famiglie nella statistica

La parte statistica contiene dati di riferimento centrali per la situazione e l'evoluzione delle famiglie in Svizzera. I temi sono stati scelti in collaborazione con esperti. I risultati possono essere riassunti come segue.

### Strutture delle economie domestiche e forme familiari

Negli ultimi anni la struttura delle economie domestiche e le forme di vita familiare hanno subito forti mutamenti. Oggi il numero delle economie domestiche è superiore di un terzo rispetto al 1970. Questa crescita va ricondotta alle economie domestiche senza figli, che sono raddoppiate. Il numero delle economie domestiche con figli è invece rimasto costante. La metà abbondante della popolazione vive ancora in economie domestiche familiari.

Ogni famiglia ha in media quasi due bambini. Le coppie sposate hanno tendenzialmente più figli delle famiglie monoparentali e delle coppie di concubini. Quasi la metà delle coppie sposate ha due figli, un terzo ne ha uno. La metà abbondante delle famiglie monoparentali e delle coppie di concubini ha un figlio.

Rispetto al 1980, oggi la quota dei bambini che vivono con genitori sposati è leggermente diminuita, mentre è lievemente aumentata quella dei bambini che vivono con un solo genitore. Quattro quinti dei bambini non sono figli unici.

Uomini e donne si sposano ed hanno il primo figlio più tardi rispetto al 1970 (le donne a 29 anni, gli uomini a 32). Rispetto alla metà degli anni Sessanta il tasso di natalità è diminuito del 50%. Il calo, interrotto da una breve ripresa all'inizio degli anni Novanta, è costante. Oggi ogni donna ha in media 1,4 figli, nel 1970 ne aveva 2,1. Parallelamente si registra una continua crescita del numero di donne senza figli, che oggi sono il 20%.

I divorzi aumentano, soprattutto nel caso delle coppie senza figli. Rispetto al 1970 sono triplicati. Il numero di figli di genitori divorziati è quasi raddoppiato. Si tratta perlopiù di bambini tra i 5 e i 14 anni.

### Situazione finanziaria delle famiglie

Rispetto alle economie domestiche senza figli le famiglie hanno un reddito pro capite inferiore e ne spendono una quota maggiore. Le uscite principali sono rappresentate dall'affitto e dalle spese per i figli.

Le spese per i figli sono difficili da stimare in quanto variano con le dimensioni dell'economia domestica, il numero e l'età dei figli e il reddito. Un figlio unico è più caro di due figli, i figli più grandi sono più cari dei più piccini. Chi ha più soldi ne spende anche di più per i figli. Per una famiglia monoparentale i costi mensili dei figli sono stimati a circa 1'800 franchi, per un'economia domestica di coppia con due figli a circa 1'000 franchi per figlio.

Per l'affitto le famiglie spendono una quota del reddito superiore a quella degli altri tipi di economia domestica. Proporzio-

nalmente le famiglie monoparentali sono quelle che spendono di più: circa un quarto del reddito. Nonostante i costi per l'affitto relativamente elevati, tuttavia, le famiglie dispongono più spesso delle altre economie domestiche di meno di una stanza per persona (cioè di uno spazio abitativo insufficiente). Il 20% delle economie domestiche di coppia con figli ovvero il 5% di tutte le economie domestiche si trova in questa situazione.

Il rischio povertà delle famiglie è superiore alla media. È in particolare il caso delle famiglie monoparentali (23%) e delle coppie con due o più figli (20%). Le famiglie monoparentali ricorrono più spesso della media all'assistenza sociale, quasi un quarto di esse vive al di sotto della soglia di povertà. Particolare importanza in relazione al reddito delle famiglie monoparentali riveste il pagamento anticipato degli alimenti. Nel Cantone di Zurigo, per esempio, nel 2001 circa il 20% delle famiglie monoparentali ha ricevuto un anticipo sugli alimenti.

Gli strumenti più importanti della politica familiare cantonale e federale sono gli assegni familiari e le deduzioni fiscali. Ad eccezione degli assegni familiari nell'agricoltura, gli assegni familiari sono disciplinati a livello cantonale. Tra i singoli Cantoni vi sono grandi differenze sia in relazione all'importo (che varia dai 150 ai 344 franchi mensili per figlio) che alle condizioni di diritto. Anche per quanto riguarda le deduzioni fiscali – che negli ultimi decenni sono massicciamente aumentate dappertutto – vi sono grandi differenze tra i Cantoni.

Quasi la metà dei Cantoni prevede prestazioni legate al bisogno per famiglie a basso reddito con bambini piccoli. Anche in questo caso le differenze sono notevoli, sia nell'importo che nella durata del diritto.

### **Attività professionale, lavoro domestico e familiare**

Al giorno d'oggi le madri esercitano un'attività lucrativa più spesso rispetto al passato, specialmente se hanno un buon livello di formazione. Di tutte le coppie di genitori quasi la metà è costituita da una madre che lavora a tempo parziale ed un padre che lavora a tempo pieno.

La situazione familiare incide sulla quota delle donne che esercitano un'attività lucrativa e sul loro grado d'occupazione. Le donne senza figli generalmente lavorano. Due terzi delle donne con figli piccoli esercitano un'attività professionale, perlopiù a tempo parziale. Tre quarti delle madri con figli in età scolastica lavorano. Spesso le madri vorrebbero aumentare il grado d'occupazione; un quarto di loro è sottoccupato. Le madri sole sono più spesso professionalmente attive delle madri che hanno un compagno. La differenza è particolarmente netta quando i bambini sono piccoli. Per gli uomini la situazione familiare è rilevante soltanto nella misura in cui migliora le possibilità di guadagno, cioè riduce il rischio di disoccupazione. Soltanto un terzo dei disoccupati maschi è rappresentato da padri di famiglia. Per le donne la stessa quota è della metà.

Rispetto alle economie domestiche senza figli le famiglie investono nettamente più tempo nell'attività lucrativa e nel lavoro domestico e familiare. L'onere maggiore è sopportato dalle economie domestiche con bambini piccoli. Non si riscontrano differenze tra i sessi nell'onere complessivo, ma ve ne sono nella distribuzione dei compiti. Responsabili del lavoro domestico e della custodia dei figli sono soprattutto le donne, anche se esercitano anch'esse un'attività lucrativa. Quando fondano una famiglia, gli uomini riducono il loro già limitato impegno nei lavori domestici, ma assumono una parte della custodia dei figli. Va osservato che per le donne i conflitti concernenti il lavoro domestico hanno un'importanza nettamente maggiore che per gli uomini.

L'ambiente familiare ha grande influenza sulle prestazioni scolastiche. Per il successo scolastico sono di fondamentale importanza la capacità di leggere, la comunicazione ed il dialogo quotidiano con i genitori. Il livello culturale dei genitori è quindi decisivo. I figli di genitori con un grado di formazione medio o alto sono i più dotati nella lettura.

### **Offerte complementari alle famiglie**

Un terzo delle economie domestiche con figli ricorre alle offerte di custodia complementare alle famiglie: il doppio rispetto a dieci anni fa. Nel 60% dei casi si tratta di un giorno alla settimana al

massimo. Nella metà circa delle famiglie ad occuparsi della custodia dei bambini sono i nonni, soprattutto se si tratta di poche ore. Se il fabbisogno è maggiore assumono un ruolo importante le offerte istituzionalizzate (strutture di custodia collettiva diurna, famiglie diurne ecc.). L'offerta varia sensibilmente da regione a regione. La più vasta è quella del Cantone di Ginevra.

Per quanto riguarda la frequenza della scuola dell'infanzia, soltanto pochi Cantoni tengono conto della conciliabilità tra famiglia e professione. Così, se la frequenza dell'asilo da parte dei figli da un lato sgrava i genitori, dall'altro crea problemi di coordinamento. Fattori centrali sono la durata dell'asilo, l'orario settimanale e il numero di settimane all'anno. A questo proposito vi sono grandi differenze tra i singoli Cantoni e i singoli Comuni. Il fatto che oggi quasi tutti i bambini frequentino l'asilo è comune a tutti i Cantoni. Nella maggioranza dei Cantoni i bambini frequentano l'asilo 15-20 ore la settimana.

### Confronti internazionali

Nel confronto statistico il nostro Paese è paragonato a Francia, Germania, Regno Unito, Italia, Austria, Paesi Bassi e Svezia. In tutti questi Paesi si riscontrano tendenze simili a quelle osservate in Svizzera.

In tutti i Paesi presi in considerazione le donne partoriscono meno figli ed hanno il primo figlio più tardi rispetto al passato. Il numero dei figli nati al di fuori del matrimonio è nettamente aumentato. In Svezia sono la maggioranza. In Svizzera (11,4%) e in Italia la percentuale è notevolmente inferiore.

Ci sono meno matrimoni e più divorzi. Vi sono tuttavia grosse differenze tra i singoli Paesi. Due terzi delle italiane si sposano almeno una volta. I divorzi sono piuttosto rari. In Svezia invece nemmeno la metà delle donne si sposa e di quelle che si sposano la metà divorzia. In Svizzera questa tendenza è meno marcata.

La partecipazione delle donne al mondo del lavoro è inferiore a quella degli uomini. Le donne lavorano molto più spesso a tempo parziale. È tuttavia interessante notare come non vi sia alcun rapporto tra il tasso d'attività professionale delle donne ed

il tasso di natalità. La partecipazione alla vita lavorativa delle persone sole con figli varia secondo i Paesi: mentre in Germania, nel Regno Unito, in Francia e nei Paesi Bassi più della metà di queste persone non lavorano, in Italia due terzi di loro esercitano un'attività lucrativa a tempo pieno.

La Svizzera ha il più alto tasso di donne professionalmente attive ed è seconda per quanto concerne le donne che lavorano a tempo parziale. In relazione agli altri Paesi, inoltre, in Svizzera sono moltissime le persone sole con figli che lavorano a tempo parziale.

Tra il 1995 e il 2000 tutti i Paesi considerati hanno aumentato le prestazioni per famiglie, sia pure in misura molto diversa: l'aumento più forte si è registrato in Italia (8,2%) e Germania, il più lieve in Svizzera (1,8%), Austria e Paesi Bassi.

La parte statistica documenta l'evoluzione delle famiglie e delle loro condizioni di vita in quanto fattore determinante della politica familiare, che sarà oggetto della parte tematica del rapporto.

## 2. Esigenze strutturali di una politica familiare adeguata ai bisogni

Poiché non esiste una definizione generale del concetto di «famiglia» e quindi nemmeno dei concetti di «politica familiare» e «politica familiare adeguata ai bisogni», il capitolo introduttivo li discute e ne dà una definizione di base cui faranno riferimento le analisi svolte a livello federale, cantonale e comunale ed il confronto tra la politica familiare svizzera e quella di altri Paesi europei.

### 2.1 La politica familiare oggi – cosa comprende?

Nel rapporto le famiglie sono definite come dei gruppi sociali sui generis fondati in particolare sulle relazioni tra genitori e figli (a carico e di età inferiore ai 25 anni) e riconosciuti come tali dalla società. La politica familiare è quindi l'impegno, attraverso organizzazioni statali o private, a favore del riconoscimento delle prestazioni (di servizio) che sono o dovrebbero essere fornite dalle e nelle famiglie.

Dall'analisi i motivi centrali della politica familiare svizzera risultano essere i seguenti:

- Garanzia contro la povertà (compensazione verticale);
- Compensazione orizzontale tra le economie domestiche con e senza figli;
- Parità di trattamento di donne e uomini nella ripartizione dei compiti e dei ruoli;
- Pari opportunità per i bambini.

Una «politica familiare adeguata ai bisogni» è una politica familiare che copre queste quattro componenti, dà voce alle esigenze di uomini, donne e bambini nel contesto delle loro relazioni familiari e sociali, provvede a che gli oneri familiari siano sopportabili e il tipo di famiglia possa essere liberamente scelto e garantisce che le prestazioni di tutti i tipi di famiglie siano ugualmente riconosciute.

Il rapporto concentra la politica familiare su quattro livelli d'intervento (economico, socio-ecologico, pedagogico e interno alle famiglie), che comprendono complessivamente dodici diversi campi d'azione. Una «politica adeguata ai bisogni» mette a fuoco questi quattro aspetti, affronta le sollecitazioni attuali e prende provvedimenti nei settori in cui sono necessarie riforme, sia a livello federale che cantonale.

## 2.2 La politica familiare in Svizzera

Le condizioni quadro del paesaggio politico svizzero, quindi anche della politica familiare a livello nazionale, sono il federalismo e la sussidiarietà. L'assetto federalistico del nostro Stato concede un'ampia autonomia ai Cantoni, che sono competenti di tutto ciò che non è stato delegato alla Confederazione. Conformemente al principio della sussidiarietà la Confederazione assume soltanto i compiti che oltrepassano le possibilità di Cantoni e Comuni e necessitano di un disciplinamento unitario. Importanti settori politici sono gestiti autonomamente dai Cantoni. In molti altri la Confederazione definisce il quadro legale entro il quale i Cantoni saranno più o meno liberi di svolgere la loro politica. Nella maggior parte dei settori, insomma, i Cantoni sono respon-

sabili dell'attuazione della politica federale. Le competenze legislative della Confederazione sembrano tuttavia tendenzialmente aumentare.

In Svizzera non esiste una concezione unitaria della politica familiare. Esistono basi isolate nelle convenzioni internazionali ratificate dal nostro Paese, nella Costituzione federale e in alcune leggi. Gli articoli della Costituzione federale d'importanza centrale per la politica familiare sono l'articolo 41 e l'articolo 116. L'articolo 41 prevede obiettivi sociali specifici alle famiglie, l'articolo 116 stabilisce che nell'adempimento dei suoi compiti la Confederazione deve prendere in considerazione i bisogni delle famiglie e può sostenere provvedimenti a loro tutela.

I provvedimenti di politica familiare discussi a livello federale sono prevalentemente d'ordine economico: i temi centrali sono l'imposizione delle famiglie, gli assegni familiari, l'indennità in caso di maternità e le prestazioni per famiglie legate al bisogno.

Nel settore degli interventi socio-ecologici il coinvolgimento della Confederazione è minore. In quest'ambito vanno citate alcune normative nel quadro del diritto del lavoro ed i fondi stanziati per la custodia di bambini complementare alle famiglie (finanziamento iniziale) e nel settore della promozione della costruzione di abitazioni. A livello federale gli interventi pedagogici sono pressoché inesistenti. Menzioniamo qui unicamente la legge federale sui consultori di gravidanza. La Confederazione sostiene tuttavia associazioni mantello che offrono corsi di formazione per genitori e consulenza. Per quanto riguarda gli interventi interni alle famiglie la Confederazione è attiva nell'ambito della protezione dei bambini e della violenza domestica.

L'evoluzione strutturale delle economie domestiche e delle famiglie e il mutamento delle biografie individuali in atto dagli anni Sessanta hanno influenzato la politica familiare. La concezione familistica, in precedenza dominante, è stata vieppiù sostituita da una visione emancipatoria incentrata sui bisogni individuali. Il rapporto sulle famiglie del 1982, che chiede il riconoscimento delle prestazioni fornite dalle famiglie e della molteplicità dei tipi di famiglia, va visto in questo contesto. Il rapporto tratta in maniera

esaustiva il tema della politica familiare e contiene una serie di richieste tuttora attuali. Grazie ad esso la Centrale per le questioni familiari ha acquisito maggiore importanza in seno all'amministrazione federale. Tra i successi della politica familiare vanno citati la revisione del diritto di filiazione (1979), l'inserimento nella Costituzione federale della disposizione sull'uguaglianza tra uomo e donna (1981) e il nuovo diritto matrimoniale (1988).

Negli anni Novanta la politica familiare acquisisce importanza. Oltre al PPD sono soprattutto il PS e alcune organizzazioni attive in ambito sociale (pro juventute, Pro Familia) a proporre i temi. Sullo sfondo dell'evoluzione economica e della differenziazione delle biografie e delle forme di vita familiare le condizioni economiche delle famiglie (costi dovuti ai figli, povertà) e la conciliabilità tra famiglia e professione assumono un'importanza sempre maggiore. Significativi dal punto di vista della politica familiare sono stati tra l'altro l'Anno della famiglia delle Nazioni Unite (1994), l'istituzione della Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari (COFF, 1995), la legge sulla parità dei sessi (1996), la ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo (1997), il diritto del divorzio (2000) e la nuova Costituzione federale (1999). Va inoltre citata la bocciatura dell'assicurazione maternità nella votazione popolare del 1999.

Come illustrato nel quadro delle definizioni, la politica familiare interessa molti settori ed è quindi un compito trasversale. Sono dunque numerosi e tra loro assai diversi i soggetti che se ne occupano. A livello federale gli attori principali sono il Consiglio federale, il Parlamento, i partiti di Governo e gli ecologisti. Vi è poi un gran numero di organizzazioni pubbliche, semi-private e private. Tra queste ricordiamo l'Unione svizzera degli imprenditori, l'Unione sindacale svizzera, Travail.Suisse, pro juventute, Pro Familia e la Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari (COFF). A livello cantonale vanno citate la Conferenza dei governi cantonali, le conferenze dei direttori competenti (p. es. la CDOS) e la Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS). Nell'amministrazione federale la Centrale per le questioni familiari svolge una funzione

di coordinamento. Le questioni di politica familiare rientrano infatti anche nelle competenze di numerosi altri organi amministrativi.

Quando, a metà degli anni Novanta, la famiglia divenne oggetto di dibattiti politici e crebbe il numero degli interventi parlamentari in materia, i partiti di Governo definirono tra l'altro i propri principi di politica familiare. A livello di enunciato generale le differenze sono minime (PRD e UDC sottolineano la responsabilità individuale). Tuttavia, le diverse visioni della vita in cui si riconoscono i diversi partiti si traducono in considerevoli differenze all'atto di presentare proposte di riforma concrete. Si possono distinguere quattro concezioni: la concezione cristiano-conservatrice (PPD), quella liberale (PRD), quella liberal-conservatrice (UDC) e quella socialista (PS).

Dagli anni Novanta, la posizione dei soggetti interessati è rimasta costante. Sono però sorte diverse coalizioni. Dapprima si è formata una coalizione tra gli attori di concezione cristiano-conservatrice e quelli di concezione socialista. Il suo scopo principale è la compensazione degli oneri familiari: chi ha scelto di vivere nel contesto di una «famiglia» non deve subire discriminazioni economiche. Questa coalizione sostiene l'introduzione di una normativa federale per gli assegni familiari e di prestazioni per famiglie a basso reddito, anch'esse disciplinate a livello di Confederazione. Una seconda coalizione comprende soggetti di concezione liberale, socialista e cristiano-conservatrice. Obiettivo comune è il miglioramento delle condizioni quadro sociali per la conciliabilità di famiglia e professione. Sono favorevoli all'introduzione di un congedo maternità di 14 settimane per le donne che esercitano un'attività lucrativa (da finanziare con i fondi del regime delle indennità di perdita di guadagno) e al finanziamento iniziale della Confederazione per la custodia di bambini complementare alle famiglie. Per quanto riguarda l'imposizione fiscale delle famiglie si registrano posizioni più eterogenee.

Negli anni Novanta alcuni soggetti attivi nel settore sociale hanno dato vita a due raggruppamenti e formulato richieste di politica familiare. Il primo raggruppamento è costituito da cinque organizzazioni di livello nazionale (Commissione federale di

coordinamento per le questioni familiari, Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale, Pro Familia, pro juventute e l'Iniziativa delle città «Sì alla sicurezza sociale») che si sono riunite sotto il nome di «Prospettiva – Politica familiare». Il secondo è la «Piattaforma di politica familiare» fondata dall'Unione svizzera degli imprenditori, Pro Familia e pro juventute.

### 2.3 La politica familiare a livello cantonale e comunale

La politica familiare – come la politica sociale – è ampiamente di competenza dei Cantoni e dei Comuni. Se si eccettuano le assicurazioni sociali (disciplinate a livello federale) l'attività della Confederazione in questo settore è limitata. Si è quindi ritenuto opportuno analizzare più da vicino la politica familiare dei Cantoni e dei Comuni sulla base di alcuni esempi. Scegliendo i Cantoni di Zurigo, Lucerna, Vaud e Ticino si sono prese in considerazione tre delle quattro aree linguistiche. Per quanto riguarda i Comuni, sono stati scelti la città più importante (Zurigo, Lucerna, Losanna e Lugano) ed un centro regionale minore (Uster, Sursee, Yverdon e Locarno) di ognuno di questi quattro Cantoni. Sulla base dei documenti ufficiali e dei numerosi colloqui avuti con esperti in materia sono stati quindi rilevati le priorità, l'evoluzione ed il funzionamento della politica familiare dei Cantoni e dei Comuni prescelti.

Tutti i Cantoni e i Comuni analizzati perseguono una propria politica familiare, ma soltanto i Cantoni di Vaud e Ticino hanno definito obiettivi espliciti a livello di Costituzione. Leggi, programmi e linee guida formulano obiettivi di conseguenza. Le relative disposizioni sono quindi messe in atto con provvedimenti concreti.

Per quanto riguarda il tipo di prestazioni finanziarie versate alle famiglie dai Cantoni analizzati, si è osservata in linea di massima una grande uniformità: tutti e quattro conoscono agevolazioni fiscali, assegni familiari, borse di studio, assistenza sociale, pagamento anticipato degli alimenti e – naturalmente – la riduzione dei premi dell'assicurazione malattie (cofinanziata dalla Confederazione); tutti e quattro versano sussidi alle madri (o ai

genitori) in precarie condizioni economiche. L'organizzazione delle prestazioni varia tuttavia sensibilmente da Cantone a Cantone. Per quanto riguarda i provvedimenti non monetari (custodia di bambini complementare alle famiglie, provvedimenti nel settore abitativo, consulenza sociale e per la gioventù e sostegno interno alle famiglie, soprattutto in caso di problemi d'educazione o di violenza) si constata una varietà ancora maggiore. Questi settori sono in parte (ma in diversa misura) disciplinati dai Cantoni, in parte di esclusiva competenza dei Comuni.

L'organizzazione dei provvedimenti è espressione delle caratteristiche politico-culturali dei singoli Cantoni: la custodia di bambini complementare alle famiglie ne è un esempio lampante. In questo settore, il Cantone Ticino, in cui domina una concezione politica orientata in senso familistico (analogamente a quanto avviene per i francofoni di tradizione cattolica e per le regioni dell'Europa meridionale), pratica una politica molto attiva. Anche la cultura politica del Cantone di Lucerna è d'impronta democristiana e cristiano-sociale; in questo caso, tuttavia, il liberalismo ed il principio di sussidiarietà che ne consegue, che nella Svizzera tedesca sono più radicati, danno un indirizzo diverso alla politica familiare. La struttura dell'economia, della popolazione e degli insediamenti, che vanno viste sullo sfondo della storia specifica ad ogni singolo Cantone, influenzano anch'esse la politica familiare.

Nel settore delle abitazioni vi sono grandi differenze: la sua rilevanza dal punto di vista della politica familiare non è dappertutto la stessa, probabilmente a causa dell'eterogeneità dei bisogni e delle condizioni quadro. Ecco spiegato perché in questo settore sono attivi soprattutto i Comuni.

Anche il settore della consulenza è essenzialmente di competenza dei Comuni, anche se spesso il Cantone definisce condizioni quadro in relazione ad offerta e strutture o diversi Comuni danno vita a centri regionali che gestiscono insieme. La gestione è affidata soprattutto alle autorità cantonali o comunali (p. es. nei settori della tutela e dell'aiuto alla gioventù), ma spesso anche ad associazioni private, come nel caso della consulenza matrimoniale e familiare. Su tutto il territorio del Cantone di Vaud sono

stati aperti di recente centri di consulenza per donne incinte, madri, padri e coppie gestiti da un'organizzazione privata su incarico del Cantone.

Nei Cantoni e nei Comuni la politica familiare è avviata e promossa dai soggetti attivi nel settore, che interagiscono in vari modi e danno spesso luogo a coalizioni la cui composizione può cambiare secondo lo scopo, il progetto o la fase di realizzazione di una richiesta. I membri dei Governi e dei Parlamenti e i loro partiti giocano naturalmente un ruolo importante. Soprattutto nei Comuni, per esempio, il capo di un Dipartimento, se ha dalla sua la maggioranza degli altri membri dell'Esecutivo e può contare su un appoggio sufficiente nel legislativo, può dare un'impronta decisiva alla politica. I partiti esercitano la loro influenza sia direttamente, cioè attraverso i loro rappresentanti in seno agli organi decisionali, sia agendo sull'opinione pubblica. Una considerevole influenza può inoltre essere esercitata da organizzazioni private come le parti sociali, le associazioni economiche e professionali e le associazioni di utilità pubblica. Un fattore importante è rappresentato in questo caso dalla presenza di persone attive in più ruoli. Negli ultimi tempi la collaborazione interdisciplinare ha acquisito importanza, soprattutto nel settore della protezione dell'infanzia. Inoltre sempre più spesso vengono istituite ad hoc commissioni di esperti interpartitiche ed interdisciplinari le cui proposte confluiscono nel processo decisionale politico o hanno conseguenze dirette sull'esecuzione dei compiti dello Stato. In questo contesto va citata anche l'amministrazione, che segue il lavoro dei diversi collegi, prepara le decisioni ed ha una certa libertà di manovra nell'esecuzione. Dal punto di vista della politica familiare l'amministrazione è rilevante soprattutto nel Cantone e nella città di Zurigo, dove sono attivi soprattutto l'Esecutivo e il Legislativo. Le iniziative partono molto spesso da questi collegi, mentre le organizzazioni private hanno meno influenza che altrove.

Gli sviluppi a livello nazionale e internazionale hanno grande incidenza sulla politica familiare dei Cantoni e dei Comuni. Influenzano le condizioni quadro e sono spesso fonte di impulsi per iniziative indipendenti. Sull'onda dell'Anno internazionale della famiglia indetto dall'ONU nel 1994, per esempio, in alcuni

Cantoni è stato fatto il punto della situazione della politica familiare o sono state avviate iniziative. Le normative vigenti a livello federale sono rilevanti, in quanto vengono attuate nei Cantoni e nei Comuni e perché la loro espressione locale – sempre che vi sia spazio di manovra – deve rispettare le condizioni quadro poste dal diritto federale. Nel settore della politica familiare non vi sono disciplinamenti federali – basti pensare agli assegni familiari, alla protezione della maternità o al sostegno mirato alle famiglie bisognose. Di conseguenza, i Cantoni emanano normative proprie, o perché non intendono più attendere il varo di una legge federale o perché sono favorevoli ad un provvedimento respinto dalla maggioranza a livello di Confederazione. Le soluzioni cantonali, a loro volta, hanno influenza a livello federale o in altri Cantoni, come dimostra l'esempio del cosiddetto «Modello ticinese».

Per la realizzazione e lo sviluppo di provvedimenti di politica familiare rivestono un'importanza da non sottovalutare anche l'evoluzione dell'economia e delle relative strutture. L'aumento della povertà delle famiglie richiede il sostegno finanziario mirato per gli interessati che non possono far valere altri diritti, p. es. nei confronti di un'assicurazione sociale. Il ricorso al lavoro delle donne e delle madri rende necessari provvedimenti di politica familiare sotto forma di custodia di bambini complementare alle famiglie. Tuttavia, le condizioni quadro poste dalla politica finanziaria dell'ente pubblico e le priorità politiche sono d'ostacolo all'introduzione dei provvedimenti necessari. Inoltre, nelle loro decisioni, i poteri pubblici sono influenzati dalla concezione della vita dominante e dall'idea di famiglia della società.

L'evoluzione della politica familiare non è lineare: i singoli provvedimenti si influenzano a vicenda. Se, per esempio, l'aumento della domanda di posti negli asili nido e di madri diurne ha per effetto un aumento dell'offerta, presumibilmente il numero delle famiglie in cui entrambi i genitori lavorano crescerà. Quando i bambini raggiungono l'età scolare, si rileva che l'orario scolastico fisso e le strutture di custodia extrascolastiche sono sempre più necessari. In tutti i Cantoni analizzati, negli ultimi anni si è osservata questa tendenza.

## 2.4 La politica familiare della Svizzera: confronto con l'Europa

Il confronto con la politica familiare di altri Paesi europei, nel quale rivestono particolare interesse le concezioni alla base dei diversi sistemi di prestazioni, ha lo scopo di posizionare la politica familiare svizzera.

Esaminando da vicino il rapporto esistente in Europa tra politica familiare e Stato sociale si sono volute illustrare le relazioni intercorrenti tra mercato, Stato e famiglie nei singoli Paesi. Le diverse premesse storiche incidono ancora oggi sulla struttura dei sistemi. A loro volta, le diverse concezioni dello Stato sociale e delle famiglie hanno avuto una forte influenza sulla politica familiare dei singoli Paesi. Si possono distinguere cinque concezioni di politica familiare.

Il regime socialdemocratico – dominante in Svezia, Norvegia e Danimarca – punta alla piena occupazione e la persegue praticando in larga misura la redistribuzione sociale. Fondato sull'uguaglianza e sull'emancipazione, affronta le questioni relative all'adempimento delle funzioni delle famiglie in base ai diritti e alle possibilità dell'individuo piuttosto che dal punto di vista dell'istituzione famiglia. Di conseguenza nei Paesi del Nord Europa ha perso importanza il matrimonio, ma non la convivenza consensuale: molti bambini nascono e crescono in seno a comunità familiari (molto diffuse) diverse dal modello tradizionale. I Paesi scandinavi presentano tassi di natalità e tassi d'attività professionale delle madri più alti rispetto al resto d'Europa.

Il regime conservatore – riscontrabile tra l'altro in Austria, Italia e Germania – interviene maggiormente, ma soprattutto per ragioni paternalistiche e prevalentemente attraverso il lavoro salariato e le assicurazioni sociali. Il sistema di assicurazioni obbligatorie di stampo bismarckiano riconosce alle famiglie soltanto i diritti derivati dallo statuto professionale del sostentatore principale (in genere di sesso maschile) ed interviene altrimenti unicamente in mancanza di alternative. Nei Paesi dell'Europa occidentale e centrale un forte calo delle nascite ha prodotto famiglie di dimensioni più ridotte. In relazione alla sicurezza

sociale il matrimonio non ha perso praticamente nulla della sua importanza centrale, mentre le forme di convivenza extraconiugale e le madri professionalmente attive – visti i valori e le concezioni dominanti nettamente più conservatori e l'assenza di infrastrutture – sono molto meno diffuse che in Scandinavia.

La Francia e il Belgio, con le loro strutture statali spiccatamente centraliste, costituiscono un'eccezione in quanto teatro in passato della lotta tra Stato, Chiesa ed associazioni per assumere una funzione d'avanguardia in materia di politica familiare. Questa partita a tre ha fatto sì che in questi Stati si sviluppasse molto presto una politica familiare, per altro prevalentemente conservatrice. Francia e Belgio registrano oggi tassi di natalità relativamente elevati; la quota dei divorzi e delle forme di vita familiare extraconiugale è di livello medio.

Negli Stati dell'Europa meridionale (Spagna, Portogallo) ma anche in Irlanda l'alleanza tra la Chiesa cattolica e lo Stato ha soffocato la politica familiare, che ha cominciato a svilupparsi molto tardi ed è stata inizialmente caratterizzata da interventi statali estremamente timidi. L'istituzione del matrimonio non è mai stata messa in discussione, ma a partire dagli anni Settanta si è registrato un netto calo delle nascite. I tassi di natalità di questi Paesi (1,3 bambini per donna e anche meno) sono oggi tra i più bassi di tutta Europa. L'Irlanda, il cui tasso di natalità è il più alto dell'UE, rappresenta un'eccezione.

Lo Stato sociale liberale – p. es. il Regno Unito – sottolinea invece il ruolo del libero mercato e delle famiglie e concede quindi prestazioni sociali d'importo limitato e subordinate alla verifica del bisogno individuale. Il tasso di natalità del Regno Unito è relativamente alto rispetto a quello dei Paesi dell'Europa centrale. Dagli anni Ottanta il divorzio è un fenomeno ricorrente, ma le forme di vita familiare extraconiugale sono rare.

Per un confronto approfondito sono stati scelti tre Stati che rappresentano tre diverse concezioni della politica familiare e sociale: la Germania, la Francia e il Regno Unito.

La Germania è, come la Svizzera, uno Stato federale. La politica familiare tuttavia è sostanzialmente di competenza del potere centrale nonostante la ripartizione delle responsabilità.

La Francia può contare su una politica familiare centralizzata – di stampo conservatore e fondata su una lunga tradizione – colaudata, nella quale l'aspetto demografico gioca esplicitamente un ruolo importante. Si è così imposta una cultura politica relativamente attenta ai bisogni delle famiglie.

Il modello di Stato sociale applicato nel Regno Unito è d'ispirazione liberale (come quello svizzero), ma centralista. La politica familiare inglese, inoltre, soprattutto a partire dagli anni Novanta, è strettamente legata alla politica del mercato del lavoro.

La politica familiare dei singoli Paesi prescelti è descritta in tutti i suoi aspetti (radici, sviluppi, contenuti e riforme attualmente in discussione) e messa a confronto con quella degli altri e del nostro Paese. Si rilevano differenze in parte considerevoli.

Già le tradizioni politiche e sociali sono estremamente differenziate. In un regime familjarista come la Francia, sono dominanti aspetti di politica demografica che in Germania non sono a tutt'oggi oggetto di alcun dibattito pubblico. I due Paesi sono però simili, in quanto la politica familiare, che affonda le sue radici nella dottrina sociale cattolica, non è vista come protezione dei bisognosi come nel Regno Unito, ma come parte integrante di una politica sociale tendente all'intervento. In Germania ed in Svizzera, inoltre, è dominante il principio del federalismo, anche se in Germania meno spiccatamente. In entrambi i Paesi – come nel Regno Unito – vige la sussidiarietà: ciò significa che molti provvedimenti di politica familiare sono eseguiti da operatori non statali, come per esempio le associazioni. Le tradizioni della politica familiare si ripercuotono inoltre direttamente sull'organizzazione dello Stato. Questo fatto è particolarmente evidente in Francia, dove la nascita precoce della politica familiare ha prodotto uno Stato sociale orientato sulle famiglie.

I Paesi a confronto non si differenziano nettamente soltanto nelle tradizioni della politica familiare, ma anche nei suoi obiettivi. Soltanto in Germania la Costituzione (e la Corte costituzionale) conferisce allo Stato un chiaro compito di politica familiare. La Francia e la Svizzera prevedono obiettivi di politica familiare, ma non elementi per poterla valutare. Nel diritto costituzionale inglese non vi è alcun riferimento ad un impegno dello Stato nel settore: la politica familiare si è così sviluppata tra mille esitazioni.

Per quanto riguarda i soggetti attivi nella politica familiare, la Francia si differenzia dagli altri Paesi quanto al ruolo meno importante delle associazioni. Le aziende al contrario ne cofinanziano la maggior parte dei provvedimenti. In Germania, Regno Unito e Svizzera le associazioni non hanno la stessa importanza quali fornitori di prestazioni di politica familiare. Per la politica familiare negli ultimi anni in Germania ha acquisito importanza la Corte costituzionale, che è ormai divenuta il portavoce più influente degli interessi delle famiglie.

Nel contesto dello sviluppo della politica familiare, tra il 1990 e il 2002 la Svizzera ha integrato la sua politica assistenziale, focalizzata sulla lotta contro la povertà, con elementi di politica economica e di parità dei sessi, adoperandosi nel contempo – come la Germania – per migliorare la conciliabilità tra famiglia e professione. Il Regno Unito ha posto l'accento sulla lotta alla povertà, il miglioramento dell'istruzione e la riduzione della dipendenza dall'assistenza sociale. A partire dalla seconda metà degli anni Novanta la Germania ha reagito al crescente invecchiamento della popolazione rafforzando la politica degli anziani e potenziando la compensazione degli oneri. In Francia si è ovviato ai pesanti oneri comportati per le casse competenti dal progressivo ampliamento delle prestazioni per le famiglie realizzato nella prima metà degli anni Novanta aumentando imposte e deduzioni salariali ed introducendo misure di risparmio.

Lo sviluppo della custodia dei bambini gioca un ruolo di primo piano nei dibattiti in corso nei Paesi analizzati in merito a possibili riforme nel settore della politica familiare. In Germania Regno Unito e Svizzera si stanno discutendo riforme finalizzate al sostegno finanziario mirato delle famiglie di modeste condizioni

economiche. In Svizzera ci si impegna per soluzioni a livello federale, p. es. nel campo degli assegni familiari o per l'assicurazione maternità. La Germania ritiene necessarie riforme che permettano un miglior coordinamento tra politica dell'educazione e politica familiare. La Francia punta a promuovere maggiormente l'indipendenza dei giovani adulti.

## **2.5 Provvedimenti strutturali**

Sulla base delle analisi svolte, gli autori e le autrici hanno proposto provvedimenti strutturali per rinforzare la politica familiare svizzera, in seguito valutati e discussi secondo la loro importanza nel quadro di un seminario di esperti. Tutti i provvedimenti proposti – qui riassunti in ordine di priorità – sono stati giudicati significativi dagli esperti.

- 1.** Rafforzamento delle reti di politica familiare; definizione dei temi da trattare, dei ruoli e della forma delle reti.
- 2.** Elaborazione di una concezione coerente per la politica familiare nazionale che, partendo dall'analisi dei problemi, ne definisca lo scopo ultimo ed una gerarchia di scopi subordinati. Definizione di priorità strategiche in funzione di obiettivi concreti.
- 3.** Verifica dell'efficacia dei provvedimenti della politica familiare (controlling, monitoraggio, valutazione), quale parte integrante, tra l'altro, del suo sviluppo e della sua organizzazione.
- 4.** Armonizzazione dei provvedimenti di politica familiare (leggi quadro, concordati, raccomandazioni).
- 5.** Proseguimento e approfondimento delle analisi fondamentali; informazione.
- 6.** Rafforzamento e miglioramento della collaborazione verticale (cioè della collaborazione tra Confederazione e Cantoni). Verifica e chiarimento delle competenze in seno alle Amministrazioni a tutti i livelli. Rafforzamento delle strutture a livello federale.



**PARTE STATISTICA**

# **LE FAMIGLIE NELLA STATISTICA**

**Le statistiche pubbliche delineano un quadro differenziato** della situazione attuale delle famiglie in Svizzera e documentano l'evoluzione delle forme familiari negli ultimi decenni. Esse informano su fatti e strutture che concernono le famiglie.



Epalinges (VD), luglio 2004

È grande l'interesse pubblico nei confronti della situazione delle famiglie e della politica familiare. Si legge e si sente parlare di povertà delle famiglie, di tasso elevato di divorzi, di calo delle nascite, di violenza contro donne e bambini. Le cifre sembrano documentare il disgregarsi della famiglia. D'altra parte sono sorti nuovi modelli familiari e all'interno della famiglia si ridefinisce la ripartizione dei ruoli. Alcune cifre dimostrano che le fa-

miglie sono vive, anzi che sta perfino nascendo una nuova immagine delle famiglie. Tutti abbiamo idee ed esperienze in materia di famiglia, indipendentemente dal fatto che attualmente viviamo in una famiglia o meno. È un concetto attorno a cui gravitano emozioni, convinzioni, idee, illusioni e realtà.

La parte statistica del Rapporto federale sulle famiglie raccoglie una selezione di indicatori legati alla politica familiare, dati

chiave sulla situazione delle famiglie in Svizzera. Si tratta di un tentativo di cogliere e rendere tutte le sfumature di un quadro altrimenti in bianco e nero.

## Settori tematici

L'attuale struttura del rapporto e gli indicatori scelti sono il risultato di una procedura di selezione in due tappe: in una prima fase, l'Ufficio di studi di politica del lavoro e politica sociale BASS (Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS) di Berna ha individuato 39 temi rilevanti per la famiglia, su mandato dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS). Successivamente, l'Ufficio federale di statistica (UST) e l'UFAS in collaborazione con esperti hanno rielaborato, ridefinito parzialmente e ridotto a 22 questi temi. La sintesi «Le famiglie nella statistica» è suddivisa in sei settori. Il primo settore tematico tratta gli aspetti demografici, inserendo la famiglia nel quadro delle tendenze e degli sviluppi della popolazione nel suo complesso. Il secondo traccia la situazione finanziaria delle famiglie, analizzando in dettaglio le loro entrate ed uscite, valutando i costi rappresentati dai figli e mostrando anche le spese della politica familiare. Il terzo settore tematico descrive la relazione tra lavoro domestico e familiare da un lato e attività lavorativa dall'altro. Il quarto affronta le offerte complementari alle famiglie per la custodia dei bambini. Nella quinta parte sono descritte più da vicino le condizioni di vita delle famiglie. Il sesto e ultimo capitolo è dedicato ai raffronti internazionali.

## Le fonti

Per questo rapporto sono state utilizzate numerose statistiche ufficiali federali, cantonali e comunali. Fatta eccezione per il microcensimento sulla famiglia del 1995, le famiglie non sono tuttavia mai state al centro dell'attenzione. Le fonti vanno pertanto rielaborate in modo da poter formulare indicazioni sulle «famiglie». Poiché nelle indagini personali in primo piano vi è la situazione individuale dell'intervistato, i dati devono essere rielaborati in modo da permettere di fare riferimento alle famiglie. Non è sempre facile, anche se di regola si conoscono la posizione dell'intervistato all'interno dell'economia domestica e determinati dati di natura demografica sugli altri componenti della famiglia.

Le indagini condotte a livello di economia domestica contengono informazioni sui componenti della famiglia intervistata. L'economia domestica familiare, però, non sempre include tutti i membri della famiglia. I figli a carico che si trovano in istituti o gli studenti che non abitano più coi genitori non sono rilevati da tali indagini, con la conseguenza che non sempre si può circoscrivere la «famiglia» in modo unitario. Tuttavia, ai fini di questo rapporto, si cercherà di definire la famiglia nel modo più unitario possibile come la convivenza di adulti con i propri figli a carico, di età inferiore ai 25 anni. Le fonti sono indicate in dettaglio nell'allegato.

# STRUTTURE DELLE ECONOMIE DOMESTICHE E FORME FAMILIARI

Le strutture delle economie domestiche e le forme familiari sono molto cambiate. Oggi due terzi delle economie domestiche sono senza figli e anche nelle famiglie la prole è sempre meno numerosa. La maggior parte dei figli nasce ancora all'interno del matrimonio, ma un numero crescente di loro assiste al divorzio dei genitori. Sempre più bambini vivono in famiglie provenienti dall'immigrazione.

**Le famiglie sono una minoranza delle economie domestiche, ma accolgono la maggioranza della popolazione.**

Dal 1970 il numero delle economie domestiche è cresciuto in misura maggiore rispetto alla popolazione, in particolare a causa del forte aumento delle economie domestiche unipersonali. Ciononostante la maggioranza della popolazione vive in famiglie. Le famiglie monoparentali costituiscono circa il 5% di tutte le economie domestiche. La percentuale di coppie non sposate con figli è molto aumentata, ma ancora oggi è pari solo all'1% del totale delle economie domestiche. Nonostante la forte trasformazione delle famiglie, il nucleo costituito da genitori sposati con due figli è diventato ancora di più la norma.

## **Strutture familiari**

L'evoluzione delle forme familiari emerge dalla diversa percentuale dei vari tipi di economia domestica e dalla ripartizione della popolazione nelle diverse economie domestiche secondo l'età. Le percentuali dei figli che vivono nelle varie forme familiari e il numero dei fratelli sono ulteriori indicatori.

**pagina 26**

## **Donne e uomini hanno sempre meno figli e sempre più tardi.**

L'età al momento del matrimonio e della nascita del primo figlio è aumentata di circa cinque anni rispetto al 1970, sia per le donne che per gli uomini. Il tasso di natalità è fortemente diminuito negli anni Settanta ed è nuovamente diminuito – in misura lieve – negli anni Novanta. Attualmente è di 1,4 figli per donna. La generazione dei genitori, quindi, non è sostituita neanche lontanamente.

### **Nascita e matrimonio**

Qui sono descritti l'aumento dell'età al momento del matrimonio e della nascita del primo figlio, lo sviluppo a livello numerico delle nascite dentro e fuori del matrimonio e la variazione del numero dei figli nel corso del matrimonio.

**pagina 28**

## **Sempre più donne rinunciano del tutto ai figli e in generale il desiderio di averne da parte delle donne è superiore al loro numero effettivo.**

Il calo delle nascite può essere ricondotto a due fattori: da un lato sempre più donne non hanno figli, in particolare quelle in possesso di un diploma universitario, dall'altro le madri hanno in media sempre meno figli. Indipendentemente dal livello di istruzione, il desiderio di avere figli è superiore al numero delle nascite effettive e la differenza è particolarmente grande tra le laureate.

### **Numero, mancanza e desiderio di figli**

L'evoluzione del numero di figli delle famiglie e la quota crescente di donne che restano senza prole determinano insieme il tasso di natalità. La discrepanza tra il desiderio di avere figli e il loro numero effettivo è un'indicazione degli ostacoli che esistono per chi vuole formare una famiglia.

**pagina 30**

## **Sempre più figli assistono al divorzio dei genitori.**

Il numero dei figli di divorziati aumenta, anche se meno rispetto al numero dei divorzi. Ciò è dovuto al fatto che i divorzi di coppie senza figli sono aumentati di più di quelli delle coppie con figli. Ma anche al fatto che i genitori con una prole numerosa divorziano meno. La maggior parte dei ragazzi al momento del divorzio dei genitori ha un'età dai 5 ai 14 anni.

### **Divorzio dei genitori**

È descritto l'aumento dei divorzi e del numero di figli che li subiscono. I figli dei divorziati sono poi caratterizzati in relazione alle dimensioni delle famiglie e alla struttura dell'età.

**pagina 32**

## **Una famiglia su tre in Svizzera è costituita da almeno un migrante.**

Le famiglie immigrate costituiscono solo un quarto di tutte le famiglie interessate dalle migrazioni. Due terzi di esse sono state costituite qui o sono famiglie binazionali con un genitore nato svizzero. La formazione di una famiglia e il ricongiungimento familiare rivestono un ruolo centrale nell'immigrazione. Assieme all'immigrazione di coniugi stranieri di cittadini svizzeri, il ricongiungimento familiare costituisce oggi il 45% dell'immigrazione totale.

### **Famiglia e migrazioni**

La situazione è osservata in dettaglio in relazione ad una tipologia semplice di famiglie interessate dalla migrazione e alla considerazione differenziata dell'immigrazione di stranieri in Svizzera per ragioni familiari.

**pagina 34**

# 1 STRUTTURE FAMILIARI

Il numero delle economie domestiche senza figli è fortemente aumentato negli ultimi 30 anni, mentre quello delle famiglie è rimasto stabile dal 1980. Le famiglie costituiscono ormai solo un terzo delle economie domestiche, ma la maggioranza della popolazione continua ancora a vivere in famiglie. Il numero medio di figli per economia domestica familiare resta invariato a 1,9 figli.

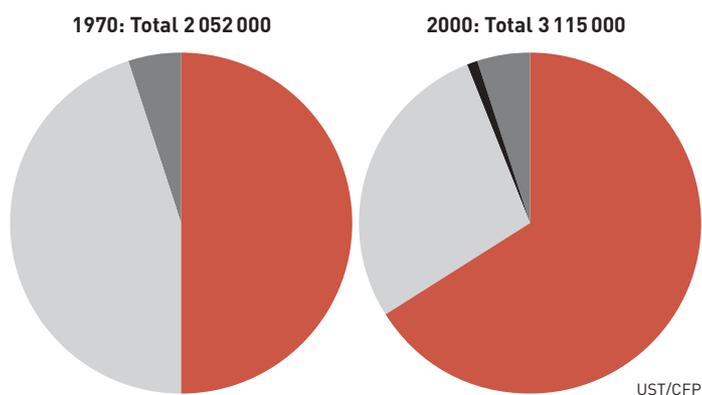
**In due terzi delle economie domestiche non ci sono figli.** Dal 1970, il numero delle economie domestiche è cresciuto più della popolazione. Nel 1970 se ne contavano 2,05 milioni, contro 3,12 milioni nel 2000, e cioè circa il 50% in più. Questa crescita notevole è dovuta soprattutto alle economie domestiche senza figli, e in particolare al forte aumento di quelle unipersonali. Le economie domestiche senza figli sono quasi raddoppiate, mentre il numero complessivo delle economie domestiche familiari è cresciuto solo del 3,8% e negli anni Novanta è addirittura ristagnato (-0,5%). La quota delle economie domestiche senza figli è passata dalla metà del 1970 ai due terzi di oggi. Il numero dei genitori non sposati è aumentato di molto in termini assoluti, ma la loro percentuale rispetto al totale delle economie domestiche resta comunque molto bassa (1% nel 2000). Sebbene le famiglie

monoparentali siano aumentate in valori assoluti, la loro percentuale rispetto al totale (5%) è rimasta stabile dal 1970. (grafico 1.1)

**Le famiglie accolgono pur sempre la maggioranza della popolazione.** Se si contano le persone invece delle economie domestiche, il quadro cambia. Il 46,7% – quindi quasi la metà – della popolazione vive in un'economia domestica costituita da una coppia di coniugi e almeno un figlio, un ulteriore 5,8% vive in una famiglia monoparentale e l'1,8% in un nucleo costituito da una coppia convivente con uno o più figli. Le persone in economie

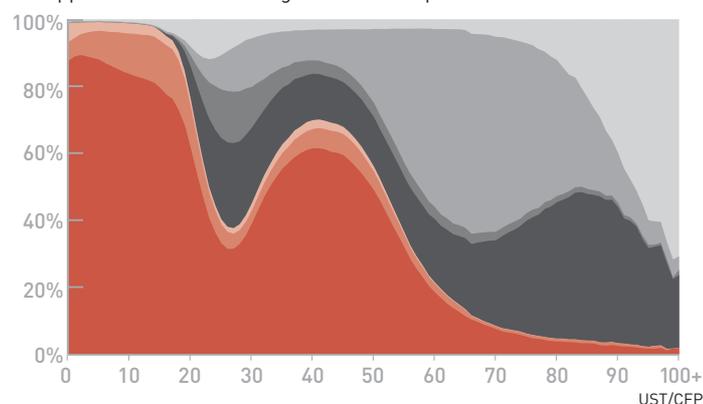
## 1.1 Economie domestiche secondo il tipo, 1970 e 2000

- Economie domestiche senza figli
- Coppie con uno o più figli
- Coppie conviventi con uno o più figli
- Economie domestiche con genitore singolo



## 1.2 Popolazione residente secondo il tipo di economia domestica e l'età, 2000

- Coppia con figli
- Coppia senza figli
- Famiglia monoparentale
- Altra economia domestica e economia domestica collettiva (p.es. Istituzione per l'istruzione o casa di riposo)
- Coppia convivente con figli
- Persona sola
- Coppia convivente senza figli



Il termine di «figlio» è impiegato senza limiti di età. La posizione delle persone all'interno dell'economia domestica non è quindi necessariamente visibile: gli adulti in economie domestiche con figli possono essere sia figli che genitori.

domestiche senza figli sono meno numerose: il 19,5% della popolazione vive in coppia senza prole e solo il 15,4% vive sola.

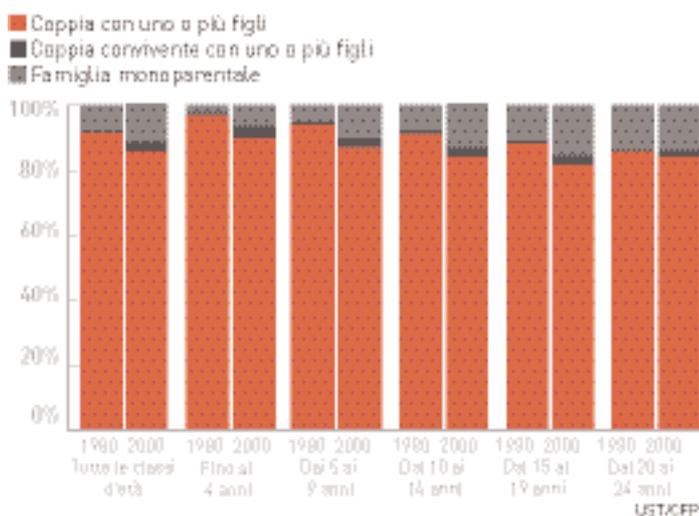
La forma di economia domestica in cui si vive dipende fortemente dall'età, come risulta dal grafico 1.2. La maggioranza dei bambini e dei ragazzi fino al 23° anno di età vive in famiglia. Poi, fino al 32° anno di età, segue una fase della vita da giovani adulti, in cui la famiglia rappresenta il contesto di vita solo per una minoranza, mentre la maggioranza sperimenta la vita da single e diverse forme di convivenza. La percentuale di coppie non sposate raggiunge il punto massimo in questa fascia d'età. Tra il 33° e il 52° anno dominano nuovamente le economie domestiche familiari. La percentuale di coppie non sposate cala di molto con l'aumento delle famiglie. Dopo i 52 anni aumenta la percentuale delle coppie sposate senza figli nella misura in cui questi lasciano la casa dei genitori. Dopo il 70° anno di età sempre più persone (soprattutto donne) vivono sole, mentre dopo gli 85 anni la percentuale di quanti vivono soli diminuisce e sempre più persone si trasferiscono in case per anziani o di cura. (grafico 1.2)

**Oltre quattro quinti del totale dei figli vivono con genitori sposati.** Se si confronta la situazione dei figli nel 1980 con quella del 2000, si osserva un cambiamento lieve e tuttavia evidente. Se nel 1980 il 91% dei figli viveva con i genitori sposati, oggi la percen-

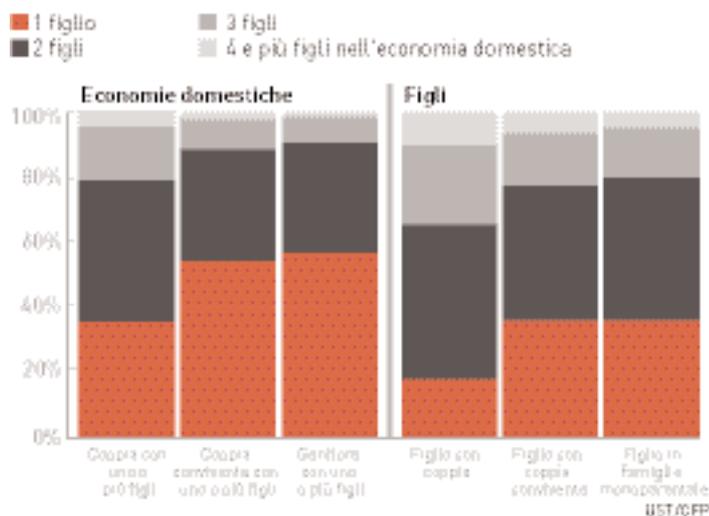
tuale è si diminuita, ma resta pur sempre dell'85%. Il secondo gruppo di figli, pari al 12%, abita con un genitore. Nel 1980 tale quota era dell'8%. Il gruppo più piccolo è rappresentato da quel 3% di figli che vive con genitori non sposati, che non sono necessariamente i loro genitori biologici. La loro percentuale è più che triplicata dal 1980. L'analisi per classi d'età mostra che la quota di figli in famiglie monoparentali aumenta negli anni e che la maggioranza delle persone che provvedono da sole ai figli non era sola fin dall'inizio, ma si è separata dal partner. (grafico 1.3)

**Due figli sono la norma in una famiglia.** In media in un'economia domestica familiare vivono 1,86 figli a carico di età inferiore ai 25 anni. Sono un po' di più – 1,92 figli – nella forma di famiglia più diffusa, quella in cui i genitori sono una coppia sposata, e un po' di meno – 1,57 e 1,56 figli – nelle famiglie con coppie conviventi e in quelle monoparentali. Quasi la metà dei genitori sposati ha due figli, un terzo ne ha uno e un quinto ne ha tre o più. I figli unici prevalgono nelle famiglie con genitori non sposati e in quelle monoparentali, col 56% e il 57%. Solo il 10% circa di questi nuclei familiari ha tre o più figli. Dal punto di vista dei figli, in totale quattro quinti di loro hanno fratelli. Solo un quinto sono figli unici. (grafico 1.4)

1.3 Figli secondo il tipo di economia domestica e la classe d'età, 1980 e 2000



1.4 Economie domestiche familiari con figli al di sotto dei 25 anni, 2000



# 2 NASCITA E MATRIMONIO

Si decide di sposarsi e creare una famiglia sempre più tardi e calano le nascite. Con un quoziente di natalità di 1,4 figli per donna non si rimpiazza neanche lontanamente la generazione dei genitori. In Svizzera quasi nove bambini su dieci nascono – come in passato – all'interno di un matrimonio.

## Le donne e gli uomini scelgono la famiglia sempre più tardi.

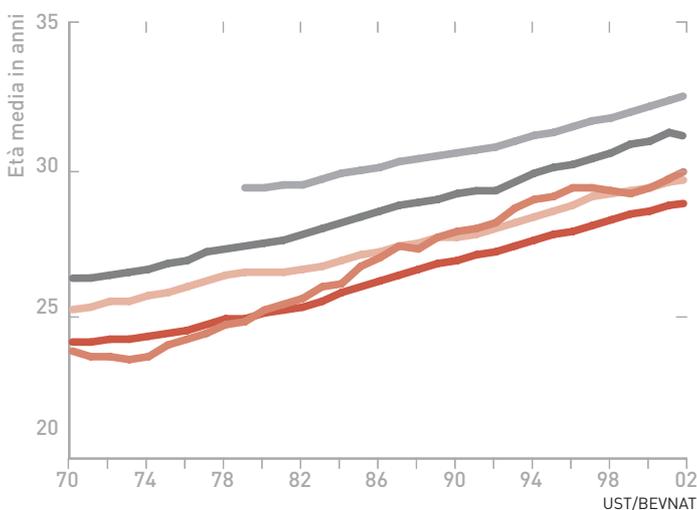
L'età media delle donne e degli uomini al momento del matrimonio e della nascita del primo figlio aumenta costantemente dal 1970. Oggi in media le donne si sposano poco prima dei 29 anni, gli uomini a 31. Le donne sposate sono in media nel 30° anno di età quando nasce il loro primo figlio, gli uomini nel 33°. Questi valori superano quelli del 1970 di cinque anni circa. Tra le donne non sposate non è possibile distinguere tra primogeniti e figli successivi. Il fatto che le donne non sposate – diversamente rispetto al passato – siano più vecchie di quelle sposate al momento del parto è spiegabile col numero crescente di donne divorziate che hanno figli. La tendenza a rimandare la decisione

di avere figli si spiega in parte con la maggiore durata degli studi, soprattutto per le donne, con il maggiore orientamento al lavoro e alla professione e col perdurare delle difficoltà di conciliare lavoro, studio e famiglia. La differenza d'età di poco meno di due anni e mezzo tra uomini e donne al momento del matrimonio e della nascita è rimasta sorprendentemente costante in tutti questi anni. (grafico 2.1)

**Nascono sempre meno bambini.** Dopo il culmine delle 113000 nascite nel 1964, il loro numero è calato continuamente fino al 1978 (71000 nascite). La successiva lieve crescita fino alle 87000 nascite del 1992 non è riuscita a compensare tale calo. E da allo-

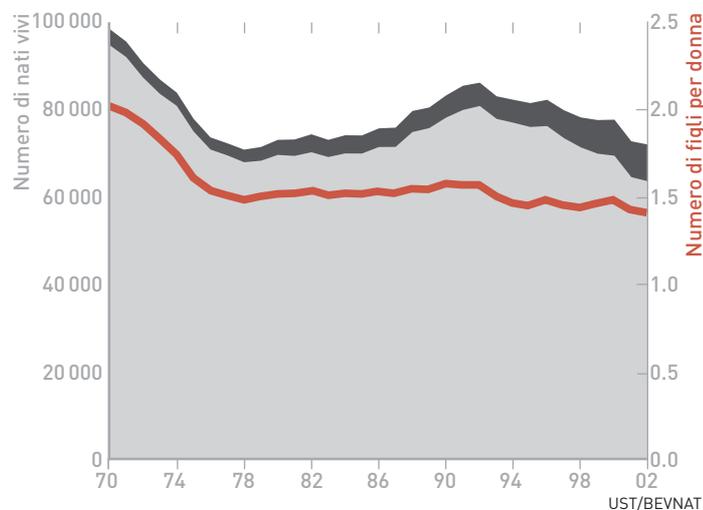
2.1 Età media delle donne e degli uomini al primo matrimonio e alla nascita del primo figlio, 1970-2002

■ Donna al primo matrimonio      ■ Uomo al primo matrimonio  
■ Donna alla nascita del primo figlio      ■ Uomo alla nascita del primo figlio  
■ Donna nubile alla nascita del (primo) figlio



2.2 Nati vivi secondo lo stato civile della madre e indice di fecondità totale, 1970-2002

■ Nascite nel matrimonio (scala sinistra)  
■ Nascite extramatrimoniali (scala sinistra)  
■ Indice di fecondità totale (scala destra)



## INDICE SINTETICO DI FECONDITÀ

Numero medio di figli che una donna partorisce nel corso della propria vita, prendendo come base i tassi di fertilità specifici per età in un determinato anno d'osservazione.

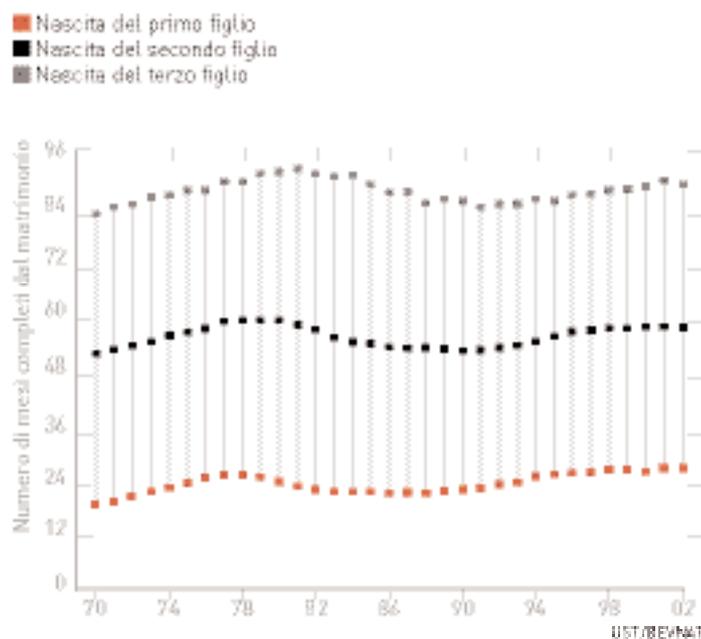
## NASCITA DEL PRIMO FIGLIO

Per ragioni tecniche di rilevazione sono disponibili solo i dati relativi ai primogeniti delle donne sposate. Tuttavia, anche la grande maggioranza delle nascite extramatrimoniali sono prime nascite.

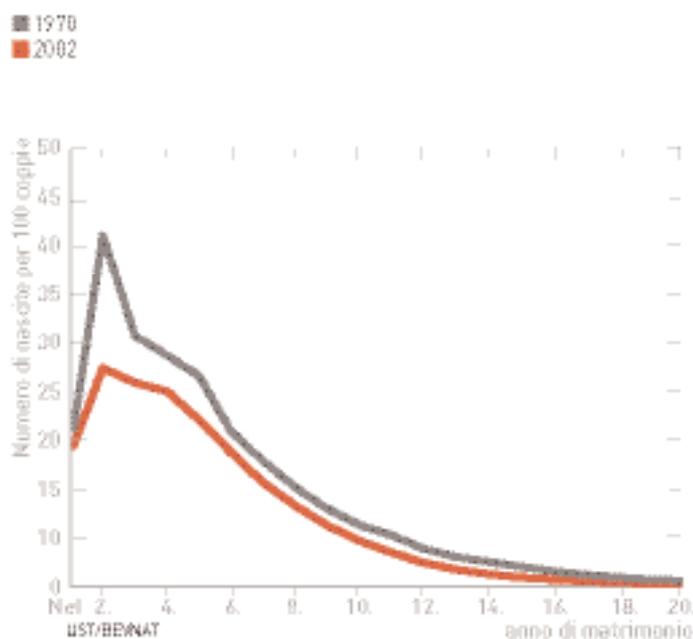
ra le nascite diminuiscono di nuovo. Nel 2002 sono nate 33000 femmine e 31000 maschi. L'88% dei bambini è nato all'interno di un matrimonio. Malgrado il calo rispetto al 1970 (96%) si tratta comunque di una cifra molto elevata a livello internazionale. Nello stesso periodo il numero delle nascite al di fuori del matrimonio è più che raddoppiato, passando da 3700 a 8500. Il numero medio di figli per donna, misurato rispetto al quoziente totale di natalità, era di 2,1 nel 1970 e successivamente è rapidamente calato a 1,55 nel 1976. Poi è rimasto abbastanza stabile fino agli anni Novanta per ridiscendere nuovamente a 1,4 figli nel 2002. (grafico 2.2)

**Le coppie aspettano di più prima di decidere di avere il primo figlio.** In media, dal 1970 il periodo che va dal matrimonio alla nascita del primo figlio è lievemente aumentato, passando da 20 a 28 mesi. Invece gli intervalli di tempo tra il primo e il secondo figlio e tra i figli successivi sono rimasti relativamente stabili negli anni. Nel 2002 passavano 30 mesi tra il primo e il secondo figlio e 29 mesi tra il secondo e il terzo. (grafico 2.3)

2.3 Numero medio di mesi completi fra matrimonio e nascita del primo, secondo e terzo figlio, 1970-2002



2.4 Quoziente specifico di natalità secondo la durata del matrimonio, 1970 e 2002



# 3 NUMERO, MANCANZA E DESIDERIO DI FIGLI

Il numero dei bambini che vivono in Svizzera diminuisce perché nelle famiglie nascono meno figli, ma anche perché sempre più donne restano senza prole. Per molte donne e molti uomini, il desiderio di avere figli contrasta con la realtà. Tale discrepanza è particolarmente grande tra le donne con un buon livello di istruzione.

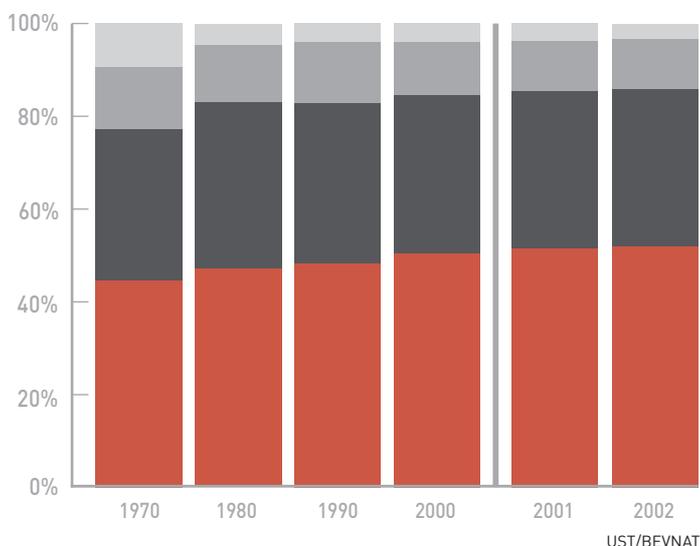
**Le famiglie allevano sempre meno figli.** Se il numero dei primogeniti è diminuito del 15% dal 1970, il calo dei secondogeniti – pari al 24% – è ancora maggiore. Arriva al 42% per i terzogeniti e addirittura al 73% nel caso del quarto figlio e oltre. In altri termini, le famiglie numerose sono diventate decisamente più rare. E' quindi aumentata la percentuale di primogeniti sul totale delle nascite. Questi cambiamenti sono avvenuti in gran parte già negli anni Settanta. Dal 1980 le percentuali delle nascite dei vari figli sono rimaste quasi stabili: la quota dei primogeniti è aumentata

del 5% mentre le diminuzioni dei parti successivi si sono distribuite in modo regolare tra le diverse categorie. (grafico 3.1)

**Sempre più donne rinunciano del tutto alla maternità.** Il censimento della popolazione mostra quante donne nate tra il 1930 e il 1960 non avevano figli nel 2000. Le donne nate dal 1951 al 1960 potrebbero teoricamente ancora diventare madri, ma il numero dei primi figli in età avanzata è talmente basso che il tasso delle persone senza figli non cambierà praticamente più. Un buon 16%

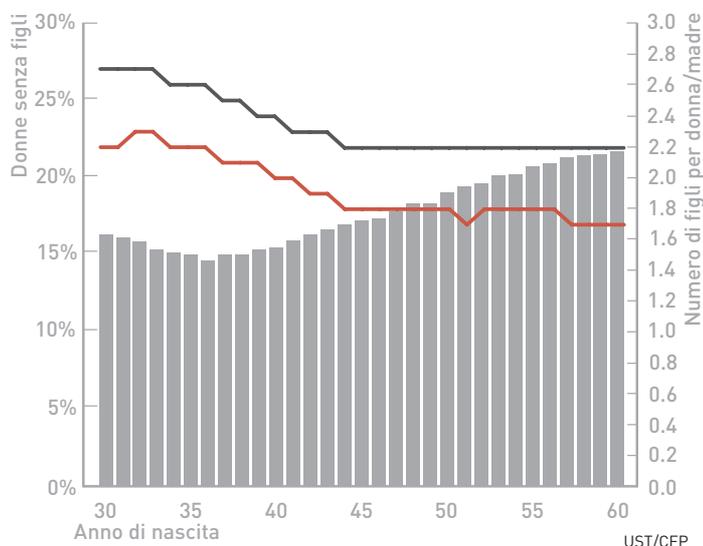
### 3.1 Nati vivi secondo la successione, 1970–2002

■ Nascita del primo figlio    ■ Nascita del terzo figlio  
 ■ Nascita del secondo figlio    ■ Nascita di quarto o ulteriore figlio



### 3.2 Donne senza figli e numero medio di figli delle annate dal 1930 al 1960, 2000

■ Mancanza di figli (scala sinistra)  
 ■ Numero di figli per donna (scala destra)  
 ■ Numero di figli per madre (scala destra)



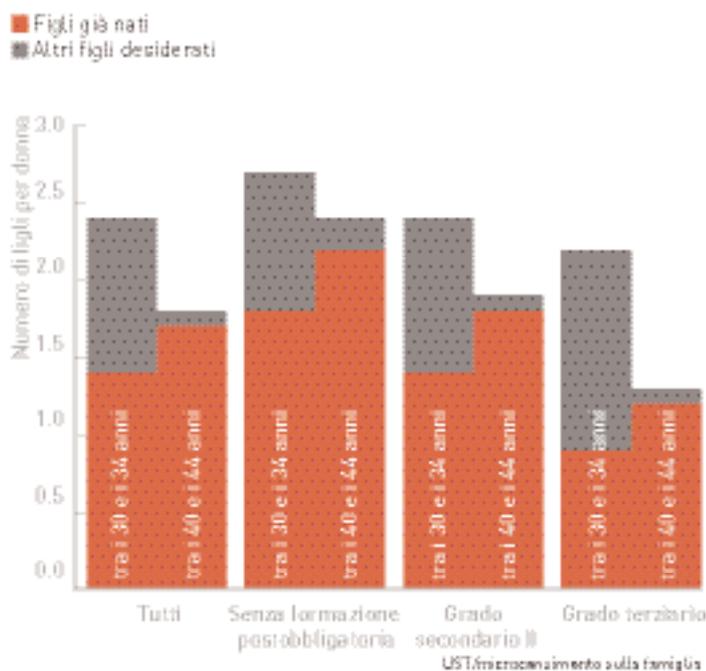
## DESIDERIO DI FIGLI

È stato chiesto quanti figli (in più) si desiderino. Il numero dei figli già nati è conosciuto.

delle donne del 1930 è senza prole. Il valore minimo è raggiunto dalle nate nel 1936, con quasi il 15% di donne senza figli. La percentuale è poi aumentata quasi costantemente, arrivando al 22% per le nate nel 1960: oltre un quinto delle donne non diventa mai madre. Non è possibile evincere da questi dati se la mancanza di figli sia una scelta o meno. Al contempo però è diminuito anche il numero definitivo di figli per madre. Questo calo – da 2,7 a 2,2 figli per madre – interessa però soprattutto le nate tra il 1930 e il 1944. Per le classi successive, il numero definitivo di figli per donna resta più o meno stabile. Il calo complessivo delle nascite nella società si spiega solo sommando questi due fenomeni. Poiché per ogni anno il numero delle madri è superiore a quello delle donne senza prole, i cambiamenti nel comportamento delle prime hanno un impatto più forte, come è evidenziato anche dal fatto che il calo del numero dei figli per donna procede quasi parallelamente al calo dei figli per madre. (grafico 3.2)

**Il desiderio di avere figli è maggiore del numero effettivo di bambini.** Il numero di figli che le donne desiderano cambia con l'età. Secondo il microcensimento delle famiglie del 1994/95, le donne con un'età compresa tra i 30 e i 34 anni desiderano in media 2,4 figli, di cui 1,4 figli sono già nati. Tra i 40 e i 44 anni il desiderio di figli viene adeguato a 1,8, di cui ne sono già nati 1,7. Il desiderio e la realtà in materia di numero di figli dipendono però anche dal livello d'istruzione. Le donne che hanno frequentato solo la scuola dell'obbligo sono quelle che desiderano un numero maggiore di figli (2,7) tra i 30 e i 34 anni e anche quelle che poi ne hanno effettivamente di più (2,2). Le donne in possesso di un diploma universitario desiderano già in partenza meno figli (2,2) e nel corso del tempo correggono il tiro decisamente verso il basso e mettono infine al mondo appena poco più della metà dei figli che desideravano in origine (1,2). Le donne in possesso di un attestato professionale di grado secondario si trovano tra questi due estremi: tra i 30 e i 34 anni di età desiderano 2,4 figli e ne hanno effettivamente 1,8. Tutte le donne, indipendentemente dal livello d'istruzione, sono accomunate dal fatto che desiderano più figli di quanti poi ne mettano effettivamente al mondo. (grafico 3.3)

3.3 Numero medio di figli, già nati o desiderati, secondo l'età e il grado d'istruzione della donna, 1994/95



# 4 DIVORZIO DEI GENITORI

Poco meno della metà dei divorzi coinvolge figli minorenni. Con il numero dei divorzi aumenta anche il numero dei figli di divorziati, anche se in misura leggermente minore. La maggior parte dei figli ha un'età dai 5 ai 14 anni al momento del divorzio dei genitori.

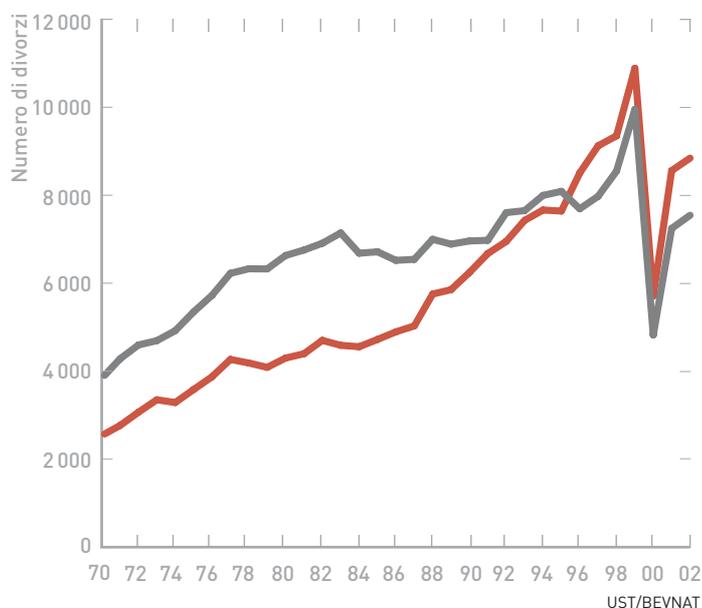
**Il numero dei divorzi che non hanno coinvolto bambini è aumentato di più di quello dei divorzi di genitori con figli minori.** Dal 1970 il numero dei divorzi è aumentato in generale da 6500 a 16500. Il divorzio è diventato un modello diffuso per risolvere i conflitti coniugali. L'aumento è però stato meno marcato tra le coppie con figli: il numero dei divorzi che hanno coinvolto minori è quasi raddoppiato (passando da 3900 a 7500), quello dei divorzi di coppie senza figli invece è più che triplicato (da 2500 a 8800). Le cifre del 1999 e del 2000 – per via dell'introduzione del nuovo diritto in materia di divorzio al 1° gennaio 2000 – sono estreme.

La modifica della legge ha indotto molti a chiedere il divorzio ancora nel 1999, mentre nel 2000 il numero di divorzi è calato quasi del 50%. Successivamente le cifre si sono riallineate al livello della fine degli anni Novanta. (grafico 4.1)

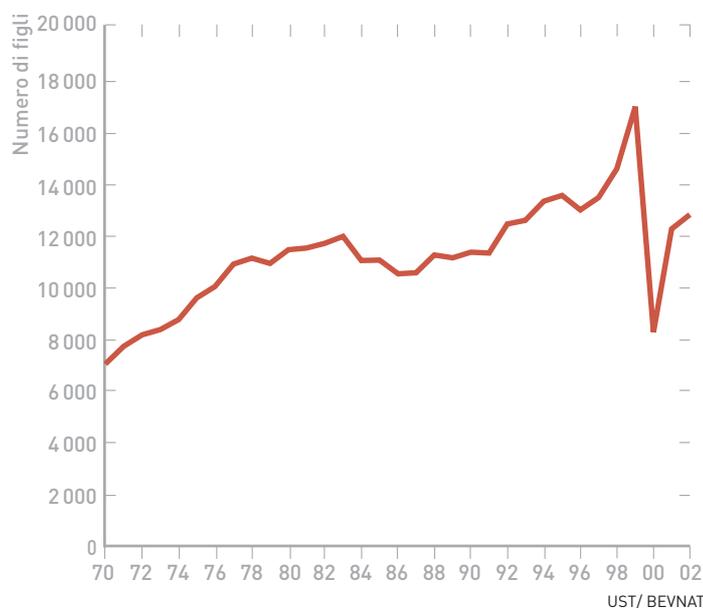
**Ciononostante sempre più bambini sono interessati dal divorzio.** Il numero dei minori interessati da un divorzio ha seguito più o meno l'andamento dei divorzi stessi: nel 1970 era di 7000 bambini e nel 2002 di 12700, quasi il doppio. Il numero dei minorenni per divorzio è quindi leggermente calato. Ciò si spiega con l'au-

## 4.1 Divorzi con o senza figli minorenni, 1970–2002

- Numero di divorzi con figli minorenni
- Numero di divorzi senza figli minorenni



## 4.2 Figli minorenni di coppie al momento del divorzio, 1970–2002

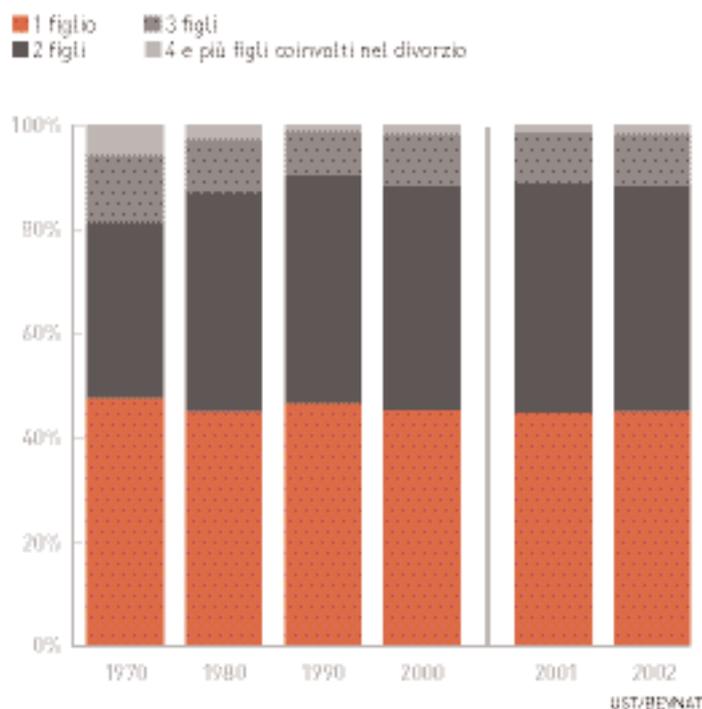


mento dei divorzi delle coppie senza figli e con l'abbassamento della maggiore età da 20 a 18 anni nel 1996. (grafico 4.2)

**I figli di divorziati provengono raramente da famiglie numerose.** Circa il 90% dei bambini di genitori che divorziano proviene da famiglie con uno o due figli. Solo il 12% dei divorzi coinvolge coppie con più figli minorenni, benché la loro percentuale sul totale delle famiglie con genitori sposati supera decisamente il 18%. I genitori di famiglie numerose rimangono quindi più spesso uniti. (grafico 4.3)

I due terzi dei figli sono dati in affidamento alla madre. Madre e padre hanno l'affidamento congiunto in un ulteriore quarto dei casi. Prima dell'introduzione dell'affidamento congiunto, nel 1998, oltre il 90% dei figli veniva assegnato alla madre. La percentuale dei padri a cui vengono assegnati i figli è attualmente del 7%. Meno dell'1% dei figli non abita né con la madre né col padre dopo il divorzio.

4.3 Divorzi secondo il numero di figli minorenni, 1970-2002



## LA MAGGIORE ETÀ

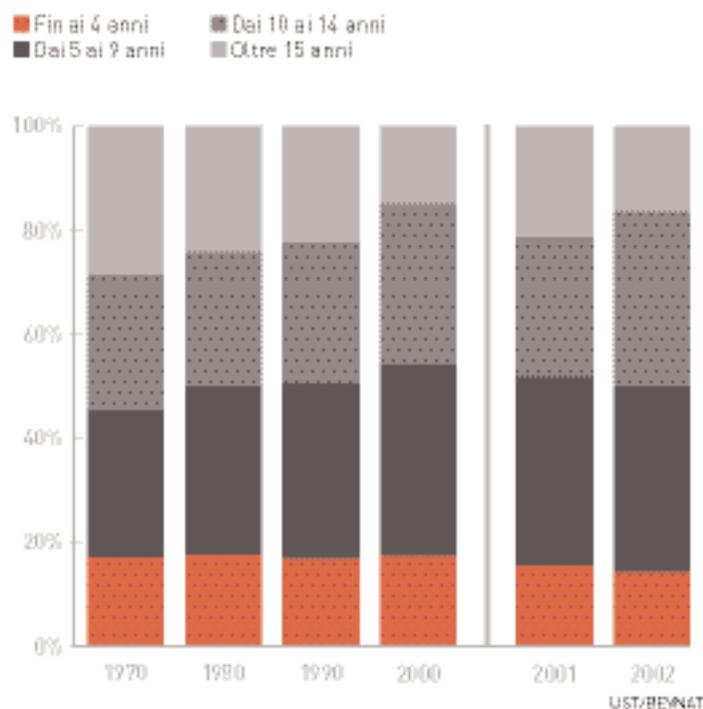
La maggiore età è stata abbassata da 20 a 18 anni nel 1996. I dati precedenti e successivi a tale data sono quindi paragonabili solo in misura limitata. E' comunque possibile formulare delle considerazioni generali.

## IL NUOVO DIRITTO IN MATERIA DI DIVORZIO

Il nuovo diritto in materia di divorzio dal gennaio 2000 rappresenta un'ulteriore modifica che limita le possibilità di raffronto. Le conseguenze per il 1999 e il 2000 sono state radicali. Da allora le cifre sono in linea con quelle della fine degli anni Novanta.

**La maggioranza dei figli ha un'età compresa tra i 5 e i 14 anni al momento del divorzio dei genitori.** Negli ultimi due decenni non si sono avuti cambiamenti significativi nell'età dei minori coinvolti. Ciononostante, sono diminuite le percentuali relative al gruppo più giovane (fino a 4 anni compiuti) e più vecchio (oltre il 15° anno di età). La modifica della maggiore età nel 1996 ha ulteriormente ridotto il gruppo più vecchio, senza però disturbare in modo permanente la tendenza osservata. Nel 2001 si è addirittura registrata una percentuale significativamente maggiore proprio in questo gruppo, che però nel 2002 si è di nuovo allineato con l'andamento precedente. (grafico 4.4)

4.4 Figli di coppie al momento del divorzio, secondo l'età, 1970-2002



# 5 FAMIGLIA E MIGRAZIONI

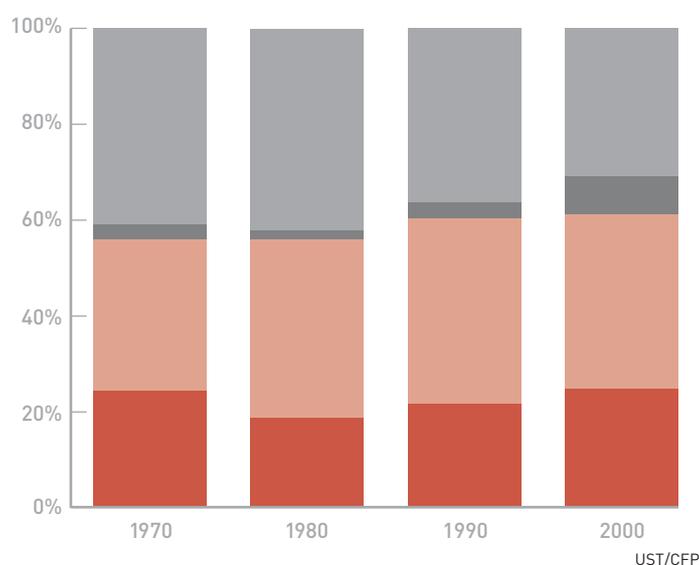
In Svizzera, alla fine del 2000 una famiglia su tre era una famiglia con origini migratorie. Il numero delle famiglie in cui uno o entrambi i genitori sono nati all'estero o non hanno un passaporto svizzero è cresciuto di un terzo dal 1970.

**Le famiglie immigrate rappresentano solo un quarto delle famiglie provenienti dall'immigrazione.** Una tipologia semplificata illustra la molteplicità delle possibili relazioni tra esperienza migratoria e forma di vita familiare. Nel 2000, le circa 90000 famiglie immigrate non rappresentavano neanche un quarto delle famiglie con origini migratorie. Nel 1970 la loro quota era analoga, poi è scesa a causa della recessione e ha iniziato a risalire solo con la ripresa delle immigrazioni nella prima metà degli anni Novanta. Il maggior gruppo di famiglie con origini migratorie (36%) è rappresentato dalle 134000 famiglie con genitori immigrati create solo dopo l'arrivo nel nostro Paese.

Nel 2000, il secondo gruppo più numeroso di famiglie con origini migratorie era costituito dalle 114000 famiglie «binazionali», con un genitore di nazionalità svizzera nato in Svizzera e un genitore immigrato. In circa 72000 di queste famiglie, nel frattempo anche il genitore nato all'estero ha acquistato la cittadinanza svizzera. Sempre nel 2000, il numero delle famiglie di genitori nati in Svizzera con passaporto straniero, appartenenti alla cosiddetta seconda o terza generazione di stranieri, era relativamente modesto, con 29 000 famiglie o l'8% del totale, ma si è più che triplicato dal 1970. (grafico 5.1)

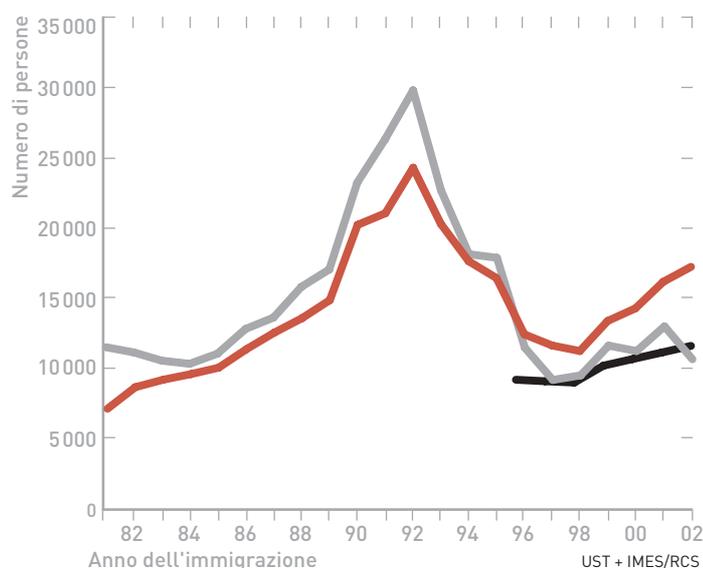
5.1 Famiglie di origine straniera secondo il tipo di migrazione, 1970-2000

■ Famiglia creata prima della migrazione ■ Famiglia binazionale  
 ■ Famiglia creata dopo la migrazione  
 ■ Famiglie di seconda generazione  
 (incl. famiglie con un genitore di nazionalità svizzera)



5.2 Immigrazione per motivi familiari, 1981-2002

■ Coniugi di stranieri  
 ■ Coniugi di persone di nazionalità svizzera  
 ■ Figli di stranieri



## FAMIGLIE PROVENIENTI DALL'IMMIGRAZIONE

Nelle famiglie provenienti dall'immigrazione almeno uno dei genitori è nato all'estero o discende da una persona nata all'estero. Una tipologia semplificata distingue quattro tipi di famiglie provenienti dall'immigrazione: le famiglie create prima della migrazione, quelle create dopo la migrazione, quelle della seconda generazione e quelle binazionali.

## RICONGIUNGIMENTO FAMILIARE

Per ricongiungimento familiare s'intende l'immigrazione del coniuge e dei figli in base al motivo ufficiale d'immigrazione del Registro centrale degli stranieri (RCS).

**In molte migrazioni la famiglia svolge un ruolo centrale.** Oggi il matrimonio con uno straniero con il domicilio permanente in Svizzera e il ricongiungimento del coniuge e dei figli minorenni con un membro della famiglia senza passaporto svizzero già residente sono importanti forme d'immigrazione. Se si conta anche l'arrivo dei coniugi stranieri di cittadini svizzeri, la quota del ricongiungimento familiare sull'immigrazione totale degli ultimi nove anni è del 45%. Dal 1981, ogni anno sono immigrati in Svizzera tra 8000 (1981) e 24000 (1992) coniugi di cittadini stranieri. Anche sempre più svizzeri incontrano il loro futuro coniuge all'estero: dal 1996 sono arrivate in Svizzera per sposarsi con un cittadino svizzero quasi 76000 persone. Tra il 1981 e il 2002, nell'ambito del ricongiungimento familiare sono inoltre immigrati in Svizzera circa 341000 minori. Fino al 1995, il numero di figli immigrati annualmente superava quello dei coniugi. Da allora, invece, arrivano in Svizzera più coniugi che figli stranieri. (grafico 5.2)

# SITUAZIONE FINANZIARIA DELLE FAMIGLIE

Attualmente si discute molto della situazione finanziaria delle famiglie. Non solo le famiglie si trovano in una condizione di svantaggio rispetto alle economie domestiche senza figli, ma in Svizzera la povertà è divenuta un fenomeno che concerne soprattutto i bambini e le famiglie.

## **Le famiglie sono minacciate dalla povertà in misura superiore alla media.**

Mentre le prestazioni complementari all'AVS assicurano in ampia misura il minimo vitale agli anziani, la quota di povertà tra le famiglie è superiore alla media generale. Le famiglie numerose e quelle monoparentali sono particolarmente colpite dalla povertà, malgrado una parte considerevole di coloro che provvedono da soli ad allevare i propri figli ricevano l'anticipazione degli alimenti dallo Stato e spesso percepiscano anche l'aiuto sociale. Ma anche a livello generale il reddito medio delle famiglie è inferiore a quello delle economie domestiche senza figli.

### **Risorse finanziarie e povertà delle famiglie**

Per confrontare il livello di benessere, i redditi di economie domestiche di dimensioni diverse sono convertiti in redditi equivalenti di un'economia domestica unipersonale. Segue poi un'analisi delle quote di poveri e di working poor appartenenti ai diversi tipi di economia domestica. Si documenta inoltre il ruolo importante dell'anticipazione degli alimenti. **pagina 38**

## **Allevare figli costa tanto.**

Le spese minime mensili di mantenimento di un figlio nel Cantone di Zurigo variano – a seconda dell'età – dai 1405 ai 1570 franchi. Un figlio unico viene a costare nettamente di più. I figli comportano anche considerevoli costi indiretti, dovuti al fatto che richiedono tempo. Il tempo dedicato al lavoro domestico e familiare non può più essere utilizzato per svolgere un'attività professionale e questo porta ad una perdita di guadagno, che concerne soprattutto le madri. Secondo le stime, i genitori investono per figlio fino al suo ventesimo anno di età – direttamente o rinunciando a redditi da lavoro – una somma che varia da mezzo milione a un milione di franchi (a seconda della composizione della famiglia e del reddito).

### **Spese delle economie domestiche e spese per i figli**

Le spese equivalenti di diversi tipi di economia domestica dimostrano come vi siano possibilità molto diverse di autotutelarsi finanziariamente con dei risparmi. Sono poi presentate le poche stime esistenti delle spese per i figli.

**pagina 40**

## **I Cantoni sostengono le famiglie e offrono loro aiuti in misure molto diverse.**

I principali strumenti di politica familiare sotto il profilo finanziario sono gli assegni familiari e le deduzioni fiscali per i figli. Entrambi sono essenzialmente di competenza dei Cantoni e differiscono notevolmente da un Cantone all'altro. Già l'importo minimo degli assegni per i figli e di quelli di formazione varia dai 150 ai 344 franchi. A seconda del Cantone, un numero elevato di bambini non li riceve affatto o non li riceve per intero. Le deduzioni fiscali per i figli variano ancora di più e vanno dai 3000 ai 12000 franchi.

### **Assegni familiari e deduzioni fiscali**

I due strumenti finanziari più importanti della politica familiare sono descritti in tutta la loro variabilità federaliste.

**pagina 42**

## **Sempre più Cantoni lottano contro la povertà delle famiglie con prestazioni specifiche nei casi di bisogno, ma l'aiuto sociale continua ad avere un ruolo fondamentale per le famiglie a basso reddito.**

Le prestazioni di sostegno che esistono in 12 Cantoni possono essere percepite solo da famiglie con figli piccoli nei primi sei mesi o al massimo nei primi tre anni di vita. L'aiuto mirato non è sempre strutturato in modo da coprire perlomeno il fabbisogno vitale dei figli. L'aiuto sociale continua ad essere importante per molte famiglie. Secondo i dati dell'Iniziativa delle città, fino al 30% di quanti allevano i figli da soli dipende da questa rete sociale pubblica.

### **Prestazioni alle famiglie a basso reddito in caso di bisogno**

Qui sono presentati innanzitutto i programmi cantonali di sostegno alle famiglie a basso reddito, introdotti per lo più molto di recente. I dati dell'Iniziativa delle città mostrano poi quanto spesso le famiglie, e in particolare quelle monoparentali, dipendano dall'aiuto sociale.

**pagina 44**

# 6 RISORSE FINANZIARIE E POVERTÀ DELLE FAMIGLIE

**Le famiglie dispongono di un reddito minore rispetto alle economie domestiche senza figli. La quota di povertà è particolarmente elevata tra le famiglie numerose e quelle monoparentali.**

**Il livello di benessere delle famiglie è inferiore a quello delle economie domestiche senza figli.** Poiché le economie domestiche si compongono di un numero variabile di persone, il loro reddito non ponderato non dice molto sul loro livello di benessere. I redditi delle economie domestiche di diverse dimensioni sono paragonabili solo dopo essere stati convertiti nel reddito equivalente di un'economia domestica unipersonale. Visto che i redditi estremamente alti influiscono molto sui valori medi, il reddito mediano è più affidabile. Esso indica il valore che per metà delle economie domestiche è inferiore al proprio reddito e che per l'altra metà lo supera. Le differenze tra i tipi di economia domestica si riflettono tuttavia in modo analogo in entrambi i casi. I redditi equivalenti più alti sono quelli delle coppie senza figli, seguite dai single. I redditi equivalenti più bassi sono quelli delle famiglie con tre o più figli e delle economie domestiche monoparentali. Il 46% e 44% rispettivamente di tali economie domestiche sono da considerare a basso reddito: dispongono di meno del 70% del reddito equivalente mediano di tutte le economie domestiche.

Varia fortemente anche la composizione dei redditi. La percentuale dei redditi di trasferimento è relativamente alta tra i single e le coppie senza figli, perché molti di loro sono in età da percepire la pensione. Tra le famiglie la percentuale dei trasferimenti (principalmente assegni per i figli) è inferiore. Solo per le famiglie monoparentali i trasferimenti rappresentano oltre un quarto del reddito complessivo, con gli alimenti che rivestono in questo caso un ruolo importante. (tabella 6.1)

**Oggi la povertà colpisce soprattutto i bambini e le famiglie.** La quota di poveri tra le persone di età compresa tra i 20 e i 59 anni nel 2002 era del 9,3% per tutte le economie domestiche. Le coppie senza figli (5,2%) e i single (8,4%) sono meno poveri della media. Tra le coppie il rischio di povertà aumenta col numero di figli. Già a partire dal secondo figlio il rischio di povertà è superiore alla media (12%). Sono fortemente a rischio di povertà le coppie con tre e più figli (20,6%). Sono però le famiglie monoparentali a raggiungere la quota massima di poveri: quasi un quarto di loro (23,6%)

## 6.1 Reddito equivalente mediano e medio al mese secondo il tipo di economia domestica, 2001

	Totale economie domestiche	Tipo di economia domestica						Altro
		Persona sola	Famiglia monoparentale	Coppia senza figli	Coppia con un figlio	Coppia con due figli	Coppia con 3 o più figli	
Percentuale del tipo di economia domestica sul totale <sup>1</sup>	100.0	26.2	3.8	32.9	10.5	16.8	7.4	2.5
Medio numero di persone per economia domestica	2.5	1.0	2.6	2.0	3.0	4.0	5.2	3.2
Reddito mediano mensile in fr. (il 50% guadagna meno di...)	4895	5201	4163	5529	5186	4307	3817	4715
<b>Reddito medio mensile in fr.</b>	<b>5534</b>	<b>5668</b>	<b>4398</b>	<b>6271</b>	<b>5620</b>	<b>4760</b>	<b>4150</b>	<b>5111</b>
<b>Struttura delle entrate</b>								
Lavoro retribuito	3809	3515	2645	3745	4831	4147	3516	3761
Entrate da patrimonio e affitto	340	383	(92)	593	143	91	(96)	(153)
Entrate di trasferimento	1386	1770	1661	1932	647	522	538	1197

<sup>1</sup> La somma dei valori può variare leggermente dal totale per via delle differenze di arrotondamento.  
( ) Questo valore è soggetto a forte dispersione a causa dei dati non omogenei.

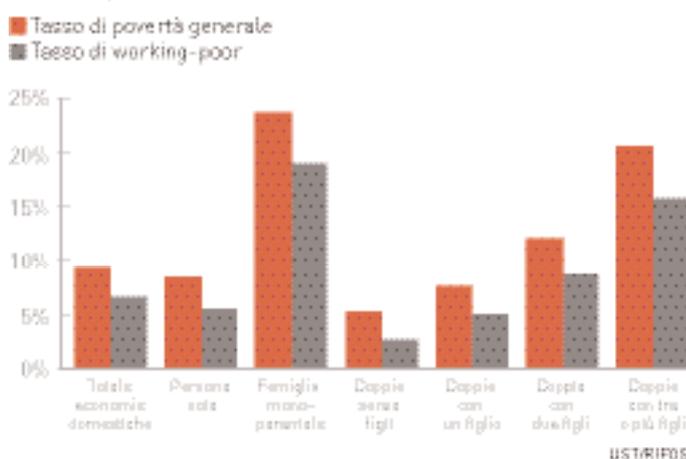
## REDDITO EQUIVALENTE

Per confrontare il livello di benessere di diverse economie domestiche, i redditi sono convertiti in redditi equivalenti di un'economia domestica unipersonale. La conversione si basa sulla scala di equivalenza OCSE modificata. Questa scala assegna al primo adulto il valore 1,0. Per le altre persone di età superiore ai 14 anni appartenenti alla stessa economia domestica si aggiunge 0,5 (o un'altra metà reddito), per i ragazzi sotto i 14 anni di età si aggiunge 0,3.

vive al di sotto della soglia di povertà malgrado gli alimenti e l'aiuto sociale. Se si considerano solo gli occupati e se si analizza la quota dei working poor, le differenze strutturali tra le famiglie e le economie domestiche senza figli permangono. Inoltre si rilevano forti differenze regionali: in generale la Svizzera latina è colpita dalla povertà in misura superiore alla media. (grafico 6.2)

**Una gran parte di chi ha diritto agli alimenti dipende dall'anticipo statale.** Se gli alimenti fissati in sede giudiziaria non vengono pagati, i Cantoni o i Comuni hanno il compito di organizzare un'anticipo laddove le famiglie si troverebbero altrimenti in una situazione di bisogno finanziario. La statistica sull'aiuto sociale dell'Ufficio federale di statistica consentirà in futuro di documentare l'anticipo degli alimenti in tutta la Svizzera. Attualmente sono disponibili solo i dati del Cantone di Zurigo, dove le erogazioni per l'anticipo degli alimenti erano di 34,4 milioni di franchi nel 2001, di cui se ne sono poi potuti recuperare 20,2 milioni dai debitori. 7200 bambini hanno beneficiato di anticipi in media di 4800 franchi all'anno. Si tratta di una percentuale considerevole rispetto agli oltre 40000 ragazzi che vivono in famiglie monoparentali o in economie domestiche con genitori non sposati. (tabella 6.3)

6.2 Tassi di povertà e working poor secondo il tipo di economia domestica, 2002



Ufficio federale di statistica 2003b.  
Ufficio federale di statistica 2003e.  
Ufficio federale di statistica 2002.

## I REDDITI DI TRASFERIMENTO

I redditi di trasferimento sono i redditi da assicurazioni sociali (rendite AVS/AI, fondi dell'assicurazione contro la disoccupazione, rendite della cassa pensioni, assegni per i figli), ma anche gli alimenti percepiti, i doni in natura e i trasferimenti privati.

## SOGLIA DELLA POVERTÀ

La soglia della povertà applicata è tratta dalle linee guida della Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS). La soglia della povertà (fabbisogno di base I + fabbisogno di base II + affitto + premi dell'assicurazione malattie) per un'economia domestica unipersonale è di 2 200 franchi e per una coppia con due figli è di 4 300 franchi. Se il reddito dell'economia domestica – una volta detratti i contributi dell'assicurazione sociale e le imposte – è inferiore a tale soglia, l'economia domestica è considerata povera. Il tasso di povertà è la percentuale di poveri rispetto alla popolazione totale di età compresa dai 20 ai 59 anni.

## WORKING POOR

Personne occupate che vivono in un'economia domestica povera. In base alle definizioni internazionali una persona è occupata se lavora almeno un'ora alla settimana e percepisce un reddito da attività professionale. La quota di working poor è la percentuale degli occupati poveri rispetto a tutti gli occupati di età dai 20 ai 59 anni.

6.3 Anticipi sugli alimenti nel Cantone di Zurigo, 2002

	Città di Zurigo	Città di Winterthur	Totale Cantone
Popolazione al 31 dicembre 2002	343 000	90 000	810 000
Popolazione al di sotto dei 18 anni; 19-25 anni in formazione <sup>1</sup>	62 000	21 000	193 000
di cui in famiglie monoparentali o coppie conviventi <sup>1</sup>	11 000	3 000	26 000
Numero medio di abitanti per Comune	343 000	90 000	5 000
Numero di casi (figli)	1 530	748	4 889
Numero di casi per 1000 abitanti	4.5	8.3	6.0
Numero di casi per 1000 figli	25.0	35.6	25.3
Prestazioni lorde in milioni di franchi	9.7	4.0	20.7
Prestazioni nette in milioni di franchi <sup>2</sup>	6.8	2.2	11.2
Prestazioni lorde per caso in franchi	6 329	5 405	4 234
Prestazioni nette per caso in franchi	4 435	2 965	2 291
Prestazioni nette per abitante	18.7	24.5	13.8

UST/statistica dell'aiuto sociale, UST/CFP, UST/ESPOP, UST/BEVNAT

<sup>1</sup> secondo il censimento della popolazione del 2000, in base al domicilio civile.

<sup>2</sup> meno i rimborsi incassati dai Comuni effettuati dai finanziatori.

# 7 SPESE DELLE ECONOMIE DOMESTICHE E SPESE PER I FIGLI

Le famiglie devono stare più attente alle proprie spese rispetto alle economie domestiche senza figli. E' difficile stimare esattamente le spese per i figli, che variano a seconda delle dimensioni del nucleo familiare, dell'età del bambino e del livello di reddito.

**Le economie domestiche senza figli possono permettersi più cose delle famiglie.** Se si convertono anche le spese delle economie domestiche di dimensioni diverse in spese equivalenti di un'economia domestica unipersonale (come è stato fatto per il reddito per l'indicatore 6), si vede come le famiglie numerose in media abbiano le spese più basse (3872 franchi), seguite dai nuclei monoparentali (4083 franchi). Questi due tipi di economia domestica – i più precari sotto il profilo del tenore di vita – si differenziano nella percentuale delle spese che se ne vanno in trasferimenti, soprattutto nelle imposte. Chi provvede da solo ai propri figli beneficia di maggiori sgravi. Per entrambe le tipologie lo scarto rispetto al livello medio di spesa (4 996 franchi) è considerevole: poco meno e poco più di 1000 franchi al mese. Ad eccezione delle coppie con un solo figlio, tutti i tipi di famiglie presentano un livello di spesa inferiore alla media. Le economie domestiche senza figli invece se la passano molto meglio dell'economia domestica media. Le coppie senza figli sono quelle

che possono permettersi di più, ma sono anche quelle che pagano più imposte e altre spese di trasferimento. Se si confrontano spese e redditi (cfr. indicatore 6), si vede che tra tutti i tipi di economie domestiche le persone che provvedono da sole all'educazione dei figli e le famiglie numerose spendono direttamente la percentuale più alta del loro reddito. Invece le coppie senza figli sono quelle che possono risparmiare di più. (tabella 7.1)

**Finché diventa grande, un figlio costa in media ai propri genitori tra il mezzo milione e il milione di franchi.** E' difficile stimare le spese per i figli perché variano a seconda delle dimensioni dell'economia domestica e dell'età dei bambini e perché le famiglie con un reddito più alto possono permettersi di spendere di più per i propri figli. Purtroppo non è più stato aggiornato lo studio di Bauer (1998), che ha calcolato per il 1995 le spese per i figli nei primi 20 anni di vita per diverse costellazioni familiari e livelli di reddito sulla base di biografie familiari tipiche. Esso stimava che

7.1 Spesa equivalente media al mese secondo il tipo di economia domestica, 2001

	Totale	Tipo di economia domestica						
		Persona sola	Famiglia monoparentale	Coppia senza figli	Coppia con un figlio	Coppia con due figli	Coppia con tre figli	Altro
Ripartizione percentuale delle economie domestiche <sup>1</sup>	100.0	26.2	3.8	32.9	10.5	16.8	7.4	2.5
Persone per economia domestica	2.5	1.0	2.6	2.0	3.0	4.0	5.2	3.2
<b>Spesa mensile per economia domestica in franchi (valore medio)</b>	<b>4 998</b>	<b>5 275</b>	<b>4 083</b>	<b>5 544</b>	<b>5 197</b>	<b>4 193</b>	<b>3 872</b>	<b>4 118</b>
<b>Struttura delle spese</b>								
Spese di consumo	3 165	3 378	2 947	3 419	3 305	2 664	2 517	2 626
Spese di trasferimento	1 831	1 896	1 136	2 124	1 893	1 529	1 356	1 492

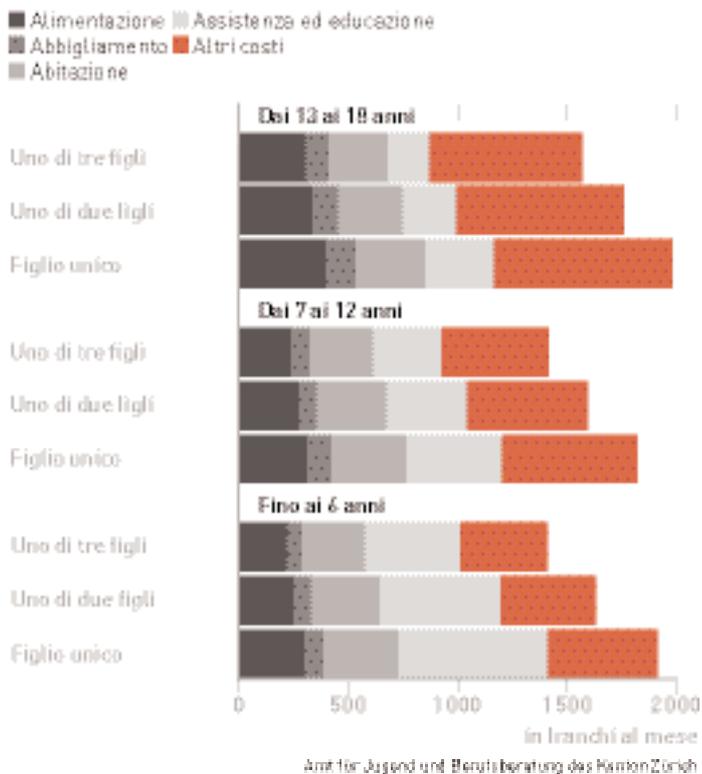
<sup>1</sup> La somma dei valori può variare leggermente dal totale per via delle differenze di arrotondamento.

– considerando il reddito medio per ciascun tipo di economia domestica - le spese dirette di mantenimento per figlio in una famiglia monoparentale ammontano a 1825 franchi, e cioè quasi al doppio di quelle di una famiglia costituita da una coppia con due figli (1 038 franchi). Inoltre, una coppia di coniugi con un figlio che dispone di un reddito maggiore, spende due volte e mezzo di più per il proprio figlio di una coppia di coniugi dal reddito più basso (1913 franchi contro 771 franchi). Le spese per i figli sono naturalmente molto più elevate se si considerano anche i costi indiretti rappresentati dal mancato guadagno per il tempo dedicato al lavoro familiare. Sono le donne a farsi carico quasi esclusivamente di questi costi. Per un reddito medio sono stimati tra i 928 e i 1825 franchi per figlio al mese. Se si sommano costi diretti e indiretti, un figlio durante la crescita in un'economia domestica dal reddito medio costa tra i 500 000 franchi (coppia con tre

figli) e il milione di franchi (in un'economia domestica monoparentale).

**Un figlio costa almeno 1 400 franchi al mese, un figlio unico non meno di 1 800 franchi.** L'Amt für Jugend und Berufsberatung del Cantone di Zurigo ha calcolato le spese per i figli in diversi tipi di economie domestiche nei primi 18 anni di vita. Lo scopo era quello di fissare le spese minime di mantenimento necessarie per far fronte al fabbisogno vitale di un bambino. Di conseguenza non sono considerate le spese indirette per i figli. I dati per il 2004 coincidono a livello di struttura con lo studio di Bauer (1998). Un figlio unico, che necessita a seconda dell'età di 1820 – 1925 franchi al mese, costa decisamente di più rispetto ad uno di tre figli di una famiglia numerosa (da 1405 a 1570 franchi). (grafico 7.2)

### 7.2 Raccomandazione per il calcolo delle spese di mantenimento di un figlio nel Cantone di Zurigo, 2004



# 8 ASSEgni FAMILIARI E DEDUZIONI FISCALI

Gli assegni familiari e le deduzioni fiscali per i figli sono gli strumenti più importanti della politica familiare cantonale e federale dal punto di vista del volume finanziario. Entrambi sono organizzati in modo diverso a seconda del Cantone e sgravano le famiglie in misura molto variabile.

**E' difficile valutare i costi della politica familiare.** I pochi dati nel campo della compensazione finanziaria per le famiglie consentono solo di fare delle stime. Il Conto globale della sicurezza sociale è una di queste stime. In «famiglia/figli» riassume le prestazioni pubbliche in contanti e in natura per la gravidanza, il parto, l'adozione e l'allevamento dei figli. L'importo speso complessivamente a tale scopo era di circa 4746 milioni di franchi nel 1995 e di circa 5281 milioni di franchi nel 2000. Per il 2001 si stima una spesa di 5522 milioni di franchi. Il Conto globale adotta una prospettiva puramente basata sulla spesa. Altri studi cercano di stimare anche i costi indiretti, come l'entità degli sgravi attraverso le deduzioni fiscali per i figli. L'ultima di queste stime è stata fatta per il 2000 (Bauer et al. 2004) e conclude che in totale sono stati concessi circa 2276 milioni di franchi in riduzioni fiscali alle famiglie. (tabella 8.1)

**Le differenze tra gli assegni familiari nei vari Cantoni sono enormi.** In Svizzera, ad eccezione del settore agricolo, gli assegni familiari sono regolamentati a livello cantonale. E in modo molto diverso, come già si vede dall'ammontare degli assegni per i figli e di quelli di formazione per i giovani. Essi variano dai 150 ai 344 franchi al mese. E non tutti i bambini ricevono un assegno. Se i genitori non sono occupati o sono lavoratori indi-

pendenti, percepiscono assegni per i figli in pochissimi Cantoni. Anche nel caso del lavoro a tempo parziale l'assegno viene spesso ridotto. Il finanziamento è una percentuale dello stipendio, pagata esclusivamente dal datore di lavoro. Anche in questo caso l'aliquota contributiva varia a seconda del Cantone (dall'1,3 al 3%). Circa la metà dei Cantoni paga assegni di formazione per i giovani superiori agli assegni per i figli. Determinati Cantoni hanno inoltre assegni di nascita o di famiglia. Esistono poi assegni in parte più alti per le famiglie numerose. Oltre alle casse cantonali di compensazione familiare esistono circa 800 casse di compensazione private (con aliquote contributive dallo 0,1 al 5%), che spesso erogano prestazioni sovraobbligatorie. In questo caso i contributi possono essere ripartiti tra datori di lavoro e dipendenti.)

**Anche l'ammontare delle deduzioni fiscali per ciascun figlio varia molto da Cantone a Cantone.** Il Cantone Ticino ha le deduzioni fiscali di gran lunga più elevate. Ma anche a Zugo, Argovia e Basilea Città le deduzioni sono il doppio di quelle del Cantone di Neuchâtel. Il quadro però cambia se si considerano gli importi esenti da imposta e le deduzioni per i giovani che studiano. Non è possibile neppure trarre conclusioni affrettate perché le deduzioni non consentono di ricavare con precisione il carico fiscale

## 8.1 Prestazioni sociali della funzione «Famiglia e figli» a prezzi correnti 1995, 2000 e stima 2001

Tipo di prestazione	1995		2000		2001	
	milioni di fr.	%	milioni di fr.	%	milioni di fr.	%
Assegni familiari cantonali	3695.8	77.9	4126.1	78.7	4230.4	76.6
Tutela della gioventù (alloggio, asili-nido)	508.0	10.7	583.8	11.1	693.8	12.6
Pagamento del salario in caso di maternità	360.4	7.6	367.7	7.0	405.9	7.4
Altri regimi	181.3	3.8	203.4	3.9	191.4	3.5
<b>Totale prestazioni sociali</b>	<b>4745.5</b>	<b>100.0</b>	<b>5281.0</b>	<b>100.0</b>	<b>5521.5</b>	<b>100.0</b>

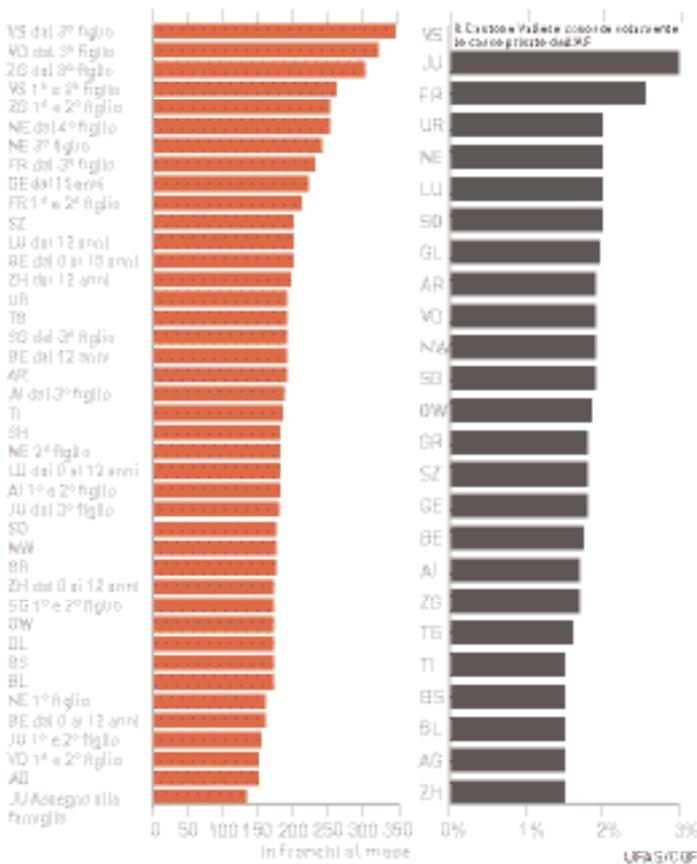
UST/CGSS

complessivo delle famiglie. È noto come anche l'onere complessivo vari fortemente. Se poi si considerano le deduzioni massime possibili dei premi delle casse malati o le possibilità di deduzione della custodia extrafamiliare, la classifica dei Cantoni cambia ancora una volta.

In generale, le deduzioni per i figli sono aumentate molto dal 1970 ma non ovunque nella stessa misura. Cantoni come Basilea Città, un tempo al vertice, sono ora in una posizione intermedia. Il Cantone Ticino, un tempo molto indietro e oggi ai primi posti, ha quasi raddoppiato le deduzioni. (grafico 8.3)

### 8.2 Assegni familiari nei Cantoni, stato 1° gennaio 2004

■ Minima legale in franchi al mese per ogni figlio in età scolare  
 ■ Contributi delle casse cantonali di compensazione per gli assegni familiari in % della somma salariale



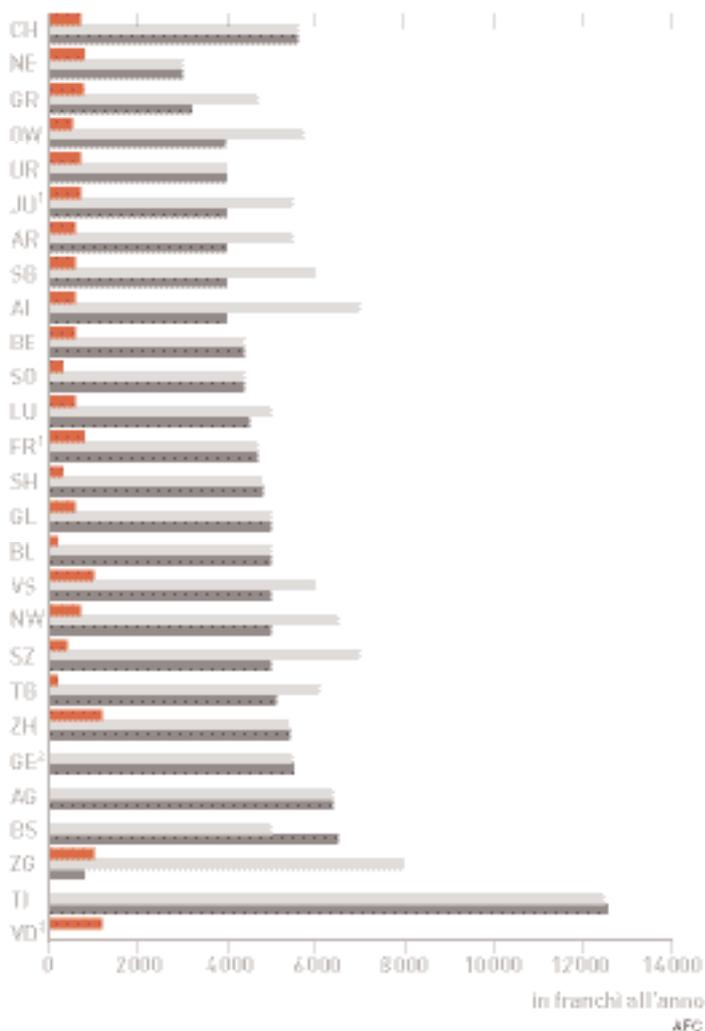
### 8.3 Deduzioni fiscali a livello cantonale e federale, 2003

■ Deduzioni fiscali per figlio  
 ■ Deduzioni fiscali per figlio in formazione  
 ■ Deduzioni fiscali massime per la parte obbligatoria dei premi della cassa malati

<sup>1</sup> Le deduzioni per i figli in formazione sono superiori: 2360 – fr. o FR e 1200 – fr. nel JU.

<sup>2</sup> Nel Cantone di GE, i premi dell'assicurazione malattie obbligatoria e dell'assicurazione contro gli infartuni possono essere de-dotti nella misura del 100%. Più 750–1500 fr. di interessi sui capitali di risparmio.

<sup>3</sup> Il Cantone di VD tiene conto della situazione familiare attraverso l'imposizione in unità di consumo. L'imposizione del reddito complessivo della famiglia si basa sull'aliquota che risulta dividendo questo reddito per la somma delle unità di consumo della famiglia.



Bauer, Tobias; Strub, Silvia; Stutz, Heidi 2004.  
 Bauer, Tobias; Streuli, Elisa 2000.  
 Bauer, Tobias 1998.  
 Ufficio federale delle assicurazioni sociali 2004a.  
 Ufficio federale di statistica 2003d.

# 9 PRESTAZIONI ALLE FAMIGLIE A BASSO REDDITO IN CASO DI BISOGNO

Molti Cantoni offrono prestazioni specifiche alle famiglie con figli piccoli in caso di bisogno. Ciononostante molte famiglie continuano a dipendere dall'aiuto sociale. Tra queste è particolarmente folta la presenza di quanti provvedono da soli ai propri figli.

**Sempre più Cantoni erogano prestazioni specifiche in caso di bisogno alle famiglie povere con figli piccoli.** Nel 2004, dodici Cantoni (Argovia, Friburgo, Glarona, Grigioni, Lucerna, Neuchâtel, San Gallo, Sciaffusa, Ticino, Vaud, Zugo e Zurigo) prevedevano speciali prestazioni per le famiglie con figli piccoli e basso reddito. Si tratta di fondi che vengono pagati in caso di bisogno dopo la nascita di un figlio per sei mesi o – a seconda dei Cantoni – fino a tre anni. Alcuni Cantoni hanno stabilito un importo massimo fisso, che in determinati casi non copre neppure il fabbisogno minimo del bambino e che quindi non tutela la famiglia contro la povertà. Altri Cantoni – come Lucerna – coprono il fabbisogno minimo per il bambino nel primo periodo conformemente

a quanto indicato dalla Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS). Il sistema più generoso è quello del Cantone Ticino, che eroga fino a più di 4000 franchi alle economie domestiche con figli di età inferiore ai tre anni. Nei Cantoni dove non vi sono questi aiuti specifici per le famiglie, le famiglie povere dipendono interamente dall'aiuto sociale. (tabella 9.1)

**Le persone che provvedono da sole ad allevare i propri figli dipendono con maggiore frequenza dall'aiuto sociale rispetto agli altri tipi di economie domestiche, le coppie con figli con minore frequenza.** Poiché ancora mancano dati sull'aiuto sociale che si riferiscano a tutta la Svizzera, riprendiamo i dati dell'Iniziativa

9.1 Prestazioni legate al bisogno a famiglie con figli piccoli – i diversi sistemi cantonali, stato 1° gennaio 2004

Cantone	Durata del diritto dopo la nascita mesi	Pagamento massimo franchi/mese	Limiti di bisogno in franchi al mese			
			Famiglia monoparentale	Coppia	1° e 2° figlio	3° e 4° figlio
ZH	24	2000	1225	1808	325	325
LU <sup>1</sup>	12	-	1030	1576	546/340	289
GL <sup>2</sup>	12	-	2163	3244	0/270	270
ZG	12	-	1442	2163	307	307
FR <sup>2</sup>	12	2000	2250	3000	300	300
SH	24	2000	1442	2163	755	503
SG	6	-	1442	2163	378/303	252
GR	10	-	1399	2098	280	280
AG	6	-	1442	2163	755	503
TI	36	4220	1308	1963	671	447
VD	6	-	1442	2163	755	503
NE <sup>2</sup>	12	2500	2500	3500	670	670

<sup>1</sup> LU: secondo i limiti della COSAS.

<sup>2</sup> Nei Cantoni GL, FR e NE i costi per l'affitto effettivo e i premi dell'assicurazione malattie sono parte del limite di bisogno, negli altri Cantoni sono aggiunti successivamente al limite di bisogno.

delle città, le cui rilevazioni tra il 2000 e il 2002 hanno interessato dieci città di grandi e medie dimensioni: Zurigo, Basilea, Berna, Losanna, Winterthur, San Gallo, Lucerna, Sciaffusa, Frauenfeld e Uster. Purtroppo però non tutte e dieci le città hanno partecipato a tutte e tre le rilevazioni. Consideriamo un po' più in dettaglio le prime nove, visto che Uster ha partecipato solo nel 2002.

Il fatto che le economie domestiche monoparentali richiedano l'aiuto sociale più spesso della media e che le economie domestiche costituite da una coppia con figli invece lo richiedano in misura inferiore alla media è un modello di fondo che trova conferma in tutte le città. Varia invece la portata dell'effetto. A Winterthur le famiglie monoparentali sono le prime beneficiarie dell'aiuto sociale senza però che la loro percentuale rispetto al totale delle economie domestiche sia superiore alla media. A Frauenfeld, una parte minima delle economie domestiche costi-

tuite da una coppia con figli percepisce l'aiuto sociale, ma la loro percentuale rispetto alla popolazione è superiore alla media di tutte le città considerate. Quindi la forma dell'economia domestica da sola non spiega le differenze.

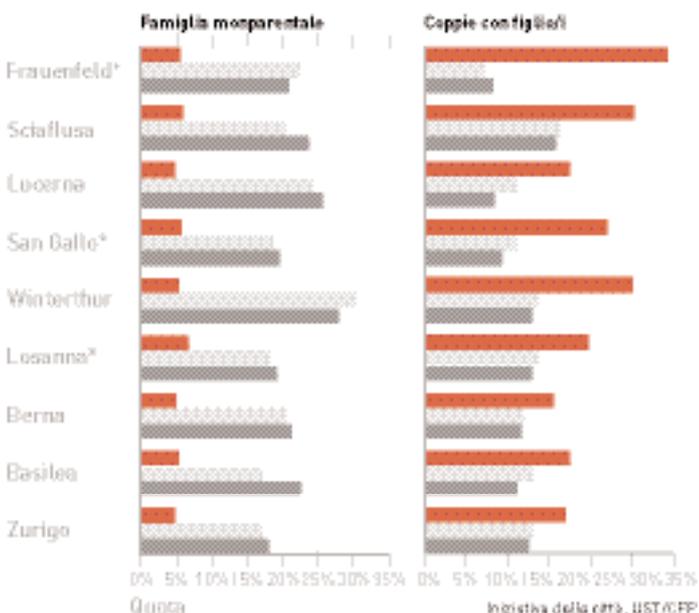
La quota delle famiglie che dipendono dall'aiuto sociale varia da città a città. A Zurigo la quota delle famiglie monoparentali che percepiscono l'aiuto sociale va dal 17% al 18%, a Winterthur invece dal 28% al 30%. A Frauenfeld la percentuale delle famiglie costituite da una coppia con figli beneficiarie dell'aiuto sociale era compresa tra il 7 e l'8%, a Sciaffusa tra il 16 e il 19%.

Tra il 2000 e il 2002, il numero delle persone che allevano da sole i propri figli e che dipendono dall'aiuto sociale si è stabilizzato, dopo una tendenza all'aumento negli anni Novanta. Ma se i casi sono diminuiti complessivamente nelle città di Berna, Frauenfeld, Lucerna e Sciaffusa, sono ulteriormente aumentati a Basilea, Winterthur e Zurigo, dove la percentuale delle persone che allevano da sole i figli è diminuita perché è aumentato il numero totale dei casi e in particolare il numero dei single che percepiscono l'aiuto sociale. Nello stesso periodo il numero delle coppie con figli che hanno dovuto richiedere l'aiuto sociale è diminuito ovunque, ad eccezione di Zurigo. (grafico 9.2)

### 9.2 Famiglie e aiuto sociale, 2000 e 2002; famiglie nel censimento della popolazione del 2000

■ Censimento 2000 ■ Aiuto sociale 2002 ■ Aiuto sociale 2000

\*Dati: Frauenfeld 2001 e 2002; Losanna e San Gallo 2000 e 2001



Ufficio federale delle assicurazioni sociali 2004b.  
 Hüttner, Eveline; Bauer, Tobias 2003.  
 Initiative des villes 2003.  
 Initiative des villes 2002.  
 Initiative des villes 2001.

# ATTIVITÀ PROFESSIONALE, LAVORO DOMESTICO E FAMILIARE

L'evoluzione delle forme di famiglia ha toccato anche la ripartizione dei ruoli tra i sessi? La suddivisione interna alla famiglia tra attività professionale e lavoro domestico e familiare è un indicatore importante per rispondere a questa domanda.

## **Le madri hanno sempre di più un'occupazione retribuita.**

In generale, negli ultimi vent'anni il tasso d'attività delle donne è aumentata. Un elemento importante è che questo aumento va ricondotto in ampia misura al crescere dell'occupazione a tempo parziale delle donne con famiglia. Molte di loro lavorano poco, ma comunque il volume occupazionale complessivo delle famiglie è cresciuto grazie alla loro maggiore partecipazione all'attività lavorativa.

Spesso – come in passato – le donne interrompono la propria attività professionale quando diventano madri. Gli uomini tendono invece ad aumentare il volume occupazionale quando diventano padri. In generale gli uomini restano occupati a tempo pieno in misura quasi ininterrotta indipendentemente dalle circostanze della vita, mentre le donne adeguano il proprio carico di lavoro retribuito. Le madri senza alcuna occupazione retribuita sono diventate una minoranza, anche nelle famiglie con figli in età prescolare. Se e quanto le madri svolgono un lavoro retribuito dipende dal numero dei figli, dal livello di istruzione, dalla professione, dalla regione e dalle loro origini. In media, le donne che allevano da sole i figli sbrigano un carico di lavoro retribuito superiore alle madri nelle economie domestiche costituite da una coppia.

Il tradizionale modello borghese in cui solo il padre provvede al mantenimento della famiglia e il modello delle tre fasi, che prevede il reinserimento professionale delle madri dopo la fase di accudimento della prole, corrispondono sempre meno alla realtà. Oggi in Svizzera il modello occupazionale più comune tra le famiglie è quello che vede il padre lavorare a tempo pieno e la madre a tempo parziale.

### **Partecipazione alla vita attiva delle donne in età da avere famiglia**

La situazione familiare si ripercuote pesantemente sulla partecipazione delle donne alla vita attiva, mentre non ha pressoché alcuna influenza su quella maschile.

**pagina 48**

## **Non si registra contemporaneamente un aumento del coinvolgimento maschile nel lavoro domestico e familiare.**

Nel 90% circa delle famiglie la responsabilità principale per le questioni domestiche continua a ricadere sulla donna, solo nel 10% circa delle coppie i genitori si dividono equamente tale responsabilità. Soprattutto i genitori con figli di età inferiore ai 7 anni svolgono molto lavoro domestico e familiare. I padri contribuiscono ad assolvere questo grosso carico di lavoro, ma lasciano che sia la partner a pulire, lavare, ecc.. Invece il carico complessivo in termini di tempo rappresentato dall'attività professionale, dal lavoro domestico e da quello familiare non presenta praticamente differenze tra i sessi.

### **Ripartizione dell'attività professionale, del lavoro domestico e familiare**

La diffusione di modelli occupazionali familiari diversi nelle coppie dipende dall'età dei figli, ma in generale negli ultimi dieci anni è profondamente cambiata. La maggior parte del lavoro domestico grava ancora sulle donne.

**pagina 50**

## **Gli impegni familiari pregiudicano le opportunità occupazionali delle donne – per gli uomini questo handicap non esiste.**

La «trappola familiare» ovvero il peggioramento delle chance occupazionali delle donne a causa dei doveri familiari da assolvere non è affatto una cosa del passato e questo emerge con particolare evidenza nel caso dell'inoccupazione o della sottoccupazione. Mentre il fatto di avere figli per gli uomini influisce positivamente sulla quota di inoccupazione e sottoccupazione, gli stessi figli rappresentano evidentemente un ostacolo per le donne sul mercato del lavoro.

### **Inoccupazione e sottoccupazione**

Le donne con figli sono particolarmente colpite dall'inoccupazione e dalla sottoccupazione. Una donna su quattro con figli vorrebbe aumentare il proprio grado d'occupazione.

**pagina 52**

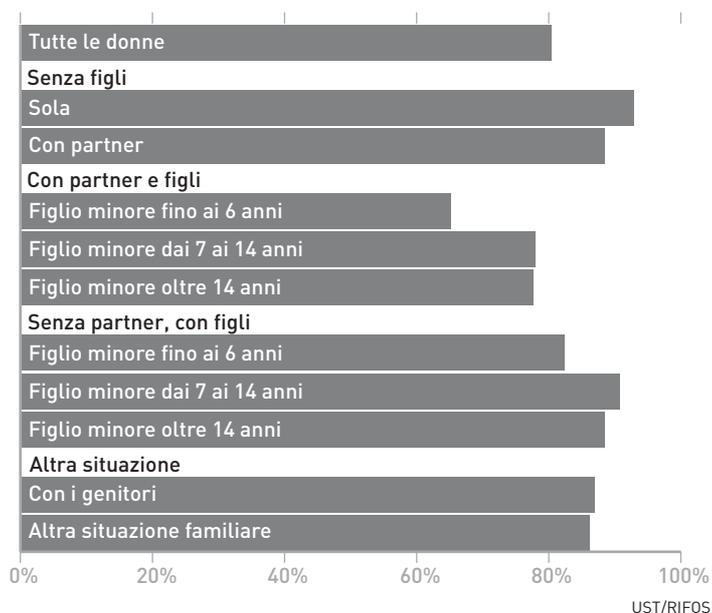
# 10 PARTECIPAZIONE ALLA VITA ATTIVA DELLE DONNE IN ETÀ DA AVERE FAMIGLIA

Oggi le donne sono più frequentemente occupate di dieci anni fa. Ma la situazione familiare influenza pesantemente la loro quota occupazionale. Il matrimonio e soprattutto la nascita dei figli riducono la loro partecipazione alla vita attiva, perlomeno temporaneamente. Tra gli uomini invece non esiste un nesso di questo genere.

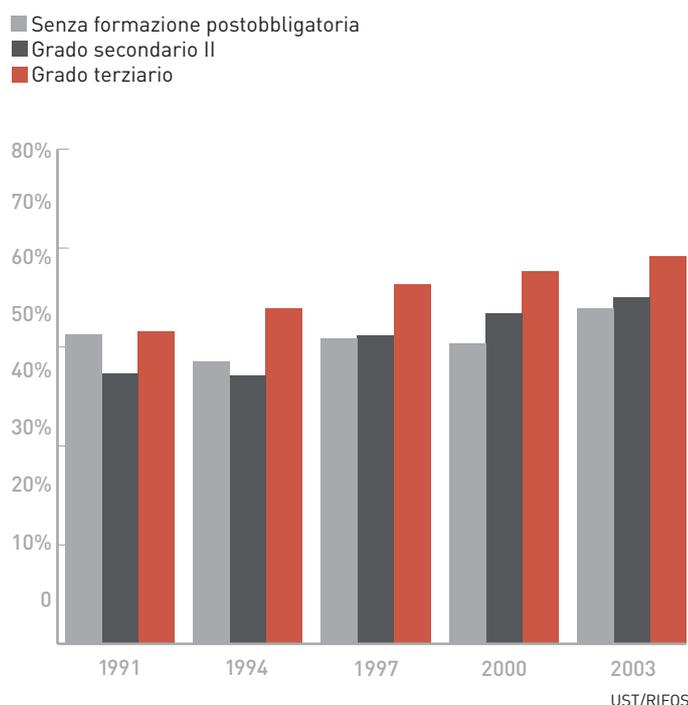
**Il tasso d'attività delle donne dipende dall'età dei figli e dalla presenza o meno di un partner.** L'analisi del tasso d'attività delle donne in diverse situazioni familiari evidenzia quanto la famiglia influisca sulla partecipazione alla vita attiva delle donne, a differenza degli uomini. Il tasso d'attività degli uomini si aggira sul 95%, fatta eccezione per quelli che vivono ancora con i genitori, mentre la situazione femminile è diversificata: la stragrande maggioranza delle donne senza figli è occupata (senza partner:

93%, con partner: 88%). Questa percentuale si riduce ai due terzi per le donne che vivono con un partner e figli fino a 6 anni. Se il figlio più piccolo è in età scolare, il tasso d'attività delle madri riprende ad aumentare: poco più dei tre quarti delle donne svolgono di nuovo un lavoro retribuito. Il tasso d'attività delle donne che allevano da sole i figli è decisamente più alta di quella delle donne che possono contare su un partner. La differenza è particolarmente marcata se in famiglia vi sono figli in età prescolare.

**10.1 Tasso di attività delle donne dai 25 ai 54 anni secondo la situazione familiare, 2003**



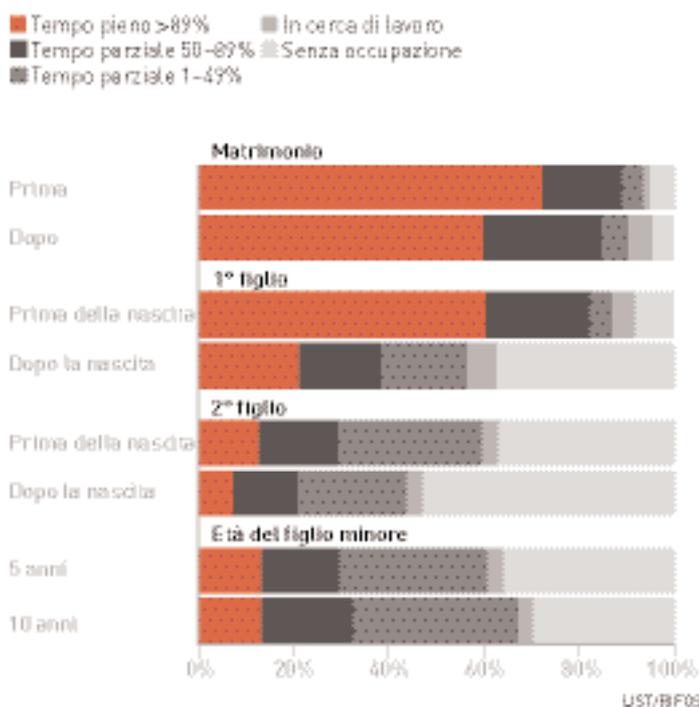
**10.2 Tasso di attività delle donne con partner e almeno un figlio dai 0 ai 14 anni secondo il grado d'istruzione, 1991-2003**



In questo caso il tasso d'attività delle donne in economie domestiche monoparentali supera del 17% circa quella delle donne che vivono in coppia. La differenza si riduce al 13% in presenza di bambini in età scolare. (grafico 10.1)

**Il tasso d'attività delle madri è aumentata anche nelle economie domestiche di coppie.** La partecipazione alla vita attiva delle madri è fortemente aumentata tra il 1991 e il 2003. La percentuale delle donne occupate in famiglie costituite da una coppia con figli di età inferiore ai 14 anni è aumentata nell'arco di dodici anni dal 57,4% al 70,9%. Nello stesso periodo il tasso d'attività dei padri è leggermente diminuita (dal 98,9% al 97,3%). L'andamento varia a seconda del livello di istruzione: il tasso d'attività delle madri che hanno assolto solo la scuola dell'obbligo è aumentata solo in misura ridotta (dal 62,6% al 67,7%), mentre è aumentata significativamente tra le madri in possesso di diplomi di grado secondario II (dal 54,7% al 70,0%) e tra le

**10.3 Grado di occupazione delle donne secondo la fase familiare, analisi trasversale 1993-2003**



## PERSONE ATTIVE

Le persone attive comprendono quelle occupate e quelle inoccupate in cerca di lavoro. Le persone attive costituiscono l'offerta di forza lavoro.

## IL TASSO D'ATTIVITÀ

Il tasso d'attività è la percentuale delle persone attive sul totale della popolazione. Il tasso d'attività delle donne dai 25 ai 54 anni è quindi la percentuale delle donne di questa fascia di età che sono a disposizione del mercato del lavoro.

madri che hanno assolto una formazione terziaria (dal 63,2% al 78,4%). (grafico 10.2)

**Gli eventi familiari determinano la partecipazione alla vita attiva delle donne.** Se si confronta la tradizionale cronologia familiare «matrimonio – primo figlio – secondo figlio» con la situazione occupazionale femminile prima e dopo l'evento specifico, si delinea un quadro interessante dell'iter professionale e familiare delle donne. Bisogna dire innanzitutto che il matrimonio praticamente non influisce sul tasso d'attività delle donne, ma sul grado di occupazione: prima del matrimonio il 72% delle donne lavora a tempo pieno, da sposate la percentuale scende al 59,6%. Viceversa, la percentuale delle lavoratrici part-time cresce dal 21,2% al 30,6%. Anche dopo la nascita del primo figlio la maggioranza delle donne continua a svolgere un lavoro fuori casa (56,2%; 62,4% se si aggiungono le donne in cerca di lavoro). L'occupazione a tempo parziale però diventa preponderante: un terzo del totale delle lavoratrici lavora a tempo parziale dopo la nascita del primo figlio, solo un quinto continua a lavorare a tempo pieno. Dopo la nascita del secondo figlio la percentuale delle madri occupate scende al 43,6% e il lavoro a tempo pieno ha ormai solo un ruolo marginale (7,1%). Quando però i figli sono cresciuti, tante donne riprendono l'attività retribuita: il tasso d'attività tra le madri il cui figlio più piccolo ha 5 anni sale al 60,6%, tra quelle il cui figlio minore ne ha 10 al 67,1%. Il lavoro part-time resta la soluzione dominante: solo una donna su otto con il figlio minore di 5 o 10 anni lavora a tempo pieno. (grafico 10.3)

# 11 RIPARTIZIONE DELL'ATTIVITÀ PROFESSIONALE, DEL LAVORO DOMESTICO E FAMILIARE

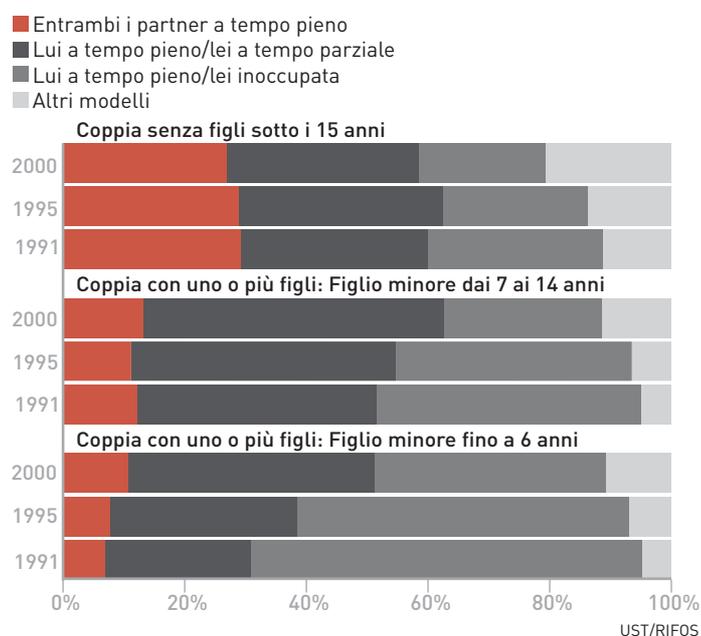
Il tradizionale modello borghese in cui il padre provvede da solo al mantenimento della famiglia ha perso il proprio significato. Tuttavia, all'interno della famiglia, l'attività professionale è svolta principalmente dagli uomini e il lavoro domestico e familiare essenzialmente dalle donne.

**Lui lavora a tempo pieno, lei a tempo parziale.** Le economie domestiche costituite da coppie possono ripartire in modo differenziato il lavoro familiare, quello domestico e l'attività professionale. In effetti si opta per modelli diversi a seconda della situazione familiare. Nel 2003, il modello tradizionale del capofamiglia, in cui l'uomo lavora a tempo pieno e la donna si occupa da sola del lavoro domestico e familiare, è ancora adottato solo da una famiglia costituita da una coppia con almeno un figlio in età prescolare su tre. Se i figli sono più grandi, il numero delle coppie di genitori che applicano il vecchio modello della suddivisione del lavoro in base al sesso scende a una su quattro. L'evidente aumento del tasso d'attività delle madri ha fatto sì che negli ultimi dieci anni il modello predomina-

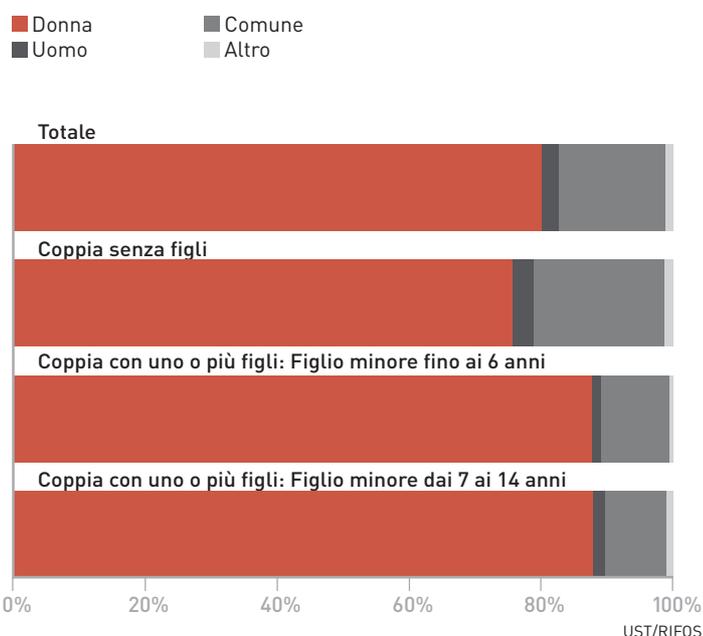
te di suddivisione dei compiti diventasse quello in cui il padre lavora a tempo pieno e la madre a tempo parziale. Il 45% delle coppie di genitori con figli in età prescolare e il 54% delle coppie con figli in età scolare organizzano la propria attività professionale in questo modo. La situazione di entrambi i genitori che lavorano a tempo pieno è molto più rara: si verifica rispettivamente solo nell'8% e nell'11% dei casi. Altri modelli come il «tempo parziale/tempo parziale», «tempo parziale/tempo pieno» o «tempo parziale/nessun lavoro retribuito» interessano solo il 10% delle coppie con figli sotto 15 anni. (grafico 11.1)

**Il lavoro domestico resta di competenza delle donne.** Malgrado

**11.1 Modelli occupazionali delle coppie secondo la situazione familiare, esclusi i pensionati, 1991-2003**



**11.2 Responsabilità principale per il lavoro domestico nelle coppie secondo la situazione familiare, esclusi i pensionati, 2000**



### 11.3 Lavoro domestico e cura dei figli in ore alla settimana secondo la situazione familiare e il sesso, esclusi i pensionati, 2000

Situazione Familiare	Donne		Uomini	
	Lavoro domestico	Cura dei figli	Lavoro domestico	Cura dei figli
Coppia senza figli	18.6	—	7.5	—
Coppia con uno o più figli: figlio minore fino ai 6 anni	29.8	24.2	7.1	14.0
Coppia con uno o più figli: figlio minore dai 7 ai 14 anni	30.0	(19.8)	6.1	(9.4)
Famiglia monoparentale: figlio minore fino ai 14 anni	24.3	21.6	(14.9)	*

UST/RIFOS

( ) Le indicazioni tra parentesi corrispondono a più di 10, ma meno di 30 osservazioni.

\*In caso di meno di 10 osservazioni non sono possibili analisi.

tutto ancora oggi nelle economie domestiche di coppie l'attività professionale continua ad essere prerogativa degli uomini, mentre sono essenzialmente le donne a farsi carico del lavoro domestico. Se vi sono dei figli, la disuguaglianza a livello di suddivisione del lavoro domestico tra i sessi aumenta. (grafico 11.2)

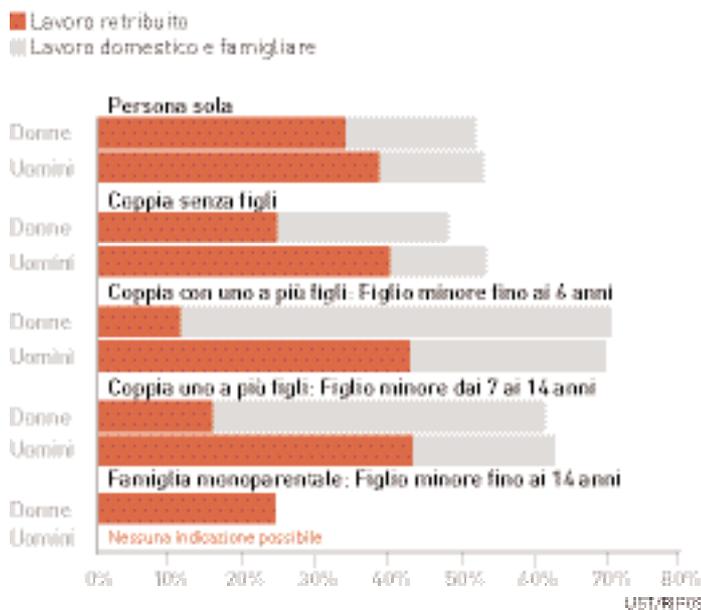
#### Quando si costituisce una famiglia, le donne si fanno carico del lavoro domestico aggiuntivo e di gran parte della cura dei figli.

Già nelle economie domestiche di coppie senza figli gli uomini svolgono oltre 11 ore in meno di lavoro domestico alla settimana rispetto alle loro partner. Se nasce un figlio, il loro impegno in casa si riduce a 7 ore settimanali, mentre per le donne il tempo dedicato a cucinare, pulire, lavare, ecc. sale da 19 a 30 ore alla settimana. Nelle famiglie, all'onere aggiuntivo rappresentato dai lavori domestici si somma la cura dei figli. In questo i padri sono più partecipi rispetto ai lavori di casa. L'impegno è massimo quando i figli sono in età prescolare e in questo caso i padri si prendono cura di loro in media per 14 ore alla settimana, sempre 10 di meno delle madri. Se il figlio minore è in età scolare l'impegno cala per entrambi i genitori, ma per i padri molto di più. (tabella 11.3)

**Il carico complessivo rappresentato dall'attività professionale, dal lavoro domestico e da quello familiare dipende dalla situazione familiare e non dal sesso.** Complessivamente il carico rappresentato dall'attività professionale e dal lavoro domestico e familiare in termini di tempo è massimo quando nell'economia domestica vivono figli in età prescolare. In questo caso sia le madri che i padri delle economie domestiche costituite da una coppia svolgono in media 70 ore settimanali di lavoro. A titolo di paragone: per i single

e le coppie senza figli il carico è di 50 ore settimanali circa. Quando tutti i bambini sono in età scolare, l'impegno temporale cala sensibilmente, ma con oltre 60 ore settimanali resta pur sempre ben superiore a quello degli adulti senza figli. Il carico complessivo per chi alleva i propri figli da solo è tendenzialmente ancora maggiore di quello dei genitori in coppia. Rispetto a questo rapporto di dipendenza del carico complessivo dalla situazione familiare, le differenze tra i sessi sono limitate. (grafico 11.4)

11.4 Carico totale del lavoro retribuito, domestico e familiare in ore alla settimana secondo la situazione familiare e il sesso, esclusi i pensionati, 2000



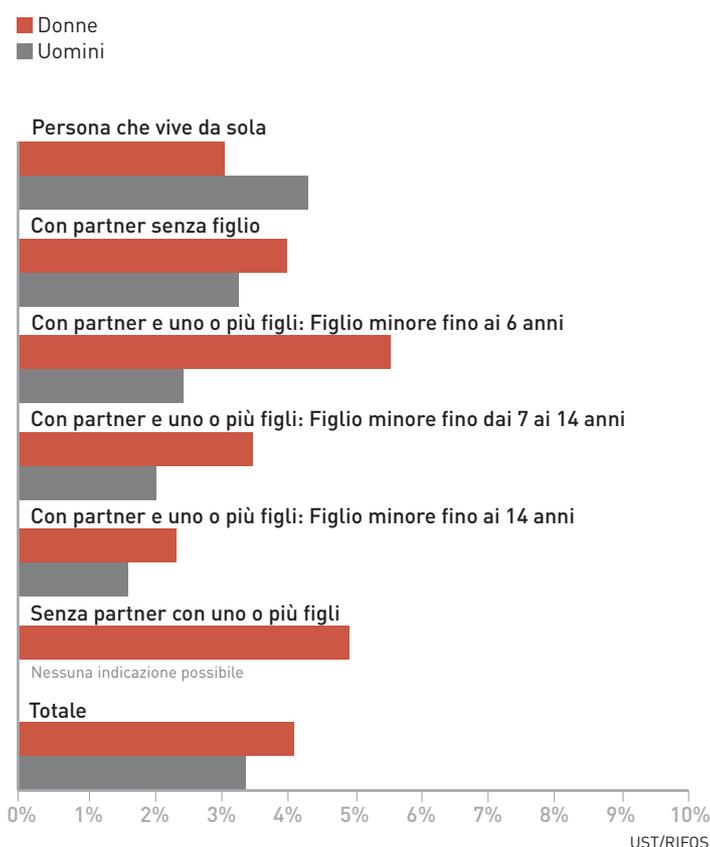
# 12 INOCCUPAZIONE E SOTTOCCUPAZIONE

La situazione familiare influenza in modi opposti le opportunità professionali delle donne e degli uomini. Per le prime i doveri familiari aumentano il rischio di inoccupazione o sottoccupazione. Per i secondi vale il contrario.

**L'inoccupazione colpisce di più le donne con figli.** La famiglia influenza la quota di inoccupazione di uomini e donne in modi opposti. Già la situazione di partenza non è paritaria, perché in generale le donne sono più spesso disoccupate. Nel secondo trimestre del 2003, gli inoccupati di età compresa tra i 25 e i 54 anni erano in totale 103000. Per questa classe d'età, la quota di in-

occupati era del 3,3% per gli uomini e invece del 4,0% per le donne. Gli uomini con figli erano tendenzialmente meno colpiti dalla disoccupazione di quelli senza figli. Nel caso invece delle donne con figli in età prescolare (quota di inoccupate 5,4%) e delle famiglie monoparentali (4,8%), la quota di inoccupazione toccava i massimi livelli. In altri termini: oltre la metà delle donne inoccupate (56,7%), ma neanche un terzo degli uomini inoccupati (35,0%) vive in un'economia domestica con figli. La percentuale tra chi alleva da solo i propri figli è particolarmente elevata: una donna inoccupata su dieci provvede da sola ai propri figli. Le quote di inoccupati più basse – anche per motivi di età – sono quelle dei genitori in famiglie costituite da una coppia con figli tra i 7 e i 14 anni (2,7%) e sopra i 14 anni (1,9%). Anche in questo caso le madri inoccupate sono notevolmente più numerose dei padri senza lavoro. (grafico 12.1)

**12.1 Tasso di inoccupazione secondo il sesso e la situazione familiare, persone dai 25 ai 54 anni, 2003**

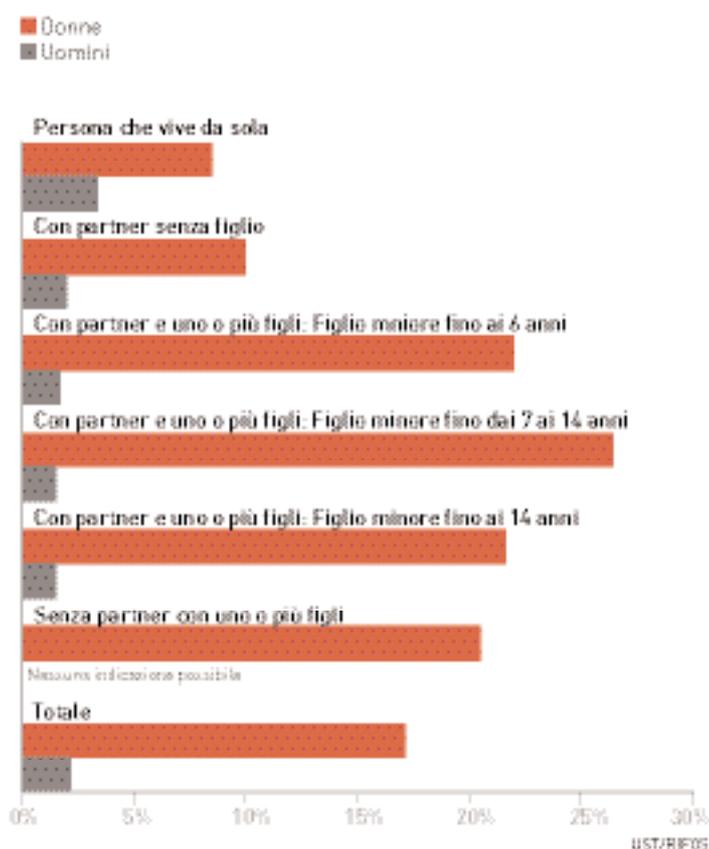


**Una donna su quattro con figli sotto i 15 anni vorrebbe lavorare di più.** La sottoccupazione è un fenomeno che colpisce in primo luogo le donne: nel secondo trimestre del 2003 in Svizzera erano sottoccupate circa 223000 donne, ma solo 34000 uomini di età compresa tra i 25 e i 54 anni. Questo corrisponde ad una quota di sottoccupazione del 17,1% per le donne contro il 2,2% degli uomini.

Il problema assume dimensioni diverse a seconda degli impegni familiari. Mentre le donne single presentano una quota di sottoccupazione dell'8,5%, questa è del 23,1% per le madri. Per gli uomini la presenza di figli sortisce l'effetto contrario: la quota di sottoccupazione degli uomini single è del 3,4%, mentre quella dei padri è dell'1,5% e quindi decisamente più bassa. C'è anche un legame tra l'età del figlio più piccolo e la percentuale delle donne che hanno sì un posto, ma vorrebbero lavorare di più. Le madri con bambini in età scolare sono più frequentemente sottoccupate [25,9%] delle madri con figli in età prescolare

(22,2%) o con figli con più di 14 anni (20,5%). Si comprende pienamente quanta offerta di lavoro resti inutilizzata solo sommando inoccupazione e sottoccupazione. Se si aggiungono le sottoccupate alle donne inoccupate che provvedono da sole ai figli, ecco che un quarto (25,3%) di loro non svolge alcuna attività professionale o la svolge in misura insufficiente. Si tratta di una percentuale ragguardevole, tanto più che per la maggioranza di queste donne sole con figli intraprendere un'attività o aumentarla è una necessità sotto il profilo finanziario. (grafico 12.2)

12.2 Sottoccupazione secondo il sesso e la situazione familiare, persone dai 25 ai 54 anni, 2003



## INOCCUPAZIONE

Si definisce inoccupata una persona di almeno 15 anni di età che non è occupata ed è alla ricerca di un lavoro retribuito. Nelle quattro settimane precedenti il sondaggio deve avere cercato lavoro attivamente e deve poter intraprendere un'attività professionale nelle quattro settimane successive.

## SOTTOCCUPAZIONE

Una persona è sottoccupata se lavora per meno del 90% del normale orario lavorativo aziendale e vorrebbe lavorare di più.

# OFFERTE COMPLEMENTARI ALLE FAMIGLIE

Per agevolare le famiglie sono importanti, oltre ad una compensazione di tipo finanziario, anche servizi che migliorino le condizioni quadro della vita familiare, in particolare la conciliabilità tra vita familiare e professionale.

## **La statistica incontra particolari difficoltà con le offerte complementari alle famiglie.**

Asili nido, doposcuola, famiglie diurne, gruppi gioco, scuole ad orario continuato, mense, ore accorpate e particolari offerte di custodia durante le vacanze scolastiche, ma anche istituzioni di tutela dell'infanzia e centri di consulenza per i genitori non sono definiti o organizzati in modo unitario. Non esistono praticamente regole valide per tutta la Svizzera e le istituzioni sono non di rado private. I gruppi gioco – ad esempio – sono ampiamente diffusi, ma non sono soggetti ad autorizzazione o registrazione. Anche a livello di Cantoni e Comuni i dati sono difficili da reperire e da raffrontare. La custodia complementare alla scuola esiste in molti Comuni, ma varia così tanto da rendere impossibile raggruppare i dati in modo sensato. Non è possibile trarre conclusioni interessanti neppure sulle spese pubbliche per la custodia extrafamiliare. Nei conti dei Comuni e dei Cantoni questi costi sono per lo più attribuiti a voci miste, che non possono essere differenziate.

## **Quasi un terzo delle famiglie si avvale regolarmente di offerte di custodia extrafamiliare.**

E' possibile documentare a livello statistico la percentuale relativamente grande di famiglie con figli al di sotto dei 15 anni affidati regolarmente a persone che non vivono nella stessa economia domestica. Tuttavia tra queste persone si contano anche i parenti, a cui si appoggia oltre la metà delle famiglie che necessitano di un servizio di custodia, a cominciare dalle nonne. Se il fabbisogno supera un giorno alla settimana, altre forme di custodia diventano più importanti.

### **Ricorso alla custodia extrafamiliare**

Questa analisi offre una visione d'insieme dell'importanza relativa delle diverse forme di custodia al di fuori del nucleo familiare e mostra come il fabbisogno in tal senso dipenda dalla suddivisione dell'attività professionale tra i genitori. **pagina 56**

## **Vi sono grosse differenze nella misura in cui il sistema degli asili favorisce la conciliabilità di famiglia e lavoro.**

Nel periodo prescolare, in cui la custodia dei figli è un fabbisogno molto forte, l'asilo può svolgere un'importante funzione di supporto o, al contrario, può essere causa di ulteriori problemi di coordinamento per le famiglie. Solo pochi Cantoni tengono conto in modo coerente nella loro offerta di asili della necessità di conciliare famiglia e lavoro. Purtroppo non vi sono dati paragonabili sul sistema scolastico.

### **Scuola dell'infanzia**

Le offerte di insegnamento per più anni, un numero di ore non troppo basso e le ore accorpate, nella misura in cui tali offerte sarebbero rilevanti per conciliare famiglia e lavoro, sono una realtà in pochissimi Cantoni. Sia il numero degli anni di asilo che gli orari di lezione variano molto. **pagina 60**

## **Il numero degli asili nido e dei doposcuola è più che raddoppiato dal 1985.**

Evidentemente si assiste ad una tendenza a recuperare terreno nella costruzione di infrastrutture per la custodia dei bambini. Le differenze regionali però sono notevoli. Se nel Cantone di Ginevra vi sono quasi sei asili nido su 1000 bambini sotto i sette anni, Appenzello Interno è il fanalino di coda, con neanche un asilo nido nel 2001.

### **Centri diurni per l'accoglienza di bambini**

Gli asili nido e i doposcuola costituiscono l'infrastruttura di custodia più importante, se non si considera l'aiuto da parte dei familiari. Negli ultimi anni, il loro numero è fortemente cresciuto, ma varia molto da Cantone a Cantone. **pagina 58**

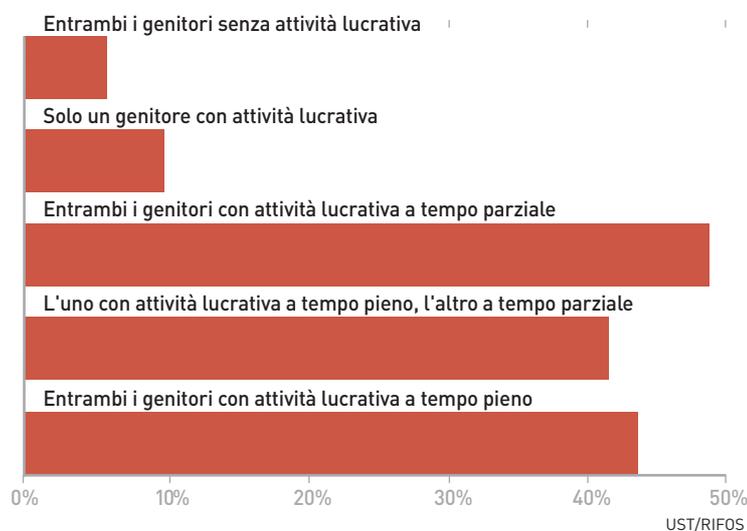
# 13 RICORSO ALLA CUSTODIA EXTRAFAMILIARE

Quasi un terzo di tutte le economie domestiche con figli di età inferiore ai 15 anni si avvale della custodia extrafamiliare esterna all'economia domestica. Questa percentuale è più che raddoppiata dal 1991. Circa la metà della custodia al di fuori del nucleo familiare è assicurata da parenti.

**La custodia extrafamiliare è sempre più comune.** Se nel 1991 solo il 14% delle economie domestiche con figli al di sotto dei 15 anni dichiarava di ricorrere regolarmente alla custodia extrafamiliare, dieci anni dopo questa percentuale era del 30%. Oggi circa 200.000 famiglie con 300.000 figli sotto i 15 anni li affidano regolarmente a persone che non vivono nella stessa economia domestica. Può trattarsi anche di parenti o domestici. La frequenza con cui si ricorre alla custodia extrafamiliare dipende da come i genitori si ripartiscono l'attività professionale. Le coppie con una suddivisione tradizionale del lavoro, in cui è occupato solo un genitore, hanno meno bisogno di una custodia regolare

dei figli al di fuori del nucleo familiare. Meno del 10% di loro si avvale di questo aiuto. Se entrambi i genitori svolgono un lavoro retribuito, come accade oggi nella maggioranza delle famiglie con figli di meno di 15 anni, in media il 42% delle famiglie necessita di tale supporto esterno. Nel caso più frequente – in cui un genitore lavora a tempo pieno e l'altro a tempo parziale – la quota è leggermente inferiore, e cioè del 41%. Se entrambi i genitori lavorano a tempo pieno, la percentuale sale di poco, raggiungendo il 43%. Sono le economie domestiche di coppie in cui entrambi i genitori lavorano a tempo parziale quelle che si avvalgono di più delle offerte di custodia (48%). La ragione di questo dato piuttosto sorprendente non è chiara. Sicuramente entra in gioco l'età. Quando entrambi i genitori lavorano a tempo pieno, i figli spesso sono già più grandi (si vedano gli indicatori 10 e 11). Inoltre determinate forme di custodia non rilevate (ad es. una au-pair che vive in casa) possono essere distribuite in modo diseguale tra le varie categorie di economie domestiche. (grafico 13.1)

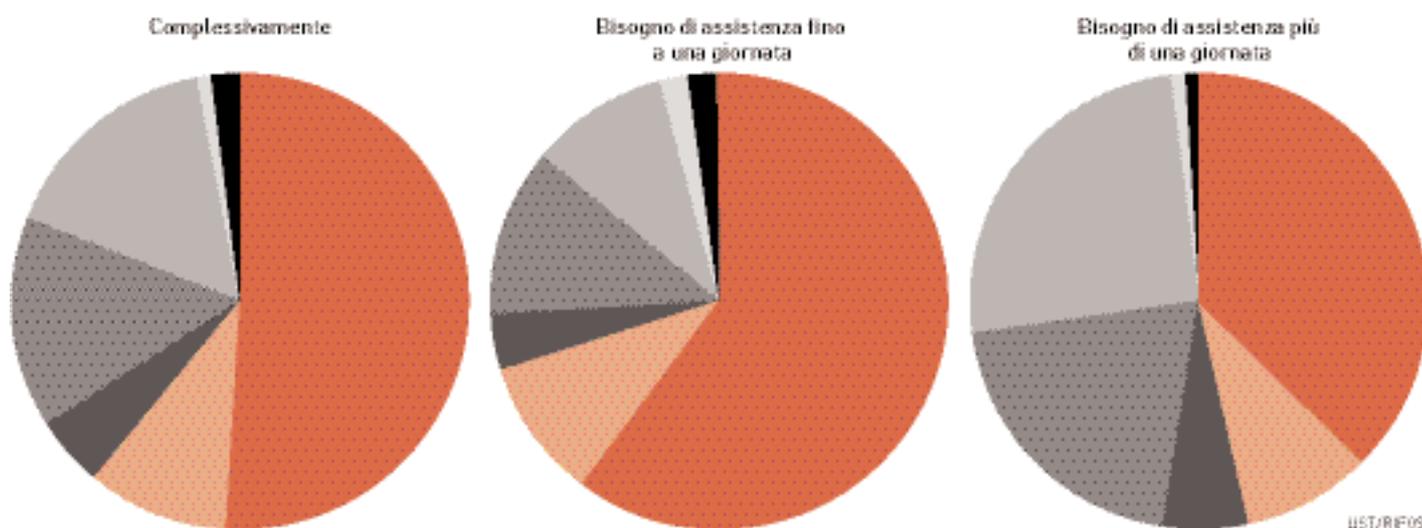
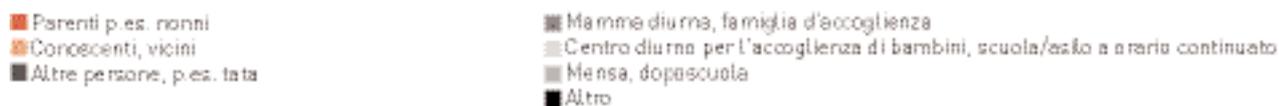
**13.1 Coppie con almeno un figlio sotto i 15 anni che usufruiscono di offerte esterne di cura dei bambini secondo l'attività lavorativa dei genitori, 2001**



**Circa la metà delle famiglie che necessitano di una custodia complementare alle famiglie si rivolge ai parenti.**

Nella maggior parte dei casi si tratta dei nonni o meglio delle nonne che non vivono nella stessa economia domestica. Il 16% delle famiglie utilizza gli asili nido, i doposcuola, gli asili a orario continuato o le scuole a orario continuato. Un ulteriore 15% affida i figli a una madre diurna o a una famiglia. Nel 10% delle famiglie intervengono conoscenti o vicini. Un ulteriore 8% si appoggia ad altre forme di custodia come ad es. la mensa esterna e la custodia dopo la scuola oppure assume una persona per la custodia dei figli. Circa il 60% delle famiglie che affidano i figli a terzi necessita regolarmente della custodia per al massimo un giorno alla settimana. La maggioranza di loro ricorre a parenti (61%). Le famiglie con un fabbisogno superiore invece collocano i propri figli presso centri diurni per l'accoglienza di bambini (25%) o presso madri diurne o famiglie (20%). Per loro, l'insieme di queste offerte istituzionalizzate è più importante della custodia da parte di parenti (37%). (grafico 13.2)

13.2 Regolare custodia dei bambini esterni alla casa secondo il tipo, 2001



# 14 CENTRI DIURNI PER L'ACCOGLIENZA DI BAMBINI

Il numero degli asili nido e dei doposcuola è più che raddoppiato dal 1985. Tuttavia, ci sono ancora in media solo due centri diurni ogni 1000 bambini in età prescolare. Nei Cantoni prevalentemente urbani la copertura è molto maggiore.

14.1 Centri diurni per l'accoglienza di bambini secondo il Cantone, 1985, 1991, 1995, 1998, 2001

Regione, Cantone	Numero di centri per l'accoglienza di bambini					Numero di strutture ogni 1000 bambini sotto i 7 anni				
	1985	1991	1995	1998	2001	1985	1991	1995	1998	2001
<b>Svizzera</b>	<b>478</b>	<b>545</b>	<b>706</b>	<b>941</b>	<b>1084</b>	<b>0.9</b>	<b>1.0</b>	<b>1.2</b>	<b>1.6</b>	<b>2.0</b>
<b>Regione del Lemano</b>	<b>82</b>	<b>97</b>	<b>169</b>	<b>292</b>	<b>302</b>	<b>1.0</b>	<b>1.0</b>	<b>1.5</b>	<b>2.7</b>	<b>2.8</b>
GE	31	41	79	186	191	1.3	1.4	2.4	5.8	5.8
VD	50	51	74	89	94	1.3	1.0	1.4	1.7	1.8
VS	1	5	16	17	17	0.1	0.2	0.6	0.7	0.8
<b>Espace Mittelland</b>	<b>81</b>	<b>101</b>	<b>141</b>	<b>149</b>	<b>184</b>	<b>0.7</b>	<b>0.8</b>	<b>1.0</b>	<b>1.1</b>	<b>1.5</b>
BE	41	56	65	81	94	0.6	0.7	0.9	1.1	1.4
FR	3	7	18	17	19	0.2	0.4	0.8	0.8	0.9
JU	4	4	5	8	9	0.7	0.7	0.8	1.3	1.5
NE	26	25	40	31	43	2.4	1.9	2.9	2.3	3.3
SO	7	9	13	12	19	0.4	0.5	0.7	0.6	1.1
<b>Svizzera nordoccidentale</b>	<b>65</b>	<b>71</b>	<b>62</b>	<b>85</b>	<b>103</b>	<b>0.9</b>	<b>1.0</b>	<b>0.8</b>	<b>1.1</b>	<b>1.4</b>
AG	22	25	25	26	39	0.5	0.6	0.5	0.6	0.9
BL	9	9	16	15	19	0.5	0.5	0.8	0.8	1.0
BS	34	37	21	44	45	3.2	3.2	1.7	3.8	4.1
<b>Zurigo</b>	<b>192</b>	<b>218</b>	<b>235</b>	<b>301</b>	<b>372</b>	<b>2.3</b>	<b>2.5</b>	<b>2.6</b>	<b>3.4</b>	<b>4.1</b>
<b>Svizzera orientale</b>	<b>32</b>	<b>33</b>	<b>49</b>	<b>60</b>	<b>62</b>	<b>0.4</b>	<b>0.4</b>	<b>0.5</b>	<b>0.7</b>	<b>0.8</b>
AR	1	1	1	2	3	0.2	0.2	0.2	0.4	0.7
AI	0	0	1	0	0	0.0	0.0	0.6	0.0	0.0
GL	3	3	3	3	3	0.9	0.9	0.9	0.9	1.0
GR	3	4	6	6	7	0.2	0.3	0.4	0.4	0.5
SG	11	12	22	31	31	0.3	0.3	0.5	0.8	0.8
SH	5	6	7	8	8	0.9	1.0	1.2	1.4	1.6
TG	9	7	9	10	10	0.5	0.3	0.4	0.5	0.5
<b>Svizzera centrale</b>	<b>21</b>	<b>20</b>	<b>30</b>	<b>37</b>	<b>40</b>	<b>0.4</b>	<b>0.4</b>	<b>0.5</b>	<b>0.6</b>	<b>0.7</b>
LU	10	11	15	23	24	0.4	0.4	0.5	0.8	0.8
NW	0	0	0	1	2	0.0	0.0	0.0	0.3	0.7
OW	0	0	2	1	1	0.0	0.0	0.7	0.4	0.4
SZ	4	3	4	5	7	0.4	0.3	0.3	0.4	0.6
UR	2	2	1	1	1	0.6	0.6	0.3	0.3	0.4
ZG	5	4	8	6	5	0.7	0.5	1.0	0.7	0.6
<b>Ticino</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>20</b>	<b>17</b>	<b>21</b>	<b>0.3</b>	<b>0.3</b>	<b>0.9</b>	<b>0.8</b>	<b>1.0</b>

UST/CFA; UST/ESPOP

### L'offerta di centri diurni per l'accoglienza dei bambini aumenta in modo molto diverso da regione a regione.

L'aumento degli asili nido e dei doposcuola autonomi continua in modo costante dal 1985: il loro numero è salito da 478 a 1 084. Nel conteggio non sono incluse le offerte di custodia all'interno delle aziende. Se nel 1985 vi era un centro diurno ogni 1000 bambini di età inferiore ai 7 anni, nel 2001 ce n'era uno ogni 500. Le differenze regionali sono notevoli. Il numero più alto di centri diurni ogni 1000 bambini in età prescolare si trova nel Cantone di Ginevra (5,8) mentre il fanalino di coda è Appenzello Interno, dove non esiste neanche un asilo nido o un doposcuola. Oltre a Ginevra, solo i Cantoni prevalentemente urbani di Zurigo, Basilea Città e Neuchâtel sono nettamente al di sopra della media. Nei Cantoni della Svizzera centrale e orientale invece sono 1400 e più i bambini sotto i 7 anni che devono dividersi un centro diurno, con le eccezioni di Sciaffusa e Glarona.

Queste differenze vanno interpretate con cautela: può essere che singoli Cantoni abbiano integrato gli asili a orario continuato nel sistema scolastico e che quindi essi non appaiano come entità autonome. Un esempio è la scuola dell'infanzia a tempo pieno del Ticino, prolungata a tre anni. Inoltre, le soluzioni all'interno

delle ditte non sono registrate dal censimento delle aziende. Infine, dalla densità degli stabilimenti non è possibile risalire direttamente al numero di posti offerti. (tabella 14.1)

**Finanziamento iniziale per la custodia extrafamiliare.** Dal febbraio del 2003 è in vigore la Legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alle famiglie, che disciplina un programma di impulso di otto anni per il quale sono stati stanziati in un primo momento complessivamente 200 milioni di franchi per i primi quattro anni, cosa che non è sfuggita alle contestazioni nell'ambito dei recenti dibattiti sul risparmio. Il finanziamento iniziale intende promuovere la creazione di posti aggiuntivi per la custodia diurna dei bambini. Fino alla fine di gennaio del 2004 le domande pervenute alla Centrale per le questioni familiari erano 462 e se ne aggiungono sempre di nuove. Le domande provengono da quasi tutti i Cantoni, soprattutto da Zurigo, Berna, Vaud, Argovia e Ginevra. Sinora la Centrale per le questioni familiari ha accolto 88 domande di finanziamento di asili nido, 48 di istituzioni complementari alla scuola e 15 di associazioni di genitori per la custodia diurna. Con le domande accolte finora sono sostenuti 2 474 nuovi posti di custodia. Attualmente non è ancora possibile sapere se queste misure raggiungeranno gli obiettivi fissati. (tabella 14.2)

#### 14.2 Finanziamento iniziale secondo il tipo di custodia e lo stato di elaborazione, dal 1° febbraio 2003 al 31 gennaio 2004

Tipo di custodia	Numero di domande	Di cui nuove istituzioni
<b>Totale</b>	<b>462</b>	<b>-</b>
Centri diurni per l'accoglienza di bambini	245	147
Assistenza complementare alla scuola	167	111
Genitori diurni	50	-

Stato di elaborazione	Numero di domande	Numero di posti
<b>Totale</b>	<b>462</b>	<b>-</b>
Accettato	151	2474
In elaborazione	173	3342
Rifiutato	107	-
Ritirato	31	-

- nessuna indicazione

UFAS/CQF

# 15 SCUOLA DELL'INFANZIA

Praticamente tutti i bambini frequentano la scuola dell'infanzia l'anno prima di iniziare la scuola. La durata di frequenza della scuola dell'infanzia e l'orario settimanale variano però molto da un Cantone all'altro, a seconda dell'offerta didattica.

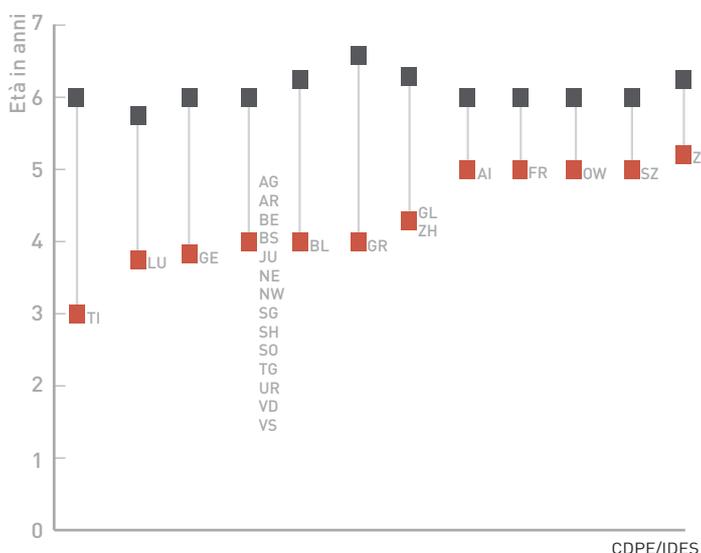
Negli ultimi vent'anni la percentuale di bambini che frequentano la scuola dell'infanzia è molto aumentata. Nel 2001 quasi il 96% dei bambini andava alla scuola dell'infanzia l'anno prima di cominciare la scuola. Fattori demografici e le mutate esigenze delle famiglie hanno spinto le autorità ad estendere l'offerta prescolastica a bambini sempre più giovani.

**La maggior parte dei bambini frequenta la scuola dell'infanzia tra i 4 e i 6 anni.** L'età di ingresso alla scuola dell'infanzia e a scuola non è regolamentata in modo unitario in tutti i Cantoni e Comuni. La panoramica più aggiornata risale al 2002 e mostra

come vi sia consenso sul fissare a sei anni l'età di inizio della scuola dell'obbligo. Nel frattempo la standardizzazione è proseguita. Per quanto concerne l'età dell'ingresso alla scuola dell'infanzia le regole differiscono di più. La maggioranza dei Cantoni consente ai genitori di mandare i propri figli alla scuola dell'infanzia per due anni a partire dai quattro anni di età. Sei Cantoni fissano l'età minima a cinque anni e offrono solo un anno di scuola dell'infanzia. Il Cantone Ticino, invece, prevede tre anni di scuola dell'infanzia e accetta i bambini a partire dai tre anni di età. (grafico 15.1)

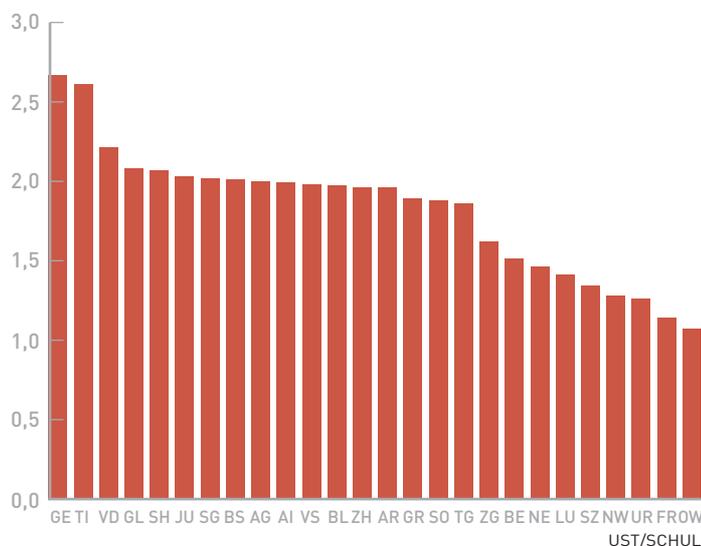
**15.1 Età di entrata alla scuola dell'infanzia e alla scuola dell'obbligo, secondo la norma giuridica e la prassi nei Cantoni, 31 dicembre 2002**

■ Età di entrata alla scuola dell'infanzia  
■ Età di entrata alla scuola dell'obbligo



**15.2 Periodo medio di permanenza alla scuola dell'infanzia in anni secondo il Cantone, 2002/2003**

La durata della scuola dell'infanzia può essere superiore o inferiore alla durata prescritta dai Cantoni (v. grafico 15.1). Queste differenze si spiegano con il fatto che generalmente la scuola dell'infanzia non è obbligatoria e sono possibili molte deroghe a livello comunale.



### A Ginevra e in Ticino i bambini vanno alla scuola dell'infanzia più a lungo.

La durata media della frequenza della scuola dell'infanzia non corrisponde necessariamente all'offerta di base del Cantone. Può essere minore se non è obbligatoria e se non tutti i Comuni offrono i corrispondenti anni di scuola dell'infanzia. Essa però può anche essere superiore alla norma cantonale se determinati Comuni hanno un'offerta più ampia. Nel 2002/2003, le differenze tra i Cantoni sono considerevoli. Un bimbo di Ginevra frequenta la scuola dell'infanzia in media per 19 mesi di più di un bambino di Obvaldo. La media per tutta la Svizzera è di quasi due anni di scuola dell'infanzia. Rispetto al 1980/81 è aumentata di quasi quattro mesi. L'aumento è osservabile in tutti i Cantoni, ma è minore nella Svizzera centrale. Nel 2002/2003 la durata della scuola dell'infanzia è maggiore nella Svizzera occidentale e in Ticino, con 25 mesi circa, seguiti dalla Svizzera nord-occidentale con più di 23 mesi e dalla Svizzera orientale con 21 mesi. Il fanalino di coda è la Svizzera centrale, con 17 mesi di frequenza della scuola dell'infanzia. (grafico 15.2)

### L'orario delle lezioni alla scuola dell'infanzia varia considerevolmente.

La maggioranza dei Cantoni offre dalle 15 alle 20 lezioni di scuola dell'infanzia alla settimana, distribuite su 4,5-5 giorni. Ginevra costituisce un'eccezione poiché concentra l'insegnamento su 4 giorni. Secondo i cantoni, una lezione può durare da 45 a 60 minuti. Solo pochi Cantoni hanno scuole dell'infanzia a orario continuato come il Ticino, dove i bambini sono custoditi anche all'ora di pranzo. Alcuni prescrivono perlomeno ore accorpate. Nella maggior parte dei Cantoni le lezioni si svolgono per 38-39 settimane all'anno, il Ticino ha solo 36,5 settimane di scuola, altri otto Cantoni ne hanno invece 40. Anche i contenuti didattici possono cambiare a seconda del Cantone e questo evidenzia filosofie educative diverse. Determinati Cantoni, ad esempio, non fanno distinzioni tra ore di lezione e custodia, cosa che può aumentare o al contrario ridurre il tempo passato alla scuola dell'infanzia rispetto alle ore citate ufficialmente. (grafico 15.3)

15.3 Numero di lezioni dell'infanzia in ore alla settimana secondo il Cantone, 31 dicembre 2002

- Numero minimo di ore settimanali
- Numero medio di ore settimanali

Di norma, i Cantoni comunicano alla Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) i valori massimi e minimi oppure le medie calcolate.



# CONDIZIONI DI VITA DELLE FAMIGLIE

La statistica consente osservazioni su altre condizioni di vita delle famiglie. Gli indicatori selezionati descrivono l'abitazione, la convivenza, il legame tra ambiente familiare e prestazioni scolastiche, ma anche le violenze subite.

## **La qualità della vita delle famiglie dipende da molti fattori.**

Non sono solo le forme delle famiglie, il reddito, la ripartizione dell'attività professionale, del lavoro domestico e di quello familiare o la possibilità di avvalersi di offerte di custodia complementari alle famiglie a determinare la valutazione soggettiva del proprio grado di «soddisfazione» e «benessere». Di seguito sono indicati altri fattori importanti per le famiglie per cui sono disponibili dati statistici.

## L'ambiente familiare influenza le prestazioni scolastiche.

La formazione dei genitori, gli interessi culturali in casa, ma anche la frequenza dei dialoghi in famiglia e la comunicazione di per sé contribuiscono a determinare la competenza dei bambini nella lettura, che a sua volta è fondamentale per altre prestazioni scolastiche. Tutti questi fattori però non riescono a spiegare come mai le ragazze in media possiedano maggiori competenze nella lettura dei ragazzi.

### Ambiente familiare e prestazioni scolastiche

I risultati dello studio PISA mostrano anche dei nessi tra le prestazioni scolastiche e l'ambiente familiare.

**pagina 64**

## Gli adulti che vivono in coppia sono più soddisfatti del proprio tipo di vita.

Gli uomini più soddisfatti sono quelli che vivono un rapporto di coppia senza figli, le donne quelle in rapporti di coppia con figli. Si riscontra la percentuale massima di insoddisfatti tra gli uomini che vivono soli. Per la maggior parte delle persone, il partner è il sostegno pratico ed emotivo più importante. Nelle economie domestiche i bambini fanno aumentare il potenziale di conflitto nel rapporto di coppia. La frequenza dei problemi per l'educazione dei figli aumenta con il loro numero. I problemi di educazione sono particolarmente diffusi tra i genitori soli.

### Convivenza nelle famiglie

Le valutazioni soggettive del proprio grado di soddisfazione nei confronti del tipo di vita che si conduce, delle persone che offrono un sostegno emotivo e pratico, dei conflitti di coppia e dei problemi di educazione dei figli fanno luce su una parte dell'universo affettivo delle famiglie.

**pagina 66**

## Le famiglie vivono «più strette» delle persone nelle altre economie domestiche.

Un sesto delle famiglie costituite da una coppia con figli devono farsi bastare meno di una stanza per persona e la percentuale sale ad oltre un terzo tra le famiglie con tre e più figli. Ciononostante per le famiglie le spese per l'abitazione costituiscono una percentuale del reddito superiore a quella delle economie domestiche senza figli. I problemi legati all'abitazione, come il rumore, l'inquinamento causato dal traffico o dall'industria nonché il vandalismo colpiscono in particolare chi ha un reddito basso.

### Ambiente abitativo

Lo spazio abitativo, grande o piccolo che sia, rappresenta per molti la principale voce di spesa della vita familiare. Le problematiche legate all'ambiente abitativo dipendono in larga misura dal reddito. **pagina 68**

## Per molte donne e bambini le famiglie sono anche il luogo della violenza.

La famiglia non alberga solo sentimenti positivi, ma è anche l'ambiente in cui si verifica una parte considerevole delle violenze. La violenza domestica colpisce soprattutto le donne e i bambini e tra loro in particolare le straniere.

### Violenza nelle famiglie

La violenza viene perpetrata anche nelle famiglie. Non esistono rilevazioni specifiche della violenza subita in famiglia, ma si utilizzano i dati della statistica sull'aiuto alle vittime di reati, che rileva un panorama più ampio rispetto all'analisi delle condanne. **pagina 70**

# 16 AMBIENTE FAMILIARE E PRESTAZIONI SCOLASTICHE

L'ambiente familiare in cui vive il bambino ne influenza la competenza nella lettura e con essa una capacità essenziale per tante altre prestazioni scolastiche. Così la disparità si ripresenta di generazione in generazione.

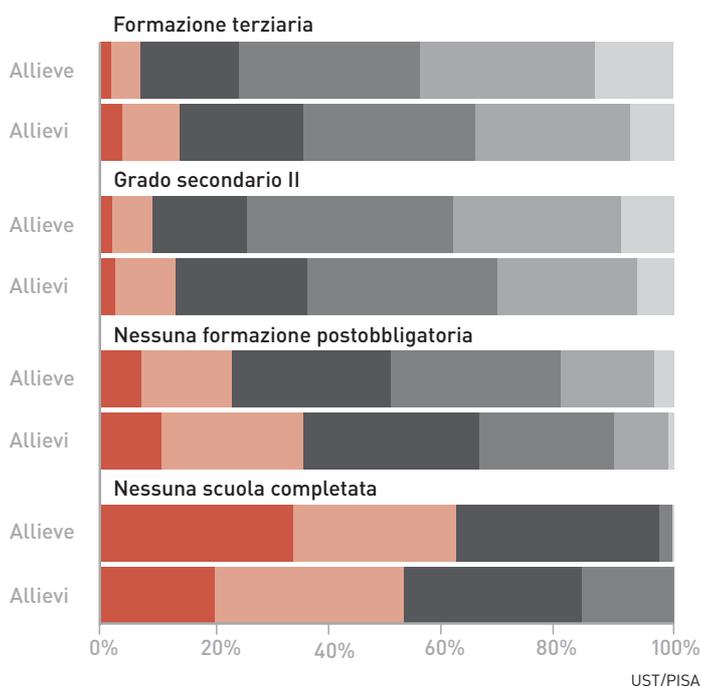
**La competenza nella lettura è basilare per il successo scolastico.** In questo caso l'analisi delle prestazioni scolastiche si concentra su una delle tre competenze definite nel quadro dello studio PISA, e cioè quella della lettura. La capacità di comprendere le informazioni scritte è centrale per le prestazioni scolastiche in tanti ambiti. Lo studio PISA distingue sei livelli di competenza nella lettura.

**La formazione dei genitori influisce molto sulla competenza nella lettura dei figli.** Il livello d'istruzione dei genitori influisce sulla capacità dei figli di comprendere un testo scritto. Sono gli scolari i cui genitori non hanno ricevuto un'istruzione scolastica o ne hanno avuta solo una rudimentale ad avere i maggiori problemi nella lettura.

Già il fatto che i genitori abbiano ultimato la scuola dell'obbligo abbassa drasticamente la percentuale degli scolari in possesso

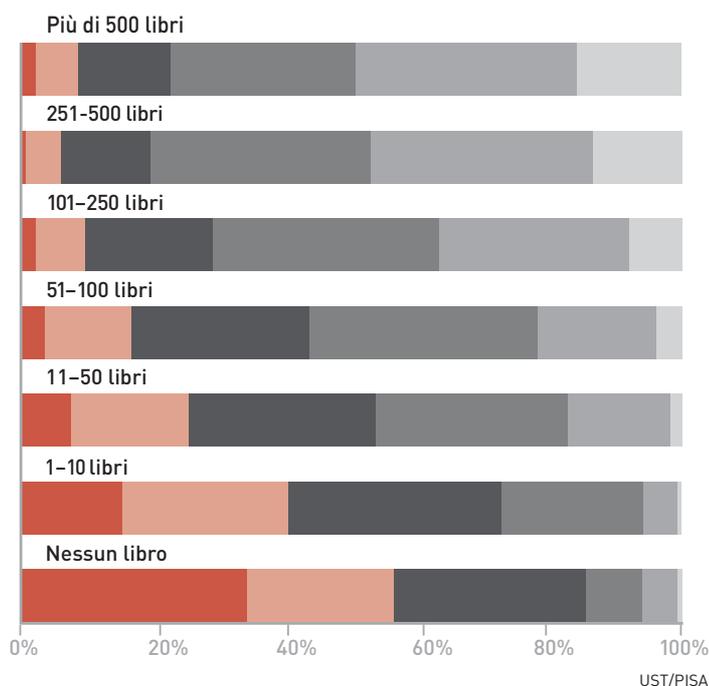
**16.1 Allievi del 9° anno secondo il sesso, il livello di formazione dei genitori e la competenza in lettura, 2000**

■ Livello <1   ■ Livello 3  
 ■ Livello 1   ■ Livello 4  
 ■ Livello 2   ■ Livello 5



**16.2 Allievi del 9° anno secondo il numero di libri in casa e la competenza in lettura, 2000**

■ Livello <1   ■ Livello 3  
 ■ Livello 1   ■ Livello 4  
 ■ Livello 2   ■ Livello 5



di competenze scarse e molto scarse nella lettura (livello < 1 e livello 1). Se i genitori hanno assolto una formazione professionale di grado secondario II, la percentuale degli scolari con capacità buone e ottime nella lettura (livelli 4 e 5) aumenta nuovamente e di molto: raddoppia tra le ragazze e si triplica tra i ragazzi. Una formazione terziaria dei genitori presso una scuola universitaria non comporta invece ulteriori miglioramenti degni di nota.

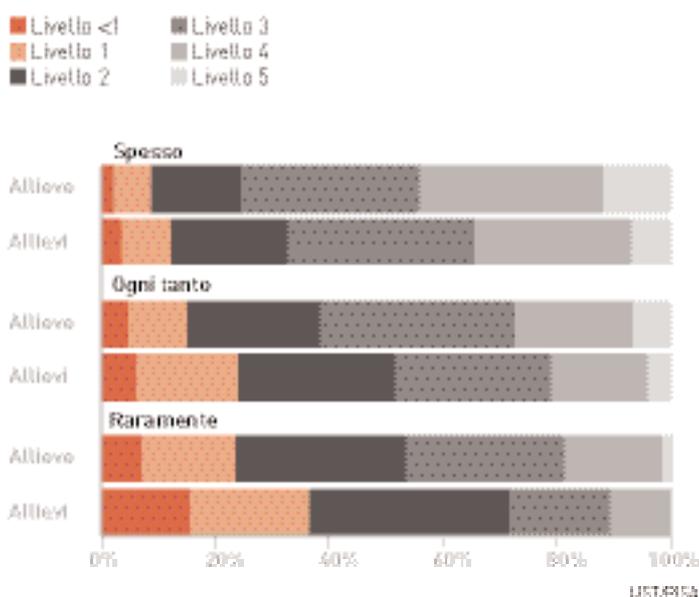
In media le ragazze superano i ragazzi in quanto a competenza nella lettura. Questo non può essere ricondotto al livello di istruzione dei genitori, ma si spiega piuttosto con l'interesse generalmente maggiore delle ragazze nei confronti della lettura. (grafico 16.1)

**Gli interessi culturali in casa influenzano le prestazioni dei bambini nella lettura.** Se a casa di uno scolaro vi sono determinate risorse culturali (come ad esempio il fatto che i genitori abbiano interessi culturali, che le informazioni siano accessibili, che vi sia una scrivania dove studiare tranquillamente, ecc.), può crearsi un ambiente che promuove i valori culturali trasmessi a scuola. E questo rafforza la capacità d'apprendimento del bambino. Nello studio PISA si è utilizzato come indicatore il possesso

di libri. In effetti trova conferma il fatto che le competenze nella lettura di uno scolaro crescono con l'aumentare del numero di libri che possiede la famiglia. La percentuale degli scolari che dimostrano una buona o ottima comprensione dei testi scritti (livelli 4 e 5) aumenta progressivamente a partire dal possesso di un numero di libri compreso tra 10 libri e 500. Oltre questa cifra il miglioramento non è più marcato. Tra i bambini che a casa non dispongono di risorse culturali appena il 56% raggiunge solo il livello di lettura 1 o neanche quello. (grafico 16.2)

**Un dialogo assiduo in famiglia stimola il successo scolastico.** La comunicazione e in particolare il dialogo quotidiano tra i genitori e gli scolari sono decisivi per il successo scolastico. Sono anche una dimostrazione di interesse da parte dei genitori per lo sviluppo dei figli. Dialogo e discussioni con i genitori sono ugualmente importanti per ragazze e ragazzi. Per entrambi un colloquio frequente migliora la capacità di comprendere le informazioni scritte. Il miglioramento è però più marcato tra i ragazzi: il loro ritardo rispetto alle ragazze a livello di competenza nella lettura si riduce. (grafico 16.3)

16.3 Allievi del 9° anno secondo il sesso, la frequenza delle conversazioni con i genitori e la competenza in lettura, 2000



#### Livello di competenza in lettura

*Livello <1:* i giovani che non raggiungono il livello di competenza 1 hanno difficoltà ad estrarre singole informazioni da testi anche semplici. Non sono in grado di riconoscere il tema centrale di un testo e di collegare il contenuto del testo alle loro conoscenze.

*Livello 1:* i giovani che raggiungono il livello di competenza 1 dispongono al massimo di competenze rudimentali in lettura. Sanno estrarre singole informazioni da testi semplici e collegarle alle loro conoscenze. Non sono tuttavia in grado di utilizzare la lettura per apprendere.

*Livello 2:* i giovani che raggiungono il livello di competenza 2 sono capaci di utilizzare un testo per compiti basilari: ad esempio trarre semplici conclusioni in base alle informazioni contenute nel testo o capire il significato di parti del testo attingendo alle loro conoscenze.

*Livello 3:* i giovani che raggiungono il livello di competenza 3 sono capaci di capire testi di difficoltà media, collegare informazioni contenute in punti diversi del testo e metterle in relazione alle conoscenze quotidiane con cui hanno familiarità.

*Livello 4:* i giovani che raggiungono il livello di competenza 4 sono capaci di risolvere compiti difficili, come individuare informazioni tra le righe, riconoscere sfumature linguistiche e valutare criticamente i testi.

*Livello 5:* i giovani che raggiungono il livello massimo di competenza sono in grado di capire fin nei minimi dettagli testi complessi dal contenuto non familiare. Sono capaci d'individuare le informazioni pertinenti e, sulla base di tali informazioni, di giudicare criticamente delle ipotesi, anche con testi appartenenti a settori specifici.

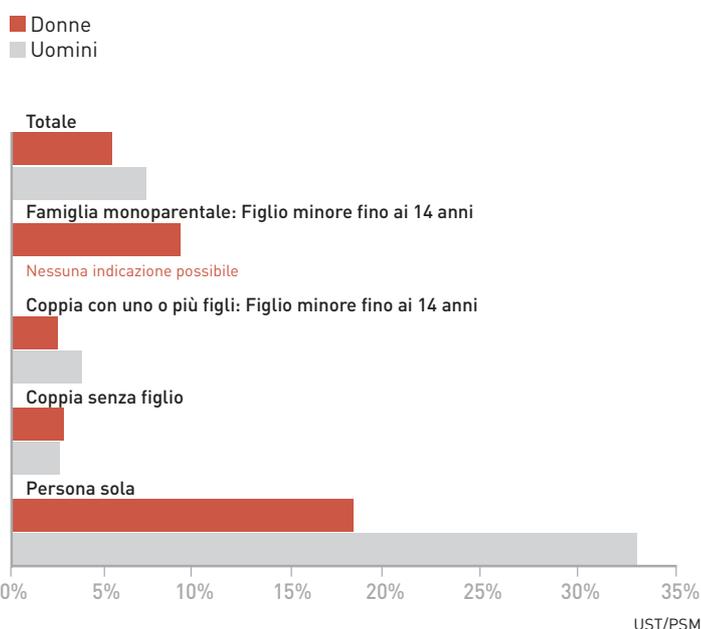
# 17 CONVIVENZA NELLE FAMIGLIE

La convivenza aumenta il legame affettivo e il senso di sicurezza e quindi la soddisfazione nei confronti del proprio tipo di vita. Nella coppia si vive il massimo sostegno pratico ed emotivo. Ma con le famiglie crescono anche i problemi e il potenziale di conflitti.

## La convivenza rende più soddisfatti rispetto alla vita da single.

In generale, la percentuale delle persone insoddisfatte del proprio tipo di vita non è molto elevata. E' un po' più alta tra gli uomini che tra le donne. La differenza va ricondotta soprattutto al fatto che la percentuale di insoddisfatti tra gli uomini single – pari al 31% – è decisamente più elevata della corrispondente percentuale tra le donne, pari al 17%. La percentuale di insoddisfatti tra le donne che provvedono da sole ai propri figli è dell'8,4%. Le persone che vivono in coppia sono nettamente più soddisfatte. Gli uomini più soddisfatti sono quelli che vivono un rapporto di coppia senza figli, le donne quelle in rapporti di coppia con figli. Le differenze però non sono molto marcate. (grafico 17.1)

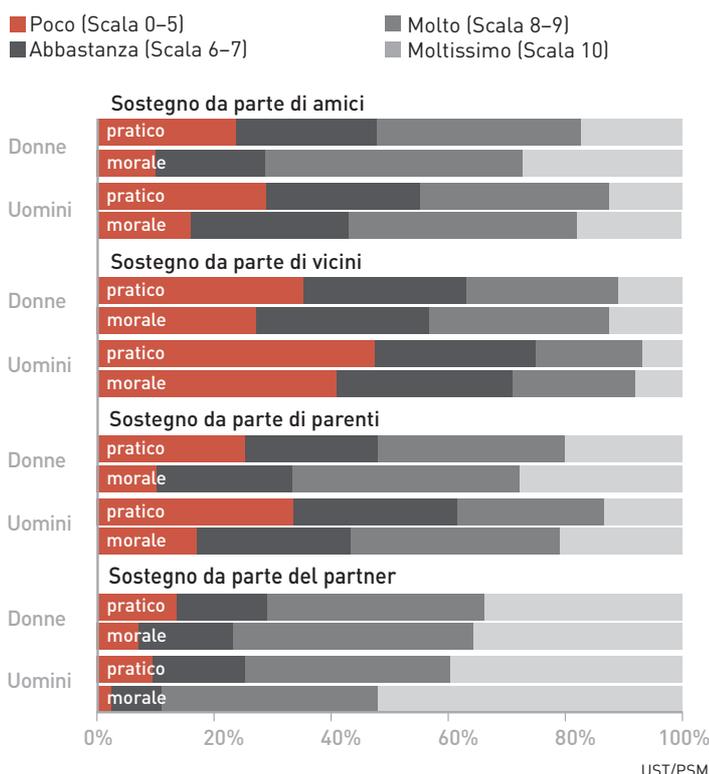
### 17.1 Persone insoddisfatte della convivenza, rispettivamente della vita da soli secondo la situazione familiare e il sesso, 2000



## Il partner rappresenta il sostegno pratico ed emotivo più importante.

Da chi ci sentiamo sostenuti a livello pratico ed emotivo? Soprattutto gli uomini si appoggiano molto alla propria compagna, molto di più che a parenti ed amici. Anche per le donne il partner è il sostegno principale, ma anche i parenti e le amicizie sono molto importanti per loro. In generale, sia gli uomini che le donne apprezzano di più il sostegno emotivo di quello pratico. Entrambi si attendono meno sostegno da vicini. (grafico 17.2)

### 17.2 Sostegno pratico e morale secondo la persona che lo fornisce e il sesso, 2000



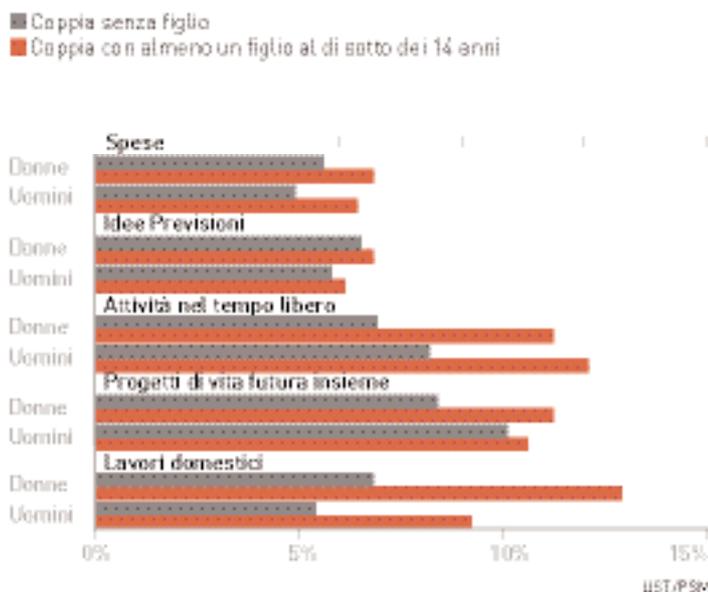
## INSODDISFATTI

Valori da 0-5 su una scala che va da 0 a 10. Il grado maggiore di insoddisfazione tra i single e le famiglie monoparentali dipende anche dal fatto che questo tipo di vita rappresenta frequentemente una situazione transitoria. L'insoddisfazione quindi rimanda spesso all'intenzione di cambiare vita (incominciando un rapporto, (ri)sposandosi, ecc.). La domanda è: quanto soddisfatti siete della vostra vita da single o della vostra convivenza?

**I figli fanno aumentare il potenziale di conflitti.** Le coppie con figli litigano più spesso di quelle senza figli. Ma in totale meno del 10% degli intervistati dice di aver avuto serie divergenze d'opinione o conflitti all'interno della famiglia e della coppia negli ultimi dodici mesi. Le donne tendono a dichiarare più spesso di aver avuto diverbi. Risalta il peso – notevole e molto diversificato, comunque specifico delle famiglie – dei conflitti concernenti il lavoro domestico: evidentemente le donne li vivono più spesso come divergenze serie. (grafico 17.3)

**Chi provvede da solo ad allevare i propri figli deve affrontare più spesso problemi nella loro educazione.** In generale le donne indicano più spesso di aver avuto, negli ultimi dodici mesi, problemi nell'educazione dei figli. La percentuale dei genitori con problemi aumenta in modo evidente col numero dei figli. Tra le madri con tre e più figli una su cinque deve combattere con problemi concernenti la loro educazione. La percentuale più alta però la raggiungono le donne sole con figli: una su tre indica di avere problemi ad allevarli. Evidentemente in questo caso si

17.3 Divergenze d'opinione con il partner negli ultimi 12 mesi, secondo il sesso e la situazione familiare, 1999



## SOSTEGNO EMOTIVO E PRATICO

Scala da 0 a 10: «poco sostegno» (0-5), «abbastanza» (6-7), «molto» (8-9), «moltissimo» (10). Domanda: in caso di bisogno, quanto aiuto concreto (aiuto pratico o consigli e suggerimenti) potrebbe darle il suo/la sua partner? E in che misura sarebbe al suo fianco, ad esempio dimostrandole comprensione o per parlare con lei? Stesse domande per i famigliari, i vicini e gli amici.

## DIVERGENZE D'OPINIONE

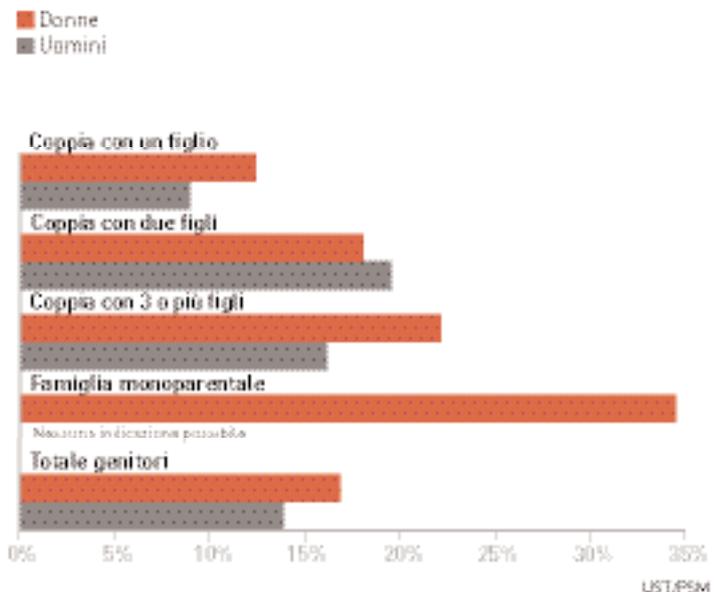
Domanda: negli ultimi 12 mesi avete avuto divergenze d'opinione serie a causa di: progetti di vita o il futuro in comune? Attività del tempo libero? Lavoro domestico? Idee o opinioni? Spese? Sì/no, non so.

## PROBLEMI DI EDUCAZIONE DEI FIGLI

Domanda: negli ultimi 12 mesi avete avuto problemi a causa dell'educazione dei figli? Sì/no, non so.

riflettono le particolari difficoltà e gli oneri a cui sono esposte le famiglie monoparentali. (grafico 17.4)

17.4 Problemi di educazione dei figli negli ultimi 12 mesi, secondo la situazione familiare e il sesso, 2000



# 18 AMBIENTE ABITATIVO

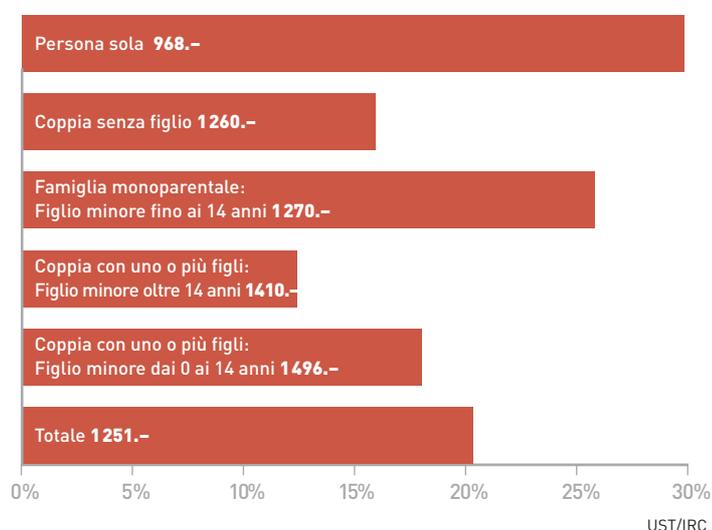
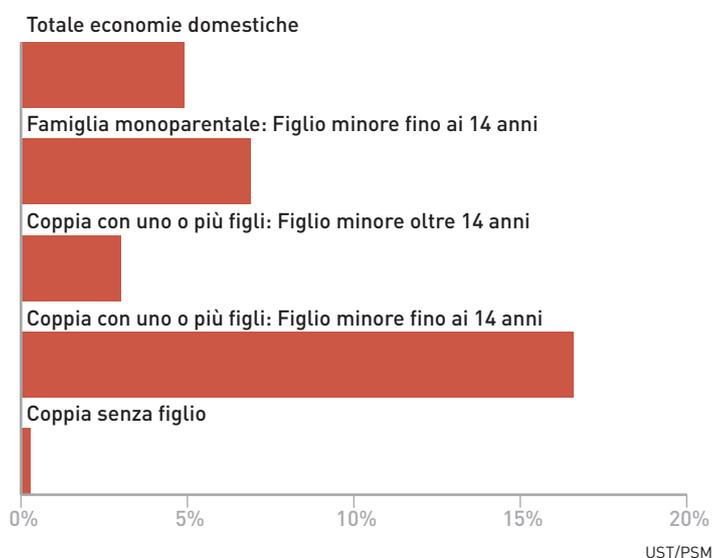
In media le famiglie vivono in spazi più ristretti rispetto ad altre economie domestiche. Ciononostante spendono per l'abitazione una quota maggiore del proprio reddito. I problemi legati all'abitazione quali il rumore, l'inquinamento causato dal traffico o dall'industria e il vandalismo colpiscono in particolare chi ha il reddito più basso.

**Le famiglie soffrono più spesso della penuria di spazio abitativo.** La situazione abitativa dipende dalla situazione finanziaria. In Svizzera il 4,9% delle economie domestiche dispone di meno di un locale ad uso abitativo per persona. Le famiglie con figli in età inferiore ai 15 anni sono colpite con una frequenza tre volte maggiore dalla penuria di spazio abitativo, così come è stata definita: il 17% delle economie domestiche di coppie con figli vive in meno di una stanza per persona. Questa percentuale sale addirittura al 36% tra le famiglie con almeno tre figli. La ragione è facile da individuare: le famiglie numerose sono tra i gruppi più a basso

reddito della popolazione e il mercato immobiliare praticamente non offre abitazioni grandi a basso costo. Il fatto che le famiglie monoparentali siano meno colpite dalla penuria di spazio abitativo, con una percentuale del 7%, dipende anche dalla definizione: per una madre sola con un figlio un'abitazione di due stanze è considerata sufficiente. Nel caso delle economie domestiche costituite da coppie senza figli lo spazio abitativo minimo è praticamente sempre assicurato. (grafico 18.1)

**18.1 Economie domestiche con spazio abitabile insufficiente (meno di un locale per persona) secondo la situazione familiare, 2001**

**18.2 Costo dell'abitazione in percentuale del reddito equivalente mediano secondo la situazione familiare, 1998**



**Ciononostante le famiglie spendono per l'abitazione una quota maggiore del loro reddito.**

In media, nel 1998 le coppie con figli hanno speso quasi 1 500 franchi al mese per l'abitazione. La quota del reddito lordo destinata all'abitazione per le coppie con bambini piccoli è nettamente superiore a quella delle coppie con figli più grandi (18% e 12% rispettivamente). Le famiglie monoparentali con figli in età scolare spendono per l'abitazione addirittura il 26% del reddito lordo. La quota del reddito lordo dell'economia domestica destinata all'abitazione è superiore solo per le economie domestiche unipersonali (30%), tra cui figurano molti pensionati soli. (grafico 18.2)

**I problemi legati all'abitazione colpiscono in particolare le famiglie a basso reddito.**

Se si confrontano i dati di tutte le econo-

## PENURIA DI SPAZIO ABITATIVO

La penuria di spazio abitativo è una situazione in cui in un'economia domestica è disponibile meno di un locale ad uso abitativo (camera da letto o soggiorno) per persona.

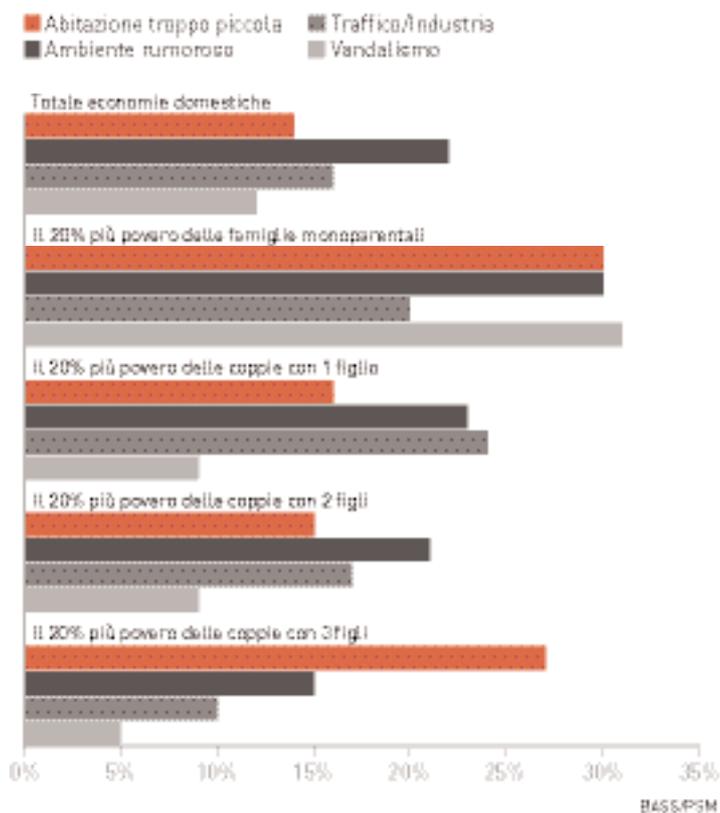
## SPESE PER L'ABITAZIONE

Le spese per l'abitazione includono il canone di locazione o l'interesse ipotecario e le spese accessorie come l'acqua, l'elettricità, le spese di riscaldamento, le riparazioni e la manutenzione, le tasse sui rifiuti e le acque di scarico.

## QUINTILE

Un quintile comprende il quinto o il 20% delle economie domestiche della relativa categoria.

**18.3 Problemi delle economie domestiche con reddito basso secondo la situazione familiare, 1999**



mie domestiche riguardanti i problemi abitativi con i dati delle famiglie appartenenti al quintile più basso in termini di reddito (il quinto con il reddito più basso), si nota per queste ultime una concentrazione dei problemi. Questo è particolarmente evidente nel caso delle famiglie monoparentali: quasi un terzo di loro afferma che l'abitazione è troppo piccola, che l'ambiente è rumoroso e che il vandalismo è diffuso nel vicinato. Un quinto ha problemi di inquinamento causati dal traffico o dall'industria. Le coppie a basso reddito con figli menzionano relativamente di rado il vandalismo, ma subiscono anch'esse gli altri problemi in misura superiore alla media. E' preoccupante che i bambini delle famiglie più povere spesso crescano in un ambiente esposto al rumore e all'inquinamento atmosferico. (grafico 18.3)

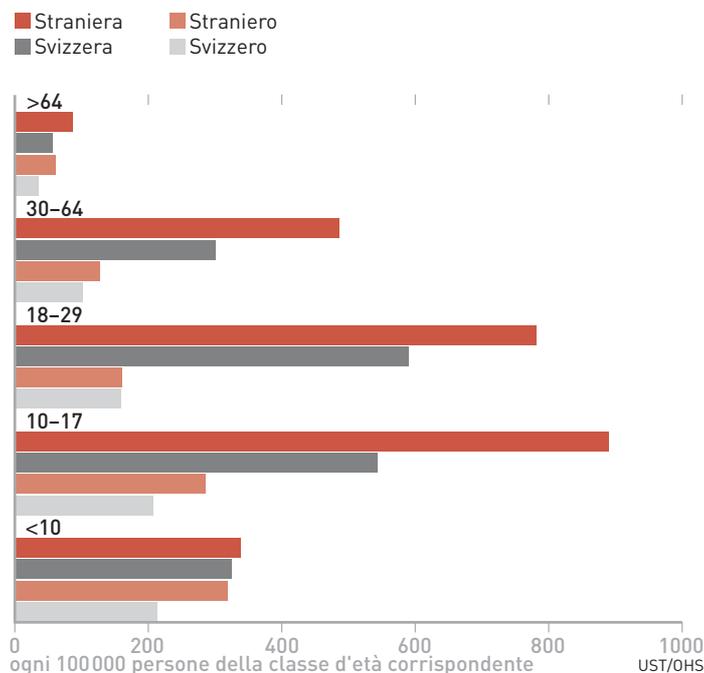
# 19 VIOLENZA NELLE FAMIGLIE

Anche nelle famiglie sono spesso compiuti atti di violenza di cui sono vittime soprattutto donne e bambini. Per i bambini si tratta generalmente di violenza intesa come «misura educativa», per le donne a ciò si aggiunge la violazione dell'integrità sessuale. Le vittime più frequenti sono straniere.

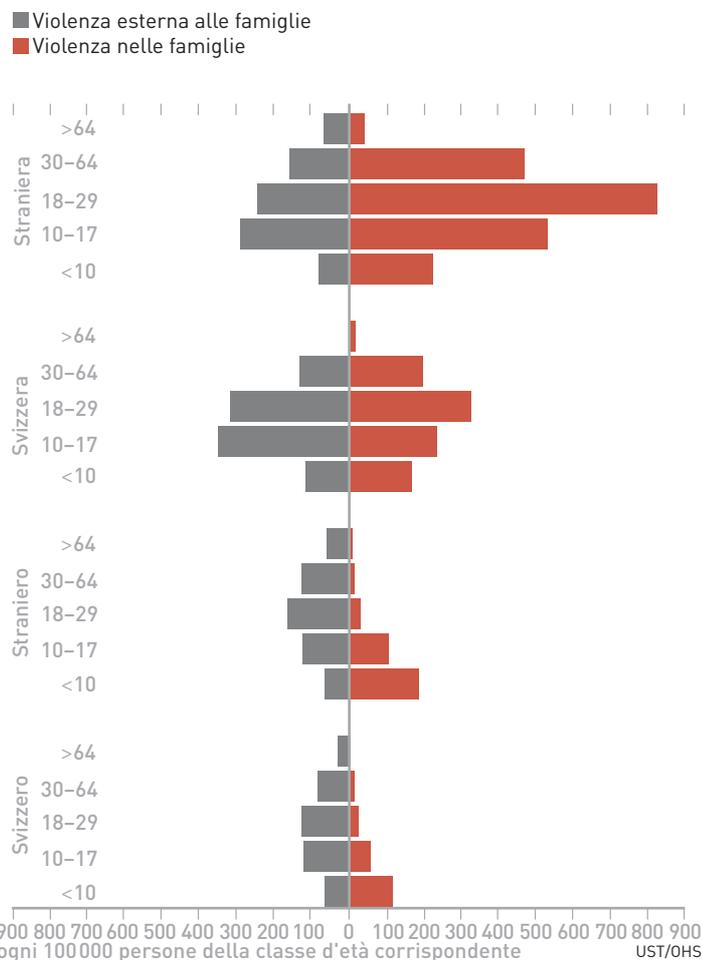
**A far ricorso all'aiuto alle vittime di reati sono soprattutto le ragazze a partire dai 10 anni e le giovani donne.** Dei circa 22000 casi di consulenza per vittime di reati del 2002, il 75% circa riguardava vittime femminili. Indipendentemente dal fatto che la vittima abbia una relazione di parentela con l'autore del reato o che il reato sia perpetrato al di fuori del contesto domestico, le straniere sono più spesso vittime di violenza delle svizzere. Questa differenza esiste, a un livello inferiore, anche tra gli uomini con e senza passaporto svizzero. Le donne tra i 10 e i 30 anni sono nettamente più confrontate con la violenza delle bambine più piccole e delle donne più anziane. Non è possibile stabilire in che misura le diffe-

renze nel numero di casi corrispondano effettivamente a una maggiore frequenza degli atti di violenza o rispecchino invece un modo differente di reagire alla violenza. (grafico 19.1)

**19.1 Persone che hanno fatto ricorso alla consulenza per vittime di reati secondo l'età, la nazionalità e il sesso, 2002**



**19.2 Persone che hanno fatto ricorso alla consulenza per vittime di reati secondo la nazionalità, il sesso, l'età e la relazione con l'autore, 2002**



## STATISTICA DELL'AIUTO ALLE VITTIME DI REATI

Le osservazioni sulla violenza si basano sulla statistica dell'aiuto alle vittime di reati, che non rileva però tutte le vittime, ma solo quelle che fanno ricorso all'aiuto alle vittime di reati.

### La violenza domestica colpisce soprattutto le donne straniere.

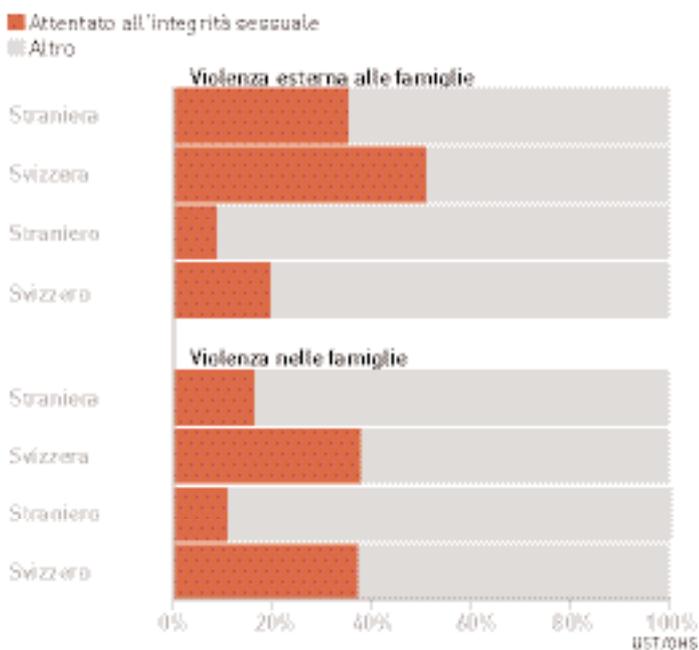
Secondo la statistica dell'aiuto alle vittime di reati, il contesto familiare è un importante luogo di violenza. I bambini e le bambine al di sotto dei 10 anni, con o senza passaporto svizzero, sono più spesso vittime di violenza familiare che non di altri tipi di violenza. La violenza familiare colpisce molto anche le donne straniere, indipendentemente dal fatto che vivano con stranieri o con svizzeri. La violenza domestica non assume praticamente alcun rilievo per gli uomini svizzeri più anziani. Per le donne svizzere, invece, è esattamente il contrario. Per loro la violenza familiare assume rilievo in particolare all'inizio dell'età adulta. (grafico 19.2)

**Per le donne e le ragazze, la violenza extradomestica è spesso legata ad aggressioni sessuali.** Anche a livello di violenza fuori dalle pareti domestiche emergono nette differenze tra i sessi: più di un terzo delle straniere e addirittura la metà delle svizzere che fanno ricorso all'aiuto per vittime di reati sono vittime di violenza

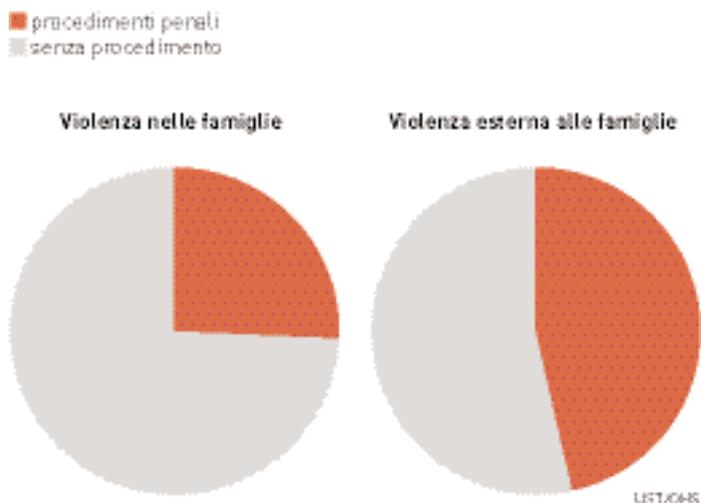
sessuale. Capita anche agli uomini, ma molto più raramente. In generale, rispetto ad altri tipi di violenza la violazione dell'integrità sessuale è indicata dalle vittime di nazionalità straniera più raramente che dagli svizzeri. Ciò può essere dovuto a vari motivi, tra cui il fatto che le vittime svizzere e il loro ambiente tendono a reagire maggiormente alla violenza sessuale, dato che questa negli ultimi anni è sempre più spesso sotto i riflettori e di conseguenza tende a non essere più un tabù. (grafico 19.3)

**Raramente le vittime di violenza familiare avviano un procedimento penale.** È particolarmente elevata la soglia d'inibizione a portare davanti a un tribunale familiari autori di violenza. È stato infatti avviato un procedimento penale per violenza domestica solo in un quarto dei casi di consulenza per vittime di reati. Per i casi di violenza al di fuori della famiglia, tale quota è del doppio. Anche qui, però, poco più della metà degli autori di reati ne esce illesa, generalmente perché le vittime temono i procedimenti giudiziari. (grafico 19.4)

19.3 Persone che hanno fatto ricorso alla consulenza per vittime di reati secondo la relazione con l'autore, la nazionalità, il sesso e il tipo di violenza, 2002



19.4 Procedimenti penali per casi di aiuto alle vittime di reati secondo la relazione con l'autore, 2002



# CONFRONTI INTERNAZIONALI

Il notevole mutamento delle tipologie delle famiglie non è una caratteristica propria della Svizzera, ma coinvolge l'intera Europa dalla fine degli anni Sessanta. Ovunque, i matrimoni sono diminuiti, mentre i divorzi sono aumentati, il tasso di natalità è sceso e la quota di famiglie monoparentali è cresciuta. In tutti i Paesi sottoposti al confronto è progredito anche il numero di madri occupate, ciò che consente di associare questo mutamento anche ad un diverso ruolo della donna.

## **Prudenza nell'interpretazione dei raffronti.**

Anche se può essere interessante guardare oltre confine, risulta difficile sapere se i dati disponibili siano veramente paragonabili, in quanto non tutti i Paesi si avvalgono degli stessi metodi di rilevazione. Per ovviare il più possibile ai problemi di incomparabilità dei dati, ci basiamo unicamente su dati standardizzati, come quelli pubblicati dal Parlamento europeo, dall'Ufficio statistico dell'Unione europea (Eurostat) o dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE). Tuttavia, nemmeno questi dati possono fare astrazione da presupposti diversi, dettati dalle varie legislazioni nazionali. Per esempio, l'età del pensionamento o la possibilità di usufruire del prepensionamento incidono notevolmente sul tasso di attività di ogni Paese. Vale comunque la pena di dare uno sguardo alla situazione dei nostri vicini Francia, Germania, Italia, Austria, Gran Bretagna, Paesi Bassi e Svezia.

## **Matrimoni, nascite e divorzi: tendenza omogenea con accenti nazionali.**

Nonostante un calo generale delle nascite dal 1970 in poi, il numero di figli per donna in Francia, Paesi Bassi, Svezia e Gran Bretagna è nettamente più elevato che in Svizzera, mentre risulta leggermente più basso in Germania, Austria e Italia. La Svizzera registra un calo dei matrimoni meno significativo e un aumento dei divorzi meno marcato rispetto agli altri Paesi europei esaminati come pure la proporzione più bassa di nascite extramatrimoniali.

### **Mutamento delle forme familiari ed evoluzione demografica**

Questo indicatore esamina le differenze regionali nell'evoluzione dei tassi di natalità, dell'età media delle donne alla nascita del primo figlio, dei tassi di nuzialità e di divorzialità e delle quote di nascite extramatrimoniali.

**pagina 74**

## **La Svizzera eccelle per tasso di attività, ma conta una proporzione di lavoratrici a tempo parziale molto elevata.**

Riguardo alla partecipazione femminile al mondo del lavoro, la Svizzera supera tutti i Paesi sottoposti al confronto; solo i Paesi nordici presentano valori simili. La Svizzera detiene tuttavia uno dei tassi più elevati di donne che lavorano a tempo parziale, preceduta solo dai Paesi Bassi.

### **Donne occupate e madri**

La possibilità di conciliare famiglia e lavoro è un elemento chiave della pianificazione individuale e della politica familiare. La partecipazione delle madri alla vita professionale è un indicatore centrale in questo senso.

**pagina 76**

## **La grandezza delle economie domestiche evolve in maniera omogenea, varia invece notevolmente la ripartizione dei redditi.**

Tassi di natalità più bassi, una speranza di vita più lunga e nuove forme di vita da single o in compagnia hanno determinato un calo della grandezza media dell'economia domestica in tutti i Paesi sottoposti al confronto. I redditi delle diverse forme di economie domestiche familiari variano invece in modo diverso. Ovunque lo standard di vita diminuisce con l'aumentare del numero dei figli e in molti Paesi la situazione finanziaria delle madri sole con figli a carico (raramente dei padri) è spesso critica. Tutti i Paesi presi in esame prevedono aiuti sociali speciali per le famiglie,

### **Reddito dell'economia domestica e aiuto statale alle famiglie**

Le conseguenze economiche della presenza di un figlio nell'economia domestica variano da un Paese all'altro. La situazione reddituale relativa delle varie forme di famiglie viene esaminata tenendo conto dell'evoluzione della grandezza delle economie domestiche, per poi stabilire l'entità delle prestazioni statali di politica familiare rispetto al rimanente budget sociale.

**pagina 78**

# 20 MUTAMENTO DELLE FORME FAMILIARI ED EVOLUZIONE DEMOGRAFICA

Il tasso di fecondità varia notevolmente da un Paese all'altro, mentre rappresentano una costante l'aumento dell'età media delle donne alla nascita dei figli e, sebbene a livelli diversi, la progressione delle nascite extramatrimoniali. Diminuisce la frequenza dei matrimoni ed aumenta la percentuale dei divorzi.

## I tassi di fecondità variano notevolmente da un Paese all'altro.

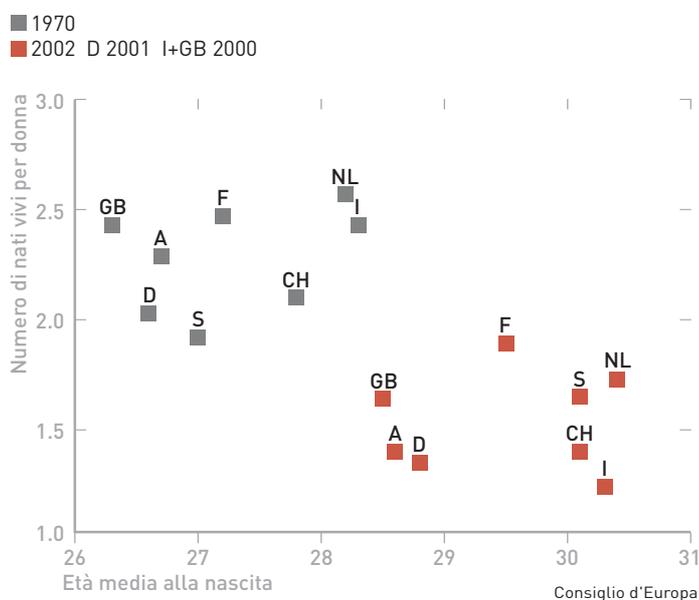
Dal 1970 in poi, il tasso sintetico di fecondità è diminuito significativamente in tutti i Paesi sottoposti al confronto. Questo fenomeno è strettamente legato all'aumento generalizzato dell'età media delle donne alla nascita del primo figlio, ma è influenzato anche da altri fattori, come dimostrano i diversi sviluppi registrati nei Paesi in esame. Per esempio, nel 1970 l'età media delle madri alla nascita del primo figlio in Italia e nei Paesi Bassi era più o meno la stessa di quella rilevata attualmente in Gran Bretagna e Austria, anche se nei primi due casi il numero di nascite per donna era molto più elevato. A ridurre il tasso di fecondità contribuiscono sicuramente le donne che rimangono senza figli, ma anche il migliore controllo delle nascite grazie ai moderni mezzi di con-

traccezione e il maggiore investimento nella crescita dei figli. Le madri più giovani vivono in Gran Bretagna, dove si registra un elevato tasso di fecondità tra le donne dai 15 ai 19 anni. (Grafico 20.1)

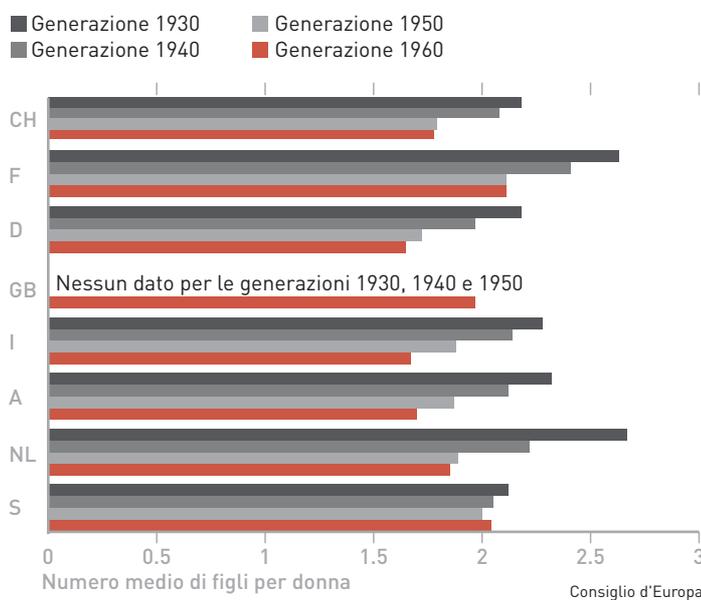
## Le donne nate negli anni Sessanta hanno molti meno figli rispetto alle generazioni degli anni Trenta.

Nella maggior parte dei Paesi, la discendenza finale diminuisce con il progredire delle generazioni. Il calo è particolarmente marcato tra le donne nate negli anni Trenta e quelle nate negli anni Cinquanta. Le prime hanno avuto figli prevalentemente negli anni Cinquanta e Sessanta, prima della denatalità a seguito dell'uso della pillola, mentre le seconde sono diventate madri negli anni Settanta e Ottanta. Il numero di figli messi al mondo dalle donne nate negli

20.1 Confronti internazionali: Indicatore sintetico di fecondità ed età media della madre alla nascita dei figli, 1970 e 2002



20.2 Confronti internazionali: Discendenza finale delle donne delle generazioni dal 1930 al 1960

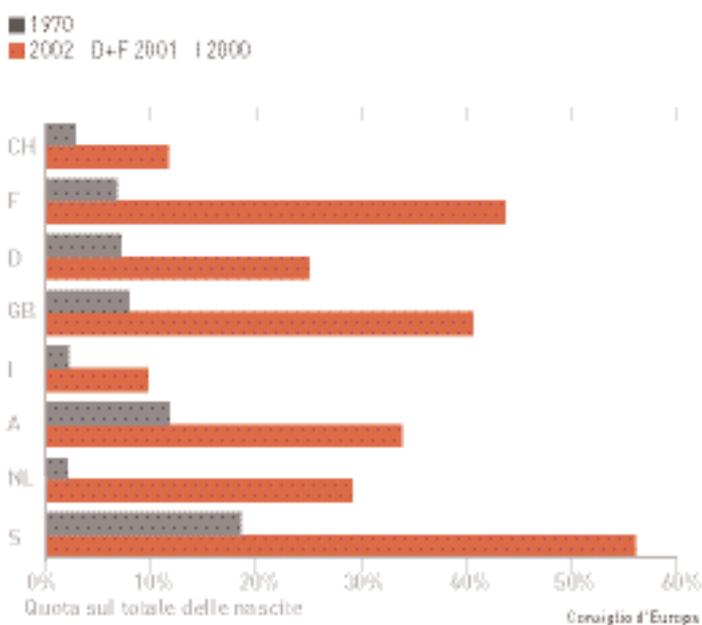


anni Cinquanta e Sessanta ha segnato solo un lieve calo, ad eccezione di Italia ed Austria, mentre in Svezia ha registrato addirittura un leggero incremento. (Grafico 20.2)

**In Svizzera il numero delle nascite extramatrimoniali è particolarmente basso.** In generale, negli ultimi tre decenni il numero dei bambini nati fuori del matrimonio è progredito in modo cospicuo. Le differenze tra i Paesi sono però notevoli, infatti, mentre i bambini nati da coppie non sposate costituiscono la maggioranza in Svezia e superano un terzo in Francia, Gran Bretagna e Austria, tale proporzione rappresenta soltanto l'11,4% in Svizzera e non raggiunge il 10% in Italia. (Grafico 20.3)

**Matrimoni in calo, divorzi in aumento.** La probabilità che una donna nubile prima o poi si sposi nella vita (indice sintetico di primonuzialità) è diminuita notevolmente in tutti i Paesi sottoposti al confronto, mentre la possibilità che un matrimonio si concluda con un divorzio è aumentata. Le differenze tra i Paesi sono però notevoli, anche se i dati vanno letti con una certa prudenza, in quanto il riconoscimento giuridico di nuove forme di unione da parte di alcu-

20.3 Confronti internazionali: Nascite extramatrimoniali, 1970 e 2002



## DISCENDENZA FINALE

numero medio effettivo di figli per donna di una determinata generazione.

## INDICE SINTETICO DI PRIMONUZIALITÀ DELLE DONNE

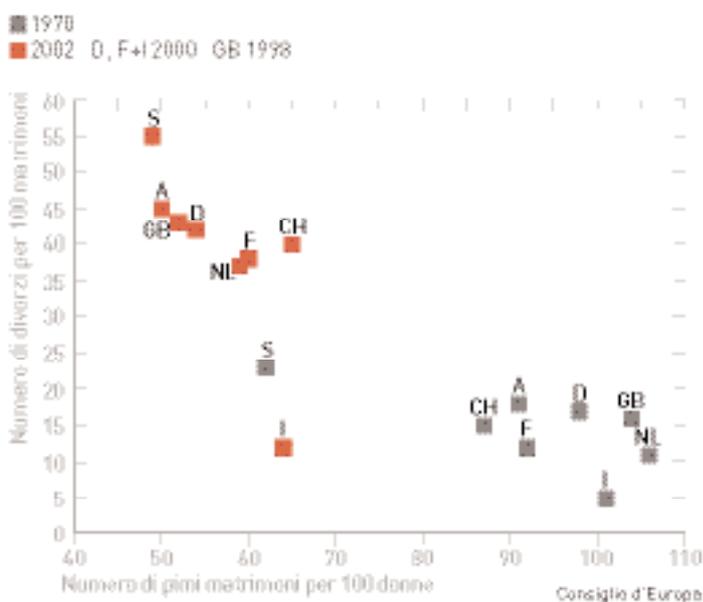
probabilità che una donna prima o poi si sposi nella vita. L'indice viene calcolato in base ai matrimoni di donne nubili dai 18 ai 49 anni celebrati nell'anno in rassegna. L'indice può superare il 100% (sopravalutazione) se l'età media al matrimonio diminuisce, mentre la probabilità reale di matrimonio viene sottovalutata se l'età media al matrimonio aumenta.

## INDICE SINTETICO DI FECONDITÀ

per la definizione si veda il capitolo 2.

ni Stati incide direttamente sui tassi di nuzialità e di divorzialità. In Svizzera l'evoluzione è stata meno marcata che altrove. La probabilità di contrarre matrimonio, che nel 1970 era la seconda più bassa, è diminuita, ma oggi è superiore a tutti gli altri Paesi sottoposti al confronto, mentre la proporzione dei divorzi rientra nella media. Italia e Svezia si trovano ai due poli estremi. In Italia il 64% delle donne nubili pronuncia almeno una volta il fatidico sì e il numero dei divorzi è ancora inferiore alle proporzioni registrate trent'anni fa in quasi tutti i Paesi esaminati. In Svezia, invece, meno della metà delle donne si sposa e più della metà di questi già scarsi matrimoni falliscono. Soltanto l'Austria registra tassi di nuzialità e di divorzialità analoghi. (Grafico 20.4)

20.4 Confronti internazionali: Indice sintetico di primonuzialità e indice sintetico di divorzialità, 1970 e 2002



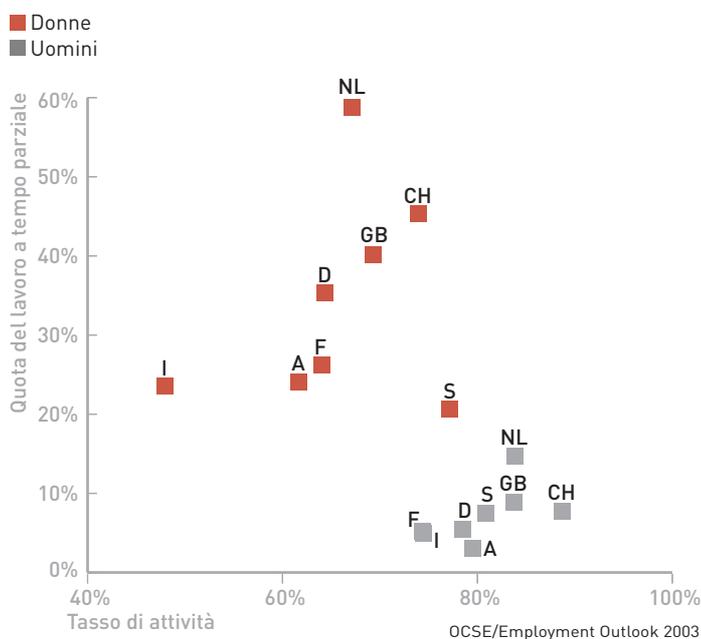
# 21 DONNE OCCUPATE E MADRI

Dappertutto, la partecipazione delle donne alla vita lavorativa è inferiore a quella degli uomini. Tante lavorano a tempo parziale per poter conciliare vita professionale e impegni familiari. Emerge chiaramente dalle differenze tra il tasso di attività delle madri con bambini in tenera età e quello delle donne senza figli.

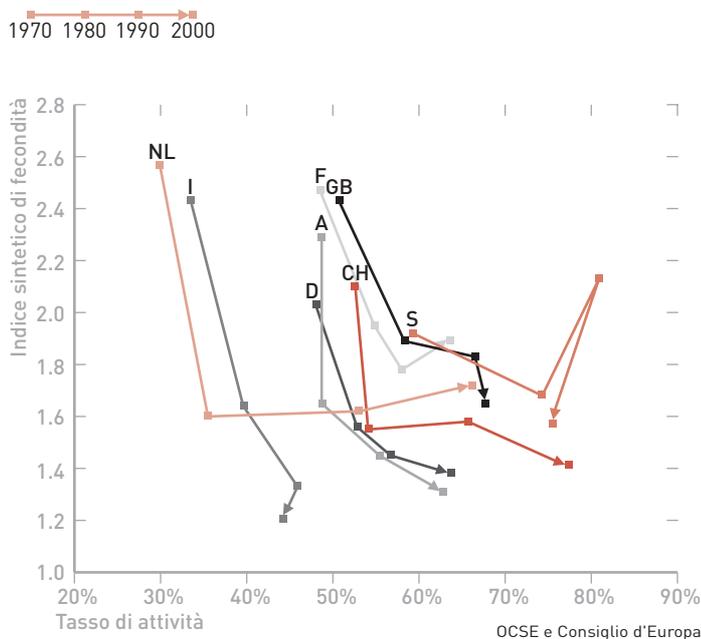
**La partecipazione delle donne alla vita lavorativa è ovunque più bassa di quella degli uomini.** Nel 2002, in tutti i Paesi esaminati, ad eccezione della Svezia, il tasso di attività degli uomini dai 15 ai 64 anni superava dai 13 ai 27 punti percentuali quello delle donne nella stessa fascia d'età. Con 3,8 punti percentuali, la Svezia registrava la differenza più esigua. Pur situandosi al secondo posto dopo la Svezia per tasso di attività femminile (S: 77,1%; CH: 73,9%), la Svizzera rientra nella media con una differenza tra i sessi di 15 punti, attribuibile al tasso di attività maschile particolarmente elevato. All'estremo opposto figura l'Italia: al penultimo posto per tasso di attività maschile (74,5%), all'ultimo per tasso di attività femminile (47,9%), e con la differenza più cospicua tra i sessi (26,6 punti).

In tutti i Paesi in esame, le donne lavorano a tempo parziale più spesso degli uomini. La quota più elevata di lavoratrici a tempo parziale si registra nei Paesi Bassi (58,8%), ma anche la Svizzera si situa nel drappello di testa con il 45,3%. Ai piedi della classifica si annoverano invece Svezia, Francia e Italia, con quote inferiori al 25%. Anche se tra gli uomini l'attività professionale a tempo ridotto è ancora poco diffusa, nei Paesi Bassi supera cinque volte quella registrata in Austria. Di norma si osserva che la percentuale di addette a tempo parziale progredisce con l'aumentare del tasso di attività delle donne. Soltanto la Svezia, che vanta il rapporto più equilibrato tra l'attività professionale di donne e uomini, non rientra in questo schema (grafico 21.1)

**21.1 Confronti internazionali: Tasso di attività delle persone dai 15 ai 64 anni e quota del lavoro a tempo parziale secondo il sesso, 2002**



**21.2 Confronti internazionali: Tasso di attività delle donne dai 15 ai 64 anni e indice sintetico di fecondità dal 1970 al 2000**



## TASSO DI ATTIVITÀ

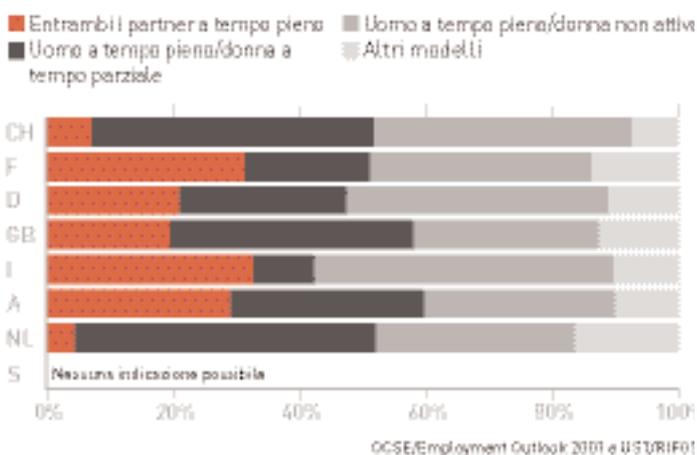
per la definizione si veda il capitolo 10.

## TASSO DI OCCUPATI

Diversamente dal tasso di attività, il tasso di occupati tiene conto unicamente delle persone occupate, ovvero in grado di fornire le proprie prestazioni sul mercato del lavoro. Non sono invece considerati gli inoccupati. (Base per i grafici 21.3 e 21.4)

**Attività professionale e frequenza delle nascite.** Spesso il calo delle nascite viene associato alla crescente partecipazione femminile al mondo del lavoro. Se esistesse davvero una correlazione diretta tra questi due fattori, gli andamenti riprodotti nel grafico 21.2 sarebbero uguali per ogni Paese, ma non è così; il quadro è molto più complesso. Negli anni 1970, i tassi di fecondità hanno segnato una netta flessione senza che il tasso di attività delle donne fosse aumentato particolarmente, ciò che spiega il calo verticale iniziale di gran parte delle frecce. Nei due decenni successivi, i tassi di fecondità hanno registrato solo un lieve calo, mentre i tassi di attività sono progrediti notevolmente, come rappresentato dalla maggior parte delle frecce in evoluzione orizzontale, con lievi variazioni verso l'alto o verso il basso. Fuori dal coro risultano Italia e Svezia. In Italia prosegue il forte calo del tasso di fecondità, mentre si registra soltanto un leggero aumento della presenza femminile nel mondo del lavoro. In Svezia, invece, negli anni Novanta risulta in calo sia il tasso d'attività che la natalità. Attualmente, i tassi di fecondità più bassi sono registrati proprio nei Paesi con i minori tassi di attività femminile.

21.3 Confronti internazionali: Modelli di attività professionale delle coppie con figli in età prescolare, 1999



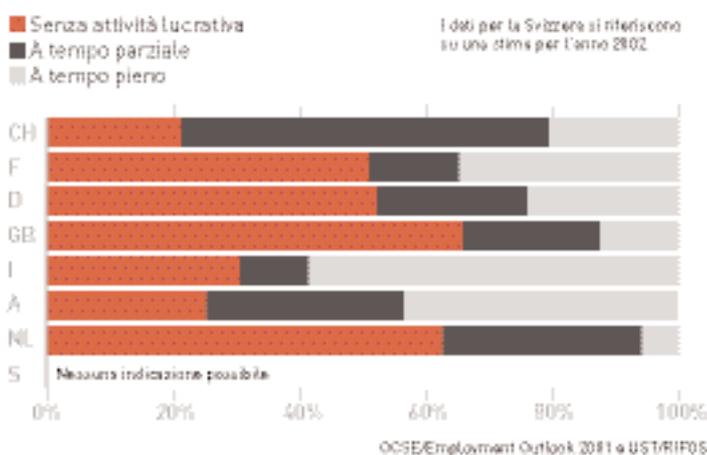
## IMPIEGO A TEMPO PARZIALE

In base alle statistiche dell'OCSE utilizzate in questo rapporto, sono considerate addette a tempo parziale tutte le persone che lavorano meno di 30 ore alla settimana. Coloro che lavorano più di 30 ore alla settimana sono addetti a tempo pieno.

**Lui lavora a tempo pieno, lei si adegua.** In tutti i Paesi sottoposti al confronto, ad eccezione della Svezia per cui non esistono i relativi dati, è l'uomo a garantire prevalentemente o totalmente il reddito delle economie domestiche di coppie con figli in età prescolare. Le madri lavorano a tempo parziale oppure si occupano a tempo pieno e senza remunerazione della cura dei figli e delle faccende domestiche. Nei Paesi con un'elevata quota di lavoratrici a tempo parziale, il modello prevalente vede l'uomo occupato a tempo pieno e la donna a tempo parziale (NL: 48%, CH: 45%); raramente le madri lavorano a tempo pieno. Negli altri Paesi in esame, e soprattutto in Italia (33%), Francia (31%) e Austria (29%), in almeno un quinto di tutte le economie domestiche familiari con bambini in età prescolare i genitori sono entrambi occupati a tempo pieno. (Grafico 21.3)

**Diversa integrazione nel mondo del lavoro delle madri sole con figli a carico.** Le madri sole con figli a carico non occupate sono più della metà in Gran Bretagna (66%), il 63% nei Paesi Bassi, il 52% in Germania e il 51% in Francia. A seconda dei casi, sono disoccupate, ancora in formazione o si dedicano esclusivamente alla famiglia e alla casa. Al polo opposto si trova l'Italia, con più della metà delle madri sole occupate a tempo pieno (59%). La Svizzera si distingue anche in questo caso con una quota particolarmente elevata di madri sole occupate a tempo parziale (59%). (Grafico 21.4)

21.4 Confronti internazionali: Grado di occupazione delle madri sole con figli a carico, 1999



# 22 REDDITO DELL'ECONOMIA DOMESTICA E AIUTO STATALE ALLE FAMIGLIE

Benché la grandezza media delle economie domestiche sia diminuita, da un terzo alla metà della popolazione vive in un contesto familiare. Le famiglie numerose e i genitori soli sono svantaggiati. Le differenze risultano dalla diversa integrazione nel mercato del lavoro e dalle prestazioni di politica familiare.

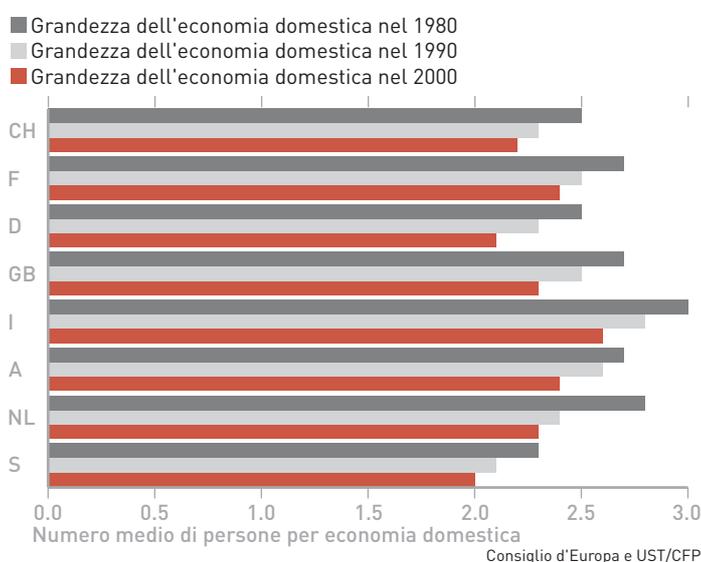
**Le economie domestiche sono diventate più piccole.** Negli ultimi 20 anni, il calo più marcato è stato registrato nei Paesi dove nel 1980 le economie domestiche erano più numerose. Nel 2000 la dimensione media dell'economia domestica oscillava tra le 2,0 e le 2,6 persone. L'Italia registrava la media più elevata, in sintonia con le tendenze sudeuropee, mentre la Svezia annoverava quella più bassa, tipica dei Paesi nordici. (Grafico 22.1)

**Soltanto da un terzo alla metà della popolazione vive ancora in famiglie con figli a carico.** Le famiglie con figli costituiscono la quota più bassa delle economie domestiche in Austria (36%), e quella più elevata in Svezia (52%). Con una proporzione del 43%, la Svizzera si situa quasi esattamente al centro. La ripartizione delle persone per tipo di economia domestica rispecchia sicuramente

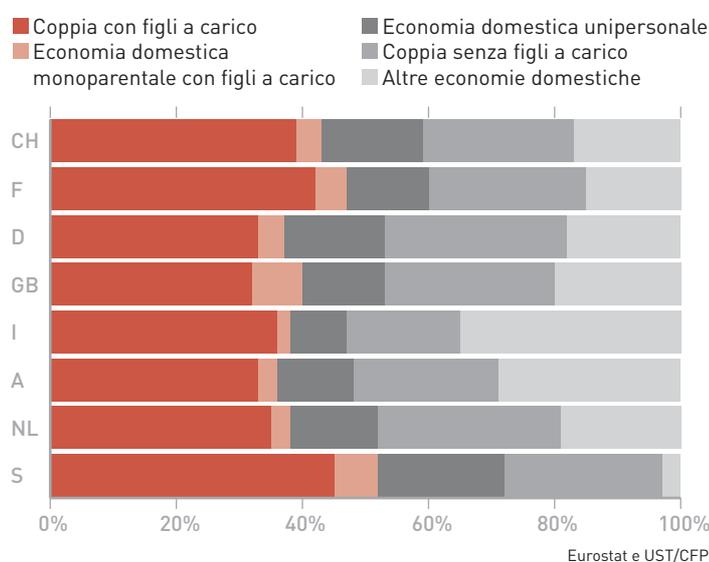
l'andamento del tasso di fecondità degli ultimi anni, con una percentuale di persone che vivono in economie domestiche con figli nettamente più elevata in Francia e Svezia che in Austria, Germania e Italia. Tuttavia, anche le diverse abitudini socioculturali incidono su queste cifre. Per esempio l'elevata quota di Italiani (35%) che vivono in «altre economie domestiche» si spiega con il fatto che nel Bel Paese le economie domestiche composte da tre generazioni sono ancora diffuse e che i giovani adulti lasciano la casa dei genitori molto tardi. All'opposto, le bassissime proporzioni registrate per la Svezia (3%) vanno ricondotte all'indipendenza precoce dei giovani e all'assenza di famiglie plurigenerazionali. (Grafico 22.2)

**La situazione reddituale delle famiglie numerose e di quelle monoparentali è ovunque relativamente precaria.** In tutti i Paesi

22.1 Confronti internazionali: Grandezza media dell'economia domestica dal 1980 al 2000



22.2 Confronti internazionali: Numero di persone per economia domestica, 2000



## REDDITO MEDIANO EQUIVALENTE

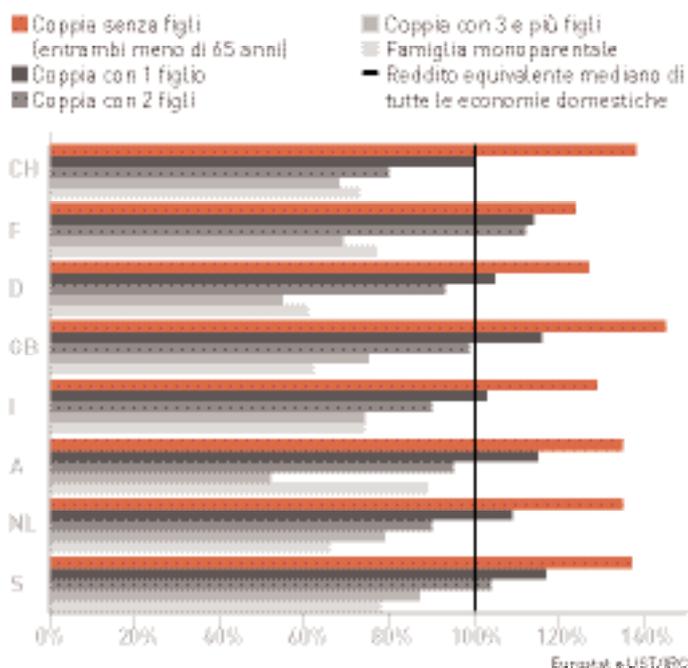
per la definizione di «reddito equivalente» si veda il capitolo 6. Per reddito mediano equivalente, che viene calcolato per ogni Paese e ogni tipo di economia domestica, s'intende il valore che si trova esattamente nel mezzo, tra il 50% di redditi inferiori e il 50% di redditi superiori.

## FIGLI A CARICO

per figli a carico s'intendono – secondo la definizione di Eurostat – tutti i figli sotto i quindici anni e i figli inoccupati dai 15 ai 24 anni, che vivono in un'economia domestica con adulti.

sottoposti al confronto, le economie domestiche con figli sono finanziariamente svantaggiate rispetto alle coppie senza figli. Le differenze più significative si osservano in Italia e Gran Bretagna. In Italia, le coppie senza figli raggiungono un livello di reddito superiore di 2,6 volte a quello delle coppie con tre e più figli e in Gran Bretagna dispongono di un livello di reddito di circa 2,3 volte più elevato di quello delle famiglie monoparentali. La condizione finanziaria delle coppie con un unico figlio è di norma relativamente buona, infatti il loro standard di vita supera nella maggior parte dei Paesi quello delle altre economie domestiche, ad eccezione della Svizzera, dove raggiungono esattamente il reddito mediano equivalente. Per le coppie con due figli la situazione è ben altra e i loro redditi superano la mediana soltanto in Francia (112%) e in Svezia (104%). Sono le grandi famiglie e i genitori soli con figli a carico a dover sbarcare il lunario con le risorse più limitate e il grado di difficoltà di questi due gruppi varia da un Paese all'altro a seconda del livello d'integrazione nel mercato del lavoro e delle prestazioni di aiuto. (Grafico 22.3)

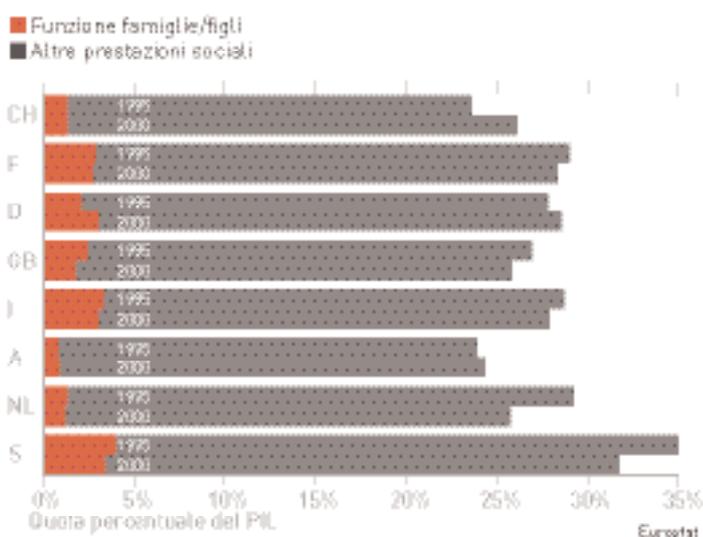
22.3 Confronti internazionali: Reddito mediano equivalente in percentuale del reddito equivalente della popolazione totale, 1998



## L'importanza delle spese destinate alle famiglie e ai figli nel budget sociale varia da un Paese all'altro.

In termini assoluti, tra il 1995 e il 2000 tutti gli Stati sottoposti al confronto hanno aumentato le proprie prestazioni di politica familiare, ma le differenze sono enormi. Le crescite più cospicue sono state registrate in Italia (+8,2% aumento annuo medio), Germania (+7,2%) e Gran Bretagna (5,4%), mentre le più basse in Austria (+1,2%), Svizzera (+1,8%) e Paesi Bassi (+2%). In termini relativi, le spese a sostegno delle famiglie restano ovunque contenute rispetto ad altre prestazioni sociali. Nel 2000 sono stati versati fondi in aiuto alle famiglie per una somma oscillante tra lo 0,9% (Italia) e il 3,4% (Svezia) del prodotto interno lordo (PIL). In alcuni Stati questa quota è addirittura diminuita. In Svizzera, nonostante l'aumento della quota di tutte le prestazioni sociali, le spese per le famiglie e i figli sono rimaste stabili ad un livello basso: 1,3% del PIL. (Grafico 22.4)

22.4 Confronti internazionali: Prestazioni sociali della funzione famiglia/figli ed altre prestazioni sociali, quota percentuale del PIL, 1995 e 2000



## Indice degli indicatori

- 1.1 Economie domestiche secondo il tipo, 1970 e 2000
- 1.2 Popolazione residente secondo il tipo di economia domestica e l'età, 2000
- 1.3 Figli secondo il tipo di economia domestica e la classe d'età, 1980 e 2000
- 1.4 Economie domestiche familiari con figli al di sotto dei 25 anni, 2000
- 2.1 Età media delle donne e degli uomini al matrimonio e alla nascita del primo figlio, 1970–2002
- 2.2 Nati vivi secondo lo stato civile della madre e indice di fecondità totale, 1970–2002
- 2.3 Numero medio di mesi fra matrimonio e nascita del primo, secondo e terzo figlio, 1970–2002
- 2.4 Quoziente specifico di natalità secondo la durata del matrimonio, 1970 e 2002
- 3.1 Nati vivi secondo la successione, 1970–2002
- 3.2 Donne senza figli e numero medio di figli delle annate dal 1930 al 1960, 2000
- 3.3 Numero medio di figli, già nati o desiderati, secondo l'età e il grado d'istruzione della donna, 1994/1995
- 4.1 Divorzi con o senza figli minorenni, 1970–2002
- 4.2 Figli minorenni di coppie al momento del divorzio, 1970–2002
- 4.3 Divorzi secondo il numero di figli minorenni, 1970–2002
- 4.4 Figli di coppie al momento del divorzio, secondo l'età, 1970–2002
- 5.1 Famiglie di origine straniera secondo il tipo di migrazione, 1970–2000
- 5.2 Immigrazione per motivi familiari, 1981–2002
- 6.1 Reddito equivalente mediano e medio al mese secondo il tipo di economia domestica, 2001
- 6.2 Tassi di povertà e working poor secondo il tipo di economia domestica, 2002
- 6.3 Anticipi sugli alimenti nel Cantone di Zurigo, 2002
- 7.1 Spesa equivalente media al mese secondo il tipo di economia domestica, 2001
- 7.2 Raccomandazione per il calcolo delle spese di mantenimento di un figlio nel Cantone di Zurigo, 2004
- 8.1 Prestazioni sociali della funzione «Famiglia e figli» a prezzi correnti 1995, 2000 e stima 2001
- 8.2 Assegni familiari nei Cantoni, stato 1° gennaio 2004
- 8.3 Deduzioni fiscali a livello cantonale e federale, 2003
- 9.1 Prestazioni legate al bisogno a famiglie con figli piccoli – i diversi sistemi cantonali, stato 1° gennaio 2004
- 9.2 Famiglie e aiuto sociale, 2000 e 2002; famiglie nel censimento della popolazione, 2000
- 10.1 Tasso di attività delle donne dai 25 ai 54 anni secondo la situazione familiare, 2003
- 10.2 Tasso di attività delle donne con partner e almeno un figlio dai 0 ai 14 anni secondo il grado d'istruzione, 1991–2003
- 10.3 Grado di occupazione delle donne secondo la fase familiare, analisi trasversale 1993–2003
- 11.1 Modelli occupazionali delle coppie secondo la situazione familiare, esclusi i pensionati, 1991–2003
- 11.2 Responsabilità principale per il lavoro domestico nelle coppie secondo la situazione familiare, esclusi i pensionati, 2000
- 11.3 Lavoro domestico e cura dei figli in ore alla settimana secondo la situazione familiare e il sesso, esclusi i pensionati, 2000
- 11.4 Carico totale del lavoro retribuito, domestico e familiare in ore alla settimana secondo la situazione familiare e il sesso, esclusi i pensionati, 2000
- 12.1 Tasso di inoccupazione secondo il sesso e la situazione familiare, persone dai 25 ai 54 anni, 2003
- 12.2 Sottoccupazione secondo il sesso e la situazione familiare, persone dai 25 ai 54 anni, 2003
- 13.1 Coppie con almeno un figlio sotto i 15 anni che usufruiscono di offerte esterne di cura dei bambini secondo l'attività lavorativa dei genitori, 2001
- 13.2 Regolare custodia dei bambini esterna alla casa secondo il tipo, 2001
- 14.1 Centri diurni per l'accoglienza di bambini secondo il Cantone, 1985, 1991, 1995, 1998, 2001
- 14.2 Finanziamento iniziale secondo il tipo di custodia e lo stato di elaborazione, dal 1° febbraio 2003 al 31 gennaio 2004
- 15.1 Età di entrata alla scuola dell'infanzia e alla scuola dell'obbligo, secondo la legge e la prassi nei Cantoni, 31 dicembre 2002
- 15.2 Periodo medio di permanenza alla scuola dell'infanzia in anni secondo il Cantone, 2002/2003

- 15.3** Durata della scuola dell'infanzia in ore alla settimana secondo il Cantone, 31 dicembre 2002
- 16.1** Allievi del 9° anno secondo il sesso, il livello di formazione dei genitori e la competenza in lettura, 2000
- 16.2** Allievi del 9° anno secondo il numero di libri in casa e la competenza in lettura, 2000
- 16.3** Allievi del 9° anno secondo il sesso, la frequenza delle conversazioni con i genitori e la competenza in lettura, 2000
- 17.1** Persone insoddisfatte della convivenza, rispettivamente della vita da soli secondo la situazione familiare e il sesso, 2000
- 17.2** Sostegno pratico e morale secondo la persona che lo fornisce e il sesso, 2000
- 17.3** Divergenze d'opinione con il partner negli ultimi 12 mesi, secondo il sesso e la situazione familiare, 1999
- 17.4** Problemi di educazione dei figli negli ultimi 12 mesi, secondo la situazione familiare e il sesso, 2000
- 18.1** Economie domestiche con spazio abitabile insufficiente (meno di un locale per persona) secondo la situazione familiare, 2001
- 18.2** Costo dell'abitazione in percentuale del reddito equivalente mediano secondo la situazione familiare, 1998
- 18.3** Problemi delle economie domestiche con reddito basso secondo la situazione familiare, 1999
- 19.1** Persone che hanno fatto ricorso alla consulenza per vittime di reati secondo l'età, la nazionalità e il sesso, 2002
- 19.2** Persone che hanno fatto ricorso alla consulenza per vittime di reati secondo la nazionalità, l'età e la relazione con l'autore, 2002
- 19.3** Persone che hanno fatto ricorso alla consulenza per vittime di reati secondo la relazione con l'autore, la nazionalità, il sesso e il tipo di violenza, 2002
- 19.4** Procedimenti penali per casi di aiuto alle vittime di reati secondo la relazione con l'autore, 2002
- 20.1** Confronti internazionali: Indicatore sintetico di fecondità ed età media della madre alla nascita dei figli, 1970 e 2002
- 20.2** Confronti internazionali: Discendenza finale delle donne delle generazioni dal 1930 al 1960
- 20.3** Confronti internazionali: Nascite extramatrimoniali, 1970 e 2002
- 20.4** Confronti internazionali: Indice sintetico di primonuzialità e indice sintetico di divorzialità, 1970 e 2002
- 21.1** Confronti internazionali: Tasso di attività delle persone dai 15 ai 64 anni e quota del lavoro a tempo parziale secondo il sesso, 2002
- 21.2** Confronti internazionali: Tasso di attività delle donne dai 15 ai 64 anni e indice sintetico di fecondità dal 1970 al 2000
- 21.3** Confronti internazionali: Modelli di attività professionale delle coppie con figli in età prescolare, 1999
- 21.4** Confronti internazionali: Grado di occupazione delle madri sole con figli a carico, 1999
- 22.1** Confronti internazionali: Grandezza media dell'economia domestica dal 1980 al 2000
- 22.2** Confronti internazionali: Numero di persone per economia domestica, 2000
- 22.3** Confronti internazionali: Reddito mediano equivalente in percentuale del reddito equivalente della popolazione totale, 1998
- 22.4** Confronti internazionali: Prestazioni sociali della funzione famiglie/figli ed altre prestazioni sociali, quota percentuale del PIL, 1995 e 2000

## Fonti

Per redigere questo rapporto sono state utilizzate principalmente le seguenti fonti:

**Censimento federale della popolazione (CFP)** Il CFP è realizzato ogni 10 anni dal 1850 sotto forma di rilevazione totale della popolazione residente in Svizzera. Nel corso del tempo si è trasformato in una vera e propria rilevazione strutturale. Al centro del CFP troviamo indicazioni sociodemografiche, socioculturali e geografiche sulle persone che vivono in Svizzera. Le persone rilevate vengono inoltre raggruppate in economie domestiche e correlate ai dati sugli edifici e sulle abitazioni, anch'essi rilevati nel quadro del CFP.

## Statistica del movimento naturale della popolazione (BEVNAT)

La BEVNAT è una rilevazione totale puramente demografica, che raccoglie tutti gli eventi riguardanti lo stato civile: matrimoni, nascite, decessi, riconoscimenti di figli, adozioni e scioglimenti

giudiziali del matrimonio. Di regola i dati sono rilevati dagli uffici dello stato civile e dai tribunali e sono rielaborati e convertiti in indicatori dall'UST. I dati si riferiscono alle persone singole e non possono essere correlati ad altre persone che vivono nella stessa economia domestica.

**Indagine sul reddito e sul consumo (IRC)** L'IRC è costituita da rilevazioni per campione rappresentative delle economie domestiche in Svizzera. Grazie alla continuità dell'osservazione, l'IRC fornisce informazioni chiave sui redditi e sulle abitudini di consumo delle economie domestiche. Serve tra l'altro a determinare il paniere per il calcolo dell'indice nazionale dei prezzi al consumo. Come rilevazione delle economie domestiche fornisce informazioni importanti sulle condizioni finanziarie delle famiglie.

**Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera (RIFOS)** Anche la RIFOS è una rilevazione per campione, che raccoglie dati sul mercato del lavoro e sulla vita professionale e illustra le condizioni di lavoro e di vita delle persone intervistate. Poiché si tratta di una rilevazione di persone, le interpretazioni a livello di economia domestica – anche quando vi sono dati disponibili in tal senso – vanno valutate con cautela.

**Microcensimento sulla famiglia** Il microcensimento sulla famiglia è una rilevazione per campione, che offre una panoramica dello sviluppo e della situazione della famiglia nonché della natalità dal punto di vista dell'individuo e delle economie domestiche, ponendo al centro le interazioni tra istruzione, attività professionale, forma di vita familiare e fertilità. Il microcensimento sulla famiglia informa sull'evoluzione degli atteggiamenti e dei giudizi di valore sulla famiglia e sui figli. L'ultima rilevazione è stata effettuata nel 1994/95.

**Panel svizzero di economie domestiche** Si tratta di un sondaggio annuale longitudinale (panel) per campione nato dal programma prioritario «Futuro Svizzera» nel 1998. È finanziato dal Fondo nazionale svizzero, dall'UST e dall'Università di Neuchâtel. Il Panel svizzero di economie domestiche, che intervista ogni anno le stesse persone, si concentra sui cambiamenti nel tempo delle condizioni di vita delle persone e delle economie domestiche.

Oltre a dati relativi alla situazione di vita rileva anche valutazioni soggettive.

**Programma per la valutazione internazionale degli studenti (PISA)** Nel quadro di questo programma, promosso dall'OCSE, l'UST e la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) hanno svolto una rilevazione tra gli allievi del nono anno per verificarne le competenze scolastiche. La rilevazione del 2000 era incentrata sulla competenza nella lettura. Di interesse per noi è il rapporto tra competenza nella lettura e situazione familiare.

**Statistica sull'aiuto alle vittime di reati** Le osservazioni sulle violenze subite si basano su questa statistica, con cui dal 2000 l'UST rileva tutte le persone che fanno ricorso all'aiuto. I dati si riferiscono ai casi.

**Altre fonti** Oltre alle fonti citate sono stati utilizzati anche i seguenti registri, studi e statistiche varie: il **Registro centrale degli stranieri (RCS)** consente di stilare dei profili delle famiglie dal punto di vista delle migrazioni. Il **Conto globale della sicurezza sociale**, la **Statistica dell'aiuto sociale**, i dati dell'**Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS)** e dell'**Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC)** consentono di ottenere maggiori informazioni sulle spese della politica familiare. Studi della **Centrale per le questioni familiari (CQF)** e dell'**Ufficio per la gioventù e l'orientamento professionale del Cantone di Zurigo** sono utilizzati per il calcolo delle spese per i figli. I dati della **Conferenza svizzera dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS)** e dell'**Iniziativa delle città** consentono di analizzare le prestazioni alle famiglie in caso di bisogno. Il **Registro federale delle imprese e degli stabilimenti (RIS)** contiene informazioni sul numero dei centri diurni per l'accoglienza di bambini in Svizzera. La banca dati della **CDPE. Informazione/Documentazione/Educazione/Svizzera (IDES)** informa sui requisiti minimi per scuola ed asilo nei Cantoni, la **statistica scolastica** sul tempo di permanenza all'asilo. La **statistica dello stato annuale della popolazione (ESPOP)** serve per il controllo e il calcolo di determinati indicatori.

## Bibliografia

**Amt für Jugend und Berufsberatung des Kantons Zürich (2003):**

Empfehlung zur Bemessung der Unterhaltskosten für Kinder. Zürich.

**Bauer, Tobias; Strub, Silvia; Stutz, Heidi (2004):**

Familien, Geld und Politik. Von den Anforderungen an eine kohärente Familienpolitik zu einem familienpolitischen Dreisäulenmodell für die Schweiz. Verlag Rüegger. Zürich.

**Bauer, Tobias; Streuli, Elisa (2000):** Modèles de compensation

des charges familiales, Rapport à l'attention de la Commission fédérale de coordination pour questions familiales COFF. Berne.

**Bauer, Tobias (1998):** Kinder, Zeit und Geld, Beiträge zur

Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht 10/98. Bern.

**Billari, Francesco C. (2004):** Choices, opportunities and constraints

of partnership, childbearing and parenting: the patterns in the 1990, Genf. Documento su Internet: <http://www.unece.org/ead/pau/epf/billari.pdf>.

**Bühler, Elisabeth (2001):** Atlas suisse des femmes et de l'égalité. Zurich.

**Commissione federale per le questioni femminili (2001):**

Questioni femminili, n. 2/2001. Berna.

**Consiglio d'Europa (2002):** Evolution démographique récente en Europe 2002. Strasbourg.

**Eurostat (2003a):** La situazione sociale nell'Unione europea 2003. Lussemburgo.

**Eurostat(2003b):** Statistiques sociales européenne - Protection sociale - Dépenses et recettes. Luxembourg.

**Eurostat (2002a):** La situazione sociale nell'Unione europea 2002. Lussemburgo.

**Eurostat (2002b):** Statistiques sociales européenne - Démographie. Luxembourg.

**Gauthier, Anne (2004):** Choices, opportunities and constraints of partnership, childbearing and parenting: the policy responses, Genf. Documento su Internet:

<http://www.unece.org/ead/pau/epf/gauthier.pdf>.

**Hüttner, Eveline; Tobias Bauer (2003):** Massnahmen zur gezielten Unterstützung von einkommensschwachen Familien. Bern.

**Initiative des villes (2003):** Kennzahlenvergleich Sozialhilfe in Schweizer Städten, Berichtsjahr 2002.

**Initiative des villes (2002):** Kennzahlenvergleich Sozialhilfe in Schweizer Städten, Berichtsjahr 2001.

**Initiative des villes (2001):** Kennzahlenvergleich Sozialhilfe in Schweizer Städten, Berichtsjahr 2000.

**OCSE (2003):** Perspectives de l'emploi 2003. Paris

**OCSE (2001):** Perspectives de l'emploi 2001. Paris.

**Strub, Silvia; Bauer, Tobias (2002):** Wie ist die Arbeit zwischen den Geschlechtern verteilt? Eine Untersuchung zur Aufteilung von unbezahlter und bezahlter Arbeit in Familien in der Schweiz und im internationalen Vergleich. Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann. Bern.

**Ufficio federale delle assicurazioni sociali (2004a):** Genres et montants des allocations familiales - Etat au 1<sup>er</sup> janvier 2004. Berne.

**Ufficio federale delle assicurazioni sociali (2004b):** Prestazioni in caso di necessità versate ai genitori nei Cantoni, Stato 1<sup>o</sup> gennaio 2004. Berna.

**Ufficio federale delle assicurazioni sociali (2003):** Aperçu des régimes cantonaux d'allocations familiales. Etat au 1<sup>er</sup> janvier 2003. Berne.

**Ufficio federale di statistica (2003a):** Indicateurs du marché du travail 2003. Neuchâtel.

**Ufficio federale di statistica (2003b):** Travailler et être pauvre. Les working poor en Suisse. Ampleur du phénomène et groupes à risque d'après l'Enquête suisse sur la population active 2002. Neuchâtel.

**Ufficio federale di statistica (2003c):** Portrait démographique - Edition 2003. Neuchâtel.

**Ufficio federale di statistica (2003d):** Les Comptes globaux de la protection sociale. Résultats de 2000 - estimations pour 2001 - évolution depuis 1950. Neuchâtel.

**Ufficio federale di statistica (2003e):** Sozialbericht Kanton Zürich 2001. Neuenburg.

**Ufficio federale di statistica (2002):** Revenu et bien-être. Niveau de vie et désavantages sociaux en Suisse. Neuchâtel.

**Ufficio federale di statistica (2001):** Faits et chiffres sur la prise en charge externe des enfants, SAKE-NEWS n° 16/2001. Neuchâtel.

**Ufficio federale di statistica (1999):** Du travail, mais pas de salaire. Le temps consacré aux tâches domestiques et familiales, aux activités honorifiques et bénévoles et aux activités d'entraide. Neuchâtel.

**Ufficio federale di statistica (1998):** Microcensimento sulla famiglia in Svizzera 1994/95. Berna.

**Wanner, Philippe; Fibbi, Rosita (2002):** Famiglie e migrazione, famiglie in migrazione, in: Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari COFF (ed.), Famiglie e migrazione. Ricerche sulla situazione delle famiglie migranti e raccomandazioni della Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari. Berna.

**Zahner, Claudia; Meyer, Andrea H. et al. (2002):** Préparés pour la vie? Les compétences de base des jeunes – Rapport national de l'enquête PISA 2000. Neuchâtel.

**<http://www.bsv.admin.ch/impulse/index.htm>:** Aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alle famiglie.



**PARTE TEMATICA**

**ESIGENZE STRUTTURALI  
DI UNA  
POLITICA FAMILIARE  
ADEGUATA AI BISOGNI**

# LA POLITICA FAMILIARE OGGI – COSA COMPRENDE?

**Che cos'è una politica familiare adeguata ai bisogni?** In che ambiti agisce? Poiché la politica familiare viene gestita in base a motivazioni diverse, gli obiettivi perseguiti possono essere contraddittori. La sistematizzazione dei campi d'azione della politica familiare deve tenere conto di questa incoerenza senza mai perdere di vista la complessità e il carattere trasversale del suo oggetto.



Mugena (TI), aprile 2004

Gli obiettivi e i contenuti dell'odierna politica familiare in Svizzera sono in sintonia con l'evoluzione dei bisogni delle famiglie? Le strutture tradizionali della politica familiare sono in grado di soddisfare questi bisogni? Per rispondere a queste domande bisogna innanzitutto chiarire che cosa s'intende per famiglie e per politica familiare.

Compito non semplice per molteplici motivi. Primo: essendo la politica familiare un compito trasversale a molti ambiti, è difficile definirne chiaramente il concetto. Secondo: la struttura federalistica della Svizzera fa sì che Cantoni e Comuni promuovano forme di politica familiare anche molto diverse fra loro. Il settore è quindi composito. Terzo: la considerevole importanza delle organizzazioni non governative quali soggetti attivi non rende certo agevole una visione d'insieme. C'è poi un quarto motivo:

l'oggetto della politica familiare, cioè le famiglie, sono profondamente cambiati. La percentuale delle economie domestiche senza figli è notevolmente cresciuta, i matrimoni sono diminuiti, i divorzi – e con essi il numero delle famiglie monoparentali e delle famiglie ricostituite – sono aumentati. Le famiglie in cui lavorano sia il padre che la madre sono sempre più numerose, ma il mondo del lavoro, le scuole e le infrastrutture per la custodia di bambini complementare alle famiglie non si sono adeguate. È aumentata anche la percentuale di famiglie straniere con specifici problemi d'integrazione. Il cambiamento dei rapporti fra i sessi e il mandato costituzionale dell'uguaglianza effettiva fra uomo e donna si ripercuotono anche sulla politica familiare.

Si tratta dunque, innanzitutto, di chiarire i concetti (capitolo 1) per poi illustrare in che modo le diverse motivazioni alla base della politica familiare possano sfociare in obiettivi diversi e talvolta anche contraddittori (capitolo 2). Su questo sfondo, il capitolo 3 spiega che cosa si debba intendere per politica familiare adeguata ai bisogni. Il capitolo 4, infine, espone le principali tendenze e sollecitazioni odierne nonché gli attuali ambiti di riforma per poi proporre una strutturazione sistematica dei campi d'azione della politica familiare.

## 1. Definizione di famiglie e politica familiare

Nessuna definizione di politica familiare può prescindere da ciò che politici e specialisti intendono per «famiglie». Il concetto può avere un significato ben preciso e rappresentare già di per sé già una norma ristretta da generalizzare attraverso la politica familiare. È possibile, tuttavia, anche tentare di prendere atto della pluralità delle forme esistenti nella realtà e limitarsi innanzitutto a descriverle senza dare alcun giudizio, né positivo né negativo. Una politica familiare basata su questa definizione può, ad esempio, perseguire l'obiettivo di non discriminare né direttamente né indirettamente alcuna forma di famiglia. Occorre dunque definire prima il concetto di famiglie e poi quello di politica familiare.

### 1.1 Cosa sono le famiglie?

Praticamente tutti i trattati di politica familiare finiscono prima o

poi per constatare che non esiste una definizione unitaria del concetto di famiglie. In Svizzera non esiste alcuna descrizione giuridica positiva che stabilisca in modo esaustivo che cosa sia e che cosa non sia una famiglia. La Costituzione federale (art. 41, cpv. 1c) contempla il concetto di famiglia «quale comunità di adulti e bambini»: è questa la definizione più precisa. Nella formulazione delle proprie linee direttrici strategiche, la Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari (COFF) si rifà ancora alla definizione contenuta nel Rapporto finale del 1982 del gruppo di lavoro per il Rapporto sulle famiglie intitolato «Familienpolitik in der Schweiz» [= Politica familiare in Svizzera, d/f]. La definizione è la seguente: **«La famiglia è oggi intesa come gruppo sociale particolare fondato in primo luogo sui rapporti tra genitori e figli e come tale socialmente riconosciuto.»**<sup>1</sup> Questa definizione ha un carattere volutamente aperto: non fa riferimento né al matrimonio né ai genitori biologici, non presuppone alcuna comunione domestica, rinuncia a giudizi di valore e tiene conto della pluralità dei tipi di famiglia. Inoltre, non si riferisce solo alle famiglie con figli minorenni o economicamente dipendenti dai genitori, ma abbraccia tutte le forme di vita familiare possibili sull'arco di una vita.

Nella sua opera classica «Familienpolitik» (1997), l'influente sociologo familiare tedesco nonché corifeo della politica familiare Max Wingen definisce le famiglie come «strutture sociali molto dinamiche»<sup>2</sup> soggette a continue trasformazioni tanto nel ciclo di vita quanto sul piano storico e comprendenti «in senso stretto la comunità di genitori e figli»<sup>3</sup>. Nemmeno Wingen, tuttavia, ritiene che la comunione domestica o la presenza di genitori biologici siano presupposti sufficienti a definire una famiglia. Nel suo parere sul Quinto rapporto sulle famiglie del 1995, il governo tedesco si rifà a Wingen e descrive la famiglia come «una forma dinamica di convivenza umana, soggetta a mutamenti e contraddistinta dalle idee, dai valori culturali e dalla realtà sociale ed economica di una società»<sup>4</sup>. Il Quinto rapporto sulle famiglie spiega: «Elemento costitutivo del concetto di famiglia è la struttura familiare centrale definita a livello biologico-sociale ed anche giuridico, vale a dire il rapporto padre/madre/figli; elementi costitutivi del concetto di economia domestica sono la convivenza e i rapporti economici esistenti in un piccolo gruppo»<sup>5</sup>

<sup>1</sup> COFF 2000, p. 21.

<sup>2</sup> Wingen, Max 1997, p. 3.

<sup>3</sup> Wingen, Max 1997, p. 8.

<sup>4</sup> Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (éd.) 1995, p. IV.

<sup>5</sup> Bundesministerium für Familie 1995, p. 24.

Sommando queste due definizioni – prosegue – si ottiene il nucleo familiare tuttora predominante. Le trasformazioni sociali avrebbero inoltre reso ancora meno chiaro il concetto di famiglie. Né il governo federale né il rapporto entrano nei dettagli della definizione perché in Germania una disposizione costituzionale per la tutela delle famiglie l'ha fortemente politicizzata. In generale, si può osservare che la definizione della COFF, nella sua apertura, è simile a quella tedesca.

Per il sociologo familiare Kurt Lüscher i dibattiti talvolta accesi sulla definizione del concetto di «famiglia» sono la palese dimostrazione della difficoltà del compito – difficoltà secondo lui riconducibile al fatto che la retorica ufficiale rappresenta spesso un'idealizzazione ed il concetto di «famiglia» è funzionale alla creazione di significati. Secondo Lüscher questi significati si condensano nell'opportunità offerta dalle famiglie di sperimentare e realizzare relazioni affidabili. Il rapporto fra genitori e figli non può essere rescisso giuridicamente. La configurazione dei rapporti ha un carattere essenzialmente pragmatico e comprende anche la convivenza con differenze e ambivalenze fondamentali. È nei rapporti familiari che l'identità personale e sociale degli individui evolve in una reciprocità speculare. Il concetto di «famiglia», dunque, è carico di connotazioni emotive.<sup>6</sup>

Per quanto riguarda la definizione di «famiglie» nella ricerca empirica, oltre alle considerazioni di natura teorica possono giocare un ruolo anche i problemi pratici. Nella parte statistica del presente rapporto, per esempio, queste ultime sono definite semplicemente come «comunità domestiche con figli di età inferiore ai 25 anni a carico».

Ciò non significa che non vengano presi in considerazione fenomeni come le famiglie multigenerazionali plurilocali<sup>7</sup> o l'importante funzione svolta dai nonni. L'identificazione con la comunità domestica e la restrizione ai figli d'età inferiore ai 25 anni hanno motivi pratici. In Svizzera i dati empirici sono disponibili – con poche eccezioni – solo sotto questa forma.

Il concetto di famiglia utilizzato nel presente rapporto si rifà innanzitutto alla definizione precedentemente menzionata della

COFF. La famiglia va intesa inoltre come istituzione sociale in seno alla quale si manifestano ed evolvono culturalmente idee e prassi sorte nel corso della storia – e quindi anche suscettibili di cambiamenti – relative ai rapporti fra partner (p. es. il matrimonio), fra genitori e figli (p. es. la socializzazione) e fra le generazioni (p. es. la solidarietà). In particolare vanno considerate le tensioni che oggi scaturiscono da una crescente instabilità dei rapporti fra i partner rispetto ai rapporti invece tendenzialmente stabili e giuridicamente inscindibili fra genitori e figli.<sup>8</sup>

Questo concetto di famiglia in senso lato non prevede alcuna identificazione con una comunità domestica né alcun limite di età e si estende quindi anche ai rapporti fra gli adulti e i loro genitori anziani (per altro spesso negletti dalla politica familiare). *Il concetto di famiglia nel senso stretto del termine, quindi, deve limitarsi ai rapporti fra i genitori e i figli a carico di età inferiore ai 25 anni.* Per noi, i destinatari della politica familiare sono le famiglie nel senso stretto del termine.

## 1.2 Cos'è la politica familiare?

Il rapporto finale del 1982 del gruppo di lavoro per il Rapporto sulle famiglie intitolato «Familienpolitik in der Schweiz (= Politica familiare in Svizzera, d/f) ha dato la seguente definizione: «Nei moderni Paesi industrializzati, la politica familiare consiste in attività riconosciute esercitate da enti statali e non statali allo scopo di influenzare le prestazioni che sono o devono essere fornite nella famiglia o dalla famiglia ed imporre così determinati modelli di ordinamento politico della società.»<sup>9</sup> Essa non rientra in un unico ambito amministrativo ma si ripercuote in molti settori politici, così come molti settori politici hanno ripercussioni sulla politica familiare. La politica familiare è intesa come ambito centrale della politica assistenziale e sociale e tocca valori fondamentali. La politica familiare si colloca all'incrocio fra considerazioni etiche e sociopolitiche, fra l'appoggio ai singoli componenti delle famiglie (donne e bambini) e la promozione delle famiglie come gruppi, fra il mantenimento delle tradizioni e gli intenti riformistici, fra il tentativo di compensare deficit di prestazioni e il rispetto della «sfera privata», dell'autonomia familiare. Questa definizione sostanzialmente tecnica è indubbiamente corretta e fa

## IL CONCETTO DI FAMIGLIA NEL SENSO STRETTO DEL termine deve limitarsi ai rapporti fra i genitori e i figli a carico di età inferiore ai 25 anni. Per noi, i destinatari della politica familiare sono le famiglie nel senso stretto del termine.

sembrare superfluo cercarne una nuova, ma evita di stabilire obiettivi espliciti.

In Germania, il sociologo familiare Max Wingen coniò il concetto di politica familiare come politica trasversale e «piano integrale della promozione delle famiglie»<sup>10</sup>. Egli definisce la politica familiare come «influenza consapevole e funzionale ad un ordine pianificato, mirata e basata sul potere, di soggetti investiti di responsabilità pubbliche sulle strutture e sulle funzioni delle comunità familiari (...). Quest'influenza può essere esercitata (...) determinando le condizioni quadro, soprattutto le condizioni di vita esteriori della convivenza familiare, e quindi agendo indirettamente sulle strutture di quest'ultima e sulle prestazioni di formazione della personalità e sviluppo della società in esse fornite, ma anche direttamente, in particolare definendo i rapporti giuridici tra i membri delle famiglie e i rapporti delle comunità familiari con lo spazio sociale extrafamiliare.»<sup>11</sup> Per Max Wingen è importante ricordare che è riduttivo limitarsi agli aspetti economici. Il concetto di politica familiare di Wingen si estende a tutti i livelli d'intervento della politica sociale: giuridico, economico, socioecologico e pedagogico. Egli sottolinea la pluralità degli enti responsabili. La sua concezione è aperta e adatta ad integrare nuovi temi, a seconda delle circostanze. Alla politica familiare richiede razionalità, che per lui significa ottimizzazione della funzionalità delle famiglie.<sup>12</sup>

È proprio da questo schema funzionalistico «fine-mezzi» che la nuova generazione di sociologi familiari tedeschi ha preso le distanze: nel Quinto rapporto sulle famiglie si afferma che la politica familiare consiste «nel creare le condizioni e i presupposti affinché le famiglie possano vivere secondo le proprie idee.»<sup>13</sup> E per Kurt Lüscher la politica familiare comprende in senso lato tutte le attività sociali che influenzano «le ecologie della crescita».<sup>14</sup> Franz-Xaver Kaufmann critica una definizione tanto ampia perché in questo modo vi rientrano anche ambiti politici che toccano negativamente le famiglie e propone di distinguere fra family policies (riferimento esplicito) e family related policies (riferimento implicito).<sup>15</sup>

Beat Fux distingue diversi approcci e forme di politica familiare<sup>16</sup>:

■ *Regime statalistico*: uno Stato forte è autorizzato a operare interventi di vasta portata. La componente ecologica, vale a dire un'infrastruttura attenta alle famiglie, riveste particolare importanza. Esempi di questo tipo di regime sono i Paesi scandinavi di tradizione protestante e governo socialdemocratico.

■ *Regime familiaristico*: nella struttura normativa la comunità familiare è, dominante rispetto all'individuo e viene sostenuta mediante sussidi. Manca una politica familiare riferita al reddito: alla donna viene assegnato in maggior misura il ruolo di casalinga e madre. Questo tipo di regime di politica familiare, radicato nella dottrina sociale cattolica, prevale per esempio in Francia e nell'Europa meridionale.

■ *Regime individualistico*: in linea di massima, la famiglia è considerata una questione privata e deve organizzarsi da sé. La sua libertà d'azione è molto importante e deve essere incoraggiata con una modesta imposizione fiscale. Fux vede realizzato questo approccio negli Stati Uniti, in Gran Bretagna e in tutti i Paesi europei dove è radicata una politica economica di stampo liberale, come la Svizzera e i Paesi Bassi.

## 2 Motivazioni, obiettivi ed effetti

Da una definizione del concetto puramente tecnica è possibile dedurre alcuni elementi che caratterizzano la politica familiare e ne determinano la dinamica.

Il sociologo familiare Franz-Xaver Kaufmann definisce tipico della politica familiare che le dichiarazioni politiche superino di gran lunga gli sforzi reali. Egli parla di uso simbolico della politica nell'ambito della retorica familiare. La retorica familiare è il modo di diagnosticare un problema e trarne proposte di soluzione. La retorica familiare implica sempre ipotesi e motivi normativi e questi possono anche essere contraddittori. Secondo Kaufmann la principale contraddizione odierna è quella tra l'ideale di famiglia tradizionale e quello di una famiglia in cui viga l'uguaglianza fra i sessi.<sup>17</sup>

Questo disaccordo di principio non comporta solo una mancanza di chiarezza nella determinazione degli obiettivi della poli-

<sup>6</sup> Lüscher, Kurt 2001, p. 37.

<sup>7</sup> Cfr. Bertram, Hans in: Köhli, Martin; Szydlík, Marc (éd.) 2000, p. 97-121.

<sup>8</sup> Cfr. Schulze, Hans-Joachim (éd.) 2000.

<sup>9</sup> Gruppo di lavoro per il Rapporto sulle famiglie 1982, p. 26.

<sup>10</sup> Kaufmann, Franz-Xaver in: Jans, Bernhard et al. (éd.) 2000, p. 41.

<sup>11</sup> Wingen, Max 1997, p. 9 seg.

<sup>12</sup> Kaufmann, Franz-Xaver in: Jans, Bernhard et al. (éd.) 2000, p. 41 seg.

<sup>13</sup> Bundesministerium für Familie 1995, p. IV.

<sup>14</sup> Lüscher, Kurt 2001, p. 27.

<sup>15</sup> Kaufmann, Franz-Xaver in: Kaufmann, Franz-Xaver et al. (éd.) 2002 p. 431.

<sup>16</sup> Cfr. Fux, Beat 1999 in: Questions familiales 2/99, p. 6-10.

<sup>17</sup> Kaufmann, Franz-Xaver 2002, p. 426 segg.

tica familiare ma è anche fonte d'incoerenza. È quindi estremamente interessante analizzare con precisione motivazioni, obiettivi ed effetti della politica familiare.

## 2.1 Motivazioni

Dal progetto di ricerca «Familien, Geld und Politik» (= Famiglie, denaro e politica) di Bauer/Strub/Stutz (2004) nel quadro del Programma di ricerca «Problemi dello Stato sociale» del Fondo nazionale emerge che i vari motivi possono essere suddivisi per approssimazione in sette categorie:

### Compensazione degli oneri e garanzia contro la povertà (compensazione verticale)

La decisione di avere figli non deve essere condizionata da motivi economici. Quest'idea di equità è profondamente sentita in Svizzera e viene esplicitamente menzionata negli obiettivi di politica familiare, p. es. nel Cantone Ticino. Tuttavia la si può realizzare solo se la società è disposta a partecipare agli oneri finanziari laddove risultino troppo gravosi per una singola famiglia. L'idea della ripartizione degli oneri gioca un ruolo importante in questa motivazione della politica familiare. Per economisti come Gary Becker (1981)<sup>18</sup> non c'è alcun motivo di compensare gli oneri familiari: per loro anche le decisioni interne alla famiglia sono fondate sul rapporto tra costi e benefici:

■ *Benefici*: i genitori hanno figli in primo luogo per piacere e perché ne traggono beneficio («consumo») e in secondo luogo perché in certi casi i figli costituiranno una fonte di reddito supplementare, sia mentre crescono sia quando i genitori saranno vecchi («investimento»).

■ *Costi*: i figli costano tempo e denaro. L'onere pecuniario diretto deriva dai costi di mantenimento (costi diretti dei figli). Tuttavia, i costi indiretti dovuti al tempo investito nella cura dei figli (costi indiretti dei figli) sono generalmente molto più elevati e ricadono oggigiorno in larga misura sulle madri.

Se i benefici non superano i costi, la coppia decide di non avere (altri) figli.

Se, però, anziché il livello individuale viene considerato il livello sociale nel suo complesso, anche dal punto di vista economico vi sono motivi per offrire garanzie contro i rischi legati al reddito ed attuare un'equa ripartizione degli oneri. Notburga Ott discute entrambi gli elementi parlando di «efficienza distributiva»<sup>19</sup>: in un mondo incerto, la gente ha timore dei rischi e considera le garanzie come un incremento del benessere. Con le garanzie aumenta la disponibilità ad assumere rischi economici e di conseguenza viene favorita la produttività economica complessiva. L'intervento statale, però, è giustificato solo se il mercato non è in grado di offrire garanzie ottimali, come effettivamente accade: i mercati assicurativi privati falliscono nelle ridistribuzioni intertemporali dei redditi sull'arco di una vita e negli investimenti in capitale umano. Le garanzie, però, sono importanti proprio per le decisioni che riguardano la famiglia perché vi è una grande incertezza attorno al «rischio figlio».

L'economia assistenziale dimostra, inoltre, che solo una dotazione iniziale equamente distribuita può garantire in seguito un impiego efficiente delle risorse in tutta la società. Affinché tutti possano godere di pari opportunità iniziali, l'equa «ripartizione della dotazione materiale iniziale necessaria alla formazione di capitale umano»<sup>20</sup> deve avvenire quanto prima. Questo giustifica una ripartizione che privilegia i bambini rispetto agli adulti.

### Rimunerazione delle prestazioni delle famiglie (compensazione orizzontale)

La seconda motivazione della politica familiare si allaccia alle prestazioni indispensabili alla società fornite dalle famiglie. Si esige quindi che le famiglie vengano sostenute nella fornitura di queste prestazioni. Un'argomentazione di questo tipo emerge dal rapporto del 1982 «Familienpolitik in der Schweiz» (= Politica familiare in Svizzera, d/f). Fra le prestazioni fornite dalle famiglie vengono menzionate l'assunzione della responsabilità per i bambini, la cura e l'educazione, la gestione dell'economia familiare, la conciliazione di lavoro e riposo, l'assistenza fornita ai familiari più anziani, disabili o bisognosi di cure e l'organizzazione dei rapporti fra i sessi e le generazioni.<sup>21</sup> Argomenti analoghi si ritrovano in un rapporto svizzero del 1999 nel quale vengono presentate le cinque funzioni tradizionali della famiglia: 1) funzione generativa

**LA DECISIONE DI AVERE FIGLI NON DEVE ESSERE CONDIZIONATA da motivi economici. Quest'idea di equità è profondamente sentita in Svizzera. Tuttavia la si può realizzare solo se la società è disposta a partecipare agli oneri finanziari laddove risultino troppo gravosi per una singola famiglia.**



Beinwil am See (AG), luglio 2004

(riproduzione), 2) funzione di economia domestica, 3) funzione ricreativa, 4) funzione di mediazione (mediazione di posizioni sociali nella famiglia, a scuola, sul lavoro, nel tempo libero e in politica) e 5) funzione educativa (trasmissione di norme e valori sociali alla generazione seguente).<sup>22</sup>

Il concetto di *patrimonio umano* aiuta a chiarire l'importanza delle prestazioni fornite dalle famiglie. Esso viene definito come «l'insieme delle competenze di tutti i componenti di una società e il potenziale d'azione del singolo.»<sup>23</sup> La famiglia è «il luogo privilegiato per produrre e conservare patrimonio umano». Infatti, mentre le competenze tecniche vengono acquisite per lo più nell'ambito della scuola e del mondo del lavoro, è in seno alla famiglia che si acquisiscono determinate «qualifiche sociali» e «competenze esistenziali»: disponibilità all'apprendimento e al rendimento, motivazione al lavoro, affidabilità, disponibilità a lavorare

in gruppo e senso di responsabilità. Anche la garanzia della discendenza, la stabilizzazione del rapporto socio-morale fra le generazioni, la stabilizzazione psichica e la rigenerazione fisica rientrano nel processo di costituzione e salvaguardia di patrimonio umano.

Alcuni economisti contestano radicalmente anche la compensazione delle prestazioni familiari: secondo loro, l'intervento dello Stato è giustificato solo in caso di fallimento del mercato. Un mercato fallisce in presenza di esternalità positive (o effetti esterni), ovvero quando il meccanismo dei prezzi non funziona perché alcuni sfruttano le prestazioni di altri senza pagarle – in concreto, quando le famiglie forniscono prestazioni per l'intera società e quest'ultima non le remunera. Le famiglie producono realmente effetti esterni positivi. Ciononostante, dal punto di vista economico un intervento è considerato giustificato solo se i

<sup>18</sup> Becker, Gary S. 1981.

<sup>19</sup> Ott, Notburga in: Jans, Bernhard et al. (Hg.) 2000, p. 189 segg.

<sup>20</sup> Ott, Notburga 2000, p. 191.

<sup>21</sup> Gruppo di lavoro per il Rapporto sulle famiglie 1982, p. 35.

<sup>22</sup> Conference of European Ministers Responsible for Family Affairs 1999, p. 9.

<sup>23</sup> Bundesministerium für Familie 1995, p. IV seg.

benefici sono maggiori dei costi. Questo non avverrà fintantoché le coppie decideranno di crescere figli anche senza appoggi esterni e in condizioni avverse. Solo quando le coppie non saranno più disposte a farlo, la strategia risolutiva sarà quella di internalizzare gli effetti esterni con versamenti compensativi.

### **Mancanza di riguardo strutturale**

Il concetto di mancanza strutturale è stato divulgato nel Quinto rapporto sulle famiglie in Germania ed è basato sulle due tesi seguenti: 1) le famiglie forniscono prestazioni di cui la società non può fare a meno. 2) Queste prestazioni vengono pregiudicate da circostanze che possono essere modificate agendo a livello politico. La «mancanza di riguardo strutturale» è il riflesso dell'indifferenza della società nei confronti dell'assunzione o meno della responsabilità di avere figli. La privatizzazione della responsabilità parentale implica vantaggi concorrenziali per chi non ha figli. «Il mandato della politica familiare non è dunque conseguenza del fatto che le famiglie siano particolarmente degne di promozione, ma del fatto che le famiglie sono relativamente svantaggiate rispetto a coloro che non hanno obblighi familiari e che quindi hanno possibilità di partecipazione e carriera, nella professione e in altri settori, decisamente maggiori.»<sup>24</sup> Momento centrale della mancanza di riguardo strutturale è il principio del salario commisurato alle prestazioni unito a un concetto di prestazioni limitato ai prezzi di mercato.<sup>25</sup>

### **Benessere del bambino**

I bambini sono al centro di questa motivazione della politica familiare. L'obiettivo è la promozione delle pari opportunità tra i bambini. I provvedimenti di politica familiare devono quindi favorire direttamente i bambini. In questo contesto vanno menzionati gli assegni per figli. Espressione determinante dell'interesse per il bambino sono le norme giuridiche. L'evoluzione della comprensione del bambino nel senso di un soggetto giuridico autonomo sottolinea l'idea della partecipazione ed emancipazione del bambino nei settori che lo riguardano.<sup>26</sup> A questa comprensione contribuisce anche la Convenzione sui diritti del fanciullo.

### **Uguaglianza fra donna e uomo**

La ripartizione del lavoro e dei ruoli nella famiglia è un punto cen-

trale per l'uguaglianza fra donna e uomo. La politica d'uguaglianza è tuttavia intervenuta sulla politica familiare anche perché proprio la politica familiare per un certo periodo ha tentato di bloccare processi di trasformazione sociale favorevoli all'uguaglianza. Nel frattempo è cambiato il modo di pensare. Secondo Jan Künzler<sup>27</sup> la modernizzazione va di per sé verso l'uguaglianza dei sessi. Anche se ha appena creato la forma di famiglia che oggi ci appare tradizionale, ma che in realtà ha avuto bisogno di un lungo lasso di tempo per diventare dominante (il modello del sostentatore unico). La ripartizione dei ruoli di questo modello presuppone tuttavia la piena occupazione e la stabilità del matrimonio, fattori che oggi non sono più garantiti – ammesso che lo siano mai stati. Con il modello delle tre fasi degli anni '50 si è cercato di tener conto dell'evoluzione del livello d'istruzione delle donne. Tuttavia, poiché l'interruzione dell'attività lucrativa per ragioni familiari da parte delle donne comporta notevoli perdite di guadagno, non stupisce che il modello delle tre fasi sia stato messo da parte relativamente in fretta per far sempre più posto al proseguimento dell'attività lucrativa da parte delle madri.

Nel 1994, in molti Paesi dell'OCSE è stato chiesto direttamente alla gente quale modello familiare preferisse.<sup>28</sup> In nove Paesi su undici il modello del proseguimento dell'attività lucrativa da parte delle madri è risultato quello preferito. Solo in Gran Bretagna e nella Germania occidentale la maggioranza degli interpellati si è detta favorevole al modello delle tre fasi. All'interno di ciascun Paese, inoltre, le risposte variavano a seconda del sesso (le donne preferivano in maggior misura il proseguimento dell'attività lucrativa) e dell'età (anche i giovani si sono espressi tendenzialmente a favore del proseguimento dell'attività lucrativa).

Secondo Künzler, tuttavia, molti provvedimenti di politica familiare mirano ancora a ridurre i costi di una ripartizione del lavoro fra uomo e donna che dura per tutta la vita. Questo vale per molte prestazioni finanziarie per famiglie, per l'imposizione delle famiglie, per l'integrazione delle donne coniugate nelle assicurazioni sociali senza che debbano versare contributi e per le rendite per vedove. Fra i provvedimenti orientati sul modello delle tre fasi e volti a ridurre i costi diretti dovuti all'interruzione dell'attività lucrativa da parte delle donne, Künzler cita l'indenni-

## **PRESTAZIONI DI POLITICA FAMILIARE MIRATE AL raggiungimento della parità fra i sessi sono, in particolare, delle buone infrastrutture per la custodia dei bambini, un mondo del lavoro compatibile con le famiglie e un congedo parentale di breve durata.**

tà di maternità, il congedo parentale esteso e i sussidi per la reintegrazione professionale. Dal punto di vista economico e della politica dell'uguaglianza sarebbe più appropriato evitare gli incentivi ad interrompere l'attività lucrativa o a rinunciarvi. Prestazioni di politica familiare mirate al raggiungimento della parità fra i sessi sono, in particolare, delle buone infrastrutture per la custodia dei bambini, un mondo del lavoro compatibile con la famiglia e un congedo parentale di breve durata.

Oggi nei Paesi dell'UE due terzi delle donne fra i 25 e i 49 anni esercitano un'attività lucrativa e la conciliabilità fra famiglia e lavoro è una questione politica di fondamentale importanza. Tuttavia, i Paesi dell'UE promuovono l'attività lucrativa delle donne non tanto per un ideale d'uguaglianza quanto per il crescente invecchiamento della popolazione. L'aumento del numero di donne che versano contributi dovrà contribuire a risolvere i problemi legati al finanziamento della previdenza per la vecchiaia.

### **Politica demografica**

Negli ultimi 30 anni in Svizzera e nell'UE il tasso di natalità è drasticamente diminuito. Ciononostante, nella politica familiare raramente vengono formulati obiettivi di politica demografica. Le distanze vengono mantenute non da ultimo a causa delle esperienze della politica del nazionalsocialismo tedesco. Vi sono tuttavia anche buone ragioni per rilanciare l'interazione fra i due ambiti politici.

Lo «European Observatory on Family Matters»<sup>29</sup> ha definito un nuovo obiettivo: la «sostenibilità demografica». Strategie a breve termine volte a risolvere il problema dell'invecchiamento demografico nei Paesi in cui si registra un calo del tasso di natalità garantiranno l'aumento della percentuale delle donne che esercitano un'attività lucrativa e l'immigrazione di giovani lavoratori che hanno già messo su famiglia o che presumibilmente lo faranno presto. Entrambi gli elementi riguardano la politica familiare: il primo costringe a promuovere seriamente la conciliabilità fra famiglia e professione. Il secondo crea problemi d'integrazione. Ci si deve dunque chiedere se non convenga utilizzare la politica familiare per influenzare il tasso di natalità del proprio Paese in modo da portarlo a un livello «sostenibile».

Ma come fare? La politica cade facilmente in contraddizione. Spesso punta sulla promozione finanziaria, che mira direttamente ad aumentare il tasso di natalità. La compensazione degli oneri familiari però consolida - non solo tendenzialmente - l'assegnazione tradizionale dei ruoli secondo il sesso e limita le opportunità professionali delle donne. Il ritiro delle donne dal mondo del lavoro è anche controproducente per il finanziamento della previdenza per la vecchiaia. Inoltre, questa politica non tiene conto del desiderio delle donne che, secondo vari sondaggi, vorrebbero partecipare maggiormente alla vita lavorativa. Le famiglie a basso reddito necessitano di appoggi finanziari, ma senza provvedimenti complementari restano escluse dal mercato del lavoro.

Come attestano i sondaggi, le donne in Europa vogliono continuare ad esercitare un'attività lucrativa e dividere il lavoro familiare con il loro partner, ma se la politica si oppone a questa volontà, il tasso di natalità diminuisce. Laddove, invece, la politica crea per le famiglie condizioni adeguate all'orientamento normativo di giovani donne e uomini, si osserva un maggior tasso di natalità.

L'Observatory ritiene anche che le tendenze neoliberali della politica economica (deregolamentazioni e maggiore esigenza di responsabilità individuale) potrebbero aver come conseguenza la paura del rischio: in particolare, se una donna non può fare affidamento sull'aiuto dello Stato, per lei diventano più importanti le garanzie che può darsi da sola. A causa della politica economica neoliberale, sul mercato del lavoro si osserva una bipartizione: da una parte gli insider (uomini di mezza età), dall'altra gli outsider (donne e giovani). La strategia più sicura per una giovane donna è quella di provare a diventare un'insider, vale a dire di maturare esperienze a livello professionale, farsi un nome e mettere da parte dei risparmi nonché mantenere la propria flessibilità sia per quanto riguarda il tempo che per quanto riguarda lo spazio. Tutto questo esclude gli obblighi familiari. Considerata l'elevata percentuale di separazioni, una donna che non ama rischiare evita anche di dipendere da un uomo. Se vive un rapporto di coppia, l'attività lucrativa di entrambi i partner rappresenta una garanzia nel caso in cui uno dei due perda il lavoro. Il mercato non può risolvere questo problema, in quanto non si

<sup>24</sup> Kaufmann, Franz-Xaver in: Jans, Bernhard et al. (Hg.) 2000, p. 47.

<sup>25</sup> Bundesministerium für Familie 1995, p. 274 seg.

<sup>26</sup> Gerber Jenni, Regula, Kinderrechte, in: Carigiet, Erwin; Mäder, Ueli; Bonvin, Jean-Michel (Hg.) 2003, p. 165/66.

<sup>27</sup> Künzler, Jan, in: Schulze, Hans-Joachim (ed.) 2000, p. 119-142.

<sup>28</sup> Inchiesta nell'ambito dell'«International Social Survey Programme» (ISSP). Cfr. anche Dobritz, Jürgen; Fux, Beat (Hg.) 1997.

<sup>29</sup> Cfr. European Observatory on Family Matters 2001, Heft 10.

cura dei tassi di natalità anche se lo riguardano. Il mercato è troppo poco lungimirante. E, per di più, pone coloro che non hanno figli in condizioni finanziarie migliori rispetto a chi ne ha.

Meno chiaro è il nesso esistente fra le prestazioni di politica familiare e il tasso di natalità. Generalmente, finora le iniziative di politica demografica hanno avuto effetti scarsi e di breve durata. Il dilemma risiede nel rapporto negativo fra lo Stato sociale e il tasso di natalità, che la politica spesso non vede. Lo Stato sociale ha modificato il contesto decisionale dei possibili genitori ed ora, paradossalmente, è messo in pericolo dalle conseguenze demografiche che ne derivano. Esiste davvero un nesso causale fra le prestazioni di compensazione degli oneri familiari e il tasso di natalità? La mancanza di denaro non è comunque certamente il motivo principale che induce le coppie a non avere figli, dato che sono soprattutto i giovani appartenenti alle classi sociali più agiate che decidono in questo senso. In una raccolta di analisi comparative della politica familiare in Europa, Klaus Peter Strohmeier giunge alla conclusione che il motivo determinante è rappresentato dalle limitazioni sociali ed economiche che gravano sulle madri e dai modelli tradizionali di ripartizione del lavoro all'interno delle famiglie.<sup>30</sup>

### **Patto trigenerazionale e redistribuzione intertemporale**

Dal punto di vista economico, la perequazione degli oneri e delle prestazioni familiari può essere considerata un credito che la società concede ai bambini per la costituzione di capitale umano. In tal caso, i crediti statali hanno un senso perché i mercati assicurativi e creditizi, per quanto concerne i crediti di formazione e in generale la redistribuzione intertemporale sull'arco della vita, falliscono.<sup>31</sup> Il problema è il rischio legato alla carriera: non è infatti possibile prevedere quanto renderà l'investimento nei singoli casi. Se invece della prospettiva individuale si considera l'intera società, questo significa che il mercato non è in grado di attuare la perequazione finanziaria fra le generazioni.

Per lo stesso motivo, nei moderni Stati sociali la previdenza per la vecchiaia è in gran parte esclusa dai processi di mercato e dalla responsabilità familiare e viene garantita con soluzioni collettive. Non è così per la garanzia della seconda fase di dipen-

denza dei figli. L'idea di un patto trigenerazionale cerca di vedere un nesso tra le garanzie necessarie nelle due fasi di dipendenza che si attraversano durante la vita. La previdenza per la vecchiaia della generazione attualmente attiva dipende fondamentalmente da quanto investirà nel capitale umano di una generazione di bambini. Per questo la compensazione degli oneri familiari è considerata come il pendant necessario per risolvere socialmente il problema della previdenza per la vecchiaia.

## **2.2 Obiettivi**

Riassumendo, dalle diverse motivazioni che la animano si può constatare che la politica familiare si muove in quattro direzioni principali: in primo luogo è una **politica che lotta contro la povertà** (compensazione verticale), in quanto tenta di impedire che delle persone si trovino in difficoltà finanziarie a causa dei loro obblighi familiari e che per questo dei bambini crescano in povertà nel nostro Paese. È però anche una **politica di ripartizione** (compensazione orizzontale), poiché in parte remunera le prestazioni delle famiglie, compensando così la mancanza di riguardo strutturale della società nei confronti di chi si assume la responsabilità di avere figli. Inoltre è una **politica d'uguaglianza**, dal momento che la ripartizione del lavoro e dei ruoli all'interno delle famiglie interessa da vicino il rapporto tra i sessi. Se la politica familiare rispetta il desiderio delle giovani donne di poter conciliare famiglia e professione, non sono da escludere effetti positivi sul tasso di natalità. La politica familiare è infine una **politica per il benessere del bambino**, visto che ne considera di centrale importanza gli interessi.

Anche gli elenchi di obiettivi esistenti rientrano nelle categorie succitate. Nelle sue linee direttrici, la Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari COFF ha definito i seguenti obiettivi di politica familiare: riconoscere le prestazioni delle famiglie nelle varie fasi, compensare equamente gli oneri e le prestazioni familiari, garantire la sicurezza materiale alle famiglie, rispettare le varie forme di famiglia, ammortizzare gli oneri particolari a carico delle famiglie, sostenere l'uguaglianza fra i sessi, migliorare le condizioni di vita delle famiglie e promuovere le competenze dei componenti delle famiglie.<sup>32</sup>

**IL MOTIVO DETERMINANTE PER AVERE FIGLI È RAPPRESENTATO DALLE LIMITAZIONI SOCIALI ED ECONOMICHE CHE GRAVANO SULLE MADRI E DAI MODELLI TRADIZIONALI DI RIPARTIZIONE DEL LAVORO ALL'INTERNO DELLA FAMIGLIA.**



Berna (BE), marzo 2004

Il Quinto rapporto sulle famiglie tedesco dà la seguente, chiara definizione dell'obiettivo principale: «Nelle società moderne la famiglia deve tornare ad essere più facilmente vivibile.»<sup>33</sup> La politica familiare viene presentata in questa sede come politica di riforma: «Il futuro della famiglia sarà assicurato nella misura in cui si sapranno creare i motivi culturali e le condizioni economiche necessari per una diffusione stabile dei rapporti duraturi fra partner sulla base dell'uguaglianza fra i sessi e se si sapranno rendere più favorevoli le conseguenze dell'assunzione della responsabilità parentale con adeguati provvedimenti di politica del mercato del lavoro e di politica sociale.»<sup>34</sup> E: «Sarà possibile ristabilizzare durevolmente i rapporti familiari solo se si sapranno conciliare a livello istituzionale attività lucrativa e attività familiare di entrambi i sessi e se gli uomini parteciperanno molto di più allo svolgimento dei compiti propri alla gestione della vita privata.»<sup>35</sup>

L'elenco degli obiettivi è analogo a quello della COFF, ma è formulato sotto forma di enumerazione dei deficit da eliminare: 1) peggioramento delle condizioni di vita dovuto all'assunzione dei compiti educativi e di sostentamento dei figli nonché alla penuria di abitazioni adeguate alle famiglie; 2) discriminazione delle madri dovuta alla tradizionale ripartizione dei ruoli; 3) mancanza di infrastrutture per la custodia a tempo dei figli; 4) inconciliabilità tra famiglia e lavoro; 5) emarginazione delle famiglie da parte dell'ambiente in cui vivono; 6) discriminazione da parte di coloro che rifiutano i figli; 7) difficoltà ad accedere alle offerte di consulenza e assistenza; 8) mancanza di sicurezza sociale per coloro che assumono compiti di assistenza e 9) svantaggi fiscali.

Si richiede inoltre che i processi di trasformazione sociale ed economica in corso siano costantemente osservati in relazione alle loro ripercussioni sulle famiglie.

<sup>30</sup> Strohmeier, Klaus Peter in: Kaufmann, Franz-Xaver 2002, p. 355 seg.

<sup>31</sup> Ott, Notburga 2000, p. 194 seg.

<sup>32</sup> COFF 2000, p. 23.

<sup>33</sup> Bundesministerium für Familie 1995, p. 69.

<sup>34</sup> Bundesministerium für Familie 1995, p. 32 seg.

<sup>35</sup> Bundesministerium für Familie 1995, p. 22 seg.

Max Wingen (1997) suggerisce inoltre che la politica familiare deve occuparsi anche della struttura interna della famiglia (rapporti fra i sessi, violenza in famiglia ecc.), che le famiglie hanno bisogno di un minimo di tempo da trascorrere assieme, che la formazione e la consulenza in materia di famiglia sono ancora necessarie e che non si dovrebbe contrapporre il sostegno materiale a quello non materiale perché sono importanti entrambi.<sup>36</sup> Anche Wingen vede nell'adeguatezza alle famiglie il principio fondamentale di ogni politica, specie in vista dell'imminente polarizzazione fra settore familiare e settore non familiare, che anche lui, come Rolf Dahrendorf, considera un nuovo conflitto sociale.

### 2.3 Effetti

Non sappiamo molto sull'efficacia della politica familiare, dichiara Franz-Xaver Kaufmann. Ma esiste una forte correlazione positiva fra il tasso di natalità e la quota del budget sociale stanziata a favore di donne e bambini. Ed esiste una forte correlazione negativa con la quota del budget sociale destinata agli anziani. Non esiste, invece, alcuna correlazione significativa con l'ammontare del budget sociale nel suo insieme o con l'importo assoluto degli assegni familiari.<sup>37</sup>

Gli effetti della politica familiare sono sempre correlati con le opzioni biografiche delle singole donne e dei singoli uomini e si ripercuotono indirettamente sulle forme della vita privata, sottolinea Klaus Peter Strohmeier. Tuttavia, nelle loro azioni gli individui non sono influenzati solo dalla politica familiare. Altri importanti elementi d'influenza sono i valori culturali – in parte trasmessi dai coetanei – e l'organizzazione della vita quotidiana, per esempio l'impostazione del mondo del lavoro e della scuola, le infrastrutture per la custodia dei bambini o il prezzo delle abitazioni adatte alle famiglie.

Le giovani coppie considerano come quadro d'orientamento stabile per le decisioni irreversibili il profilo della politica familiare che percepiscono come invariabile, non i singoli provvedimenti. Sarebbe importante, dunque, che la politica familiare fosse coerente e proponesse un profilo politico affidabile con obiettivi chiari. Di per sé, però, la politica familiare non può esse-

re coerente. Se l'atteggiamento della società è fondamentalmente ostile ai bambini e se per le famiglie organizzare la vita quotidiana è un problema di coordinamento insormontabile oltre che molto costoso, questo non può essere certo compensato dalle prestazioni pecuniarie previste dalla politica familiare.<sup>38</sup>

### 3. Proposta di definizione del concetto di «politica familiare adeguata ai bisogni»

Nei capitoli precedenti sono stati discussi elementi utili a definire il concetto di «politica familiare». A questo punto, si tratta di chiarire che cosa s'intende per «adeguata ai bisogni». La prima domanda è: ai bisogni di chi deve adeguarsi la politica familiare? Max Wingen distingue quattro modelli fondamentali di politica familiare che potrebbero essere utili a rispondere a questa domanda:

- **modello individualistico:** parte dal diritto di ogni singolo familiare;
- **modello collettivistico:** sottolinea la funzione di servizio svolta dalla famiglia nei confronti della società;
- **modello focalizzato sulla famiglia:** mette in primo piano la tutela della famiglia come istituzione;
- **modello orientato sull'essere umano come personalità:** inserisce le interazioni fra singoli, famiglia e società in un contesto di reciproche dipendenze; l'essere umano è visto in relazione alla comunità.

Wingen propone quest'ultimo modello come quello con maggiori prospettive.<sup>39</sup> Noi faremo nostra questa sua valutazione. La politica familiare, quindi, deve essere orientata sui bisogni di esseri umani inseriti in un contesto di relazioni con famiglia e società. Combinando i diversi elementi fin qui accennati, una politica familiare adeguata ai bisogni potrebbe essere definita come segue.

Una **politica familiare adeguata ai bisogni** è una politica di garanzia contro la povertà, una politica di compensazione orizzontale, una politica di uguaglianza e una politica per il benessere del bambino. Questa deve essere definita secondo i bisogni di donne, uomini e bambini nelle loro relazioni con famiglia e società. Poiché non tutti hanno gli stessi bisogni, la libertà di scelta gioca

## UNA POLITICA FAMILIARE ADEGUATA AI BISOGNI È una politica di garanzia contro la povertà, una politica di compensazione orizzontale, una politica di uguaglianza e una politica per il benessere del bambino.

un ruolo importante. La politica familiare deve permettere a donne e uomini di decidere, nella massima libertà possibile, se essere pro o contro determinate forme di vita familiare. Perché si tratti di una scelta vera e propria, è importante tra l'altro che non vi siano ostacoli materiali ad impedire a priori certe decisioni familiari. Di conseguenza, la politica familiare deve prevedere una garanzia sociale minima per le famiglie. È importante che nessuna opzione comporti sistematicamente svantaggi riconducibili alla ripartizione tradizionale dei ruoli fra i sessi, alla discriminazione delle famiglie rispetto alle non-famiglie oppure alla discriminazione di certe forme di famiglie rispetto ad altre. Una politica familiare adeguata ai bisogni richiede dunque anche una certa equità nella ripartizione.

Formulato in positivo, lo scopo della politica familiare è quello di rendere la famiglia nuovamente vivibile e fare dell'adeguatezza alle famiglie il filo conduttore delle azioni politiche e statali (parola chiave «family mainstreaming»). La politica familiare deve per altro mettersi chiaramente al servizio del mandato costituzionale relativo all'effettiva uguaglianza fra donna e uomo. La ragione per cui lo Stato deve giocare un ruolo attivo nella politica familiare risiede, da un lato, nelle prestazioni delle famiglie nel campo della formazione e conservazione del patrimonio umano (indispensabile all'intera società), dall'altro, nella mancanza di riguardo strutturale, vale a dire nell'indifferenza della società rispetto alla scelta di assumersi o meno la responsabilità di avere figli. Il mandato di politica familiare, dunque, non deriva solo da prestazioni e oneri delle famiglie, ma anche dalla situazione di relativo svantaggio in cui si trovano le famiglie rispetto a chi non ha obblighi familiari da adempiere.

La politica familiare prevede attività di enti statali e non statali volte a sostenere le prestazioni che sono o devono essere fornite nella famiglia e dalla famiglia, ad alleviare gli oneri laddove siano insostenibili e ad eliminare la mancanza di riguardo strutturale nei confronti delle famiglie. La politica familiare è un compito trasversale che prevede interventi giuridici, socio-economici, ecologici e pedagogici.

### Principali obiettivi di una politica familiare adeguata ai bisogni risultanti dalla definizione summenzionata:

■ **Vivibilità:** La famiglia deve essere resa nuovamente vivibile, vale a dire che la vita familiare deve continuare ad essere finanziabile. I figli non devono rappresentare un pericolo di povertà. La vita familiare non può comportare tutta una serie di svantaggi rispetto all'opzione di non avere figli. Il contesto di vita delle famiglie deve essere maggiormente adeguato alle odierne esigenze delle economie domestiche con figli. In particolare, si deve tener conto del fatto che in molte famiglie entrambi i genitori svolgono un'attività lucrativa (per lo meno a tempo parziale).

■ **Libertà di scelta:** La politica familiare non deve imporre nessun preciso ideale di vita, bensì consentire la massima libertà di scelta pro o contro determinate forme di vita e di famiglie. Il desiderio di avere figli non deve essere represso per ragioni materiali né comportare la povertà. Non ci deve essere inconciliabilità tra famiglia e professione. La ripartizione dei compiti all'interno della famiglia non deve essere dettata da un mondo del lavoro ostile alla famiglia. La decisione di metter su famiglia non deve portare alla discriminazione sistematica delle donne a causa della ripartizione tradizionale dei ruoli.

■ **Giustizia:** Non svantaggiare alcuna forma di vita o di famiglia rispetto ad altre è una questione di giustizia. La mancanza di riguardo strutturale della società rispetto alla scelta di assumersi o meno la responsabilità di avere figli, tuttavia, pone le famiglie in condizioni di relativo svantaggio. È dunque una questione di giustizia anche eliminare questa mancanza di riguardo strutturale. Le prestazioni fornite dalle famiglie all'intera società devono essere onorate. Gli oneri che una famiglia comporta devono poter essere sostenuti da tutti. Una garanzia economica di base per le famiglie risponde dunque anch'essa all'esigenza di giustizia.

## 4. I campi d'azione della politica familiare

In quali settori deve agire una politica familiare adeguata ai bisogni per realizzare i suoi obiettivi? Come può essere strutturato il suo campo politico? Per rispondere a queste domande,

<sup>36</sup> Wingen, Max 1997, p. 66.

<sup>37</sup> Kaufmann, Franz-Xaver 2002, p. 444 segg.

<sup>38</sup> Strohmeier, Klaus Peter 2002, p. 351 seg.

<sup>39</sup> Wingen, Max 1997, p. 67 seg.

definiremo dapprima le tendenze e le sollecitazioni principali che l'evolversi delle condizioni di vita delle famiglie in Svizzera propone alla politica familiare. Dopo di che, illustreremo le più importanti riforme attualmente in discussione. La strutturazione sistematica dei campi d'azione della politica familiare proposta alla fine deve poter tener conto delle tendenze e delle riforme, senza tuttavia cadere in riflessioni troppo a breve termine.

#### 4.1 Tendenze e sollecitazioni principali

Nell'evoluzione delle condizioni di vita delle famiglie, il progetto di ricerca «Familie, Geld und Politik» (= Famiglia, denaro e politica) di Tobias Bauer et al. individua sei tendenze principali<sup>40</sup> che si riflettono anche nella parte statistica del presente rapporto:

##### **Aumento del numero delle donne che esercitano un'attività lucrativa**

Rispetto ai primi anni '70, la percentuale delle donne che esercitano un'attività lucrativa è sensibilmente aumentata mentre quella degli uomini è leggermente diminuita. Nel 2000, in Svizzera circa il 60 per cento delle madri con un figlio di età compresa fra 0 e 3 anni e il 75 per cento delle madri con figli in età scolare lavorava. Per la stragrande maggioranza delle famiglie, dunque, si pone la questione di conciliare professione e famiglia soprattutto perché le madri continuano a svolgere in massima parte il lavoro domestico e familiare. In generale, l'integrazione delle donne nel mondo del lavoro è valutata positivamente. Le associazioni padronali vorrebbero promuoverla per garantire, tra l'altro, le pensioni malgrado il crescente invecchiamento della popolazione. Dal punto di vista economico, si tratta pure di ammortizzare quanto investito nel costante miglioramento della formazione delle donne. Dal punto di vista economico promuovere la conciliazione tra famiglia e professione è ragionevole anche perché in questo modo le famiglie a basso reddito hanno maggiori opportunità di acquisire autonomamente i mezzi necessari alla sussistenza. Nella parte statistica il settore tematico «Attività professionale, lavoro domestico e familiare» fornisce ulteriori informazioni su questo argomento.

##### **Aumento dei costi per i figli**

Negli ultimi decenni, avere figli è diventato più caro. I costi diretti sono aumentati perché, essendo le economie domestiche divenute più piccole, i costi di un figlio incidono in modo proporzionalmente maggiore e perché la formazione dei figli dura più a lungo. I costi indiretti sono aumentati perché la perdita di guadagno delle madri che si occupano dei figli è maggiore (a meno che non venga compensata da un incremento dell'attività lucrativa) per via della loro migliore formazione. Nella parte statistica il tema 7 «Spese delle economie domestiche e spese per i figli» fornisce ulteriori informazioni su questo argomento.

##### **Aumento della povertà delle famiglie**

Oggi la povertà colpisce soprattutto i bambini e le famiglie. Le economie domestiche con figli rappresentano il 42 per cento delle economie domestiche i cui membri adulti sono in età lavorativa. In queste economie domestiche vive il 72 per cento dei poveri. L'età invece non è più legata a rischi di povertà superiori alla media perché in questo caso intervengono le assicurazioni sociali (AVS e prestazioni complementari). Circa 120 000 bambini sono poveri e nelle città svizzere circa un bambino su dieci è costretto a ricorrere all'assistenza sociale. Negli anni '90 la povertà delle famiglie è sensibilmente aumentata nonostante sempre più madri esercitino un'attività lucrativa. Le ragioni di questo fenomeno sono ascrivibili all'andamento del mercato del lavoro, alle spese obbligatorie in aumento (imposte, casse malati, affitti) e a una tendenza generale a una maggiore disuguaglianza. La povertà interessa soprattutto le famiglie monoparentali e le famiglie numerose. Nella parte statistica il tema 6 «Risorse finanziarie e povertà delle famiglie» fornisce ulteriori informazioni su questo argomento.

##### **Crescente instabilità delle famiglie**

In Svizzera la maggior parte delle coppie si sposa ancora, quando nascono figli. Tuttavia, più di quattro coppie di coniugi su dieci divorziano. Il numero dei figli di coppie divorziate, di famiglie monoparentali e di famiglie ricostituite è sensibilmente aumentato. Nelle situazioni di separazione, spesso ai problemi di natura umana si sommano problemi di ordine economico. La politica familiare deve dunque occuparsi di ciò che avviene quando un genitore non vive

**TENDENZE E SOLLECITAZIONI PRINCIPALI: PIÙ DI quattro coppie di coniugi su dieci divorziano; tra i bambini nati in Svizzera, uno su quattro non ha il passaporto svizzero; le prestazioni della politica familiare ristagnano.**

o non vive più assieme a un partner e tener conto di rapporti familiari plurilocali. Nella parte statistica il tema 4 «divorzio dei genitori» fornisce ulteriori informazioni su questo argomento.

### **Aumento del bisogno d'integrazione**

La percentuale dei bambini di famiglie immigrate è nettamente aumentata. Tra i bambini nati in Svizzera, uno su quattro - uno su due nelle zone urbane - non ha il passaporto svizzero. La Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari (COFF) ha redatto un rapporto in cui illustra la situazione delle famiglie migranti nel 2002<sup>41</sup>: la politica migratoria e d'integrazione deve essere maggiormente orientata sulle famiglie. In particolare, si tratterebbe di offrire maggiori opportunità di formazione ai bambini migranti. Le loro condizioni di vita andrebbero generalmente migliorate, la loro naturalizzazione agevolata. Nella parte statistica il tema 5 «Famiglia e migrazioni» fornisce ulteriori informazioni su questo argomento.

### **Ristagno delle prestazioni della politica familiare**

Tutte le tendenze summenzionate attestano l'aumento delle esigenze poste alla politica familiare. La sesta invece è una tendenza negativa: le prestazioni della politica familiare ristagnano. Colpiscono inoltre le grandi differenze che si rilevano fra i singoli Cantoni e Comuni di residenza per quanto concerne l'entità delle prestazioni di sostegno alle famiglie. Fra il 1960 e il 1980 gli assegni per i figli, in percentuale del reddito nazionale pro capite, erano ancora aumentati. Successivamente sono rimasti pressoché invariati. Negli anni '90 il loro volume si è ridotto rispetto alle spese sociali complessive. Nel periodo compreso fra il 1960 e il 1980 le detrazioni fiscali sono diminuite in rapporto al reddito nazionale pro capite. In seguito hanno ripreso ad aumentare senza tuttavia mai raggiungere il valore del 1960. Le prestazioni della politica familiare svizzera sono inferiori alla media se paragonate a quelle di altri Paesi. Particolarmente scarse sono le prestazioni in favore delle infrastrutture che consentono di con-

Lucerna (LU), dicembre 2003



<sup>40</sup> Bauer, Tobias; Strub, Silvia; Stutz, Heidi 2004, p. 74 segg.

<sup>41</sup> COFF 2002.



Morat (FR), giugno 2004

ciliare famiglia e professione. Le prestazioni della politica familiare, inoltre, non raggiungono l'obiettivo di migliorare la situazione delle famiglie a basso reddito. Nella parte statistica il tema 8 «Assegni familiari e deduzioni fiscali» fornisce ulteriori informazioni su questo argomento.

#### **4.2 Ambiti di riforma della politica familiare**

A livello federale e cantonale si stanno discutendo svariate riforme in materia di politica familiare. Qui di seguito illustriamo le principali.

##### **Assegni familiari**

Un'iniziativa parlamentare lanciata dall'allora consigliera nazionale Angeline Fankhauser sollecitava già nel 1991 una soluzione federale per gli assegni per i figli, attualmente disciplinati a livello

lo cantonale. L'iniziativa chiedeva che ogni figlio desse diritto ad un assegno di almeno 200 franchi. Dopo tanto tempo qualcuno si è stancato di aspettare che la richiesta venisse accolta, per cui, su iniziativa dell'Unione sindacale Travail.Suisse, sono state raccolte firme per l'iniziativa popolare «Più giusti assegni per i figli!», inoltrata nell'aprile 2003, che chiede un assegno di 450 franchi al mese per ogni figlio. Nel febbraio del 2004 il Consiglio federale ha raccomandato di respingere quest'iniziativa. Dibattiti su riforme concernenti gli assegni per i figli sono in corso anche in diversi Cantoni.

##### **Imposizione delle famiglie**

Il Parlamento federale ha approvato un pacchetto per la riforma dell'imposizione delle famiglie (imposta federale) che stanziava 1,3 miliardi di franchi per lo sgravio delle famiglie. L'aumento delle detrazioni fiscali per i figli previsto dal pacchetto è stato preso di

## **GLI AMBITI DI RIFORMA DELLA POLITICA FAMILIARE** **concernono gli assegni familiari, l'imposizione delle famiglie, le prestazioni complementari per i genitori, l'indennità di maternità, la custodia di bambini complementare alla famiglia ed i premi dell'assicurazione contro le malattie.**

mira dalla critica perché, lungi dallo sgravare le famiglie a basso reddito, favorisce invece le famiglie benestanti. Come modello fiscale si è imposto uno splitting parziale per le coppie coniugate. Lo svantaggio di questo splitting dipendente dallo stato civile consiste nel fatto che sgrava, tra gli altri, anche i coniugi senza figli, ma non le coppie di concubini con figli. Contro l'intero pacchetto fiscale è stato da più parti lanciato il referendum e la proposta è stata infine rifiutata nella votazione popolare del maggio 2004.

### **Prestazioni complementari per i genitori**

Nella primavera del 2001 il Consiglio nazionale ha accolto due iniziative parlamentari che chiedevano l'introduzione a livello nazionale di prestazioni complementari per le famiglie a basso reddito sul modello di quanto già realizzato nel Cantone Ticino (modello ticinese). Attualmente, si stanno esaminando le possibili modalità di attuazione. Negli ultimi anni, in dodici Cantoni sono stati introdotti sistemi di prestazioni per famiglie bisognose. In alcuni Cantoni sono ancora pendenti interventi che mirano ad introdurre o modificare tali prestazioni.

### **Indennità di maternità**

Dopo la bocciatura dell'assicurazione maternità nella votazione popolare del 1999, nell'autunno 2003 il Parlamento federale ha approvato l'iniziativa parlamentare Triponez che prevede che per 14 settimane a tutte le madri che esercitano un'attività lucrativa sia versata un'indennità giornaliera pari all'80 per cento del reddito da lavoro. I costi dell'assicurazione maternità (483 milioni di franchi) saranno finanziati dalle indennità di perdita di guadagno. L'Unione democratica di centro UDC ha lanciato il referendum contro l'iniziativa sulla quale si voterà il 16 settembre 2004.

### **Custodia di bambini complementare alle famiglie**

Nel dicembre del 2002, il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno approvato un finanziamento per la creazione di posti di custodia complementare alle famiglie dell'importo complessivo di 200 milioni di franchi di sussidi da distribuire sull'arco di quattro anni. Dal 1° febbraio 2003 è possibile inoltrare richieste di sussidi all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (cfr. tema 14 «Centri diurni per l'accoglienza di bambini» nella parte statistica). Anche a livello cantonale e comunale numerosi interventi

hanno già portato a un incremento dell'offerta dei posti negli asili nido e all'introduzione di orari scolastici compatibili con le esigenze della vita lavorativa (orari scolastici unificati, mense, scuole ad orario continuato), altri sono ancora pendenti.

### **Premi dell'assicurazione contro le malattie**

Sia a livello federale che a livello cantonale si stanno discutendo alcuni interventi miranti ad una maggiore riduzione dei premi dell'assicurazione malattie per le famiglie con figli. Anche questi progetti sono stati rimessi in discussione nell'ambito dell'attuale dibattito sui tagli alla spesa pubblica.

La panoramica è estremamente succinta. Dato il carattere trasversale della politica familiare, vi sono proposte di riforma rilevanti dal punto di vista della politica familiare anche in molti altri settori politici, p. es. nei settori del mercato del lavoro, della formazione, della sanità, dell'uguaglianza tra donna e uomo, della migrazione o delle abitazioni.

## **4.3 Sistematica dei campi d'azione della politica familiare**

La strutturazione sistematica dei campi d'azione della politica familiare deve tenere conto delle tendenze e delle sollecitazioni in atto e integrare gli attuali ambiti di riforma. Deve però andare al di là della breve scadenza. Per questo motivo fa riferimento ai livelli degli interventi di politica sociale definiti dai sociologi. Conformemente alle indicazioni di Wingen, viene introdotto un nuovo livello, quello della struttura interna familiare, anche se non si inserisce perfettamente nella logica dei piani d'intervento.

Dapprima vanno tuttavia ricordati alcuni elementi di carattere interdisciplinare: per una politica familiare adeguata ai bisogni un importante filo conduttore è costituito dal «*family mainstreaming*» precedentemente illustrato. Il termine punta alla coerenza della politica familiare, all'eliminazione delle discriminazioni dirette e indirette ai danni delle famiglie e in generale alla valutazione delle ripercussioni che le decisioni economiche, giuridiche e politiche hanno sulle famiglie. Un altro filo conduttore è il mandato costituzionale dell'effettiva uguaglianza fra i sessi. Come in

ogni ambito politico, il livello giuridico entra in gioco quasi ovunque perché, in fin dei conti, ogni provvedimento si basa su una norma giuridica. Come sempre, la ricerca è importante per l'elaborazione di basi decisionali, per le analisi degli effetti e per le valutazioni. Per l'attuazione della politica sono indispensabili informazione e sensibilizzazione.

Si distinguono, inoltre, quattro livelli d'intervento:

#### ■ **Interventi economici**

Si tratta di prestazioni materiali versate alle famiglie, oneri materiali a carico delle famiglie nel sistema fiscale e disciplinamenti giuridici dello status con ripercussioni materiali dirette. A differenza dei servizi per le famiglie, le prestazioni qui riassunte seguono la logica della promozione soggettiva, destinata alle persone interessate, contrariamente alla promozione oggettiva che è invece riferita ad istituzioni. I campi d'azione sono i seguenti:

**1) assegni familiari** (assegni per i figli, la formazione, la nascita ecc.; crediti come rendite per i figli o assegni educativi).

**2) imposizione delle famiglie** (sistema fiscale, detrazioni per i figli, detrazioni per la formazione, detrazioni per la cura dei figli, crediti e accrediti fiscali).

**3) prestazioni alle famiglie commisurate ai bisogni** (indennità per i figli piccoli e indennità di maternità, assistenza sociale, riduzione dei premi dell'assicurazione malattie, prestazioni complementari per i figli e prestazioni complementari per i genitori).

**4) altre prestazioni materiali** (assicurazione maternità, pagamento anticipato degli alimenti, borse di studio, disciplinamenti delle assicurazioni sociali rilevanti per le famiglie, sconti per i bambini nei trasporti pubblici).

**5) disciplinamenti giuridici dello status** (definizione dei diritti di cui si può disporre e dei diritti materiali nell'ambito della famiglia, p. es. privilegio della famiglia nel diritto ereditario).

#### ■ **Interventi socio-ecologici**

Per interventi socio-ecologici s'intendono le condizioni quadro sociali e culturali della vita familiare: attività, provvedimenti e istituzioni nel contesto familiare.<sup>42</sup> Sono importanti le reti di appoggio per le famiglie (soprattutto per la custodia dei figli), che tra l'altro aumentano il tempo di cui si può liberamente disporre

e creano le condizioni indispensabili per conciliare le famiglie con altre attività (formazione, perfezionamento professionale, attività lucrativa).<sup>43</sup> I campi d'azione sono i seguenti:

**6) custodia di bambini complementare alle famiglie** (asili nido, doposcuola, famiglie diurne ecc.).

**7) mondo del lavoro compatibile con le esigenze familiari** (p. es. possibilità di organizzare il proprio tempo, congedo parentale).

**8) sistema educativo e scolastico compatibile con le esigenze familiari** (orari scolastici unificati, mense, scuole ad orario continuato, programmi per le vacanze ecc.).

**9) abitazione e ambito residenziale** (edilizia abitativa, zone residenziali adatte alle famiglie).

#### ■ **Interventi pedagogici**

Oltre alla formazione specifica per le famiglie in senso stretto, nell'ambito di questo livello d'intervento rientrano anche i servizi di consulenza e mediazione in caso di conflitti:

**10) attività preventive per le famiglie** (consulenza familiare, consulenza in materia di diritto/bilancio specifica per le famiglie, reti/autoaiuto, offerte intergenerazionali).

#### ■ **Interventi interni alle famiglie**

La politica familiare non deve considerare le famiglie come dei tutt'uno armonici ma deve tematizzare gli interessi contrastanti dei diversi componenti delle famiglie. In linea di massima, la vita familiare deve essere rispettata come appartenente alla sfera privata. Tuttavia, non si tratta solo di instaurare un certo «fairplay at home»<sup>44</sup>, ma anche di tutelare i più deboli nelle situazioni conflittuali interne alla famiglia e di creare strutture che in situazioni d'emergenza siano in grado di garantire ai bambini una crescita sana anche al di fuori della famiglia. I campi d'azione sono i seguenti:

**11) tutela dei bambini / violenza in famiglia** (telefono azzurro, aiuto ai bambini/giovani vittime di violenza, consulenza in caso di abuso sessuale e violenza)

**12) adozione / affiliati / istituti per la gioventù**

Anche i capitoli seguenti del presente rapporto si basano sulla definizione di politica familiare adeguata ai bisogni precedentemente illustrata e sulla sistematica proposta per i campi d'azione della politica familiare.

## 5. Bibliografia

- Bauer, Tobias; Strub, Silvia; Stutz, Heidi (2004):** Familien, Geld und Politik. Von der Analyse der Anforderungen an eine kohärente Familienpolitik zu einem familienpolitischen Dreisäulenmodell für die Schweiz. Zürich.
- Bauer, Tobias; Baumann, Beat (2003):** Familien, Armut und Politik, in: *FamPra* 2/2003.
- Bauer, Tobias (2000):** Die Familienfalle. Wie und warum sich die Familiensituation für Frauen und Männer unterschiedlich auf die Erwerbsbiographie auswirkt – Eine ökonomische Analyse. Zürich.
- Bauer, Tobias (1998):** Kinder, Zeit und Geld. Eine Analyse der durch Kinder bewirkten finanziellen und zeitlichen Belastungen von Familien und der staatlichen Unterstützungsleistungen in der Schweiz. Beiträge zur Sozialen Sicherheit (pubblicato dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali UFAS). UCFSM. Bern.
- Becker, Gary S. (1981):** A Treatise on the Family. Cambridge/MA.
- Bertram, Hans (2000):** Die verborgenen familiären Beziehungen in Deutschland: Die multilokale Mehrgenerationenfamilie. In: Köhli, Martin; Szydlík, Marc (Hg.): *Generationen in Familie und Gesellschaft*. Opladen.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.) (1995):** Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland - Zukunft des Humanvermögens. Fünfter Familienbericht. Drucksache 12/7560.
- Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari COFF (2002):** Famiglie e migrazione. Articoli sulla situazione delle famiglie migranti e raccomandazioni della Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari. Berna.
- Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari COFF (2000):** Per una politica familiare volta al futuro. Linee direttrici strategiche della COFF. Berna.
- Conference of European Ministers Responsible for Family Affairs (1999):** National Report Switzerland. Stockholm ([www.social.coe.int/en/cohesion/fampol/stockholm/switzer.htm](http://www.social.coe.int/en/cohesion/fampol/stockholm/switzer.htm)).
- Dafflon, Bernard (2003):** La politique familiale en Suisse: Enjeux et défis. Fribourg.
- Dobritz, Jürgen; Fux, Beat (Hg.) (1997):** Einstellungen zur Familienpolitik in Europa. Ergebnisse eines vergleichenden Surveys in den Ländern des «European Comparative Survey on Population Policy Acceptance» (PPA). Schriftenreihe des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung Bd. 24. München.
- European Observatory on Family Matters (2001):** Low Fertility, Families and Public Policies. Synthesis Report of the Annual Seminar Seville, Spain, 15-16 September 2000. Schriftenreihe des Österreichischen Instituts für Familienforschung. Heft 10. Wien.
- Fehr, Jacqueline (2003):** Luxus Kind? Vorschläge für eine neue Familienpolitik. Zürich.
- Fux, Beat (1999):** Familienpolitik. Interventionsformen, Regimes und politische Doktrinen, in: *Familienfragen* 2/99, p 2-6.
- Fux, Beat (1998):** Family Change and Family Policy in Switzerland, Final Draft Version zur Publikation, in: Flora, Peter (Hg.): *Family Change and Family Policies in Europe*.
- Fux, Beat et al. (1997):** Bevölkerung und eine Krise Politik. Die schweizerische Migrations-, Familien- und Alterspolitik im Fadenkreuz von Einstellungen und Bewertungen. Seismo Verlag. Zürich.
- Fux, Beat (1994):** Der familienpolitische Diskurs: Eine theoretische und empirische Untersuchung über das Zusammenwirken und den Wandel von Familienpolitik, Fertilität und Familie. Sozialpolitische Schriften, Heft 64. Berlin.
- Gauthier, Anne Hélène (1996):** The state and the family. A comparative analysis of family policies in industrialized countries. Oxford.
- Grossenbacher, Silvia; Höpflinger, François; Ley, Katharina (1995):** Die Zukunft der Familie. Die Vielfalt familiärer Lebensformen und die Notwendigkeit einer umfassenden Familienpolitik. Caritas. Luzern.
- Gruppo di lavoro per il Rapporto sulle famiglie (1982):** Familienpolitik in der Schweiz (= *Politica familiare in Svizzera d/f*).
- Hauser-Schönbächler, Gerhard (2002):** Kinder- und Familienzulagen in der Schweiz. Untersuchung im Hinblick auf eine Neuordnung, studio commissionato dalla COFF. Bern.
- Hüttner, Eveline; Bauer, Tobias (2003):** Massnahmen zu gezielten Unterstützung von einkommensschwachen Familien.

<sup>42</sup> Lüscher, Kurt in: Jans, Bernhard et al. (Hg.) 2000, pag. 49-56, p. 53.

<sup>43</sup> Bundesministerium für Familie 1995, p. 66.

<sup>44</sup> È stata chiamata così la campagna lanciata nel 2001 dall'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo sull'argomento della suddivisione dei compiti domestici e familiari fra i sessi.

- Bericht zuhanden der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK). Bern.
- Kaufmann, Franz-Xaver (2002):** Politics and Policies towards the Family in Europe: A Framework and an Inquiry into their Differences and Convergences. In: Kaufmann, Franz-Xaver et al. (ed.): Family Life and Family Policies in Europe. Vol. II: Comparative Analyses. Clarendon Press. Oxford.
- Kaufmann, Franz-Xaver (2000):** Zum Konzept der Familienpolitik. In: Jans, Bernhard et al. (Hg.) (2000): Familienwissenschaftliche und familienpolitische Signale. Vektor-Verlag. Graftschaff.
- Kaufmann, Franz-Xaver et al. (Hg.) (1997):** Family Life and Family Policies in Europe, Vol. 1, Structures and Trends in the 1980s, Clarendon Press, Oxford [al suo interno Beat Fux: Switzerland: The Family Neglected by the State, p. 348-393.].
- Künzler, Jan (2000):** Compatibility between Modernisation and Family, dans: Schulze, Hans-Joachim (ed.): Stability and Complexity: Perspectives for a Child-Oriented Family Policy. VU University Press, Amsterdam, Oxford, Boston.
- Lüscher, Kurt (2001):** Widersprüchliche Vielfalt – Neue Perspektiven zum juristischen und soziologischen Verständnis von Ehe und Familie, dans: Bitburger Gespräche. Jahrbuch 2001. München.
- Lüscher, Kurt (2000):** Familienpolitik rational begründen, In: Jans, Bernhard et al. (Hg.): Familienwissenschaftliche und familienpolitische Signale. Graftschaff.
- Ott, Notburga (2000):** Ökonomische Effizienz und Familienlastenausgleich – eine konzeptionelle Klärung, In: Jans, Bernhard et al. (Hg.): Familienwissenschaftliche und familienpolitische Signale. Festschrift zum 70. Geburtstag von Max Wingen. Vektor-Verlag. Graftschaff.
- Schulze, Hans-Joachim (ed.) (2000):** Stability and Complexity: Perspectives for a Child-Oriented Family Policy. Amsterdam, Oxford, Boston (VU University Press).
- Spycher, Stefan; Bauer, Tobias; Baumann, Beat (1995):** Die Schweiz und ihre Kinder. Private Kosten und staatliche Unterstützungsleistungen (Schlussbericht NFP 29). Verlag Rüegger. Chur/Zürich.
- Strohmeier, Klaus Peter (2002):** Family policy – How Does it Work? Dans: Kaufmann, Franz-Xaver et al. (ed.): Family Life and Family Policies in Europe. Vol. II: Comparative Analyses. Clarendon Press. Oxford.
- Wingen, Max (1997):** Familienpolitik. Grundlagen und aktuelle Probleme. Lucius und Lucius. Stuttgart.
- Zeitschrift für Sozialhilfe,** Sondernummer «Neue Familienpolitik – Strategie zur Armutsbekämpfung?». Gennaio 2002. Bern.



# LA POLITICA FAMILIARE IN SVIZZERA

**Quali sono i tratti** distintivi della politica familiare della Confederazione? Qual è la sua genesi, com'è organizzata? La politica familiare comprende tutti i provvedimenti e gli strumenti a sostegno delle famiglie. In Svizzera la sua dinamica è profondamente condizionata dalle strutture federalistiche dello Stato.



Zurigo (ZH), luglio 2004

La presente analisi della politica familiare svizzera prende le mosse dai **seguenti interrogativi**:

- Come sono ripartite le responsabilità in materia di politica familiare in Svizzera e com'è organizzata la politica familiare a livello federale? Quali obiettivi persegue? Su quali basi costituzionali? In che modo questi obiettivi sono fissati a livello di legge?
- Qual è stato lo sviluppo storico della politica familiare svizzera? Che risultati ha ottenuto negli ultimi vent'anni? Dove è ancora carente?<sup>1</sup>
- Quali sono gli attori principali nel campo della politica familiare? Come e su quali argomenti si coalizzano?

Il presente contributo offre una panoramica della politica familiare sul piano federale tracciandone le principali linee di sviluppo. L'obiettivo è quello di contribuire a creare le condizioni

necessarie ad una migliore organizzazione della politica familiare a livello federale e a pianificare provvedimenti strutturali della politica familiare di domani.

Il presente contributo si basa su diverse fonti e su un rapporto di ricerca<sup>2</sup> che comprende un elenco dettagliato dei provvedimenti in materia di politica familiare a livello federale. La trattazione si articola su quattro categorie d'intervento: interventi economici, socio-ecologici, pedagogici e interni alle famiglie. Per quanto riguarda la definizione dei concetti di «famiglie» e «politica familiare», si rimanda al primo capitolo del rapporto.<sup>3</sup>

## 1. Condizioni quadro della politica familiare

### 1.1 Le competenze in materia di politica familiare in Svizzera

Lo Stato svizzero ha una struttura federale, i cui principi guida sono la sussidiarietà e la solidarietà. Alle autorità federali è conferita una competenza estremamente frammentaria, in particolare nel campo della politica familiare.

#### 1.1.1 Federalismo e sussidiarietà

Conformemente al principio del federalismo, il potere e le competenze statali sono ripartite tra Confederazione e Cantoni.<sup>4</sup> La Costituzione federale disciplina la ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni. «I Cantoni sono sovrani per quanto la loro sovranità non sia limitata dalla Costituzione federale ed esercitano tutti i diritti non delegati alla Confederazione.» (art. 3 Cost.). Di norma i Cantoni sono restii a delegare competenze alla Confederazione. Per delegare alla Confederazione una competenza che spetta ai Cantoni è necessario procedere ad una modifica costituzionale. Le (poche) competenze della Confederazione in materia di politica familiare sono sancite dall'articolo 116 Cost. (cfr. paragrafo 1.2.2).

La Confederazione ha competenze legislative tra l'altro nel campo delle assicurazioni sociali e ne fa uso, anche se non è stato ancora possibile promulgare alcuna legge federale in materia di assegni familiari (ad eccezione del settore dell'agricoltura)

e in materia di assicurazione per la maternità. Per quanto riguarda gli altri provvedimenti in materia di politica familiare, la Confederazione ha unicamente la facoltà di concedere aiuti finanziari e di stabilirne le condizioni. Nei settori che esulano dalla competenza della Confederazione o nei quali essa non fa uso delle proprie prerogative i Cantoni dispongono di un ampio margine di manovra.<sup>5</sup> Di conseguenza le legislazioni cantonali sono spesso molto diverse tra loro.

Accanto a Confederazione e Cantoni operano tutta una serie di organizzazioni private, semiprivato e pubbliche che influenzano il disciplinamento e l'attuazione dei provvedimenti di politica familiare. Le raccomandazioni delle associazioni specializzate attive a livello nazionale si riflettono spesso nelle legislazioni cantonali; è il caso delle direttive della Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS). Sono frequenti anche i casi di responsabilità mista: la Confederazione o i Cantoni, che hanno l'incarico di svolgere determinati compiti, sovvenzionano enti (privati) che svolgono già compiti di questo tipo, dispongono delle conoscenze specifiche ed hanno contatto diretto con le persone interessate (p. es. le case per donne maltrattate nel quadro dell'aiuto alle vittime di reati). Oggi i poteri pubblici affidano sempre più spesso a privati compiti con budget globali. Per ottenere il sostegno degli enti pubblici gli enti privati devono offrire servizi in linea con l'economia di mercato.

Nell'ambito del federalismo svizzero, il principio della sussidiarietà stabilisce che a livello federale possono essere svolti unicamente i compiti che vanno al di là delle possibilità di Cantoni e Comuni e necessitano di una normativa unitaria.<sup>6</sup> Queste normative devono essere decise quanto più possibile ai livelli più bassi della gerarchia statale (Comuni e Cantoni) con il sostegno dei livelli superiori.<sup>7</sup> In questo senso i principi della non centralizzazione e della sussidiarietà sono strettamente legati. Lo stesso principio della sussidiarietà può assumere un'importanza diversa secondo il settore. Sono disciplinati a livello federale i seguenti settori rilevanti per la politica familiare: tutela dei lavoratori, diritto civile e penale, abitazioni e assicurazioni sociali – l'esecuzione è tuttavia ampiamente delegata ai Cantoni o ai rispettivi organi esecutivi (p. es. gli uffici AI, le casse di com-

<sup>1</sup> Per rispondere a questo interrogativo procederemo ad un confronto tra le rivendicazioni del Rapporto sulla famiglia del 1982 (Familienpolitik in der Schweiz, d/f) e i temi al centro dell'odierna politica familiare.

<sup>2</sup> Vatter, Adrian; Sager, Fritz; Ledermann, Simone; Zollinger, Lukas 2004.

<sup>3</sup> Si veda il capitolo «La politica familiare oggi – cosa comprende?».

<sup>4</sup> Wullschleger, Stephan 2003, p. 113-4.

<sup>5</sup> Kühne, Klaus 1997, p. 181 segg.

<sup>6</sup> La Confederazione e i Cantoni operano per la realizzazione degli obiettivi sociali «a complemento della responsabilità e dell'iniziativa private» (cfr. articolo 41 Cost.).

<sup>7</sup> Blaser, Markus 2003, p. 323.

pensazione, le casse di disoccupazione). Sono di competenza esclusiva dei Cantoni l'istruzione (settore scolastico), sanità e settore sociale, cultura, giustizia e polizia. Anche gli assegni familiari sono disciplinati per la maggior parte a livello cantonale.

L'interdipendenza dei compiti di Confederazione, Cantoni e Comuni è molteplice. Tendenzialmente la Confederazione sembra acquisire sempre più competenze legislative (p. es. nel caso dei premi delle casse malati e delle prestazioni complementari).

### **Federalismo e solidarietà: l'esempio dell'ordinamento finanziario**

Il federalismo svizzero attribuisce un ruolo di primo piano al concetto di solidarietà tra i Cantoni e le varie regioni del Paese. Tuttavia, esiste anche una concorrenza tra i Cantoni (p. es. nel campo della politica fiscale e dell'istruzione). L'ordinamento finanziario riveste un'importanza particolare, poiché è organizzato in maniera spiccatamente federalistica. I Cantoni finanziano le proprie attività quasi esclusivamente con mezzi propri e riscuotono le imposte in maniera indipendente. Anche i Comuni godono di una considerevole autonomia nella fissazione delle aliquote d'imposta. La perequazione tra regioni e Cantoni finanziariamente deboli e forti viene effettuata tramite trasferimenti di prestazioni e fa parte della solidarietà tra i Cantoni. Attualmente è al vaglio un nuovo disciplinamento della collaborazione tra Confederazione e Cantoni (Nuova perequazione finanziaria).

### **Il federalismo cooperativo**

In Svizzera il principio del federalismo determina una certa riluttanza a cedere compiti alla Confederazione. Tuttavia, dalla creazione dello Stato federale ad oggi ci sono stati periodi in cui la Confederazione si è vista attribuire nuove competenze, p. es. nel campo delle assicurazioni sociali nei periodi di crisi e guerra del secolo XX e in quello della costruzione stradale, della pianificazione territoriale, dell'ambiente e dell'energia nucleare negli anni d'oro del secondo dopoguerra. Ne consegue una più intensa collaborazione tra la Confederazione ed i Cantoni e tra i Cantoni. L'intrecciarsi dei vari settori politici tra Confederazione e Cantoni è sempre più fitto e dà luogo ad una sorta di «federalismo cooperativo».

Negli ultimi anni i Cantoni hanno intensificato i rapporti reciproci, tra l'altro anche per salvaguardare le competenze cantonali nei confronti della Confederazione. La Conferenza dei Governi cantonali (CdC) è un importante organo di questa collaborazione. Le conferenze dei direttori cantonali – composte dai responsabili dei dipartimenti cantonali – ne sono lo strumento operativo ed hanno sviluppato un'efficiente struttura di lavoro nei principali settori di competenza dei Cantoni: l'istruzione, il settore sociale e il settore sanitario. Per le questioni inerenti alla politica familiare sono particolarmente importanti la Conferenza dei direttori cantonali della pubblica educazione, la Conferenza dei direttori cantonali delle opere sociali e la Conferenza dei direttori cantonali della sanità.

A livello operativo vi sono conferenze di funzionari responsabili e conferenze amministrative, anch'esse decisive per lo scambio di esperienze (esecuzione di leggi federali). Questi due livelli di collaborazione non esistono solo sul piano federale, ma anche su quello regionale.

I concordati intercantionali sono un'ulteriore forma di relazione orizzontale. Attualmente alcuni gruppi di Cantoni sperimentano nuove forme e più intense forme di collaborazione. Ne sono esempio l'«Espace Mittelland» (BE, VD, FR, NE, SO, JU, VS) e il raggruppamento «Kantone der Innerschweiz». Sono in discussione anche fusioni tra Cantoni (GE e VD).

### **1.1.2 Competenze in materia di politica familiare**

La politica familiare è un compito trasversale e in quanto tale estremamente composito. È di conseguenza impossibile avere una visione d'insieme delle competenze e delle basi giuridiche. La ripartizione dei compiti tra Confederazione, Cantoni, Comuni ed organizzazioni private comporta la molteplicità e la frammentazione dei provvedimenti. Nuove misure presuppongono un ampio consenso da parte delle principali forze sociali coinvolte.<sup>8</sup> Non esiste una lobby specifica alle famiglie. Gli interessi politici delle famiglie sono rappresentati in seno a varie organizzazioni ed istituzioni.

**LA POLITICA FAMILIARE È UN COMPITO TRASVERSALE e in quanto tale estremamente composito. È di conseguenza impossibile avere una visione d'insieme delle competenze e delle basi giuridiche.**

A livello di autorità federali la responsabilità della politica familiare è molto frammentata: sono molti gli uffici federali e gli organi analoghi che se ne occupano in seno ad ognuno dei sette dipartimenti della Confederazione. Ricorderemo in maniera particolare la Centrale per le questioni familiari (CQF) dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), che è l'organo incaricato del coordinamento e dell'esecuzione della legge federale sugli assegni federali nell'agricoltura (LAF) e del finanziamento iniziale per la custodia di bambini complementare alle famiglie. I compiti della CQF sono stati ampliati in seguito alle raccomandazioni formulate dal Rapporto sulle famiglie del 1982 (cfr. paragrafo 2.3). La grande frammentazione è dovuta alla natura trasversale della politica familiare (che tocca molti settori politici) ed accentuata dalla struttura dell'Amministrazione federale, caratterizzata da una forte autonomia dei dipartimenti. Esistono inoltre varie commissioni di esperti che, pur non appartenendo formalmente all'Amministrazione federale, di fatto svolgono un

ruolo molto importante nel sistema delle autorità competenti. Nelle questioni di politica familiare hanno voce in capitolo anche la Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari (COFF), creata nel 1995 quale organo consultivo del Dipartimento federale dell'interno, la Commissione federale per l'infanzia e la gioventù (CFIG, 1978), la Commissione federale per le questioni femminili (1976) e la Commissione federale degli stranieri (CFS, 1970).

### **1.1.3 Archetipi di politica familiare**

Per tracciare un quadro della politica familiare di un Paese è necessario individuare i modelli d'intervento sviluppatisi sulla base delle sue peculiarità storiche e culturali. Le diverse evoluzioni riscontrabili paragonando i vari Paesi sono riconducibili soprattutto alle differenze nei rapporti tra Stato e Chiesa. Dal punto di vista storico l'Europa presenta quattro diversi regimi di

Arth-Goldau (SZ), dicembre 2003



<sup>8</sup> Rickenbacher, Iwan 2003, p. 7 segg.

politica familiare<sup>9</sup>: il regime statalista, quello familista, quello tradizionale e quello individualistico.

La politica familiare svizzera è un regime di tipo «individualistico»: la struttura politica decentralizzata e il rapporto di forza pressoché equilibrato tra Cantoni cattolici e Cantoni protestanti hanno ostacolato sin dall'inizio l'ingerenza dello Stato nelle questioni familiari. La mentalità familistica dominante durante la crisi economica e la Seconda guerra mondiale non ha prodotto – eccezion fatta per il Cantone Ticino – normative familistiche. Negli anni Settanta erano soprattutto i singoli membri delle famiglie, soprattutto madri e figli, ad essere oggetto di riflessioni di politica familiare.<sup>10</sup> In questo periodo gli sforzi di emancipazione erano volti a migliorare la situazione dei singoli membri della famiglia, soprattutto le donne.<sup>11</sup> A parte alcuni Cantoni fortemente influenzati dal cattolicesimo, come il Ticino e il Vallese, che presentano caratteristiche tendenzialmente familistiche, la politica familiare svizzera è tuttora caratterizzata dalla riservatezza strutturale dello Stato e da normative prevalentemente cantonali.

Per quanto riguarda l'orientamento politico degli interventi, in Svizzera sono osservabili quattro orientamenti di base<sup>12</sup>: la politica familiare quale politica contro la povertà (compensazione verticale), la politica di redistribuzione (compensazione orizzontale), la politica della parità e la politica del «benessere dei bambini».

Questi quattro orientamenti non si escludono vicenda. I provvedimenti orientati sulla parità vengono incontro, p. es., anche alle esigenze della lotta contro la povertà e della redistribuzione.

In materia di politica familiare la realtà svizzera è caratterizzata dalla combinazione di orientamenti diversi secondo le coalizioni che si formano nell'ambito della politica sociale (cfr. paragrafo 3).

## 1.2 Obiettivi della politica familiare e basi costituzionali

Dovendo agire in uno Stato federale ed essendo per natura trasversale, la politica familiare svizzera presenta un quadro relativamente confuso.

Gli obiettivi della Confederazione (nell'ambito della politica familiare) sono formulati a tre livelli giuridici: in accordi internazionali, in articoli della Costituzione federale e sotto forma di leggi federali (cfr. paragrafo 1.3).<sup>13</sup>

### 1.2.1 Obiettivi sul piano internazionale

La Svizzera ha aderito ad un gran numero di convenzioni internazionali, che vengono a rafforzare il valore giuridico delle norme sociali sancite dalla Costituzione federale (cfr. paragrafo 1.2.2). Tra gli strumenti dell'ONU ratificati dalla Svizzera ci sono:

- La Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (1986);
- Il Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali (1992);
- Il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (1992);
- La Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (1994);
- La Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (1997).

Tra gli strumenti del Consiglio d'Europa entrati in vigore in Svizzera ci sono:

- La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (1974);
- La Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene; trattamenti inumani o degradanti (1989);
- La Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali (1999).

Nel campo del benessere dell'infanzia sono in vigore i seguenti strumenti internazionali:

## FA PARTE DEI COMPITI E DELLE COMPETENZE DELLA Confederazione prendere in considerazione i bisogni delle famiglie nell'adempimento dei suoi compiti (art. 116). Si tratta di una linea direttrice importante per una politica familiare adeguata ai bisogni.

- La Convenzione dell'Aia sugli aspetti civili del rapimento internazionale di minori (1980);
- La Convenzione europea sul riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia di affidamento dei minori e sul ristabilimento dell'affidamento (1980);
- La Convenzione dell'Aia sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione internazionale (1993);
- La Convenzione ONU sui diritti del fanciullo (1997).

### 1.2.2 Obiettivi della nuova Costituzione federale

La nuova Costituzione federale contiene molti articoli che interessano settori importanti per la politica familiare, come p. es. l'articolo sulle assicurazioni sociali e sulle abitazioni. Il seguente paragrafo si limita a commentare gli articoli 41 e 116.

L'articolo 41 enuncia gli obiettivi sociali «superiori» accolti nella nuova Costituzione federale. L'articolo 116 si riferisce alla competenza legislativa dello Stato federale (nel campo degli assegni familiari e dell'assicurazione per la maternità). Entrambi contemplano aspetti dell'organizzazione della politica familiare a livello federale.

#### Articolo 41

Gli obiettivi sociali fissati dall'articolo 41<sup>14</sup> stabiliscono che nessuno deve cadere in povertà per l'insorgere di rischi. L'articolo costituisce parimenti la base per la realizzazione della parità tra i sessi nel senso del miglior sviluppo personale possibile di tutti i cittadini e di tutte le cittadine. In tal modo il legislatore concretizza gli obiettivi statali della promozione del benessere comune, dello sviluppo sostenibile, della coesione interna e del pluralismo culturale del Paese enunciati all'articolo 2. Gli obiettivi sociali sono strettamente correlati al diritto alla dignità umana, all'uguaglianza di fronte alla legge e alla libertà personale. Gli obiettivi sociali hanno carattere programmatico. Il compito di realizzarli mediante provvedimenti legislativi adeguati è affidato alla comunità. Sono dunque obiettivi da raggiungere attraverso l'organizzazione dei singoli settori da parte della legislazione di Confederazione e Cantoni.<sup>15</sup>

Oltre a definire gli obiettivi sociali, l'articolo 41 rimanda alle competenze di Confederazione e Cantoni in materia di politica

#### Articolo 41 Obiettivi sociali

- <sup>1</sup> A complemento della responsabilità e dell'iniziativa private, la Confederazione e i Cantoni si adoperano affinché:
  - a. ognuno sia partecipe della sicurezza sociale;
  - b. ognuno fruisca delle cure necessarie alla sua salute;
  - c. la famiglia sia promossa e protetta quale comunità di adulti e bambini;
  - d. le persone abili al lavoro possano provvedere al proprio sostentamento con un lavoro a condizioni adeguate;
  - e. ognuno possa trovare, per sé stesso e per la sua famiglia, un'abitazione adeguata e a condizioni sopportabili;
  - f. i fanciulli e gli adolescenti nonché le persone in età lavorativa possano istruirsi e perfezionarsi secondo le loro capacità;
  - g. i fanciulli e gli adolescenti siano aiutati nel loro sviluppo, cosicché diventino persone indipendenti e socialmente responsabili, e sostenuti nella loro integrazione sociale, culturale e politica.
- <sup>2</sup> La Confederazione e i Cantoni si adoperano affinché ognuno sia assicurato contro le conseguenze economiche della vecchiaia, dell'invalidità, della malattia, dell'infortunio, della disoccupazione, della maternità, dell'orfanità e della vedovanza.
- <sup>3</sup> La Confederazione e i Cantoni perseguono gli obiettivi sociali nell'ambito delle loro competenze costituzionali e dei mezzi disponibili.
- <sup>4</sup> Dagli obiettivi sociali non si possono desumere pretese volte a ottenere direttamente prestazioni dello Stato.

familiare di cui si è già parlato diffusamente al paragrafo 1.1.1.

#### Articolo 116

Il contenuto dell'articolo 116 corrisponde all'articolo 34 quinquies della vecchia Costituzione federale. Fa parte dei compiti e delle competenze della Confederazione prendere in considerazione i bisogni delle famiglie nell'adempimento dei suoi compiti (art. 116 cpv.1). Si tratta di una linea direttrice importante per una politica familiare adeguata ai bisogni. Le necessità delle famiglie diventano il filo conduttore dell'operato dello Stato, conformemente al principio del «family mainstreaming»<sup>16</sup>. La Centrale per le questio-

<sup>9</sup> Si veda il capitolo «La politica familiare oggi – cosa comprende?». Bahle, Thomas 1995; Fux, Beat 1999, p. 2 segg.

<sup>10</sup> Fux, Beat, 1994, p. 328.

<sup>11</sup> Fux, Beat, 1994, p. 328.

<sup>12</sup> Si veda il capitolo «La politica familiare oggi – cosa comprende?».

<sup>13</sup> Per una panoramica completa si veda Dafflon, Bernard 2003, p. 38-9.

<sup>14</sup> Bigler-Eggenberger, Margrith 2002, p. 522 segg.

<sup>15</sup> Con il tempo queste posizioni potrebbero affermarsi come diritti sociali da far valere in tribunale.

ni familiari prende posizione dal punto di vista della politica di sua competenza su tutte le richieste presentate al Consiglio federale che possono avere ripercussioni rilevanti sulle famiglie. Questo compito è strettamente legato alle disposizioni sociali dell'articolo 41. Visto il carattere trasversale della politica familiare, molti settori della politica presentano proposte di riforma che toccano da vicino la politica familiare, p. es. il settore del mercato del lavoro, l'istruzione, la sanità, la parità, la migrazione e le abitazioni.

Inoltre la Confederazione ha la facoltà di sostenere provvedimenti a tutela delle famiglie (art. 116 cpv. 1). Questa nuova facoltà è stata conferita alla Confederazione nell'ambito della riforma della Costituzione. Se, da un lato, essa tiene conto della prassi già in uso, come nel caso del sostegno alle associazioni mantello attive a livello nazionale per mezzo di contratti di prestazione, dall'altro permette ora alla Confederazione d'impegnarsi maggiormente soprattutto in settori di competenza dei Cantoni. Questa nuova disposizione costituisce la base costituzionale per l'emanazione della legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia. Tuttavia la Confederazione è autorizzata a legiferare solamente se è necessario per disciplinare il suo sostegno.

#### Articolo 116 Assegni familiari e assicurazione per la maternità

<sup>1</sup> Nell'adempimento dei suoi compiti la Confederazione prende in considerazione i bisogni della famiglia. Può sostenere provvedimenti a tutela della famiglia.

<sup>2</sup> Può emanare prescrizioni sugli assegni familiari e gestire una cassa federale di compensazione familiare.

<sup>3</sup> La Confederazione istituisce un'assicurazione per la maternità. Può essere obbligato a versare contributi anche chi non può fruire delle prestazioni assicurative.

<sup>4</sup> La Confederazione può dichiarare obbligatoria l'affiliazione a casse di compensazione familiari e all'assicurazione per la maternità, in generale o per singoli gruppi della popolazione, e subordinare le sue prestazioni ad adeguate prestazioni dei Cantoni.

Alla Confederazione è conferita una competenza legislativa in materia di assegni familiari (art. 116 cpv. 2) di cui finora ha fatto solo un uso limitato. Per gli assegni familiari, tranne che nel settore dell'agricoltura, non vi è ancora una soluzione federale (cioè unitaria). Attualmente gli assegni familiari sono disciplinati a livello cantonale, con una molteplicità di casse di compensazione familiari cantonali e private. Inoltre in base all'articolo 116 capoverso 3 la Confederazione è tenuta ad introdurre un'assicurazione per la maternità a livello nazionale. Finora non è ancora stato possibile (cfr. paragrafo 1.3.1).

### 1.3 Prestazioni e provvedimenti di politica familiare

La seguente panoramica fa riferimento alle poche leggi federali che concernono esplicitamente le famiglie e si articola sui quattro livelli d'intervento presentati nel capitolo «La politica familiare oggi – cosa comprende?».<sup>17</sup>

#### 1.3.1 Interventi economici

##### Imposizione delle famiglie (imposta federale diretta)

L'imposizione delle famiglie si basa sul principio dell'imposizione comune del reddito dei coniugi ad un tasso unico inferiore a quello applicato per le persone sole o per i concubini. Malgrado il tasso applicato ai coniugi, questo sistema penalizza – spesso in maniera considerevole – le coppie sposate rispetto alle coppie di concubini a causa della rapida progressione dell'imposta federale diretta. Inoltre la legislazione vigente in materia d'imposta federale diretta prevede determinate deduzioni per le famiglie (deduzione per i figli, il sostentamento e le assicurazioni). Allo scopo di correggere la differenza di trattamento tra coppie sposate e coppie di concubini e per alleggerire maggiormente gli oneri fiscali delle famiglie con figli a carico è stata rivista la legge federale sull'imposta federale diretta. La revisione è stata approvata dal Parlamento nell'estate del 2003. Contro di essa è stato lanciato un referendum sul quale il Popolo si è pronunciato nel maggio del 2004.

La riforma prevedeva in sostanza il mantenimento del principio dell'imposizione comune dei coniugi introducendo però la

**MALGRADO LA COMPETENZA CONFERITA ALLA CONFEDERAZIONE dalla Costituzione, non c'è ancora una normativa federale in materia di assegni familiari.**



Ginevra (GE), agosto 2004

possibilità di uno splitting in base al quale il reddito cumulato della coppia sarebbe stato diviso per un determinato quoziente. Il reddito così diviso sarebbe stato determinante per l'applicazione del tasso d'imposizione: in tal modo il reddito complessivo dei coniugi sarebbe stato imposto in base al tasso applicabile ai redditi conseguenti allo splitting. Ne sarebbe risultato uno sgravio considerevole per le coppie sposate. Oltre allo splitting dei coniugi, la riforma prevedeva un netto aumento delle deduzioni relative ai figli, in particolare della deduzione per i figli, e l'introduzione di nuove deduzioni, come la deduzione per le spese di custodia dei figli da parte di terzi o quella per i genitori soli.

### **Assegni familiari e assegni per i figli**

Accanto agli sgravi fiscali, gli assegni familiari sono lo strumento più importante della compensazione degli oneri familiari. Malgrado la competenza conferita alla Confederazione dalla Costituzione, non

c'è ancora una normativa federale in materia di assegni familiari, eccezion fatta per il settore agricolo, per il quale esiste una legge federale (LAF; RS 836.1). La varietà dei regimi cantonali (con tipi di assegno, importi e condizioni di diritto di volta in volta diversi) è causa di gravi disparità. Di norma l'assegno per i figli diviene caduco in caso di disoccupazione. La maggior parte delle spese per i figli dei lavoratori indipendenti non è coperta. Inoltre molti Cantoni devono affrontare problemi legati al concorso di diritti. P. es. nel caso del lavoro a tempo parziale: se entrambi i genitori lavorano a tempo parziale, essi hanno talvolta diritto solo ad un assegno per i figli parziale, poiché solo uno dei partner può richiederlo. Vari progetti volti ad unificare a livello federale le regole concernenti gli assegni familiari sono falliti. Nell'aprile del 2003 il sindacato Travail.Suisse aveva lanciato un'iniziativa popolare intitolata «Più giusti assegni per i figli!». Il Consiglio federale era favorevole ad una normativa federale per gli assegni familiari, ma ha raccomandato di

<sup>16</sup> Si veda il capitolo «La politica familiare oggi – cosa comprende?».

<sup>17</sup> Per una presentazione completa e aggiornata dei provvedimenti di politica familiare si rimanda all'analisi di Bernard Dafflon (2003).

respingere l'iniziativa per ragioni di politica finanziaria. Con il progetto basato sull'iniziativa parlamentare Fankhauser (91.411), attualmente pendente, è già disponibile un disegno di legge federale.

### **Prestazioni per famiglie legate al bisogno**

Le prestazioni per famiglie legate al bisogno<sup>18</sup> sono uno strumento della lotta contro la povertà delle famiglie. All'inizio del 2001 il Consiglio nazionale ha dato seguito a due iniziative parlamentari (Fehr 00.436 e Meier-Schatz 00.437) che chiedevano l'introduzione su tutto il territorio nazionale di prestazioni per famiglie bisognose analoghe a quelle previste dal «Modello ticinese»<sup>19</sup>. La Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSS-CN) sta esaminando vari modelli di attuazione nell'ambito della consultazione avviata a fine marzo 2004.

Negli ultimi anni dodici Cantoni (AG, FR, GL, GR, LU, NE, SG, SH, TI, VD, ZG, ZH) hanno introdotto prestazioni per famiglie legate al bisogno. Il «Modello ticinese» è considerato all'avanguardia, poiché versa prestazioni per un periodo di tempo nettamente più lungo rispetto agli altri Cantoni. Anche in altri Cantoni sono pendenti interventi volti ad introdurre nuovi sistemi o modificare quelli esistenti.

### **Assicurazione per la maternità**

La Confederazione ha la competenza legislativa per introdurre un'assicurazione per la maternità. Per ora un'assicurazione per la maternità vera e propria non esiste. La protezione della maternità è disciplinata da varie leggi, ma manca pressoché totalmente il coordinamento. Vi sono p. es. prestazioni per le cure nell'ambito dell'assicurazione malattie obbligatoria e disposizioni della Legge sul lavoro per la protezione di donne incinte, puerpere e madri che allattano. L'obbligo di continuare a versare il salario da parte del datore di lavoro è disciplinato dal codice delle obbligazioni. Il problema è che il salario garantito non copre sempre l'intero periodo del divieto di lavoro di otto settimane.

Dal 1945, tutti i tentativi di introdurre un'assicurazione per la maternità completa sono stati bocciati dal Popolo. In particolare sono state respinte l'iniziativa popolare 'Per un'efficace protezio-

ne della maternità' (1984), la revisione della legge sull'assicurazione malattie, che voleva introdurre un'indennità giornaliera per le madri (1987), e la legge federale sull'assicurazione per la maternità (1999). In seguito all'iniziativa parlamentare Triponez (01.426), nell'autunno 2003 il Parlamento ha approvato un'indennità in caso di maternità, limitata alle madri che esercitano un'attività lucrativa, nell'ambito del regime delle indennità per perdita di guadagno. L'indennità ammonta all'ottanta per cento del reddito medio conseguito dalla madre e viene corrisposta per quattordici settimane.<sup>20</sup>

Nel 2001 il Cantone di Ginevra ha introdotto un'assicurazione per la maternità, il Cantone di Vaud ne pianifica una. Nel Cantone di Neuchâtel il Popolo ha respinto un'iniziativa popolare in questo senso nel marzo del 2004.

### **Assicurazione malattie**

Il 1° gennaio 1996 è entrata in vigore la legge sull'assicurazione malattie (LAMal): da allora l'assicurazione di base è obbligatoria per tutta la popolazione residente. I premi variano secondo l'assicuratore e la regione, ma non fanno nessuna distinzione tra sesso, età e situazione finanziaria degli assicurati. I poteri pubblici sostengono i meno abbienti mediante riduzioni di premi individuali disciplinate in maniera molto diversa secondo i Cantoni.

Resta la questione politica dell'ammontare dei premi dell'assicurazione malattie: sia a livello federale sia cantonale si stanno discutendo interventi che chiedono un maggiore sgravio delle famiglie con figli a carico. Nel maggio del 2002 il Consiglio federale aveva approvato la proposta del Consiglio degli Stati che prevedeva di fissare nella LAMal un obiettivo sociale per la riduzione individuale dei premi. L'Esecutivo si era espresso a favore di un modello valido su scala nazionale che prevedesse una suddivisione degli assicurati in categorie di reddito e che l'importo dei premi non dovesse superare una certa percentuale del reddito, diversa secondo le categorie. Un sistema di questo tipo è già in vigore nei Grigioni. Nel frattempo il Parlamento ha bocciato la 2a revisione della LAMal, nel quadro della quale era stata avanzata la proposta.

**NEGLI ULTIMI ANNI DODICI CANTONI HANNO INTRODOTTO prestazioni per famiglie legate al bisogno. Il «Modello ticinese» è considerato all'avanguardia, poiché versa prestazioni per un periodo di tempo nettamente più lungo rispetto agli altri Cantoni.**

### **Altre assicurazioni sociali**

Il sistema di previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità e quelli delle indennità per perdita di guadagno e dell'assicurazione contro la disoccupazione hanno diverse componenti di politica familiare (p. es. la rendita per i figli). La 10a revisione dell'AVS è entrata in vigore il 1° gennaio 1997. Tra le novità ci sono l'aumento graduale dell'età di pensionamento delle donne, lo splitting per coniugi, l'introduzione degli accrediti per compiti educativi ed assistenziali, l'introduzione di una rendita per i vedovi con figli al di sotto dei 18 anni. Il 16 maggio 2004, l'11a revisione dell'AVS è stata respinta in votazione popolare. Il testo sottoposto al voto prevedeva tra l'altro d'innalzare a 65 anni l'età pensionabile delle donne e di equiparare il diritto delle vedove a quello dei vedovi. In tal modo le rendite vedovili sarebbero state ridotte, quelle per gli orfani aumentate.

### **Altre prestazioni materiali legate al bisogno**

#### **Aiuto sociale**

Conformemente al principio della sussidiarietà, l'aiuto sociale è disciplinato a livello cantonale ed è attuato dai Comuni. Nel calcolarne l'importo la maggior parte dei Cantoni si attiene alle raccomandazioni della Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS). Tuttavia, ci sono grandi differenze tra un Cantone e l'altro in materia di condizioni di diritto, ammontare e durata delle prestazioni. Alcuni interventi parlamentari mirano ad un'armonizzazione a livello federale. La Confederazione disciplina l'aiuto sociale per i richiedenti l'asilo.

#### **Borse di studio**

Le borse di studio vengono versate in primo luogo dai Cantoni (secondo le leggi cantonali): la Confederazione contribuisce finanziariamente in base all'articolo 66 Cost. Le borse di organizzazioni private, Comuni o Confederazione sono meno rilevanti dal punto di vista pratico (cfr. anche paragrafo 2.3).<sup>21</sup>

### **Aspetti giuridici**

#### **Parità dei sessi (attività lucrativa)**

La legge federale sulla parità dei sessi (Legge sulla parità dei sessi, LPar, 1996) mira a promuovere l'uguaglianza effettiva fra

uomo e donna nel mondo del lavoro (cfr. paragrafo 2.2). Essa poggia sul divieto di discriminazione in base al sesso e comprende tutti i rapporti di lavoro pubblici e privati ad ogni livello (Confederazione, Cantoni, Comuni). Il compito dello Stato consiste nel migliorare le condizioni quadro per la compatibilità tra compiti privati e compiti professionali (art. 14). Questo comprende anche le prestazioni infrastrutturali nell'ambito della custodia dei figli complementare alle famiglie e in ambito scolastico. La legge prevede aiuti finanziari alle organizzazioni che operano in questo campo ed eseguono programmi propri. L'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo (UFU) ha il compito di promuovere l'attuazione della legge.

#### **Il nuovo diritto matrimoniale del 1988**

Il nuovo diritto matrimoniale attua la parità giuridica tra donna e uomo nel vincolo matrimoniale. Esso comprende varie innovazioni, come p. es. la possibilità di mantenere il proprio nome e la propria nazionalità e di accordarsi sulla ripartizione dei compiti in seno alla famiglia. In linea di principio entrambi i partner sono tenuti a mantenere e a rappresentare la famiglia. Per quanto riguarda il regime dei beni, nel matrimonio normalmente si applica per legge la partecipazione agli acquisti.

#### **Il nuovo diritto del divorzio del 2000**

Il nuovo diritto del divorzio tiene conto dei cambiamenti di costume della società odierna. Sia le condizioni per il divorzio che le sue conseguenze sono disciplinate in linea di principio indipendentemente dalle responsabilità (p. es. il diritto agli alimenti in seguito al divorzio). Il divorzio consensuale è la norma. I genitori divorziati hanno ora la possibilità di chiedere l'autorità parentale in comune per i bambini. La posizione di questi ultimi è migliorata grazie anche al diritto di essere ascoltati. Inoltre ci sono regole per l'attribuzione dei diritti agli averi degli istituti previdenziali del secondo e terzo pilastro (splitting per coniugi nelle casse pensioni).

#### **La situazione delle coppie del medesimo sesso**

Il 29 novembre 2002 il Consiglio federale ha approvato il messaggio concernente la legge federale sull'unione domestica registrata di coppie omosessuali.<sup>22</sup> In linea di massima le coppie

<sup>18</sup> Le prestazioni per famiglie legate al bisogno funzionano in maniera analoga al principio delle prestazioni complementari all'AVS/AI.

<sup>19</sup> Oltre agli assegni per i figli e agli assegni di formazione indipendenti dal reddito, il «Modello ticinese» prevede due forme di prestazioni per famiglie legate al bisogno: l'assegno integrativo per i bambini fino ai 15 anni delle famiglie a basso reddito e un assegno di prima infanzia per le economie domestiche con bambini fino ai 3 anni d'età e reddito inferiore al minimo vitale.

<sup>20</sup> Essendo stato lanciato un referendum, l'iniziativa sarà sottoposta al voto popolare nell'autunno 2004.

<sup>21</sup> Baumann, Felix 2003, p. 321-2.

<sup>22</sup> Contro la legge federale è stato lanciato il referendum.



Willisau (LU), giugno 2004

omosessuali vengono equiparate a quelle coniugate, anche se la medicina riproduttiva e le adozioni sono escluse. Il testo è attualmente in discussione in Parlamento.<sup>23</sup> Nei Cantoni di Ginevra e Zurigo esistono già normative cantonali per la registrazione delle coppie omosessuali, mentre in diversi altri Cantoni sono pendenti interventi analoghi.

### 1.3.2 Interventi socioecologici

#### Per un mondo del lavoro favorevole attento ai bisogni delle famiglie

Nel settore della conciliabilità tra mondo del lavoro e famiglie l'influenza della Confederazione si limita per lo più al diritto del lavoro, che però ha accolto soltanto richieste isolate. Singole disposizioni concernono la protezione dal licenziamento in caso di gravidanza, l'assenza per la cura di un figlio malato e i per-

messi per coloro che hanno responsabilità familiari (cfr. paragrafo 2.3). Nessuna normativa contempla modelli di lavoro flessibili che potrebbero contribuire ad una maggior conciliabilità tra lavoro e famiglia per i padri e le madri. Per quanto riguarda la riduzione del tempo di lavoro il Consiglio federale rimanda ai partner sociali (cfr. messaggio concernente l'iniziativa popolare pendente «Per una durata ridotta del lavoro»<sup>24</sup>). Il Consiglio nazionale ha respinto la proposta di concedere alle madri ed ai padri professionalmente attivi un congedo parentale di quattro mesi complessivi (iniziativa parlamentare Teuscher, 01.438).

#### Custodia dei bambini complementare alle famiglie

La custodia dei bambini complementare alle famiglie<sup>25</sup> è di competenza di Cantoni e Comuni, anche se è l'ordinanza federale sull'accoglimento di minori a fissare i requisiti minimi. Le istituzioni che si occupano della custodia dei bambini complementare alle fami-

## **LA CUSTODIA DEI BAMBINI COMPLEMENTARE ALLE famiglie è di competenza di Cantoni e Comuni, anche se è l'ordinanza federale sull'accoglimento di minori a fissare i requisiti minimi. Le istituzioni sono spesso gestite da privati e sussidiate dai poteri pubblici.**

glie (asili nido, istituti diurni, doposcuola) sono spesso gestiti da privati e sussidiati dai poteri pubblici. Tuttavia l'offerta è inferiore alla domanda. Nell'ottobre del 2002, dando seguito all'iniziativa parlamentare Fehr (00.403), il Parlamento federale ha approvato la legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia (finanziamento iniziale). Il credito quadro si riferisce ad un periodo di quattro anni, la durata di validità della legge è di otto. La legge è entrata in vigore il 1° febbraio 2003. A livello cantonale e comunale, in seguito a numerosi interventi, l'offerta di posti disponibili negli asili nido è aumentata.<sup>26</sup>

### **Sistema scolastico ed educativo favorevole alle famiglie**

Se, da un lato, sono sempre di più le donne che lavorano<sup>27</sup>, dall'altro gli orari di lavoro di uomini e donne sono sempre più diversi (aumento del lavoro durante il fine settimana, la sera e di notte e del lavoro a tempo parziale). La custodia a domicilio dei bambini in età scolare diventa quindi più difficile. Uno studio dell'Ufficio federale di statistica (UST) ha constatato che il 45% dei bambini in età scolare è regolarmente lasciato solo.<sup>28</sup> Varie interventi a livello cantonale e soprattutto comunale (tra l'altro anche su iniziativa di privati) sono all'origine di diverse offerte che agevolano l'attività professionale delle madri e dei padri di bambini in età scolare (orari fissi, mense, scuole ad orario continuato). Eccezione fatta per il finanziamento iniziale, la Confederazione non ha alcun ruolo attivo in questo campo, poiché il sistema scolastico e la sua organizzazione sono di competenza pressoché esclusiva dei Cantoni e dei Comuni. La mozione Langenberger (03.3342) chiedeva che l'orario fisso fosse introdotto in tutte le scuole svizzere. Il Consiglio degli Stati ha respinto la mozione nel dicembre del 2003.

### **Alloggi**

Con la legge federale del 4 ottobre 1974 che promuove la costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà (LCAP) la Confederazione s'impegna ad agevolare l'accesso alla proprietà di appartamenti e case familiari. Per contro la costruzione di alloggi sociali è disciplinata essenzialmente a livello cantonale, anche se la legge federale del 21 marzo 2003 che promuove un'offerta di alloggi a pigioni e prezzi moderati (Legge sulla promozione dell'alloggio, LPrA, fondata sull'art. 108 Cost.) ne costi-

tuisce la base normativa a livello federale. La Confederazione deve di promuovere gli alloggi destinati alle economie domestiche a basso reddito e l'accesso alla proprietà di abitazioni. Bisogna tener conto in particolare degli interessi delle categorie meno avvantaggiate, come le famiglie e le persone sole con figli a carico.

### **1.3.3 Interventi pedagogici**

#### **Sostegno preventivo alle famiglie**

Conformemente alla legge federale del 9 ottobre 1981 sui consultori di gravidanza, tutti i Cantoni hanno creato o riconosciuto consultori in grado di fornire consulenza gratuita e aiuto alle donne incinte e ad altre persone direttamente interessate. In base al principio della sussidiarietà i Cantoni ed i Comuni (p. es. mediante centri pedagogici, uffici per la gioventù, servizi sociali) o gli enti privati propongono corsi per genitori, consulenza ed altri servizi per le famiglie. Le organizzazioni mantello del settore vengono sostenute finanziariamente dalla Confederazione.

### **1.3.4 Interventi interni alle famiglie**

#### **Protezione dell'infanzia**

Nel 1992 è stato pubblicato il rapporto «Infanzia maltrattata in Svizzera»<sup>29</sup>, che contiene raccomandazioni concrete per i Cantoni, le autorità federali e gli operatori del settore. Nella sua presa di posizione del 1995 il Consiglio federale rimandava ai progetti di revisione in corso in tal senso, in seguito ai quali dal 1996 la Centrale per le questioni familiari (CQF) esercita una funzione di coordinamento nell'ambito della protezione dell'infanzia, con particolare attenzione – in collaborazione con le organizzazioni del settore – alla prevenzione.

La Convenzione ONU sui diritti del fanciullo è entrata in vigore in Svizzera il 26 marzo 1997.<sup>30</sup> Conservano la loro validità le riserve formulate in occasione della ratifica in merito all'articolo 7 (bambini apolidi), all'articolo 10 (diritto al ricongiungimento familiare), all'articolo 37 (separazione tra giovani ed adulti in detenzione) e in parte all'articolo 40 (diritto penale applicabile ai minori). La Convenzione sui diritti del fanciullo ha un influsso

<sup>23</sup> Per l'importanza dal punto di vista della politica familiare si rimanda al capitolo «La politica familiare oggi – cosa comprende?».

<sup>24</sup> FF 2000 3562.

<sup>25</sup> La custodia dei bambini complementare alle famiglie è destinata in particolare ai bambini piccoli e a quelli in età scolare.

<sup>26</sup> Si veda la parte «Le famiglie nella statistica», tema 14 (Centri diurni per l'accoglienza dei bambini).

<sup>27</sup> Si veda la parte «Le famiglie nella statistica», temi 10-12 (Partecipazione alla vita attiva delle donne in età da avere famiglia; ripartizione dell'attività professionale, del lavoro domestico e familiare; inoccupazione e sottoccupazione).

<sup>28</sup> UST 1996.

<sup>29</sup> Rapporto sull'infanzia maltrattata in Svizzera, Berna, 1992 / Presa di posizione del Consiglio federale, Berna, 1995. Può essere ordinato al sito [www.bbl.admin.ch](http://www.bbl.admin.ch).

<sup>30</sup> Si veda anche il rapporto ombra di 46 organizzazioni non governative in occasione della relazione della Confederazione davanti al Comitato ONU sui diritti del fanciullo del 29 maggio 2002.

sulla revisione delle leggi. L'articolo 11 della nuova Costituzione federale sancisce il diritto dei bambini e dei giovani alla protezione e alla promozione del loro sviluppo. Ci sono inoltre nuove disposizioni che prescrivono l'audizione dei bambini in tutti i procedimenti che li riguardano (p. es. in caso di divorzio, adozione o misure di protezione dell'infanzia). La Svizzera ha ratificato anche altri accordi internazionali sulla protezione dell'infanzia (cfr. paragrafo 1.2.1).

A livello di legge la protezione dell'infanzia si riflette soprattutto in disposizioni relative alla tutela e al diritto penale. Ne costituiscono un capitolo importante l'aiuto alle vittime di reati e il diritto penale applicabile ai minori. Il Codice civile contiene alcune importanti linee direttrici per valutare la posizione giuridica del bambino nel diritto di famiglia e di tutela.

Esiste anche un numero di telefono per le chiamate d'emergenza dei bambini valido su tutto il territorio nazionale (il 147) sussidiato dalla Confederazione.

### **Violenze domestiche**

Nel 2003 è stato messo in consultazione un progetto di revisione della legge federale del 4 ottobre 1991 sull'aiuto alle vittime di reati<sup>31</sup> (LAV). L'indennità è stata mantenuta ma il suo importo è stato limitato e vincolato a condizioni più restrittive. Per contro è stato prolungato il termine utile per richiedere l'indennità. Nel settembre 2003 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) di preparare un messaggio.

In seguito alle iniziative parlamentari von Felten (96.464 e 96.465) la violenza contro le donne e la violenza sessuale tra coniugi sono considerate delitti punibili d'ufficio (modifica dell'art. 123 CP e art. 189/190 CP). Un nuovo articolo del Codice civile (CC, 28b) introdotto in seguito all'iniziativa parlamentare Vermot-Mangold (00.419) disciplina l'allontanamento dal domicilio familiare delle persone che hanno commesso violenze e il divieto di accedervi per un determinato periodo. Inoltre, Cantoni, Comuni e organizzazioni private hanno adottato provvedimenti contro le violenze domestiche (cfr. tra l'altro i provvedimenti della polizia del Cantone di San Gallo contro la violenza domestica).

## **2. Evoluzione della politica familiare dal 1982**

Analogamente a quanto avviene negli altri Paesi europei, anche in Svizzera dagli anni Sessanta in poi le economie domestiche e le famiglie vivono profondi mutamenti strutturali.<sup>32</sup> Accanto al modello di famiglia «tradizionale», in cui la madre e il padre vivono sotto lo stesso tetto con i propri figli, sono sempre più diffuse le famiglie monoparentali, le coppie non sposate con figli, le famiglie ricostituite, le coppie senza figli e le coppie omosessuali. Le nuove forme di economia domestica rappresentano una sollecitazione per la politica familiare. La seguente esposizione documenta l'evoluzione della politica familiare degli ultimi vent'anni.

### **2.1 La politica familiare degli anni Ottanta**

Dalla metà degli anni Settanta in poi si è cercato di adattare il diritto familiare all'evoluzione del modo di intendere le famiglie. Alla mentalità familistica subentra una mentalità emancipatoria che rivendica una politica familiare orientata sull'individuo e in grado di migliorare la situazione dei singoli membri delle famiglie, soprattutto quella delle donne.<sup>33</sup>

L'impegno a favore della politica familiare ha portato alla creazione di una commissione peritale che ha pubblicato nel 1982 il rapporto «Familienpolitik in der Schweiz» («La politica familiare in Svizzera», d/f). Il rapporto è tuttora d'attualità, poiché contiene osservazioni di carattere generale e raccomandazioni per la concezione e la realizzazione di una politica familiare di carattere nazionale svizzera.<sup>34</sup>

All'epoca della pubblicazione dominava una concezione tradizionalista della politica familiare che guardava con scetticismo alle innovazioni. Il rapporto invece non intendeva la politica familiare come «assistenza caritativa a favore delle famiglie» né come «ricostituzione delle famiglie perdute». Il suo punto di partenza erano piuttosto le prestazioni fornite nelle famiglie e dalle famiglie. Scopo della politica familiare doveva essere il riconoscimento di queste prestazioni. L'obiettivo era quello di accettare l'esistenza di vari tipi di famiglie.<sup>35</sup> Il rapporto sulle famiglie chiedeva anche il riconoscimento finanziario delle prestazioni delle

**ANALOGAMENTE A QUANTO AVVIENE NEGLI ALTRI Paesi europei, anche in Svizzera dagli anni Sessanta in poi le economie domestiche e le famiglie vivono profondi mutamenti strutturali. Le nuove forme di economia domestica rappresentano una sollecitazione per la politica familiare.**

famiglie, sottolineando però nel contempo l'importanza di altri settori come la politica degli alloggi, la formazione e consulenza specifica per le famiglie e la custodia diurna dei bambini.

Alla sua pubblicazione il rapporto non ha suscitato grandi dibattiti pubblici. La Confederazione ha dato maggiore importanza alla Centrale per le questioni familiari (CQF). Le associazioni per la difesa delle famiglie hanno tentato di sensibilizzare la popolazione al sostegno delle famiglie bisognose. La pro iuventute ha lanciato il progetto pilota «Accompagnamento delle famiglie» (1985), la Pro Familia Svizzera il primo studio sulle spese inerenti ai figli.

Altri avvenimenti di rilievo per la politica familiare sono stati:

■ 1979: revisione del diritto di filiazione: i cambiamenti riguardano il superamento della discriminazione giuridica dei figli nati al di fuori del matrimonio, l'autorizzazione illimitata ad azioni di paternità, la fissazione delle regole generali del diritto di visita e dell'obbligo di mantenimento. Altre disposizioni concernono la posizione dei figliastri e degli affiliati, il riconoscimento della personalità del bambino e l'estensione della protezione dell'infanzia. Alla nascita dei figli le madri nubili ricevono l'autorità parentale.

■ 1981: accoglimento dell'articolo 4.2 della vecchia Costituzione federale sul principio generale della parità di diritti e opportunità e del pari trattamento di donna e uomo per quanto concerne la famiglia, l'istruzione e il lavoro (precursore dell'attuale art. 8 Cost.). La legge federale sulla parità dei sessi entra in vigore il 1° luglio 1996.

■ 1988: il nuovo diritto matrimoniale – che sottolinea l'uguaglianza giuridica tra donna e uomo nel matrimonio ed è orientato sul modello del partenariato tra coniugi – è all'origine d'importanti cambiamenti nel campo del regime dei beni, del diritto successorio e del diritto delle assicurazioni sociali (cfr. paragrafo 1.3.1).

## 2.2 La politica familiare degli anni Novanta

Gli anni Novanta sono caratterizzati da una crescente differenziazione degli stili di vita e dei tipi di famiglie. La trasformazione dei

percorsi di vita professionale e familiare, iniziata sin dagli anni Settanta, ha portato con sé nuove esigenze e rivendicazioni nei confronti della politica, dell'economia e della società. Ricerche su problemi come la «nuova povertà» o i «costi dei figli» hanno dato visibilità alle difficili condizioni economiche delle famiglie.

Fino alla metà degli anni Novanta la congiuntura economica favorevole ha consentito un costante ampliamento della sicurezza sociale. Con il crollo della congiuntura e i deficit pubblici della seconda metà degli anni Novanta cambiano radicalmente le condizioni quadro e la politica sociale ne risente. Il freno all'indebitamento introdotto a livello federale ha ripercussioni negative sulla realizzazione di nuove misure di politica sociale malgrado l'aggravarsi dei problemi. Da allora la sicurezza sociale è alla ricerca di una nuova base consensuale.<sup>36</sup>

Su questo sfondo nella politica familiare si delineano due tendenze: nel settore dei provvedimenti economici si discute sulla compensazione degli oneri familiari, sull'imposizione delle famiglie e sull'assicurazione per la maternità. Per quanto riguarda invece la politica sociale, verso la fine della decade, segnatamente dopo la bocciatura dell'assicurazione per la maternità del 1999, assumono un ruolo di primo piano il dibattito sulla conciliabilità tra vita familiare e vita professionale e con esso le questioni relative all'organizzazione del mondo del lavoro e del sistema educativo e all'ampliamento dell'offerta di custodia di bambini complementare alle famiglie, ormai al centro delle riflessioni della politica sociale. Questo spostamento d'interessi può essere interpretato come una reazione della politica agli sviluppi economici e al moltiplicarsi delle forme di struttura familiare.<sup>37</sup>

Molte voci dell'agenda politica degli anni Novanta sono incentrate sulla politica familiare:

■ 1994: le Nazioni Unite dichiarano il 1994 anno internazionale della famiglia (AIF). La Confederazione affida il coordinamento e l'organizzazione dell'AIF all'associazione mantello Pro Familia Svizzera e insedia una commissione nazionale che presenta un catalogo dettagliato di rivendicazioni comprendente vari provvedimenti per conciliare famiglia, lavoro e scuola ed un disciplina-

<sup>31</sup> Qualsiasi persona fisica può essere considerata una vittima, indipendentemente dall'età e dal sesso.

<sup>32</sup> I dati statistici sono riportati nella parte „Le famiglie nella statistica”.

<sup>33</sup> Fux, Beat 1994, p. 328.

<sup>34</sup> Lüscher, Kurt 2003, p. 29 segg.

<sup>35</sup> Lüscher, Kurt 2003, p. 29 segg.

<sup>36</sup> Brechbühl, Jürg, discorso pronunciato il 29.05.1999.

<sup>37</sup> COFF 2000, p. 13.

mento unitario in materia di protezione della maternità e di assegni familiari. Vengono organizzate manifestazioni (p. es. l'esposizione itinerante sulle famiglie) e giornate tematiche che avvicinano il grande pubblico ai problemi delle famiglie moderne e lo sensibilizzano alla crescente differenziazione dei tipi di famiglie in atto dagli anni Settanta.

■ 1995: dopo l'anno internazionale della famiglia indetto dall'ONU viene insediata la Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari (COFF) quale organo consultivo del Dipartimento federale dell'interno (DFI), chiaro segnale di una politica familiare più attiva da parte della Confederazione.

■ 1995: presa di posizione del Consiglio federale su rapporto «Infanzia maltrattata in Svizzera» (cfr. paragrafo 1.3.4).

■ 1996: la legge federale sulla parità dei sessi (LPar), entrata in vigore il 1° luglio 1996, persegue lo scopo dell'effettiva uguaglianza tra donna e uomo (cfr. paragrafo 1.3.1).

■ 1997: la Svizzera ratifica la convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo. La firma dell'accordo influenza diverse revisioni di legge nell'ambito della protezione dell'infanzia (cfr. paragrafo 1.3.4) e l'elaborazione delle basi di una politica svizzera a favore dell'infanzia. Una delle ripercussioni dirette è costituita da una maggiore percezione da parte della società del bambino quale individuo dotato di personalità propria e del diritto ad essere preso in considerazione nelle questioni che lo riguardano (la scuola e le questioni politiche o familiari come il divorzio).

■ 1997: la Svizzera ratifica la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (che è del 1979).

■ 1997: il 1° gennaio entra in vigore la 10a revisione dell'AVS. Una novità significativa è costituita dall'introduzione degli accreditati per compiti educativi ed assistenziali (cfr. paragrafo 1.3.1).

■ 1999: entra in vigore la nuova Costituzione federale (Cost.) con gli obiettivi sociali previsti nell'art. 41 nonché gli assegni familia-

ri e l'assicurazione per la maternità di cui all'art. 116 (cfr. paragrafo 1.2.2).

■ 1999: nel 1998 il Parlamento ha approvato l'assicurazione per la maternità, ma il Popolo la respinge nel 1999. In seguito vengono presentate varie iniziative di politica familiare volte a colmare le lacune nel campo della protezione della maternità. La questione della conciliabilità tra vita familiare e vita professionale è al centro dei dibattiti. Si cercano soluzioni praticabili al di là delle differenze tra partiti e sessi. (cfr. paragrafo 1.3.1).

■ 2000: entra in vigore il nuovo diritto del divorzio (cfr. paragrafo 1.3.1).

■ 2002: il Parlamento approva la legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alle famiglie (finanziamento iniziale). Malgrado il programma di sgravio della Confederazione le risorse finanziarie stanziare per la custodia dei bambini complementare alle famiglie (finanziamento iniziale) restano invariate (cfr. paragrafo 1.3.2).

■ 2003: nella seconda metà degli anni Novanta il Consiglio federale inizia i lavori di preparazione per una riforma dell'imposizione delle famiglie. Le Camere federali approvano la revisione della legge nel giugno del 2003. Questa riforma è stata respinta il 16 maggio 2004 in votazione popolare. Perseguiva due obiettivi: eliminare la situazione di svantaggio delle coppie sposate rispetto alle coppie di concubini e alleggerire sostanzialmente il carico fiscale delle famiglie.

■ 2003: Travail.Suisse presenta l'iniziativa popolare «Più giusti assegni per i figli!». Nel suo messaggio del febbraio 2004 il Consiglio federale raccomanda di respingere l'iniziativa.

### 2.3 Confronto con il Rapporto sulle famiglie 1982

Dal confronto tra la politica familiare odierna e le rivendicazioni del Rapporto sulle famiglie del 1982<sup>38</sup> è possibile determinare in che misura le richieste del 1982 si sono tradotte in provvedimenti concreti e quali ambiti presentano ancora lacune. I mutamenti

**NEL 1995 VIENE INSEDIATA LA COMMISSIONE FEDERALE di coordinamento per le questioni familiari (COFF) quale organo consultivo del Dipartimento federale dell'interno (DFI), chiaro segnale di una politica familiare più attiva da parte della Confederazione.**

sociali intervenuti nel frattempo relativizzano l'urgenza di alcune delle rivendicazioni. L'esposizione che segue è articolata secondo la struttura del Rapporto sulle famiglie del 1982.

## **Interventi economici**

### **Imposizione delle famiglie**

La revisione dell'imposizione delle famiglie (pacchetto fiscale) approvata dal Parlamento segue a grandi linee le raccomandazioni del Rapporto sulle famiglie, che chiedeva un maggiore sgravio fiscale delle famiglie. L'applicazione delle deduzioni per i figli e per l'educazione al reddito imponibile contraddice alle raccomandazioni del Rapporto sulle famiglie del 1982, che consigliava invece deduzioni dirette dall'ammontare d'imposta.<sup>39</sup>

### **Assegni familiari**

Il Rapporto sulle famiglie 1982 chiedeva un ordinamento federale degli assegni familiari in grado di compensare gli oneri familiari in maggior misura. Finora non è stato fatto alcun progresso in questo senso. L'armonizzazione degli assegni familiari è ancora all'ordine del giorno. Su questo tema sono stati inoltrati diversi interventi parlamentari e Travail.Suisse ha presentato l'iniziativa popolare «Più giusti assegni per i figli!».

### **Protezione della maternità**

Il Rapporto sulle famiglie del 1982 si è pronunciato in favore di un'assicurazione per la maternità. Questa richiesta non è ancora stata realizzata. Sono falliti tre tentativi. Tuttavia, si registrano alcuni progressi. L'attuale legge federale sull'assicurazione malattie comprende disposizioni per la copertura dei costi delle prestazioni speciali in caso di maternità da parte dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie. Conformemente

Fontnas (SG), luglio 2004



<sup>38</sup> Gruppo di lavoro Rapporto sulla famiglia, 1982.

<sup>39</sup> Il pacchetto fiscale è stato respinto in votazione popolare il 16 maggio 2004.

a quanto richiesto dal Rapporto sulle famiglie, la protezione dal licenziamento è stata estesa all'intera durata della gravidanza e alle 16 settimane successive al parto. Tuttavia, l'obbligo di continuare a versare il salario dipende ancora dalla durata del rapporto di lavoro.

Nell'ambito delle indennità per perdita di guadagno il Parlamento ha deciso un'indennità di maternità per le madri che esercitano un'attività lucrativa. Contro questa novità è stato indetto un referendum, sul quale il popolo si pronuncerà nell'autunno del 2004. Parecchi Cantoni prevedono prestazioni legate al bisogno in caso di maternità. Il Cantone di Ginevra ha introdotto per legge un'assicurazione per la maternità.

### **Famiglia e mondo del lavoro**

Tra i provvedimenti adottati in seguito alle rivendicazioni del Rapporto sulla famiglia del 1982 nel settore lavorativo ci sono la protezione dal licenziamento per le lavoratrici durante tutto il periodo della gravidanza e le 16 settimane successive al parto e il finanziamento iniziale della Confederazione per la custodia di bambini complementare alle famiglie.

Il Rapporto del 1982 chiedeva anche un'organizzazione del lavoro con orari più flessibili e periodi di ferie in funzione delle esigenze delle famiglie. In questo settore sono pressoché inesistenti disciplinamenti legali vincolanti. Costituiscono eccezione le normative della nuova legge sul lavoro (entrata in vigore il 1° agosto 2000) in base alle quali le assenze dovute all'assistenza di membri della famiglia vanno pagate ed i lavoratori hanno il diritto di curare di persona i membri della famiglia ammalati per un massimo di tre giorni (cfr. art. 36 della Legge sul lavoro e 324a del Codice delle obbligazioni). L'aiuto al reinserimento professionale delle madri (e dei padri), invece, dipende ancora molto dal ramo di attività e dall'iniziativa dei singoli.

### **Famiglie e assicurazioni sociali**

La richiesta di sicurezza sociale per i membri della famiglia che lasciano temporaneamente o completamente l'attività lucrativa per occuparsi dei propri familiari è stata in parte soddisfatta. Le revisioni delle singole assicurazioni sociali presentano modifiche

in questo senso: dalla 10a revisione dell'AVS vengono corrisposti accrediti per compiti educativi ed assistenziali e con la 4a revisione dell'Al la permanenza a casa quale alternativa al soggiorno in un istituto viene sostenuta meglio finanziariamente. In relazione alla ripartizione dei ruoli tradizionale il nuovo diritto matrimoniale garantisce meglio la posizione della moglie nelle questioni di regime patrimoniale e diritto successorio. In caso di divorzio ci sono nuove disposizioni per la ripartizione dei diritti maturati presso istituti previdenziali del 2° e del 3° pilastro. Tuttavia, il sistema della sicurezza sociale è tuttora prevalentemente orientato sul modello della famiglia tradizionale e presenta ancora lacune per le famiglie che non vi rientrano.

### **Famiglie e borse di studio**

Conformemente all'art. 66 Cost. le borse di studio rientrano nelle competenze dei Cantoni. Il Rapporto sulle famiglie del 1982 chiedeva un'armonizzazione delle borse di studio a livello federale che comprendesse tra l'altro una definizione unitaria del concetto di luogo di domicilio applicabile nel relativo diritto. Invitava inoltre la Confederazione a fissare i principi del diritto ai contributi – ma non il loro ammontare – e a ritirarsi dal cofinanziamento in quanto competenza cantonale. Nel 1990 la Conferenza dei direttori cantonali dell'istruzione pubblica (CDIP) ha incaricato la propria commissione per la politica delle borse di studio di formulare raccomandazioni per una migliore armonizzazione delle borse di studio in Svizzera. Il modello di una legge cantonale sugli importi versati a sostegno della formazione è stato sottoposto ai Cantoni con la raccomandazione di disciplinare in maniera unitaria nelle loro legislazioni sulle borse di studio in particolare la questione del luogo di domicilio. Nell'ambito della nuova perequazione finanziaria (NPC) la Confederazione dovrà rinunciare a finanziare borse di studio al di sotto dell'ambito universitario (compreso l'insegnamento medio superiore) e ridurre le spese attuali. Questi tagli rientrano anche nel quadro delle misure di risparmio della Confederazione nel settore della pubblica educazione. La riforma universitaria in corso (il cosiddetto modello di Bologna) dovrebbe tendenzialmente far aumentare la domanda di borse di studio.

**SE SI CONFRONTANO LE RIVENDICAZIONI DEL RAPPORTO sulle famiglie del 1982 con la loro realizzazione, si ottiene un risultato in chiaroscuro. Molte rivendicazioni conservano la loro validità. Tuttavia la Confederazione è alla ricerca di soluzioni.**

## Interventi socioecologici

### Famiglie e alloggi

Già nel 1974, con la legge federale del 4 ottobre 1974 che promuove la costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà (LCAP), la Confederazione aveva deciso d'impegnarsi per facilitare l'accesso alla proprietà di case e appartamenti. Alla citata normativa ha fatto seguito, nel 2003, la legge federale del 21 marzo 2003 che promuove un'offerta di alloggi a pigioni e prezzi moderati (Legge sulla promozione dell'alloggio, LPrA), che tendenzialmente soddisfa le richieste avanzate nel 1982 per una politica degli alloggi favorevole alle famiglie. Tuttavia, essendo la costruzione di alloggi sociali attuata perlopiù a livello comunale, la sua organizzazione varia secondo i Comuni.

## Interventi pedagogici

### Consulenza e formazione dei genitori

Il Rapporto sulle famiglie del 1982 si era pronunciato a favore di un sistema di consulenza sostenuto dallo Stato, ma gestito da enti autonomi. La Confederazione si limita a sostenere singole organizzazioni mantello. Essendo il sistema di formazione e perfezionamento estremamente frammentato, è difficile valutare fino a che punto i centri di formazione competenti soddisfino gli standard professionali richiesti. Mancano modelli vincolanti che consentano di tener maggiormente conto di aspetti specifici alle famiglie soddisfacendo così le richieste avanzate. Il sostegno ad iniziative promosse dai genitori ed una ripartizione equilibrata dell'offerta di consulenza sono in sintonia con le rivendicazioni del 1982.

### Organizzazione

Il Rapporto sulle famiglie del 1982 chiedeva di ampliare il personale degli organi amministrativi competenti delle questioni di politica familiare e di attribuire loro una maggiore importanza in seno all'amministrazione. Una delle conseguenze dirette di questa rivendicazione è stata la maggiore importanza acquisita dalla Centrale per le questioni familiari (CQF) dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), cui è stata assegnata la funzione di organo coordinamento. Nel 1995 la Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari (COFF) inizia-

va la sua attività quale organo consultivo del Dipartimento federale dell'interno (DFI). Tuttavia le competenze in materia di politica familiare a livello federale restano estremamente frammentate e poco coordinate. È quindi difficile offrirne una visione d'insieme.

### Conclusione

Se si confrontano le rivendicazioni del Rapporto sulle famiglie del 1982 con la loro realizzazione a vent'anni di distanza, si ottiene un risultato in chiaroscuro. Molte rivendicazioni conservano la loro validità, cioè non sono state soddisfatte o lo sono state solo in parte. Tuttavia la Confederazione è alla ricerca di soluzioni, in particolare per quanto riguarda gli interventi economici. Per concludere, è lecito affermare che la politica familiare della Svizzera è poco sviluppata in ragione della struttura federalistica e di una concezione prevalentemente liberale dello Stato.<sup>40</sup> Va anche detto che dalla seconda metà degli anni Novanta le cose hanno incominciato a muoversi. La politica familiare è sempre più al centro di dibattiti politici e interventi parlamentari a livello federale. Ai fini di un'equa redistribuzione si richiede da più parti che i provvedimenti rilevanti per la politica familiare vengano uniformati.

## 3. Attori e coalizioni

### 3.1 Attori e posizioni nell'ambito della politica familiare

Nel 2002, parlando di politica familiare a livello federale, l'allora consigliera federale Ruth Dreifuss si esprime in questi termini: «La complessità e molteplicità della politica familiare richiede azioni coordinate da parte della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni, ma anche delle organizzazioni private e delle associazioni» (cfr. paragrafo 1.1.1).<sup>41</sup> Poiché la politica familiare è un compito trasversale, lo statuto e l'importanza degli attori che vi svolgono un ruolo importante sono molto vari.

Vista la varietà degli attori coinvolti non se ne può offrire una presentazione esaustiva, ma solo una panoramica dei più importanti. Tra di essi vanno annoverati il Consiglio federale e il Parlamento, i partiti di Governo e gli ecologisti, l'Amministrazione

<sup>40</sup> Kutzner, Stefan 2003, p.106.

<sup>41</sup> Ruth Dreifuss, discorso pronunciato il 6 maggio 2002.

federale e la Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari (COFF). Tra le organizzazioni attive nel settore della politica familiare ricorderemo tra gli altri i partner sociali, Pro Familia Svizzera, pro juventute e alliance F (precedentemente Alleanza delle società femminili svizzere). Anche altri organismi cantonali e comunali svolgono un ruolo importante, p. es. la Conferenza dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS), l'Iniziativa delle città e la Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS).

Tra i gruppi che si occupano di questioni inerenti alla politica familiare ci sono anche le Chiese e soprattutto le associazioni femminili a loro vicine come l'Unione svizzera delle donne cattoliche (SKF) e la *Fédération suisse des femmes protestantes* (FSFP). Esiste inoltre un gran numero di altre organizzazioni, associazioni e piccoli partiti attivi nel settore della politica familiare che si pronunciano anche in materia di provvedimenti concreti e chiedono obiettivi di politica strutturale, p. es. prendendo posizione nelle procedure di consultazione o attraverso le pubbliche relazioni in generale.

Tra gli organi dell'Amministrazione federale svolge un ruolo di primo piano la Centrale per le questioni familiari (CQF), che fa parte dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) e non svolge unicamente funzioni di coordinamento. La CQF è anche una sorta di lobby delle famiglie interna all'Amministrazione e collabora con molti altri organi, come l'Ufficio federale di giustizia, l'Ufficio federale della cultura, l'Amministrazione federale delle contribuzioni e il Segretariato di Stato dell'economia (seco).

Quando – verso la metà degli anni Novanta – le famiglie sono divenute oggetto di dibattiti politici, alcuni dei gruppi summenzionati hanno redatto documenti di principio sulla politica familiare. La seguente panoramica presenta le attuali posizioni dei partiti di Governo (PPD, PLR, SP, UDC),<sup>42</sup> tralasciando le differenze tra aree urbane e rurali e tra le regioni di lingua tedesca, francese e italiana.

Tutti i partiti di Governo hanno presentato documenti di principio in materia di politica familiare. Nelle affermazioni di carat-

tere generale (soprattutto in relazione a condizioni quadro adeguate alle famiglie) le differenze sono minime. In linea di principio nessun partito è contrario a che lo Stato persegua una sua politica familiare. Tutti i gruppi parlano di ripartizioni orizzontali e verticali (cfr. paragrafo 1.1.3). Anche l'UDC, contraria ad un ampliamento delle prestazioni di politica familiare, chiede «migliore posizione fiscale delle famiglie tradizionali rispetto alla situazione odierna, un massiccio aumento delle deduzioni per i figli nell'imposta federale diretta e adeguati aiuti alle singole famiglie bisognose».<sup>43</sup> UDC e PLR mettono l'accento sulla responsabilità individuale. Entrambi vogliono limitare al massimo il ruolo dello Stato. Dalle proposte di riforma concrete emergono notevoli differenze tra i partiti. I modelli familiari si basano su diverse concezioni della politica sociale. Se ne possono distinguere quattro: quella cristiano-conservatrice (PPD), quella liberale (PLR), quella liberal-conservatrice (UDC) e quella socialista (PS).

Per quanto riguarda le proposte di riforma, il PS è il partito più progressista e si impegna soprattutto a favore di provvedimenti economici finalizzati al rafforzamento della situazione finanziaria delle famiglie. Le rivendicazioni dell'UDC sono le più conservatrici. L'UDC si oppone all'ampliamento delle attività statali in materia di politica familiare e respinge quasi tutte le proposte di riforma. Dal canto loro, PPD e PLR si focalizzano su esigenze diverse.

Di seguito riportiamo la posizione e le rivendicazioni dei singoli attori.

### **Partito socialista (PS)**

*Posizione di base:* Il PS si impegna per la difesa delle persone socialmente svantaggiate e per la promozione delle pari opportunità. Le sue richieste nell'ambito della politica familiare sono quindi fondate su principi della politica sociale e della politica della parità dei sessi. Il PS svizzero è fautore di un concetto di famiglia aperto e si concentra sui provvedimenti volti alla sicurezza sociale dei bambini quali individui a tutti gli effetti. Ritiene inoltre che la politica familiare debba prestare maggiore attenzione all'evoluzione dei valori e degli stili di vita e al loro moltiplicarsi.

**TUTTI I PARTITI DI GOVERNO HANNO PRESENTATO DOCUMENTI di principio in materia di politica familiare. Nelle affermazioni di carattere generale le differenze sono minime. Dalle proposte di riforma concrete emergono notevoli differenze tra i partiti.**



Blatten bei Naters (VS), febbraio 2004

*Attuali richieste:* Il PS considera i sistemi degli assegni per i figli, dell'imposizione delle famiglie e delle prestazioni per famiglie legate al bisogno nelle loro interazioni. Le sue richieste sono correlate e volte soprattutto ad assicurare il sostentamento di bambini e famiglie. Un altro punto importante sono le pari opportunità tra i bambini. Le seguenti richieste sono prioritarie:

■ **Interventi economici:**

- a. Sostituzione dell'attuale disciplinamento in materia di assegni per i figli e deduzioni fiscali con una rendita per i figli (di almeno 500 franchi al mese per il primo figlio e 250 per ogni figlio successivo);
- b. Sgravi fiscali per i redditi modesti e medi mediante crediti d'imposta e imposizione individuale;
- c. Introduzione di un sistema di prestazioni complementari per famiglie a basso reddito (conformemente alle iniziative parla-

mentari Fehr, 00.436 e Meier-Schatz, 00.437);

- d. Introduzione di un congedo maternità di almeno 14 settimane finanziato dal regime delle indennità di perdita di guadagno (IPG) conformemente all'iniziativa parlamentare Triponez (01.426);
- e. Riduzione mirata dei premi delle casse malati per i bambini; Congedi educativi e congedi remunerati dei genitori per l'assistenza ai figli ammalati.

■ **Interventi socioecologici:**

- a. Ampliamento della custodia dei bambini complementare alle famiglie (in particolare il finanziamento iniziale della Confederazione) conformemente alla legge federale sugli aiuti finanziari;
- b. Sistema scolastico ed educativo adeguato a bambini e genitori (introduzione di orari fissi, mense e offerte di custodia per gli orari marginali).

<sup>42</sup> BASS 2002, p. 4 segg.

<sup>43</sup> UDC 2001.

## Partito popolare democratico (PPD)

*Posizione di base:* Il PPD si richiama alla dottrina sociale cristiana ed ha quindi un'attenzione particolare per le famiglie. Secondo il PPD la forma di famiglia ideale è quella fondata sul matrimonio. Tuttavia, nell'interesse dei bambini, il PPD intende sostenere politicamente anche altre forme di vita familiare. Il partito considera le famiglie come «il nucleo della nostra società» e sostiene provvedimenti atti a rafforzarle.

*Attuali richieste:* Il PPD considera il reddito pecuniario come il fattore determinante per le condizioni di vita materiali delle famiglie. Le principali richieste del PPD in materia di politica familiare sono:

### ■ Interventi economici:

- a. Uniformazione degli assegni familiari a livello federale (almeno 200 franchi per i bambini fino ai 16 anni e 250 per i giovani in formazione);
- b. Sgravi fiscali per i redditi bassi e medi grazie all'introduzione o all'aumento delle deduzioni per genitori soli, per le spese di formazione e custodia da parte di terzi e per lo splitting per coniugi;
- c. Introduzione di un sistema di prestazioni complementari per famiglie a basso reddito (conformemente alle iniziative parlamentari Fehr, 00.436 e Meier-Schatz, 00.437);
- d. Introduzione di un congedo maternità di almeno 14 settimane finanziato dal regime delle indennità di perdita di guadagno (IPG) conformemente all'iniziativa parlamentare Triponez (01.426);
- e. Riduzione mirata dei premi delle casse malati per i bambini.

### ■ Interventi socioecologici:

- a. Ampliamento della custodia dei bambini complementare alle famiglie (in particolare il finanziamento iniziale della Confederazione, conformemente all'iniziativa parlamentare Fehr, 00.403).

## Partito liberale radicale (PLR)

*Posizione di base:* Il PLR si basa sui valori del liberalismo politico ed attribuisce quindi grande importanza alla molteplicità delle forme di vita familiare. L'individuo è al centro della politica familiare liberale. Per il PLR non si tratta tanto di promuovere le famiglie in quanto tali, ma di assicurare pari opportunità ai membri delle famiglie soprattutto nella loro qualità di soggetti econo-

mici. Il partito liberale sostiene quindi provvedimenti volti al miglioramento delle condizioni quadro per genitori che esercitano un'attività lucrativa (conciliabilità tra famiglia e professione).

*Attuali richieste:* Il PLR chiede e sostiene provvedimenti statali volti a migliorare la conciliabilità tra famiglia e professione:

### ■ Interventi economici:

- a. Sgravi fiscali per i coniugi e le famiglie con figli mediante splitting per coniugi e maggiori deduzioni per le famiglie;
- b. Introduzione di un congedo maternità di almeno 14 settimane finanziato dal regime delle indennità di perdita di guadagno (IPG) conformemente all'iniziativa parlamentare Triponez (01.426).

### ■ Interventi socioecologici:

- a. Ampliamento della custodia di bambini complementare alle famiglie (in particolare il finanziamento iniziale della Confederazione conformemente all'iniziativa parlamentare Fehr, 00.403);
- b. Sistema scolastico ed educativo adeguato a bambini e genitori (introduzione di orari fissi conformemente alle mozioni del gruppo radicale-democratico, 03.3268, e Langenberger, 03.3342, mense e scuole a orario continuato).

## Unione democratica di centro (UDC)

*Posizione di base:* L'UDC condivide sia i valori della società tradizionale che la posizione di base del neoliberalismo. Gli interventi statali sono visti come violazioni della libertà individuale degli individui responsabili di sé stessi. Per l'UDC la famiglia è «il nucleo della società». Nell'ambito della politica familiare questo partito rappresenta l'ideale della famiglia tradizionale composta da una coppia sposata e dai figli nati da questa unione. L'UDC appoggia pertanto solo i provvedimenti che promuovono la famiglia come comunità: la famiglia va promossa migliorandone le condizioni quadro, non ricorrendo ad interventi statali sulla sua struttura.

*Attuali richieste:* Le principali richieste dell'UDC in materia di politica familiare sono:

### ■ Interventi economici:

**IL PPD CONSIDERA LE FAMIGLIE COME «IL NUCLEO della nostra società» e sostiene provvedimenti atti a rafforzarle. Il PLR si basa sui valori del liberalismo politico ed attribuisce quindi grande importanza alla molteplicità delle forme di vita familiare.**

- a. Introduzione di assegni familiari indipendenti dal reddito (senza uniformazione a livello nazionale);
- b. Sgravi per le famiglie tradizionali mediante splitting parziale senza possibilità di scelta, aumento delle deduzioni per i figli ed esenzione dalle imposte del minimo vitale.

■ **Interventi socioecologici:**

- a. Protezione della maternità: richiesta di una soluzione economicamente accettabile con l'obbligo di continuare a versare il salario per otto settimane.

Segue una panoramica delle visioni di politica familiare di altri importanti attori del paesaggio svizzero.

**Partito ecologista / Grünes Bündnis**

*Posizione di base:* Gli ecologisti s'impegnano a favore dell'ambiente e per uno sviluppo sostenibile. La frazione dei Verdi ha un concetto di famiglie aperto e sostiene i provvedimenti di politica familiare che perseguono le pari opportunità e l'indipendenza economica dei singoli membri delle famiglie. Agli interessi dei bambini è dedicata un'attenzione particolare.

*Attuali richieste:* Il Partito ecologista avanza richieste fondate sull'adozione del «Modello ticinese» in tutta la Svizzera:

■ **Interventi economici:**

- a. Uniformazione degli assegni familiari a livello federale o introduzione di una rendita per i figli (di almeno 600 franchi al mese);
- b. Introduzione dell'imposizione individuale, esenzione dalle imposte del minimo vitale, deduzione per le spese di custodia da parte di terzi;
- c. Sostegno alle famiglie adeguato al bisogno sotto forma di prestazioni complementari;
- d. Introduzione di un congedo maternità di almeno 16 settimane finanziato dal regime delle indennità di perdita di guadagno (IPG) (100 % del reddito medio conseguito prima dell'interruzione dell'attività lavorativa);
- e. Introduzione di un congedo parentale retribuito per madri e padri (conformemente all'iniziativa parlamentare Teuscher, 01.438);
- f. Riduzione mirata dei premi delle casse malati per i bambini.

■ **Interventi socioecologici:**

- a. Ampliamento della custodia dei bambini complementare alle famiglie;
- b. Sistema scolastico ed educativo adeguato a bambini e genitori (introduzione di scuole a orario continuato, mense scolastiche, orari fissi).

**Unione svizzera degli imprenditori (USI)**

*Posizione di base:* La politica familiare è diventata importante per l'USI alla fine degli anni Novanta, in seguito alla mutata situazione congiunturale ed alla crescente attenzione dedicata dal mondo politico al tema delle famiglie. Nel 2001 l'USI ha pubblicato – in collaborazione con Pro Familia e pro juventute – la «Piattaforma di politica familiare», con la quale intende offrire una base di discussione per una politica familiare moderna dal punto di vista dell'economia. In primo piano troviamo il miglioramento dell'integrazione nel mondo del lavoro in caso di maternità e obblighi familiari (nel senso di provvedimenti per una migliore conciliabilità tra famiglia e professione). Secondo la concezione liberale dell'essere umano dell'USI lo Stato deve sostenere strutture adeguate alle famiglie solo subsidiariamente.

*Attuali richieste:* Secondo L'Unione svizzera degli imprenditori vanno promossi l'iniziativa privata e i regolamenti specifici alle singole aziende. L'USI respinge le disposizioni di legge che obbligano i datori di lavoro a coprire i costi della custodia dei bambini e s'impegna a favore di una più stretta collaborazione tra le organizzazioni attive nel settore della politica familiare (cfr. paragrafo 4.2.1). Le principali richieste dell'Unione svizzera degli imprenditori sono le seguenti:

■ **Interventi economici:**

- a. Coordinamento ma nessuna uniformazione a livello federale degli assegni per i figli;
- b. Pari trattamento delle coppie di coniugi e di quelle di concubini in materia d'imposta federale diretta mediante l'introduzione dello splitting familiare;
- c. Sostegno ai genitori bisognosi con «prestazioni per genitori legate al bisogno regolamentate» da parte di Comuni o Cantoni;
- d. Congedo maternità di otto settimane sancito dalla legge.

■ **Interventi socioecologici:**

- a. Ampliamento della custodia di bambini complementare alle famiglie (appoggia il finanziamento iniziale della Confederazione conformemente all'iniziativa parlamentare Fehr, 00.403);
- b. Sistema scolastico ed educativo adeguato a bambini e genitori (introduzione di orari fissi, mense e scuole a orario continuato su iniziativa privata o comunale/cantonale).

**Unione sindacale svizzera (USS)**

*Posizione di base:* L'USS non ha una concezione di politica familiare vera e propria. In materia di assicurazioni sociali auspica un adeguamento alle nuove forme d'organizzazione della di vita e del lavoro. Per assicurare l'esistenza materiale delle famiglie sono necessari salari sufficienti al sostentamento e la parità salariale dei sessi.

*Attuali richieste:* Nell'ambito della sicurezza sociale l'USS chiede le seguenti riforme relative alla politica familiare:

■ **Interventi economici:**

- a. Sostituzione dell'attuale disciplinamento in materia di assegni per i figli e deduzioni fiscali con una rendita per i figli a livello federale (possibilmente orientata sui costi effettivi);
- b. Sgravi fiscali per le famiglie a basso reddito e per i «working poor» mediante l'aumento delle deduzioni per i figli (dall'ammontare d'imposta) e l'introduzione di una deduzione (limitata) per la custodia extrafamiliare dei bambini e per i premi delle casse malati;
- c. Appoggio all'idea di un congedo maternità di almeno 14 settimane finanziato dal regime delle indennità di perdita di guadagno (IPG); conformemente all'iniziativa parlamentare Triponez (01.426);
- d. Introduzione di un congedo parentale retribuito per madri e padri.

Wengen (BE), giugno 2004



■ Interventi socioecologici:

- a. Ampliamento della custodia di bambini complementare alle famiglie (mediante un maggiore impegno dello Stato);
- b. Sistema scolastico ed educativo adeguato a bambini e genitori (introduzione di orari fissi, mense e scuole a orario continuato).

### Travail.Suisse

*Posizione di base:* L'associazione mantello Travail.Suisse, nata alla fine del 2002 dalla fusione tra la Federazione svizzera dei sindacati cristiani (FSSC) e la Federazione delle società svizzere degli impiegati (FSI), si richiama ai valori dell'etica sociale cristiana. A suo parere la politica non tiene sufficientemente conto dell'importanza della famiglia per la società. Poiché al giorno d'oggi i bambini rappresentano un rischio di povertà, Travail.Suisse ha lanciato l'iniziativa popolare «Più giusti assegni per i figli!» (2003) allo scopo di sgravare finanziariamente le famiglie a basso e medio reddito. Inoltre, Travail.Suisse sostiene i provvedimenti volti ad una maggiore conciliabilità tra famiglia e professione.

*Attuali richieste:* Concretamente Travail.Suisse è a favore dei seguenti provvedimenti di politica familiare:

■ Interventi economici:

- a. Uniformazione a livello federale degli assegni per i figli e degli assegni di formazione (conformemente alla sua iniziativa «Più giusti assegni per i figli!»);
- b. Sgravi fiscali per le famiglie con figli mediante l'aumento delle deduzioni per i figli, l'introduzione di una deduzione per la custodia dei bambini e lo splitting familiare;
- c. Sostegno alle famiglie adeguato al bisogno con prestazioni complementari (in base al «Modello ticinese»);
- d. Appoggio all'idea di un congedo maternità di almeno 14 settimane finanziato dal regime delle indennità di perdita di guadagno (IPG) conformemente all'iniziativa parlamentare Triponez (01.426);
- e. Introduzione di un congedo parentale retribuito per madri e padri.

## TRAVAIL.SUISSE HA LANCIATO L'INIZIATIVA POPOLARE

**«Più giusti assegni per i figli!» e sostiene i provvedimenti volti ad una maggiore conciliabilità tra famiglia e professione. La pro juventute è fautrice di un concetto di famiglia aperto e considera la garanzia del minimo vitale una condizione indispensabile affinché i bambini possano crescere dignitosamente.**

■ Interventi socioecologici:

- a. Ampliamento della custodia di bambini complementare alle famiglie (mediante un maggiore impegno da parte dello Stato);
- b. Sistema scolastico ed educativo adeguato a bambini e genitori (introduzione di orari fissi, mense e scuole a orario continuato).

### pro juventute

*Posizione di base:* La pro juventute è una fondazione attiva a livello nazionale impegnata a favore del benessere e della dignità dei bambini, dei giovani e delle famiglie in tutte le loro componenti. Suo importante punto di riferimento è l'attuazione della Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo. La pro juventute è fautrice di un concetto di famiglia aperto e considera la garanzia del minimo vitale una condizione indispensabile affinché i bambini possano crescere dignitosamente.

*Attuali richieste:* La pro juventute sostiene a livello federale le seguenti proposte di politica familiare:

■ Interventi economici:

- a. Uniformazione a livello federale degli assegni per i figli e degli assegni di formazione;
- b. Sgravi fiscali per le famiglie a basso e medio reddito mediante crediti d'imposta e splitting familiare;
- c. Introduzione di un sistema di prestazioni complementari per le famiglie a basso reddito;
- d. Introduzione di un congedo maternità di almeno 14 settimane finanziato dal regime delle indennità di perdita di guadagno (IPG) conformemente all'iniziativa parlamentare Triponez (01.426);
- e. Introduzione di un congedo retribuito per i padri.

■ Interventi socioecologici:

- a. Ampliamento della custodia di bambini complementare alle famiglie, in particolare ampliamento dell'offerta di asili nido, genitori diurni, doposcuola e gruppi ricreativi (sostiene il programma d'incentivazione della Confederazione);
- b. Sistema scolastico ed educativo adeguato a bambini e genitori (introduzione di orari fissi, mense e scuole a orario continuato).

## Pro Familia Svizzera

*Posizione di base:* Pro Familia Svizzera, l'associazione mantello delle organizzazioni svizzere per le famiglie, ha fissato la propria posizione di principio in materia di politica familiare in una «carta delle famiglie» del 1992. La Pro Familia si prefigge lo scopo di promuovere le famiglie nel loro complesso sulla base di un concetto di famiglia aperto.

*Attuali richieste:* Le richieste di Pro Familia sono:

### ■ Interventi economici:

- a. Uniformazione a livello federale degli assegni per i figli;
- b. Sgravi fiscali per le famiglie con figli a carico mediante l'aumento delle deduzioni per i figli e l'introduzione di una deduzione per la custodia da parte di terzi e di una deduzione per le spese di reinserimento e formazione e mediante lo splitting familiare;
- c. Introduzione di un sistema di prestazioni complementari per le famiglie a basso reddito (conformemente alle iniziative parlamentari Fehr 00.436 e Meier-Schatz 00.437);
- d. Introduzione di un congedo maternità di almeno 14 settimane finanziato dal regime delle indennità di perdita di guadagno (IPG) conformemente all'iniziativa parlamentare Triponez (01.426).

### ■ Interventi socioecologici:

- a. Ampliamento della custodia di bambini complementare alle famiglie (in particolare il finanziamento iniziale della Confederazione conformemente all'iniziativa parlamentare Fehr 00.403);
- b. Sistema scolastico ed educativo adeguato a bambini e genitori (introduzione di orari fissi, mense e scuole a orario continuato).

## Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari (COFF)

*Posizione di base:* La COFF è stata creata nel 1995 quale commissione consultiva del Dipartimento federale dell'interno (DFI) (cfr. paragrafo 2.2). La commissione è costituita da membri di organizzazioni attive nel settore della politica familiare, da istituti che si occupano di ricerche sulla famiglia e dall'Amministrazione federale. La COFF fa riferimento ad un concetto di famiglia aperto, con-

formemente alla definizione del rapporto «Familienpolitik in der Schweiz» (= Politica familiare in Svizzera, 1982, d/f), e s'impegna per il riconoscimento delle prestazioni delle famiglie a favore della società e per garantire l'esistenza materiale delle famiglie.

*Attuali richieste:* A media scadenza la COFF (2000: 24-31) intende realizzare otto linee direttrici strategiche, che contengono le seguenti richieste:

### ■ Interventi economici:

- a. Uniformazione degli assegni per i figli a livello federale;
- b. Sostituzione dell'attuale sistema d'imposizione delle famiglie con il modello dello splitting familiare;
- c. Introduzione di un sistema di prestazioni complementari per le famiglie a basso reddito (in base al «Modello ticinese»);
- d. Introduzione di un congedo maternità di almeno 14 settimane finanziato dal regime delle indennità di perdita di guadagno (IPG) conformemente all'iniziativa parlamentare Triponez (01.426);
- e. Riduzione mirata dei premi delle casse malati per i bambini.

### ■ Interventi socioecologici:

- a. Ampliamento della custodia di bambini complementare alle famiglie (in particolare il finanziamento iniziale della Confederazione conformemente all'iniziativa parlamentare Fehr 00.403);
- b. Sistema scolastico ed educativo adeguato a bambini e genitori (introduzione di orari fissi, mense e scuole a orario continuato).

## Cantoni e città

I Cantoni sono soggetti influenti nell'ambito della politica familiare soprattutto in virtù degli organismi sovracantionali cui danno vita. Di grande importanza sono tra l'altro la Conferenza dei Governi Cantionali (CdC), la Conferenza dei direttori cantionali delle opere sociali, la Conferenza dei direttori cantionali della pubblica educazione e Conferenza dei direttori cantionali della sanità pubblica.

L'Iniziativa delle città riunisce una cinquantina di città e fa parte dell'Unione delle città svizzere. Rappresenta gli interessi

## IN SVIZZERA A PARTIRE DALL'INIZIO DEGLI ANNI Novanta le posizioni e le richieste in materia di politica familiare sono riferite soprattutto alla lotta contro la povertà e alla parità dei sessi.

delle città nei confronti della Confederazione e dei Cantoni e si impegna per un miglior coordinamento del sistema di sicurezza sociale tra Confederazione, Cantoni e Comuni.

### Coalizioni

Delle coalizioni si parlerà ancora più avanti. In questo contesto vanno tuttavia ricordate due coalizioni impegnate sul fronte della politica familiare.

Una è «Prospettiva – Politica familiare», il cui motto è «riconoscere le prestazioni di tutte le famiglie». Essa riunisce cinque organizzazioni nazionali – COFF, COSAS, Pro Familia Svizzera, pro juventute e l'Iniziativa delle città «Sì alla sicurezza sociale» – autrici di un catalogo coerente di richieste in materia di politica familiare a carattere programmatico.

La seconda è la già citata «Piattaforma di politica familiare», nella quale l'Unione svizzera degli imprenditori (USI), affiancata da Pro Familia Svizzera e pro juventute, si impegna per la promozione della conciliabilità tra famiglia e professione.

### 3.2 La politica familiare in Parlamento

Una ricerca sistematica nell'apposita banca dati dei Servizi del Parlamento consente un'analisi statistica degli interventi parlamentari concernenti la politica familiare inoltrati tra il 1990 ed il 2002. Interpretando i risultati va tuttavia ricordato che si tratta di un'analisi quantitativa che, come tale, non dà alcuna indicazione sull'importanza dei singoli interventi. Ciononostante l'evoluzione della frequenza degli interventi parlamentari sull'argomento offre un quadro attendibile dell'attività svolta negli ultimi anni dal Parlamento federale in materia di politica familiare.

Dopo elezioni del 1995 il numero di interventi parlamentari concernenti la politica familiare inoltrati ogni anno è passato da 4 a 10. Alla fine della legislatura questa cifra era nuovamente raddoppiata (dai 10 interventi del 1998 ai 21 del 1999). La media annua degli interventi parlamentari inoltrati in materia, 3 nel periodo 1992–1995, è salita a 12 negli anni 1996–1999 e a 18 nel corso della scorsa legislatura (2000–2003).<sup>44</sup> Durante tutto il peri-

odo in esame la stragrande maggioranza degli interventi si è concentrata sui provvedimenti economici: agli inizi degli anni Novanta soprattutto sugli assegni familiari, in seguito anche su altre prestazioni materiali come l'assicurazione per la maternità, l'imposizione delle famiglie, l'anticipo degli alimenti e le assicurazioni sociali.

Indipendentemente dal prevalere degli argomenti economici, fino al 1995 non vi è una chiara distinzione tra le altre categorie d'intervento. A partire dal 1999 il livello d'intervento socioecologico diventa il secondo tema dominante nei dibattiti parlamentari, soprattutto in virtù degli interventi concernenti la custodia di bambini complementare alle famiglie.

Riassumendo si può dire che in Svizzera a partire dall'inizio degli anni Novanta le posizioni e le richieste in materia di politica familiare sono riferite soprattutto alla lotta contro la povertà e alla parità dei sessi.<sup>45</sup>

### 3.3 Coalizioni nell'ambito della politica familiare

A livello federale il dibattito politico sulla politica familiare si svolge soprattutto in Parlamento. Negli anni Novanta la posizione dei soggetti interessati è rimasta costante. Quasi tutti fanno riferimento ad una delle quattro concezioni di politica familiare citate (cfr. paragrafo 3.1). Quello che è cambiato sono le coalizioni. Attualmente due grandi coalizioni sono impegnate in altrettanti, diversi, progetti di riforma.

Una prima coalizione (asse: socialista/conservatore) è composta da parlamentari PS e PPD e da organizzazioni extraparlamentari e organi amministrativi tra i quali sussistono legami di cooperazione: pro juventute, Pro Familia Svizzera, Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari, Unione sindacale svizzera (in parte), Travail.Suisse (in parte). Dal coordinamento delle loro attività e delle loro richieste nascono delle subcoalizioni. Lo scopo precipuo è sempre quello di giungere ad una compensazione sociale degli oneri familiari che tenga conto sia dell'aspetto verticale della redistribuzione che della compensazione tra famiglie ed economie domestiche senza figli. Queste

<sup>44</sup> BASS 2002, p. 5 segg.

<sup>45</sup> Si veda il capitolo «La politica familiare oggi – cosa comprende?».

coalizioni sostengono una soluzione unitaria per gli assegni familiari e l'introduzione di prestazioni complementari indipendenti dal reddito a livello federale. Tuttavia, nell'ambito della riforma fiscale hanno funzionato solo in parte. Base della coalizione è il consenso sul principio che la scelta della forma di «famiglia» non deve condurre a discriminazioni economiche. Argomenti centrali sono da un lato la redistribuzione verticale secondo le condizioni economiche, dall'altro la compensazione orizzontale tra famiglie ed economie domestiche senza figli.

La seconda coalizione (asse: socialista/liberale e in parte cristiano-conservatore) è costituita soprattutto dal PS e dal PLR e da una parte del PPD. Anche questa coalizione è allargata ad altri raggruppamenti: Unione svizzera degli imprenditori, pro juventute, Pro Familia Svizzera, Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari, Unione sindacale svizzera (in parte), Travail.Suisse (in parte). L'obiettivo prioritario comune è il miglioramento delle condizioni quadro sociali per la conciliabilità tra famiglia e professione. I provvedimenti proposti per rag-

Tabella: Posizione dei partiti e delle associazioni in merito alle singole proposte di riforma in materia di politica familiare (stato 2001/2002)

	Partiti di Governo				Associazioni/Organizzazioni/Commissioni					
	PS	PLR	PPD	UDC	USI	USS	TS	PJ	PF	COFF
<b>Assegni per i figli</b>										
Soluzione unitaria a livello federale	+	-	+	-	-	+	+	+	+	+
Aumento degli assegni per i figli	+	◇	◇	◇	◇	+	+	+	◇	+
Rendita per i figli (integrazione di crediti d'imposta)	+	◇	◇	◇	◇	◇	◇	◇	◇	◇
<b>Prestazioni per famiglie legate al bisogno</b>										
Soluzione federale in base al «Modello ticinese»	+/-	-	+	-	-	+	+	+	+	+
<b>Imposizione</b>										
Imposizione individuale o splitting familiare	+	-	+/-	-	+	+/-	+	+	+	+
<b>Aumento delle deduzioni per i figli</b>										
Introduzione di crediti d'imposta per i figli	+	-	-	-	◇	+	◇	+	+	◇
<b>Assicurazione per la maternità</b>										
14 settimane per le donne che esercitano un'attività lucrativa	+	-/+	+	-	-	-/+	-/+	+	+	+
<b>Assicurazione malattie</b>										
Aumento della riduzione dei premi per famiglie e bambini	+	◇	+	◇	◇	◇	◇	◇	+	+
<b>Infrastruttura per la custodia dei bambini</b>										
Finanziamento iniziale asili nido	+	+	+	-	+	+	+	+	+	+
Introduzione di orari fissi nelle scuole	+	+	+	-	+	+	+	+	+	+
Introduzione di scuole a orario continuato	+	+	+	◇	+	+	+	+	+	+

BASS 2001, p. 11.

PPD: Partito popolare democratico

PLR: Partito liberale radicale

PS: Partito socialista

UDC: Unione democratica di centro

USI: Unione svizzera degli imprenditori

USS: Unione sindacale svizzera

TS: Travail.Suisse

PJ: pro juventute

PF: Pro Familia Svizzera

COFF: Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari.

**Simboli:**

+ Sostiene la richiesta

- Respinge la richiesta

+/- oder -/+ il primo simbolo sta per la posizione di base, il secondo per la posizione assunta nell'attuale progetto politico.

◇ nessuna posizione.

## SULL'IMPOSIZIONE DELLE FAMIGLIE LE POSIZIONI sono eterogenee. La riforma del sistema fiscale contempla diversi elementi (compensazione orizzontale e verticale) ed è imperniata su questioni legate ai valori.

giungerlo sono in primo luogo l'introduzione di un'assicurazione per la maternità per le madri che esercitano un'attività lucrativa e quindi il finanziamento iniziale della custodia di bambini complementare alle famiglie. Per gli attori che hanno una concezione del mondo liberale (PLR, Unione svizzera degli imprenditori) sono importanti in particolare gli obiettivi economici.

Sull'imposizione delle famiglie le posizioni sono eterogenee. Di conseguenza le due coalizioni sopracitate sono meno compatte. La riforma del sistema fiscale contempla diversi elementi (compensazione orizzontale e verticale) ed è imperniata su questioni legate ai valori. Da un lato troviamo la coalizione (PS, Unione svizzera degli imprenditori, pro juventute, Pro Familia Svizzera, Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari) che si è pronunciata a favore dello splitting familiare<sup>46</sup>, dall'altro quella che sostiene lo splitting tra i coniugi. Quest'ultima è composta essenzialmente da parlamentari di concezione liberale o liberal-conservatrice (PLR, UDC) favorevoli alla proposta del Consiglio federale di introdurre lo splitting parziale senza possibilità di scelta.<sup>47</sup>

## 4. Conclusione

### 4.1 Competenze in materia di politica familiare

La politica familiare svizzera è improntata al federalismo e alla sussidiarietà. Entrambi i principi hanno il vantaggio di prendere maggiormente in considerazione le peculiarità regionali. Tuttavia, sono d'ostacolo ad una politica familiare efficace a livello federale.

I provvedimenti di politica sociale sono di competenza della Confederazione soprattutto nell'ambito delle assicurazioni sociali. Per quanto riguarda i provvedimenti relativi alla politica familiare di competenza dei Cantoni (p. es. le strutture di custodia di bambini) la Confederazione può solamente fornire aiuti finanziari e stabilirne le condizioni. Nell'organizzazione ed esecuzione concreta nei settori che non sono di competenza della Confederazione o nei quali essa non ha fatto uso delle sue competenze i Cantoni hanno una grande libertà di manovra. Questo

porta a disciplinamenti cantonali in parte molto diversi tra loro, fortemente orientati sulle singole realtà regionali. In tal modo il federalismo costituisce un ostacolo ad una politica familiare coerente a livello federale.

Anche la sussidiarietà<sup>48</sup> ha effetti contraddittori sulla politica familiare della Confederazione. Essa prevede che le questioni di politica familiare siano disciplinate nel limite del possibile a livello cantonale o comunale. Tuttavia, Cantoni e Comuni dipendono spesso dall'aiuto finanziario della Confederazione. Questo rende necessari disciplinamenti che possono rivelarsi contrastanti. Il rapporto conflittuale tocca anche le famiglie, che, quali «cellule dello Stato», si assumono molteplici compiti ed hanno bisogno delle relative risorse. La compensazione degli oneri familiari deve indennizzare le prestazioni delle famiglie a favore della società tenendo conto di diverse forme di vita familiare. A tutto questo si aggiungono le richieste di un gran numero di organizzazioni private, semiprivatizzate e pubbliche che influenzano l'attuazione dei provvedimenti di politica familiare. La molteplice ripartizione dei compiti crea in parte sinergie, ma implica anche problemi.

Il Rapporto sulle famiglie del 1982 chiedeva una valorizzazione della Centrale per le questioni familiari (CQF), cosa che è avvenuta. In seguito è stata creata la Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari (COFF), il cui lavoro di base e la cui attività di collegamento hanno contribuito notevolmente alla sensibilizzazione in materia di questioni familiari. Ciononostante la collaborazione tra un'Amministrazione federale suddivisa in dipartimenti ben distinti tra loro ed il gran numero di istituzioni attivi nel settore della politica familiare resta difficile. Non si sono inoltre ancora chiarite alcune importanti competenze. A bloccare in maniera di volta in volta diversa la situazione sono anche «cartelli verticali» costituiti da organi amministrativi e gruppi d'interesse a livello federale e cantonale. Inoltre, nuove forme di finanziamento vengono a complicare ulteriormente la situazione.

<sup>46</sup> Con lo splitting familiare i contribuenti vengono tassati individualmente. Tuttavia nel periodo in cui la coppia ha figli minorenni o in formazione può chiedere lo splitting totale (il reddito dei coniugi viene sommato e tassato al tasso applicato alla metà dell'importo così ottenuto).

<sup>47</sup> Con la variante dello «splitting parziale senza diritto di scelta» gli introiti dei coniugi (con o senza figli) vengono sommati (come finora). La novità è la seguente: per determinare la progressione gli introiti complessivi dei coniugi vengono divisi per 1,9 (proposta del Consiglio federale). Con lo «splitting parziale senza diritto di scelta» le coppie di concubini non possono essere avvantaggiate dallo splitting.

<sup>48</sup> Blaser, Markus 2003, p. 323.

## 4.2 Evoluzione della politica familiare

La politica familiare è caratterizzata da sviluppi contraddittori. I sensibili miglioramenti che si stanno gradualmente delineando sono costantemente esposti al rischio di essere vanificati.

Analogamente a quanto avvenuto in altri Paesi europei, anche in Svizzera dagli anni Sessanta in poi si assiste ad una forte evoluzione dei modelli di vita professionale e familiare<sup>49</sup>. Dalla metà degli anni Settanta sono in atto tentativi di adeguare il diritto di familiare alla nuova concezione delle famiglie. Una corrente di pensiero emancipatoria prende poco a poco il sopravvento e chiede una politica familiare orientata sull'individuo e finalizzata a migliorare la situazione dei singoli membri delle famiglie, soprattutto delle donne.<sup>50</sup>

A partire dagli anni Novanta il basso reddito delle famiglie diviene argomento di dibattiti pubblici. Vengono avanzate richieste volte in prevalenza a sgravare le famiglie (compensazione degli oneri familiari, imposizione delle famiglie, assicurazione per la maternità) e a migliorare la conciliabilità tra famiglia e professione. Ad esse si oppone tuttavia la situazione deficitaria delle finanze pubbliche. Il «freno all'indebitamento» blocca l'ampliamento della sicurezza sociale. Inoltre i provvedimenti di politica familiare sono spesso discussi in maniera isolata e mancano concezioni coerenti.

In Svizzera la politica familiare è tuttora poco sviluppata. Il confronto con altri Paesi europei lo dimostra chiaramente.<sup>51</sup> In Svizzera lo Stato interviene relativamente poco nella politica familiare e le prestazioni per il sostegno e la protezione delle famiglie sono relativamente esigue. Importanti richieste di ampliamento avanzate dal Rapporto sulle famiglie del 1982 restano quindi attuali. Il rapporto chiedeva una nuova distribuzione delle competenze tra Confederazione e Cantoni in materia di politica familiare. Va rivista anche l'idea liberale della famiglia come faccenda privata, che rende impossibile ogni apertura.

Dalla seconda metà degli anni Novanta si assiste tuttavia a nuovi sviluppi: la nuova Costituzione federale del 1999 contiene in vari articoli (11, 14 e 116) basi importanti per la politica fami-

liare. La Costituzione federale formula molto chiaramente anche degli obiettivi sociali (art. 41). Il concetto di famiglie definitivi tiene conto delle molteplici forme di famiglie.

Miglioramenti relativi alla politica familiare sono stati apportati anche sotto forma di nuove leggi federali o di revisioni di leggi esistenti, per esempio in materia di uguaglianza, protezione dell'infanzia e sicurezza sociale. In tal modo la politica familiare acquista maggiore importanza, come dimostrano i dibattiti politici e gli interventi parlamentari a livello federale. Grazie alla nuova situazione la politica familiare ha maggiori opportunità di sviluppare la sua attività lobbistica, dando così maggior peso alle sue richieste.

Le relazioni intercantionali rappresentano uno sviluppo molto promettente per la politica familiare. La Conferenza dei Governi cantonali (CdC) è l'organo principale della collaborazione, le Conferenze dei direttori cantonali, costituite dai responsabili dei vari dipartimenti cantonali, ne sono lo strumento di lavoro. Queste ultime hanno sviluppato un'efficace struttura di lavoro nei principali settori di competenza dei Cantoni – quello scolastico, quello sociale e quello sanitario. Per le questioni inerenti alla politica familiare sono particolarmente importanti la Conferenza dei direttori cantonali della pubblica educazione, la Conferenza dei direttori delle opere sociali e la Conferenza dei direttori cantonali della sanità. A livello operativo vi sono conferenze di specialisti dell'amministrazione, significative per lo scambio di esperienze (esecuzione di leggi federali). Questi due livelli di collaborazione non esistono solo sul piano federale, ma anche su quello regionale. I concordati intercantionali sono un'ulteriore forma di relazione orizzontale. Alcuni gruppi di Cantoni sperimentano inoltre nuove forme di collaborazione. Ne sono un esempio l'«Espace Mittelland» (BE, VD, FR, NE, SO, JU, VS) e il raggruppamento «Kantone der Innerschweiz». Sono in discussione anche fusioni tra Cantoni (GE e VD).

L'intensificarsi della collaborazione tra Cantoni ha tuttavia due limiti importanti, particolarmente evidenti nelle questioni di politica familiare e sociale. Ci sono sensibili differenze tra i gruppi linguistici e tra Cantoni conservatori e Cantoni progressisti. Le differenze emergono p. es. in questioni come l'assicurazione per la maternità o le deduzioni per i figli. Nelle questioni di politica

**PER QUANTO CONCERNE I PRINCIPALI ATTORI, SI POSSONO constatare la crescente importanza dei partiti nelle questioni di politica familiare, la complessità della cooperazione tra i vari attori e il fruttuoso rapporto tra mondo politico e mondo scientifico.**



Lucerna (LU), dicembre 2003

familiare la Svizzera di lingua francese e italiana è più aperta e maggiormente orientata sull'aiuto alle persone socialmente svantaggiate. Un ulteriore limite è costituito dalle differenze esistenti tra i Cantoni montani e rurali, più conservatori, e i Cantoni urbani dell'altopiano, più aperti al cambiamento. Questo contrasto è però smussato dall'ampiezza delle coalizioni che governano la maggior parte dei Cantoni: infatti nella stragrande maggioranza di essi in Governo sono rappresentati almeno tre partiti.

### 4.3 Gli attori della politica familiare

Per quanto concerne i principali attori della politica familiare, si possono constatare tre fatti: la crescente importanza dei partiti nelle questioni di politica familiare, la complessità della cooperazione tra i vari attori e il fruttuoso rapporto tra mondo politico e mondo scientifico.

■ Per quanto riguarda l'importanza dei partiti, i partiti che compongono il Consiglio federale (PS, PPD, PLR, UDC) sono uno dei principali raggruppamenti che si occupano di questioni di politica familiare a livello federale. Essi svolgono un ruolo di primo piano nella fissazione delle priorità e danno impulso ai dibattiti politici. Negli anni Novanta si è assistito ad un avvicinamento tra partiti su importanti obiettivi della politica familiare. Unica eccezione è l'UDC, che si oppone ad un ampliamento delle attività statali nell'ambito della politica familiare.

■ Per quanto riguarda la cooperazione tra gli attori, le questioni di politica familiare a livello federale sono caratterizzate da alleanze tra le forze in campo. In questo caso svolgono un ruolo importante le più o meno complesse reti di relazioni tra parlamentari e vari gruppi d'interesse. A questo si aggiungono le relazioni con le organizzazioni attive nel campo della politica familiare, che

<sup>49</sup> Accanto al modello di famiglia „tradizionale“, in base al quale la madre e il padre vivono sotto allo stesso tetto con i propri figli, sono sempre più diffuse le famiglie monoparentali, le coppie non sposate con figli, le famiglie ricostituite, le coppie senza figli e le coppie omosessuali.

<sup>50</sup> Fux, Beat 1994, p. 328.

<sup>51</sup> Si veda il capitolo «La politica familiare della Svizzera: confronto con l'Europa».

hanno spesso motivazioni assai diverse. Tra le diverse motivazioni della politica familiare ci sono p. es. la promozione della famiglia in base a determinati valori, il miglioramento della condizione femminile, la protezione dei diritti dell'infanzia o la lotta contro la povertà. Gli interventi si svolgono a due livelli: quello economico e quello socio-ecologico. I provvedimenti di tipo economico mirano a migliorare la situazione finanziaria delle famiglie, p. es. per mezzo di assegni familiari. Quelli di tipo socioecologico cercano d'influire sulle condizioni ambientali e quindi sulle condizioni quadro nelle quali agiscono le famiglie. Associazioni e fondazioni svolgono dunque un ruolo di primo piano nelle questioni di politica familiare.

■ Quanto agli scambi tra mondo politico e mondo scientifico, i risultati delle ricerche scientifiche nel campo della politica familiare sensibilizzano gli attori politici. Hanno un grande impatto soprattutto gli studi sui costi dei figli e sugli oneri familiari, che costituiscono la base degli interventi e delle decisioni politiche.

#### 4.4 Bilancio

I provvedimenti di politica familiare a livello federale richiedono la concezione coerente di una politica familiare svizzera riconosciuta a livello politico e sociale e capace di contribuire a che singoli provvedimenti vengano elaborati superando i confini settoriali. Alla Confederazione spetta l'importante compito d'intensificare la cooperazione tra le parti coinvolte. Le questioni di politica familiare devono avere più peso e incisività: una cooperazione costante può contribuirvi. E' parimenti importante informare l'opinione pubblica sulla situazione delle famiglie e sui provvedimenti adottati.

Vivaci dibattiti possono dare una maggior qualità ai provvedimenti di politica familiare ed allargarne l'appoggio. Tra i temi più importanti ricorderemo la conciliabilità tra attività domestica, attività educativa, attività di custodia e attività professionale, un assegno per tutti i figli basato sul diritto federale, l'imposizione individuale nell'imposta diretta a tutti i livelli (federale, cantonale e comunale), la deduzione diretta dall'importo d'imposta dei costi sociali per i figli (casce malati, formazione, custodia da

parte di terzi), l'introduzione del «Modello ticinese» a livello federale, l'introduzione di un'assicurazione per la maternità per ogni madre. La Confederazione ha inoltre il compito di verificare costantemente l'efficacia dei provvedimenti di politica familiare.

## 5. Bibliografia

- Arbeitsgruppe Familienbericht (1982):** Familienpolitik in der Schweiz. Schlussbericht zuhanden des Vorstehers des EDI. Bern. d/f.
- Bahle, Thomas (1995):** Familienpolitik in Westeuropa. Ursprünge und Wandel im internationalen Vergleich. Frankfurt a.M.
- Bauer, Tobias (1998):** Kinder, Zeit und Geld. Eine Analyse der durch Kinder bewirkten finanziellen und zeitlichen Belastungen von Familien und der staatlichen Unterstützungsleistungen in der Schweiz (d). Beiträge zur Sozialen Sicherheit, edito dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali. EDMZ. Bern.
- Baumann, Felix (2003):** Stipendien, in: Carigiet, Erwin; Mäder, Ueli; Bonvin, Jean-Michel (Hg.): Wörterbuch der Sozialpolitik. Zürich.
- Bigler-Eggenberger, Margrith (2002):** Art. 41, in: Ehrenzeller, Bernhard; Mastronardi; Schweizer, Rainer J.; Vallender, Klaus A. (Hg.): Die schweizerische Bundesverfassung. Kommentar. Zürich.
- Binder, Hans-Martin; Kübler, Daniel; Furrer, Cornelia; Bieri, Oliver; Helbling, Marc; Maggi, Jenni (2004):** Familienpolitik auf kantonaler und kommunaler Ebene. Familienpolitische Programme und Advocacy-Koalitionen in vier Kantonen und acht Gemeinden der Schweiz. Bundesamt für Sozialversicherung. Bern.
- Blaser, Markus (2003):** Subsidiarität, in: Carigiet, Erwin; Mäder, Ueli; Bonvin, Jean-Michel (Hg.): Wörterbuch der Sozialpolitik. Zürich.
- Brechbühl, Jürg (2003):** Reform der sozialen Sicherheit im politischen Entscheidungsprozess, discorso pronunciato il 29.05.1999 al Lenzburger Kolloquium. [www.bsv.admin.ch/blind/aktuell/referate/d/99052901.htm](http://www.bsv.admin.ch/blind/aktuell/referate/d/99052901.htm).
- Bundesamt für Sozialversicherung/Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und Sozialdirektorinnen (1995):** Verhütung und Bekämpfung der Armut: Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Massnahmen. Bern.
- Bundesamt für Statistik (1996):** Auf dem Weg zur Gleichstellung? Bern.
- Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS (2002):** Wer fordert was in der Schweizerischen Familienpolitik. Bern.
- Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS (2001):** Grundpfeiler einer kohärenten Familienpolitik. Bern.
- Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari (2000):** Per una politica familiare volta al futuro. Linee direttrici strategiche della COFF. Berna.
- Dafflon, Bernard (2003):** La politique familiale en Suisse: Enjeux et défis. Editions Réalités sociales. Lausanne.
- Fux, Beat (1999):** Familienpolitik. Interventionsformen, Regimes und politische Doktrinen, in: Familienfragen, (2)1999, p. 2 segg.
- Fux, Beat (1994):** Der familienpolitische Diskurs. Berlin. Pagina 328.
- Gerber Jenni, Regula (2003):** Kinderrechte, in: Carigiet, Erwin; Mäder, Ueli; Bonvin, Jean-Michel (Hg.): Wörterbuch der Sozialpolitik. Zürich.
- Gerlach, Irene; von Hehl, Susanne; Richter, Olivier; Stirnsmeier, Bernd; Wetzorke, Pia (2004):** Familienpolitik der Schweiz im Ländervergleich. Bundesamt für Sozialversicherung. Bern.
- Kühne, Klaus (1997):** Soziale Arbeit in der Schweiz, in: Puhl, Ria; Maas, Udo (Hg.): Soziale Arbeit in Europa: Organisationsstrukturen, Arbeitsfelder und Methoden im Vergleich. Weinheim.
- Kutzner, Stefan (2003): Familienpolitik, in: Carigiet, Erwin; Mäder, Ueli; Bonvin, Jean-Michel (Hg.): Wörterbuch der Sozialpolitik. Zürich.**
- Lüscher, Kurt (2003):** Zur Geschichte der Familienpolitik in der Schweiz, in: Warum Familienpolitik? Argumente und Thesen zu ihrer Begründung. Bern.
- Rapporto (1995):** Infanzia maltrattata in Svizzera, parere del Consiglio federale. Berna. Per ordinazioni: <http://www.bbl.admin.ch>, numero d'ordinazione 035.572.
- Rapporto (1992):** Infanzia maltrattata in Svizzera. Berna. Pubblicato sul Foglio federale, anno n. 147, vol. IV, 1995 (ordinazioni: cfr. documento precedente).
- Rickenbacher, Iwan (2003):** Die Familie als politisches Thema, in: Familienfragen, (1) 2003, d/f.
- Vatter, Adrian; Sager, Fritz; Ledermann, Simone; Zollinger, Lukas (2004):** Familienpolitik auf Bundesebene. Bundesamt für Sozialversicherung. Bern.
- Wullschleger, Stephan (2003):** Föderalismus, in: Carigiet, Erwin; Mäder, Ueli; Bonvin, Jean-Michel (Hg.): Wörterbuch der Sozialpolitik. Zürich.

# LA POLITICA FAMILIARE A LIVELLO CANTONALE E COMUNALE

**In Svizzera**, molti aspetti della politica familiare competono ai Cantoni e ai Comuni, che hanno ampia libertà nel fissare le priorità, ma anche nell'adempiere i loro compiti, ciò che conduce a grandi differenze regionali. I Cantoni sono competenti soprattutto per gli aspetti economici, mentre i Comuni lo sono per la custodia dei bambini complementare alle famiglie.

In questo capitolo sono analizzati quattro Cantoni – Vaud, Zurigo, Lucerna e Ticino – così come quattro centri urbani principali e quattro centri regionali in questi Cantoni. L'accento è posto sulle seguenti **due tematiche**:

■ Da un lato viene illustrata la *situazione della politica familiare* in alcuni Cantoni e Comuni prescelti, rispondendo ai seguenti quesiti: quali sono le attività di politica familiare intraprese da Cantoni e Comuni? Su quali punti s'incentrano? Chi partecipa all'attuazione dei provvedimenti di politica familiare?

■ Dall'altro vengono osservati e interpretati *l'evoluzione e il funzionamento* della politica familiare a livello cantonale e comunale dall'inizio degli anni Novanta a oggi. A tale proposito ci si interroga, fra l'altro, sui gruppi determinanti attivi nella politica familiare e le loro convinzioni, sui loro partner a livello di cooperazione e di coalizione nonché sugli avvenimenti che hanno influenzato l'evoluzione della politica familiare.

I Cantoni non sono stati scelti per l'analisi in base alla loro rappresentatività. Uno dei criteri principali per **la selezione** è stato di considerare tre delle quattro regioni linguistiche (Svizzera tedesca, francese e italiana). Inoltre si è tenuto conto dei seguenti fattori economici risp. politico-culturali che, stando alla bibliografia specialistica esistente, hanno contribuito a determinare la politica familiare:

■ **Fattore socioeconomico (urbanizzazione)** Le esigenze di politica familiare e il bisogno di provvedimenti a sostegno delle famiglie si manifestano maggiormente nei centri metropolitani e urbani.

Infatti, nelle città l'offerta di prestazioni a favore delle famiglie è verosimilmente più ampia e la pressione politica di chi chiede un maggiore impegno in materia di politica familiare più marcata rispetto alle regioni rurali o periferiche.

■ **Fattore politico** L'indirizzo politico di Cantoni e città ha verosimilmente anch'esso un impatto sulla dinamica della politica familiare e sull'elaborazione dei relativi programmi politici.

■ **Fattore confessionale** In un'ipotesi di sociologia familiare il valore sociale della politica familiare è radicato, fra l'altro, nella dottrina sociale cattolica e si può dunque partire dal presupposto che nei Cantoni di stampo cattolico questi valori sociali influiscano anche sull'impostazione della politica familiare.

La Tabella 1 offre una panoramica dei Cantoni e delle città oggetti dello studio.

A livello comunale sono stati scelti, per ogni Cantone, la capitale o il centro urbano principale e una città di dimensioni più ridotte con funzione di centro regionale.

Allo scopo di rilevare **i dati e le informazioni** necessari concernenti i Cantoni e le città selezionati, sono stati analizzati i documenti disponibili, i supporti scritti (testi di legge, ordinanze, verbali di sedute, piani direttori, rapporti ecc.) e la bibliografia sulla politica familiare a livello cantonale e di città<sup>1</sup>, e sono state condotte numerose interviste con circa 50 esperti delle amministrazioni pubbliche nonché le personalità attive nell'ambito della politica familiare nei Cantoni e nei Comuni oggetti dello studio.<sup>2</sup>

La politica familiare a livello cantonale e comunale può essere presentata sotto tre aspetti:

■ **Situazione attuale delle prestazioni e delle misure in materia di politica familiare**

Sotto questo aspetto si fa riferimento alle diverse prestazioni e misure dei poteri pubblici. In tale contesto distinguiamo tra (a) prestazioni materiali o finanziarie, fornite dai poteri pubblici in funzione degli obiettivi di politica familiare, e (b) prestazioni non monetarie, offerte alle famiglie o ai loro membri dai Cantoni e dai Comuni a titolo di misure di sostegno. Queste ultime comprendono diversi interventi socio-ecologici, pedagogici e intrafamiliari (cfr. capitolo «La politica familiare oggi – cosa comprende?»).

■ **Attori**

Sotto questa voce figurano gli attori – parlamento, governo, amministrazione, organizzazioni e istituzioni – che partecipano all'impostazione e all'attuazione della politica familiare a livello cantonale e comunale nonché le cooperazioni e le coalizioni tra i soggetti responsabili coinvolti.

■ **Sviluppo della politica familiare dall'inizio degli anni Novanta**

Un semplice sguardo è sufficiente per rendersi conto che negli ultimi dieci anni la politica familiare ha conosciuto in certi Cantoni e Comuni un mutamento e un'evoluzione considerevoli. In questa sede occorre analizzare gli sviluppi e gli eventi di tipo politico ed economico che hanno contribuito a questa dinamica.

Tabella 1: Cantoni e Comuni scelti

Cantone Città	Popolazione	Lingua	Urbanizzazione / tipo di Comune	Indirizzo politico	Indirizzo confessionale
<b>Zurigo</b>	1 200 000	Tedesco	Elevata	Liberale / conservatore	Protestante
Zurigo	362 000	Tedesco	Centro di grande importanza	Socialista / liberale	Protestante
Uster	30 000	Tedesco	Centro regionale in grande agglomerato urbano	Liberale / conservatore	Protestante
<b>Lucerna</b>	345 000	Tedesco	Debole	Democristiano / liberale	Cattolico
Lucerna	57 000	Tedesco	Centro di media importanza	Coalizione pentapartita	Cattolico
Sursee	8000	Tedesco	Centro regionale rurale	Democristiano / conservatore	Cattolico
<b>Vaud</b>	628 000	Francese	Media	Liberale / conservatore	Piuttosto protestante
Losanna	116 000	Francese	Centro di grande importanza	Socialista	Oggi piuttosto cattolico
Yverdon	23 400	Francese	Centro regionale rurale	Maggioranze variabili	Protestante
<b>Ticino</b>	310 000	Italiano	Media	Liberale / democristiano	Cattolico
Lugano	29 000	Italiano	Centro di media importanza	Liberale	Cattolico
Locarno	15 000	Italiano	Centro regionale	Liberale / democristiano	Cattolico

<sup>1</sup> Cfr. ad esempio Grossenbacher, Silvia 1987; Commissione federale per le questioni femminili (1992); Cuénod, François 1995; Richard-De Paolis, Paola et al. 1995; Hauser-Schönbächler, Gerhard 2002; Hüttner, Eveline; Bauer, Tobias 2002.

<sup>2</sup> Il presente rapporto è la sintesi di un'analisi dettagliata: Binder, Hans-Martin; Kübler, Daniel; Furrer, Cornelia; Bieri, Oliver; Helbling, Marc; Maggi, Jenni (2004): Familienpolitik auf kantonaler und kommunaler Ebene. Familienpolitische Programme und Advocacy-Koalitionen in vier Kantonen und acht Gemeinden der Schweiz. Ufficio federale delle assicurazioni sociali. Berna.

## 1. Politica familiare cantonale nella prassi

### 1.1 Prestazioni e misure in materia di politica familiare

La Tabella 2 presenta, per i quattro Cantoni esaminati, una caratterizzazione ponderata delle prestazioni rilevanti in materia di politica familiare sia per quanto riguarda le misure economiche che in relazione a quelle non monetarie. In seguito ci si sofferma dettagliatamente sulle basi costituzionali e legislative nonché sulle prestazioni di politica familiare nei diversi settori coperti dalle misure di sostegno finanziarie e non monetarie.

### 1.1.1 Basi

#### Principi e obiettivi di politica familiare a livello costituzionale

Fra i quattro Cantoni esaminati, *Vaud e Ticino* hanno obiettivi e disposizioni importanti in materia di politica familiare a livello costituzionale. Infatti, la Costituzione vodese – in vigore dall'aprile 2003 – garantisce il diritto al matrimonio e il diritto di fondare una famiglia, ma nel contempo anche la possibilità di scegliere un'altra forma di convivenza (articolo 14). Inoltre stabilisce la responsabilità del Cantone per quanto concerne la protezione dell'infanzia, della gioventù e di altre persone dipendenti (artico-

Tabella 2: Caratterizzazione delle prestazioni cantonali più importanti in materia di politica familiare

	Prestazioni finanziarie	Misure di sostegno non monetarie
<b>Zurigo</b>	Sgravi fiscali (deduzioni per figli) Assegni per figli e assegni familiari Riduzione dei premi delle casse malati Assistenza sociale Borse di studio Pagamento anticipato degli alimenti Prestazioni alle famiglie commisurate ai bisogni	Custodia dei bambini complementare alle famiglie da parte dei Comuni e di privati Promozione della costruzione di alloggi Offerte di consulenza da parte delle segreterie distrettuali per la gioventù (Bezirksjugendsekretariate) e di privati Sostegno intrafamiliare modesto (eccezione: Commissione cantonale per la protezione dell'infanzia)
<b>Lucerna</b>	Sgravi fiscali (deduzioni per figli) Assegni per figli e assegni familiari Riduzione dei premi delle casse malati Assistenza sociale Borse di studio Pagamento anticipato degli alimenti Assegno di maternità	Custodia dei bambini complementare alle famiglie delegata ai Comuni e a privati Promozione della costruzione di alloggi Ufficio cantonale del servizio sociale: servizio di consulenza e di coordinamento per le questioni familiari Offerte di consulenza in centri regionali Sostegno intrafamiliare modesto, eccezione: servizio per la protezione dell'infanzia (Fachstelle Kinderschutz)
<b>Vaud</b>	Sgravi fiscali (deduzioni per figli) Assegni per figli e assegni familiari Riduzione dei premi delle casse malati Assistenza sociale Borse di studio Pagamento anticipato degli alimenti Assegno di maternità	Custodia dei bambini complementare alle famiglie; impegno cantonale nel finanziamento Nessuna misura nel settore della promozione della costruzione di alloggi (base costituzionale data, ma non ancora realizzata) Offerte di consulenza in centri regionali Sostegno intrafamiliare modesto (eccezione: Delegato cantonale per la protezione dell'infanzia)
<b>Ticino</b>	Sgravi fiscali (deduzioni per figli) Assegni per figli e assegni familiari Assegni per figli e famiglie in funzione del bisogno (Modello ticinese) Riduzione dei premi delle casse malati Assistenza sociale Borse di studio Pagamento anticipato degli alimenti	Custodia dei bambini complementare alle famiglie; impegno cantonale nel finanziamento Promozione della costruzione di alloggi Offerte di consulenza; impegno cantonale nel finanziamento Sostegno intrafamiliare; impegno cantonale nel finanziamento

## FRA I QUATTRO CANTONI ESAMINATI, VAUD E TICINO hanno obiettivi e disposizioni importanti in materia di politica familiare a livello costituzionale

lo 63). La nuova Costituzione cantonale prevede in particolare che ogni famiglia possa beneficiare di assegni familiari (articolo 63) e che al più tardi entro il 2006 il Cantone debba introdurre un'assicurazione maternità cantonale, sempre che fino ad allora non vi sia stato un disciplinamento corrispondente a livello federale (articolo 64). È inoltre previsto che il Cantone provveda affinché tutte le persone possano disporre di un'abitazione appropriata a condizioni finanziarie sostenibili. A tale scopo, il Cantone deve promuovere l'offerta di abitazioni a pigione moderata e un sistema di sovvenzionamento delle pigioni (articolo 67). L'attuazione di questi principi costituzionali e la loro esecuzione si trovano in parte ancora in fase di elaborazione.

Nella Costituzione del *Cantone Ticino* sono sanciti il sostegno alle famiglie nell'adempimento dei loro compiti e il diritto dei bambini a condizioni quadro idonee al loro sviluppo. Le donne devono disporre della necessaria sicurezza finanziaria prima e dopo il parto. Anche la Costituzione ticinese stabilisce che tutti devono disporre di un'abitazione adeguata, a condizioni economicamente sostenibili (articolo 14).

Il progetto dell'assemblea costituente incaricata di elaborare la nuova Costituzione del *Cantone di Zurigo* – in fase di consultazione pubblica al momento della stesura del presente rapporto – contiene, all'articolo 124, le seguenti disposizioni riguardanti il tema gioventù e famiglia: il Cantone e i Comuni promuovono la famiglia, quale comunità di adulti e bambini, nell'adempimento dei suoi compiti. Il Cantone promuove misure intese a proteggere e a integrare bambini e adolescenti. Esso fa sì, da un lato, che i giovani e le famiglie beneficino, a livello regionale, di un'assistenza conforme ai bisogni e, dall'altro, che venga introdotta un'assicurazione per la maternità.

Il *Cantone di Lucerna* non dispone ancora di una base costituzionale in materia di politica familiare. Una nuova Costituzione è tuttavia in fase di elaborazione.

Gli esempi dei Cantoni di Zurigo e di Vaud mostrano che in tempi recenti gli obiettivi e le responsabilità dello Stato in materia di politica familiare vengono sanciti anche a livello costituzionale.

È dunque evidente che a livello cantonale la politica familiare è dichiarata esplicitamente come compito della collettività.

### Obiettivi a livello legislativo

Attraverso gli articoli che ne definiscono lo scopo, diverse leggi cantonali mostrano, in particolare nell'ambito degli aiuti finanziari, quanto sia importante la politica familiare. In tale contesto, è il *Cantone Ticino*, nella Legge sugli assegni familiari (LAF), a formulare nel modo più dettagliato gli obiettivi. Essi sono incentrati sulla giustizia sociale, garantendo anche il diritto alla discendenza, indipendentemente dalla capacità economica della famiglia. Questo include la libertà di organizzarsi per conciliare attività professionale e compiti familiari. Dalla formulazione degli obiettivi risulta chiaramente che il Cantone Ticino mette in atto una politica familiare cantonale esplicita. A livello legislativo esso dispone di ampie competenze per sostenere finanziariamente le famiglie e promuovere le diverse forme di vita familiare.

Anche diverse leggi del *Cantone di Zurigo* [legge sull'aiuto alla gioventù (Jugendhilfegesetz), legge sull'assistenza sociale pubblica (Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe), legge introduttiva della legge sull'assicurazione malattie (Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz)] contengono importanti obiettivi in materia di politica familiare. Nel *Cantone di Lucerna*, un obiettivo corrispondente è formulato unicamente nella base legale su cui si fonda l'assegno di maternità. Con l'assegno di maternità si vuole evitare che una madre debba ricorrere all'assistenza sociale per motivi economici in seguito alla nascita di un figlio. In tal modo è garantito il minimo esistenziale della famiglia. Nel Cantone di Vaud, a livello legislativo, non vi è alcun obiettivo esplicito di politica familiare.

### Piani direttori e studi scientifici

Nei quattro Cantoni esaminati sono stati elaborati – in misura diversa – rapporti fondamentali e piani direttori in materia di politica familiare. Già nel 1993 era stato pubblicato uno studio comparativo sull'infrastruttura e i costi delle strutture di custodia per bambini in tenera età nei Cantoni di Ginevra, Vaud, Berna e Zurigo e nelle rispettive capitali.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Skrivan, Monique 1993.

È degno di nota il fatto che il *Cantone di Zurigo*, che rispetto agli altri Cantoni presenta una politica familiare cantonale meno elaborata, dispone a questo proposito di tre studi importanti terminati recentemente: il rapporto sulla situazione della famiglia nel Cantone di Zurigo [«Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich» (2002)], lo studio sulla povertà e i rischi d'indigenza nel Cantone di Zurigo per gli anni 1991-2001 [«Armut und Armutsgefährdung im Kanton Zürich 1991-2001» (2002)] e il rapporto sociale del Cantone di Zurigo per il 2001 [«Sozialbericht Kanton Zürich 2001» (2002)]. Questi studi dettagliati non hanno tuttavia portato il Cantone ad impegnarsi più esplicitamente nell'ambito della politica familiare.

Nel Cantone di Vaud è stato realizzato nel 2002 il «Rapport Métrailler». Questo rapporto analizza il fabbisogno e le possibili forme di finanziamento della custodia dei bambini complementare alle famiglie.

Nel *Cantone di Lucerna* è stato elaborato nel 2002 un «Programma generale di politica familiare». Si sta inoltre pianificando la creazione di un «piano direttore per la famiglia».

Il *Cantone Ticino*, infine, dispone del rapporto «Politica familiare in Ticino» del 1998. Inoltre è l'unico – fra i quattro Cantoni esaminati – ad aver commissionato due studi scientifici esterni per valutare gli effetti di una delle sue leggi fondamentali in materia di politica familiare: la *Legge cantonale sugli assegni familiari (LAF)*. Ne sono state tratte numerose conclusioni importanti in vista della successiva revisione della legge. In particolare è stato sottolineato che l'efficacia delle singole misure di politica familiare dipende dal modo in cui esse si integrano nell'insieme della politica cantonale. Gli studi hanno contribuito a formulare una politica familiare cantonale globale.

Friburgo (FR), giugno 2004



## IN DIVERSI CANTONI LE SPESE PER LA CUSTODIA extrafamiliare dei figli possono in parte essere dedotte dalle imposte.

### 1.1.2 Prestazioni finanziarie

Tutti i Cantoni esaminati concedono, sotto forme diverse, assegni familiari, sgravi fiscali per le famiglie, prestazioni in funzione del bisogno destinate alle famiglie attraverso assegni di maternità e l'assistenza sociale nonché diverse prestazioni materiali quali la riduzione dei premi delle casse malati, borse di studio ecc. Fra i Cantoni vi sono tuttavia certe differenze per quanto riguarda l'ammontare dei diversi sussidi e le condizioni che determinano il diritto alle prestazioni.

Come mostrerà complessivamente l'analisi della politica familiare a livello cantonale, quello delle prestazioni finanziarie – siano esse subordinate o no al bisogno – è il settore in cui l'impegno dei Cantoni a favore delle famiglie, fondato su basi legali, si manifesta maggiormente.

#### Imposizione delle famiglie

In tutti i Cantoni l'imposizione delle famiglie è disciplinata dalla legge fiscale cantonale. In ciascuno di essi si applica l'imposizione dei coniugi, ossia l'imposizione comune dei redditi dei coniugi. Gli svantaggi che ne derivano per le coppie sposate rispetto alle coppie di concubini (in seguito alla progressione) sono compensati mediante diverse misure di correzione (tariffe doppie, deduzioni percentuali dal reddito, procedure di splitting ecc.). Queste misure rappresentano solo una parte degli sgravi fiscali a favore delle famiglie. L'altra parte risulta dalle deduzioni specifiche per i figli. Si tratta in particolare delle deduzioni per i bambini e i giovani minorenni nonché per giovani maggiorenni che seguono una formazione professionale e il cui mantenimento è assicurato in misura preponderante dalla persona tenuta a pagare le imposte. L'ammontare di tali deduzioni varia da un Cantone all'altro. Un confronto a livello nazionale mostra che, per quanto riguarda le deduzioni per i figli minorenni, il *Cantone Ticino* con circa 10 000 franchi per figlio occupa una posizione di spicco. I *Cantoni di Zurigo e Lucerna* si trovano nella media dei Cantoni svizzeri.

Il *Cantone di Vaud* non può essere considerato in questo confronto poiché applica un sistema di calcolo fondamentalmente diverso. Il sistema fiscale vodese opera con un cosiddetto quo-

ziente familiare. Quest'ultimo si riferisce al reddito imponibile e aumenta di 0,5 punti per ogni figlio, motivo per cui l'importo fiscale dovuto si riduce.<sup>4</sup> In questo sistema fiscale, quindi, più il reddito imponibile è elevato, più la riduzione è importante. Nel 2000, con la revisione della legge fiscale, è stato introdotto un limite massimo per lo sgravio fiscale in modo da ovviare a questo effetto. Tra i Cantoni vi sono forti differenze nell'imposizione delle famiglie anche per quanto concerne le deduzioni per i figli che seguono una formazione. Nel Cantone di Lucerna, ad esempio, si possono dedurre fino a 9 000 franchi.

In diversi Cantoni le spese per la custodia dei figli complementare alle famiglie possono in parte essere dedotte dalle imposte. Nel Cantone di Zurigo, ad esempio, per i figli d'età inferiore ai 15 anni è possibile dedurre 3 000 franchi se la custodia è garantita da terzi: ciò vale per i contribuenti che educano da soli i loro figli e per quelli sposati non separati, se entrambi esercitano un'attività lucrativa o uno dei due è invalido. Nel Cantone di Lucerna questo importo ammonta al massimo a 2 300 franchi, nel Cantone di Vaud invece a 1 200 franchi. Nel Cantone Ticino le spese per la custodia dei figli non possono essere dedotte dalle imposte.

#### Assegni per figli e assegni familiari

Tutti i Cantoni dispongono di basi legali per il versamento di assegni per figli. Questi assegni sono graduati secondo l'età nei Cantoni di *Zurigo e di Lucerna*. Il Cantone di Vaud prevede importi più elevati per le famiglie con più figli. L'ammontare degli assegni varia da un Cantone all'altro. La tabella 3 (p. 146) illustra il confronto tra i quattro Cantoni esaminati.

In confronto all'insieme dei Cantoni svizzeri, gli assegni per figli versati dai quattro Cantoni esaminati si situano largamente nella media. A livello nazionale, in testa alla classifica troviamo i Cantoni di Zugo e del Vallese: il primo prevede un importo di 250 franchi (dal terzo figlio 300 franchi), mentre il secondo concede assegni per figli che variano da 260 franchi (per il primo e il secondo figlio) a 344 franchi (dal terzo figlio). Inoltre, il Canton Vallese dispone di un assegno per formazione di 360 franchi, rispettivamente 444 franchi dal terzo figlio. L'esecuzione nell'ambito degli assegni per figli è svolta tramite le casse cantonali e private di compensazione per le famiglie.

<sup>4</sup> Il punto di partenza, con un quoziente di «1», è costituito dalla persona singola. Una coppia ha il quoziente di 1,8. Per ogni figlio il quoziente aumenta di 0,5 (quindi: una coppia con tre figli ha il quoziente di 3,3).

Tabella 3: Assegni per i figli (2004)

	Importo minimo degli assegni per figli, secondo l'età e per figlio
<b>Zurigo</b>	Fr. 170.– per figli fino a 12 anni Fr. 195.– per figli da 12 a 16 anni nonché per giovani in formazione da 16 a 25 anni e per giovani disabili da 16 a 20 anni
<b>Lucerna</b>	Fr. 180.– per figli fino a 12 anni Fr. 200.– per figli da 12 a 16 anni Fr. 230.– per giovani in formazione da 16 a 25 anni e per giovani disabili da 16 a 18 anni
<b>Vaud</b>	Fr. 150.– per figli fino a 16 anni (dal terzo figlio in poi è previsto un supplemento di 170 franchi) Fr. 195.– per giovani in fase di formazione da 16 a 25 anni e per giovani disabili da 16 a 20 anni (dal terzo figlio è previsto un supplemento di 170 franchi)
<b>Ticino</b>	Fr. 183.– per figli fino a 15 anni nonché per giovani in formazione e giovani disabili da 15 a 20 anni

Il *Cantone Ticino* disciplina il sostegno alle famiglie mediante una base legale d'ampia portata. La Legge cantonale sugli assegni di famiglia (LAF) prevede in tutto quattro forme di assegni familiari:

- per i dipendenti, un assegno per figli (fino a 15 anni) a titolo di sostegno di base;
- per i dipendenti, un supplemento per i giovani che seguono una formazione (da 15 a 20 anni);
- per i dipendenti, un supplemento per i giovani disabili (da 15 a 20 anni);
- per le famiglie in condizioni economiche modeste, assegni complementari o per figli in tenera età, che coprono il fabbisogno vitale dei figli o delle famiglie.

L'obiettivo dichiarato di questa legge è garantire la possibilità di fondare una famiglia, di prestare cure e assistenza ai figli e di occuparsi della loro educazione indipendentemente dalla capacità economica dei genitori o delle persone che esercitano l'autorità parentale. A proposito delle prestazioni materiali fornite dal Cantone Ticino, occorre menzionare la Legge sull'armonizza-

zione e la coordinazione delle prestazioni sociali (LAPS), che mira ad armonizzare tutte le prestazioni sociali (criteri d'accesso e di calcolo, ordine di priorità dei diversi interventi economici).

Nella sua legge sugli assegni familiari [Loi vaudoise sur les allocations familiales (LVAF)], il *Cantone di Vaud* ha istituito, oltre all'assegno di maternità<sup>5</sup>, il cosiddetto Fonds cantonal pour la famille, sotto forma di fondazione. Il Fonds, finanziato mediante contributi delle casse di compensazione per le famiglie, concede una prestazione pecuniaria una tantum o periodica – a titolo sussidiario rispetto alle prestazioni sociali previste dalla legge – per le famiglie in condizioni finanziarie modeste domiciliate nel Cantone. La concessione di questi aiuti è decisa da un consiglio di fondazione nominato dal Consiglio di Stato.

Dal 1999, la stessa legge prevede anche un assegno in funzione del bisogno per le famiglie che si occupano a domicilio di bambini con un'invalità di grado lieve. L'assegno serve quale sostegno quando uno dei genitori deve rinunciare del tutto o in parte ad esercitare un'attività lucrativa per assistere un figlio disabile. L'importo mensile varia da un minimo di 180 franchi a un massimo di 550 franchi e deve coprire spese straordinarie non coperte da altre prestazioni pubbliche (assistenza sociale, assicurazioni sociali). L'assegno è versato dal secondo al diciottesimo anno d'età del figlio. Il reddito imponibile della famiglia non deve superare i 70 000 franchi. Le domande sono trattate e decise dall'ufficio cantonale AI, il quale si occupa pure del versamento. Questo assegno è finanziato mediante il budget ordinario del Cantone.

#### Riduzione dei premi delle casse malati

La legge federale sull'assicurazione malattie (LAMal) prevede che i Cantoni concedano riduzioni sui premi delle casse malati agli assicurati in condizioni economiche modeste e fissa il rispettivo sussidio cantonale (art. 66 LAMal). La Confederazione delega l'esecuzione ai Cantoni. Questi hanno un'ampia libertà sia nell'impostare il sistema che nel determinare le prestazioni finanziarie. Come hanno dimostrato studi scientifici, questo federalismo a livello esecutivo conduce a una politica molto differenziata da un Cantone all'altro, elemento che si ripercuote

**TUTTI I CANTONI HANNO INTRODOTTTO A LIVELLO LEGISLATIVO il versamento anticipato degli alimenti, fissando comunque a questo proposito un importo massimo e, nella maggior parte dei casi, un limite di reddito.**

direttamente sull'efficacia di questo provvedimento di sostegno alle famiglie.<sup>6</sup>

### **Assistenza sociale**

Nell'ambito di leggi specifiche sull'assistenza sociale, i Cantoni disciplinano il versamento di prestazioni alle famiglie in condizioni economiche precarie, allo scopo di garantire loro il minimo vitale. I contributi vengono calcolati nei Cantoni nel quadro delle direttive della Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS).

### **Borse di studio**

Tutti i Cantoni esaminati dispongono di basi legali (leggi o ordinanze) per il versamento di sussidi per cicli di formazione scolastica e professionale (compresi i corsi di formazione preliminare e di perfezionamento) che conducono a un diploma di studio o professionale riconosciuto dalla Confederazione o dal Cantone. Nel calcolare i contributi, i Cantoni hanno piena libertà. Le differenze tra i Cantoni oggetto dello studio sono a volte considerevoli, sia per quanto riguarda l'importo delle prestazioni che per le condizioni che vi danno diritto.<sup>7</sup> A titolo di esempio, illustriamo qui di seguito il disciplinamento vigente nel *Cantone di Lucerna*.

### **Anticipo degli alimenti**

Il diritto dei figli o dei coniugi, nei confronti del Comune, all'aiuto per l'incasso degli alimenti è sancito nel Codice civile svizzero.<sup>8</sup> Oramai tutti i Cantoni hanno introdotto a livello legislativo il versamento anticipato degli alimenti, fissando comunque a questo proposito un importo massimo e, nella maggior parte dei casi, un limite di reddito. Il figlio avente diritto al mantenimento ha diritto a un anticipo da parte del Comune di domicilio civile se i genitori non adempiono il loro obbligo di mantenimento o lo adempiono solo in parte o intempestivamente. Per quanto riguarda l'importo massimo degli anticipi e il limite del reddito che vi dà diritto, le differenze fra i quattro Cantoni sono piuttosto esigue e consistono nel fatto che alcuni di essi determinano l'importo degli anticipi in funzione del reddito e della sostanza (p. es. il Cantone di Zurigo; al massimo fr. 650.– per figlio), mentre altri lo stabiliscono indipendentemente dal reddito (p. es. il Cantone Ticino; fr. 700.– indipendentemente dalla situazione finanziaria della madre).

#### **Sussidi per la formazione del Cantone di Lucerna**

L'attuale legge sui sussidi alla formazione (Stipendiengesetz) del Cantone di Lucerna è in vigore dal 1° agosto 2003. La legge intende promuovere le nuove leve professionali e l'apprendimento su tutto l'arco della vita nonché garantire pari opportunità per quanto concerne l'accesso alle istituzioni di formazione. Sono considerati borse di studio i sussidi che non devono essere rimborsati. I prestiti devono invece essere remunerati un anno dopo aver terminato la formazione e rimborsati integralmente al più tardi dieci anni dopo la conclusione o l'interruzione della stessa. I sussidi alla formazione vengono concessi secondo il principio del bisogno, vale a dire quando le prestazioni ragionevolmente esigibili dalla persona richiedente, dai suoi genitori o dal suo coniuge non sono sufficienti per coprire le spese di formazione e di mantenimento. Per valutare se vi sia o no tale bisogno, si tiene conto delle circostanze personali, familiari e finanziarie – in particolare per le famiglie con più figli o monoparentali. Dal profilo del diritto in materia di borse di studio, il calcolo delle prestazioni è basato sugli ultimi dati fiscali passati in giudizio. Di regola, le prestazioni sono concesse per la durata ordinaria della formazione, vale a dire la durata minima prolungata di un anno. Il richiedente riceverà i contributi alla formazione sotto forma di borsa di studio, di prestito o di entrambi secondo il tipo di formazione. Gli importi annui massimi delle borse di studio ammontano a 10 000 franchi per i minorenni, a 13 000 franchi per i maggiorenni e a 18 000 franchi per le persone sposate. Se entrambi i coniugi ricevono sussidi alla formazione, l'importo non può superare 13 000 franchi. Questi importi massimi possono essere aumentati in caso di rette scolastiche particolarmente elevate, di studi all'estero, di corsi di perfezionamento e di formazioni finalizzate alla riconversione professionale. Gli importi annui massimi vengono inoltre aumentati nel caso in cui le persone richiedenti debbano sovvenire al mantenimento di uno o più figli (supplemento di 3 000 franchi per figlio). Di norma, i prestiti non devono superare i 20 000 franchi all'anno e i 100 000 franchi per l'intera formazione.

<sup>5</sup> Si vedano, in proposito, le spiegazioni nel capitolo seguente Prestazioni finanziarie in caso di maternità e contributi per la custodia dei figli in tenera età, p. 148.

<sup>6</sup> Balthasar, Andreas et al. 2003; Balthasar, Andreas; Bieri, Oliver; Furrer, Cornelia 2001.

<sup>7</sup> Un confronto intercantonale del settore delle borse di studio è stato presentato in: Commission externe d'évaluation des politiques publiques CEPP 2001.

<sup>8</sup> Articolo 290 CC.

### **Prestazioni finanziarie in caso di maternità e sussidi per la custodia dei bambini in tenera età**

Tutti e quattro i Cantoni analizzati prevedono prestazioni ai genitori in funzione del bisogno. Nel *Cantone di Zurigo* le prestazioni vengono versate a madri e padri, in funzione del bisogno, durante i primi due anni dopo la nascita di un figlio, a condizione che vi abbiano vissuto durante almeno un anno.<sup>9</sup>

Nell'ambito della legge sull'assistenza sociale, il *Cantone di Lucerna* concede un assegno di maternità per evitare che una madre debba ricorrere a prestazioni dell'assistenza sociale per ragioni economiche in seguito alla nascita di un figlio. In tal modo viene garantito il minimo vitale della famiglia. L'assegno è versato durante dodici mesi e, contrariamente all'assistenza sociale, non deve essere rimborsato.

Nel 1991 il *Cantone di Vaud* ha iscritto un assegno di maternità nella sua legge sugli assegni familiari.<sup>10</sup> Si tratta di una prestazione complementare concessa in funzione del bisogno e può essere considerata un surrogato dell'assicurazione maternità ancora mancante. Sono previsti due tipi di assegni. Il primo è la cosiddetta *allocation de base*: se il reddito familiare non raggiunge un limite predefinito, dopo il parto viene versato un importo mensile di 200 franchi. Il secondo è chiamato *allocation complémentaire*: se la madre perde tutto o parte del suo reddito e quest'ultimo non è coperto da alcuna assicurazione, questo assegno permetterà di aumentare il budget familiare fino a raggiungere il minimo vitale. L'assegno, determinato in base alle disposizioni sulle prestazioni complementari dell'AVS/AI, è concesso durante un periodo di sei mesi e in casi particolari, ad esempio se la madre accudisce un figlio disabile, fino a un massimo di due anni. L'esecuzione incombe alla cassa cantonale di compensazione familiare.

Lenzburg (AG), luglio 2004



## TUTTI E QUATTRO I CANTONI ANALIZZATI PREVEDONO prestazioni ai genitori in funzione del bisogno.

Nel *Cantone Ticino*, le prestazioni alle famiglie legate al bisogno sono molto più estese che negli altri Cantoni. Unitamente agli usuali assegni familiari, esse costituiscono un sistema a tre livelli per ridurre la povertà delle famiglie. Madri e padri hanno diritto, in virtù della Legge cantonale sugli assegni familiari dell'11 giugno 1996, ad un assegno per figli fino al compimento del loro terzo anno d'età e ad un assegno complementare per figli fino al compimento del loro 15° anno d'età. Questo permette di garantire il minimo vitale della famiglia fino al 3° anno di età del bambino e quello dello stesso giovane fino al compimento del 15° anno di età. Queste prestazioni sono definite «**Modello ticinese**».

Qui di seguito illustriamo nel dettaglio, a titolo di esempio, il disciplinamento vigente nel *Cantone di Zurigo*.

### 1.1.3 Misure di sostegno non monetarie

Le misure di sostegno non monetarie comprendono in tutto due settori d'intervento:

■ misure concernenti *interventi socio-ecologici* a favore delle famiglie: custodia dei figli complementare alle famiglie e misure volte a conciliare famiglie e attività professionale nonché aspetti legati all'abitazione.

#### Sussidi per la custodia di bambini nel Cantone di Zurigo

Secondo la legge sull'aiuto alla gioventù (*Jugendhilfegesetz*) del Cantone di Zurigo, i Comuni concedono sussidi per la custodia di figli in tenera età ai genitori che vogliono dedicarsi personalmente alla loro cura e alla loro educazione, ma che per motivi economici non sono in grado di farlo. Il diritto ai sussidi sussiste se:

- il tasso d'occupazione professionale del genitore che educa da solo i propri figli non supera il 50 per cento oppure, nel caso di genitori che vivono nella stessa economia domestica, varia da un minimo del 100 ad un massimo del 150 per cento,
- la custodia da parte di terzi non supera complessivamente 2 giorni e mezzo la settimana,
- il genitore richiedente è domiciliato in un Comune zurighese da almeno un anno,
- i limiti di reddito e di sostanza stabiliti nell'ordinanza non vengono superati.

I sussidi corrispondono alla differenza tra il fabbisogno vitale e il reddito computabile. Essi ammontano al massimo a 2000 franchi mensili. L'ordinanza fissa i limiti massimi di reddito e di sostanza da non oltrepassare per la loro concessione. Per le famiglie monoparentali, l'ordinanza stabilisce franchigie per quanto riguarda il reddito da attività lucrativa. I sussidi vengono concessi per un periodo massimo di due anni a contare dalla nascita del bambino.

Il fabbisogno vitale annuo per genitori con un figlio è stabilito come segue: importo di base di 18 600 franchi per famiglie monoparentali e di 25 600 franchi per i genitori che vivono nella stessa economia domestica. Supplemento di 3 900 franchi per ogni figlio ulteriore che vive nella medesima economia domestica. Pigione con spese accessorie, ma al massimo 13 100 franchi. Dal reddito da attività lucrativa è dedotta una franchigia di 5 000 franchi. Il limite della sostanza è di 25 000 franchi per le famiglie monoparentali e di 35 000 franchi per i genitori che vivono nella stessa economia domestica.

L'assegnazione dei sussidi è decisa dall'autorità tutoria comunale o da uno dei suoi membri, a meno che il Comune non abbia assegnato questa competenza ad un'altra autorità. Di regola, per l'accertamento dei fatti e l'esecuzione sono competenti le segreterie distrettuali per la gioventù. Se adempiono personalmente tale compito, i Comuni designano il servizio competente. I Comuni dotati di una propria segreteria distrettuale per la gioventù sono tenuti ad assumersi questo compito. Il Cantone rimborsa ai Comuni, in base alla loro capacità finanziaria, una parte delle spese dovute al versamento dei sussidi, ma al massimo la metà dell'importo che dà diritto a contributi. Secondo il rapporto zurighese del 2003 sulla socialità (*Zürcher Sozialbericht 2003*), nel 2001 per la custodia di figli in tenera età sono stati pagati 11,3 milioni di franchi per un totale di 1254 casi, ossia 9'000 franchi per singolo caso.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Articolo 26a della Legge sull'aiuto alla gioventù (*Jugendhilfegesetz*) del 14.6.1981, con la modifica del 3.3.1991 concernente le prestazioni versate ai genitori in funzione del bisogno.

<sup>10</sup> Loi vaudoise sur les allocations familiales du 30 novembre 1954 (LVAFL).

<sup>11</sup> Sozialamt des Kantons Zürich 2003.

■ misure nel settore della formazione e della consulenza rilevanti per le famiglie e nel settore della prevenzione in seno alle famiglie, della protezione dell'infanzia e della gioventù nonché dell'intervento in caso di crisi (*interventi pedagogici*).

Nell'ambito delle misure non monetarie, la politica familiare a livello cantonale può essere suddivisa in: «custodia dei figli complementare alle famiglie», «costruzione di alloggi», «offerte di consulenza» e «sostegno in caso di situazioni conflittuali all'interno delle famiglie».

#### Posti per la custodia di bambini complementare alle famiglie nel Cantone di Vaud

L'allestimento di posti di custodia complementare alle famiglie è esplicitamente menzionato nella nuova Costituzione del Cantone di Vaud, in vigore dall'aprile 2003. L'articolo 63 prevede che «en collaboration avec les partenaires privés, l'Etat et les communes organisent un accueil préscolaire et parascolaire des enfants».

Sulla base della Loi sur la protection de la jeunesse del 1978, il Cantone può sostenere finanziariamente le strutture destinate alla custodia di bambini in tenera età. Anche nel Cantone di Vaud l'autorizzazione di asili nido incombe ai Comuni.

Per il sovvenzionamento di un asilo nido o di una struttura di custodia extrascolastica sono determinanti soprattutto due criteri: primo, gli orari di apertura devono essere concepiti in modo tale da permettere ai genitori di dedicarsi a un'attività professionale. Secondo, occorre fornire indicazioni concernenti la qualifica del personale e il rapporto tra bambini accuditi e personale specializzato. Vengono sovvenzionate, fra l'altro, una parte delle spese del personale nonché la formazione e il perfezionamento. L'esecuzione incombe al Département de la formation et de la jeunesse, e più precisamente al Service de la protection de la jeunesse (SPJ).<sup>12</sup> Nel 2001 il Cantone di Vaud ha investito più di 4 milioni di franchi nelle strutture di custodia, vale a dire un importo pari al 7,4 per cento dei costi complessi-

#### Custodia dei figli complementare alle famiglie

In tutti i Cantoni, la responsabilità per le strutture di custodia dei figli complementare alle famiglie (come asili nido, scuole ad orario continuato, mense, genitori o famiglie diurni) incombe principalmente ai Comuni. L'ordinanza federale sull'accoglimento di minori a scopo di affiliazione e di adozione (ordinanza sull'affiliazione di minori, OAMin) esige che gli istituti che accolgono bambini d'età inferiore ai 12 anni abbiano l'autorizzazione ad esercitare e sottostiano ad un controllo, ma delega l'esecuzione alle autorità tutorie comunali. I Cantoni possono comunque affidare

vi di queste strutture.<sup>13</sup> Nel quadro del dibattito sul budget, il Gran Consiglio determina ogni anno l'importo dei sussidi da destinare alle strutture di custodia complementare alle famiglie.

Inoltre, dal 1999 esiste un Fonds de démarrage, che sostiene l'apertura di nuovi asili nido. Un organo d'esame decide in merito all'assegnazione dei fondi. Un criterio importante a questo proposito è costituito dalla garanzia da parte del Comune di partecipare al finanziamento della struttura di custodia (garanzia di copertura del fabbisogno). Il Fondo è amministrato dal Service de protection de la jeunesse. Negli ultimi tre anni circa, nel Cantone di Vaud sono stati creati oltre 650 nuovi posti di custodia. Nel 2002 vi erano 137 strutture per bambini in età prescolastica, per un totale di 4'450 posti a tempo pieno.

Nel budget deciso annualmente dal Gran Consiglio per la custodia complementare alle famiglie è inclusa anche la sovvenzione a favore dell'istituzione delle madri diurne. La loro organizzazione è aggregata ai servizi sociali regionalizzati. Concretamente il Cantone assume i costi per la formazione e il perfezionamento, le spese salariali dei coordinatori e il mantenimento dei cosiddetti *relais contacts*. Questi ultimi sono punti d'incontro dove si ritrovano regolarmente le madri diurne assieme ai bambini di cui si occupano (mentre le madri diurne seguono un perfezionamento obbligatorio, i bambini sono affidati a personale qualificato). In tal modo le madri diurne sono integrate in una rete.

## L'ANALISI SVOLTA NEI QUATTRO CANTONI PERMETTE di concludere che l'impostazione della politica familiare cantonale nell'ambito della custodia dei figli complementare alle famiglie e delle offerte di sostegno rispecchia il carattere politico e culturale dei Cantoni.

questo compito anche ad altre autorità o servizi adeguati. Le ordinanze cantonali delegano quasi sempre ai Comuni la concessione dell'autorizzazione e la vigilanza sugli istituti che si occupano della custodia diurna dei bambini. L'esempio del Cantone di Vaud, presentato approfonditamente qui di seguito, illustra che i Cantoni hanno sviluppato un proprio impegno in materia di politica familiare.

Un margine di manovra politico ancora più ampio nell'ambito della custodia dei figli complementare alle famiglie è stato fissato dal *Cantone Ticino* già nel 1963 con la Legge per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza (LMI) e con la nuova Legge per le famiglie (Lfam) nel 2003. Quest'ultima definisce un quadro molto ampio per gli obiettivi di politica familiare: promozione della conciliabilità tra famiglia e professione o formazione, aiuti per la realizzazione di strutture e istituzioni per una custodia dei figli di tipo professionale, per la creazione di luoghi d'incontro per famiglie e bambini e l'istituzione di reti locali, allestimento di offerte di consulenza nonché garanzia della protezione dei bambini. La LMI del 1963 obbliga il Cantone a promuovere strutture di custodia complementare alle famiglie, fornendo aiuto per la creazione di organizzazioni e strutture e sostenendole finanziariamente. Per la realizzazione delle misure possibili il Cantone ha fissato un credito quadriennale, nel cui quadro vengono sostenuti, mediante un sistema di incentivi finanziari, anche i Comuni e gli enti privati.

Gli approcci di politica familiare cantonali qui descritti e le differenze constatate nell'impegno dei Cantoni evidenziano chiaramente la diversa impostazione dei modelli politici: da un lato un orientamento statale (Cantoni Ticino e Vaud), dall'altro un orientamento basato sul principio dell'autonomia comunale e della sussidiarietà (Cantoni di Zurigo e Lucerna).

In particolare le basi legali del Cantone Ticino nel settore delle misure socio-ecologiche mostrano in maniera evidente che il legislatore riconosce al Cantone ampia responsabilità e competenza d'azione ampie in materia di politica familiare. Il tentativo del Cantone di stabilire, nel quadro della sua legislazione, una politica familiare globale e coordinata, con le strutture pianifica-

torie e gestionali che ne conseguono, costituiscono un caso unico a livello nazionale.

L'analisi svolta nei quattro Cantoni permette di concludere che l'impostazione della politica familiare cantonale nell'ambito della custodia dei figli complementare alle famiglie e delle offerte di sostegno – un campo con un ampio margine di manovra – rispecchia il carattere politico e culturale dei Cantoni. Infatti, in questo settore d'intervento il modello politico del Cantone Ticino in particolare può chiaramente essere definito come un modello orientato alla famiglia, tipico soprattutto delle regioni francofone e d'Europa meridionale marcate dal cattolicesimo. Qui, lo Stato promuove la comunità familiare, fra l'altro, sviluppando e finanziando strutture di custodia per i figli.<sup>14</sup> Il *Cantone di Lucerna*, anch'esso di cultura politica democristiana e cristiano-sociale, persegue un impegno di politica familiare diverso: questo approccio è verosimilmente riconducibile al liberalismo, maggiormente radicato nella Svizzera tedesca, che si fonda sul principio della sussidiarietà con un intervento dello Stato limitato al minimo necessario.

### Costruzione di alloggi

La sintesi degli studi condotti nei quattro Cantoni nel settore della promozione della costruzione di alloggi fornisce complessivamente un quadro dai contorni poco marcati. Il settore dell'abitazione e della promozione della costruzione di alloggi sembra essere un tema esplicito e rilevante di politica familiare unicamente nel *Cantone di Zurigo*. Da un lato, nel 2001 è stato realizzato uno studio approfondito sugli effetti, a livello cantonale, della promozione della costruzione di alloggi.<sup>15</sup> Dall'altro, questo Cantone continua a investire ogni anno risorse provenienti dal gettito fiscale nella promozione della costruzione di alloggi e nel sovvenzionamento delle abitazioni per famiglie.

Anche nel *Cantone di Lucerna* l'attuazione della legge federale sul mantenimento delle abitazioni e il sovvenzionamento di grandi abitazioni per famiglie numerose costituiscono un campo d'azione politico, anche se le prestazioni corrispondenti per la costruzione di nuove abitazioni in affitto sono state fortemente ridotte per motivi di politica finanziaria.

<sup>12</sup> Meyer, Gil; Spack, Annelise; Schenk, Sabine 2002.

<sup>13</sup> Rapport Métrailler 2003.

<sup>14</sup> Fux, Beat 1999.

<sup>15</sup> Statistisches Amt des Kantons Zürich 2001.

Attualmente il *Cantone di Vaud* non conosce una politica nel settore della costruzione di abitazioni per le famiglie. È vero che la nuova Costituzione formula a questo proposito un obiettivo esplicito secondo cui il Cantone, in modo complementare all'iniziativa privata, deve garantire che tutte le persone dispongano di un'abitazione adeguata a condizioni sostenibili. È tuttavia ancora presto per dire in che modo e in che misura quest'obiettivo sarà realizzato.

Nel *Cantone Ticino*, infine, la costruzione di alloggi e la politica in materia di pigioni non figurano fra i temi di politica familiare.

### Offerte di consulenza

Ad eccezione dell'aiuto alla gioventù nel Cantone di Zurigo, nei Cantoni della Svizzera tedesca, i servizi di consulenza alle madri, ai genitori, ai giovani e in materia di educazione sono affidati ai Comuni e alle regioni.

Nel *Cantone di Zurigo*, la Legge sull'aiuto alla gioventù (*Jugendhilfegesetz*) prescrive che il Cantone e i Comuni sostengano le famiglie nell'adempimento dei loro compiti educativi. A bambini e giovani deve essere offerto un aiuto generale e individuale coinvolgendo la famiglia, in particolare mediante consulenza e assistenza, consulenza per le madri e assistenza per i neonati, consulenza in materia di educazione, consulenza professionale generale e formazione dei genitori. Competenti per questo compito sono le segreterie distrettuali per la gioventù, le cui spese sono coperte in media per due terzi dal Cantone e per un terzo dai Comuni. Un rapporto pubblicato nel 2002 sulla mole di lavoro dei servizi di consulenza ai giovani e alle famiglie del Cantone di Zurigo è giunto alla conclusione che nei cinque anni precedenti il ricorso a questo tipo di servizio era fortemente aumentato, soprattutto in seguito alla revisione del diritto in materia di divorzio e delle conseguenti modifiche del diritto tutorio.<sup>16</sup>

Nel *Cantone di Lucerna* vi sono sei centri di consulenza sociale distribuiti su tutto il territorio. Oltre ad occuparsi di questioni di tutela, questi centri forniscono una consulenza gratuita alle madri e ai padri, alle famiglie e ai giovani nonché nell'ambito delle dipendenze. Queste istituzioni sono finanziate mediante

contributi del Cantone e dei Comuni interessati e con la decima riscossa sulle bevande alcoliche.

Nel *Cantone di Vaud*, nove centri distribuiti su tutto il territorio offrono diversi servizi di consulenza per donne incinte, madri, padri e coniugi. Il Cantone ha incaricato la Fondazione Profa<sup>17</sup> di gestire questi centri di consulenza. Per i giovani esiste un'apposita pagina Internet che risponde in forma anonima a domande concernenti i rapporti di coppia, la droga, la sessualità, la violenza, la salute, la formazione e il lavoro. L'offerta è sostenuta finanziariamente dal Service de protection de la jeunesse (SPJ) del Cantone.

Il *Cantone Ticino* ha creato basi legali [nella Legge per le famiglie (Lfam) e nella precedente Legge per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza (LMI)] anche per le offerte nel settore degli interventi pedagogici (consulenze, strutture per la promozione di reti sociali e offerte di sostegno finalizzate a rafforzare l'autonomia delle famiglie). A questo proposito le prestazioni del Cantone consistono, da un lato, nel (co)finanziamento delle istituzioni e degli enti comunali e privati che le gestiscono e, dall'altro, nella stretta cooperazione dell'organo amministrativo cantonale competente con i responsabili dell'esecuzione e le organizzazioni private attive nel campo della consulenza, dell'aiuto alla socializzazione e dell'autoaiuto.

### Sostegno in caso di situazioni conflittuali all'interno delle famiglie

Si tratta di prestazioni di sostegno cantonali che servono a proteggere i più deboli nelle situazioni conflittuali intrafamiliari e a creare strutture che permettano ai bambini in situazione di bisogno di crescere in modo appropriato al di fuori della propria famiglia. Ne fanno parte il servizio telefonico di emergenza, l'aiuto a bambini e giovani vittime di reati, la consulenza in caso di abusi sessuali e violenza nonché l'adozione, l'affiliazione e gli istituti per giovani.

In virtù dell'ordinanza federale sull'affiliazione di minori la concessione dell'autorizzazione e la vigilanza sugli istituti per giovani sono di competenza dei Cantoni. Il *Cantone di Zurigo*, ad esempio, partecipa alle spese degli istituti per giovani ricono-

## NELL'AMBITO DELLA PROTEZIONE DEI BAMBINI occorre pure sottolineare l'impegno del Cantone di Lucerna, il cui ufficio della socialità finanzia dal 2002 un servizio specializzato per la protezione dei bambini.

sciuti, siano essi comunali o privati (nel caso di enti privati fino alla totalità delle spese che danno diritto ai sussidi). Nel 2001 le prestazioni finanziarie del Cantone di Zurigo in termini di sussidi per spese d'esercizio agli istituti privati per bambini e giovani ammontavano complessivamente a 34 milioni di franchi. Vi sono inoltre una Commissione cantonale per la protezione dei bambini e servizi di aiuto alle vittime di reati (p. es. protezione dei bambini e consultorio per le vittime di reati presso il Kinderspital di Zurigo).

Nell'ambito della protezione dei bambini occorre pure sottolineare l'impegno del *Cantone di Lucerna*, il cui ufficio della socialità finanzia dal 2002 un servizio specializzato per la protezione dei bambini. Questo servizio funge in primo luogo da interlocutore e centro di consulenza per le autorità e le istituzioni.

Nel *Cantone di Vaud* esiste dal 1999 la Permanence Famille, un servizio telefonico per le famiglie confrontate a situazioni problematiche. Tale centro è gestito da Pro Familia Vaud su incarico

del Cantone. Inoltre, da tempo il Cantone di Vaud dispone di un delegato per la protezione dell'infanzia.

Il *Cantone Ticino* – sempre in virtù di basi legali [Legge per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza (LMI) nonché Legge aiuto alle vittime di reato (LAV)] – esercita diverse attività nel settore della protezione dei bambini e dei giovani, attraverso l'Ufficio del servizio sociale (integrato nella Divisione dell'azione sociale). L'applicazione della LAV incombe peraltro alle équipes regionali di consulenza e d'intervento in caso di crisi [Unità di Intervento Regionale (UIR)].

### 1.2 Gli attori e le loro coalizioni

Lo studio ha mostrato che nei diversi Cantoni gli attori determinanti per la pianificazione e l'attuazione della politica familiare sono coinvolti in misura differente nel processo politico.

Bulle (FR), maggio 2004



<sup>16</sup> Bohny, Regula; Meroni, Ruth 2002.

<sup>17</sup> Per informazioni dettagliate su questa organizzazione, cfr. il capitolo 1.2. «Gli attori e le loro coalizioni».

Per il *Cantone di Zurigo* è caratteristico il fatto che il dibattito sulla politica familiare si svolge in primo luogo a livello del Parlamento cantonale. Fino agli inizi degli anni Novanta, era in particolar modo il Partito socialista ad occuparsi di temi legati alla politica familiare; in un Parlamento a maggioranza borghese le sue richieste erano però quasi sempre destinate a fallire. Nella seconda metà degli anni Novanta il tema della custodia dei figli ha portato un cambiamento. In seno al Parlamento cantonale le richieste fatte da socialisti e verdi in materia di politica familiare sono state in parte sostenute dai radicali, che intendevano promuovere la custodia dei figli complementare alle famiglie, estendendo le strutture di custodia e favorendo le deduzioni fiscali, per motivi legati al mercato del lavoro. Per alcuni progetti parlamentari, quali la revisione della legge fiscale o la nuova legge sulla scuola pubblica, si è costituita in tal senso una sorta di coalizione per la custodia dei figli. Oltre al Parlamento, nel Cantone di Zurigo svolgono un ruolo importante soprattutto i servizi amministrativi interessati – l'ufficio cantonale per la gioventù (das kantonale Jugendamt), le commissioni distrettuali per la gioventù (Bezirksjugendkommissionen), le segreterie distrettuali per la gioventù e il servizio cantonale per la parità fra donna e uomo (die kantonale Fachstelle für Gleichberechtigungsfragen). È notevole il fatto che nel Cantone di Zurigo nessuna delle organizzazioni attive in altri Cantoni – Pro Familia, organizzazioni femminili o istituzioni ecclesiastiche – si manifesti quale attore in materia di politica familiare.

Il *Cantone di Lucerna* si distingue soprattutto per la cooperazione tra donne parlamentari appartenenti al PS, al PPD e ai Verdi nonché organizzazioni extraparlamentari quali l'Unione delle donne cattoliche. Questa interrelazione si riflette anche sulla composizione delle strutture create nel Cantone di Lucerna: nel 1995 il Consiglio di Stato ha istituito la Commissione cantonale per le questioni familiari, composta da un lato da rappresentanti di diversi servizi amministrativi e dall'altro da rappresentanti di diverse organizzazioni quali Pro Juventute, Pflegekinderaktion Zentralschweiz, Unione svizzera delle donne cattoliche e Pastorale per gli stranieri. Lo stesso anno è stata fondata la Conferenza per le questioni familiari quale organizzazione mantello per oltre una ventina d'istituzioni attive nella poli-

tica familiare. Tale Conferenza è poi stata sciolta nel 2000. È soprattutto grazie all'attività parlamentare dei deputati al Gran Consiglio di PPD e PS che le richieste in materia di politica familiare sono state ripetutamente inserite nell'agenda politica e messe in atto sotto forma di strutture considerate necessarie. A livello governativo e amministrativo, la politica familiare è riconosciuta come compito trasversale dello Stato. Nel 2003, il Consiglio di Stato ha autorizzato la creazione di un posto a tempo pieno per le questioni familiari in seno all'Ufficio cantonale del servizio sociale. La persona responsabile di questo servizio avrà il compito di coordinare, fornire consulenza e informazioni in quest'ambito e di elaborare un piano direttore in materia di politica familiare cantonale.

Nel *Cantone di Vaud*, sul piano politico, sono soprattutto i partiti di sinistra (PS, Verts, Parti Ouvrier et Populaire POP, Solidarité & Ecologie) ad impegnarsi nella politica familiare. Nella maggioranza borghese vi sono diverse tendenze. Mentre una parte del PRD si dimostra sensibile alle esigenze di politica familiare, l'atteggiamento dell'UDC e dei Liberali può essere definito passivo. Il PPD svolge dal canto suo un ruolo marginale. Tra le associazioni con una grande influenza nel Cantone occorre menzionare il padronato (fortemente legato al partito liberale), che si oppone ad un rafforzamento degli aiuti alle famiglie. La situazione nel Cantone di Vaud per quanto concerne gli attori è caratterizzata però soprattutto da una fitta rete di organizzazioni private attive nel settore del volontariato, in parte legate tra loro da relazioni personali e istituzionali. Alcune di esse offrono servizi di aiuto concreto, in parte su mandato del Cantone e dei Comuni. Altre hanno iniziato di recente ad impegnarsi maggiormente a livello politico o a fare lobbying. Qui di seguito presentiamo brevemente le organizzazioni più importanti.

Nel Cantone Ticino i rapporti degli attori sono caratterizzati da una stretta interconnessione, personale e istituzionale, dei servizi amministrativi o dei loro rappresentanti responsabili con organizzazioni importanti nel campo della politica familiare. Questa cooperazione, basata su reti stabili, è una tradizione ed ha influenzato anche il profilo delle strutture durante l'intero processo evolutivo della politica familiare ticinese. Le basi legali

**NEL CANTONE DI VAUD, SUL PIANO POLITICO, SONO soprattutto i partiti di sinistra ad impegnarsi nella politica familiare.**

## Organizzazioni della politica familiare nel Cantone di Vaud

### Pro Familia Vaud (PFV)

Nel Cantone di Vaud, Pro Familia è l'organizzazione più importante nella politica familiare. Essa è attiva in tre settori. In primo luogo, offre servizi concreti su incarico del Cantone, come la Permanence Famille. In secondo luogo, dagli anni Novanta tenta d'intervenire maggiormente a livello politico, sedendo dapprima nella Commissione consultiva extraparlamentare del Gran Consiglio, poi nel Consiglio costituzionale. Operando in seno al Consiglio costituzionale quale rappresentante del Forum des associations, Pro Familia è riuscita a migliorare il contatto con gli ambienti politici. Dal punto di vista strategico ha tratto vantaggio dal fatto che alcuni deputati al Gran Consiglio appartenenti a diversi partiti politici abbiano accettato di entrare a far parte della sua direzione. In questo modo Pro Familia spera di avere un maggiore influsso sui dibattiti in materia di politica familiare che non partecipando a gruppi quali le commissioni extraparlamentari, la cui importanza non è molto grande. In terzo luogo, Pro Familia esercita una funzione di coordinamento per le altre organizzazioni attive nell'ambito della politica familiare (cfr. anche il prossimo paragrafo, concernente il Forum des associations).

Pro Familia Vaud è finanziata tramite contributi della Loterie Romande e quote versate dai membri (persone private e Comuni) nonché sussidi del Service de prévoyance et d'aide sociale cantonale.

### Forum des associations

Il Forum des associations è stato fondato, in seguito all'Anno internazionale della famiglia, da una trentina di organizzazioni caratterizzate da un denominatore comune, ovvero l'impegno a favore della politica familiare. Il Forum è organizzato in modo informale. Non vi sono statuti, bensì unicamente un comitato di lavoro. Quale obiettivo di riferimento è stata ripresa la nozione ampia di famiglia della Pro Familia Suisse. Pro Familia Vaud ha assunto fin dall'inizio il ruolo d'organizzazione mantello e gestisce la segreteria. Il Forum formula richieste politiche, sostiene e coordina le sue organizzazioni affiliate nelle procedure di consultazione e delega i suoi membri in diversi gruppi quali la commissione extraparlamentare o il consiglio costituzionale.

### Vie associative

Assieme al Centre de liaison des associations féminines (CLAF) e al Forum des associations, Pro Familia Vaud ha creato il gruppo Vie associative, che ha partecipato alle elezioni per il Consiglio costituzionale ottenendo nove seggi.

### Fondation Profa

La fondazione Profa è una fondazione privata indipendente attiva in una decina di centri di consulenza del Cantone di Vaud. Su incarico dei poteri pubblici, offre sostegno nel settore pedagogico, socio-sanitario e della prevenzione. Il ventaglio dei servizi è molto ampio e comprende: l'educazione sessuale nelle scuole, la consulenza individuale in tema di gravidanza, pianificazione familiare e rapporti di coppia, la mediazione familiare e la consulenza alle vittime di reati. Profa ha inoltre una propria unità di formazione e ricerca.

### Entraide Familiale Vaudoise (EFV)

Alla metà del secolo scorso, nel Cantone di Vaud cominciarono a svilupparsi istituzioni locali impegnate nella Entraide Familiale Vaudoise. Una trentina di esse appartiene oggi alla EFV, la quale costituisce l'organizzazione mantello cantonale e coordina le iniziative locali. Le istituzioni offrono servizi diversi: custodia, giardini d'infanzia a ore, refettori per scolari, vestiario, ludoteche ecc. Gran parte delle attività riguarda l'esercizio di asili nido, ma alcune organizzazioni locali si impegnano anche in settori che non concernono direttamente i bambini. La Entraide familiale de Renens, ad esempio, gestisce un punto d'incontro e un servizio di consulenza. La Entraide Familiale Vaudoise rappresenta in molti Comuni vodesi il maggiore offerente di servizi nell'ambito degli interventi socio-ecologici. Queste offerte sono sussidiate in maniera diversa. Gli asili nido sono sostenuti prevalentemente dai Comuni e dal Cantone, ma una gran parte delle prestazioni si basa sul volontariato.

### Coopération-Service (COO)

La COO è stata fondata nel 1995 da Pro Familia Vaud e Entraide Familiale Vaudoise e riunisce l'infrastruttura dei servizi di entrambe le organizzazioni.

### **Mouvement Populaire des Familles**

Il Mouvement Populaire des Familles (MPF), fondato durante la Seconda guerra mondiale a Yverdon-les-Bains da ex membri di un movimento giovanile cattolico, è oggi indipendente sia dal profilo politico che da quello confessionale. Il suo obiettivo è di offrire alle famiglie l'aiuto all'autoaiuto. Esso si basa sui diritti umani internazionali e i diritti del fanciullo. Concretamente, offre ai suoi membri la possibilità di seguire una formazione e mette a loro disposizione informazioni affinché possano comprendere gli aspetti economici, sociali e culturali della famiglia. Il MPF tratta temi quali l'igiene, l'abitazione, la salute, la scuola e l'educazione. Inoltre, questo movimento è molto attivo anche a livello politico. Esso sostiene le rivendicazioni politiche di altri gruppi, partecipa alle procedure di consultazione dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali e redige volantini. Nel maggio 2003 ha lanciato, assieme ad altri partner, l'iniziativa popolare federale «Per una cassa malati unica e sociale». Il MPF è presente in tutta la Svizzera romanda in modo più o meno forte. La sua importanza è tuttavia calata negli ultimi decenni in quanto i suoi temi sono stati ripresi anche da altre organizzazioni. Oggi il MPF soffre d'invecchiamento. Se prima era strut-

turato in maniera rigorosa, oggi opera soprattutto con gruppi di lavoro che scelgono i temi da trattare in base ai loro interessi. Il MPF è finanziato mediante le quote dei membri e non riceve alcun sussidio. Il MPF è membro del Forum des associations e fondatore del Conseil régional de la famille, un'organizzazione mantello di associazioni a Yverdon-les-Bains.

### **Action Bénévole**

La Action Bénévole, un'associazione privata finanziata dal Service de protection de la jeunesse cantonale, esiste dal 1988 e ha l'obiettivo «de promouvoir l'innovation sociale de qualité». Action Bénévole è a disposizione delle organizzazioni attive nel settore del volontariato sociale del Cantone di Vaud quale organo consultivo e ne rappresenta la piattaforma di riferimento. Nonostante la sua attività non sia incentrata sulla politica familiare, essa svolge un ruolo importante nella politica familiare del Cantone di Vaud visto il gran numero d'organizzazioni di volontari e di piccoli gruppi attivi in questo settore. Action Bénévole adempie inoltre una funzione importante in materia di politica familiare poiché ha una visione globale della rete di organizzazioni esistenti e gestisce un centro di documentazione.

importanti sono state elaborate essenzialmente in diverse commissioni consultive miste. Già nel 1988 una commissione aveva preparato la revisione della legislazione sugli assegni familiari. Nel 1994 il Dipartimento delle opere sociali ha istituito la Commissione consultiva e di vigilanza per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza, e nel 2001 un gruppo di lavoro misto ha iniziato a preparare un progetto per la revisione della Legge per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza (LMI). Nell'ambito della nuova legge sulle famiglie (Lfam) è previsto di sciogliere la commissione consultiva menzionata e di sostituirla con l'Osservatorio cantonale di politica familiare. L'Osservatorio avrà il compito di dibattere sulle questioni di politica familiare, di lanciare nuove iniziative, di acquisire conoscenze e raccogliere informazioni nonché di realizzare valutazioni nel settore della politica familiare. L'obiettivo dell'Osservatorio consiste nello svi-

luppare una politica familiare coordinata e integrata.<sup>18</sup> Tra le organizzazioni coinvolte vanno menzionate soprattutto le seguenti: Comunità Familiare – che esiste dal 1965 quale organizzazione informale e si è dotata di statuti e di una struttura professionale nel 1971 – è attiva nel settore del volontariato e del lavoro sociale professionale orientato alla politica familiare. Comunità Familiare è finanziata mediante sussidi cantonali e contributi provenienti dal Fondo della lotteria intercantonale e dai suoi soci. L'organizzazione intrattiene stretti contatti con i servizi amministrativi rilevanti in materia di politica familiare. Anche Caritas Ticino svolge un ruolo molto importante nel settore della politica familiare e può contare su numerose relazioni personali a livello parlamentare. Due organizzazioni, l'Associazione famiglie diurne e l'Associazione ticinese delle famiglie affidatarie (ATFA), operano soprattutto nel settore della custodia dei bambini complementare alle famiglie e intrattengono una stretta coo-

**I PARTITI POLITICI SVOLGONO UN RUOLO CENTRALE A livello parlamentare per quanto riguarda gli argomenti da inserire nell'agenda e la dinamizzazione del dibattito politico.**

perazione con l'Ufficio dei giovani, della maternità e dell'infanzia del Dipartimento cantonale della sanità e della socialità. Recentemente, la Conferenza cantonale dei genitori (CCG), quale organizzazione mantello, ha iniziato a svolgere un ruolo sempre più importante nella politica familiare ticinese. Tra i suoi membri si annoverano Comunità familiare, pro juventute e diverse associazioni regionali di genitori. Per quanto riguarda i partiti politici, in Ticino, i più attivi sono il Partito socialista (PS) e il Partito popolare democratico (PPD). Come sul piano nazionale, il PPD difende un'ottica fortemente familiarista, mentre il PS insiste maggiormente sulla politica delle pari opportunità.

In tutti Cantoni esaminati, l'Unione democratica di centro (UDC) – nel Cantone di Vaud sostenuta dal Parti libéral – è l'unico partito che continua a osteggiare in maniera decisa qualsiasi progetto o iniziativa a favore di una politica familiare attiva.

Gli elementi essenziali riguardanti gli attori principali nei quattro Cantoni analizzati possono essere riassunti nel modo seguente.

■ *i partiti politici* svolgono un ruolo centrale a livello parlamentare per quanto riguarda gli argomenti da inserire nell'agenda e la dinamizzazione del dibattito politico. Questa constatazione si applica in particolare al Cantone Ticino, dove negli anni Novanta una moltitudine d'interventi parlamentari provenienti dagli ambienti del PPD e del PS hanno favorito un'evoluzione costante della politica familiare ticinese. Nei Cantoni in cui le organizzazioni non governative (ONG) svolgono un ruolo molto marginale nel dibattito sulla politica familiare (realtà molto marcata nel Cantone di Zurigo), i partiti politici e i dibattiti parlamentari hanno un'importanza fondamentale. Nei Cantoni d'indirizzo protestante, i socialisti e i verdi hanno assunto recentemente una

Froideville (VD), agosto 2004



<sup>18</sup>«Politica familiare in Ticino e armonizzazione delle prestazioni sociali», intervento della Consigliera di Stato Patrizia Pesenti in occasione della Conferenza dei direttori cantonali delle opere sociali, Lugano, ottobre 2003. <http://www.ti.ch/DSS/Discorsi/2003/20031023-Conferenza-dirOS.pdf>.

funzione d'avanguardia in materia di politica familiare. Nei Cantoni di Lucerna e Ticino, d'indirizzo cattolico, il Partito popolare democratico (PPD) svolge un ruolo importante. A proposito delle richieste in materia di politica familiare nel settore delle offerte di custodia complementari alla famiglia, il Partito radicale democratico (PRD) si è associato da poco alla coalizione formata da PS, PPD impegnata nella promozione delle famiglie. Il PRD, alleandosi, ha voluto garantire la conciliabilità tra famiglia e professione. Riguardo ai provvedimenti pecuniari (sgravi fiscali, assegni familiari ecc.) continua tuttavia a sostenere posizioni che non sono particolarmente favorevoli alle famiglie.<sup>19</sup>

■ I *servizi amministrativi* responsabili rappresentano in tutti i Cantoni punti di riferimento centrali nell'esecuzione dei programmi e dei provvedimenti di politica familiare. Essi garantiscono segnatamente l'attuazione del programma di politica familiare. Tale attuazione avviene nell'ambito di una coalizione, non sempre direttamente visibile, con attori esterni all'amministrazione e servizi amministrativi a livelli politici inferiori. Tale è anche il caso quando l'impegno di Parlamento e Governo in materia di politica familiare non sono molto forti.

■ Nell'evoluzione della politica familiare a livello cantonale e nella concessione delle relative prestazioni, *le istituzioni private, le organizzazioni e le associazioni* svolgono un ruolo soprattutto nell'ambito dei provvedimenti per la custodia complementare alle famiglie. Nel Cantone di Vaud, ad esempio, una rete fitta e strettamente interdipendente di associazioni e organizzazioni attive nella politica familiare ha esercitato un influsso determinante sui temi di politica familiare messi all'ordine del giorno a livello cantonale. I risultati raccolti attraverso lo studio dei Cantoni fanno pensare che nella Svizzera latina le associazioni e le istituzioni private rivestano una maggior importanza a livello politico rispetto alla Svizzera tedesca. Va evidenziata soprattutto l'importanza di Pro Familia per l'evoluzione della politica familiare in alcuni Cantoni. Nella maggior parte dei Cantoni, le sezioni cantonali di Pro Familia hanno dato impulsi essenziali alla promozione della politica familiare. A questo riguardo il Cantone di Zurigo costituisce un'eccezione.

■ Anche il *movimento femminile* ha svolto un ruolo importante per l'impostazione della politica familiare in alcuni Cantoni, contribuendo in maniera essenziale a collegare i principali attori

Tabella 4 : Attori, livelli d'azione e modello di cooperazione

	Attori principali	Livello d'azione	Modello di cooperazione
<b>Zurigo</b>	Partiti politici (PS e Verdi)	Parlamento	PRD e partiti di sinistra nelle questioni legate alla custodia dei bambini
<b>Lucerna</b>	Partiti politici (PPD, PS e Verdi) Organizzazioni	Parlamento Commissione cantonale per le questioni familiari	Rappresentanti delle organizzazioni e parlamentari
<b>Vaud</b>	Organizzazioni Partiti politici (partiti di sinistra e una parte del PRD)	Gruppi extraparlamentari	Rete istituzionale delle organizzazioni coinvolte
<b>Ticino</b>	Partiti politici (PPD e PS) Organizzazioni Governo Amministrazione	Parlamento Commissioni miste Gruppi extraparlamentari	Rete istituzionale delle organizzazioni coinvolte Servizi amministrativi e organizzazioni

## **NELL'EVOLUZIONE DELLA POLITICA FAMILIARE A livello cantonale e nella concessione delle relative prestazioni, le istituzioni private, le organizzazioni e le associazioni svolgono un ruolo soprattutto nell'ambito dei provvedimenti per la custodia complementare alle famiglie.**

della politica familiare e creare coalizioni. Per esempio, vi sono gruppi parlamentari femminili che si sono impegnati nelle istanze politiche a favore della politica familiare, superando i confini partitici (fenomeno molto marcato nel Cantone di Lucerna). Inoltre alcune rappresentanti del movimento femminile si sono trovate a svolgere importanti compiti di collegamento nella rete delle organizzazioni che si dedicano alla politica familiare, contribuendo così a migliorare la concertazione e il coordinamento – ad esempio tra i servizi amministrativi e i parlamentari nel Cantone di Zurigo, oppure tra i servizi amministrativi e le organizzazioni non governative (ONG) nel Cantone Ticino.

Nella tabella 4 viene presentato brevemente il profilo degli attori attivi nell'ambito della politica familiare nei quattro Cantoni oggetti dello studio:

### **1.3 Sviluppi in materia di politica familiare**

Nel presente capitolo ci si sofferma su una scelta dei principali avvenimenti e sviluppi politici al livello superiore che hanno influito sulla politica familiare cantonale negli ultimi anni.

#### **L'Anno della famiglia 1994**

Nei Cantoni esaminati (Lucerna, Vaud e Ticino), l'Anno della famiglia delle Nazioni Unite, nel 1994, ha dato impulsi essenziali soprattutto alla formazione di strutture.

Nel 1995, propiziata da iniziative lanciate da organizzazioni della politica familiare e da organizzazioni ecclesiastiche attive nel settore (sostanzialmente: Pro Familia, Associazione delle donne cattoliche), nel *Cantone di Lucerna* è nata, come organizzazione mantello, la Conferenza per le questioni familiari. Contemporaneamente il governo lucernese ha istituito una commissione cantonale per le questioni familiari.

Nel *Cantone di Vaud*, nell'Anno della famiglia – su iniziativa di Pro Familia – si è registrato un forte sviluppo delle strutture soprattutto sul piano della collaborazione interistituzionale e interorganizzativa (Commissione extraparlamentare per le famiglie, Forum des associations).

Anche nel *Cantone Ticino* l'Anno della famiglia delle Nazioni Unite ha dato nuovi impulsi e sprigionato energia nello sviluppo della politica familiare a livello cantonale.

Nel *Cantone di Zurigo*, per contro, l'Anno della famiglia delle Nazioni Unite non ha praticamente avuto alcun impatto. Nessuno degli esperti interpellati nel quadro dei casi studiati ha menzionato il 1994 quale punto di partenza di nuove iniziative in materia di politica familiare. Questo fatto è forse da ricondurre anche alla scarsa importanza rivestita da Pro Familia in questo Cantone quale organizzazione portante della politica familiare.

#### **La bocciatura dell'assicurazione maternità a livello federale**

Nell'ottica dell'influenza degli sviluppi e avvenimenti politici a livello federale sulla politica familiare dei singoli Cantoni, l'attenzione non può che focalizzarsi sulle reazioni registrate nei Cantoni dopo le decisioni popolari negative sull'assicurazione maternità. Sui quattro Cantoni esaminati, soltanto in due (Lucerna e Vaud) l'esito negativo delle votazioni ha avuto conseguenze esplicite.

Dopo la seconda bocciatura dell'assicurazione maternità a livello federale (1987), il *Cantone di Lucerna* ha introdotto un assegno di maternità nel quadro della legge sull'assistenza sociale (1989). L'ultimo rifiuto popolare non ha condotto a una discussione su di un'assicurazione maternità cantonale.

Nel *Cantone di Vaud* la bocciatura dell'assicurazione maternità nel referendum del 1999 ha pur sempre fatto sì che la nuova Costituzione prevedesse l'obbligo per il Cantone di introdurre un'assicurazione maternità cantonale entro il 2006, a meno che nel frattempo non fosse entrata in vigore a livello federale una normativa legale corrispondente.

Nel progetto costituzionale del *Cantone di Zurigo* è previsto che il Cantone provveda ad introdurre un'assicurazione maternità.

Nel *Cantone Ticino* non vi sono indizi che la bocciatura dell'assicurazione maternità a livello federale abbia indotto la poli-

<sup>19</sup> Per quanto concerne l'importanza e il posizionamento dei partiti politici nel settore della politica familiare, si vedano anche le spiegazioni nel capitolo «La politica familiare in Svizzera».

tica familiare cantonale ad adoperarsi per estendere l'attuale normativa in funzione del bisogno in direzione di una vera e propria assicurazione maternità.

### **Sviluppo economico**

In tutti e quattro i Cantoni esaminati, il difficile sviluppo economico degli anni Novanta del secolo scorso e le sue ripercussioni sulla situazione economica delle famiglie hanno influito in maniera sensibile sulla politica familiare.

Nel *Cantone di Zurigo*, la situazione economica sempre più difficile delle famiglie ha portato alla presentazione di iniziative parlamentari da parte degli ambienti ecologisti e di sinistra. In questo contesto ha fornito un impulso determinante il postulato presentato nel 2000 da membri del PS e del PPD che chiedeva l'allestimento di un rapporto sulla situazione economica e sociale delle famiglie nel Cantone di Zurigo. Il rapporto, pubblicato nel 2003, ha provato che le famiglie monoparentali sono quelle più spesso confrontate con un reddito insufficiente e che il rischio di povertà delle famiglie aumenta proporzionalmente al numero dei figli.<sup>20</sup> Il parziale successo ottenuto dal PS e dai verdi in materia di imposizione fiscale attenta ai bisogni delle famiglie è riconducibile essenzialmente all'appoggio del PRD, il quale – in sintonia con un intervento zurighese presentato al Consiglio degli Stati a favore di deduzioni fiscali in caso di custodia complementare alle famiglie – non si è opposto alla concessione di sgravi fiscali corrispondenti anche nella revisione della legge fiscale cantonale.

Il fatto che nel *Cantone di Lucerna* nel corso della legislatura 1999-2003 circa la metà di tutti gli interventi parlamentari concernenti direttamente o indirettamente la politica familiare fosse riferita all'ambito pecuniario (revisioni della legge fiscale, riduzione dei premi dell'assicurazione malattia), sta ad indicare che anche in questo Cantone lo sviluppo economico e, di conseguenza, le crescenti difficoltà finanziarie delle famiglie hanno fatto della politica familiare un tema sempre più importante della politica sociale e di lotta alla povertà.

In seguito allo sviluppo economico negativo, a metà degli anni Novanta del secolo scorso anche nel *Cantone di Vaud* sono stati

presentati importanti interventi in materia di politica familiare. Contrariamente a quanto avvenuto nel Cantone Ticino, dove le iniziative parlamentari hanno condotto a una sensibile estensione delle prestazioni di politica familiare, nel Cantone di Vaud questi interventi si sono scontrati con la decisa ed efficace opposizione dei partiti borghesi e delle organizzazioni dei datori di lavoro.

Come empiricamente descritto e dimostrato nello studio di Marazzi del 1987 sulla povertà in Ticino, nel *Cantone Ticino* la politica familiare cantonale si è sviluppata come conseguenza delle preoccupazioni per la povertà delle famiglie.<sup>21</sup> La crisi economica dell'inizio degli anni Novanta del secolo scorso ne ha dato ulteriore conferma. Altri fattori, quali il mutamento e l'instabilità delle strutture familiari, l'urbanizzazione e la scomparsa di reti sociali, il ritorno delle donne sul mercato del lavoro e il movimento per la parità di diritti hanno reso evidente la necessità di sostenere misure concernenti la custodia complementare alle famiglie ai fini della conciliabilità tra famiglia e professione. I due partiti determinanti nella politica familiare, il Partito popolare democratico (PPD) e il Partito socialista (PS), nonostante si riconoscano in valori diversi, hanno portato avanti, con poche eccezioni, una politica familiare ampiamente comune e con le loro iniziative parlamentari hanno spinto il Cantone ad agire.

## **2. Politica familiare comunale nella prassi**

### **2.1 Prestazioni e misure in materia di politica familiare**

Il presente capitolo offre una panoramica sulle prestazioni e gli sviluppi osservabili a livello comunale nei quattro Cantoni esaminati. Per le ricerche empiriche sono state scelte le otto seguenti città: Zurigo, Uster, Lucerna, Sursee, Losanna, Yverdon-les-Bains, Lugano e Locarno (vedi Tabella 1, p. 141). Queste città presentano una grande varietà strutturale. Questa varietà è constatabile confrontando le quattro città maggiori – le tre capitali cantonali Zurigo, Lucerna e Losanna e la città di Lugano quale maggiore centro urbano del Cantone Ticino. Già la differenza nelle dimensioni e nella portata della funzione quale centro locale (in relazione all'estensione del territorio circostante) tra Zurigo (grande centro urbano) e le altre tre maggiori città (centri di medie di-

**IN TUTTI E QUATTRO I CANTONI ESAMINATI, IL DIFFICILE sviluppo economico degli anni Novanta del secolo scorso e le ripercussioni sulla situazione economica delle famiglie hanno influito in maniera sensibile sulla politica familiare.**



Basilea (BS), dicembre 2003

mensioni) non possono non comportare differenze nella varietà e nell'estensione delle prestazioni in materia di politica familiare.

Al livello dei quattro centri regionali si può tuttavia osservare una varietà strutturale ancora maggiore. Anche in questo caso si tratta, da un lato, della differenza nelle dimensioni. Dall'altro, però, le quattro città vivono in un contesto economico molto diverso e presentano caratteristiche funzionali socioeconomiche differenti. *Uster*, centro regionale di una certa grandezza, è parte del grande agglomerato di Zurigo e negli ultimi decenni ha conosciuto un importante cambiamento trasformandosi da città industriale in città residenziale e di servizi. *Yverdon-les-Bains*, di dimensioni analoghe, rappresenta invece il tipo del centro regionale periferico. Nella seconda metà del secolo scorso la sua struttura economica è cambiata: da città industriale caratterizzata da poche aziende relativamente grandi, *Yverdon-les-Bains* è divenuta una città con molte piccole e medie aziende ed un'ac-

cresciuta presenza del settore terziario. *Yverdon-les-Bains* presenta una quota di stranieri superiore al 50 per cento ed è finanziariamente debole rispetto alla media cantonale. *Sursee* è un centro regionale periferico di piccole dimensioni che nel periodo tra il 1950 e il 1990 ha visto raddoppiare la sua popolazione. Orientata originariamente soprattutto sul settore primario (lavorazione e commercializzazione di prodotti agricoli), negli ultimi anni *Sursee* si è trasformata in un vero e proprio centro della tecnologia dell'informatica e della comunicazione con molte piccole ditte specializzate. *Locarno*, infine, è un centro regionale urbano caratterizzato principalmente dal turismo, ma situato in una zona industriale il cui sviluppo è recentemente entrato in una fase di forte ripresa.

L'illustrazione delle prestazioni di politica familiare a livello comunale mostrerà che in molti casi l'intensità dell'impegno e i programmi di misure concreti dipendono anche da indirizzi poli-

<sup>20</sup> Werner, Karin 2002.

<sup>21</sup> Marazzi, Christian 1987.



Küssnacht (SZ), giugno 2004

tico-ideologici tradizionali e strutture economiche sviluppatasi nel corso della storia. Considerato che il livello socio-ecologico degli interventi di politica familiare rappresenta il principale campo d'azione dei Comuni, le diverse caratteristiche della politica familiare dei singoli Comuni saranno molto più visibili rispetto alle differenze a livello dei Cantoni, il cui campo d'azione principale è quello delle prestazioni pecuniarie. Il maggiore margine di manovra dei Comuni dovrebbe quindi riflettersi in una maggior varietà dei programmi di sostegno rilevanti in materia di politica familiare.

### 2.1.1 Basi

Nel quadro della struttura federalista dello Stato, in Svizzera i Comuni non hanno alcuna competenza legislativa propria. I fondamenti giuridici possono essere emanati unicamente sotto forma di regolamenti. A livello comunale non sono praticamente riscontrabili obiettivi politici fondamentali simili a quelli che pos-

sono essere definiti a livello cantonale e federale mediante la Costituzione e le leggi. Tuttavia, nelle città di maggiori dimensioni i programmi di legislatura degli esecutivi cittadini rappresentano uno strumentario grazie al quale è possibile stabilire principi e obiettivi politici e comunicarli al Parlamento e all'opinione pubblica. Siffatti obiettivi di politica comunale esistono in forma esplicita, per esempio, nella *città di Zurigo*. Negli obiettivi di legislatura 2002-2006, per i settori della custodia dei bambini e degli spazi abitativi sono formulati obiettivi chiari e operativi, rilevanti in materia di politica familiare e riferiti alla politica sociale.<sup>22</sup> La *città di Uster* dimostra come obiettivi rilevanti in materia di politica familiare possano nascere non solo dall'ottica della politica sociale, ma anche dal punto di vista eminentemente economico del marketing della piazza economica: Uster intende migliorare la sua posizione di piazza economica vincendo il premio Pestalozzi per spazi vitali adeguati ai bambini e pone i bambini e i giovani al centro della politica e della pianificazione cittadina.<sup>23</sup>

**NEGLI OBIETTIVI DI LEGISLATURA 2002-2006 DELLA città di Zurigo, per i settori della custodia dei bambini e degli spazi abitativi sono formulati obiettivi chiari e operativi, rilevanti in materia di politica familiare e riferiti alla politica sociale.**

**Studi nella città di Zurigo**

Gli obiettivi nel settore della custodia esterna dei bambini si basano per la maggior parte sui risultati di diversi studi commissionati dal Dipartimento cittadino della socialità. Dallo studio «Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten» («Utilità economica delle strutture di custodia collettiva diurna dei bambini») risulta che ai costi causati dalle strutture di custodia collettiva diurna, attualmente pari a circa 39 milioni di franchi all'anno, si contrappone un utile situabile tra i 137 milioni e i 158 milioni di franchi.<sup>24</sup> Lo studio ha analizzato che cosa succederebbe se nella città di Zurigo non vi fossero più asili nido. Le ripercussioni che ne deriverebbero corrispondono all'utilità odierna di queste strutture. Il rapporto constata che le strutture di custodia collettiva diurna significano, direttamente o indirettamente, nuove entrate fiscali, riducono le spese pubbliche, favoriscono la crescita economica e, in generale, migliorano la qualità della vita.

Preso atto del rapporto sulle strutture di custodia collettiva diurna, il Dipartimento della socialità della città di Zurigo ha commissionato uno studio sull'offerta di asili nido e delle loro prestazioni quantificabili.<sup>25</sup> Il rapporto finale offre una panoramica sullo sviluppo registrato negli ultimi anni nell'ambito della prima infanzia ed un compendio sull'utilizzazione dei mezzi finanziari. Secondo questo rapporto, la domanda di posti in asili nido è leggermente regredita dal 2002, il che non esclude tuttavia che soprattutto i genitori con neonati debbano in parte attendere molto tempo prima di ottenere un posto in un asilo nido.

Per quanto concerne le forme di economia domestica, il rapporto constata che il numero di economie domestiche monoparentali che affidano i loro bambini a una struttura di custodia collettiva diurna privata è lievemente calato nel 2001, per riprendere leggermente nel 2002.<sup>26</sup> L'accresciuta domanda di posti di custodia è riconducibile soprattutto a economie domestiche con due genitori. Se si considerano le classi di reddito, si nota che tra il 2000 e il 2001 le economie domestiche con un reddito imponibile complessivo inferiore ai 20 000 franchi hanno affidato i loro figli a strutture di custodia collettiva diurna in

misura sensibilmente minore. Un aumento si registra invece tra le classi di reddito tra i 40 000 e i 60 000 franchi. Rifacendosi al rapporto sulle strutture di custodia collettiva diurna, il rapporto sottolinea inoltre i vantaggi dello sviluppo dell'offerta di custodia esterna dei bambini in termini di conciliabilità tra famiglia e professione e utilità economica. Anche il «Report Frühbereich» («Rapporto sulla prima infanzia») si esprime sul nuovo programma d'impulso della Confederazione, entrato in vigore il 1° febbraio 2003, che garantisce un finanziamento iniziale per i posti di custodia per bambini. In un futuro non molto lontano, nella città di Zurigo beneficeranno del programma d'impulso una decina di asili nido nuovi o ampliati.

Su incarico del Dipartimento della scuola e dello sport della città di Zurigo, l'Istituto pedagogico dell'Università di Zurigo ha svolto un sondaggio sull'orario scolastico fisso.<sup>27</sup> Per la valutazione sono stati interpellati un campione di 932 genitori, i presidenti dei circondari scolastici, i 660 insegnanti (di classe e di materie specifiche) delle scuole elementari nonché i maestri e le maestre dei doposcuola. Lo studio giunge alla conclusione che l'attuazione dell'orario scolastico fisso è un successo e che grazie alle nuove forme di insegnamento la scuola può meglio tener conto delle realtà sociali. I genitori sono soddisfatti e per lo più hanno fatto buone esperienze. La nuova forma d'insegnamento permette soprattutto alle madri di conciliare meglio la famiglia e la professione.

Va inoltre menzionata la consultazione delle madri e dei padri, svoltasi all'inizio del 2003 su incarico dell'Ufficio per la parità tra uomo e donna della città di Zurigo in collaborazione con il servizio di statistica della città di Zurigo.<sup>28</sup> Dei circa 48 000 genitori con bambini d'età inferiore ai 16 anni – di cui poco meno della metà è costituita da stranieri – che vivono nella città di Zurigo, sono stati interpellati 2300 padri e madri. Il sondaggio ha mostrato che nella città di Zurigo la maggior parte delle madri e dei padri sono coppie di coniugi che vivono con i loro figli, ma senza altre persone. Circa il 15 per cento dei genitori cresce i propri figli nel contesto di una famiglia monoparentale o di una convivenza extraconiugale. Nonostante la modalità di

<sup>22</sup> Stadtrat von Zürich 2002.

<sup>23</sup> Stadtrat Uster 2002.

<sup>29</sup> Müller Kucera, Karin; Bauer, Tobias 2001.

<sup>25</sup> Troxler, Bea et al. 2002.

<sup>26</sup> Troxler, Bea et al. 2002, p.13 segg.

<sup>27</sup> Stöckli, Georg et al. 2003.

<sup>28</sup> Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann der Stadt Zürich 2003.

convivenza uniforme e le condizioni di vita relativamente buone delle famiglie della città di Zurigo, si constatano differenze gli stranieri e gli svizzeri e tra le coppie e le persone che crescono da sole i loro figli. Queste ultime sono soprattutto donne e sono nettamente sovrarappresentate nelle classi di reddito inferiori. I genitori stranieri vivono in condizioni abitative peggiori e dispongono di minori spazi abitativi rispetto ai genitori svizzeri. Nelle loro economie domestiche prevale ancora la ripartizione del lavoro tra uomo e donna tradizionale. Infatti, quasi sempre le madri sono responsabili del lavoro domestico e raramente il padre si occupa in primo luogo dell'educazione dei figli. Per quanto concerne l'offerta di custodia di bambini complementare alla famiglia, lo studio conclude che l'offerta per

bambini in età prescolastica è stata fortemente ampliata negli ultimi anni, ma che l'offerta per i bambini in età scolastica è ancora insufficiente. I genitori desiderano soprattutto un'assistenza sul mezzogiorno, ossia una scuola con strutture diurne. Complessivamente le strutture di custodia sono accolte molto positivamente, anche se soprattutto le coppie più anziane e quelle con molti figli rifiutano in parte le offerte complementari alle famiglie. I genitori con un reddito molto basso o molto elevato ricorrono più spesso alle strutture di custodia extradomestiche rispetto a quelli a reddito medio. Le madri e i padri stranieri molto meno rispetto agli svizzeri. Il rapporto finale lo spiega in parte con il fatto che gli orari di lavoro dei genitori stranieri si accordano male con gli orari di apertura delle strutture di custodia.

Winterthur (ZH), maggio 2004



## LE MISURE DI SOSTEGNO NON PECUNIARIE QUALI LA custodia dei bambini complementare alle famiglie e alla scuola rappresentano il principale campo d'azione dei Comuni in materia di politica familiare.

Studi e valutazioni scientifiche sono basi importanti per l'impostazione della politica comunale. Essi non hanno solo una funzione di legittimazione, ma rappresentano anche il fondamento per la pianificazione strategica e l'elaborazione di programmi di misure concreti. A titolo d'esempio citiamo la città di Zurigo (vedi p. 163).

Nella città di Losanna, su incarico del Municipio, la Déléguée à l'enfance ha redatto, un rapporto completo sulla politica familiare della città.<sup>29</sup> In questo rapporto sono elencate in maniera esaustiva tutte le offerte pubbliche e private sostenute dalla città.

### 2.1.2 Prestazioni finanziarie

Per quanto riguarda il settore delle prestazioni finanziarie, nei Cantoni di Zurigo e Lucerna l'applicazione delle disposizioni legali cantonali concernenti i contributi per le strutture di custodia della prima infanzia e dei bambini è di competenza comunale. Nei Cantoni di Vaud e Ticino la competenza spetta al Cantone.

La città di Lucerna offre una forma particolare di prestazione finanziaria, che consiste nel concedere alle famiglie biparentali e monoparentali che vivono in condizioni finanziarie modeste una prestazione supplementare versata dalla città a complemento degli assegni cantonali per figli e per la formazione. Qui di seguito illustriamo questo strumento di sostegno pecuniario.

Oltre agli assegni disciplinati dal diritto cantonale, alcune città – ad esempio Losanna e Lugano – concedono sostegni comunali sotto forma di assegni per l'abitazione o per la nascita. Sono rilevanti in materia di politica familiare anche i contributi che diversi Comuni versano per coprire le spese di colonie per famiglie di condizione economica modesta.

### 2.1.3 Misure di sostegno non monetarie

Le misure di sostegno non pecuniarie quali la custodia dei bambini complementare alle famiglie e alla scuola e, in alcune città, misure nel settore della costruzione di alloggi, rappresentano il principale campo d'azione dei Comuni in materia di politica familiare. Il fatto che la responsabilità politica per questi settori

#### Prestazioni supplementari per famiglie della città di Lucerna

Su richiesta, la città di Lucerna concede alle famiglie biparentali e monoparentali che vivono in condizioni finanziarie modeste una prestazione cittadina supplementare a complemento degli assegni per figli e per la formazione. Questa prestazione supplementare ha lo scopo di compensare meglio le spese derivanti dalla cura, dalla custodia, dall'educazione, dalla scolarizzazione e dalla formazione dei bambini e dei giovani.<sup>30</sup> Il calcolo del diritto a questa prestazione viene eseguito sulla base dei limiti di reddito previsti dalla legge federale sulle prestazioni complementari all'AVS/AI. Il limite della sostanza è di 25'000 franchi per le persone sole e di 40'000 franchi per i coniugi. Hanno diritto a una prestazione complementare versata dalla città le famiglie biparentali e monoparentali che hanno il domicilio legale nella città di Lucerna da almeno tre anni. Dal 2001 le prestazioni supplementari massime ammontano a 100 franchi e quelle minime a 10 franchi mensili per figlio. Il versamento viene effettuato sempre nel mese di ottobre e comprende le prestazioni dei 12 mesi precedenti. Secondo l'articolo 10 del rispettivo regolamento, le richieste per le prestazioni supplementari devono essere presentate entro il 31 agosto, in forma scritta o orale, alla *Dienstabteilung Sozialversicherungen der städtischen Sozialdirektion*. Una volta concesso, il diritto alle prestazioni supplementari sussiste fintanto che non mutino le condizioni di diritto. Il regolamento concernente le prestazioni supplementari per le famiglie biparentali e monoparentali è entrato in vigore nel 1996. Nel 1996 sono state approvate 14 richieste (ciascuna delle quali comprendente più persone), nel 1997 34, nel 1998 43 e nel 1999 44 richieste. Nel 2000 sono stati effettuati pagamenti di prestazioni supplementari per 49 richieste. Nel quadro delle prestazioni supplementari sono stati sostenuti 74 adulti e 103 minorenni.<sup>31</sup>

tematici spettati ai Comuni è ragionevole in quanto in tal modo è possibile basarsi sulle condizioni locali specifiche nell'elaborazione dei programmi di misure concrete. Anche in questo ambito l'impegno dei Comuni varia quanto a portata e a molteplicità delle prestazioni offerte. Ciò è riconducibile al fatto che, in primo

<sup>29</sup> Skrivan, Monique 2003.

<sup>30</sup> Regolamento del 1° marzo 2002 concernente le prestazioni supplementari versate dalla città di Lucerna alle famiglie biparentali e monoparentali (Reglement über die Zusatzleistungen der Stadt Luzern an Familien und Alleinerziehende).

<sup>31</sup> Risposta del Consiglio municipale all'interpellanza n. 32 [2000/2004] del 21 novembre 2000 concernente la situazione delle famiglie nella città di Lucerna.

luogo, spesso a livello di politica locale vi sono posizioni politiche divergenti riguardo alla competenza fondamentale dei poteri pubblici per quanto concerne gli interventi statali in materia di politica familiare e, in secondo luogo, per motivi legati alla fragilità delle finanze comunali talune misure di sostegno necessarie vengono respinte. In tale contesto va constatato che il finanziamento, da parte della Confederazione, delle strutture di custodia per l'infanzia complementari alla famiglia, introdotto nel 2003, ha fornito impulsi importanti.

### **Custodia dei bambini complementare alle famiglie**

In tutti i Comuni sono disponibili strutture per la custodia dei bambini complementare alle famiglie con coperture diverse a seconda del bisogno effettivo. La maggior parte di queste strutture di custodia è gestita da enti privati.

Il finanziamento delle strutture di custodia è assicurato per una parte dai contributi dei genitori, per un'altra parte da sussidi comunali. Come esempio di disciplinamento del finanziamento, qui di seguito illustriamo la situazione della città di Zurigo.

I Comuni si impegnano già da parecchio tempo nell'ambito delle strutture di custodia per bambini in età prescolastica (asili

#### **Costi della custodia extrafamiliare nella città di Zurigo**

Nella città di Zurigo le tariffe applicate per gli asili nido cittadini e per quelli privati sovvenzionati sono unitarie. L'ammontare dei contributi dei genitori è calcolato in funzione delle condizioni di reddito e di sostanza nonché del numero dei figli. In tale contesto si applica il principio secondo cui i genitori che vivono in buone condizioni economiche pagano di più per la medesima prestazione rispetto ai genitori con reddito modesto.<sup>32</sup> In tutte le strutture di custodia i contributi sono limitati verso l'alto e verso il basso. Dall'inizio del 2004 questi contributi sono aumentati mediamente del 6,3 per cento in seguito all'aumento del salario del personale degli asili nido cittadini.<sup>33</sup> I contributi dei genitori per gli asili nido ammontano per una giornata intera a un minimo di 11 franchi e un massimo di 117 franchi.

nido). A proposito delle strutture per bambini in età scolastica (strutture complementari alla scuola quali doposcuola, mense, scuole ad orario continuato) si constata che l'impegno dei Comuni in questo settore ha avuto uno sviluppo sensibile soltanto negli ultimi anni. La maggiore pressione a favore di strutture di custodia parascolastiche va di pari passo con la discussione in merito a modelli con orari scolastici che tengono conto delle esigenze delle famiglie (orari fissi, scuole ad orario continuato). Entrambi gli elementi sono necessari per conciliare professione e famiglia. Dopo che in diversi Cantoni non è stato possibile realizzare un'armonizzazione degli orari scolastici, recentemente sono state iscritte nell'agenda politica iniziative in tal senso provenienti dai partiti e dalle organizzazioni di genitori.

L'ampliamento delle strutture per la custodia dei bambini complementari alle famiglie è essenzialmente connesso con lo sviluppo economico. In passato, i posti negli asili nido erano riservati in primo luogo alle famiglie in condizioni economiche difficili. Soltanto lo sviluppo più recente registrato negli anni Novanta, in cui sempre più donne sono entrate a far parte del mercato del lavoro e la questione della conciliabilità tra professione e famiglia non era più vincolata unicamente alla situazione economica delle famiglie, ha fatto sì che la richiesta di posti di custodia per tutti sia stata avanzata con insistenza sempre maggiore. Nel Cantone Ticino, le organizzazioni di genitori sempre più numerose hanno favorito questo sviluppo.

L'esempio di *Yverdon-les-Bains* mostra che la questione della custodia dei bambini complementare alle famiglie si pone soprattutto in funzione delle condizioni quadro economiche risultanti dall'evoluzione storica delle strutture industriali. Nel secolo scorso, le grandi ditte industriali hanno basato la loro produzione in vasta misura sul lavoro delle donne. Ciò ha avuto come conseguenza che a Yverdon la custodia dei bambini durante il tempo di lavoro costituisce da sempre un problema quotidiano per le donne.

Oltre alle diverse strutture istituzionali della custodia dei bambini complementare alle famiglie, tutte le città analizzate conoscono l'istituzione delle madri diurne e delle famiglie diurne. Questa forma di custodia dei bambini ha una lunga tradizione.

## LUCERNA E SURSEE SOSTENGONO DIVERSE COOPERATIVE DI COSTRUZIONE D'ABITAZIONI CHE PROMUOVONO LA COSTRUZIONE DI ALLOGGI A FAVORE DELLE FAMIGLIE E CHE METTONO A DISPOSIZIONE ABITAZIONI A PIGIONE MODERATA.

### Asili nido a Yverdon-les-Bains

Il primo asilo nido a Yverdon-les-Bains è stato fondato già nel diciannovesimo secolo da una ditta di tabacchi. La custodia complementare alle famiglie, organizzata dal datore di lavoro, rappresenta un tema importante già da moltissimo tempo in quanto molte donne hanno dovuto conciliare il lavoro professionale e l'impegno familiare, come illustra l'esempio delle donne sindacalizzate. Nel 1907 queste donne sono state licenziate dalla ditta di tabacchi, il che ha anche comportato la perdita dei posti nell'asilo nido. Esse hanno quindi fondato una cooperativa e iniziato, sotto la propria responsabilità, a produrre sigarette e a organizzare la custodia dei bambini. Altri asili nido sono stati istituiti negli anni Novanta. In tale contesto il Comune stesso non ha tuttavia partecipato attivamente, ma ha sovvenzionato progetti di ditte private o di persone singole interessate che si sono riunite in un'organizzazione.

ne in Svizzera. Recentemente le organizzazioni responsabili in tale ambito hanno creato offerte di formazione e perfezionamento. L'elaborazione di simili strumenti volti ad assicurare la qualità vengono sostenuti dalla Confederazione parimenti nel quadro del programma di finanziamento delle strutture di custodia complementare alle famiglie.

### Costruzione di alloggi

Fra le otto città esaminate, soprattutto nella *città di Zurigo*, sono individuabili misure rilevanti per le famiglie nel settore della costruzione di alloggi e del mercato dell'alloggio. In questo caso si tratta tuttavia di una tradizione lunga decenni ancorata nel programma politico socialdemocratico. Dal 1910 la promozione della costruzione di alloggi fa parte dei compiti pubblici della città di Zurigo. In tale contesto, gli strumenti principali sono costituiti da cessioni di terreno a cooperative e da un sostegno finanziario supplementare per le nuove costruzioni o le trasformazioni di abitazioni all'interno di cooperative nonché da una consulenza professionale fornita dalla «Förderstelle Gemeinnütziger Wohnungsbau». A Zurigo vi sono circa 110 organizzazioni di utilità pubblica attive nel settore della costruzione di alloggi

(cooperative, associazioni e fondazioni) che vengono sostenute dalla città. Rispetto all'intero Cantone, la città di Zurigo presenta la quota più elevata di abitazioni di pubblica utilità.<sup>34</sup> Ne fanno parte circa 47 500 abitazioni, ossia il 25 per cento di tutte le abitazioni sul territorio cittadino. 12 000 di esse sono di proprietà della città di Zurigo, 35 000 di cooperative edilizie. Le abitazioni di questi enti edili di pubblica utilità sono gestite secondo i principi delle pigioni determinate dai costi e sono quindi sottratte alla speculazione.

Un ulteriore strumento nel quadro della politica cittadina in materia di abitazioni è costituito dal cosiddetto «Wohnanteilplan» (piano delle quote abitative), oggetto di aspre discussioni negli anni Ottanta. Il piano definisce, in funzione delle particelle, il possibile sfruttamento e la quota di appartamenti da osservare per ciascun edificio. Questo strumento pianificatorio si è rivelato una misura efficace contro l'eliminazione di spazi abitativi e, in quest'ottica, può essere definito importante in materia di politica familiare.

*Lucerna e Sursee* sostengono diverse cooperative di costruzione d'abitazioni che promuovono la costruzione di alloggi a favore delle famiglie e che mettono a disposizione abitazioni a pigione moderata. Dal 1994 la città di Lucerna possiede un «Wohnanteilplan» (piano delle quote abitative) passato in giudicato.

### Offerte di consulenza e d'intervento in caso di crisi

In tutti i Comuni esaminati sono disponibili offerte di consulenza (in parte molto diversificate) destinate a genitori, madri, bambini e giovani. Nella maggior parte dei casi queste strutture sono finanziate da enti privati o da apposite organizzazioni. I Comuni contribuiscono alle spese o mettono a disposizione le infrastrutture. Nella *città di Sursee*, in questo settore d'intervento vi sono strutture da considerarsi tipiche per un centro regionale periferico (vedi esempio).

In questo ambito vanno pure menzionati il ruolo e la competenza particolari della città di Zurigo nel settore della protezione delle vittime e dell'infanzia (vedi esempio).

<sup>32</sup> Per il calcolo dei contributi secondo la classe di reddito e di sostanza, il numero di figli nonché le spese dell'onere legato alla custodia, si veda: Schul- und Sportdepartement der Stadt Zürich (Hg.) 2000.

<sup>33</sup> «Höhere Elternbeiträge für Betreuungsplätze. Folge der Lohnerhöhung für Krippen- und Hortpersonal», articolo pubblicato nella Neue Zürcher Zeitung del 14 agosto 2003, p. 46.

<sup>34</sup> Fachstelle für Stadtentwicklung 2002, p. 2 seg.

### Offerte di consulenza della città di Sursee

Dal 2002 esiste la Erziehungsberatungsstelle Amt Sursee, finanziata dall'omonima associazione, da Pro Juventute, da diversi Comuni e mediante contributi di fondazioni. Il progetto sta attualmente attraversando una fase pilota triennale. Dal 2005 questo servizio sarà aggregato al Sozialberatungszentrum (SoBZ). La Erziehungsberatungsstelle Amt Sursee si rivolge ai genitori di bambini in età compresa tra i due e i sei anni. Oltre a informazioni di carattere generale e ad una consulenza telefonica, vi è pure un gruppo di genitori assistito da specialisti. L'associazione offre inoltre diversi corsi di formazione e perfezionamento concernenti il tema dell'educazione.

La città di Sursee partecipa inoltre al finanziamento del Sozial-Beratungszentrum Sursee und Umgebung, con sede a Sursee. Tale centro offre consulenze specializzate per madri e padri, per famiglie e giovani nonché nell'ambito delle dipendenze e della tutela. Per tutte le persone abitanti nel bacino di riferimento la consulenza è in linea di principio gratuita. Alle spese partecipano anche gli altri Comuni associati e il Cantone.

## 2.2 Gli attori e le loro coalizioni

A Zurigo e Losanna, due città di una certa grandezza, si è visto che sia l'importanza accordata alla politica familiare sia la sua impostazione concreta a livello comunale dipendono fortemente dai capidacero competenti e dal loro indirizzo politico e ideologico. Si è inoltre constatato che i problemi sociali delle famiglie in condizioni economiche precarie, evidenti nel contesto cittadino e metropolitano, inducono ad adottare una politica familiare più attiva.

Nella città di Zurigo l'impegno nel settore della politica familiare è da sempre legato alla politica a indirizzo socialdemocratico ed ecologico del Dipartimento della socialità. La città sfrutta lo spazio di manovra a sua disposizione in particolare nel settore delle misure socio-ecologiche. In tal modo essa lancia segnali forti. Nella città di Zurigo la politica a favore delle famiglie condotta dal Municipio – complessivamente a maggioranza rosso-

verde – è sostenuta dalla maggioranza rosso-verde del Parlamento cittadino. Nella città di Zurigo è inoltre venuta a crearsi una sensibilità nei confronti del problema della famiglia quale rischio di povertà, tipico delle realtà metropolitane. Questa sensibilità, nettamente maggiore rispetto alle zone rurali del Cantone, prevalentemente d'indirizzo conservatore, fa sì che nella città di Zurigo vi sia una disponibilità relativamente elevata a praticare una politica familiare attiva. Esiste una forte coalizione tra gli attori centrali e l'amministrazione del Dipartimento comunale della socialità.

### Protezione delle vittime di reati e dei bambini della città di Zurigo

Gli interventi all'interno delle famiglie fanno parte delle attività centrali della politica familiare cittadina. Nell'ambito della violenza domestica la città di Zurigo svolge un ruolo pionieristico per la Svizzera. Nel «Reglement über Hilfeleistungen an Opfer von Gewalt» è stabilito che la città di Zurigo presta aiuto alle persone, in particolare a donne e bambini, che sono vittime di reati sessuali, altri atti di violenza o minacce e la cui integrità fisica o sessuale ne è seriamente minacciata o violata. La città di Zurigo versa in particolare contributi per l'assistenza giuridica, sanitaria e psicoterapeutica, spese di trasloco, spese destinate a coprire il fabbisogno vitale, per garantire un'abitazione nonché per danni materiali direttamente connessi con un atto di violenza. In linea di principio essa sostiene le spese a titolo sussidiario, vale a dire quando le prestazioni non sono assunte da terzi (ad esempio da assicurazioni o dall'ufficio cantonale per l'aiuto alle vittime). Secondo un'informazione del Dipartimento della socialità della città di Zurigo, le spese globali annue in questo settore ammonterebbero a circa 40 000 franchi.

In seguito all'emanazione dell'ordinanza federale sull'affiliazione, alla fine degli anni Settanta a Losanna ha cominciato a svilupparsi una politica familiare attiva. Allora l'iniziativa era partita esclusivamente da ambienti privati, ma la città ha sostenuto volentieri le richieste in questo senso. La sezione Pro Familia del Cantone di Vaud ha svolto un ruolo centrale in questo contesto. Nel 1994 è stata presentata una mozione di un deputato del

**SI È CONSTATATO CHE I PROBLEMI SOCIALI DELLE famiglie in condizioni economiche precarie, evidenti nel contesto cittadino e metropolitano, inducono ad adottare una politica familiare più attiva.**

Partito del lavoro (POP) che chiedeva la creazione di un organo competente per le esigenze dei bambini. La mozione ha avuto un riscontro positivo solo nel 1997 e, dopo lunghe discussioni in seno al Parlamento cittadino, nel 1998 è stato istituito il posto di Déléguée à l'enfance, integrato nella Direction de l'enfance, de la jeunesse et de l'éducation. Da allora questo servizio amministrativo ha un ruolo importante nell'ambito della politica familiare della città. Losanna dispone dal 1990 di maggioranze di sinistra sia nell'esecutivo che nel legislativo. Analogamente a quanto detto a proposito di Zurigo, questa costellazione è in contrasto con la politica a livello cantonale, dove dal 1998 – dopo il cambio di partito al vertice del dipartimento – le esigenze della politica familiare sono state relegate a un livello subordinato.

Anche il grande impegno in materia di politica familiare della città di Locarno è dovuto essenzialmente al responsabile preposto per lunghi anni ai Servizi socio-educativi. Questa funzione,

creata già a metà degli anni Settanta, spiega l'introduzione precoce di misure e offerte in materia di politica familiare. Inoltre, la stretta collaborazione tra il competente organo dell'amministrazione municipale e diverse organizzazioni ed enti privati, una situazione strutturale peraltro caratteristica del Cantone Ticino, ha delle conseguenze molto positive.

La città di Lucerna è attiva soprattutto nel settore della custodia complementare alla famiglia per bambini in età prescolastica e scolastica. Nel quadro di diversi rapporti e proposte, la custodia complementare alle famiglie è stata gradualmente estesa. Questo ampliamento è stato accompagnato da un impegno finanziario crescente nonché dalla costituzione e dall'estensione delle necessarie basi giuridiche. Questo sviluppo è riuscito grazie a una coalizione tra le donne di diversi partiti e uomini dal pensiero progressista che ha permesso di raggiungere una maggioranza in seno al Parlamento cittadino. L'importanza data alla custodia

Rebstein (SG), giugno 2004



complementare alle famiglie e la sua promozione mostrano che essa è un obiettivo importante del Municipio. Tutti i gruppi parlamentari, tranne quello dell'Unione democratica di centro, sostengono questa politica.

Si può sostenere la tesi che la politica familiare a livello comunale può essere gestita con maggiore impegno che a livello cantonale grazie ai seguenti fattori:

- unità amministrative più piccole,
- maggioranze parlamentari basate su una comprensione fondamentale dei problemi sociali urbani,
- l'impegno personale dei membri competenti dell'esecutivo.

Si può affermare che la politica familiare dei maggiori Comuni, a differenza di quanto avviene a livello cantonale, è caratterizzata dall'impegno in favore delle famiglie dei dirigenti dell'amministrazione responsabili per la politica familiare. Questo fattore personale risulta importante anche perché a livello comunale, soprattutto nel settore degli interventi socio-ecologici, vi è un margine di manovra più liberamente sfruttabile a livello politico rispetto a quanto avviene a livello cantonale, dove l'accento è posto su programmi di misure nel settore degli interventi economici fissati a livello legislativo.

### 3. Lo sviluppo della politica familiare dal 1990

Gli studi dei casi specifici hanno mostrato che l'impegno dei Cantone e dei Comuni in materia di politica familiare può divergere notevolmente. Queste differenze sono in parte riconducibili a sviluppi economici differenti. Talvolta le differenze sono dovute anche alle posizioni politico-culturali riguardo alla funzione dello Stato in materia di politica sociale. I tipi di regime postulati da Fux (1999) lasciano effettivamente intravedere differenze nell'impostazione della politica familiare dei vari Cantoni a seconda della regione linguistica e dell'appartenenza confessionale.

Questi differenti sviluppi e modi di vedere sollevano anche la questione riguardo agli attori che hanno influenzato la dinamica della politica familiare, ai modelli di pensiero che ne hanno

determinato l'azione e alle collaborazioni e coalizioni che hanno reso possibile quest'ultima.

#### 3.1 Gli attori e i loro obiettivi di politica familiare

Dai dibattiti in materia di politica familiare in Svizzera e all'estero si possono dedurre sette obiettivi di politica familiare: politica familiare quale politica per combattere la povertà (compensazione verticale), politica familiare quale politica di redistribuzione (compensazione orizzontale), politica familiare quale mezzo per eliminare gli svantaggi strutturali dei genitori, politica familiare per il benessere del bambino, politica familiare quale politica delle pari opportunità, politica familiare quale politica demografica, politica familiare quale redistribuzione intertemporale (compensazione tra le generazioni)<sup>35</sup>. La presente indagine della prassi e delle discussioni in materia di politica familiare a livello cantonale e comunale permette tuttavia di riconoscere solo due convinzioni sociali che hanno caratterizzato il mutamento nella politica familiare dall'inizio degli anni Novanta a questa parte. Gli studi dei casi specifici mostrano che i programmi di politica familiare svolti nei Cantoni e nelle città si orientano agli obiettivi della «politica familiare quale politica per combattere la povertà» e della «politica familiare quale politica delle pari opportunità». Nell'ottica del primo obiettivo le possibilità di sviluppo sociale e professionale dei figli non devono essere pregiudicate da eventuali problemi familiari o dalla povertà dei genitori. Per quanto riguarda il secondo obiettivo, la politica familiare deve garantire le pari opportunità: le possibilità di sviluppo sociale e professionale delle madri non devono essere limitate dal fatto di avere dei figli. Queste due impostazioni e posizioni diverse riguardo agli obiettivi e alle strategie hanno determinato le politiche familiari cantonali e comunali e si prestano all'interpretazione delle differenze. L'obiettivo della «politica familiare quale politica di redistribuzione orizzontale» è sì perseguito in tutti i Cantoni per mezzo degli assegni per i figli, ma non ha acquisito un'importanza particolare nelle analisi delle coalizioni. A questo punto va inoltre citato un argomento centrale degli avversari della politica familiare, anche se non è risultato con chiarezza dalle analisi: sulla base della forte presenza di famiglie immigrate, la politica familiare viene vista anche come politica a favore degli stranieri e per questo rifiutata.<sup>36</sup>

**LE POSSIBILITÀ DI SVILUPPO SOCIALE E PROFESSIONALE delle madri non devono essere limitate dal fatto di avere dei figli.**

Tabella 5: Due motivazioni della politica familiare dei Cantoni e dei Comuni

Componenti	Politica familiare quale politica della povertà	Politica familiare quale politica delle pari opportunità
Obiettivo nell'ambito della politica familiare	Le possibilità di sviluppo sociale e professionale dei figli non devono essere pregiudicate da eventuali problemi familiari e dalla povertà dei genitori.	Le possibilità di sviluppo sociale e professionale delle madri non devono essere limitate dal fatto di avere dei figli.
Gruppi di cui si vuole migliorare la situazione	Il gruppo destinatario è costituito da economie domestiche finanziariamente deboli con figli.	Il gruppo destinatario è costituito potenzialmente da <i>tutte</i> le economie domestiche con figli.
Determinazione della gravità dei problemi di politica familiare	I criteri per la misurazione della circostanza ritenuta problematica riguardano soprattutto la situazione economica delle famiglie.	Quali criteri per la misurazione della circostanza ritenuta problematica vengono di regola utilizzati indicatori concernenti le pari opportunità.
Motivi di tali problemi	Mancanza di risorse finanziarie dei destinatari dell'intervento politico. ► <i>Orientamento all'individuo</i>	Mancanza di possibilità di conciliare l'attività lucrativa e la custodia dei figli. ► <i>Orientamento alle strutture</i>
Portata dell'intervento statale nell'ambito della famiglia	Lo Stato deve evitare il più possibile di intervenire nella società e deve quindi intervenire soltanto nei casi di rigore. ► <i>Sussidiarietà</i>	La posizione delle donne è un problema di tutta la società e quindi richiede l'intervento dello Stato. ► <i>Intervenzionismo</i>
Distribuzione adeguata delle competenze tra i diversi livelli dello Stato	Le misure di politica familiare devono essere adeguate alle circostanze locali. Di conseguenza, i livelli statali inferiori dovrebbero avere tendenzialmente maggiori competenze rispetto ai livelli superiori.	Le misure di politica familiare dovrebbero essere le stesse su tutto il territorio nazionale, per evitare disparità regionali. Di conseguenza, i livelli statali superiori dovrebbero avere tendenzialmente maggiori competenze rispetto ai livelli inferiori.
Strumenti di politica familiare da preferirsi	Per aiutare le economie domestiche finanziariamente deboli con figli sono necessari strumenti di redistribuzione (assegni ecc.) e la custodia dei figli complementare alle famiglie.	Per consentire anche alle persone con figli di esercitare un'attività lucrativa sono necessarie strutture per la custodia dei figli complementare alle famiglie.

La politica familiare quale *politica per combattere la povertà* è presente ovunque e la sua impostazione è molto simile in tutti i Cantoni e Comuni analizzati. La sua introduzione e le prime controversie politiche a tale riguardo risalgono già a prima degli anni Novanta. Si può pertanto tranquillamente affermare che questo obiettivo della politica familiare gode di un ampio consenso.

Il programma di politica familiare *orientato alle pari opportunità* è invece contestato. Il pomo della discordia nella politica familiare durante gli anni Novanta consisteva essenzialmente nella questione se la politica familiare dovesse limitarsi alle atti-

vità di politica sociale oppure essere estesa in direzione delle pari opportunità. I diversi gruppi di politica familiare e il posizionamento dei loro membri sono ben individuabili lungo questa linea di separazione, che sembra essere relativamente stabile nel tempo (vedi a questo proposito la tabella 5).

Il posizionamento degli attori favorevoli o contrari all'ampliamento della politica in direzione delle pari opportunità è riconducibile a tre differenti concezioni in materia di politica sociale (vedi a questo proposito la tabella 6, p. 172).

<sup>35</sup> Vedi il capitolo «La politica familiare oggi – cosa comprende?».

<sup>36</sup> Cfr. nella parte statistica il tema 5 «Famiglia e migrazioni».

■ La *concezione conservatrice* considera la famiglia biparentale come il fondamento della società. La donna è in primo luogo madre e deve occuparsi dell'educazione dei figli. La custodia dei figli complementare alle famiglie deve quindi avvenire solo a titolo eccezionale, ad esempio in caso di necessità economica.

■ La *concezione liberale* vede l'individuo come fondamento della società. La libertà per tutti, ossia in particolare la libertà di scegliere il modello di famiglia, riveste un'importanza molto elevata. La donna e l'uomo devono poter assumere la loro funzione economica nella stessa misura. In tale contesto vi è tuttavia anche l'idea che i problemi sociali debbano essere risolti in primo luogo mediante l'iniziativa privata e che lo Stato debba impegnarsi solo

a titolo sussidiario per evitare di gravare sullo sviluppo dell'economia nel suo insieme con tasse statali elevate (imposte ecc.).

■ La *concezione socialdemocratica* parte dal presupposto che l'uomo e la donna dovrebbero svolgere i medesimi ruoli nell'economia, nella politica e nella società. Inoltre l'aumento di famiglie monoparentali e di famiglie ricomposte è considerato una conseguenza normale dei mutamenti della nostra società. Per garantire le pari opportunità tra i sessi e tra persone in situazioni economiche e sociali differenti, occorre mettere a disposizione offerte complementari alle famiglie. Secondo questa concezione, lo Stato quale prima istanza legittima in materia di politica sociale è chiamato a mettere a disposizione tali offerte.

Tabella 6: Tre diverse concezioni in materia di politica familiare

Categorie	Concezione conservatrice	Concezione liberale	Concezione socialdemocratica
<b>Concetto di famiglia</b>	La famiglia è il fondamento della società. La donna è in primo luogo madre e deve occuparsi dell'educazione dei figli. La custodia dei figli complementare alle famiglie deve quindi avvenire solo a titolo eccezionale. Una socializzazione riuscita dei figli è meglio attuabile nella famiglia biparentale («concezione tradizionale della famiglia»).	L'individuo è il fondamento della società, in particolare quale soggetto economico. La donna e l'uomo devono poter assumere la loro funzione economica nella stessa misura.  Nessuna visione specifica sulla socializzazione dei figli o sulle famiglie monoparentali e ricomposte.	L'individuo è il fondamento della società.  Alla donna e all'uomo non dovrebbero essere attribuiti ruoli sociali differenti.  Le famiglie monoparentali e ricomposte sono molto diffuse e presenti in tutti i ceti sociali.  La socializzazione dei figli è attuabile anche in un collettivo diverso dalla tradizionale famiglia biparentale.
<b>Priorità tra valori fondamentali quali libertà, sicurezza, potere, sapere, salute ecc.</b>	Libertà per tutti.  Sicurezza contro la povertà e sostegno della socializzazione nei casi di rigore.	Libertà per tutti, ossia in particolare libertà di scegliere il modello di famiglia.  Sicurezza contro la povertà e sostegno della socializzazione nei casi di rigore.	Libertà, pari opportunità e sicurezza sociale per tutti.
<b>Criteri dell'equità distributiva: il benessere di chi è importante?</b>	Le famiglie biparentali intatte sono un valore fondamentale della società. Il loro benessere è importante. La coesione della famiglia e la ripartizione tradizionale dei ruoli non dovrebbero essere messe in pericolo dagli interventi statali.	Sono importanti sia il benessere dell'individuo sia lo sviluppo dell'economia nel suo insieme. Lo Stato dovrebbe intervenire solo a titolo sussidiario.	Sono importanti sia le pari opportunità tra i sessi sia le possibilità economiche di tutti i ceti sociali (ridistribuzione della ricchezza). Lo Stato quale istanza ordinatrice è chiamato a intervenire.

## **PER NON COMPROMETTERE LO SVILUPPO DELL'ECONOMIA nel suo insieme: rappresentanti dei datori di lavoro e le associazioni economiche cominciarono sempre più a chiedere di reintegrare nel processo lavorativo le madri con buona formazione che non esercitavano alcuna attività lucrativa.**

Tutte e tre le concezioni sono compatibili con l'obiettivo della politica familiare quale politica per combattere la povertà. L'obiettivo di una politica familiare quale politica delle pari opportunità è senz'altro conciliabile con la concezione socialdemocratica, mentre la concezione liberale lo è soltanto con talune riserve concernenti l'intervento statale nell'economia e nella società. Per contro, la concezione conservatrice non concorda con l'obiettivo della politica familiare quale politica delle pari opportunità.

### **3.2 Coalizioni, forza delle coalizioni e mutamento politico**

Tutti gli attori della politica familiare dei Cantoni e dei Comuni esaminati in questo studio possono essere distinti con molta precisione in funzione di queste tre concezioni. Le concezioni di politica familiare dei singoli attori sono infatti rimaste invariate durante gli anni Novanta. Tuttavia, vi sono stati cambiamenti riguardo alle coalizioni formate tra di loro.

All'inizio degli anni Novanta i rapporti di forza politici e sociali nel settore della politica familiare erano caratterizzati da una coalizione dominante tra conservatori e liberali. Un'estensione della politica familiare agli obiettivi delle pari opportunità è stata respinta dai conservatori a causa dell'effetto deleterio per la società, dai liberali a causa del pericolo di una crescita della quota di entrate dello Stato. Questa posizione era sostenuta non solo dai partiti borghesi, ma anche dalle associazioni d'interesse affini e da determinate organizzazioni non governative (ONG). La posizione socialdemocratica si trovava allora in minoranza, anche se un numero crescente di attori la sosteneva. Anche in questo caso non si trattava esclusivamente di partiti politici (di sinistra), bensì anche di organizzazioni non governative interessate alla politica familiare e delle pari opportunità – in particolare organizzazioni attive nell'ambito della tutela dei diritti delle donne – e di servizi amministrativi statali. Partendo dalla loro posizione minoritaria, questi attori cercarono di convincere le istanze politiche della validità delle loro richieste, mettendo i temi di politica familiare all'ordine del giorno in ambito pubblico, ad esempio mediante interventi parlamentari o pubblicando studi su questo tema. In tale contesto possono essere considera-

ti un successo i rapporti e gli studi in materia di politica familiare (di cui sopra) allestiti verso la fine degli anni Novanta nei Cantoni esaminati in questa sede e che constatavano, all'unisono, lacune nella politica familiare a proposito della questione delle pari opportunità. Ciononostante solo in casi rarissimi questi interventi hanno portato all'adozione di misure in materia di politica delle pari opportunità nei programmi di politica familiare cantonali e comunali. I rapporti di forza sono tuttavia cambiati verso la fine degli anni Novanta, quando i liberali si sono schierati diversamente nelle coalizioni a favore della politica familiare e hanno aderito, da lì in avanti, all'obiettivo di una politica delle pari opportunità. Alla metà degli anni Novanta lo sviluppo sul mercato del lavoro aveva rivelato una mancanza di manodopera altamente qualificata. Per non compromettere lo sviluppo dell'economia nel suo insieme, questa domanda di manodopera doveva essere coperta. Accanto alle proposte (inefficaci) di far venire persone con qualifiche corrispondenti dai Paesi emergenti, i rappresentanti dei datori di lavoro e le associazioni economiche cominciarono sempre più a chiedere di reintegrare nel processo lavorativo le madri con buona formazione che non esercitavano alcuna attività lucrativa. Proponevano di raggiungere tale obiettivo estendendo le strutture per la custodia dei figli complementare alle famiglie. Secondo queste cerchie, considerato che ne andava dello sviluppo dell'economia nel suo insieme, misure statali sarebbero state giustificate. Verso la fine degli anni Novanta, questa richiesta non era sostenuta soltanto dalle organizzazioni economiche a livello nazionale e cantonale, bensì anche dai partiti loro affini, in particolare dal PRD.

In seguito a questo «voltafaccia», verso la fine degli anni Novanta i rapporti di forza nell'ambito della politica familiare si erano spostati. L'obiettivo della politica familiare quale politica delle pari opportunità era divenuto accettabile anche per alcune parti dello schieramento borghese. Nelle istanze politiche vennero ora a crearsi anche nuove maggioranze favorevoli a tali misure. Di conseguenza, nei Cantoni e nelle città esaminati si può constatare, a cavallo del millennio, un mutamento significativo riconducibile a questo spostamento dei rapporti di forza. Non a caso questo mutamento mira essenzialmente a migliorare la conciliabilità tra professione e famiglia. Va sottolineato che que-

sto sviluppo non si è manifestato soltanto nelle dichiarazioni di intenti o nella formulazione di obiettivi a livello politico, ma ha portato anche all'adozione di misure concrete:

Nel *Cantone di Zurigo*, in occasione della revisione della legge fiscale cantonale del 1997, è stata introdotta una deduzione per la custodia dei figli complementare alle famiglie nel caso in cui entrambi i genitori svolgono un'attività professionale. La revisione della legge cantonale sulla scuola pubblica prevedeva fra l'altro la promozione della custodia complementare alla scuola e l'introduzione dell'orario continuato, il che è tuttavia stato respinto nella votazione popolare. Nella città di Zurigo è stato introdotto l'orario continuato nelle scuole e nel 2001 è stato deciso un maggiore impegno a favore della custodia dei figli complementare alle famiglie. Nel 2003 la città di Uster ha deciso di aumentare le sue sovvenzioni per la creazione di strutture per la custodia dei figli complementare alle famiglie.

Nel *Cantone di Lucerna*, con la revisione della legge fiscale cantonale del 1999 è stata introdotta per tutti i contribuenti una deduzione per la custodia dei figli complementare alle famiglie. Dal 1998 la città di Lucerna ha nettamente potenziato il suo impegno a favore della custodia dei figli complementare alle famiglie e del riassetto degli orari delle scuole cittadine in modo da agevolare le famiglie in cui entrambi i genitori esercitano un'attività lucrativa nonché le persone che educano da sole i propri figli ed esercitano un'attività professionale.

Nel 1999 il *Canton Vaud* ha creato un fondo per l'estensione delle strutture per la custodia dei figli complementare alle famiglie, mentre la città di Losanna, rafforzando il suo impegno già significativo in questo settore, ha istituito il posto di delegato alle questioni familiari. La nuova Costituzione cantonale prevede chiari contenuti in materia di politica familiare, ad esempio a proposito dell'assicurazione maternità, della custodia dei figli com-

Zurigo (ZH), luglio 2004



**NELLA CITTÀ DI ZURIGO È STATO INTRODOTTO L'ORARIO continuato nelle scuole e nel 2001 è stato deciso un maggiore impegno a favore della custodia dei figli complementare alle famiglie.**

plementare alle famiglie e degli assegni familiari, il che si riflette nel programma di legislatura 2003-2007. Quest'ultimo contiene misure legate all'assicurazione maternità, al sostegno delle famiglie e all'estensione delle offerte di custodia dei figli complementare alle famiglie.

Nel *Cantone Ticino* la nuova spinta in materia di politica familiare ha portato ad estendere il già ampio strumentario a favore delle famiglie che vivono in condizioni economiche difficili. Parallelamente, nel settembre 2003 il Gran Consiglio ha approvato una nuova legge (Legge per le famiglie) che prevede un maggiore impegno del Cantone nel settore della custodia dei figli complementare alle famiglie. La legge entrerà in vigore a tappe, presumibilmente a partire dal 1° gennaio 2005.

## 4. Bibliografia

- Année politique suisse / Schweizerische Politik** (diverse annate). Bern.
- Arbeitsgruppe Familienbericht (1982):** Familienpolitik in der Schweiz. Eidgenössisches Departement des Innern. Bern.
- Balthasar, Andreas et al. (2003):** Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen: Monitoring 2002. Beiträge zur Sozialen Sicherheit. BSV-Forschungsbericht 20/03. Bern.
- Balthasar, Andreas; Bieri, Oliver; Furrer, Cornelia (2001):** Evaluation des Vollzugs der Prämienverbilligung. Eine Untersuchung in den Kantonen Genf, Neuenburg, Basel-Stadt, Zürich, Luzern und Appenzell. Beiträge zur Sozialen Sicherheit. BSV-Forschungsbericht 5/01. Berna.
- Bezirksjugendkommissionen:** Resolution zur Schaffung eines Familienrates für den Kanton Zürich, 16.11.2001. Documento su Internet: [www.kanton.zh.ch](http://www.kanton.zh.ch), stampato il 28.02.2003.
- Binder, Hans-Martin; Bächtiger, Christine; Müller, Barbara (2000):** Nicht-monetäre Angebote für Familien: Angebotskategorien und Empfehlungen für das weitere Vorgehen. Diskussionsgrundlage. Interface Institut für Politikstudien. Luzern.
- Bohny, Regula; Meroni, Ruth (2002):** Zur Belastungssituation der Jugend- und Familienberatung im Kanton Zürich. Analyse, Beurteilung, Massnahmen. Amt für Jugend- und Berufsberatung Kanton Zürich. Zürich.
- Brennpunkt Nr. 3/2003,** Informationszeitung der Stadt Luzern. Luzern.
- Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann der Stadt Zürich, Statistik Stadt Zürich (2003):** Die Mütter- und Väterbefragung der Stadt Zurich 2003, in: Info 5/2003. Documento su Internet: [www.stzh.ch/bfg](http://www.stzh.ch/bfg).
- Cobb, Roger W.; Elder, Charles D. (1976):** Agenda Building as a Comparative Political Process, in: American Political Science Review 70 (1), p. 126–138.
- Commission externe d'évaluation des politiques publiques CEPP (2001):** Politique cantonale d'encouragement d'études. Evaluation de la mise en œuvre et de l'impact des allocations d'études et d'apprentissages. Genève.
- Cuénod, François (1995):** Allocations familiales en Suisse de 1943 à 1961. De l'espoir à l'enlèvement: Mise en perspective pour 1995. Lausanne.
- Dafflon, Bernard (2003):** La politique familiale en Suisse: Enjeux et défis. Lausanne.
- Duc, Jérôme: Bourses et études:** Le canton veut changer la donne, in: 24 Heures, 25 giugno 2003.
- Dupuis, Monique; Rey, Urs (2002):** Armut und Armutsgefährdung im Kanton Zürich 1991–2001. Statistisches Amt des Kantons Zürich.
- Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF (1992):** Familienexterne Kinderbetreuung: Bericht der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen. Bern.
- Fachstelle für Stadtentwicklung:** Wohnen für alle. Fakten und Zusammenhänge. Zürich, agosto 2002. Documento su Internet: [www.stzh.ch/fste](http://www.stzh.ch/fste), stampato il 06.06.2003.
- Fleury, Stéphane et al. (2003):** Sozialbericht Kanton Zürich 2001. Ergebnisse der Schweizerischen Sozialhilfestatistik. Neuchâtel.
- Fux, Beat (1999):** Familienpolitik: Interventionsformen, Regimes und politische Doktrinen, in: Familienfragen/Questions familiales/Questioni famigliari, Bern (2/99), p. 2–10.
- Gesundheits- und Sozialdepartement Kanton Luzern (2003):** Familienpolitisches Rahmenkonzept. Bericht der Kommission für Familienfragen zuhanden des Gesundheits- und Sozialdepartements (non pubblicato).
- Grossenbacher, Silvia (1987):** Familienpolitik und Frauenfrage in der Schweiz. Grösch. Zürich.
- Hauser-Schönbächler, Gerhard (2002):** Kinder- und Familienzulagen in der Schweiz. Untersuchung im Hinblick auf eine Neuordnung. Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen. Bundesamt für Sozialversicherung. Bern.
- Hüttner, Eveline; Bauer, Tobias (2002):** Abklärungen zu einem gesamtschweizerischen System von Familien-Ergänzungsleistungen. Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen. Bundesamt für Sozialversicherung. Bern.
- Jugendsekretariat des Bezirks Uster (1992):** FEB. Familienergänzende Betreuung im Bezirk Uster. Uster.
- Kämpf, Richard; Kübler Thomas (2001):** Wertschöpfung im Kanton Zürich. Entwicklung von Regionen und Branchen 1980 bis 2005. Zürich.

- Kingdon, John W. (1984):** *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Little, Brown and Company. Boston. Toronto.
- Knœpfel, Peter; Varone, Frédéric; Bussmann, Werner; Mader, Luzius (1997):** Evaluationsgegenstände und Evaluationskriterien, in: Bussmann W. et al. (Eds.): *Einführung in die Politikevaluation*. Helbing & Lichtenhahn. Basel, Frankfurt a. Main.
- Linder, Stephan H.; Peters, Guy B. (1990):** The design of instruments for public policy, in: Nagel, St. S. (Ed.): *Policy theory and policy evaluation: Concepts, knowledge, causes and norms*. Greenwood Press. New York.
- Marazzi, Christian (1987):** *La povertà in Ticino*. Canton Ticino, Dipartimento delle opere sociali. Bellinzona.
- Meyer, Gil; Spack, Annelise; Schenk, Sabine (2002):** *Politique de l'éducation préscolaire et de l'accueil socio-éducatif de la petite enfance en Suisse*. Cahier de l'EESP 33. Lausanne.
- Müller Kucera, Karin; Bauer, Tobias (2001):** *Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten: Welchen Nutzen lösen die privaten und städtischen Kindertagesstätten in der Stadt Zürich aus? Schlussbericht zuhanden des Sozialdepartements der Stadt Zürich*. Edition Sozialpolitik Nr. 5. Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien. Bern.
- «**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil en matière de politique familiale**» (1991). Lausanne.
- «**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant l'accueil de jour de la petite enfance**». Séance du mardi 13 mai 1997. Lausanne.
- «**Rapport annuel du Fonds cantonal pour la famille**» (2001). Clarens.
- Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant l'accueil de jour de la petite enfance**. Séance du mardi 13 mai 1997. Lausanne.
- «**Rapport annuel du Conseil d'Etat**» (2002). Lausanne.
- Regierungsrat des Kantons Zürich:** Regierungsrat verabschiedet Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich. Communiqué de presse, 23.01.2003. Documento su Internet: [www.kanton.zh.ch](http://www.kanton.zh.ch), stampato il 28.02.2003.
- Richard-De Paolis, Paola; Troutot, Pierre-Yves.; Gaberel, Pascal-Eric; Kaiser, Claude; Meyer, Gil; Pavillard, Simone; Pecorini, Muriel; Spack, Annelise (1995):** *Petite enfance en Suisse romande*. Editions Réalités sociales. Lausanne.
- Sabatier, Paul A. (1986):** Top-Down and Bottom-Up approaches to implementation research: A critical analysis and suggested synthesis, in: *Journal of Public Policy* 6(1), p. 21–48.
- Sabatier, Paul A. (1993a):** *Advocacy-Koalitionen. Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik*, in: *Politische Vierteljahrschrift* 34 (Sonderheft 24), p. 116–148.
- Sabatier, Paul A. (1993b):** Policy changes over a decade or more, in: Sabatier, p. A.; Jenkins-Smith, H. C. (Eds.): *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition approach*. Westview Press. Boulder (Colorado), p. 13–40.
- Sabatier, Paul A.; Jenkins-Smith, H. C. (1993):** *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*. Westview Press. Boulder (Colorado).
- Sabatier, Paul A.; Jenkins-Smith, H. C. (1999):** The advocacy coalition framework: An assessment, in: Sabatier P. A. (Ed.): *Theories of the policy process*. Westview Press. Boulder (Colorado), p. 117–166.
- Schul- und Sportdepartement der Stadt Zürich (Hg.) (2000):** *Elternbeiträge. Das städtische Elternbeitragsreglement Zürich*.
- Sciboz-Revaz, Renée:** Pour des places suffisantes en nurseries et garderies, in: *Le monde du travail*. Edité par le Mouvement Populaire des Familles. Ottobre 2000.
- Skrivan, Monique (1993):** *Quels équipements et quels coûts sont-ils consentis à la petite enfance? Etude comparative entre communes suisses: Genève-Lausanne-Berne-Zurich*. Lausanne.
- Skrivan, Monique (2003):** *Politique familiale menée par la ville de Lausanne et aperçu à l'échelon fédéral et cantonal*. Direction de l'enfance, de la jeunesse et de l'éducation. Lausanne (non publicato).
- Sozialamt des Kantons Zürich (2003):** *Sozialbericht Kanton Zürich 2001*. Zürich.
- Sozialdepartement der Stadt Zürich und Departement Soziales der Stadt Winterthur (Hg.) (2001):** *Armutsrisiko Familie! Referate, Zusammenfassungen und Hintergrundberichte zur Tagung vom 7. Mai 2001*. Zürich.
- Sozialdepartement der Stadt Zurich (2001):** *Kindertagesstätten zahlen sich aus. Jeder eingesetzte Franken bringt drei bis*

- vier Franken an die Gesellschaft zurück. Edition Sozialpolitik Nr. 5a. Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien. Bern.
- Stadt Luzern (2003):** Familienergänzende Kinderbetreuung/ Vorschule. Bericht und Antrag Nr. 9/2003. Luzern.
- Stadt Luzern (2002):** Zwischenbericht Familienergänzende Kinderbetreuung. Ausbau Chinderhus Maihof. Gewährung einer Bürgschaft. Bericht und Antrag Nr. 38/2002. Luzern.
- Stadt Sursee (1995):** Richtlinienprogramm des Stadtrates 1996–2000. Sursee.
- Stadt Sursee (2001):** Richtlinienprogramm des Stadtrates 2000–2004. Sursee.
- Stadt Sursee (2003):** Erwachsenenbildung. Programm März bis Juli 2003. Sursee.
- Stadtrat Uster (2002):** Uster 2002. Bericht des Stadtrates. Uster.
- Stadtrat von Zürich (2002):** Legislatorschwerpunkte 2002–2006. Ziele und Strategien für die laufende Legislatur. Zürich.
- Statistik Stadt Zürich (2002):** Zürcher Bevölkerung im Jahr 2001. Analysen. 2. Zürich.
- Statistisches Amt des Kantons Zürich:** Wenn das Geld nirgends hinreicht – Armut im Kanton Zürich; communiqué de presse, 11.07.2002.
- Statistisches Amt des Kantons Zürich (2002):** Volkszählung 2000 – erste Resultate für den Kanton Zürich ch, in: *statistik.info*, 03/2002. Documento su Internet: [www.statistik.zh.ch](http://www.statistik.zh.ch).
- Statistisches Amt des Kantons Zürich (2001):** Wirkungen und Nutzen der Wohnbauförderung im Kanton Zürich. Zürich.
- Stöckli, Georg et al. (2003):** Neue Unterrichtszeiten (Blockzeiten) an der Unterstufe. Pädagogisches Institut der Universität Zürich. Zürich.
- Uffici federale delle assicurazioni sociali:** Grundzüge der kantonalen Familienzulagenordnung. Bundespublikaton Nr. 318.801.03d. Bern.
- Uffici federale di statistica (2002):** Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2002. Zürich
- Uffici federale di statistica (2002):** Bevölkerungsentwicklung der Gemeinden 1850-2000. Eidgenössische Volkszählung 2000. Neuchâtel.
- «Uster – eine Stadt mit fehlendem Profil. Höchste Arbeitslosenquote und Strukturprobleme», in: Neue Zürcher Zeitung, 18 giugno 2003.
- Varone, Frédéric (1998):** Le choix des instruments des politiques publiques: Une analyse comparée des politiques d'efficience énergétique du Canada, du Danemark, des Etats-Unis, de la Suède et de la Suisse. Paul Haupt. Berne (Zugl.: Diss. rer. pol. Berne, 1998).
- Vatter, Adrian; Sager, Fritz; Ledermann, Simone (2003):** Familienpolitik auf Bundesebene. Bundesamt für Sozialversicherung. Bern.
- Verein Kinderbetreuung Sursee (2003):** Generalversammlung und Jahresberichte 2003, Sursee.
- Walter, Therese. (1999):** Erfahrene Armut in Familien. Befragte als Experten der eigenen Situation. Eine qualitative Befragung in der Stadt Uster. Im Auftrag der Caritas Zürich. Zürich.
- Werner, Karin (2002):** Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich. Hochschule für Soziale Arbeit. Zürich.



# LA POLITICA FAMILIARE DELLA SVIZZERA: CONFRONTO CON L'EUROPA

**IN GERMANIA E IN FRANCIA**, la politica familiare è parte integrante di una politica sociale dove il ruolo dello Stato è più o meno incisivo. In Inghilterra, la politica familiare è intesa a tutelare le persone nel bisogno (politica contro la povertà). In Svizzera, la politica familiare è orientata alla lotta contro la povertà e all'uguaglianza.



Saignelégier (JU), giugno 2004

In questo capitolo, la politica familiare svizzera viene confrontata con quella di altri Paesi europei. Questo confronto serve a mettere in evidenza le analogie e le differenze esistenti tra i vari Stati e ha l'obiettivo di posizionare la politica familiare svizzera nel contesto internazionale. Dal raffronto scaturiranno raccomandazioni per la futura configurazione della politica familiare in Svizzera (cfr. sintesi).

I confronti internazionali sono problematici perché spesso certi indicatori estremamente importanti per un Paese non hanno equivalenti in un altro. C'è poi un altro aspetto rilevante: mentre i dati relativi ai Paesi membri dell'UE si basano su fonti e indicatori comparabili, quelli relativi alla Svizzera differiscono spesso in termini di indicatori e composizione. Ciononostante, il metodo comparativo continua ad essere utilizzato poiché permette di

- scoprire le cause di determinati fenomeni;
- allargare i propri orizzonti sulle possibili soluzioni e risposte a determinati problemi e questioni;
- fornire impulsi e spunti di discussione proficui.

L'analisi comparativa è incentrata sui sistemi di prestazioni nell'ambito della politica familiare. L'attenzione è rivolta non tanto al confronto dettagliato delle prestazioni quanto piuttosto alla concezione di fondo e all'organizzazione della politica familiare. Lo studio analizza la politica familiare dei vari Paesi, gli obiettivi sui quali è fondata ed i provvedimenti cui fa ricorso in prevalenza. C'è da notare che la politica familiare va considerata una politica trasversale. Essa, infatti, riguarda i più disparati settori della politica, come la politica finanziaria, la politica del mercato del lavoro, la politica dell'uguaglianza e dei figli, la politica dell'educazione e la politica sanitaria. In Europa, questi ambiti politici sono collegati tra loro in modo molto diverso da Stato a Stato e sono caratterizzati in ogni singolo Stato da una miscela diversa di motivazioni e modelli argomentativi diversi: la politica familiare di un Paese è, insomma, il risultato di tutta una serie di indicatori. Essa è determinata dalla tradizione giuridica e dal sistema di valori di un Paese, dal rapporto esistente tra Stato e Chiesa, dall'idea di Stato sociale, dalla ripartizione dei ruoli fra i sessi, dal concetto di famiglia (ad es. ripartizione del lavoro fra i sessi, immagine del padre e della madre) e infine dal modo in cui è organizzata l'esecuzione dei compiti statali e dalle condizioni quadro finanziarie.

Questi modelli hanno preso forma con lo sviluppo dello Stato sociale e dello Stato nazione e condotto alla creazione di Stati sociali relativamente duraturi. Questo radicamento nelle tradizioni dello Stato sociale è strettamente connesso con l'evoluzione della politica familiare e si ripercuote ancora oggi su di essa.

Per questo motivo, nel primo capitolo illustreremo più da vicino il rapporto fra la politica familiare e lo Stato sociale in Europa<sup>1</sup>, rispondendo alle seguenti domande: come si definisce il rapporto fra mercato, Stato e famiglie nei vari Paesi? Quali ripercussioni ha questo rapporto sulla politica familiare? Infine, la politica familiare della Svizzera verrà paragonata a quella di Germania, Francia e Inghilterra.

Quest'articolo si basa su un rapporto di ricerca contenente analisi dettagliate sui singoli Paesi.<sup>2</sup>

## 1. Rapporto fra politica familiare e Stato sociale in Europa

Negli ultimi decenni, le forme di vita delle famiglie hanno subito processi di trasformazione caratterizzati da un minor numero di matrimoni, da un'età più avanzata al momento del matrimonio, da un maggior numero di convivenze, da un aumento dei divorzi e delle famiglie monoparentali, da una diminuzione delle nascite e da una contrazione del nucleo familiare. Questa evoluzione, però, segue un andamento diverso da Paese a Paese<sup>3</sup>. Sebbene sia praticamente impossibile dimostrare l'interazione fra politica familiare e comportamento familiare (dimostrare cioè che determinati comportamenti siano indotti da una determinata politica familiare), il confronto evidenzia per lo meno gli effetti che determinate condizioni di base, favorevoli in termini di politica familiare, hanno avuto sulle strutture e sulle forme delle famiglie. La diversità dei programmi di politica familiare nei vari Paesi europei è riconducibile alla diversità degli orientamenti, fondati su tipi di Stato sociale e modelli di famiglia differenti.

### 1.1 Evoluzione storica dello Stato sociale

Lo Stato sociale – che fornisce ai cittadini una protezione contro determinati rischi come la disoccupazione e la malattia ad esempio sotto forma di assicurazioni sociali – si è sviluppato in risposta a problemi di mercato del lavoro in Germania, di povertà in Inghilterra e di sostegno alle famiglie in Francia. Questi diversi approcci continuano a ripercuotersi sulla situazione particolare di ognuno di questi Paesi e hanno fatto sì che in Francia la politica familiare divenisse un punto cardine dello Stato sociale e non, come in altri Paesi, una semplice appendice (sepolta tra le assicurazioni sociali) della politica sociale e della sua struttura organizzativa.

Inoltre, per quanto concerne lo sviluppo del diritto e della politica familiare, i Paesi protestanti si trovarono contrapposti ai Paesi della controriforma cattolica. Ulteriori differenze di base si pro-

<sup>1</sup> Quando si parla di Europa ci si riferisce sia agli Stati membri dell'UE sia a quelli dello Spazio economico europeo.

<sup>2</sup> Gerlach, Irene; von Hehl, Susanne; Richter, Oliver; Stinsmeier, Bernd; Wetzorke, Pia (2004): Familienpolitik der Schweiz im Ländervergleich. Ufficio federale delle assicurazioni sociali. Berna.

<sup>3</sup> Cfr. a questo proposito i temi 20-22 nella parte statistica.

dussero perché alcuni Stati, come la Francia e l’Austria, erano retti da monarchie assolute che riuscirono a imporre le loro idee contro la Chiesa prima dei Paesi cattolici (ad es. Italia, Belgio e Irlanda), dove invece lo sviluppo dello Stato centrale è stato più tardivo e/o più debole. Oltre che dal rapporto fra Stato e Chiesa, lo sviluppo dello Stato sociale è stato influenzato anche dalla forza delle classi operaie e dalla coalizione fra i vari ceti.

Si sono sviluppati così diversi tipi di sistemi di sicurezza sociale, i cui estremi sono rappresentati, da un lato, dal modello Beveridge e, dall’altro, dal modello Bismarck. Il *modello Beveridge* prevede che ogni cittadino abbia il diritto di ricevere prestazioni sociali a prescindere dai contributi precedentemente versati. Il livello di sicurezza sociale varia però da Paese a Paese: alcuni degli Stati che hanno adottato questo sistema garantiscono standard minimi (ad es. la Gran Bretagna), altri (come i Paesi scandinavi), invece, versano le stesse prestazioni di base, relativamente elevate, a tutti i cittadini.

Ci sono poi gli Stati sociali organizzati in base a un sistema assicurativo obbligatorio, come prevede il *modello Bismarck*. Ogni lavoratore versa contributi sulla base del proprio reddito da lavoro e acquista così il diritto alle prestazioni sociali. I cittadini che non esercitano alcuna attività lucrativa hanno diritto alla sicurezza sociale per via indiretta, ovvero come familiari di un lavoratore. Questo «modello del sostentatore» ha conseguenze negative soprattutto per coloro che rinunciano ad esercitare un’attività lucrativa o lavorano solo a tempo parziale per dedicarsi alla famiglia.

## 1.2 Tipi di Stato sociale in Europa

Nella ricerca comparata sulla sicurezza sociale si fa generalmente riferimento a una tipologia elaborata dal sociologo svedese Gösta Esping-Andersen che suddivide gli Stati sociali in «socialdemocratico», «conservatore» e «liberale». Ciascuno di essi si differenzia enormemente dagli altri. I loro diversi approcci comportano inoltre rapporti diversi fra Stato, mercato e famiglie nei singoli Paesi. Nell’ambito del confronto internazionale, questa sistematica integra quella dei provvedimenti in materia di politi-

ca familiare cui si fa riferimento nel capitolo «Politica familiare oggi - Cosa comprende?» e che distinguono fra regime statalista, familiarista e individualista di politica familiare. Nel quadro del confronto internazionale, questa integrazione garantisce il riferimento ai risultati della ricerca comparata sugli Stati sociali.

Lo *Stato sociale socialdemocratico* è sorto nei Paesi protestanti dove l’uguaglianza è presto divenuta il principale obiettivo dell’azione politica. Questo tipo di Stato si è imposto in Svezia, Norvegia e Danimarca e mira ad una larga redistribuzione sociale basata sulla piena occupazione. Visto l’approccio, esso è orientato all’uguaglianza e all’emancipazione in quanto incentrato sui singoli cittadini (gli obblighi fiscali e i diritti sociali si riferiscono all’individuo). La famiglia è considerata un insieme di individui. Per questo motivo negli *Stati nord europei* ha perso importanza il matrimonio, ma non la convivenza: i modi di vivere non tradizionali nel cui ambito le coppie hanno ed educano i loro figli sono infatti molto diffusi. I tassi di natalità e di occupazione delle madri sono elevati rispetto alla media europea. Questi due fenomeni si spiegano col fatto che i costi di rinuncia dei genitori sono relativamente bassi (principio dell’individualità nel sistema fiscale e delle rendite) e che la conciliabilità tra famiglia e professione è pienamente sostenuta con un’offerta garantita di strutture per la custodia dei bambini.

Lo *Stato sociale conservatore* – come quello esistente in Austria, Italia e Germania – è decisamente incentrato sul lavoro salariato e sulle assicurazioni sociali ed è contraddistinto da un certo paternalismo: lo Stato sostiene le famiglie soprattutto in funzione dei diritti derivati dalla situazione professionale del capofamiglia, in generale l’uomo. Lo Stato, inoltre, delega volentieri alle famiglie l’adempimento di determinati compiti come l’educazione e la custodia dei figli. Ne deriva che nei *Paesi europei occidentali e centrali*, in cui è diffuso questo modello, si registrano una forte diminuzione delle nascite e un ridimensionamento delle famiglie. Oggi, in particolare le donne progettano di lavorare nel modo più continuo possibile, cosa che con l’arrivo dei figli può comportare tutta una serie di problemi. Il matrimonio come modello da seguire perde poco della sua importanza. Le convivenze al di fuori del matrimonio come pure l’esercizio di

## LO STATO SOCIALE LIBERALE – NE È UN ESEMPIO l'Inghilterra – mette in primo piano il ruolo del libero mercato e delle famiglie e colloca i diritti sociali a un livello piuttosto basso assoggettando- li alla verifica delle necessità individuali.

un'attività lucrativa da parte delle madri sono nettamente meno diffuse che in Scandinavia a causa di scale di valori e modelli di gran lunga più conservativi.

La Francia e il Belgio rappresentano un caso a parte in quanto in questi Paesi, dove lo Stato è fortemente centralista e secolare, Stato, Chiesa e «associazioni» hanno fatto a gara per acquisire il controllo delle famiglie, motivo per il quale si è cominciato presto a parlare di politica familiare anche se di stampo prevalentemente conservatore. Oggi, *Francia e Belgio*, vantano tassi di natalità relativamente elevati rispetto agli altri Paesi europei. I divorzi e le convivenze al di fuori del matrimonio si collocano a un livello medio. Di conseguenza, in entrambi questi Stati coesistono forme di convivenza tradizionali e moderne.

Diversamente dagli Stati protestanti, in Paesi come la Spagna, il Portogallo e l'Irlanda, l'alleanza fra la Chiesa cattolica e lo Stato ha ritardato molto l'adozione di una politica familiare, peraltro inizialmente contraddistinta da interventi estremamente deboli. In questi Paesi, la politica familiare può essere definita sussidiaria: lo Stato interviene solo quando piccole unità come le famiglie o altre forme di convivenza non possono più assumere compiti fondamentali. Nei *Paesi dell'Europa meridionale* il matrimonio resta un'istituzione inattaccabile, sebbene dal 1970 ad oggi si registri un netto calo delle nascite. Oggi, con una media di 1,3 figli circa a donna, questi Paesi hanno il tasso di natalità più basso d'Europa, mentre l'Irlanda costituisce un'eccezione in quanto vanta un tasso molto elevato.

Lo *Stato sociale liberale* – ne è un esempio *l'Inghilterra* – mette invece in primo piano il ruolo del libero mercato e delle famiglie e colloca i diritti sociali a un livello piuttosto basso assoggettandoli alla verifica delle necessità individuali. Il principio della «common law», una riforma incompleta e lo sviluppo di un protestantesimo e di un liberalismo etico radicale hanno impedito allo Stato di adottare precocemente una politica familiare di tipo compensativo. Ciononostante, rispetto ai Paesi dell'Europa centrale, l'Inghilterra ha un tasso di natalità relativamente elevato, il che può essere interpretato come indizio di una multicausalità del comportamento riproduttivo. Nonostante dagli

anni '80 il divorzio sia un fenomeno comune in Inghilterra, sono poche le coppie che convivono al di fuori del matrimonio.

Nessuna di queste forme di politica familiare rispecchia la specificità della *Svizzera*, dove, accanto a strutture federalistiche, il principio della democrazia di concordanza e l'amministrazione in parte semistatale esercitata da associazioni hanno condotto ad un «principio secolarizzato di sussidiarietà», che – al di là della forte posizione delle chiese – assegna la massima priorità all'iniziativa privata. La Svizzera presenta peculiarità anche per quanto concerne le diverse tradizioni del diritto di famiglia che si sono prodotte per influsso del patronato, del socialcattolicesimo e del «Code de la famille» francese e che hanno contraddistinto in modo diverso le politiche familiari cantonali.

### 1.3. Modelli di politica familiare in Europa

Riassumendo, in quanto a politica familiare, l'Europa può essere suddivisa in cinque aree contraddistinte da diverse tradizioni nel campo dell'assistenza sociale:

- Stati dell'Europa settentrionale,
- Stati dell'Europa occidentale,
- Francia e Belgio,
- Stati dell'Europa meridionale,
- Inghilterra.

A queste aree corrispondono in parte le diverse forme di finanziamento volte a promuovere le famiglie: ad esempio, il finanziamento attraverso il gettito fiscale, con fondi provenienti dalle casse dei lavoratori e dei datori di lavoro (o casse per le famiglie, a cui partecipa anche lo Stato come avviene in Francia o in Austria) oppure attraverso i contributi versati alle assicurazioni sociali.

Ora la politica familiare della Svizzera verrà confrontata con quella di Germania, Francia e Inghilterra. Sono stati scelti questi tre Paesi perché ognuno di essi ha un diverso approccio alla politica familiare:

la *Germania* è, come la Svizzera, un esempio di Stato sociale conservatore in cui la responsabilità principale della politica familiare, nonostante la struttura federale, compete chiaramente al potere centrale. Tuttavia, sia il principio di sussidiarietà che la diversità di tradizioni in materia di promozione familiare tra Germania occidentale e Germania orientale fanno sorgere differenze regionali soprattutto nel settore dei servizi sociali per le famiglie. Un aspetto interessante ai fini del confronto è che in questo Paese la politica familiare è fortemente orientata ai diritti fondamentali.

La *Francia*, invece, grazie alla sua tradizione in materia, può contare su una politica familiare di stampo conservatore costruita su uno Stato centralista, nella quale la motivazione politico-demografica svolge un ruolo tanto importante che ha consentito l'affermarsi di una cultura relativamente favorevole alle famiglie. Da un punto di vista organizzativo, le modalità con cui la Francia finanzia le prestazioni familiari rappresentano una soluzione interessante. In pratica, le prestazioni familiari vengono finanziate in modo combinato: con i contributi dei lavoratori e dei datori di lavoro e con fondi pubblici, tutti gestiti da una cassa per le famiglie organizzata e strutturata a livello nazionale.

L'*Inghilterra* è, come la Svizzera, uno Stato sociale liberale ma con competenze assegnate in modo centralista. Inoltre, dagli anni '90 la politica familiare inglese è strettamente connessa con la politica del mercato del lavoro.

## **2. Condizioni quadro della politica familiare nei paesi a confronto**

La politica familiare della Svizzera, pur differenziandosi da quella di Germania, Francia e Inghilterra per quanto concerne le motivazioni di fondo, gli obiettivi, gli sviluppi e i contenuti, presenta anche delle analogie con questi paesi.

### **2.1 Panoramica dei sistemi politici**

Dal 1949 la Germania è una democrazia rappresentativa il cui organo legislativo centrale è rappresentato dal Bundestag (camera bassa) a livello federale e dai Landtag a livello di Länder (attual-

mente 16). Il capo dello Stato è il Presidente della Repubblica (oggi Horst Köhler) eletto dalla Bundesversammlung (camere riunite). Il capo dell'esecutivo è il Cancelliere (attualmente Gerhard Schröder) eletto dal Bundestag. Nell'ambito del federalismo tedesco, i Länder, pur avendo qualità di Stato e partecipando a gran parte del processo legislativo attraverso il Bundesrat (camera alta), sono tuttavia limitati dal primato della Legge fondamentale (LF, Costituzione) e dallo Stato federale per quanto concerne le competenze legislative, e dal principio dello Stato sociale e dalle forme del federalismo cooperativo per quanto concerne le loro competenze organizzative. Il sistema politico tedesco è contraddistinto dalla sovranità della costituzione, che si concretizza nel ruolo centrale e decisivo della Corte costituzionale federale. In virtù del diritto elettorale applicato alle elezioni del Bundestag (sistema proporzionale con clausola di blocco), i governi sono normalmente costituiti da una coalizione di partiti. Dal 1998 è al governo una coalizione «rosso-verde» alla sua seconda legislatura.

La *Francia* ha una lunga tradizione democratica ed è una Repubblica sociale democratica, laica e indivisibile. L'attuale sistema politico francese si fonda sulla Costituzione del 4 ottobre 1958. Capo della Repubblica è il Presidente (attualmente Jacques Chirac), eletto a suffragio universale diretto ogni cinque anni. Egli nomina il Primo ministro (capo del governo, attualmente Jean-Pierre Raffarin) e, su proposta di quest'ultimo, gli altri membri del governo. Il Parlamento francese è costituito dall'Assemblea nazionale (576 parlamentari eletti a suffragio diretto) e dal Senato (321 senatori eletti a suffragio indiretto). Il Senato rappresenta le regioni della Repubblica.

Il *Regno Unito* di Gran Bretagna e Irlanda del Nord è una monarchia costituzionale ereditaria. Capo dello Stato è la regina Elisabetta II. Tuttavia, le sue competenze sono essenzialmente limitate a compiti rappresentativi. Contrariamente agli altri Stati europei, il Regno Unito ha una costituzione non scritta, vale a dire che l'ambito costituzionale è formato da una serie di leggi nate nel corso della storia, sentenze emanate dai tribunali con valore di precedenti, convenzioni e diritti che il popolo è riuscito a farsi concedere dalla corona. Di conseguenza, la Costituzione è flessi-

**IL SISTEMA POLITICO TEDESCO È CONTRADDISTINTO**  
dalla sovranità della costituzione, che si concretizza nel ruolo centrale e decisivo della Corte costituzionale federale.



Berna (BE), gennaio 2004

bile e soggetta a continue trasformazioni. Sia l'organo esecutivo sia quello legislativo sono dominati dal governo eletto dal Parlamento. Il sistema partitico britannico è spesso definito bipartitico perché dal dopoguerra ad oggi al governo si sono sempre avvicinati due partiti: il partito conservatore (conservative party) e il partito laburista (labour party). La stabilità della camera bassa è garantita tra l'altro dal sistema elettorale maggioritario relativo. La carica politica più importante nel sistema di governo britannico è quella di Primo ministro, attualmente esercitata da Tony Blair, rappresentante del partito laburista.

La democrazia *svizzera* è contraddistinta da diverse peculiarità come, ad esempio, gli elementi tipici della democrazia diretta, il governo collegiale (nel quale sono presenti tutti i maggiori partiti), uno spiccato federalismo che conferisce ampie competenze ai 26 Cantoni (tra cui anche il diritto di esigere imposte

dirette) e da elementi tipici della cultura politica della concordanza democratica che trovano tra l'altro riscontro in un proporzionalismo onnipresente. L'organo di governo è il Consiglio federale. Quest'ultimo viene eletto dall'Assemblea federale e, a sua volta, elegge al suo interno il Presidente della Confederazione che esercita la funzione di capo di Stato per un anno. Dalla seconda guerra mondiale il Consiglio federale è costituito dai rappresentanti di quattro partiti (partito liberale-radicalo, partito popolare democratico, partito socialista e unione democratica di centro).

## **2.2 Le principali tradizioni**

La politica familiare adottata nei Paesi a confronto è caratterizzata dalle diverse tradizioni dello Stato sociale e del diritto di famiglia. Vi sono poi altri elementi caratterizzanti, tra i quali:

- liberalismo o dottrina sociale cattolica,<sup>4</sup>
- federalismo o centralismo,
- sussidiarietà o laicismo (separazione fra Stato e Chiesa).

Questi fattori hanno determinato approcci diversi negli interventi di politica familiare.

La politica familiare svizzera è contraddistinta dai principi del federalismo e della sussidiarietà. In Svizzera la maggior parte delle competenze è affidata ai Cantoni.

In *Germania*, Paese che presenta anch'esso una struttura federalistica, lo Stato federale è dotato di maggiori competenze. Nei suoi principi di fondo, sanciti nella Costituzione (Legge fondamentale), la politica familiare tedesca è in gran parte determinata dal governo federale; determinate competenze sono tuttavia lasciate ai Länder. In considerazione dell'obbligo dello Stato

federale di garantire condizioni di vita uniformi (art. 72 cpv. 2 e art. 106 cap. 3 LF) e realizzare lo Stato sociale, la politica dei Länder ha la funzione di eseguire le leggi federali, amministrare e coordinare eventuali provvedimenti nonché, se necessario, intervenire con provvedimenti complementari. La competenza esecutiva incombe contemporaneamente sia ai Länder che ai Comuni tanto che, per poter realizzare con coerenza gli obiettivi di politica familiare, lo Stato federale deve ricorrere al loro aiuto in molti campi. Questo vale sia per l'intero settore educativo sia per quello della custodia dei figli e del sostegno ai giovani.

In ragione del principio di sussidiarietà, tanto in Svizzera quanto in Germania e in Inghilterra molte prestazioni vengono erogate da enti non statali. In tutti e tre questi Paesi, dunque, lo Stato svolge un ruolo meno attivo nel settore della politica familiare rispetto alla Francia.

Tschieriv (GR), luglio 2004



## LA POLITICA DEMOGRAFICA SVOLGE UN RUOLO DOMINANTE NELLA POLITICA FAMILIARE FRANCESE, DI CUI GLI OBIETTIVI DI PROMOZIONE DELLE NASCITE SONO NATURALMENTE PARTE INTEGRANTE.

In Svizzera, la politica familiare cambia molto da Cantone a Cantone. Qui è molto sentita l'influenza esercitata dalle diverse tradizioni del diritto di famiglia. A livello di città e di Comuni, alcuni centri, come ad esempio Losanna, vantano un impegno pluriennale nel settore della politica familiare.

Rispetto agli altri Paesi, in Inghilterra la politica familiare è pensata innanzitutto per tutelare le persone bisognose. Quindi, rispetto alla Germania e alla Francia e, solo per determinate iniziative, anche rispetto alla Svizzera, le attività di politica familiare in Inghilterra si collocano a un livello piuttosto basso. L'idea di sicurezza sociale predominante in questo Paese presuppone che il mercato possa offrire un reddito sufficiente. Il sistema di sicurezza sociale dello Stato interviene a titolo integrativo solo quando il mercato fallisce, ovvero quando questo reddito non viene conseguito. In Inghilterra, dunque, il diritto alle prestazioni sociali è un diritto relativamente debole spesso subordinato a una verifica del bisogno. Se vengono versate prestazioni, esse sono comunque piuttosto modeste e servono esclusivamente a garantire il minimo indispensabile per vivere: l'obiettivo del sistema della sicurezza sociale è a grandi linee quello di coprire un bisogno minimo e di evitare la povertà.

In Germania, in Francia e in alcune regioni della Svizzera, invece, la politica familiare, visto il suo radicamento nella dottrina sociale cattolica, è considerata parte integrante di una politica di redistribuzione a intervento statale.

Un risultato della cultura repubblicana in Francia risiede, inoltre, nella prevalente responsabilità dello Stato nei confronti dei bambini. In pratica, ciò comporta un ruolo molto attivo dello Stato nell'ambito della politica familiare. Questa evoluzione verso il laicismo, significativa per la politica familiare, è espressamente sancita persino nella Costituzione della Quinta Repubblica. La Francia si distingue da tutti gli Stati oggetto di questo studio, ma in particolare dalla Germania, per il suo approccio alla politica demografica. Quest'ultima svolge, infatti, un ruolo dominante nella politica familiare francese, di cui gli obiettivi di promozione delle nascite sono naturalmente parte integrante.

In Germania, invece, a causa delle precedenti esperienze con il nazionalsocialismo, le questioni relative all'aumento del tasso di natalità non sono ancora state oggetto di discussioni pubbliche come obiettivo legittimo della politica familiare.

Inoltre, dai suoi primi passi negli anni '50 fino agli anni '80, la politica familiare tedesca (occidentale) ha cercato di proteggere l'istituzione della famiglia quale entità sostentatrice dove il capofamiglia, l'uomo, esercitava un'attività lucrativa e la madre, casalinga, si occupava dei figli. Alla politica statale si sono contrapposti però gli sviluppi reali. Solo gradualmente, grazie a una serie di riforme giuridiche, la nozione di famiglia ha assunto forme meno rigide e l'idea di politica familiare è andata adeguandosi sempre più alla realtà sociale. Agli obiettivi della politica di redistribuzione si sono così aggiunti quelli della politica dell'uguaglianza. Nella Germania orientale, ex DDR, il dopoguerra è stato contraddistinto dal tentativo da parte dello Stato totalitario di smantellare la famiglia come istituzione borghese, sostituendosi ad essa soprattutto nei compiti educativi e integrandola nella gerarchia dell'esercizio dell'egemonia politica. Dalla metà degli anni '60, e ancora di più dal 1975, due nuovi temi di politica familiare hanno fatto la loro comparsa per poi, alla fine, imporsi: la promozione delle nascite e la politica sociale volta all'uguaglianza intesa come piena occupazione delle donne. Anche dopo l'unificazione, la politica familiare della Germania orientale ha continuato ad essere caratterizzata da un elevato livello di strutture per la custodia di bambini in età scolastica e prescolastica.

### 2.3 Le basi della politica familiare

In Svizzera la Costituzione federale cita le famiglie nell'articolo 14 (diritto al matrimonio e alla famiglia), nell'articolo 41 (obiettivi sociali) e nell'articolo 116 (assegni familiari e assicurazione per la maternità). Per la politica familiare, però, sono rilevanti anche i seguenti articoli della Costituzione: articolo 11 (protezione dei fanciulli e degli adolescenti), articolo 8 (uguaglianza giuridica), articolo 13 (protezione della sfera privata) e articolo 108 (promozione della costruzione d'abitazioni e dell'accesso alla proprietà). L'idea che la Confederazione ha delle famiglie è caratterizzata da due elementi principali. Da un lato, la Confedera-

<sup>4</sup> La dottrina sociale cattolica, sviluppatasi verso la metà del 19. secolo, rivendica giustizia nell'interazione fra forze sociali ed economiche così come la tutela dei poveri e dei deboli. I suoi concetti principali sono la personalità (dignità dell'individuo), la solidarietà (mutuo soccorso) e la sussidiarietà (responsabilità e auto-aiuto delle più piccole unità sociali, cominciando dalle famiglie).

zione parte da un concetto aperto di famiglia. La definizione di famiglia non si limita alle coppie sposate, ma si estende anche ad altre forme di convivenza. Dall'altro, per la Confederazione la politica familiare è un compito trasversale: la Confederazione vuole prendere in considerazione i bisogni delle famiglie nell'adempiimento di tutte le sue attività (art. 116 cpv. 1 Cost.). Nell'ambito della politica familiare la Confederazione, comunque, ha solo una competenza di sostegno (art. 116 cpv. 1 Cost.), in base alla quale può partecipare ai provvedimenti adottati da Cantoni o terzi per proteggere e promuovere le famiglie, ma non intervenire di propria iniziativa. Fanno eccezione gli assegni familiari e l'assicurazione per la maternità.

Come in Svizzera, anche in *Francia* manca un programma globale che concretizzi questi obiettivi e che definisca gli elementi necessari a misurarne e a valutarne il raggiungimento. Ma al contrario della Svizzera, la Francia ha alle spalle una lunga tradizione di valutazione positiva e di riconoscimento sociale della famiglia. Già nel tardo XIX secolo furono presi i primi provvedimenti statali a favore delle famiglie numerose e fu introdotta una legislazione sociale con un preciso riferimento alle famiglie. In Francia la politica familiare è parte integrante e fondamentale di una politica sociale d'intervento, con la quale lo Stato francese ha reagito e continua a reagire alle tendenze di modernizzazione sociale ed economica. Recentemente, la prospettiva sociale sulla politica familiare è cambiata, passando da una politica familiare tradizionale finalizzata alla promozione delle nascite (politica del terzo figlio) a una politica per una migliore conciliabilità tra famiglia e professione.

Solo in *Germania* la Legge fondamentale e la Corte costituzionale federale, organo responsabile della concretizzazione e dell'osservanza della Costituzione, assegnano allo Stato un chiaro mandato di politica familiare – mandato che è peraltro legato allo strumento del ricorso costituzionale. Ad esempio, l'articolo 6 capoverso 1 LF sancisce che lo Stato ha l'obbligo di non svantaggiare il matrimonio e la famiglia e di promuoverli inoltre con provvedimenti adeguati. Inoltre, la Corte costituzionale federale, competente dell'interpretazione della Legge fondamentale, è autorizzata a dichiarare nulle le disposizioni di legge e a presentare proposte di emendamento al legislatore.

I rapporti sulla famiglia (attualmente 6), elaborati da specialisti a intervalli regolari e incentrati ogni volta su argomenti diversi, hanno svolto un ruolo importante nell'evoluzione della concezione della politica familiare nella Repubblica federale tedesca.

In *Inghilterra*, sempre per la mancanza di una Costituzione scritta (caso unico in Europa), nel diritto fondamentale non esiste alcun riferimento all'impegno dello Stato nel campo della politica familiare. Inoltre, il continuo sviluppo e la flessibilità che contraddistinguono la situazione giuridica inglese rendono difficile fissare obiettivi e condizioni quadro della politica familiare. Il che ha decisamente rallentato lo sviluppo della politica familiare in Inghilterra.

In *Germania* gli obiettivi di politica familiare sono fissati anche nelle Costituzioni di tutti i Länder. In *Svizzera* figurano solo in alcune delle Costituzioni cantonali. A livello legislativo, soprattutto nel campo delle misure economiche, è possibile però riconoscere l'importanza che alcuni Cantoni danno alla politica familiare. Inoltre, anche se in misura diversa, essi hanno elaborato linee direttrici e rapporti di base sulla situazione delle famiglie. A livello comunale, si rileva – come per altro in Germania – che il ruolo dei Comuni è quasi esclusivamente limitato all'esecuzione delle prescrizioni di legge cantonali. Di conseguenza, proprio nel settore degli interventi economici, i Comuni hanno poca libertà d'azione nel determinare obiettivi propri.

Negli ultimi decenni, in tutti e quattro i Paesi a confronto, le trasformazioni della società hanno influito sugli obiettivi di politica familiare, cambiandoli: il movimento del '68, l'apparizione di nuove strutture familiari, l'aumento della quota occupazionale delle donne e la maggiore visibilità del fenomeno della violenza domestica hanno influenzato la politica familiare dando un impulso alla sua evoluzione. In particolare, si rileva che l'attuazione dei diversi programmi di politica familiare dei singoli Paesi si sta sempre più uniformando. Il forte calo del tasso di natalità e le sue dirette conseguenze hanno innescato gli attuali processi di avvicinamento fra i diversi tipi di Stato sociale e fra le rispettive motivazioni politiche. In generale, si pone il problema della com-

pensazione delle prestazioni delle famiglie rispetto a chi non ha figli, fatto che solleva la questione del riorientamento della politica, in particolare per gli Stati di tipo liberale.

### **3. L'organizzazione della politica familiare**

L'organizzazione della politica familiare si ripercuote sia sulla scelta dei provvedimenti da adottare sia sul modo in cui questi vengono attuati. Inoltre essa influenza anche l'importanza attribuita ai vari soggetti nonché l'affermazione degli interessi delle famiglie.

In *Svizzera* e in *Germania* la politica familiare riflette la struttura del federalismo, anche se si tratta di due tipi di federalismo per certi aspetti molto diversi l'uno dall'altro. Il federalismo svizzero è caratterizzato da una doppia sovranità (Confederazione e Cantoni) e da una forma di democrazia contraddistinta essenzialmente da concordanze fra i vari gruppi di soggetti garantite da una procedura (democrazia di concordanza). A ciò si aggiunge una spiccata autonomia a livello comunale che accentua ulteriormente l'eterogeneità della politica familiare svizzera.

In *Germania*, secondo la Costituzione, il diritto federale è preminente sul diritto dei Länder. Questo si riferisce non solo al primato del diritto federale ma anche alla ripartizione delle competenze in ambito legislativo. La richiesta di «uniformità delle condizioni di vita» formulata nella Legge fondamentale (art. 72 cpv. 3) funge da forza trainante per lo sviluppo delle attuali competenze dello Stato federale e l'acquisizione di nuove competenze legislative. Rispetto ai Cantoni svizzeri, i Länder hanno una minore sovranità. La forte partecipazione dei Länder ai processi decisionali nazionali attraverso il Bundesrat (in cui i Länder sono rappresentati in proporzione al numero dei loro abitanti) porta comunque a una forte commistione di responsabilità e a una interdipendenza politica.

Le iniziative di politica familiare sono assegnate al Ministero federale per la famiglia, gli anziani, le donne e la gioventù, ma rientrano anche nelle competenze di altri ministeri (finanze, giustizia, sociale). Anche a livello di Länder esistono ministeri per il

coordinamento delle attività di politica familiare. In *Germania*, tuttavia, c'è il problema della separazione programmatica e organizzativa tra educazione e custodia dei bambini, vale a dire che in questi campi la competenza incombe a vari enti amministrativi a diversi livelli statali. Di conseguenza, entrambi i settori agiscono autonomamente ed è praticamente impossibile realizzare sistematicamente un collegamento o una cooperazione tra di essi.

L'Amministrazione federale svizzera si contraddistingue per una spiccata ripartizione dei compiti fra i vari dipartimenti, per cui la struttura delle competenze nel settore della politica familiare è straordinariamente variegata. Niente meno che 23 uffici federali (e tutti i dipartimenti), attuano misure rilevanti per la politica familiare a livello nazionale - una situazione di partenza molto difficile, questa, se si vogliono ottenere uniformità e chiarezza a livello organizzativo. Questa struttura trova una giustificazione nel fatto che la presa in considerazione dei bisogni delle famiglie è già espressamente definiti nella Costituzione come un compito trasversale. Per reagire alle critiche espresse nel rapporto sulle famiglie del 1982, alla Centrale per le questioni familiari è stata assegnata la funzione di ufficio di coordinamento per le questioni familiari in seno all'Amministrazione federale.

Per quanto concerne il coordinamento della politica familiare, *l'Inghilterra* ha, nonostante la sua struttura centralista, un problema simile a quello della Svizzera: non ha un ministero che si occupi esclusivamente delle questioni familiari. Quindi, nessun dipartimento governativo ha una responsabilità generale della politica familiare. Esistono invece diversi dipartimenti cui compete una determinata sfera d'influenza della vita familiare. Particolarmente importanti sono il Department for Work and Pensions, il Department for Education and Skills e la Inland Revenue.

La *Francia* centralista dispone, diversamente dall'Inghilterra, di casse per le famiglie, ovvero di un'autorità centrale per la politica familiare alla quale incombe l'amministrazione finanziaria dei provvedimenti adottati, la gestione dei fondi e il controllo per quanto riguarda il loro stanziamento. Inoltre, il Ministère de l'Emploi et de la Solidarité vigila sulla gestione finanziaria degli enti delle assicurazioni sociali e, quindi, anche sulle casse per le



Oberiberg (SZ), dicembre 2003

famiglie (ad eccezione della sicurezza sociale per i lavoratori indipendenti e i lavoratori agricoli e ittici, di cui è responsabile il Ministero dell'agricoltura e della pesca).

In Germania e in Inghilterra, dove le autorità locali hanno il compito di versare prestazioni a sostegno delle persone bisognose, ma soprattutto in Svizzera, il principio di sussidiarietà fa sì che l'esecuzione dei provvedimenti di politica familiare permetta una visione d'insieme soltanto parziale. Inoltre le prestazioni vengono fornite secondo modalità assai diverse tra loro. Questo fenomeno è accentuato dal fatto che i Cantoni dispongono di un'ampia autonomia nell'introduzione e nell'organizzazione dei singoli provvedimenti.

#### 4. Il finanziamento della politica familiare

Oltre che dalle casse cantonali di compensazione per le famiglie, in Svizzera gli assegni familiari sono gestiti da circa 800 casse private. Poiché la maggior parte dei provvedimenti di politica familiare viene eseguita a livello comunale e cantonale, non esistono statistiche federali centrali circa la struttura del finanziamento. Al più si possono dunque confrontare i dati del finanziamento degli assegni familiari relativi ai singoli Cantoni. Gli assegni familiari vengono finanziati principalmente con i contributi dei datori di lavoro (nel Canton Vallese versano contributi anche i lavoratori). Per quanto concerne l'ammontare dei contributi, esistono grandi differenze: essi oscillano fra lo 0,1% e il 5% del salario, le variazioni più importanti riguardano le casse private di compensazione per le famiglie. Le spese per gli assegni familiari ammontano a circa quattro miliardi di franchi all'anno.

## **LA FRANCIA CENTRALISTA DISPONE DI CASSE PER LE famiglie, ovvero di un'autorità centrale per la politica familiare alla quale incombe l'amministrazione finanziaria dei provvedimenti adottati.**

Anche in *Germania* è molto difficile documentare il finanziamento della politica familiare anche perché non è possibile definire chiaramente quale parte sia coperta dal gettito fiscale e quale dalle assicurazioni sociali. Nel 2001 le prestazioni che figuravano nel budget delle assicurazioni sociali alla voce «matrimonio e famiglia» ammontavano a 193,1 miliardi di marchi tedeschi, vale a dire al 15% del budget sociale complessivo. La parte corrispondente del PIL per il periodo oggetto dell'ultimo rapporto sociale è ammontava però in media solo al 5% circa. Non si fanno distinzioni tra prestazioni per le famiglie e promozione del matrimonio. I dati in questione comprendono sgravi fiscali, versamenti diretti per i bambini e gli adolescenti, indennità per le famiglie, altre agevolazioni per i coniugi nonché prestazioni di maternità. Queste cifre non includono né il riconoscimento dei periodi dedicati all'educazione dei figli nel sistema delle rendite, né i trasferimenti a livello comunale.

Per la loro organizzazione centralista, l'Inghilterra e la Francia non hanno una struttura di finanziamento così complicata.

In *Inghilterra* il settore delle assicurazioni sociali è garantito da un sistema obbligatorio di contributi che finanzia anche gran parte delle prestazioni familiari. Nell'ambito delle assicurazioni sociali (National Insurance), sussiste un obbligo assicurativo contro i rischi principali (malattia, disoccupazione, vedovanza, previdenza per la vecchiaia). Detto obbligo assicurativo è integrato da tutta una serie di provvedimenti indipendenti dai contributi. Nel 2000 le prestazioni sociali sono ammontate al 26% della spesa complessiva del PIL. Se si suddividono prestazioni sociali in gruppi funzionali, risulta che nel Regno Unito solo il 7,1% delle prestazioni sociali viene destinato alle famiglie e ai figli. Il che corrisponde al 2,2% circa del PIL. Il 47,7% della spesa sociale, invece, viene investito nella previdenza per la vecchiaia e i superstiti. Solo una piccola percentuale delle prestazioni sociali viene dunque spesa in favore delle famiglie. Ciò dimostra su quale settore sia incentrata la politica sociale e mette in evidenza la modesta partecipazione dello Stato al settore della politica familiare.

In *Francia* il settore delle assicurazioni sociali è contraddistinto da svariati sistemi di finanziamento, la cui amministrazione

è stata assunta da un'apposita cassa centrale, la Caisse Nationale d'Allocations Familiales (CNAF), che, a sua volta, controlla le casse regionali. Attualmente le sue entrate complessive ammontano a 45,6 miliardi di euro. L'assicurazione familiare viene finanziata per circa un terzo dal gettito fiscale, da una parte del contributo previdenziale generale - la cosiddetta contribution sociale généralisée - e da una sovvenzione prelevata dal bilancio pubblico. In Francia - come anche in Svizzera - i datori di lavoro partecipano al finanziamento delle (proprie) prestazioni di politica familiare. In Francia, però, questa partecipazione è nettamente superiore che in Svizzera: l'assicurazione familiare francese, infatti, si finanzia per due terzi con i contributi che i datori di lavoro versano alla cassa familiare. Nel 2000 la spesa statale è stata pari a 77,4 miliardi di euro, esclusi gli sgravi fiscali, ovvero al 5,5% del PIL.

Nel complesso, a causa della complicata struttura di finanziamento e della diversità dei sistemi di calcolo statistico, sia in Germania che in Svizzera sorgono gravi problemi quando si tratta di confrontare la struttura del finanziamento nel settore della politica familiare tra i singoli Länder/Cantoni. Questo anche perché al gruppo funzionale «famiglie» vengono assegnate prestazioni in natura e pecuniarie molto diverse.

### **5. I principali attori nel settore della politica familiare**

Per il principio federalistico, in *Germania* e in *Svizzera*, oltre allo Stato federale/alla Confederazione e ai Länder/Cantoni, le città e i Comuni vanno annoverati tra gli attori della politica familiare. Sia le città che i Comuni, infatti, suggeriscono e coordinano interventi e in più attuano misure proprie qualora si renda necessario per colmare le lacune della politica a livello nazionale o di Land/Cantone. Mentre in Svizzera i Cantoni svolgono un ruolo relativamente attivo nel settore della politica familiare, in Germania le competenze dei Länder sono limitate. La ragione di questa differenza è imputabile al diverso tipo di federalismo presente in questi due Paesi.

In *Francia*, la politica familiare e il vasto sistema delle prestazioni familiari sono un settore speciale dello Stato centralista, il

quale si assume i principali compiti di questo settore (compresa la rappresentanza degli interessi) diventando il protagonista in materia di politica familiare. In Inghilterra, invece, lo Stato interviene solo moderatamente nel settore della politica familiare. Le famiglie continuano ad essere considerate parte della sfera privata e dunque non come un ambito d'intervento prioritario da parte dello Stato.

Fra i soggetti non statali della politica familiare vanno menzionati anche i partiti presenti in Parlamento. In tutti e quattro i Paesi si osserva che i partiti hanno avvicinato le loro posizioni per quanto concerne i principali obiettivi di quella che deve essere la politica familiare di un Paese. Per la Svizzera quest'affermazione va tuttavia relativizzata in quanto l'UDC continua ad opporsi ad un'estensione delle attività statali anche nella politica familiare. I partiti francesi sono tutti inseriti nella tradizione della politica familiare francese. Per i partiti conservatori, l'obiettivo principale consiste in particolare nell'incrementare il tasso di natalità. Anche in Inghilterra i due grandi partiti sono d'accordo in fatto di politica familiare e considerano ragionevoli i sussidi stanziati dallo Stato a livello di provvedimenti economici. Però, mentre i conservatori vorrebbero agevolare finanziariamente la famiglia di tipo tradizionale, il partito laburista è più orientato verso il sostegno delle famiglie meno abbienti.

In *Germania*, negli ultimi anni, i partiti hanno profondamente modificato alcuni aspetti dei loro approcci e delle loro richieste. Nel 2001 e nel 2002 tutti i partiti del Bundestag, senza eccezioni, hanno redatto dei programmi di massima concernenti la politica familiare e dei figli (Bündnis 90/1 Verdi) i cui obiettivi si differenziano gli uni dagli altri solo in pochi punti. Ormai le uniche differenze riscontrabili tra le diverse posizioni in materia di politica familiare si limitano al concetto di famiglia, alla libertà di scelta per la custodia dei bambini e agli strumenti del sostegno finanziario.

In *Svizzera*, a causa dei legami talvolta complessi tra esponenti parlamentari e gruppi d'interesse od organizzazioni impegnate nella politica familiare a livello federale e cantonale, esistono dei raggruppamenti che influenzano gli interventi di politica familiare. Le loro motivazioni e i loro contesti operativi sono

stati esaurientemente esaminati nel capitolo dedicato all'analisi della politica familiare a livello cantonale e comunale. Le organizzazioni e le associazioni private, ad esempio, svolgono un ruolo attivo nel settore della politica familiare: in tutti i Cantoni e i Comuni come promotori di offerte in questo campo, solo in alcuni Cantoni, invece, quando devono farsi sentire a livello politico.

Anche in *Inghilterra* e in *Germania* le associazioni, in particolare quelle assistenziali, svolgono un ruolo importante come promotrici di offerte. Per quanto concerne i loro ambiti d'azione e i loro contenuti, esse si occupano degli interessi delle famiglie perché queste ultime sono in gran parte le unità sociali cui sono indirizzate le loro offerte d'aiuto. Ad esempio, in Inghilterra tutte le maggiori associazioni assistenziali partecipano direttamente all'offerta di servizi di custodia per i bambini bisognosi e inoltre difendono e rappresentano gli interessi delle famiglie. In Inghilterra lo spettro d'azione delle associazioni che rappresentano le famiglie è particolarmente ampio e complesso. In pratica, non esistono associazioni familiari nel vero senso del termine, bensì più di un migliaio di organizzazioni, iniziative e gruppi locali che talvolta operano in zone molto marginali o che rappresentano le minoranze. In *Germania*, oltre alle associazioni assistenziali, vanno menzionate le associazioni familiari che, oltre a svolgere attività di consulenza, rappresentano soprattutto gli interessi delle famiglie nei confronti dell'opinione pubblica e della politica. Tuttavia a causa della loro frammentazione, dovuta in parte a confessioni diverse, queste associazioni non hanno un grande potere contrattuale.

In *Francia* non esiste una struttura di associazioni assistenziali come quella presente negli altri Paesi. Grazie al vasto intervento dello Stato, in questo Paese non è stato possibile o necessario istituire istanze di mediazione fra l'individuo e lo Stato. I gruppi d'interesse esistenti hanno scarsa legittimità e un ristretto numero di aderenti.

In *Inghilterra* e in *Germania*, fra i promotori non statali della politica familiare stanno assumendo un'importanza sempre maggiore le aziende, preoccupate che il calo delle nascite possa in futuro causare una penuria di manodopera. E così, in *Germania*,

**IN INGHILTERRA E IN GERMANIA LE ASSOCIAZIONI, IN particolare quelle assistenziali, svolgono un ruolo importante come promotrici di offerte in politica familiare.**

le aziende hanno adottato tutta una serie di provvedimenti volti a promuovere una gestione aziendale e del personale attenta alle esigenze delle famiglie. Negli ultimi anni, i campi d'azione della politica familiare hanno acquistato importanza anche per quanto concerne i contratti collettivi. Nel complesso, all'inizio del nuovo millennio le parti stipulanti gli accordi economici collettivi hanno dimostrato una crescente sensibilità verso la politica familiare, in Germania ancor più che in Inghilterra. In Francia i datori di lavoro svolgono un ruolo di gran lunga più importante che negli altri Paesi oggetto del confronto. Grazie all'importanza loro attribuita dalla tradizione, ancora oggi essi finanziano gran parte delle prestazioni economiche.

In *Svizzera* le scienze sociali hanno assunto un'importanza centrale nella preparazione di proposte, modelli e basi decisionali. In *Germania* un importante attore nel settore della politica familiare degli ultimi anni è indubbiamente la Corte costituziona-

le federale che, non solo ha fornito alla politica delle prescrizioni per la configurazione degli interventi di politica familiare, ma ha anche costantemente contribuito alla definizione di famiglia e dei ruoli dei suoi membri, prestando continuamente ascolto agli interessi delle famiglie.

## **6. Lo sviluppo della politica familiare dal 1990**

La politica familiare di uno Stato – come anche gli altri settori politici – deve adeguarsi continuamente ai cambiamenti sociali.

Negli ultimi dieci anni, in *Svizzera* e in *Germania* gli argomenti di politica economica e dell'uguaglianza hanno assunto un ruolo sempre più importante e la conciliabilità tra famiglie e professione – con la conseguente richiesta di una migliore integrazione delle donne nel mercato del lavoro – ha acquisito un'importanza sempre maggiore nell'ambito della politica familiare.

Adtigenswil (LU), luglio 2004





Davesco-Soragno (TI), aprile 2004

Negli anni '90, a livello cantonale svizzero, la politica familiare è passata da un orientamento prettamente economico a un orientamento socio-ecologico. Negli ultimi tempi, questo cambiamento politico ha talvolta dato vita a nuove coalizioni nel settore degli attori della politica familiare. A livello federale, a parte alcuni miglioramenti delle condizioni di coloro che hanno obblighi familiari nel mondo del lavoro – miglioramenti dovuti a motivi di politica dell'uguaglianza –, si sono registrati ben pochi cambiamenti nella politica familiare. Dal 2003 la Confederazione si impegna per lo più a creare strutture di custodia per l'infanzia complementari alle famiglie. L'impegno e gli sviluppi che hanno recentemente interessato il campo della politica familiare in Svizzera sono ascrivibili tra l'altro all'Anno internazionale della famiglia nel 1994, al rifiuto dell'assicurazione per la maternità (per i Cantoni Vaud e Ticino), alla crisi economica degli anni '90 e alla situazione demografica.

In *Germania* gli sviluppi della politica familiare sono ascrivibili, oltre che alla situazione demografica, anche all'unificazione tedesca e ai verdetti della Corte costituzionale federale. Negli anni '90, ad esempio, la politica familiare è contraddistinta dagli adeguamenti resisi necessari in seguito all'unificazione tedesca. Già verso la fine degli anni '80 si era andata delineando una crescente importanza della politica degli anziani, che si è poi ulteriormente sviluppata nella prima metà degli anni '90. Inoltre, le sentenze della Corte costituzionale federale hanno spinto il legislatore ad adottare più riforme nel settore della perequazione degli oneri familiari. Le richieste delle famiglie monoparentali e delle famiglie meno abbienti assumono un'importanza sempre maggiore. Con una serie di riforme giuridiche, il concetto giuridico di famiglia è stato adeguato alle forme vissute di famiglia. Infine, come in Svizzera, vista la situazione demografica la questione della conciliabilità tra famiglie e professione ha assunto una posizione di primo piano.

## LA POLITICA FAMILIARE DI UNO STATO – COME ANCHE gli altri settori politici – deve adeguarsi continua- mente ai cambiamenti sociali.

Per contro, negli anni '90 la politica familiare in Francia è stata caratterizzata dal problema della finanziabilità delle prestazioni di politica familiare. I notevoli oneri a carico delle casse familiari a causa della varietà delle prestazioni offerte hanno comportato un deficit delle casse familiari e un onere per i datori di lavoro. Nel 1991 si è cercato di risolvere il problema aumentando la quota di finanziamento a carico del gettito fiscale e dei lavoratori per sollevare la situazione dei datori di lavoro. Tuttavia, verso la metà degli anni '90 le ampie e costose riforme e i miglioramenti delle prestazioni hanno fatto aumentare il deficit delle casse familiari. Sono seguite e seguiranno nuove misure di risparmio. Con la creazione del Pacte civil de solidarité (PACS)<sup>5</sup> è stata avviata l'apertura del concetto di famiglie.

Nel 1997 in Inghilterra si è assistito a una svolta politica con l'ascesa al governo del partito laburista guidato da Tony Blair, il quale col motto della «terza via» voleva imprimere un nuovo orientamento alla politica sociale e trovare una via di mezzo fra il capitalismo e lo Stato sociale. Il partito laburista si riallaccia comunque alla politica sociale degli anni '80 e '90, nella misura in cui ritiene che le prestazioni sociali debbano continuare ad essere versate a chi ne ha veramente bisogno. Dietro questa visione dei compiti dello Stato si cela l'idea dell' «aiuto all'autoaiuto». L'obiettivo è quello di eliminare la povertà e di ridurre la dipendenza dall'assistenza sociale. Da quando ha assunto il potere, nel 1997, il governo laburista ha cercato di promuovere le famiglie e di rafforzare l'impegno in loro favore. Ora, anche l'educazione ha la massima priorità. Osservando tuttavia la situazione con occhio critico, ci si accorge che le famiglie continuano a non essere un vero e proprio tema politico neanche per i laburisti. In questo, i laburisti non si distaccano dalla politica dei governi precedenti. Gli aiuti vengono forniti principalmente alle famiglie che versano in situazioni problematiche, fra cui in particolare le famiglie monoparentali e quelle in povertà.

### 7. I principali provvedimenti di politica familiare

Alle pagine seguenti vengono presentate sotto forma di schema le principali misure<sup>6</sup> attualmente realizzate nel settore della politica familiare nei quattro Paesi oggetto del confronto. Queste misure sono suddivise in base ai quattro livelli d'intervento della

politica familiare presentati nella parte introduttiva del presente rapporto sulle famiglie (provvedimenti economici, provvedimenti socio-ecologici, provvedimenti pedagogici e provvedimenti interni alle famiglie)<sup>7</sup>. La scelta delle misure messe a confronto comporta per forza di cose l'esclusione di determinate peculiarità. La descrizione isolata dei singoli interventi rappresenta nel contempo una semplificazione in considerazione delle complesse interrelazioni esistenti fra provvedimenti, contesto sociale e programmi politici. Nonostante queste limitazioni, il confronto permette tuttavia di evidenziare le analogie e le differenze esistenti tra i vari Stati, che in seguito riassumeremo.

Per quanto concerne gli *interventi economici*, si può osservare che sia in Inghilterra sia in Svizzera la politica familiare assume forti connotazioni sociopolitiche nonostante questi due Paesi si ispirino a forme di liberalismo differenti: essi, infatti, conoscono prestazioni di politica familiare (come l'assistenza sociale) che né in Francia né in Germania rientrano in questo ambito politico. In Svizzera e in Germania, l'essere una coppia sposata o meno comporta grandi differenze per le famiglie soprattutto a livello fiscale. Nel diritto vigente in Svizzera la tassazione dei coniugi – in particolare a livello federale – penalizza le coppie sposate rispetto alle forme di convivenza extraconiugali. La riforma fiscale prevista per il 2005 avrebbe corretto questa penalizzazione introducendo uno splitting tra i coniugi. In questo modo, la Svizzera avrebbe adottato lo stesso sistema della Germania in cui sono favoriti i coniugi senza figli, mentre non lo sono le coppie di conviventi con figli. Questa riforma è stata rifiutata dal popolo nel maggio 2004. Da sottolineare il sostegno relativamente consistente dato alle famiglie monoparentali in Francia, come pure il sistema francese dello splitting familiare. Per quanto riguarda l'Inghilterra, si richiama ancora una volta l'attenzione sull'intreccio tra politica contro la povertà, politica del mercato del lavoro e politica familiare: basti pensare agli accrediti d'imposta per i meno abbienti e ai programmi contro la povertà dell'infanzia.

In Svizzera i provvedimenti di politica familiare – anche per quanto concerne gli *interventi socio-ecologici* – competono ai Cantoni, perché esistono limitate competenze federali in questo campo. La Svizzera presenta delle lacune, come del resto anche

<sup>5</sup> Dal 13 ottobre 1999 le coppie possono registrarsi come comunità di vita a prescindere dal sesso a partire dai 18 anni compiuti.

<sup>6</sup> Nella tavola sinottica i provvedimenti sono presentati in modo molto semplificato.

<sup>7</sup> Cfr. il capitolo «Politica familiare oggi - Cosa comprende?».

Provvedimenti	Germania	Francia
Nozione di famiglia su cui si basano le concezioni politiche	► Comunità strettamente delimitata di persone che vivono nella stessa economia domestica privata e sono legate fra loro da un rapporto di matrimonio o di discendenza o dal diritto di tutela	► Nell'ambito della sicurezza sociale la famiglia viene normalmente definita col termine «foyer», vale a dire «persone che vivono sotto lo stesso tetto»
<b>Provvedimenti economici</b>		
1. Assegni familiari	<ul style="list-style-type: none"> <li>► Assegno per i figli: 154 €<sup>9</sup> al mese per il primo, secondo e terzo figlio; 179 € per gli altri figli</li> <li>► In alcuni Länder, assegni educativi nazionali (in funzione del reddito)</li> <li>► Assegno educativo in caso di lavoro part-time o d'interruzione dell'attività lavorativa: max. 307 € al mese per al massimo due anni, esclusivamente in funzione del reddito a partire dal 7° mese di vita del bambino</li> <li>► Assegni familiari nel diritto che disciplina la retribuzione del servizio pubblico e nel diritto sociale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>► Assegno mensile per i figli (a partire dal 2°) in funzione della loro età e del loro numero: <ul style="list-style-type: none"> <li>- per 2 figli 109,40 €</li> <li>- per 3 figli 249,57 €</li> <li>- per 4 figli 389,73 €</li> <li>- per 5 figli 529,90 €</li> <li>- per 6 figli 670,07 €</li> <li>- per ogni altro figlio 140,17 €</li> </ul> </li> <li>- Indennità supplementare: figli di più di 11 anni 30,77 €, giovani di più di 16 anni 54,70 €</li> <li>► Assegno educativo in caso d'interruzione dell'attività lavorativa (max. 487,30 € al mese)</li> <li>► Sussidio per famiglie monoparentali, graduato in base al numero di figli: 512,81 € per il primo figlio + 170,94 € per ogni altro figlio</li> </ul>
2. Tassazione delle famiglie	<ul style="list-style-type: none"> <li>► Splitting tra i coniugi</li> <li>► Deduzione per figli: 5808 € all'anno per ciascun figlio</li> <li>► Deduzione per famiglie monoparentali</li> <li>► Deducibilità parziale delle spese per la custodia e l'educazione dei figli</li> </ul>	► Splitting familiare (importanti riduzioni dell'imposta sul reddito con l'aumentare del reddito e del numero dei figli)
3. Prestazioni alle famiglie commisurate ai bisogni	<ul style="list-style-type: none"> <li>► Assegni per i figli nel quadro dell'assistenza sociale (non considerati comunque prestazioni di politica familiare)</li> <li>► Assicurazione malattie gratuita per i figli e il coniuge che non esercita alcuna attività lavorativa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>► Assegni familiari per le famiglie numerose e bisognose (a partire da 3 figli): 142,39 €</li> <li>► Sussidio in funzione del reddito per i figli piccoli: 153,82 €</li> <li>► Sussidio in funzione del reddito per l'inizio dell'anno scolastico: 250,32 €</li> <li>► Sussidio in funzione del reddito per adozione: 153,82 €</li> <li>► Assicurazione malattie gratuita per i familiari</li> </ul>
4. Altre prestazioni materiali	<ul style="list-style-type: none"> <li>► Computazione dei periodi di educazione nell'assicurazione per la vecchiaia (3 anni a figlio); inoltre, i figli incidono anche sulla promozione statale della previdenza privata per la vecchiaia</li> <li>► Misure d'incoraggiamento alla formazione (al max. 585 € al mese sotto forma di prestito, in funzione del reddito dei genitori)</li> <li>► Indennità di maternità prevista dall'assicurazione malattie (max. 13 € al giorno)</li> <li>► Anticipo degli alimenti per le famiglie monoparentali: da 111 a 134 € al mese per ogni figlio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>► Sussidio per il mantenimento dei figli di genitori separati (a certe condizioni): 76,92 € al mese per ogni figlio</li> <li>► Sussidio per l'educazione di giovani disabili: 109,40 € al mese. Supplemento per bambini con un grado d'invalidità del 50 - 80% (o superiore), che devono essere seguiti in istituti specializzati: <ul style="list-style-type: none"> <li>- nella prima categoria 80,05 €</li> <li>- nella seconda categoria 246,15 €</li> <li>- nella terza categoria 916,32 €</li> </ul> </li> <li>► Computazione dei periodi di educazione nell'assicurazione per la vecchiaia</li> </ul>
<b>Provvedimenti socio-ecologici</b>		
5. Strutture per la custodia di bambini complementare alle famiglie	<ul style="list-style-type: none"> <li>► Le offerte per la custodia dei bambini minori di 3 anni sono più o meno insoddisfacenti a seconda della regione (10% strutture pubbliche: 36% nella Germania orientale e 3% nella Germania occidentale)</li> <li>► Diritto a un posto all'asilo per tutti i bambini di 3 anni (metà giornata e a pagamento)</li> <li>► Congedo parentale (max. 36 mesi) con garanzia del posto di lavoro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>► Strutture per la custodia dei bambini ben organizzate</li> <li>► Sussidi in funzione del reddito per la cura dei figli: per i bambini minori di tre anni max. 199,78 €, per i bambini da 3 a 6 anni: max. 99,91 €</li> <li>► Sussidi per la custodia a domicilio dei bambini piccoli: a seconda dell'età del bambino e del reddito familiare, la prestazione varia da un minimo di 507,81 € ad un massimo di 1524,03 € a trimestre</li> <li>► Congedo per l'educazione (36 mesi)</li> </ul>

Inghilterra	Svizzera
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Coppie con/senza figli e persone che vivono nella stessa economia domestica, soddisfano determinati requisiti e delle quali il e/o la partner sono responsabili; nucleo monoparentale con figlio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Due concezioni di famiglia: intesa come comunione domestica con figli o quale unione coniugale</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Assegno per i figli: per 1 figlio 67,16 sterline al mese (99 €), per ogni altro figlio un supplemento di 44,85 sterline al mese (67 €)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Di competenza cantonale (esistono notevoli differenze per quanto concerne i tipi di assegno e il loro importo)</li> <li>▶ A livello federale, assegni per le persone attive nell'agricoltura e per il personale dell'Amministrazione federale</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Accrediti fiscali per le famiglie a reddito modesto o monoparentali (in funzione del numero e dell'età dei figli nonché dell'orario di lavoro dei genitori)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Sistema fiscale a due livelli: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Federale: aliquota fiscale più bassa per le coppie sposate e le famiglie monoparentali, deduzione di 5600 franchi a figlio</li> <li>- Cantonale: esistono vari sistemi in cui vige il principio della tassazione dei coniugi e vengono applicate deduzioni specifiche per i figli</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Altri sussidi di politica sociale per i meno abbienti (a prescindere dal tipo di famiglia); (al max. 102,10 sterline / 150 € alla settimana per le famiglie monoparentali e al max. 155,80 sterline / 229 € alla settimana per le coppie)</li> <li>▶ Assistenza sociale</li> <li>▶ Sussidio per lutto</li> <li>▶ Premi di mantenimento per i figli alle persone che percepiscono prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione e devono versare alimenti (10 sterline / 14,7 € alla settimana)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Prestazioni di assistenza sociale regolate a livello cantonale</li> <li>▶ In alcuni Cantoni: sussidi di maternità e per i figli piccoli</li> <li>▶ Riduzione dei premi dell'assicurazione malattie per le famiglie a basso reddito</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Assegno di maternità per le persone a basso reddito, indennità di maternità in funzione dei contributi (90% del reddito medio per sei settimane o fino a 100 sterline / 147 € d'indennità di maternità)</li> <li>▶ Congedo paternità di due settimane (rimborso max. di 100 sterline / 147 € alla settimana)</li> <li>▶ Sussidio di mantenimento per disabili</li> <li>▶ Per i bambini, alcune prestazioni dell'assicurazione malattie sono gratuite (farmaci su prescrizione medica e cure dentarie e oculistiche)</li> <li>▶ Programmi contro la povertà dell'infanzia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Assicurazione maternità in un Cantone (GE)</li> <li>▶ Rendite per figli, orfani, vedove e vedovi</li> <li>▶ In tutti i Cantoni anticipo degli alimenti in funzione del reddito</li> <li>▶ Misure d'incoraggiamento alla formazione in funzione del reddito</li> <li>▶ Agevolazioni per i mezzi di trasporto pubblico</li> <li>▶ Prestazioni di maternità (diritto al versamento del salario in conformità del CO/dei contratti collettivi di lavoro)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Strutture per la custodia dei bambini d'età inferiore ai 3 anni insoddisfacenti</li> <li>▶ Per i bambini di almeno 4 anni: asili con mensa garantiti</li> <li>▶ Congedo per l'educazione non pagato (13 settimane)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Finanziamento iniziale da parte della Confederazione</li> <li>▶ Sovvenzioni alle strutture per la custodia dei bambini da parte di molti Cantoni e Comuni</li> <li>▶ Interventi regolativi da parte della Confederazione (nessun congedo per l'educazione, ma essenzialmente tutela dei lavoratori/delle lavoratrici)</li> </ul>

<sup>8</sup> Un euro equivale a 1,54 franchi svizzeri (corso medio del 17.08.2004).

Provvedimenti	Germania	Francia
6. Ambiente di lavoro compatibile con le esigenze familiari	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Diritto al part-time per i genitori</li> <li>▶ L'assicurazione malattie concede fino a 10 giorni di ferie per assistere un figlio malato</li> <li>▶ In alcuni casi, associazioni locali per le famiglie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Assegno per la presenza dei genitori in caso di malattia del figlio (importo in funzione del tasso d'occupazione professionale): 242,51 €, 320,67 € o 484,97 €</li> </ul>
7. Sistema scolastico ed educativo compatibile con le esigenze familiari	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ In molti Länder scuole a metà tempo di buona qualità (8.00-13.00 h)</li> <li>▶ Alcune scuole a tempo pieno</li> <li>▶ In alcuni casi, programmi d'intrattenimento durante le vacanze scolastiche</li> <li>▶ L'offerta di posti per la custodia dei bambini varia da regione a regione ma nel complesso è troppo scarsa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Ampio sistema prescolastico pubblico per i bambini di 2-6 anni</li> <li>▶ Orari scolastici favorevoli alle famiglie</li> <li>▶ Mense</li> <li>▶ Programmi d'intrattenimento durante le vacanze scolastiche</li> </ul>
8. Abitazione e ambiente circostante	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Assegno per l'abitazione in funzione del reddito (importo secondo il numero di figli)</li> <li>▶ I figli incidono anche sull'importo dell'assegno per la casa di proprietà</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Assegno per l'abitazione in funzione del reddito</li> </ul>
<b>Provvedimenti pedagogici e interni alle famiglie</b>		
9. Lavoro preventivo per le famiglie	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Numerose prestazioni di consulenza e assistenza nonché normative di legge</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Numerose prestazioni di consulenza e assistenza nonché normative di legge</li> </ul>
10. Tutela dei bambini/violenza nelle famiglie	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Legge sulla protezione contro la violenza</li> <li>▶ Legge contro la violenza sessuale nel matrimonio</li> <li>▶ Diritto del bambino a un'educazione senza violenza</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Numerose prestazioni di consulenza e assistenza nonché normative di legge</li> </ul>
11. Adozione/affidamento /istituti per la gioventù	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Parte dell'assistenza ai fanciulli e ai giovani è organizzata in modo sussidiario da Comuni e da enti privati</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Numerose prestazioni di consulenza e assistenza nonché normative di legge</li> <li>▶ In parte non rientrano nell'ambito della politica familiare</li> </ul>

Inghilterra e la Germania, in quanto manca di un sistema di custodia ben sviluppato per tutte le fasce d'età dell'infanzia. In questo campo, la Francia è l'unico fra i Paesi oggetto del confronto il cui sistema di custodia può dirsi soddisfacente anche per i minori di 3 anni, per lo meno dal punto di vista quantitativo. La Germania è l'unico Paese tra quelli in esame dove esistono scuole regolari a tempo parziale, che assicurano in parte un'assistenza dalle 8.00 alle 13.00. In Germania la netta separazione tra istruzione e assistenza è controproducente ed ha gravi ripercussioni.

Nel campo degli *interventi pedagogici e interni alla famiglia*, c'è da osservare che in Germania e in Inghilterra lo Stato gioca un ruolo molto marginale limitandosi a offrire servizi di consulenza, mentre la maggior parte dei provvedimenti è attuato dalle associazioni assistenziali e dalle Chiese. Fra gli interventi pedagogici e interni alla famiglia vanno comunque annoverate importanti

riforme giuridiche che hanno concretamente modificato le linee guida. Queste iniziative giuridiche sono state e sono tuttora integrate da una serie di campagne. In Francia gli interventi pedagogici e interni alla famiglia sono strutturati perlopiù a livello statale.

## 8. Prospettiva

### 8.1 Le sfide della politica familiare nei prossimi anni

Nel capitolo «Politica familiare oggi - Cosa comprende?» sono stati individuati quali grandi sfide della politica familiare l'accresciuta attività professionale delle donne, l'incremento delle spese per i figli, la crescente povertà e instabilità delle famiglie, il maggior bisogno d'integrazione nel campo della migrazione e, infine, la stagnazione delle prestazioni nell'ambito della politica familiare in Svizzera. Confrontando la situazione delle famiglie in

**LA SVIZZERA, L'INGHILTERRA E LA GERMANIA PRESENTANO DELLE LACUNE IN QUANTO MANCANO DI UN SISTEMA DI CUSTODIA BEN SVILUPPATO PER TUTTE LE FASCE D'ETÀ DELL'INFANZIA. LA FRANCIA È L'UNICO PAESE IL CUI SISTEMA DI CUSTODIA PUÒ DIRSI SODDISFACENTE, PER LO MENO DAL PUNTO DI VISTA QUANTITATIVO.**

Inghilterra	Svizzera
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Programmi di sostegno per le famiglie monoparentali e i giovani</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Ad es. protezione contro il licenziamento per le gestanti e le madri (fino a 16 settimane dopo il parto)</li> <li>▶ Lavoro d'informazione e di sensibilizzazione dell'Ufficio federale per l'uguaglianza tra donna e uomo</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Scuole a tempo pieno</li> <li>▶ Programmi d'intrattenimento durante le vacanze scolastiche</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Sussidi finanziari per il settore extrascolastico sotto forma di finanziamento iniziale delle strutture complementari alla scuola e contributi per l'assistenza extrascolastica ai giovani</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Concessione di prestiti (in funzione del reddito)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Numerose prestazioni di consulenza e assistenza nonché normative di legge</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Numerose prestazioni di consulenza e assistenza nonché normative di legge</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Associazioni per la tutela dell'infanzia</li> <li>▶ Non è sancito alcun diritto a un'educazione senza violenza; vi è invece il diritto di disciplina per gli educatori</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ La protezione dei bambini e degli adolescenti è sancita dal diritto civile e dal diritto penale (CC e CP)</li> <li>▶ Progetti di prevenzione della violenza</li> <li>▶ Protezione legale contro la violenza (Atti di violenza commessi su un coniuge, punibili d'ufficio, diritto di allontanamento).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Dal 2002 gli omosessuali e le coppie non sposate possono adottare bambini</li> <li>▶ Banca dello sperma specializzata in coppie lesbiche</li> <li>▶ Organizzazione: privati o associazioni</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Ordinanza sull'accoglienza di minori a scopo di affiliazione e di adozione, con misure d'accompagnamento</li> </ul>

Germania, Francia, Inghilterra e Svizzera emerge che gran parte di queste sfide interessano tutti e quattro i Paesi in esame. In futuro, quindi, la politica familiare dovrà far fronte a:

- un crescente numero di figli che vivono con un solo genitore, cosa che richiede sia misure di prevenzione e di lotta contro la povertà, sia un sistematico ampliamento dell'offerta nei settori della custodia dei figli e delle attività del tempo libero;

- ulteriori cambiamenti nelle strutture e negli eventi familiari, come l'avanzamento dell'età in cui si diventa madri, l'aumento del numero dei divorzi, le famiglie ricostituite e il ridimensionamento delle economie domestiche, il che comporta sia un maggior bisogno di consulenza sia l'esigenza di regolamentare diversamente a livello giuridico la questione della compatibilità tra lavoro e famiglia;

- una crescente partecipazione delle donne al lavoro (in particolare delle madri), per cui si rende necessario non solo un ampliamento dell'offerta di infrastrutture per la cura dei figli, ma anche una riorganizzazione del mondo del lavoro in funzione delle esigenze delle famiglie.

*Germania, Inghilterra e Svizzera* devono, inoltre, far fronte a tassi di natalità che non garantiscono il ricambio generazionale. La maggior parte dei giovani desidera fondare una famiglia (come rivelano diverse ricerche), ma spesso la realizzazione di questo desiderio è ostacolata da condizioni quadro di politica familiare carenti. L'esempio della Francia e dei Paesi scandinavi fanno concludere che condizioni quadro più favorevoli alle famiglie, ovvero che mettano le madri in condizioni di lavorare, possono contribuire a far aumentare il tasso di natalità. Infatti, se si confrontano i dati relativi alle strutture di custodia col tasso di

natalità e la percentuale d'occupazione delle madri, si può osservare che gli Stati con il tasso di natalità più alto sono quelli con un elevato tasso occupazionale (a tempo pieno) delle madri e con buone infrastrutture per la custodia dei figli. Un'ulteriore sfida consiste nel potenziamento dei servizi di consulenza, perché sempre più persone lamentano una mancanza di competenze nel campo dei rapporti interpersonali e dell'educazione. E invece, quando lo Stato decide di adottare provvedimenti restrittivi, spesso e volentieri opera tagli proprio nel settore della consulenza alla famiglia, ai genitori, alla coppia e all'educazione dei figli, con conseguenze fatali: costa molto di più - e non solo in termini di soldi - dover riparare a errori di sviluppo sociale che non cercare di prevenirli.

La situazione finanziaria delle famiglie monoparentali si presenta estremamente problematica soprattutto in *Inghilterra*, *Germania* e *Svizzera*, dove gli interventi economici dovrebbero essere intensificati per evitare l'impoverimento. Per motivi di equità, non è ammissibile che i figli rappresentino un rischio d'impoverimento. Inoltre, la politica familiare dovrebbe prefiggersi l'obiettivo di garantire un riconoscimento delle prestazioni familiari indipendente dalla forma di vita familiare.

Si rendono poi necessari anche interventi socio-ecologici che permettano di migliorare la conciliabilità tra famiglia e professione. Alla luce dei risultati dello studio PISA, vi è un'evidente necessità di potenziare il sistema dell'istruzione e della custodia, dato che lo studio ha dimostrato che in Svizzera e soprattutto in Germania i bambini appartenenti ai ceti più bassi hanno opportunità di partenza molto diverse da quelle dei bambini di tutti gli Stati europei oggetto del raffronto.

## 8.2 Progetti di riforma in materia di politica familiare

Per quanto riguarda gli interventi ritenuti necessari in materia di politica familiare, tutti e quattro i Paesi prevedono di migliorare la custodia di bambini complementare alle famiglie.

La *Germania* vuole potenziare in particolare l'assistenza ai figli minori di tre anni e in età scolare. Si pensa, inoltre, di crea-

re forme di cooperazione tra la politica dell'educazione e la politica familiare e di collegare i compiti dell'educazione con quelli della custodia dei bambini. Questa è una conseguenza del pessimo risultato della Germania nell'ambito dello studio PISA.

In *Inghilterra* si intende far salire il tasso d'occupazione dei genitori soli al 70% entro il 2010. Nel 2002 i genitori soli «economically active», ovvero attivi o in cerca di un lavoro, erano il 57%. Per questo motivo, verranno creati ulteriori job center e offerte di custodia e concessi nuovi sgravi fiscali. A partire dal 2004, se i genitori lo desidereranno, ogni bambino di tre anni potrà frequentare gratuitamente una struttura educativa. Inoltre, tra il 2004 e il 2006 verranno creati 1,6 milioni di nuovi posti per bambini in asili nido.

In *Francia*, nella primavera del 2003 il governo Raffarin ha indetto una conferenza sulla famiglia che alcuni gruppi di lavoro avevano preparato intorno a tre tematiche: unificazione dei sussidi per i bambini piccoli, servizi orientati alle esigenze delle famiglie e dei genitori, promozione della politica familiare aziendale. In occasione della suddetta conferenza si è deciso di riformare radicalmente la politica familiare e nel mese di aprile 2003 il Primo ministro francese ha presentato un piano d'azione, ovvero un programma supplementare per una somma pari a un miliardo di euro il cui obiettivo è di aumentare la media dei figli da 1,9 a 2,1. Nei prossimi dieci anni verranno creati 600'000 nuovi posti d'accoglienza per l'infanzia presso famiglie diurne e 20'000 nuovi posti per bambini negli asili-nido.

Anche in *Svizzera* ci si sta sforzando a livello federale, cantonale e comunale di ampliare l'offerta di posti in strutture per la custodia di bambini complementare alla famiglia. Allo scopo verranno versati sussidi in virtù di una legge federale. Anche a livello cantonale e comunale sono state prese iniziative volte ad aumentare l'offerta di posti negli asili-nido e a fissare orari di scuola compatibili con gli orari di lavoro.

Altre riforme si intravedono nell'ambito del sostegno alle famiglie meno abbienti ed ai bambini bisognosi. In *Germania*, a causa dell'elevato numero di bambini che dipendono dall'assi-

**PER QUANTO RIGUARDA GLI INTERVENTI RITENUTI necessari in materia di politica familiare, tutti e quattro i Paesi prevedono di migliorare la custodia di bambini complementare alle famiglie.**

stenza sociale, è diventata evidente la necessità d'intervenire per dare un sostegno finanziario supplementare alle famiglie che hanno dovuto fare ricorso all'assistenza sociale in seguito alla nascita di figli. Per questo, nell'ambito della riforma dello Stato sociale è prevista l'introduzione di un assegno familiare per i genitori a basso reddito.

Per quanto riguarda le prestazioni integrative in favore delle famiglie a basso reddito, anche in *Svizzera* si sta discutendo una soluzione a livello nazionale, dopo che negli ultimi anni in alcuni Cantoni sono stati introdotti sistemi di prestazioni per le famiglie bisognose.

I principali obiettivi della politica familiare dell'*Inghilterra* sono il dimezzamento della povertà infantile entro il 2010, la sua completa eliminazione nel giro di una generazione e infine il dimezzamento del tasso di natalità delle donne di età inferiore ai 18 anni entro il 2010. Per questo motivo, si stanno pianificando diversi progetti come il «Child Trust Found» contro la povertà dell'infanzia, in favore dei bambini bisognosi, sul cui ammontare e sulla cui organizzazione si sta ancora discutendo, come pure il progetto pilota «Aiming High» che mira a meglio sostenere i bambini delle minoranze etniche e ad aiutarli a scuola. Anche qui non è ancora chiaro come verrà finanziato e concretizzato il progetto. Il governo inglese, inoltre, sta progettando iniziative contro chi marina la scuola. Anche l'opposizione inglese vede nella politica dell'istruzione un importante campo d'azione. Attualmente, quindi, in *Inghilterra* si sta discutendo una svolta nella politica dell'istruzione e dell'introduzione di tasse scolastiche.

In *Svizzera* il Parlamento discute da tempo di una soluzione federale per gli assegni familiari, attualmente regolati a livello cantonale. A questo proposito, è stata presentata anche un'iniziativa popolare. Inoltre, il Parlamento federale ha varato un pacchetto di riforme sulla tassazione delle famiglie che è stato rifiutato dal popolo nel maggio del 2004. Il Parlamento ha deciso che verrà introdotta anche un'assicurazione maternità unica. Contro di essa è stato lanciato un referendum, il che subordina la sua introduzione all'esito di una votazione popolare. Vi sono poi altre iniziative in sospenso sia a livello federale che cantonale.

In *Francia* sono attualmente in atto discussioni e riflessioni sulle nuove forme familiari e sulla situazione dei giovani adulti, nell'intento primario di migliorare i provvedimenti di agevolazione della ricerca di una casa, cosa che dovrebbe favorire l'autonomia dei giovani.

## 9. Bibliografia

- Apps, Patricia F.; Rees, Ray (2001):** Fertility, female labour and public policy. Bonn.
- Bahle, Thomas (1995):** Familienpolitik in Westeuropa. Ursprünge und Wandel im internationalen Vergleich. Frankfurt/M.
- Becker, Andrea (2000):** Mutterschaft im Wohlfahrtsstaat. Familienbezogene Sozialpolitik und Erwerbsintegration von Frauen in Deutschland und Frankreich. Berlin.
- Becker, Bernd (2002):** Politik in Grossbritannien. Einführung in das politische System und Bilanz der ersten Regierungsjahre Tony Blairs, Paderborn. Ferdinand Schöningh.
- Bertelsmann Stiftung (ed.) (2002):** Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Benchmarking Deutschland Aktuell. Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung (ed.) (2001):** Internationaler Reform-Report 2001. Gütersloh.
- Brossé-Verbiest, Stéphanie; Wagner, Norbert (2003):** Familienpolitik in Frankreich. Paris / St. Augustin.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (ed.) (2002):** Prioritäten einer zukunftsorientierten Familienpolitik. Gemeinsamer Entwurf des BMFSFJ und der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrts-pflege. Berlin.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (ed.) (2001):** Gerechtigkeit für Familien. Gutachten zur Begründung und Weiterentwicklung des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (collana, volume 202). Stuttgart.
- Ditch, John; Barnes, Helen; Bradshaw (ed.) (1996):** Eine Synthese nationaler Familienpolitiken 1995. Europäische Kommission in der Reihe European Observatory on National Family Policies (Hg.). Luxemburg.
- Esping-Andersen, Gosta (1990):** The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton.
- Europäische Kommission (Commissione europea) (2002):** Europäische Sozialstatistik Bevölkerung. Luxemburg.
- Gerlach, Irene (2003):** Familienpolitik – Eine Policy-Analyse. Opladen.
- Gerlach, Irene (2002):** Bundesrepublik Deutschland: Entwicklung, Strukturen und Akteure eines politischen Systems. (Einführung mit CD). Opladen. 2<sup>a</sup>. Auflage.
- Ginsburg, Norman (1992):** Divisions of Welfare. A critical Introduction to Comparative Social Policy. London.
- Hill, Michael (1997):** Understanding Social Policy. Blackwell. Oxford. 5<sup>a</sup>. edizione.
- Immerfall, Stefan (1994):** Einführung in den europäischen Gesellschaftsvergleich. Passau.
- Kaufmann, Franz-Xaver (2000):** Der Sozialstaat in international vergleichender Perspektive. Bielefeld.
- Lüscher, Kurt (1992):** Familienpolitik im liberalen Bundesstaat: Das Beispiel der Schweiz. In: Höhn, Charlotte u.a. (Hg.) (1992): Demographie in der Bundesrepublik Deutschland. Festschrift Karl Schwarz. Boppard. Pagg. 207-217.
- MISSOC (2002):** Familienleistungen und Familienpolitik in Europa. Europäische Kommission (Hg.). Brüssel.
- Pfenning, Astrid; Bahle, Thomas (ed) (2000):** Families and Family Policies in Europe – Comparative Perspectives. Frankfurt/M.
- Reuter, Silke (2002):** Frankreichs Wohlfahrtsregime im Wandel? Erwerbsintegration von Französisinnen und familienpolitische Reformen der 90er Jahre. Bremen.
- Schmid, Josef (2002):** Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherung in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme. Opladen. 2<sup>a</sup>. edizione.
- Schultheis, Franz (1999):** Familie und Politik. Formen wohlfahrtsstaatlicher Regulierung von Familie im deutsch-französischen Gesellschaftsvergleich. Konstanz.
- Sering, Agathe (1996):** Grundlagen und Perspektiven der familienorientierten Interessenvertretung auf internationalem Niveau. Ein Ausblick auf Möglichkeiten der Zusammenarbeit von Nichtregierungsorganisationen auf internationaler Ebene. Projektbericht der Koordinierungsstelle für nationale und internationale Familienfragen. Bonn.
- Unesco (ed.) (senza anno):** Literacy Skills for the World of Tomorrow. Further Results from PISA 2000. Paris.
- Väljjarvi, Jouni et. al. (2002):** The Finnish Success in PISA – and Some Reasons behind It. Jyväskylä.

**Wingen, Max (1997):** Familienpolitik. Grundlagen und aktuelle Probleme. Stuttgart.

**Wössmann, Ludger (2003):** Familiärer Hintergrund, Schulsystem und Schülerleistungen im internationalen Vergleich, dans: Das Parlament. Beilage vom 26. Mai 2003. Bonn. Pagg. 33-38.

# CATALOGO COMMENTATO DI POSSIBILI PROVVEDIMENTI

Gli autori dei contributi della parte tematica (situazione della politica familiare a livello federale, cantonale e comunale; confronto tra Paesi) avevano l'incarico di proporre provvedimenti per il rafforzamento della struttura e dell'organizzazione della politica familiare fondandosi sui risultati delle loro analisi.

Le proposte degli autori sono state discusse in occasione di un seminario tenutosi nella primavera del 2004, cui hanno partecipato:

- il comitato scientifico,
- i mandatari,
- rappresentanti dei Cantoni analizzati,
- rappresentanti di organizzazioni non governative (ONG) attive nel settore della politica familiare
- rappresentanti dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS),
- rappresentanti di altri uffici federali,
- la squadra responsabile del progetto.

Ai partecipanti è stato chiesto di valutare le proposte degli autori. Tutti i provvedimenti proposti, elencati qui di seguito in ordine di priorità con le relative motivazioni e corredati da osservazioni scaturite dai dibattiti, sono stati giudicati significativi dagli esperti.

## 1. Rafforzamento delle reti di politica familiare; definizione dei temi da trattare e dei ruoli e della forma delle reti.

Dalle analisi è risultato che i soggetti attivi nel settore della politica familiare sono numerosi e molto diversi tra loro e che le loro azioni sono coordinate solo in parte.

*Osservazioni dal seminario:*

- L'attività lobbistica della politica familiare potrebbe essere rafforzata creando apposite reti. Particolare importanza rivestono gli addentellati tra politica, Amministrazione, ONG e ricerca.
- Nei Cantoni di Vaud e Ticino esistono reti efficienti di soggetti attivi nel settore della politica familiare. Si potrebbe elaborare un rapporto di ricerca che studi quali condizioni favoriscano lo sviluppo di queste reti e quali no.

## 2. Elaborazione di una concezione coerente per la politica familiare nazionale che, partendo dall'analisi dei problemi, ne definisca lo scopo ultimo ed una gerarchia di scopi subordinati. Definizione di priorità strategiche in funzione di obiettivi concreti.

L'assenza di una concezione coerente che ne guidi le azioni è un grave punto debole dell'attuale politica familiare svizzera a livello nazionale.

*Osservazioni dal seminario:*

- Una concezione coerente...
  - darebbe un contributo essenziale ad una politica familiare mirata e a lungo termine (vengono sottolineate la scelta delle priorità e la definizione degli obiettivi).
  - renderebbe notevolmente più agevole distinguere la politica familiare dalla politica sociale e da quella del mercato del lavoro.
  - è una condizione sine qua non per altri provvedimenti di politica familiare (p. es. la verifica dell'efficacia, l'armonizzazione e le analisi fondamentali).
  - essendo un modello avrebbe effetti positivi sulla politica familiare cantonale e comunale.
- L'elaborazione di una concezione è resa difficile dall'assetto federalistico del nostro Paese e dalla natura trasversale della politica familiare.
- Le analisi fondamentali già eseguite – p. es. nel quadro del rapporto sulla famiglia del 1982, nell'ambito dell'attività della Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari o nel presente rapporto – dovrebbero essere usate come base.
- In vista dell'attuazione di una concezione di politica familiare dovrebbe essere intensificata la *verifica della conciliabilità con le famiglie* interna all'Amministrazione.
- Gli obiettivi potrebbero essere fissati in apposite *leggi (quadro)*.

## 3. Verifica dell'efficacia dei provvedimenti della politica familiare (controlling, monitoraggio, valutazione) quale parte integrante del suo sviluppo e della sua organizzazione.

A tutt'oggi non esistono in Svizzera studi sugli effetti concreti dei provvedimenti di politica familiare. Le conoscenze empiriche su possibili sinergie – anche con provvedimenti di altri settori – sono quindi limitate.

*Osservazioni dal seminario:*

■ I provvedimenti di politica familiare devono avere scopi precisi ed essere riferiti alla concezione generale. Solo così è possibile verificarne l'efficacia.

#### **4. Armonizzazione dei provvedimenti di politica familiare (leggi quadro, concordati, raccomandazioni).**

Una delle caratteristiche principali della politica familiare svizzera è il suo carattere spiccatamente federalistico. Come mostrato dalle relative analisi, i provvedimenti della politica familiare differiscono sensibilmente da Cantone a Cantone e da Comune a Comune.

*Osservazioni dal seminario:*

■ Per armonizzare i provvedimenti di politica familiare è necessario definire obiettivi, cioè elaborare una concezione a livello nazionale.

■ Per la politica familiare il federalismo rappresenta al tempo stesso un ostacolo e un'opportunità. Le considerevoli differenze riscontrate tra i singoli Cantoni ed i singoli Comuni in relazione ai provvedimenti di politica familiare ne sono un aspetto. D'altra parte però il federalismo lascia spazio allo sviluppo di nuovi approcci che possono assurgere a modello per gli altri Cantoni (p. es. il «Modello ticinese»).

■ La Confederazione potrebbe elaborare modelli per i Cantoni, p. es. in relazione alla verifica dell'efficacia e dell'efficienza dei provvedimenti di politica familiare.

#### **5. Proseguimento e approfondimento delle analisi fondamentali; informazione.**

Negli anni Novanta diversi operatori hanno commissionato rapporti fondamentali su temi rilevanti per la politica familiare. Questi rapporti forniscono spunti importanti al dibattito politico.

*Osservazioni dal seminario:*

■ Costituirebbero buone condizioni quadro per le analisi fondamentali:

- Una concezione coerente di politica familiare quale base comune dei diversi operatori.
- La promozione del dialogo tra i ricercatori e tra i ricercatori e i politici.

- La definizione di criteri di qualità per la valutazione dei progetti di ricerca, anche in relazione all'utilità dei risultati.

■ Si dovrebbe creare una *rete di ricercatori*.

■ Dovrebbero essere stanziati più fondi per la ricerca nel settore della politica familiare. La ricerca dovrebbe essere coordinata meglio.

■ La presentazione di rapporti sulle famiglie incentrati su temi prioritari dovrebbe essere proseguita a scadenze regolari. Si contribuirebbe così a che la politica familiare continui a figurare sull'agenda politica.

#### **6. Rafforzamento e miglioramento della collaborazione verticale (cioè della collaborazione tra Confederazione e Cantoni). Verifica e chiarimento delle competenze in seno alle Amministrazioni a tutti i livelli. Rafforzamento delle strutture a livello federale.**

Dalle analisi è risultato che le questioni di politica familiare rientrano nelle competenze di molti organi dell'Amministrazione.

*Osservazioni dal seminario:*

■ La creazione di un Ufficio federale delle questioni familiari non è ritenuta l'unica soluzione praticabile a livello nazionale. Un Ufficio federale delle questioni familiari costituirebbe certo un segnale, ma si potrebbero anche sviluppare le strutture esistenti.

■ Si potrebbe promuovere la collaborazione tra i Cantoni istituendo una *conferenza svizzera* degli organi amministrativi cantonali competenti delle questioni familiari.

■ I Comuni potrebbero collaborare nel settore della politica familiare raggruppandosi maggiormente, com'è già spesso il caso nel settore dell'assistenza sociale.

■ Sarebbe opportuno istituzionalizzare la collaborazione tra gli enti competenti delle questioni di politica familiare anche nei Cantoni e nei Comuni.

■ Un *organo di riferimento a livello federale* dovrà essere aggiornato sui modelli e sulle forme di collaborazione già in atto rendendo così accessibili le conoscenze esistenti (p. es. in relazione alla creazione di un servizio cantonale per le questioni familiari).

# COMMENTO DELLA COMMISSIONE FEDERALE DI COORDINAMENTO PER LE QUESTIONI FAMILIARI COFF – PROSPETTIVE

## Genesi del rapporto sulle famiglie e ruolo della COFF

L'idea di allestire un rapporto sulle famiglie risale alla raccomandazione Stadler (00.3662), che sollecitava il Consiglio federale a presentare ogni 5 anni al Parlamento un rapporto sulla situazione delle famiglie in Svizzera. La ripartizione dei compiti e dei ruoli tra l'Amministrazione e la COFF è stata definita tempestivamente: l'allestimento del rapporto è stato assegnato all'Amministrazione, mentre la COFF, che ha ritenuto giusto che la responsabilità e la direzione del progetto fossero affidate all'Amministrazione, è stata incaricata di commentarne i risultati. Nelle fasi successive si è concordato che la Commissione, che era stata orientata più volte sull'andamento del progetto, redigesse un commento indipendente sull'intero rapporto.

**Nel commento che segue la COFF ha focalizzato la sua attenzione su alcune tematiche ricorrenti nei singoli contributi del rapporto mettendole in relazione ai propri compiti e alle proprie attività.**

## 1. Basi giuridiche della politica familiare

Legislazione e prassi giuridica incidono sulla realtà delle famiglie. D'altro canto, leggi e costituzioni vanno costantemente adeguate alle nuove forme di vita familiare: «Non vi è famiglia senza diritto. Le condizioni quadro che definiscono la realtà legale delle famiglie (legislazione e giurisprudenza) sono fattori che ne determinano in misura significativa la realtà sociale. Questa situazione è ancora oggi sottovalutata dalle scienze sociali. Il dialogo tra diritto e scienze sociali è dunque un'esigenza importante per la prassi.»<sup>1</sup>

### Legislazioni cantonali

Il grado di sviluppo della politica familiare nei singoli Cantoni dipende sostanzialmente dal fatto che disposizioni e obiettivi siano fissati a livello di costituzione o di legge. La legislazione cantonale è inoltre un interessante barometro del valore attribuito alle famiglie. L'assenza di precise disposizioni costituzionali e giuridiche in merito alle famiglie denota chiaramente che esse continuano

ad essere considerate una questione privata, mentre l'esistenza di norme legali specifiche è un chiaro segnale del riconoscimento e della promozione pubblica dei compiti e delle prestazioni familiari. Normalmente, le norme cantonali di politica familiare non sono riunite in un'unica legge, ma figurano per esempio nelle leggi in materia di aiuto sociale, di aiuto alla gioventù o di assicurazione malattie. Gli obiettivi perseguiti dalle singole leggi sono diversi e a volte contraddittori, situazione questa che contribuisce in maniera essenziale ad impedire che si sviluppi una politica familiare coerente a livello cantonale. A questo proposito, il Ticino ha compiuto un passo fondamentale con l'approvazione di una legge per le famiglie, la cui entrata in vigore è prevista a partire dal 2005. La nuova legge promuove la conciliabilità tra famiglia e professione, contempla disposizioni per la tutela dei minorenni e prevede inoltre la creazione di un osservatorio cantonale di politica familiare, un organismo consultivo del Consiglio di Stato incaricato di seguire l'evoluzione delle strutture e dei bisogni delle famiglie e di monitorare gli effetti delle altre politiche sulle famiglie.<sup>2</sup> Il rapporto sulle famiglie esamina a titolo di esempio le basi giuridiche concernenti le famiglie di quattro Cantoni (*cf. capitolo 3, paragrafo 1.1.1*). Manca comunque ancora uno studio esaustivo sull'evoluzione delle costituzioni e delle leggi cantonali nell'ambito della politica familiare.

### Competenze della Confederazione

Il rapporto sulle famiglie illustra nei dettagli gli obiettivi e le basi costituzionali della Confederazione in materia di politica familiare (*cf. capitolo 2, paragrafo 1.2*) e accenna al notevole margine di manovra dei Cantoni negli ambiti per i quali la Confederazione non è competente o non si avvale delle proprie competenze. Questa constatazione è senz'altro corretta. La distinzione tra le competenze di cui la Confederazione dispone e l'effettivo esercizio delle stesse è essenziale. L'articolo 116 della Costituzione federale conferisce alla Confederazione la competenza di istituire un'assicurazione per la maternità e di disciplinare gli assegni familiari a livello federale. Se finora questi obiettivi non sono stati raggiunti, questo non è dovuto né ad un'insufficienza delle competenze della Confederazione né al sistema federalistico, ma all'opposizione della maggioranza di popolo e Parlamento. Questa differenziazione tra competenze in materia di politica

## Compiti, attività e organizzazione 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. Quale commissione extraparlamentare ha il seguente mandato:

- **Informazione:** la COFF informa e sensibilizza l'opinione pubblica e le istituzioni competenti sulle condizioni di vita delle famiglie in Svizzera.
- **Coordinamento:** la COFF funge da piattaforma per lo scambio di conoscenze tecniche tra l'Amministrazione e le organizzazioni private e tra le diverse istituzioni attive nel campo della politica familiare.
- **Ricerca:** la COFF segnala lacune nel campo della ricerca. Essa promuove, registra e valuta lavori di ricerca. Sulla base dei risultati elabora scenari di politica familiare e propone relativi provvedimenti d'applicazione.
- **Realizzazione:** la COFF promuove idee innovative, raccomanda provvedimenti di politica familiare e prende posizione su progetti in materia.

Una delle difficoltà cui la COFF è confrontata nell'espletamento del suo mandato, è l'assetto spiccatamente federalistico della politica familiare svizzera. Come illustrato dettagliatamente nel rapporto sulle famiglie, le competenze della Confederazione in materia di politica familiare sono limitate. La ripartizione dei compiti tra Confederazione, Cantoni, Comuni e organizzazioni private comporta inoltre una forte frammentazione. Nel 1999 la Commissione ha analizzato in dettaglio le opportunità e i rischi legati all'adempimento del suo mandato, schizzato un bilancio

delle sue attività ed elaborato linee direttrici strategiche, in cui ha definito gli obiettivi e le priorità vincolanti della sua attività a medio termine.<sup>3</sup>

Allo scopo di approfondire i suoi temi centrali, la Commissione affida incarichi ad esperti esterni e pubblica i risultati degli studi. Nelle sue prese di posizioni trae conclusioni ed avanza richieste politiche relative ai singoli temi. In occasione del «Forum sulle questioni familiari», un convegno nazionale che si tiene annualmente, gli esperti delle istituzioni pubbliche e delle associazioni specializzate ed altri gruppi interessati hanno la possibilità di approfondire un tema specifico. Negli scorsi anni, la COFF ha incentrato la sua attenzione sui seguenti temi:

- Motivazione della politica familiare,
- Compiti e prestazioni delle famiglie nel corso della vita,
- Conseguenze della povertà e della disoccupazione sulle famiglie,
- Compensazione degli oneri e delle prestazioni familiari,
- Offerte non pecuniarie a favore delle famiglie,
- Qualità della custodia dei bambini complementare alle famiglie,
- Famiglie e migrazione,
- Conciliabilità tra vita familiare e vita professionale.

La COFF si riunisce cinque volte all'anno; il suo segretariato è annesso alla Centrale per le questioni familiari dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali. La COFF si esprime su questioni specifiche alle famiglie e prende posizione su disegni di legge a livello federale.<sup>4</sup>

familiare e difficoltà a costituire una maggioranza legislativa è doverosa se si vuole evitare che «il federalismo» venga indebitamente usato come argomento contro una politica familiare coerente a livello nazionale: un'argomentazione di questo genere è musica per le orecchie dei politici che tentano di impedire interventi di politica familiare richiamandosi alla struttura del nostro Stato. Una nota positiva a questo riguardo è costituita

dall'approvazione, nonostante le obiezioni di politica istituzionale, della legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alle famiglie:

Entrata in vigore il 1° febbraio 2003, la legge prevede che la Confederazione promuova per la durata di otto anni l'istituzione di strutture di custodia per l'infanzia complementari alle fami-

<sup>1</sup> Lüscher, Kurt (2004): La politique familiale, pourquoi? Arguments et thèses. Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (éd.). Office fédéral des assurances sociales. Berne, pag. 11 (anche in tedesco).

<sup>2</sup> Per consultare la documentazione e il testo di legge si veda: [http://www.ti.ch/DSS/temi/politica\\_familiare/](http://www.ti.ch/DSS/temi/politica_familiare/) e [http://www.ti.ch/DSS/temi/politica\\_familiare/legge\\_famiglie.htm](http://www.ti.ch/DSS/temi/politica_familiare/legge_famiglie.htm).

<sup>3</sup> Per una politica familiare volta al futuro. Linee direttrici strategiche della Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari (COFF) (2000). Berna.

<sup>4</sup> L'elenco delle pubblicazioni unitamente ad altre informazioni sull'attività della COFF possono essere richiesti al seguente indirizzo: Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari (COFF), Ufficio federale delle assicurazioni sociali, Effingerstr. 20, 3003 Berna, tel. 031 324 06 56, fax 031 324 06 75, [www.ekff.ch](http://www.ekff.ch).

glie. I crediti per i primi quattro anni ammontano a 200 milioni e sono destinati alle strutture di custodia collettiva diurna, alle strutture di custodia parascolastiche e alle strutture che coordinano la custodia in famiglie diurne. La legge si fonda sull'articolo 116 capoverso 1 secondo periodo della Costituzione federale, che recita:

«Nell'adempimento dei suoi compiti la Confederazione prende in considerazione i bisogni della famiglia. Può sostenere provvedimenti a tutela della famiglia.» Questa disposizione, introdotta nel 1999 nell'ambito della revisione della Costituzione, consente un vasto impegno della Confederazione in ambiti, come quello della custodia di bambini complementare alle famiglie, normalmente di competenza dei Cantoni. In occasione dei dibattiti, alcuni parlamentari hanno affermato di non avere nulla da obiettare dal punto di vista materiale, ma di essere contrari alla legge per motivi di politica istituzionale, cioè in quanto limitativa della competenza dei Cantoni. Analogamente si è espresso di recente il Consiglio federale in merito al disciplinamento unitario dell'anticipo degli alimenti a livello federale. Pur riconoscendo che l'anticipo degli alimenti costituisce un provvedimento a tutela delle famiglie, il Consiglio federale ha ritenuto che il compito della Confederazione non consistesse nell'occuparsi direttamente dei provvedimenti, ma nel sostenere quelli adottati da altri enti. Dal canto suo, il Consiglio nazionale non ha tenuto conto di questa motivazione e ha accolto la mozione della sua Commissione della sicurezza sociale e della sanità [02.2028].

Anche la legislazione in materia di assicurazioni sociali incide notevolmente sulla realtà familiare e, a tale riguardo, la COFF desidera attirare l'attenzione su un passaggio del rapporto sulle famiglie: «[...] il sistema della sicurezza sociale è tuttora prevalentemente orientato sul modello della famiglia tradizionale e presenta ancora lacune per le famiglie che non vi rientrano.» (*capitolo 2, pag. 124*) Per coloro che riducono la propria attività lucrativa o vi rinunciano per dedicarsi ai lavori domestici o accudire figli o familiari la sicurezza sociale e il minimo vitale sono spesso precari: le perdite finanziarie dirette dovute a questa scelta ne mettono sovente a rischio le condizioni economiche e possono sfociare anche in situazioni di povertà. Negli ultimi anni sono stati compiuti alcuni passi avanti, si pensi in particolare agli accrediti

per compiti educativi e assistenziali introdotti sull'onda della decima revisione dell'AVS, alla migliore tutela della moglie in materia di diritto matrimoniale e diritto successorio e ai nuovi parametri di divisione delle prestazioni del secondo e del terzo pilastro previsti dal diritto di divorzio riveduto. Tuttavia, il sistema di sicurezza sociale non tiene ancora debitamente conto del cambiamento subito dalle biografie lavorative e familiari di donne e uomini.<sup>5</sup>

La legge federale sull'imposta federale diretta (LIFD) disciplina l'imposizione delle persone con e senza figli. Nel caso dell'imposta federale diretta, i coniugi sono sistematicamente svantaggiati rispetto alle coppie non sposate e le deduzioni destinate alle famiglie non tengono conto a sufficienza dei costi effettivi sostenuti per i figli. Per questa ragione, il Consiglio federale aveva avviato la revisione della legge (riforma dell'imposizione fiscale delle famiglie) successivamente respinta dal popolo il 16 maggio 2004 nell'ambito della votazione sul pacchetto fiscale. Dando seguito al postulato del Consigliere agli Stati Hans Lauri (02.3549) il Consiglio federale presenterà entro la fine del 2004 un rapporto sulla possibilità di introdurre l'imposizione individuale a livello federale e cantonale.

### Convenzioni internazionali

Leggi e costituzioni cantonali e federali sono a loro volta ispirate a tutta una serie di convenzioni internazionali a cui la Svizzera ha aderito (*cfr. capitolo 2, paragrafo 1.2.1*). Per esempio, nel 1997 la Svizzera ha ratificato la Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo, impegnandosi a sottoporre regolarmente alle Nazioni Unite un rapporto sull'avanzamento dei lavori di attuazione. Nelle sue osservazioni finali sul primo rapporto nazionale, il Comitato dei diritti del fanciullo ha mosso alcune critiche alla Svizzera riguardo al coordinamento della sua politica in materia di diritti del fanciullo. In particolare, ha raccomandato al nostro Paese di approntare un meccanismo nazionale adeguato e duraturo per l'attuazione della Convenzione, che punti sul coordinamento a livello federale, tra Confederazione e Cantoni e tra singoli Cantoni.<sup>6</sup> La Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo contempla disposizioni che costituiscono un punto di riferimento non solo per le normative in materia di infanzia bensì anche per la politica familiare svizzera.

## Prassi giuridica

La ricerca e la politica in ambito familiare devono tenere conto maggiormente della prassi giuridica e delle sue ripercussioni sulle famiglie. Un esempio positivo è costituito dal progetto interdisciplinare finanziato dal Fondo nazionale svizzero, intitolato «Les enfants et le divorce – Influence de la pratique du droit sur les transitions familiales» (I bambini e il divorzio – Influenza della prassi giuridica sulle transizioni familiari, d/f), parte integrante del Programma nazionale di ricerca 52 «Les enfants, la jeunesse et les relations entre générations dans une société en mutation» («I bambini, i giovani e le relazioni intergenerazionali in una società in evoluzione», d/f).<sup>7</sup> Avvalendosi di un approccio interdisciplinare, il progetto esaminerà la prassi in materia di divorzio e il quotidiano delle famiglie divorziate dal 2000 in poi (anno di revisione del diritto di divorzio). Lo studio, incentrato sui bambini e i giovani che vivono una situazione di divorzio, fornirà informazioni sull'accertamento e sulla considerazione delle loro esigenze durante il processo di divorzio, se e in che modo siano stati coinvolti nelle decisioni durante e dopo il divorzio, sulla loro possibilità di influenzare la quotidianità e sulle soluzioni o i modelli giuridici a loro favore.

L'approvazione o il rifiuto del ricongiungimento familiare per i dimoranti annuali provenienti da Stati non membri dell'UE (anzitutto all'estensione del 1° maggio 2004)/AELS è un ulteriore esempio del ruolo decisivo svolto dalla prassi giuridica, in questo caso riferito alle famiglie migranti. Le autorità cantonali competenti in materia di stranieri (polizia degli stranieri) decidono discrezionalmente dei ricongiungimenti familiari, entro i limiti costituzionali posti dal divieto di arbitrio, dal divieto di discriminazione e dal principio di proporzionalità. L'articolo 39 OLS<sup>8</sup> disciplina a livello federale i requisiti minimi per il ricongiungimento familiare dei dimoranti annuali e definisce inoltre le condizioni che le autorità devono verificare, e cioè: se lo straniero abiterà con la famiglia, se la sua dimora ed eventualmente la sua attività lucrativa appaiono stabili, se dispone di un alloggio conveniente e se dispone di sufficienti mezzi finanziari per mantenere la famiglia. L'applicazione dei criteri ai singoli casi non è uniforme su tutto il territorio nazionale. La prassi di singoli Cantoni è poco trasparente, il che non contribuisce alla sicurezza

giuridica.<sup>9</sup> La COFF è dell'avviso che occorra migliorare notevolmente la situazione giuridica degli stranieri e delle loro famiglie. L'attuale sistema, in cui decisioni molto importanti sono sottoposte al giudizio discrezionale della polizia degli stranieri, è insostenibile dal punto di vista della politica familiare.<sup>10</sup>

## 2. Concetto di famiglie e motivazione della politica familiare

Il concetto di famiglie su cui si basa il rapporto riprende la definizione della COFF: «La famiglia è oggi intesa come gruppo sociale particolare fondato in primo luogo sui rapporti tra genitori e figli e come tale socialmente riconosciuto.»<sup>11</sup> Questa definizione ha un carattere volutamente aperto: non contiene quindi giudizi di valore aprioristici e tiene conto della pluralità dei tipi di famiglie. La definizione evidenzia anche il duplice carattere della famiglia – gruppo sociale strutturato secondo le inclinazioni personali da un lato, istituzione sociale dall'altro –, che si giustifica e si distingue da altre forme di vita per gli impegni e i rapporti interpersonali che la caratterizzano. Il concetto di famiglie della COFF non è incentrato sulle famiglie giovani, ma tiene conto del fatto che lo sviluppo delle famiglie si articola in diverse fasi e che nella realtà le diverse forme di vita familiare sono correlate ai diversi stadi della vita. Su questo punto il rapporto sulle famiglie opera una netta limitazione, circoscrivendo la definizione della COFF ai rapporti tra genitori e figli a carico al di sotto dei 25 anni e considerando questo nucleo sociale il destinatario effettivo della politica familiare. La COFF considera problematiche sia questa limitazione sia la relativa motivazione. Innanzitutto, l'identificazione della famiglia con l'economia domestica e la limitazione ai figli di età inferiore ai 25 anni sono dettate da ragioni operative, in quanto, a parte qualche rara eccezione, i dati empirici per la Svizzera esistono solo in questa forma: ebbene, uno dei compiti principali della politica familiare è proprio quello di evidenziare le lacune esistenti nella ricerca e di sollecitare studi scientifici a tale riguardo. Per esempio, nelle sue raccomandazioni relative al rapporto «Famiglie e migrazione», la COFF ha sottolineato l'importanza di prestare maggiore attenzione al ruolo delle famiglie nella ricerca in materia di migrazione, affinché quest'ultima e le rispettive statistiche forniscano un quadro attendibile del ruolo

<sup>5</sup> Cfr. Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari (ed.) (2004): Il tempo richiesto dalle famiglie. Ovvero la conciliabilità tra vita familiare e vita professionale dal punto di vista della politica familiare. Ufficio federale delle assicurazioni sociali. Berna, pag. 140.

<sup>6</sup> Osservazioni finali del Comitato dei diritti del fanciullo sul rapporto nazionale: Svizzera. 13/06/2002. Cfr. [www.bsv.admin.ch/fam/grundlag/i/schutz.htm#3](http://www.bsv.admin.ch/fam/grundlag/i/schutz.htm#3).

<sup>7</sup> Cfr. [www.nfp52.ch](http://www.nfp52.ch).

<sup>8</sup> Ordinanza che limita l'effettivo degli stranieri; RS 823.21.

<sup>9</sup> Cfr. Spescha, Marc: La situazione precaria delle famiglie migranti sul piano della legislazione sugli stranieri. In: Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari (ed.) (2002): Famiglie e migrazione. Ricerche sulla situazione delle famiglie migranti e raccomandazioni della Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari. Ufficio federale delle assicurazioni sociali. Berna, pag. 51 segg.

<sup>10</sup> Cfr. Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari (ed.) (2002): Famiglie e migrazione. Ricerche sulla situazione delle famiglie migranti e raccomandazioni della Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari. Ufficio federale delle assicurazioni sociali. Berna, pag. 115 segg.

<sup>11</sup> Per una politica familiare volta al futuro. Linee direttrici strategiche della Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari (COFF) (2000). Berna, pag. 20.

delle famiglie nelle diverse fasi del processo migratorio.<sup>12</sup> Un rapporto sulle famiglie costituisce un'occasione per evidenziare e colmare le lacune esistenti nella ricerca. Si pensi per esempio ai dati statistici intergenerazionali, che andrebbero assolutamente potenziati, alla statistica dell'aiuto sociale, ancora in fase di elaborazione, oppure alla mancanza di una statistica sugli assegni familiari. La seconda ragione addotta per la limitazione del concetto di famiglia è lo scarso interesse suscitato in materia di politica familiare dai rapporti tra gli adulti e i loro anziani genitori. Nel 2002 la COFF ha organizzato un convegno dedicato a compiti e prestazioni familiari nel corso della vita. Vale la pena di rammentare che le famiglie non accudiscono unicamente i propri figli ma anche altri parenti. La stragrande maggioranza dell'assistenza familiare continua ad essere prodigata dalle donne e, secondo le stime, sono attualmente dalle 220'000 alle 250'000 le persone che si occupano di uno o più familiari malati.<sup>13</sup> Anche il già citato Programma nazionale di ricerca 52 «Les enfants, la jeunesse et les relations entre générations dans une société en mutation» («I bambini, i giovani e le relazioni intergenerazionali in una società in evoluzione», d/f) evoca l'importanza delle relazioni intergenerazionali. Uno dei progetti di ricerca previsti dal Programma è dedicato al diritto di successione in Svizzera, una tematica che non riguarda unicamente il rapporto tra la generazione più giovane e la generazione di mezzo, ma anche e soprattutto quello tra la generazione di mezzo e quella più anziana. La concezione delle famiglie come sodalizi plurigenerazionali è fondamentale per la motivazione economica e l'impostazione di un sistema di compensazione degli oneri e delle prestazioni familiari e corrisponde inoltre alle esperienze di vita della maggior parte delle persone. Lo sviluppo demografico fa sì che la durata della vita vissuta in comune dai membri del nucleo familiare e da altri parenti sia lunga: è quindi opportuno che la politica familiare tenga conto delle varie fasi della vita e delle famiglie.

### **Compiti e prestazioni delle famiglie**

In Svizzera la convinzione che la famiglia sia una questione privata è ancora molto diffusa. La COFF, che per questa ragione attribuisce grande importanza alla motivazione della politica familiare, ha dedicato una pubblicazione a questo argomento.<sup>14</sup> Essa considera la politica familiare un compito della politica di

società: «Il compito primario della politica familiare consiste nel riconoscere le prestazioni fornite nelle e dalle famiglie a favore del singolo e della collettività e nel promuovere il potenziale di queste prestazioni famigliari.»<sup>15</sup> A seconda della fase evolutiva, le famiglie assumono diverse incombenze pratiche, rappresentate dagli impegni familiari e dai rapporti interpersonali che ne scaturiscono, fornendo così prestazioni di grande utilità per l'evoluzione del singolo e della società. Queste prestazioni non comprendono unicamente mansioni giornaliere come le faccende domestiche, la cura dei figli o dei parenti malati, ma anche il sostegno e l'assistenza ai familiari in caso d'infortunio, di decesso di una persona cara o di separazione e divorzio. Le prestazioni delle famiglie vanno quindi riconosciute, non mediante un atto meramente retorico, ma valutandole concretamente e remunerandole materialmente.

Il potenziale di prestazioni delle famiglie può essere sfruttato al meglio offrendo alle famiglie le migliori condizioni di vita possibili. Infatti, molte di queste prestazioni dipendono, per esempio, dalla possibilità di conciliare vita familiare e vita professionale. Non si tratta di problemi specifici a singole famiglie, ma di un'esigenza collettiva cui lo Stato deve provvedere adottando provvedimenti economici e normativi per la creazione di adeguate strutture sociali. In questo contesto il tempo è una risorsa scarsa, ma fondamentale per l'assunzione e l'esercizio di compiti familiari: infatti, disponibilità e affidabilità sono condizioni indispensabili per poter instaurare relazioni e prendersi cura degli altri. Proprio per questo la COFF ha voluto intitolare la sua ultima pubblicazione dedicata alla conciliabilità tra vita familiare e vita professionale: «Il tempo richiesto dalle famiglie»<sup>16</sup>

### **«Politica familiare adeguata ai bisogni»**

Il rapporto sulle famiglie discute diversi modelli di politica familiare ed opta infine per la «politica familiare adeguata ai bisogni». La «politica familiare adeguata ai bisogni» non viene definita secondo un sistema, ma è il risultato della combinazione di diversi elementi. Questo procedimento implica alcune contraddizioni: da un lato si afferma che la politica familiare è un'incombenza trasversale, che abbraccia interventi di natura giuridica, socio-economica, ecologica e pedagogica, dall'altro si sostiene che una politica familiare adeguata ai bisogni è una politica di lotta con-

tro la povertà, di compensazione orizzontale e di uguaglianza tra i sessi che dev'essere definita secondo i bisogni di donne, uomini e bambini nelle loro relazioni con famiglia e società. D'altro canto il riferimento esplicito ai bambini farebbe pensare che anche la politica dell'infanzia sia parte integrante a tutti gli effetti di una «politica familiare adeguata ai bisogni». Questa politica viene motivata con argomenti rivalutativi (la famiglia deve essere resa nuovamente vivibile), funzionalistici (lo Stato necessita del patrimonio umano fornito dalle famiglie) e caritativi (enti statali e non devono sostenere e sgravare le prestazioni delle famiglie). La definizione dei bisogni delle famiglie è delicata, in quanto si rischia di attribuire alle famiglie bisogni stabiliti a tavolino. Un rischio evidente, se si pensa che non esiste alcun nesso esplicito (cosa del tutto legittima) tra la definizione teorica di «politica familiare adeguata ai bisogni» e la parte statistica dello studio, che solleva domande concrete sui reali bisogni delle famiglie in generale e di determinati tipi di famiglie in particolare. È per esempio interessante notare che, per numero, tra le famiglie di origine migrante il secondo posto è occupato dalle famiglie «binazionali» (*parte statistica, tema 5*). In questo senso sarebbe stato opportuno stilare un bilancio e un inventario dei principali temi di politica e ricerca familiare, in modo da rendere più plausibile la scelta di incentrare il rapporto sulle famiglie sulle «esigenze strutturali di una politica familiare adeguata ai bisogni».

### 3. Coerenza nella politica familiare

Il rapporto sulle famiglie lamenta a più riprese la mancanza di una concezione di politica familiare coerente a livello federale che funga da riferimento. Confronteremo ora quest'affermazione con una citazione relativa alla politica dell'educazione della Finlandia. Secondo Aila-Leena Matthies, professoressa di Scienze del servizio sociale, il successo ottenuto dal sistema scolastico finlandese nello studio comparativo PISA dell'OCSE va attribuito a vari fattori: «A mio avviso», sostiene, «il fattore più importante è il fatto che in ambito politico-sociale la Finlandia abbia raggiunto da tempo un vasto consenso sul modello dell'istruzione pubblica generalizzata e introdotto una forma d'insegnamento scolastico che garantisce a tutti i bambini un uguale livello d'istruzione, relativamente elevato, indipendentemente dalla loro

estrazione sociale. Vi è un ampio consenso sul principio che l'educazione sia un fattore economico d'importanza capitale per la Finlandia e che gli investimenti in questo campo sono economicamente giustificati.»<sup>17</sup> Per la politica familiare svizzera questo esempio è di duplice interesse. Innanzitutto, la Finlandia è evidentemente riuscita a sopprimere la distinzione tra assistenza e formazione e tra prestazioni assistenziali ed educative fornite all'interno e all'esterno delle famiglie integrandole in una concezione unica. La COFF ritiene che una concezione del lavoro familiare e della pubblica educazione al passo con i tempi sia una delle principali sfide future per la politica familiare e per la politica dell'educazione della Svizzera.<sup>18</sup> Inoltre, senza entrare nel merito delle differenze storiche, politiche e geografiche, contrariamente alla Finlandia, la Svizzera non può contare su un consenso sociale tanto ampio né nella politica familiare né in quella dell'educazione. È tuttavia opportuno considerare la questione della coerenza nella politica familiare svizzera in modo più differenziato.

Dal punto di vista storico a livello concettuale si constata una forte identità di vedute tra il rapporto sulle famiglie del 1982, la risoluzione approvata a chiusura dell'Anno internazionale della famiglia (1994) e le linee direttrici strategiche della COFF.<sup>19</sup> Tutte e tre le pubblicazioni si basano, infatti, su un concetto di famiglia aperto, che tiene conto della pluralità delle forme di famiglia, e si riferiscono a prestazioni e compiti specifici alle singole fasi di vita delle famiglie. Nell'attuale dibattito, le opinioni sulla concezione delle famiglie e della politica familiare divergono, in particolare tra i partiti: «La crescente pluralità delle forme di famiglia è constatata da tutti gli attori e più o meno riconosciuta secondo i punti di vista. I pareri discordano invece in merito alla valutazione delle diverse forme di famiglia (famiglia tradizionale vista come modello «ideale» o equiparazione di tutte le forme di famiglia?) e del ruolo dello Stato (in che misura e a che livello lo Stato deve avere un ruolo attivo nella politica familiare?).»<sup>20</sup>

#### Obiettivi e provvedimenti di politica familiare

Per quanto riguarda obiettivi e provvedimenti dei soggetti politici attivi nel settore, i risultati dello studio del Fondo nazionale svizzero «Familien, Geld und Politik» (Famiglie, denaro e politica)

<sup>12</sup> Cfr. Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari (COFF) (ed.) (2002): Famiglie e migrazione. Ricerche sulla situazione delle famiglie migranti e raccomandazioni della Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari. Ufficio federale delle assicurazioni sociali. Berna, p. 118.

<sup>13</sup> Spirig, Rebecca (2002): Die Pflegearbeit von Angehörigen am Beispiel von HIV-Familien. Referat im Rahmen des EKFF-Forums 2002. EKFF. Bern.

<sup>14</sup> Lüscher, Kurt (2004): La politique familiale, pourquoi? Arguments et thèses. Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (éd.). Office fédéral des assurances sociales. Berne (anche in tedesco).

<sup>15</sup> Idem, pag. 7.

<sup>16</sup> Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari (ed.) (2004): Il tempo richiesto dalle famiglie. Ovvero la conciliabilità tra vita familiare e vita professionale

dal punto di vista della politica familiare. Ufficio federale delle assicurazioni sociali. Berna.

<sup>17</sup> Ibidem, pag. 98.

<sup>18</sup> Ibidem, pag. 138.

<sup>19</sup> A chiusura dell'Anno internazionale della famiglia (1994), la Commissione nazionale per l'Anno internazionale della famiglia ha approvato una risoluzione contenente richieste di politica familiare. La risoluzione può essere richiesta presso il segretariato di Pro Familia Svizzera al seguente indirizzo: Pro Familia Svizzera, Segretariato generale, tel. 031 381 90 30, fax 031 381 91 31, e-mail: profamilia@bluewin.ch.

<sup>20</sup> Bauer, Tobias; Strub, Silvia; Stutz, Heidi (2004): Familien, Geld und Politik. Von den Anforderungen an eine kohärente Familienpolitik zu einem familienpolitischen Dreisäulenmodell für die Schweiz. Verlag Rüegger (Nationales Forschungsprogramm 45, Probleme des Sozialstaates). Bern, pag. 139.

forniscono elementi interessanti riguardo alle esigenze di una politica familiare coerente.<sup>21</sup> Gli autori dello studio constatano che negli ultimi anni le prese di posizione dei partiti politici, delle associazioni mantello, delle organizzazioni non governative, della COFF e gli accordi intercantionali e intercomunali hanno conferito notevole dinamismo al dibattito sulla politica familiare in Svizzera: un'impressione confermata dai numerosi interventi parlamentari sull'argomento. Esaminando le posizioni e gli interventi di politica familiare si distinguono quattro settori tematici predominanti: lo sgravio finanziario delle famiglie, la povertà nelle famiglie, la conciliabilità tra vita familiare e vita professionale e l'assicurazione per la maternità. In due settori potrebbero formarsi diverse alleanze, anche se i pareri sui mezzi da utilizzare per raggiungere gli obiettivi prefissati sono parzialmente divergenti:

- Provvedimenti per la conciliabilità tra attività lucrativa e lavoro familiare;
- Riforma della compensazione degli oneri e delle prestazioni familiari.

Nell'ambito della conciliabilità tra attività lucrativa e lavoro familiare è stato conseguito un primo successo con l'entrata in vigore, il 1° febbraio 2003, della citata legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia dei bambini complementare alle famiglie. Riguardo alla compensazione degli oneri e delle prestazioni familiari, è attualmente in consultazione un disegno di legge per l'introduzione a livello nazionale di prestazioni complementari per famiglie a basso reddito. La COFF sostiene questo provvedimento. È inoltre approdato in Parlamento un disegno di legge per il disciplinamento a livello federale degli assegni per i figli e degli assegni familiari. La COFF caldeggia un disciplinamento federale degli assegni per i figli che garantisca per ogni figlio un assegno di almeno 200 franchi o un assegno di formazione di 250 franchi.

Nonostante la Svizzera sia ancora lungi da una politica familiare coerente, nei settori citati sono stati realizzati importanti progressi (e si spera che altri ne saranno realizzati in futuro). Gli accordi strategici e gli sforzi di coordinamento tra le organizzazioni specializzate e tra Cantoni e Comuni rappresentano anch'essi un importante contributo in tal senso. Nel 2001,

l'Unione svizzera degli imprenditori, Pro Familia e pro juventute hanno lanciato in comune la «Piattaforma di politica familiare». Un anno dopo, la COFF, l'Iniziativa delle città, la Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS), pro juventute e Pro Familia hanno dato vita a «Prospettiva – Politica familiare». Dal canto suo, in occasione della sua conferenza annuale del 2003, la Conferenza dei direttori cantionali delle opere sociali (CDOS) ha approvato raccomandazioni di politica familiare. Un numero crescente di Cantoni dispone di commissioni e/o delegati alle questioni familiari e in alcuni casi vengono elaborati linee direttrici e rapporti sulle famiglie. Avendo recepito l'esigenza degli organi cantionali preposti alle questioni familiari di potersi scambiare esperienze concrete e preso atto del loro interesse per un maggior coordinamento intercantonale, nel febbraio 2004 la COFF ha invitato gli interlocutori cantionali ad un apposito incontro che verrà ripetuto regolarmente anche in futuro.

### Rapporti sulle famiglie

La stesura regolare e sistematica di un rapporto sociale sulla situazione delle famiglie e la loro evoluzione contribuirebbe ad accrescere la coerenza nella politica familiare. La raccomandazione Stadler prevede che la Confederazione presenti un rapporto sulla situazione delle famiglie ogni cinque anni. La COFF avrebbe auspicato che il presente rapporto sulle famiglie contenesse una concezione che potesse essere utile all'elaborazione dei rapporti successivi. Il presente rapporto, infatti, non definisce né la struttura né gli elementi vincolanti dei rapporti successivi. Nel quadro dei futuri rapporti e negli intervalli tra di essi sarebbe opportuno ricorrere maggiormente a rilevazioni statistiche come base strutturante e integrativa. I rapporti sulle famiglie apportano un importante contributo alla contestualizzazione e al coordinamento della ricerca e forniscono al tempo stesso significativi impulsi. Per l'allestimento di rapporti sulle famiglie è dunque indispensabile collaborare strettamente con la ricerca, per esempio nel quadro del citato programma nazionale di ricerca 52. Confrontando i rapporti sulle famiglie dei Paesi confinanti, si osservano differenze riguardo alla responsabilità, al finanziamento, alla periodicità, ai destinatari e ai contenuti.<sup>22</sup> Tuttavia, nonostante la diversità dei procedimenti e del grado di istituzionalizzazione, tutti perseguono lo stesso obiettivo: essere recepiti

ti dal pubblico più largo possibile ed influenzare quindi il dibattito pubblico sulle famiglie e la politica familiare. Il tema centrale di un rapporto sulle famiglie va scelto accuratamente, proprio per favorirne l'impatto a livello pubblico e politico. Tuttavia, il monitoraggio dell'evoluzione della società non si esaurisce con la pubblicazione di rapporti sulle famiglie. Infatti, come insegnano le esperienze dell'istituto austriaco di ricerca familiare, investire nelle pubbliche relazioni è pagante, poiché accresce le possibilità che il messaggio venga recepito da un vasto pubblico.<sup>23</sup> Il rapporto sulle famiglie sottolinea a più riprese l'importanza delle basi scientifiche per la politica familiare: di quest'osservazione si dovrebbe tener conto non da ultimo nell'ottica di un monitoraggio continuo delle famiglie.

#### 4. Armonizzazione ed efficacia dei provvedimenti di politica familiare

Nel 2003 la COSAS ha pubblicato uno studio dal titolo «Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz» (La copertura del fabbisogno vitale nel federalismo svizzero, d/f).<sup>24</sup> Gli autori dello studio hanno esaminato la situazione delle economie domestiche a rischio di povertà, sottoponendole ad un raffronto intercantonale e intercomunale. Sono stati considerati tre tipi di economia domestica: madre divorziata con un figlio, coppia sposata con due figli e uomo divorziato tenuto al versamento degli alimenti. Lo studio ha esaminato come viene assicurato il minimo vitale nelle capitali dei 26 Cantoni svizzeri, tenendo conto in particolare dei trasferimenti sociali, delle imposte, dell'affitto e delle spese per la custodia dei bambini complementare alle famiglie. I risultati presentati di seguito sono rilevanti non solo per la politica sociale ma anche per quella familiare. La scelta del domicilio incide direttamente sul reddito a disposizione dell'economia domestica. Dal confronto intercantonale del minimo vitale generale emergono notevoli differenze. La portata di queste differenze varia secondo il tipo di economia domestica e la variante di calcolo del reddito, ma va considerata rilevante per tutti e tre i tipi di economia domestica analizzati. Il reddito a disposizione di una madre divorziata con un figlio a carico dipende innanzitutto dalla portata dell'anticipo degli alimenti e in secondo luogo dai costi che deve sostenere per la custodia del figlio. A determinare la situa-

zione economica di una coppia sposata con due figli sono soprattutto l'affitto e le prestazioni familiari in caso di bisogno. L'affitto è il fattore principale anche per le economie domestiche composte da un uomo divorziato tenuto al versamento degli alimenti.

Pur fornendo importanti indicazioni, i risultati scaturiti dallo studio della COSAS non sono direttamente applicabili alla politica familiare, in quanto politica sociale e politica familiare non sono identiche. Come già esposto in precedenza, si tratta di riconoscere le prestazioni fornite nelle e dalle famiglie e promuoverne il potenziale. La politica familiare offre sussidiariamente aiuto e sostegno laddove il potenziale di prestazioni è compromesso. L'intenzione è quella di promuovere l'iniziativa personale conformemente al principio dell'aiuto all'autoaiuto. In questo senso, la politica familiare è, secondariamente, anche politica sociale. Gli obiettivi fondamentali della politica familiare vengono però falsati se le si attribuiscono prioritariamente i compiti dell'aiuto sociale.

■ Dal punto di vista della parità di trattamento e delle pari opportunità dei bambini, le differenze intercantionali e le loro ripercussioni sul minimo vitale sono stridenti. Indipendentemente dal domicilio, dallo stato civile e dalla condizione professionale dei genitori, ogni bambino ha diritto a condizioni di vita che ne garantiscano il minimo vitale. Conformemente alla già citata convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo, ogni fanciullo ha diritto ad un livello di vita adeguato. Il Comitato dei diritti dell'infanzia dell'ONU si è detto preoccupato per il fatto che gli assegni familiari e le agevolazioni divergano notevolmente da un Cantone all'altro e dipendano dall'attività lucrativa esercitata da un genitore. Il Comitato raccomanda alla Svizzera di verificare il sistema degli assegni familiari e delle agevolazioni, in particolare per le famiglie senza attività lucrativa o con un'attività indipendente.<sup>25</sup>

■ Dallo studio della COSAS emerge la necessità di armonizzare i provvedimenti di politica familiare. Gli effetti concreti di un determinato strumento su diversi tipi di famiglie emergono soltanto in combinazione con altri provvedimenti. Per questa ragione, nel 2000 la COFF ha commissionato uno studio su diversi modelli di compensazione degli oneri e delle prestazioni familiari, grazie al

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup> Cfr. Lüscher, Kurt: Familienberichte: Aufgaben, Probleme und Lösungsversuche der Sozialberichterstattung über die Familie. In: Bien, W. und Rathgeber, R. (Hrsg.) (2000): Die Familie in der Sozialberichterstattung. Ein europäischer Vergleich. Leske + Budrich (Deutsches Jugendinstitut, Familien-Survey, Bd. 8). Opladen, pag. 38 segg.

<sup>23</sup> Cfr. Kernthaler, Isabel: Öffentlichkeitsarbeit – der letzte Schritt in der Sozialberichterstattung. In: Bien, W. und Rathgeber, R. (Hrsg.) (2000): Die Familie in der Sozialberichterstattung. Ein europäischer Vergleich. Leske + Budrich (Deutsches Jugendinstitut, Familien-Survey, Bd. 8). Opladen, pag. 215 segg.

<sup>24</sup> Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS) (ed.) (2003): Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz, d/f. Lo studio, corredato degli allegati, può essere ordinato all'indirizzo: [admin@skos.ch](mailto:admin@skos.ch), tel./fax 031 326 19 19/10).

<sup>25</sup> Osservazioni finali del Comitato dei diritti del fanciullo sul rapporto nazionale svizzero: Svizzera 13/06/2002. Cfr.: [www.bsv.admin.ch/fam/grundlag/i/schutz.htm#3](http://www.bsv.admin.ch/fam/grundlag/i/schutz.htm#3).

quale è stato possibile paragonare tra loro le diverse proposte di riforma a livello federale e ottenerne una visione d'insieme.<sup>26</sup> La ricerca della COSAS prova che il sistema federalistico consente solo in parte di procedere a una valutazione complessiva. S'impone quindi una maggiore armonizzazione sia in senso trasversale sia in senso orizzontale: i provvedimenti dei diversi livelli (federale, cantonale, comunale) vanno cioè armonizzati sia rispetto ai provvedimenti degli altri livelli sia a quelli dello stesso livello. Inoltre, l'efficacia complessiva dei provvedimenti di politica familiare (intesi come prestazioni pecuniarie e non pecuniarie) va costantemente verificata mediante valutazioni sistematiche.

■ Le notevoli differenze registrate a livello cantonale relativamente, per esempio, all'anticipo degli alimenti, agli assegni familiari o ai costi per la custodia dei figli non sono giustificate né dal punto di vista materiale né da quello della sussidiarietà. Poiché non vi è alcun rapporto tra le peculiarità regionali dei singoli Cantoni e le misure citate, queste ultime dovrebbero essere disciplinate in maniera uniforme a livello federale.

■ Lo studio della COSAS conferma però anche il carattere trasversale della politica familiare. Gli affitti incidono notevolmente sul budget delle famiglie a rischio di povertà e la politica degli alloggi praticata a livello cantonale e comunale non si ripercuote unicamente sulla situazione finanziaria dei gruppi meno abbienti, ma anche sulla situazione economica e sulla qualità della vita delle famiglie in generale.

Le differenze tra i singoli Cantoni e i singoli Comuni non sono significative solo riguardo ai provvedimenti pecuniarie: infatti, come emerge dagli esempi citati dal rapporto sulle famiglie, anche le misure non pecuniarie variano sensibilmente a seconda del Cantone e del Comune (*cf. capitolo 3, paragrafi 1.1.3 e 2.1.3*). È questo il caso delle strutture di custodia complementari alle famiglie, del promovimento della costruzione di abitazioni e delle offerte di consulenza e di aiuto in caso di difficoltà. I Cantoni e i Comuni sono sollecitati a verificare sistematicamente che le loro offerte siano adeguate ai bisogni delle famiglie e ad adottare, se del caso, le misure necessarie. Inoltre, alcuni settori (p. es. la qualità e le tariffe delle strutture di custodia dei bambini) vanno

maggiormente armonizzati tanto a livello cantonale quanto a livello comunale.

## 5. Cooperazione e coordinamento nella politica familiare

In uno studio comparato, il rapporto sulle famiglie ha analizzato lo stato e l'evoluzione della politica familiare di quattro Cantoni e otto città campione (*cf. capitolo 3*). Le differenze riscontrate nell'impegno profuso dai singoli Cantoni e Comuni nella politica familiare sono notevoli sia per grado sia per dimensioni. Alcuni Comuni e Cantoni praticano una politica familiare attiva ed esplicita, altri si limitano ad adottare provvedimenti a favore delle famiglie in singoli settori. Una politica a favore delle famiglie mirata e coerente è praticamente inesistente.

### Lavoro in rete

Il confronto dei soggetti attivi nei singoli Cantoni e delle alleanze cui danno luogo offre spunti interessanti per il dibattito sul ruolo dello Stato nella politica familiare (*cf. capitolo 3, paragrafo 1.2*). Diversamente dai Cantoni di Zurigo e Lucerna, nei Cantoni di Vaud e Ticino le organizzazioni non governative e le commissioni extraparlamentari svolgono un ruolo centrale. Oltre a fornire importanti prestazioni di politica familiare, in questi due Cantoni latini le associazioni e le organizzazioni private sono collegate tra loro e con i servizi amministrativi competenti da una fitta rete di contatti ed esercitano così un influsso decisivo sulle discussioni, sulla fissazione delle priorità e sull'evoluzione del contenuto di programmi e misure del settore. I soggetti privati formano coalizioni e operano in stretta collaborazione con l'Amministrazione (in parte grazie all'assunzione in comune di incarichi istituzionali ed alla presenza di persone attive in più ruoli). In particolare nel Cantone di Vaud, le organizzazioni di volontari rivestono un ruolo centrale nella politica familiare. I Cantoni di Vaud e Ticino praticano una politica familiare attiva garantita da un'ampia struttura di base e dispongono di considerevoli risorse tecniche e umane. Questo riscontro è particolarmente interessante poiché non conferma la tesi che un rafforzamento della presenza dello Stato nella politica familiare indebolirebbe l'iniziativa privata. In entrambi i Cantoni, la politica familiare non è attuata né secondo

il principio della sussidiarietà (delega della responsabilità ai privati o ai Comuni), né secondo il principio della sostituzione (assunzione dell'intera responsabilità da parte dello Stato), ma attraverso la collaborazione tra Stato e soggetti privati. I già citati raggruppamenti e sforzi di coordinamento strategici tra le organizzazioni specializzate e tra Cantoni e Comuni a livello nazionale vanno in una direzione analoga. Si può dunque affermare che una politica familiare più attiva sul piano cantonale e nazionale non implica unicamente l'ampliamento delle risorse tecniche e umane, ma anche una maggiore cooperazione con e tra le organizzazioni non governative.

### Istituzionalizzazione

Il rafforzamento della cooperazione tra i soggetti attivi nel settore della politica familiare presuppone tuttavia un miglior coordinamento ed una maggiore istituzionalizzazione della politica familiare in seno alle amministrazioni di tutti i livelli (federale, cantonale, comunale). Come evidenziato dal rapporto sulle famiglie, a livello federale le competenze sono molto frammentarie. Negli scorsi anni numerosi interventi parlamentari hanno chiesto l'istituzione di un Ufficio federale delle questioni familiari. In particolare la mozione Fehr (03.3599), presentata nel 2003, chiedeva la creazione di un Ufficio federale dell'infanzia, della gioventù e della famiglia. Il Consiglio federale ha però proposto di respingerla, sostenendo che le strutture esistenti consentono già uno scambio di informazioni in seno all'Amministrazione e la cooperazione tra la Confederazione e gli altri attori sociali attivi nel settore. Il Dipartimento federale dell'interno sta tuttavia studiando come ottimizzare lo scambio di informazioni e verificando se sia opportuno raggruppare le risorse esistenti.

Come già ricordato in precedenza, la COFF, in collaborazione con gli interlocutori cantonali in materia di questioni familiari, organizza a scadenze regolari incontri destinati allo scambio di conoscenze tecniche. Inoltre, ogni anno invita gli esperti di Cantoni e Comuni e le associazioni specializzate al Forum sulle questioni familiari, incentrato ogni volta su un tema specifico. Obiettivo degli incontri regolari e dei convegni nazionali di specialisti è di favorire lo scambio di informazioni specifiche tra i Cantoni e tra la Confederazione e i Cantoni. In molti Cantoni non

è ancora chiaro chi o che organo sia competente per le questioni familiari. Per migliorare il coordinamento in seno alla propria amministrazione, molti Cantoni hanno nominato delegati per le questioni familiari. È stata inoltre avanzata la proposta di creare una Conferenza svizzera dei delegati cantonali per le questioni familiari, analogamente a quanto avvenuto per i delegati e gli uffici per l'uguaglianza tra donna e uomo. La questione dell'istituzionalizzazione della collaborazione intercantonale in materia di politica familiare è solo agli inizi. Tuttavia, la creazione di una conferenza dei delegati cantonali per le questioni familiari migliorerebbe notevolmente (o permetterebbe di avviare) lo scambio di informazioni ed esperienze, il coordinamento e la pianificazione e la preparazione e realizzazione di progetti comuni. La COFF è favorevole a questo progetto. Per accrescere l'armonizzazione orizzontale e trasversale nella politica familiare, occorrerebbe garantire il coordinamento tra la COFF e la conferenza dei delegati per le questioni familiari. I regolari scambi di vedute con i responsabili cantonali delle questioni familiari non devono però far dimenticare che, p. es. rispetto alla politica dell'uguaglianza tra donna e uomo, la politica familiare è ancora poco radicata a livello istituzionale e giuridico. La realizzazione pratica della parità ha segnato una svolta decisiva con la creazione nel 1989 dell'Ufficio federale per l'uguaglianza tra donna e uomo, gerarchicamente equiparato a qualsiasi altro ufficio federale. Un'ulteriore pietra miliare è stata l'entrata in vigore nel 1995 della legge sulla parità dei sessi, che concretizza l'articolo costituzionale sull'uguaglianza giuridica. Alla politica familiare deve essere riconosciuto a livello federale lo stesso valore della politica dell'uguaglianza tra i sessi.

<sup>26</sup> Bauer, Tobias; Streuli Elisa (2000): Modelle des Ausgleichs von Familienlasten – Eine datengestützte Analyse für die Schweiz. Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen (Hrsg.). Bundesamt für Sozialversicherung, Bern. d/f.

## Rapporto sulle famiglie 2004 – Sommario

### Per una politica familiare sostenibile 4

Discorso pronunciato dal Consigliere federale Couchepin in occasione della presentazione del «Rapporto sulle famiglie 2004» il 31 agosto 2004 all'Ile Saint-Pierre

### Introduzione 8

### Riassunto 10

## Parte statistica: Le famiglie nella statistica 21

### Strutture delle economie domestiche e forme familiari 24

1. Strutture familiari 26
2. Nascita e matrimonio 28
3. Numero, mancanza e desiderio di figli 30
4. Divorzio dei genitori 32
5. Famiglia e migrazioni 34

### Situazione finanziaria delle famiglie 36

6. Risorse finanziarie e povertà delle famiglie 38
7. Spese delle economie domestiche e spese per i figli 40
8. Assegni familiari e deduzioni fiscali 42
9. Prestazioni alle famiglie a basso reddito in caso di bisogno 44

### Attività professionale, lavoro domestico e familiare 46

10. Partecipazione alla vita attiva delle donne in età da avere famiglia 48
11. Ripartizione dell'attività professionale, del lavoro domestico e familiare 50
12. Inoccupazione e sottoccupazione 52

### Offerte complementari alle famiglie 54

13. Ricorso alla custodia extrafamiliare 56
14. Centri diurni per l'accoglienza di bambini 58
15. Scuola dell'infanzia 60

### Condizioni di vita delle famiglie 62

16. Ambiente familiare e prestazioni scolastiche 64

17. Convivenza nelle famiglie 66
18. Ambiente abitativo 68
19. Violenza nelle famiglie 70

### Confronti internazionali 72

20. Mutamento delle forme familiari ed evoluzione demografica 74
21. Donne occupate e madri 76
22. Reddito dell'economia domestica e aiuto statale alle famiglie 78

### Indice degli indicatori 80

### Fonti 81

### Bibliografia 82

## Parte tematica: Esigenze strutturali di una politica familiare adeguata ai bisogni 87

### Capitolo 1: La politica familiare oggi – cosa comprende? 88

1. Definizione di famiglie e politica familiare 89
  - 1.1 Cosa sono le famiglie? 89
  - 1.2 Cos'è la politica familiare? 90
2. Motivazioni, obiettivi ed effetti 91
  - 2.1 Motivazioni 92
  - 2.2 Obiettivi 96
  - 2.3 Effetti 98
3. Proposta di definizione del concetto di «politica familiare adeguata ai bisogni» 98
4. I campi d'azione della politica familiare 99
  - 4.1 Tendenze e sollecitazioni principali 100
  - 4.2 Ambiti di riforma della politica familiare 102
  - 4.3 Sistematica dei campi d'azione della politica familiare 103
5. Bibliografia 106

### Capitolo 2: La politica familiare in Svizzera 108

1. Condizioni quadro della politica familiare 109
  - 1.1 Le competenze in materia di politica familiare in Svizzera 109
    - 1.1.1 Federalismo e sussidiarietà 109
    - 1.1.2 Competenze in materia di politica familiare 110
    - 1.1.3 Archetipi di politica familiare 111

1.2 Obiettivi della politica familiare e basi costituzionali	112	4. Bibliografia	176
1.2.1 Obiettivi sul piano internazionale	112		
1.2.2 Obiettivi della nuova Costituzione federale	113	<b>Capitolo 4: La politica familiare della Svizzera: confronto con l'Europa</b>	<b>180</b>
1.3 Prestazioni e provvedimenti di politica familiare	114	1. Rapporto fra politica familiare e Stato sociale in Europa	181
1.3.1 Interventi economici	114	1.1 Evoluzione storica dello Stato sociale	181
1.3.2 Interventi socioecologici	118	1.2 Tipi di Stato sociale in Europa	182
1.3.3 Interventi pedagogici	119	1.3 Modelli di politica familiare in Europa	183
1.3.4 Interventi interni alle famiglie	119	2. Condizioni quadro della politica familiare nei paesi a confronto	184
2. Evoluzione della politica familiare dal 1982	120	2.1 Panoramica dei sistemi politici	184
2.1 La politica familiare degli anni Ottanta	121	2.2 Le principali tradizioni	185
2.2 La politica familiare degli anni Novanta	121	2.3 Le basi della politica familiare	187
2.3 Confronto con il Rapporto sulle famiglie 1982	122	3. L'organizzazione della politica familiare	189
3. Attori e coalizioni	125	4. Il finanziamento della politica familiare	190
3.1 Attori e posizioni nell'ambito della politica familiare	125	5. I principali attori nel settore della politica familiare	191
3.2 La politica familiare in Parlamento	133	6. Lo sviluppo della politica familiare dal 1990	193
3.3 Coalizioni nell'ambito della politica familiare	133	7. I principali provvedimenti di politica familiare	195
4. Conclusione	135	8. Prospettiva	198
4.1 Competenze in materia di politica familiare	135	8.1 Le sfide della politica familiare nei prossimi anni	198
4.2 Evoluzione della politica familiare	136	8.2 Progetti di riforma in materia di politica familiare	200
4.3 Gli attori della politica familiare	137	9. Bibliografia	202
4.4 Bilancio	138		
5. Bibliografia	139		
<b>Capitolo 3: La politica familiare a livello cantonale e comunale</b>	<b>140</b>	<b>Capitolo 5: Catalogo commentato di possibili provvedimenti</b>	<b>204</b>
1. Politica familiare cantonale nella prassi	142		
1.1 Prestazioni e misure in materia di politica familiare	142	<b>Commento della Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari COFF – Prospettive</b>	<b>206</b>
1.1.1 Basi	142	1. Basi giuridiche della politica familiare	206
1.1.2 Prestazioni finanziarie	145	2. Concetto di famiglie e motivazione della politica familiare	209
1.1.3 Misure di sostegno non monetarie	149	3. Coerenza nella politica familiare	211
1.2 Gli attori e le loro coalizioni	153	4. Armonizzazione ed efficacia dei provvedimenti di politica familiare	213
1.3 Sviluppi in materia di politica familiare	159	5. Cooperazione e coordinamento nella politica familiare	214
2. Politica familiare comunale nella prassi	160		
2.1 Prestazioni e misure in materia di politica familiare	160	<b>Sommario</b>	<b>216</b>
2.1.1 Basi	162		
2.1.2 Prestazioni finanziarie	165	<b>Indice delle fotografie</b>	<b>218</b>
2.1.3 Misure di sostegno non monetarie	165		
2.2 Gli attori e le loro coalizioni	168		
3. Lo sviluppo della politica familiare dal 1990	170		
3.1 Gli attori e i loro obiettivi di politica familiare	170		
3.2 Coalizioni, forza delle coalizioni e mutamento politico	173		

# INDICE DELLE FOTOGRAFIE

- p. 22 Epalinges (VD), luglio 2004, 2 figli, tasso d'occupazione: madre 80%, padre 100%.
- p. 88 Mugena (TI), aprile 2004, 4 figli (uno assente), tasso d'occupazione: madre e padre sono disoccupati.
- p. 93 Beinwil am See (AG), luglio 2004, 2 figli (il figlio è assente per vacanze, un'amica della figlia passa le sue vacanze presso la famiglia), tasso d'occupazione: madre 60%, padre 80%.
- p. 97 Berna (BE), marzo 2004, 2 figli, vedova, tasso d'occupazione: 0%.
- p. 101 Lucerna (LU), dicembre 2003, 4 figli, tasso d'occupazione: madre 0%, padre 100%.
- p. 102 Morat (FR), giugno 2004, 3 figli, tasso d'occupazione: madre 50%, padre 100%.
- p. 108 Zurigo (ZH), luglio 2004, 2 figli (un altro figlio del padre, nato da una relazione precedente, vive con la madre), tasso d'occupazione: madre 40%, padre 80%.
- p. 111 Arth-Goldau (SZ), dicembre 2003, 15 figli (due in internato), tasso d'occupazione: madre 0%, padre 100%.
- p. 115 Ginevra (GE), agosto 2004, 1 figlio, tasso d'occupazione: madre 90%, padre 100%.
- p. 118 Willisau (LU), giugno 2004, 2 figli, tasso d'occupazione: madre 20%, padre 80%.
- p. 123 Fontnas (SG), luglio 2004, 2 figli, tasso d'occupazione: madre 15%, padre 100%.
- p. 127 Blatten bei Naters (VS), febbraio 2004, madre e figlia convivono, tasso d'occupazione: entrambe 100%.
- p. 130 Wengen (BE), giugno 2004, 3 figli (uno assente), visita della nonna, tasso d'occupazione: madre 40%, padre 100%.
- p. 137 Lucerna (LU), dicembre 2003, 1 figlio, padre e madre vivono separati e condividono la custodia del figlio, tasso d'occupazione: padre 100%.
- p. 144 Friburgo (FR), giugno 2004, 4 figli, tasso d'occupazione: madre 65%, padre 80%.
- p. 148 Lenzburg (AG), luglio 2004, 2 figli, tasso d'occupazione: madre 50%, padre 60%.
- p. 153 Bulle (FR), maggio 2004, 2 figli, la nonna e 5 nipoti, tasso d'occupazione: madre 0%, padre 100%.
- p. 157 Froideville (VD), agosto 2004, 2 figli, madre e padre vivono separati e condividono la custodia dei figli, tasso d'occupazione: madre 60%.
- p. 161 Basilea (BS), dicembre 2003, 3 figli, 1 ragazza alla pari, tasso d'occupazione: madre 33%, padre 100%.
- p. 162 Küssnacht (SZ), giugno 2004, 4 figli, tasso d'occupazione: madre 0%, padre 100%.
- p. 164 Winterthur (ZH), maggio 2004, 7 figli (uno assente, tre sono adulti e non vivono più a casa), tasso d'occupazione: madre 80%, padre 80%.
- p. 169 Rebstein (SG), giugno 2004, 2 figli, 1 zia, 1 pensionante (nipote del padre), tasso d'occupazione: madre 10%, padre 100%.
- p. 174 Zurigo (ZH), luglio 2004, 1 figlio, tasso d'occupazione: madre 50%.
- p. 180 Saignelégier (JU), giugno 2004, 1 figlio, 3 ragazze impegnate in uno stage o in un soggiorno linguistico, il padre è assente per motivi professionali, tasso d'occupazione: madre 100%, padre 100%.
- p. 185 Berna (BE), gennaio 2004, 1 figlio, tasso d'occupazione: madre 70%, padre 80%.
- p. 186 Tschierv (GR), luglio 2004, 1 figlio, tasso d'occupazione: madre 0%, padre 100%.
- p. 190 Oberiberg (SZ), dicembre 2003, 6 figli, tasso d'occupazione: madre 0%, padre 100%.
- p. 193 Adligenswil (LU), luglio 2004, 1 figlio, tasso d'occupazione: madre 40%, padre 80%.
- p. 194 Davesco-Soragno (TI), aprile 2004, 4 figli (uno assente), tasso d'occupazione: madre 40%, padre 40%.