

VEREINBARKEIT VON BERUF UND FAMILIE NR. 1i
STUDIENREIHE DES STAATSSSEKRETARIATS FÜR WIRTSCHAFT
UND DES BUNDESAMTES FÜR SOZIALVERSICHERUNG

**FIGLI E DATORI DI LAVORO –
CONCILIABILITÀ TRA PROFESSIONE E
FAMIGLIA**

RIASSUNTO DEL CONFRONTO INTERNAZIONALE SVOLTO
DALL'OCSE TRA NUOVA ZELANDA, PORTOGALLO E
SVIZZERA, CON UN'ATTENZIONE PARTICOLARE ALLA
PARTE DEDICATA ALLA SVIZZERA

Figli e datori di lavoro – conciliabilità tra professione e famiglia

**Riassunto del confronto internazionale svolto
dall'OCSE tra Nuova Zelanda, Portogallo e Svizzera,
con un'attenzione particolare alla parte dedicata alla
Svizzera**

Riassunto del rapporto OCSE *"Babies and Bosses - Reconciling Work and Family Life. New Zealand, Portugal and Switzerland"*, volume 3. Redatto su incarico dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) e del Segretario di Stato dell'economia (seco)

Susanna Bühler

Berna 2004

Il presente riassunto si rivolge in primo luogo a un pubblico svizzero. Mentre la versione completa del rapporto OCSE procede ad un confronto per temi della situazione nei tre Paesi, il riassunto si concentra sulle affermazioni e sui fatti inerenti alla Svizzera e ai tre Cantoni analizzati. Alla fine di ciascun capitolo sono esposti in breve i dati riguardanti Portogallo e Nuova Zelanda. Per rimanere il più vicino possibile all'analisi OCSE, il riassunto segue la struttura dello studio integrale e riprende, nella misura del possibile, quanto formulato nel testo originale.

Lo studio è stato elaborato da un gruppo di esperti dell'OCSE sull'arco di un periodo piuttosto lungo. Nell'autunno del 2003, in occasione di una visita in Svizzera, essi si sono intrattenuti con rappresentanti di diversi organi della Confederazione, dei tre Cantoni oggetto dello studio (Ticino, Vaud e Zurigo) e di alcuni Comuni, di partner sociali e di organizzazioni specializzate nonché con alcuni politici. Inoltre, hanno raccolto informazioni concernenti i diversi aspetti del tema.

Premessa

La presente pubblicazione riassume in forma concisa i risultati più importanti (fatti e conclusioni) del confronto internazionale eseguito dall'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) tra Portogallo, Nuova Zelanda e Svizzera sul tema „Conciliabilità tra famiglia e professione“, concentrandosi principalmente sui dati e le informazioni concernenti il nostro Paese.

Dal 2001, l'OCSE conduce studi comparativi a livello internazionale sul tema „Conciliabilità tra famiglia e professione“. Per la Svizzera, la partecipazione ad un confronto di questo genere, è stata un'opportunità unica di ricevere impulsi esterni fondati sul parere di specialisti su un tema che negli ultimi anni è diventato vieppiù importante. Per la partecipazione a questo studio, la Svizzera ha posto quale condizione che venisse analizzata la situazione a livello cantonale, poiché molte delle questioni trattate sono di competenza dei Cantoni e dei Comuni. A questo scopo sono stati selezionati i seguenti Cantoni: Ticino, Vaud e Zurigo. La scelta è stata determinata da diversi fattori: il coinvolgimento delle tre grandi regioni linguistiche, la disponibilità e la rappresentatività dei dati utilizzati e la presenza degli aspetti propri a città e campagna.

Vista la suddivisione delle competenze, una soluzione praticabile può essere raggiunta soltanto attraverso la collaborazione tra Confederazione, Cantoni e Comuni. La volontà politica è data, ma la decentralizzazione del nostro sistema non favorisce certo i processi decisionali. I risultati del confronto e le raccomandazioni espresse dall'OCSE rappresentano un significativo primo passo in questa direzione.

Segretariato di Stato
dell'economia



J.D. Gerber
Segretario di Stato

Ufficio federale delle
assicurazioni sociali



Y. Rossier
Direttore

Indice

1.	Introduzione	5
2.	Il contesto socioeconomico	6
2.1	Il contesto macroeconomico	6
2.2	Il contesto demografico	7
2.3	Il quadro politico	9
3.	La situazione dei genitori esercitanti un'attività lucrativa: differenze tra i sessi	11
3.1	Differenze tra i sessi nel mercato del lavoro	12
3.2	Madri esercitanti un'attività lucrativa	14
3.3	Lavoro a tempo parziale e suddivisione del lavoro remunerato e non nelle economie domestiche con figli	16
3.4	Le differenze salariali tra uomo e donna e il contributo dei partner al reddito familiare nelle economie domestiche senza figli	16
4.	Custodia di bambini complementare alla famiglia: panoramica della situazione e del ruolo dell'ente pubblico	18
4.1	Obiettivi politici	18
4.2	Tipi di custodia di bambini complementare alla famiglia e loro utilizzazione	18
4.3	Accessibilità, qualità e capacità: tre obiettivi da ponderare	21
5.	Necessità di trovare un equilibrio tra la garanzia di un reddito adeguato e gli incentivi al lavoro	28
5.1	Principi del sistema fiscale e di sicurezza sociale	29
5.2	Disincentivi al lavoro per la seconda persona con un'attività lucrativa	31
5.3	La situazione delle famiglie monoparentali	33
5.4	Misure per aumentare gli incentivi al lavoro e per ridurre la povertà	37
6.	Provvedimenti sul posto di lavoro per migliorare l'orario dei genitori	39
6.1	Provvedimenti a favore delle famiglie: panoramica	40
6.2	Motivi che giustificano l'intervento dello Stato per imporre provvedimenti in favore delle famiglie	40
6.3	Posti di lavoro adeguati alle esigenze delle famiglie	42
6.4	Tendenze demografiche e offerta di forza lavoro: uno sguardo al futuro	47
7.	Raccomandazioni per la Svizzera	49

1. Introduzione

La conciliabilità tra famiglia e professione riguarda direttamente due obiettivi importanti sia per le singole persone che per la società nel suo insieme: da un lato, la capacità di partecipare pienamente al mercato del lavoro per guadagnare uno stipendio, ma anche la soddisfazione personale in una delle attività più importanti della società moderna; dall'altro, l'opportunità di garantire ai propri figli la migliore assistenza e la migliore educazione possibili. Un obiettivo non deve per forza escludere l'altro.

Tuttavia, troppo spesso i genitori non riescono a trovare l'equilibrio ideale tra professione ed obblighi familiari. Questo ha per conseguenza che alcuni (potenziali) genitori adeguano il loro comportamento riguardo alla vita familiare, ovvero ne hanno figli più tardi di quanto previsto, hanno meno di quanti ne desiderino oppure non ne hanno del tutto. Altri genitori (soprattutto madri) decidono di lasciare provvisoriamente o in modo definitivo il mondo del lavoro. Alcuni lo fanno per potersi dedicare pienamente alla custodia e all'educazione dei figli, indipendentemente dalle loro possibilità professionali. In molti altri casi vorrebbero di fatto lavorare o aumentare la percentuale d'occupazione, ma il loro desiderio si scontra con difficoltà legate all'utilizzazione del tempo, all'accesso alle prestazioni di servizio o alle possibilità di continuare la carriera professionale dopo la nascita di un bambino. Altri genitori (spesso i padri) sono talmente occupati dal lavoro da non riuscire praticamente a vedere i propri figli e ancor meno ad intrattenere con loro una relazione personale. Questi fenomeni danno adito a preoccupazioni sia per quanto riguarda la stabilità della coppia che per lo sviluppo del bambino. A livello di politica sociale è dunque necessario adottare provvedimenti che tengano conto maggiormente dei bisogni delle famiglie, ovvero provvedimenti che permettano una migliore conciliabilità tra professione e famiglia garantendo alle famiglie un reddito adeguato, sostenendo lo sviluppo del bambino, facilitando le decisioni dei genitori inerenti all'attività lucrativa e ai compiti di assistenza e promuovendo l'uguaglianza tra i sessi nella vita professionale.

Il fatto che i genitori non riescano a trovare l'equilibrio desiderato tra vita professionale e vita privata costituisce un freno anche per lo sviluppo economico, che deve far fronte ad una diminuzione del numero di genitori disponibile sul mercato del lavoro. È inoltre evidente che il calo delle nascite si ripercuoterà sull'offerta di forza lavoro e, di conseguenza, sulla garanzia di un finanziamento a lungo termine del sistema di sicurezza sociale.

Cos'è una politica attenta ai bisogni delle famiglie?

Una politica attenta ai bisogni delle famiglie include tutti i provvedimenti in grado di facilitare la conciliabilità tra professione e famiglia, p. es. facendo in modo che le famiglie dispongano di risorse adeguate, sostenendo lo sviluppo dei bambini, offrendo ai genitori varie opzioni in relazione a professione ed obblighi familiari e favorendo l'uguaglianza tra uomo e donna nella vita lavorativa. Nel presente studio, con il termine „lavoro“ s'intende qualsiasi attività lavorativa remunerata (sia dipendente che indipendente). Le nozioni di „famiglie“ e „politica della conciliabilità“ sono definite qui di seguito:

- famiglie: economie domestiche composte da uno o più figli e da almeno un adulto che si occupa della loro custodia e della loro educazione;
- politica della conciliabilità: insieme di provvedimenti volti ad accrescere le risorse delle famiglie (reddito, prestazioni di servizio e tempo a sufficienza per assumere il ruolo di genitore) e a facilitare la permanenza dei genitori sul mercato del lavoro.

Fonti

Le fonti relative a cifre, dati e riferimenti bibliografici sono disponibili nella versione completa dello studio OCSE.

2. Il contesto socioeconomico

Le condizioni economiche e demografiche sono elementi chiave per spiegare reazioni ed iniziative politiche inerenti alla conciliabilità tra professione e famiglia. Quando l'economia è in pieno boom e la forza lavoro è carente, vi sono altre possibilità d'intervento ed i provvedimenti necessari sono probabilmente diversi da quelli da adottare in una situazione di ristagno economico.

2.1 Il contesto macroeconomico

Economia: evoluzione e struttura

In Svizzera, il prodotto interno lordo (PIL) pro capite è superiore di circa il 20% al valore medio registrato nei Paesi appartenenti all'OCSE. Tra i Cantoni, inclusi quelli esaminati nel presente studio, vi sono differenze

considerevoli a livello economico: Zurigo è il Cantone più ricco, il Ticino è uno dei più poveri e il Canton Vaud si situa all'incirca nella media svizzera.

Nell'ultimo decennio, con un valore annuo medio dell'1,1% la crescita reale del PIL è stata invece una delle più basse registrate nei Paesi dell'OCSE.

L'economia è caratterizzata dalla forte diffusione delle piccole e medie imprese (PMI). Il 41% dei salariati lavora in imprese che occupano meno di 20 persone, il 33% in aziende che occupano più di 250 collaboratori. Il 72% dei lavoratori è attivo nel settore dei servizi.

La produttività si situa al di sotto della media OCSE. Questo fatto è spiegabile in parte con la maggior diffusione del lavoro a tempo parziale, ma anche con il basso livello di produttività rilevato nei settori „protetti“ [ad esempio quello dell'edilizia, delle prestazioni di servizio private (escludendo il settore finanziario) e dell'insegnamento].

Ripartizione del reddito e povertà

Durante gli anni Novanta le differenze salariali si sono accentuate. La povertà delle famiglie è diventata un tema politico. Se si definiscono povere le economie domestiche che dispongono di un reddito inferiore al 50% del reddito mediano, le quote di *working poor* tra le economie domestiche con figli sono le seguenti: 11,9% tra le famiglie monoparentali, 8,8% tra le famiglie con un solo stipendio e 8,2% tra le famiglie che percepiscono due stipendi.

2.2 Il contesto demografico

Popolazione, famiglie ed economie domestiche

Nell'ultimo decennio la popolazione ha registrato una crescita annua dello 0,5% circa, da ricondurre soprattutto all'immigrazione.

Due terzi della popolazione si trovano in età lavorativa. Il numero delle persone più di 65 anni è praticamente uguale a quello delle persone al di sotto dei 15 anni. Nei prossimi decenni la popolazione invecchierà considerevolmente.

**Tabella 1 Tendenze nella composizione delle economie domestiche, 1980-2000.
Svizzera, Cantoni: Ticino, Vaud, Zurigo**

	Ticino			Vaud			Zurigo		
	1980	1990	2000	1980	1990	2000	1980	1990	2000
Grandezza media delle economie domestiche	2.6	2.4	2.3	2.4	2.2	2.2	2.4	2.2	2.1
Le diverse forme di economia domestica (in %)									
Economie domestiche senza figli	53.7	59.4	63.5	62.9	65.6	66.4	62.9	67.9	70.8
Economie domestiche con figli almeno 17enni	12.8	15.7	13.3	9.0	9.4	8.6	9.7	10.5	7.8
Economie domestiche con figli di età inferiore ai 17 anni	33.5	24.9	23.1	28.2	25.0	25.1	27.4	21.6	21.4
Numero di bambini (di età inferiore a 17 anni)									
	57'530	46'351	50'681	103'540	107'713	122'265	215'275	194'336	211'302
Quota di figli nelle diverse forme di economia domestica (in %)									
Economie domestiche monoparentali	7.1	8.7	11.3	7.4	7.9	12.2	7.2	8.1	11.6
Economie domestiche con entrambi i genitori	90.80	89.5	86.3	90.9	90.9	86.1	91.1	90.8	86.0
Famiglie in senso lato	2.0	1.8	2.4	1.6	1.2	1.7	1.7	1.2	2.5
Quota di figli (in %) nelle economie domestiche in cui									
nessun genitore esercita un'attività lucrativa	5.3	4.6	7.2	2.2	2.3	5.3	2.2	2.4	4.4
un genitore esercita un'attività lucrativa	76.0	66.1	54.1	66.3	53.0	44.3	68.7	58.9	43.1
entrambi i genitori esercitano un'attività lucrativa	18.7	29.3	38.4	31.5	44.6	50.4	29.1	38.7	52.5

Fonti: Ufficio federale di statistica e uffici cantonali di statistica

La tabella 1 mostra il numero medio di persone per economia domestica, la percentuale di famiglie monoparentali e di famiglie a composizione tradizionale e l'attività lucrativa dei genitori negli anni 1980, 1990 e 2000.

Fertilità

Dalla metà degli anni Settanta ogni donna ha circa 1,5 figli, media chiaramente al di sotto di quella registrata nei Paesi OCSE (1,6 nel 2000). Questo calo è dovuto in parte al fatto che le persone, studiando più a lungo ed entrando più tardi sul mercato del lavoro, decidono di sposarsi e di avere figli più tardi.

Inoltre vi sono sempre meno persone che si sposano (le persone non sposate hanno un numero di figli inferiore rispetto a quelle sposate) e una diminuzione delle nascite nel quadro matrimoniale. Un numero sempre più elevato di donne (sposate) ha un solo figlio oppure nessuno. Il 21% delle quarantenni non ha figli e il 15% ne ha solo uno. In particolare sono le donne con un elevato livello di formazione che decidono di rinunciare alla maternità: il 40% delle donne con una formazione superiore non ha figli. Se nella maggior parte dei casi la decisione di non aver figli è voluta, alcuni sondaggi mostrano che vi sono comunque donne che hanno meno figli di quanti ne vorrebbero realmente. Dati relativi agli anni Novanta permettono di affermare che il numero ideale di bambini per famiglia era in media di due.

Stando ad esperienze fatte in altri Paesi, il miglior modo per incrementare il numero delle nascite è di adottare provvedimenti volti a ridurre i costi indiretti dovuti all'esercizio di un'attività lucrativa da parte delle madri, ovvero offrire strutture per la custodia di bambini più facilmente accessibili e di alta qualità e integrare nella pianificazione della carriera la possibilità di lavorare a tempo parziale.

2.3 Il quadro politico

Provvedimenti sociopolitici

Nel 2001, le spese affrontate dallo Stato per le prestazioni sociali ammontavano al 26,4% del PIL. La metà delle prestazioni sono state versate per le rendite di vecchiaia. Le uscite per le famiglie ammontavano all'1,34%. Se le spese (pubbliche) per le famiglie sono così limitate, questo è dovuto al fatto che la maggioranza dell'elettorato (e delle forze politiche) è convinta che tutto ciò che riguarda la famiglia sia innanzitutto di competenza dei genitori.

In Svizzera non esiste una politica familiare federale o una politica familiare complessiva a livello cantonale, poiché in ambiti politici importanti, come la custodia di bambini complementare alla famiglia, i Comuni agiscono in modo autonomo. Il Canton Ticino sta sviluppando una politica familiare più completa integrandovi diversi provvedimenti di sostegno nonché offerte in ambito educativo e di custodia per bambini in età prescolastica. Vi sono però anche importanti istituzioni regionali come gli *Jugendsekretariate der Bezirke* (segreterie distrettuali per la gioventù) del Canton Zurigo, che assumono compiti legati al benessere dei bambini. Esiste inoltre una rete ben strutturata di organizzazioni private. Associazioni ed organizzazioni come Pro Familia Svizzera, pro juventute o *Fachstelle UND* offrono alle famiglie numerose prestazioni, in parte legate al tema della conciliabilità tra vita professionale e vita privata. Con il tempo esse si sono trasformate in importanti gruppi di pressione per le famiglie con un certo peso politico. Nel 1995 la Confederazione ha istituito la Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari, un gruppo di esperti che consiglia il Dipartimento federale dell'interno ed organizza conferenze specifiche sul tema della politica familiare. Negli ultimi anni il dibattito politico ha vissuto un cambiamento: la politica familiare viene ora maggiormente considerata come una delle questioni più urgenti della politica sociale. Questo punto di vista è condiviso anche dall'influente Conferenza dei direttori cantionali delle opere sociali (CDOS) e dalla Conferenza tripartita degli agglomerati (CTA). Questa crescente consapevolezza ha dato vita a diversi progetti ed iniziative importanti, ma non ancora ad un cambiamento politico su vasta scala.

Coerenza nei provvedimenti statali

Il sistema politico svizzero è caratterizzato da due importanti principi: il federalismo e la sussidiarietà. Il federalismo fa della coerenza dei provvedimenti politici un tema di particolare importanza (soprattutto quando in un unico ambito politico diversi livelli dello Stato perseguono obiettivi distinti). Vi sono però problemi anche in merito all'impiego efficiente delle risorse e alla parità di trattamento.

Le competenze federali in materia di politica familiare sono disciplinate essenzialmente nell'articolo 116 della Costituzione federale, in base al quale la Confederazione, nell'adempimento dei suoi compiti, deve prendere in considerazione i bisogni delle famiglie. Esso stabilisce inoltre che la Confederazione *può* emanare prescrizioni sugli assegni familiari e gestire una cassa federale di compensazione familiare (cosa che in realtà non fa) e che *dovrà* istituire un'assicurazione per la maternità (fino ad oggi tuttavia non realizzata). La Costituzione federale autorizza poi la Confederazione a sostenere provvedimenti a tutela della famiglia, dunque in un ambito in cui

non è direttamente competente. Tuttavia, nonostante numerosi attori siano concordi nel sostenere la necessità di soluzioni federali che garantiscano a tutti i cittadini la parità di trattamento, è opinione unanime che le strutture cantonali non debbano essere toccate.

Portogallo e Nuova Zelanda:

I PIL di Nuova Zelanda e Portogallo si situano ad 11 rispettivamente 25 punti percentuali al di sotto della media dell'OCSE. La crescita economica del Portogallo corrisponde circa alla crescita media registrata dall'OCSE, quella della Nuova Zelanda è invece chiaramente superiore. In Portogallo solo il 54% delle persone esercitanti un'attività lucrativa lavora nel terziario (Nuova Zelanda: 69%) e una parte significativa della popolazione attiva ha un basso livello di formazione, come basso è anche il livello dei salari. In entrambi i Paesi (ma in particolar modo in Portogallo) si rileva una percentuale elevata di *working poor* presso le famiglie monoparentali e quelle in cui i coniugi vivono con un solo stipendio. Mentre in Portogallo nei prossimi decenni la popolazione invecchierà, in Nuova Zelanda i bambini e i giovani di età inferiore ai 15 anni rappresentano il 23% della popolazione. Se in Nuova Zelanda il numero di bambini cresciuti in una famiglia monoparentale rappresenta il 24%, in Portogallo raggiunge l'8%. Il numero delle nascite in Portogallo è simile a quello rilevato in Svizzera, quello della Nuova Zelanda, con una media di 1,96 figli per donna, è invece uno dei più elevati tra i Paesi dell'OCSE. La percentuale di donne senza figli è in entrambi i Paesi la metà circa di quella svizzera. In Portogallo, come in Svizzera, le spese pubbliche per le prestazioni sociali riguardano soprattutto le rendite di vecchiaia. La Nuova Zelanda stanziava maggiori fondi per le famiglie, concentrandosi però sul sostegno a gruppi economicamente svantaggiati.

3. La situazione dei genitori esercitanti un'attività lucrativa: differenze tra i sessi

L'aumento del numero di donne esercitanti un'attività lucrativa di questi ultimi decenni ha condotto ad una maggiore uguaglianza tra uomo e donna nella vita professionale. Tuttavia, continuano ad esservi considerevoli differenze, per esempio nel tasso di occupazione, nei salari e nel lavoro non remunerato. Inoltre l'attività lucrativa delle donne si concentra in certe professioni e in certi settori. In gran parte queste differenze dipendono dalla presenza di bambini nell'economia domestica: se la presenza di bambini influenza chiaramente la vita professionale delle donne, non ha praticamente alcuna incidenza su quella degli uomini.

3.1 Differenze tra i sessi nel mercato del lavoro

Partecipazione alla vita lavorativa

La tabella 2 mostra che in Svizzera, in media, la quota delle donne esercitanti un'attività lucrativa è di circa 15 punti percentuali inferiore a quella degli uomini. Tra i Cantoni vi sono differenze notevoli: in Ticino la quota delle donne professionalmente attive è del 61,6%, nel Canton Vaud del 71,2% e nel Canton Zurigo del 77,8%.

Tabella 2: Tasso d'attività professionale di donne e uomini (percentuale di persone esercitanti un'attività lucrativa, inclusi i disoccupati, sulla popolazione nazionale d'età compresa tra i 15 e i 64 anni). Svizzera (1991, 1995, 2002), Cantoni Ticino, Vaud e Zurigo (2002)

	Svizzera			Ticino	Vaud	Zurigo
	1991	1995	2002	2002	2002	2002
Tasso d'attività professionale						
Uomini e donne	79.7	79.4	81.3	73.5	79.7	83.4
Uomini	91.1	90.1	88.7	85.6	88.6	88.9
Donne	68.2	68.7	73.9	61.6	71.2	77.8

Estratto dalla tabella 3.1 della pubblicazione originale.

Fonti: OCSE e Ufficio federale di statistica.

Sia per gli uomini che per le donne il tasso d'attività professionale aumenta con il livello di formazione. Negli ultimi decenni il livello di formazione delle donne si è avvicinato a quello degli uomini. Tuttavia, nel 2001, nella fascia di popolazione compresa tra i 25 e i 64 anni il numero di uomini che aveva concluso una formazione superiore era più del doppio di quello delle donne.

Tempo di lavoro, ripartizione sui settori, presenza tra i quadri, forme di lavoro atipiche

Se sono pochi gli uomini che lavorano a tempo parziale, più della metà delle donne lavora meno di 35 ore settimanali. Nel Canton Ticino il lavoro a tempo parziale è meno diffuso sia per gli uomini che per le donne, nei Cantoni di Vaud e Zurigo la sua diffusione è invece superiore alla media svizzera.

L'80% delle donne esercitanti un'attività lucrativa ha un'occupazione nel settore delle prestazioni di servizio e, più in particolare, nel servizio pubblico, nel settore della sanità e dell'insegnamento, nell'ambito delle prestazioni di servizio personali e nel settore finanziario.

In Svizzera per le donne sembra particolarmente difficile avere una funzione di quadro. Solo il 21% dei quadri superiori sono donne. A questo livello il lavoro a tempo parziale è tra l'altro meno diffuso. Tuttavia, tra le donne che occupano un posto di quadro il 48% lavora a tempo parziale, mentre tra gli uomini questa percentuale è solo del 5%.

Non vi sono dati completi sulla diffusione delle forme di lavoro atipiche come il lavoro con contratto a tempo determinato, il lavoro stagionale, il lavoro quale frontaliere, il lavoro quale pseudoindipendente, il lavoro su chiamata o ad interim. Spesso, le persone esercitanti un'attività lucrativa in una delle categorie appena citate non possono usufruire di normative che tengono conto dei bisogni delle famiglie. Nel 2003, uno studio sui rapporti di lavoro precari è giunto alla conclusione che l'11% circa dei lavoratori hanno un rapporto di lavoro potenzialmente precario. Se si prendono in considerazione altri fattori, incluso il reddito familiare, quasi il 4% delle persone professionalmente attive si trova in una situazione del genere. Per le donne, le probabilità di lavorare in condizioni precarie sono tre volte superiori a quelle degli uomini. Nel Canton Ticino molti salariati (inclusi i frontalieri e le frontaliere che costituiscono il 18% dei lavoratori) lavorano in settori a basso reddito quali il turismo e l'industria tessile. Spesso non sottostanno ad alcun contratto di lavoro collettivo e possono usufruire solo limitatamente dei provvedimenti che tengono conto dei bisogni delle famiglie. Gran parte di questi lavoratori sono donne.

Conversione del lavoro fornito in posti di lavoro a tempo pieno

Si possono constatare differenze anche nel tasso di occupazione: nel 2002, settimanalmente le donne lavoravano in media il 70% delle ore effettuate dagli uomini. Tra i lavoratori in età compresa tra i 20 e i 54 anni il 72% degli uomini e il 42% delle donne lavoravano da 35 a 44 ore settimanali.

Nel 2002, la quota di donne esercitanti un'attività lucrativa (percentuale delle lavoratrici, escluse le disoccupate, sulla popolazione nazionale d'età compresa tra i 15 e i 64 anni) era del 72%. La maggior parte lavorava a tempo parziale. Se il totale di ore di lavoro effettuate venisse convertito in posti di lavoro a tempo pieno (sulla base di una settimana lavorativa di 40 ore), la percentuale di donne professionalmente attive si ridurrebbe considerevolmente, passando al 44%.

Nel corso della vita, il tasso d'attività professionale degli uomini rimane praticamente costante. Negli ultimi decenni il tasso d'attività professionale delle donne è aumentato in modo considerevole in tutte le fasce di età e in tutte le coorti, in particolare però tra le donne suscettibili di avere figli. Vi sono tuttora alcune donne, anche se in numero inferiore rispetto al passato, che decidono di ritirarsi dal mercato del lavoro in seguito alla nascita di un

figlio. A questo proposito tra i tre Cantoni oggetto dello studio sono state rilevate alcune differenze: di regola in Ticino le madri che hanno rinunciato all'esercizio di un'attività lucrativa non ritornano sui loro passi. Nei Cantoni di Vaud e Zurigo la quota d'occupazione delle donne di età superiore ai 40 anni è invece più elevata di quella delle donne nella fascia di età compresa tra i 30 e i 40 anni. I tassi di attività professionale mostrano tuttavia in modo insufficiente quanto la maternità incida sul comportamento delle donne rispetto all'esercizio di un'attività lucrativa. Oggigiorno le donne, invece di lasciare il mondo del lavoro dopo la nascita di un bambino come succedeva in passato, decidono piuttosto di ridurre il loro tasso d'occupazione.

3.2 Madri esercitanti un'attività lucrativa

Influenza del numero e dell'età dei figli

La tabella 3 mette in relazione il numero di figli e la quota di madri esercitanti un'attività lucrativa risp. di quelle che lavorano a tempo parziale. In Svizzera, in media, quasi due terzi delle madri lavorano, di cui tre quarti a tempo parziale. Il modello basato su un solo stipendio è stato sostituito da quello basato su due stipendi.

Nel Canton Ticino la quota delle madri esercitanti un'attività lucrativa è leggermente inferiore a quella rilevata nei Cantoni di Vaud e Zurigo. Tuttavia le madri professionalmente attive lavorano più sovente a tempo pieno rispetto a quelle degli altri due Cantoni.

Tabella 3: Tasso delle madri occupate e tasso delle madri che lavorano a tempo parziale in base al numero di figli (percentuale delle madri attive, escluse le disoccupate, sulla popolazione nazionale d'età compresa tra i 15 e i 64 anni). Svizzera, Cantoni Ticino, Vaud e Zurigo, 2000

	Svizzera		Ticino		Vaud		Zurigo	
	TMO	TMTP	TMO	TMTP	TMO	TMTP	TMO	TMTP
1 bambino	67.8	67.6	57.3	62.8	68.8	62.4	68.5	70.5
2 bambini	62.1	78.4	47.1	72.4	62.7	75.6	63.4	81.1
3 bambini	54.4	79.1	40.0	76.2	53.5	78.8	55.3	81.4
4 e più bambini	44.7	70.8	26.2	78.0	39.9	75.4	43.5	75.8
Totale delle madri	62.8	73.5	51.2	67.4	63.6	69.8	64.1	76.1

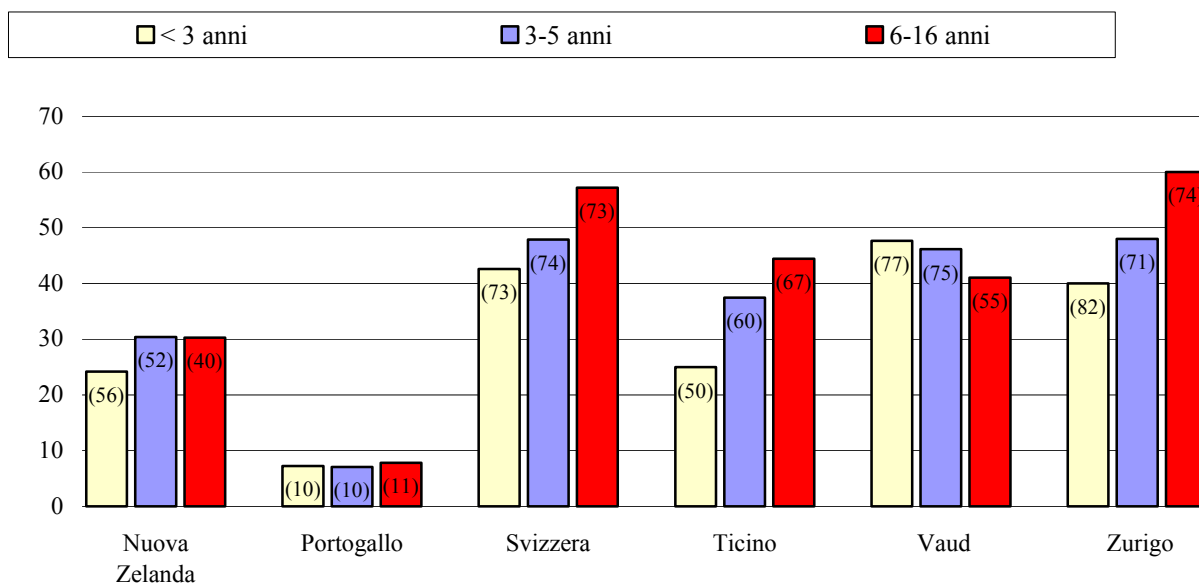
TMO: Tasso delle madri occupate; **TMTP:** Tasso delle madri che lavorano a tempo parziale
Estratto dalla tabella 3.5 della pubblicazione originale.

Fonti: OCSE e Ufficio federale di statistica.

Il grafico 1 mostra che anche l'età dei figli ha un influsso sulla quota di madri professionalmente attive. Quando i bambini crescono la partecipazione delle madri al mercato del lavoro aumenta. Tuttavia, la percentuale di quelle che lavorano a tempo parziale rimane praticamente la stessa. Il lavoro a tempo parziale è un modello che caratterizza l'attività lucrativa delle madri durante un lungo periodo.

Tra i tre Cantoni oggetto dello studio le differenze sono considerevoli. Nel Cantone Ticino e in quello di Zurigo gran parte delle madri lascia il mondo del lavoro durante i primi tre anni di vita del figlio. Durante i due anni successivi la quota delle madri esercitanti un'attività lucrativa passa dal 50 al 60% nel Canton Ticino e dal 50 al 70% nel Canton Zurigo. Nel Canton Vaud, invece, durante i primi 5 anni di vita del figlio la quota delle madri attive professionalmente è del 60%. Questo è dovuto alla più ampia offerta di strutture per la custodia di bambini complementare alla famiglia.

Grafico 1: Tasso delle madri occupate e tasso delle madri che lavorano a tempo parziale (percentuale delle madri attive, escluse le disoccupate, sulla popolazione nazionale d'età compresa tra i 15 e i 64 anni) in funzione dell'età del figlio più giovane. Svizzera, Cantoni Ticino, Vaud e Zurigo, 2002



Estratto dal grafico 3.2 della pubblicazione originale. Fonti: Ufficio federale di statistica e uffici cantonali di statistica.

3.3 Lavoro a tempo parziale e suddivisione del lavoro remunerato e non nelle economie domestiche con figli

Nel 2000, il numero di coppie con almeno un figlio di al massimo 16 anni in cui entrambi i partner esercitavano un'attività lucrativa era di poco inferiore al 60%. Nel 13% delle economie domestiche entrambi i partner lavoravano a tempo pieno, nel 43% uno dei partner lavorava a tempo pieno e l'altro a tempo parziale. Negli ultimi anni nell'ambiente urbano si è iniziato a discutere del modello basato su una ripartizione egualitaria del lavoro. Secondo questo modello, per il momento ancora poco diffuso, entrambi i partner lavorano a tempo parziale, ma hanno un tasso di occupazione piuttosto alto (per esempio entrambi lavorano 30 ore settimanali). Il numero di coppie con figli minorenni che hanno adottato questo modello, anche se contenuto, negli ultimi dieci anni è raddoppiato raggiungendo i 3 punti percentuali.

Nel 2000, il 78% dei genitori soli esercitava un'attività lucrativa. Dal 1970, la quota dei genitori soli occupati a tempo parziale è passata dal 21 al 45%.

La quantità di lavoro non pagato fornito dalle donne dipende dal loro tasso di occupazione professionale. Le donne che lavorano a tempo parziale dedicano più tempo a lavori domestici e a compiti educativi non pagati. Se consideriamo nel loro complesso il tempo investito nell'attività lucrativa e quello dedicato ai lavori domestici e alla custodia dei figli, risulta che uomini e donne lavorano circa lo stesso numero di ore.

3.4 Le differenze salariali tra uomo e donna e il contributo dei partner al reddito familiare nelle economie domestiche senza figli

In media le donne guadagnano il 22% in meno degli uomini. Queste differenze sono spiegabili in parte con il livello di formazione, la durata del rapporto di lavoro, l'esperienza professionale ecc. Secondo valutazioni in merito, il 50% delle differenze salariali non ha alcuna spiegazione. Nelle professioni tipicamente femminili le differenze non spiegabili sono il 63%, nel quadro del lavoro a tempo parziale il 75%.

Anche la maternità spiega in parte le differenze salariali esistenti tra le madri, da un lato, e i padri e le donne senza figli, dall'altro. Infatti, dopo la nascita di un figlio sono piuttosto le madri, e non i padri, a cambiare il loro comportamento per quanto riguarda l'esercizio dell'attività lucrativa. L'abbandono dell'attività lucrativa o la riduzione del tasso di occupazione

portano ad una riduzione del capitale umano. Questo ha ripercussioni sul potenziale salariale a lungo termine. Uno studio svizzero è giunto alla conclusione che, in seguito ad un'interruzione dell'attività professionale di quattro anni per motivi familiari, lo stipendio di una madre, se si considera la vita lavorativa nel suo complesso, aumenta del 35%, quello di una donna senza figli del 50% e quello di un uomo del 55%.

Nelle economie domestiche con due salari le donne guadagnano in media il 40% del reddito del coniuge. In un terzo delle coppie questo valore è inferiore al 20%.

Portogallo e Nuova Zelanda

La quota di donne occupate è del 60,8% in Portogallo e del 65,4% in Nuova Zelanda. Una conversione in posti a tempo pieno mostra tuttavia che le cifre superano quelle rilevate in Svizzera: in Portogallo la quota sarebbe in questo caso del 57% e in Nuova Zelanda del 52%. In particolar modo in Portogallo, dove il livello dei salari è basso, le madri che esercitano un'attività lucrativa lavorano quasi sempre a tempo pieno. In Portogallo il reddito delle donne sposate è pari in media all'81% del reddito del marito, in Nuova Zelanda al 58%. In Portogallo, rispetto alle ore lavorative fornite dagli uomini, le ore di lavoro fornite dalle donne sono il 91% in relazione all'attività lucrativa, ma il doppio nel contesto delle ore non remunerato per lavori domestici e compiti familiari. In Nuova Zelanda gli uomini forniscono qualche ora di lavoro in più rispetto alle donne, sia per quanto riguarda il lavoro remunerato che quello non remunerato.

In Nuova Zelanda le madri spesso lavorano a tempo parziale fin quando i bambini non hanno raggiunto l'età scolastica, dopodiché molte aumentano il tasso d'occupazione al 100%.

In Portogallo le donne guadagnano mediamente il 10% in meno degli uomini (contro il 16% in Nuova Zelanda) ed occupano il 28% dei posti dirigenziali (contro il 38% in Nuova Zelanda).

4. Custodia di bambini complementare alla famiglia: panoramica della situazione e del ruolo dell'ente pubblico

4.1 Obiettivi politici

Vi sono due ragioni, ampiamente indipendenti l'una dall'altra, che giustificano un impegno da parte dell'ente pubblico nell'ambito della custodia e dell'educazione dei bambini in età prescolastica. Da un lato vi è la necessità di promuovere lo sviluppo sociale e cognitivo dei bambini e di prepararli all'entrata nel sistema scolastico. Dall'altro è importante aiutare i genitori a conciliare famiglia e professione e favorire l'uguaglianza tra uomo e donna nella vita lavorativa. Dal punto di vista macroeconomico questi provvedimenti mirano a sostenere l'offerta di lavoro delle famiglie (in particolare da parte delle madri) ed a ridurre al minimo la perdita di capitale umano che si verifica quando una persona si ritira dal mercato del lavoro. Alla base della promozione della custodia complementare alla famiglia per bambini di età inferiore ai 3 anni vi è spesso il secondo motivo summenzionato. Per quanto riguarda le strutture per bambini di età superiore ai 3 anni gli obiettivi della politica dell'educazione assumono un ruolo più importante.

4.2 Tipi di custodia di bambini complementare alla famiglia e loro utilizzazione

Offerta

L'offerta per *bambini da 0 a 3* anni si differenzia considerevolmente da Cantone a Cantone, mettendo in evidenza i diversi approcci politici in materia di custodia di bambini complementare alla famiglia. Nel Cantone Ticino gli aspetti educativi hanno una grande importanza. Di conseguenza viene promossa principalmente l'offerta per bambini a partire dall'età di 3 anni. L'offerta di strutture per bambini più piccoli è per contro limitata: vi sono infatti solo sei strutture di custodia collettiva diurna (asili nido) sussidiate per un totale di circa 300 posti e altre 26 strutture dello stesso tipo, non sussidiate, con circa 450 posti.

Nel Canton Zurigo gli asili nido sono previsti per bambini da 0 a 5 anni e la priorità viene data ai figli di madri esercitanti un'attività lucrativa, a condizione che vi trascorrono almeno cinque mezze giornate a settimana. Nel Canton Vaud (soprattutto a Losanna, sede del 40% dei posti), dove la conciliabilità tra famiglia e professione e l'uguaglianza tra uomo e donna

sono obiettivi politici espliciti, l'offerta di asili nido per bambini di età inferiore ai 3 anni è maggiormente sviluppata. Per questo, molte "nurseries" e "crèches" hanno orari d'apertura più lunghi: da 10 a 12 ore al giorno durante l'intera settimana e durante quasi tutto l'anno. Tuttavia, vi sono anche strutture che aprono al massimo quattro ore al giorno.

Oltre alle strutture di custodia collettiva diurna, i bambini possono essere affidati a genitori diurni. Questa variante è apprezzata dai genitori essenzialmente per due motivi: in primo luogo il bambino rimane in un ambiente familiare, elemento, questo, che promuove il rapporto personale tra lui e la persona che ne assume la custodia. In secondo luogo gli orari di custodia possono essere più lunghi e flessibili permettendo una migliore armonizzazione con gli orari di lavoro dei genitori. Tuttavia, nell'ambito della custodia informale possono esservi problemi legati alla qualità.

Per quanto riguarda l'offerta per *bambini da 3 a 6 anni* va fatta la distinzione tra strutture incentrate piuttosto sulla custodia e strutture maggiormente incentrate sull'educazione (come la scuola dell'infanzia). Di regola i bambini frequentano la scuola dell'infanzia da tre a quattro ore al giorno.

Nel Canton Zurigo i genitori che desiderano dare in custodia più a lungo i loro figli devono combinare diversi tipi di offerta e questo diventa ancora più difficile quando hanno più di un figlio. Per i genitori è dunque complicato conciliare il fatto di avere figli e l'esercizio di una professione a tempo pieno.

Nei Cantoni Ticino e Vaud le offerte esistenti permettono una custodia quotidiana più lunga dei bambini. Di regola, nel Canton Ticino la scuola dell'infanzia si occupa dei bambini a partire dall'età di tre anni dalle 8.30 alle 15.45, ovvero durante un lasso di tempo che non copre una giornata di lavoro di una persona impiegata a tempo pieno. Il 12% delle scuole non offre alcun servizio di mensa per il pranzo. Il mercoledì pomeriggio le scuole sono chiuse e inoltre le vacanze sono lunghe (17 settimane l'anno). In certi casi, limitati tuttavia a centri urbani come Lugano e Chiasso, vi è un'offerta di custodia per i mercoledì pomeriggio e le vacanze scolastiche. Questo significa che molti genitori devono far fronte a difficoltà non indifferenti se desiderano conciliare gli obblighi familiari con un'attività lavorativa a tempo pieno.

Nel Canton Vaud i bambini in età scolastica e prescolastica possono usufruire delle "Unités d'Accueil pour Ecoliers", che hanno orari di apertura quotidiani più lunghi durante quasi tutto l'anno.

Utilizzazione

Il grado di utilizzazione varia considerevolmente in funzione della regione linguistica e del Cantone. In Romandia e nella Svizzera italiana il 35% delle economie domestiche con bambini al di sotto dei 15 anni ricorre ad offerte di custodia esterne alla famiglia; nella Svizzera tedesca questo valore è del 27%. Vi sono differenze anche in funzione del grado di urbanizzazione. Nelle città il 36% delle economie domestiche ricorre a queste offerte contro il 26% delle zone di campagna. Queste differenze sono dovute principalmente alle forti diversità nel grado di copertura dei Comuni, competenti per la formazione della volontà politica. Le differenze nell'utilizzazione non riflettono unicamente una mancanza di posti, bensì anche una diversità nel comportamento dei genitori nei tre Cantoni oggetto dello studio, segnatamente per quanto riguarda la custodia di bambini di età inferiore a tre anni. Nei Cantoni Ticino e Zurigo, di regola, la maggior parte delle madri si occupa del figlio fino a quando questi ha raggiunto l'età di tre o quattro anni (con o senza sostegno informale). Solo a partire da quel momento il bambino frequenta un asilo nido (Zurigo) o la scuola dell'infanzia (Zurigo e Ticino). Nel Canton Vaud, i genitori con bambini piccoli ricorrono più spesso a strutture per la custodia istituzionalizzate (strutture collettive o genitori diurni riconosciuti).

Valutazioni riguardanti l'utilizzazione di strutture di custodia istituzionalizzate per bambini da 0 a 5 anni (asili nido e scuola dell'infanzia) nel Canton Zurigo mostrano come la percentuale di bambini che usufruisce della custodia complementare alla famiglia nella città di Zurigo (28,7%) sia molto più elevata di quella rilevata nel resto del Cantone (in media 13,7%). Due terzi dei 171 Comuni non dispongono di asili nido per questa fascia di età. Inoltre le offerte vengono spesso utilizzate a tempo parziale: nel 2002, la metà dei bambini che ha frequentato gli asili nido lo ha fatto per al massimo tre mezzogiornate a settimana e solo il 35% ne ha usufruito a tempo pieno. La maggior parte dei bambini di 4 e 5 anni frequenta la scuola dell'infanzia.

Nel Canton Ticino sono pochi i bambini d'età inferiore ai tre anni che frequentano un asilo nido (secondo stime circa il 5% dei bambini in questa fascia d'età). Per bambini d'età superiore ai tre anni vi è la scuola dell'infanzia, nell'ambito della quale, tuttavia, il 20% circa dei Comuni accetta bambini solo a partire da un'età di quattro anni.

Nel Canton Vaud e in particolare a Losanna l'offerta per bambini di età inferiore a tre anni è maggiormente sviluppata. Nella città di Losanna quasi il 30% dei bambini di meno di 30 mesi usufruisce di offerte di custodia complementare alla famiglia, nella gran parte dei casi durante 12 ore al

giorno. Ciononostante l'offerta continua ad essere ampiamente al di sotto della domanda.

4.3 Accessibilità, qualità e capacità: tre obiettivi da ponderare

Quantità e qualità, due obiettivi in conflitto

Una delle possibili soluzioni per aumentare l'offerta è diminuire i costi di custodia, in particolare facendo in modo che i costi salariali non superino un certo livello. Per giungere a questo risultato si può procedere in due modi: 1) ridurre il personale che si occupa dei bambini e/o 2) ridurre il loro stipendio. La prima soluzione mette in pericolo la qualità, la seconda può avere quale conseguenza l'assunzione di personale poco qualificato e una considerevole fluttuazione del personale. La qualità, invece, può essere aumentata adottando provvedimenti opposti a quelli summenzionati, il che implicherebbe una crescita delle spese.

Investimenti dell'ente pubblico

Le differenze esistenti tra i vari Cantoni, sia per il tipo di offerta che per il finanziamento, rendono difficile un confronto tra le uscite per la custodia complementare alla famiglia. Per quanto riguarda le spese per la „protezione di bambini e giovani“ (incluse le infrastrutture per la custodia dei bambini) le differenze sono grandi. Nei tre Cantoni oggetto dello studio le spese, calcolate in % degli introiti cantonali, superano la media nazionale, in particolare nel Canton Vaud.

Di regola, la scuola dell'infanzia è finanziata interamente dall'ente pubblico e non genera dunque nessuna spesa a carico dei genitori. Gli investimenti e le modalità di finanziamento delle strutture di custodia per bambini in età prescolastica variano da Cantone a Cantone risp. da Comune a Comune. Spesso i Comuni (p. es. Zurigo) concludono con gli offerenti un contratto di prestazioni sulla base del quale le strutture di custodia s'impegnano ad offrire un certo numero di posti a determinate condizioni. In questo modo i Comuni, e anche le imprese che acquistano posti per i loro collaboratori, possono influenzare l'offerta in funzione delle loro esigenze, determinando per esempio le attività e gli orari di apertura delle strutture di custodia.

Altri Comuni (o il Cantone) accordano alle strutture di custodia una garanzia in caso di deficit. I contributi a carico dei genitori sono prestabiliti. La struttura di custodia riceve la garanzia di copertura di

eventuali deficit. L'importo dipende dal numero di bambini presi in custodia. Questo sistema offre solo pochi incentivi affinché le strutture di custodia migliorino il rapporto costi-efficienza ed adeguino la loro offerta alla domanda, p. es. per quanto riguarda gli orari di apertura. Inoltre altera la concorrenza danneggiando gli operatori che desiderano entrare sul mercato della custodia di bambini. Il sistema basato sulla garanzia del deficit, finora molto diffuso, attualmente non è più predominante. Ciononostante, nel Canton Zurigo, il 31% dei Comuni che versa sussidi a strutture per la custodia di bambini complementare alla famiglia applica ancora, almeno in parte, questo sistema. In Ticino, per i sei asili nido che beneficiano di sussidi vale tuttora il sistema della garanzia del deficit, che verrà però abrogato nel 2005 con l'entrata in vigore della nuova legge sulle famiglie (Lfam). Secondo la nuova legge, le strutture di custodia riceveranno un importo fisso (fino ad un massimo del 40% dei costi effettivi, in particolare per i costi del personale). Per le famiglie a basso reddito il Cantone si fa carico del contributo dei genitori (importo indipendente dal reddito). Nel Canton Vaud il sistema basato sulla garanzia del deficit si applica unicamente ai centri di custodia urbani. Per ricevere sussidi le strutture di custodia devono offrire orari di apertura più lunghi ed essere gestite da un'organizzazione senza scopo di lucro (associazione, fondazione, Comune). Alle imprese si applicano disposizioni speciali. I sussidi vengono accordati soprattutto per il sostegno nel reclutamento delle educatrici, i costi del personale e i corsi di perfezionamento. Nella città di Losanna le condizioni in base alle quali gli operatori privati possono ricevere sussidi sono più severe che altrove. Essi devono attenersi alle direttive del Comune (p. es. per quanto riguarda gli standard qualitativi e le disposizioni relative ai sussidi) e le strutture devono presentare un tasso d'occupazione di almeno di 90%.

Garanzia della qualità

La qualità ha molti aspetti, come l'igiene e la sicurezza, un rapporto numerico adeguato tra bambini e persone che prestano assistenza, le dimensioni dei gruppi e la compatibilità con principi educativi. Per il momento, la misura in cui si tiene conto dei bisogni dei genitori (che scaturiscono dai loro obblighi professionali) è ancora poco riconosciuta quale criterio di qualità.

L'ordinanza federale del 1977 sull'accoglimento di minori a scopo di affiliazione e di adozione disciplina l'autorizzazione e la vigilanza nell'ambito della custodia di bambini complementare alla famiglia e fissa requisiti qualitativi minimi da adempiere. Se lo desiderano, incombe ai Cantoni stabilire standard più dettagliati. La regolamentazione della qualità cambia considerevolmente secondo il panorama politico dei Cantoni e dei

Comuni. Ciononostante vi sono organizzazioni attive a livello sovracantonale che svolgono un ruolo guida relativamente alla promozione degli standard qualitativi e alla riduzione delle differenze esistenti. Tra queste organizzazioni si può menzionare lo *Schweizerischer Krippenverband* (presente in tutti Cantoni della Svizzera tedesca), che con la sua attività informativa e di sensibilizzazione promuove, tra l'altro, l'applicazione dell'ordinanza sull'accoglimento di minori a scopo di affiliazione e di adozione.

Per quanto riguarda i genitori diurni, presso la pro juventute esiste dal 1974 la „*Fachstelle Tagesfamilien*“ (servizio specializzato per le famiglie diurne), che mette a disposizione contratti standard e linee direttive per la remunerazione e la formazione di genitori diurni.

Accessibilità alla custodia di bambini complementare alla famiglia

La custodia informale (garantita principalmente da nonni e vicini di casa) è spesso la soluzione privilegiata da genitori che necessitano solo di poche ore di custodia extrafamiliare. Questa è però spesso l'unica soluzione possibile per le economie domestiche con un elevato bisogno di custodia complementare alla famiglia, p. es. per le famiglie monoparentali o le famiglie in cui entrambi i genitori devono lavorare a tempo pieno.

In questo contesto i costi per la custodia di bambini complementare alla famiglia nel settore istituzionalizzato sono uno dei parametri che determina il ricorso a questa offerta.

Nei tre Cantoni oggetto dello studio il versamento di sussidi per la custodia di bambini complementare alla famiglia è disciplinato in modo diverso, ma in tutti e tre i casi i contributi a carico dei genitori sono calcolati in base al reddito.

In teoria i genitori possono scegliere liberamente tra le diverse offerte di custodia di bambini. In realtà, tuttavia, vi sono numerosi fattori che limitano la loro scelta: la mancanza di strutture in certe regioni (soprattutto in campagna), orari di apertura limitati, i costi elevati a loro carico e le difficoltà che insorgono quando si devono combinare diverse offerte durante il giorno o la settimana.

Per ampliare la scelta degli utenti si può ad esempio sussidiare la domanda (versando gli aiuti direttamente ai genitori) invece dell'offerta (con sussidi alle strutture di custodia). Questo modello, oltre a presentare numerosi vantaggi, accrescerebbe l'efficienza e garantirebbe un accesso più equo all'offerta. In primo luogo esso permetterebbe di accordare i sussidi in modo più mirato a famiglie a basso reddito e di ridurre le disparità regionali

per quanto riguarda l'accesso (disparità che possono esistere anche laddove vi sono programmi di promozione per regioni con un offerta limitata). Dal lato dell'offerta questo modello potrebbe promuovere la concorrenza tra le strutture e un comportamento attento ai costi. Gli operatori attivi nell'ambito della custodia di bambini presterebbero maggior attenzione ai bisogni dei genitori, p. es. per quanto riguarda gli orari di apertura e la flessibilità. „Pagando“ i genitori, non si favorisce alcun offerente in particolare, fintantoché questi è riconosciuto ed adempie determinate esigenze qualitative. Inoltre, tutti i genitori avrebbero diritto ad un sostegno finanziario a condizione che ricorrano ad offerte (strutture collettive o genitori diurni) che rispettino le direttive in materia di qualità.

Capacità insufficiente e possibili motivi

Vi è un consenso abbastanza ampio sul fatto che l'offerta di strutture per la custodia di bambini in età prescolastica e per la custodia parascolastica non copre la domanda dei genitori.

Nel Canton Ticino la carenza di posti per bambini di età inferiore a tre anni è evidente.

Il Canton Vaud ha quale obiettivo quello di offrire posti di custodia al 15% dei bambini nella fascia di età compresa tra 0 e 3 anni. Nonostante ciò, per questo gruppo di età mancano approssimativamente 1'500 posti in strutture con orari di apertura più lunghi (il che corrisponde circa ad un terzo della capacità esistente nel 2003). Per la custodia al di fuori degli orari scolastici mancano all'incirca 6'000 posti. Nonostante a Losanna la maggior parte dei bambini possa essere accolta, anche qui i posti disponibili risultano essere insufficienti. Ad esempio solo due terzi delle famiglie con un bambino di età inferiore ai 12 mesi affermano di aver trovato una soluzione „globale“.

Nella città di Zurigo il numero di bambini che figura sulle liste di attesa corrisponde a circa il 70% dei bambini che hanno un posto ed equivale praticamente al numero di posti disponibili. Un sondaggio effettuato nel 2003 presso i genitori ha evidenziato i motivi per cui essi non ricorrono alle strutture istituzionalizzate per la custodia complementare alla famiglia: il 32% preferisce occuparsi personalmente e a tempo pieno del proprio bambino, il 20% ha trovato soluzioni alternative, il 15% non ha trovato alcun posto e per il 10% i costi di custodia sono troppo elevati.

L'atteggiamento esitante di alcuni Comuni nell'investire in strutture per la custodia di bambini può in parte essere spiegata con le conseguenze finanziarie sul loro budget. In primo luogo la domanda locale non è sempre sufficiente a coprire i costi generati dall'investimento. In secondo luogo i

Comuni non sono sempre consapevoli dell'utilità potenziale di questi investimenti. Uno studio condotto nel 2003 ha stabilito che nella città di Zurigo gli investimenti a favore della custodia di bambini complementare alla famiglia hanno avuto un rendimento molto elevato. Secondo le stime fatte in questo studio per ogni franco investito la società riceve da tre a quattro franchi in ritorno, e questo grazie all'assunzione di personale supplementare che paga direttamente o indirettamente imposte, all'aumento del tasso di occupazione dei genitori e alla riduzione delle spese sociali. Gli autori sono del parere che anche da una prospettiva puramente fiscale il guadagno sia superiore ai costi d'investimento. Secondo i risultati dello studio, per la città di Zurigo, il bilancio è tuttavia negativo poiché la metà del guadagno proveniente dalle entrate fiscali supplementari e dalla riduzione delle spese di assistenza sociale finisce nelle casse di Cantone e Confederazione.

Vi sono due modelli che permetterebbero una migliore ripartizione di costi e benefici tra i diversi livelli dello Stato. Da un lato, si potrebbero aumentare gli investimenti federali e cantonali. Il finanziamento iniziale da parte della Confederazione per l'istituzione di strutture per la custodia di bambini complementare alla famiglia, programma che prevede sull'arco di quattro anni lo stanziamento di 200 milioni di franchi (che rappresentano solo lo 0,5% del PIL annuo), costituisce un passo in questa direzione. Dall'altro, si potrebbero sviluppare le relazioni di partenariato tra i Comuni. Questo permetterebbe di ridurre i costi fissi imputabili ai singoli posti e di risparmiare grazie alle dimensioni più grandi delle strutture. Nel Cantone di Zurigo i distretti (*Bezirke*), unità organizzative a metà strada tra il Cantone e i Comuni, potrebbero costituire il quadro istituzionale per questo tipo di partenariato. Se per il momento i distretti svolgono un ruolo limitato nell'ambito della custodia di bambini complementare alla famiglia, la situazione cambierà sicuramente in futuro.

Iniziative per lo sviluppo dell'offerta

Il programma d'incentivazione per la custodia di bambini complementare alla famiglia prevede che la Confederazione sostenga durante un periodo di otto anni la creazione di nuovi posti. Per i primi quattro anni il Parlamento ha approvato un credito di 200 milioni di franchi. Al termine di questo periodo si deciderà se proseguire il programma per altri quattro anni successivi. Gli aiuti finanziari, previsti principalmente per le nuove strutture di custodia, possono essere accordati anche a strutture già esistenti che ampliano considerevolmente la loro offerta. A questo programma possono partecipare le strutture di custodia collettiva diurna, le strutture di custodia parascolastiche e le strutture che coordinano la custodia in famiglie diurne. Esse devono adempiere i requisiti cantonali di qualità. Gli

aiuti finanziari possono essere erogati per al massimo tre anni. Poiché il programma non prevede un impegno a lungo termine da parte della Confederazione, il loro finanziamento deve essere garantito per almeno 6 anni e comprendere contributi di Cantone, Comuni, datori di lavoro o di altra provenienza.

Nel Canton Vaud si sta attualmente discutendo un nuovo modello di finanziamento, che prevede la costituzione di una fondazione in cui affluirebbe denaro pubblico (Cantone e Comuni) e privato (datori di lavoro e p. es. fondi provenienti dalle lotterie). Questa fondazione parteciperebbe al finanziamento della custodia extrafamiliare di bambini in età prescolastica e delle offerte parascolastiche. L'obiettivo è di promuovere la collaborazione tra i diversi attori e di soddisfare quanto possibile la domanda di posti di custodia. Un „*Observatoire*“, che verrebbe annesso alla fondazione, avrebbe il compito di sviluppare il settore della custodia e promuovere la creazione di nuovi posti. Un altro importante obiettivo di questo progetto è la promozione della qualità. Le strutture di custodia dovranno adempiere i criteri di qualità (esistenti) del Cantone. Inoltre verranno finanziati i corsi di perfezionamento per il personale. Il programma contiene anche incentivi (ed obblighi) che renderanno interessante per gli operatori l'entrata sul mercato (regolato) della custodia di bambini.

Armonizzazione degli orari di lavoro e scuola

Il problema dell'armonizzazione delle offerte di custodia e degli orari scolastici, da un lato, e degli orari di lavoro, dall'altro, ha spinto la Confederazione ad introdurre nel programma d'incentivazione summenzionato anche la custodia parascolastica. Inoltre, un intervento pendente in Parlamento richiede che vengano introdotti orari fissi in tutte le scuole pubbliche svizzere (a livello prescolastico e primario).

A Losanna (e, anche se in misura lievemente minore, nel resto del Canton Vaud) l'armonizzazione degli orari di lavoro e di custodia costituisce un obiettivo politico esplicito. Attualmente sono in corso lavori affinché in futuro il 50% dei bambini di età inferiore ai 7 anni possa essere preso in custodia durante 10-12 ore al giorno. Le „*Unités d'Accueil pour Ecoliers*“ (custodia diurna per bambini in età scolastica) e le „*Ecoles de Jour*“ (scuole ad orario continuato) offrono questo tipo di custodia ai bambini più grandi.

Poiché in Ticino non esiste una normativa cantonale che regoli l'offerta per i mercoledì pomeriggio liberi o le vacanze scolastiche, alcuni Comuni, come Lugano e Chiasso, sviluppano offerte proprie.

Anche nel Canton Zurigo gli orari di custodia sono solo parzialmente compatibili con l'attività lucrativa, nonostante l'introduzione di orari fissi nelle scuole dell'infanzia (praticamente in tutte quelle della città di Zurigo e in circa la metà di quelle del Cantone) e nelle scuole primarie. Le scuole ad orario continuato e le offerte di custodia al di fuori degli orari scolastici non sono sufficientemente sviluppate: solo l'8,8% dei bambini di età compresa tra i 6 e i 13 anni ha accesso a questo tipo di offerte, con importanti differenze all'interno del Cantone. Nella città di Zurigo, dove esiste la maggior offerta, vi sono posti per il 18,8% dei bambini. Nonostante ciò il bisogno di posti non coperto è praticamente lo stesso.

Portogallo e Nuova Zelanda

In Nuova Zelanda l'utilizzazione delle strutture istituzionalizzate per la custodia di bambini complementare alla famiglia supera quella rilevata in Svizzera e Portogallo: il 40% circa dei bambini da 0 a 3 anni frequenta, spesso a tempo parziale, una di queste strutture. Per quanto riguarda i bambini da 3 a 6 anni, praticamente tutti ricorrono a questo tipo di offerta. La competenza per la custodia di bambini complementare alla famiglia incombe essenzialmente al Ministero dell'educazione. L'obiettivo principale è di promuovere la qualità e di aumentare il numero di bambini che utilizza le offerte. L'aumento degli investimenti nelle strutture di custodia a tempo pieno mostra che la conciliabilità tra famiglia e professione diventa viepiù importante. Gli obiettivi qualitativi (e le riflessioni in merito alla parificazione dei salari versati al personale insegnante) provocano un aumento dei costi salariali, che potrebbe ripercuotersi sui costi di custodia e, di conseguenza, sulle spese a carico dei genitori. In questa situazione sussiste il pericolo che la capacità subisca una riduzione, segnatamente nelle regioni più povere, e che la custodia complementare alla famiglia diventi proibitiva per le fasce di popolazione a basso reddito. I sussidi vengono versati per un'offerta di al massimo sei ore al giorno (analogamente agli orari scolastici). Questo può bastare per i genitori che lavorano a tempo parziale, senza però coprire i bisogni di quelli che occupano un posto a tempo pieno.

In Portogallo, negli ultimi decenni, l'offerta di posti per bambini da 0 a 3 anni è aumentata e copre ora il 23% dei bambini. Si tratta essenzialmente di offerte di custodia a tempo pieno. Tuttavia, in alcune regioni, vi è carenza di posti sussidiati. In questi casi i genitori dipendono dall'offerta privata, nettamente più onerosa. Inoltre la custodia a tempo parziale è relativamente costosa e questo può costituire un reale ostacolo allo sviluppo del lavoro a tempo parziale. Stando a certe indicazioni, per molte madri gli orari di lavoro costituiscono un grande ostacolo che impedisce loro di dedicare ai figli il tempo che vorrebbero. Inoltre si teme che in certi casi i bambini siano lasciati senza sorveglianza. È dunque prioritario che i genitori

possano scegliere basandosi su un ventaglio di offerte più ampio. Questo significa che l'offerta esistente deve diventare più accessibile.

5. Necessità di trovare un equilibrio tra la garanzia di un reddito adeguato e gli incentivi al lavoro

I sistemi fiscali e di sicurezza sociale influenzano sotto più aspetti le condizioni di vita delle famiglie, poiché da essi dipende la parte del salario realmente disponibile o, nel caso delle famiglie di disoccupati, l'ammontare del reddito. Dal momento che questi sistemi determinano la misura in cui per i genitori (o per uno di essi) sia possibile rinunciare del tutto o parzialmente a lavorare o valga veramente la pena di lavorare, essi giocano un ruolo importante quando i genitori devono decidere se dedicarsi parzialmente o totalmente alla custodia dei figli. Un aspetto da analizzare in questo contesto è la presenza o meno di incentivi al lavoro. È chiaro che anche altri fattori pesano sulla decisione di svolgere un'attività lucrativa, come ad esempio la disponibilità di strutture di custodia di bambini complementare alla famiglia, l'offerta di lavoro ed i desideri dei genitori. I sistemi fiscali e di sicurezza sociale hanno tuttavia un'importanza particolare.

I politici devono essere coscienti del fatto che vi sono differenti gruppi di famiglie e che per ognuno di essi la ripartizione equilibrata del tempo tra il lavoro e la custodia dei figli è una questione che si pone diversamente. Le *famiglie con un reddito elevato* hanno molte possibilità di scelta e non necessitano di un sostegno finanziario diretto, se non per motivi legati alla perequazione orizzontale (perequazione tra economie domestiche con e senza figli). Queste famiglie, sebbene non siano generalmente le destinatarie specifiche di misure politiche, possono tuttavia incontrare problemi per quel che riguarda l'uguaglianza tra uomo e donna, il che può portare a situazioni d'emergenza sociale in caso di separazione. Le *famiglie con un reddito modesto* hanno invece poche alternative, o perché non possono permettersi di non lavorare o perché non trovano lavoro o non ne trovano abbastanza. In questi due ultimi casi è di fondamentale importanza integrare i genitori nel processo lavorativo, al fine di evitare che la dipendenza dall'assistenza sociale venga trasmessa alla generazione successiva. Per chi rientra nel primo caso è invece di fondamentale importanza garantire che sia conveniente svolgere un'attività lucrativa. Queste famiglie sono le principali destinatarie della politica familiare. Per finire vi sono le *famiglie con un reddito medio*, che sono la maggioranza, le cui possibilità di scelta concrete dipendono in gran parte dalle condizioni

quadro, a loro volta determinate dalla situazione politica. In particolare la decisione di lavorare o meno (ritiro dalla vita lavorativa, lavoro a tempo pieno o parziale) della seconda persona in età attiva tra le coppie con figli dipende dall'età e dal numero di questi ultimi nonché dalla combinazione fra preferenze personali e contesto creato dalla politica familiare. Per molte famiglie è inoltre un problema trovare tempo da dedicare ai figli, soprattutto quando gli orari di lavoro sono lunghi o poco favorevoli. Questo fatto è preoccupante nell'ottica dello sviluppo dei bambini, soprattutto quando ristrettezze finanziarie ostacolano l'accesso ad offerte istituzionalizzate di custodia complementare alla famiglia. Questa situazione è tipica per le *famiglie monoparentali*, nelle quali il genitore solo deve provvedere allo stesso tempo a garantire il reddito ed a svolgere i compiti educativi e familiari.

La prova più difficile per la politica sociale è probabilmente quella di trovare l'equilibrio tra un reddito adeguato e gli incentivi al lavoro. Lo Stato persegue sia obiettivi di politica occupazionale (aiutare i genitori a trovare o a mantenere un lavoro) che obiettivi di giustizia sociale (contribuire a garantire mezzi finanziari sufficienti da destinare alle famiglie con un reddito modesto). Il raggiungimento di uno solo di questi obiettivi non basta.

5.1 Principi del sistema fiscale e di sicurezza sociale

Secondo l'uso internazionale, qui di seguito saranno denominate "imposte" sia le imposte sul reddito che i contributi versati al sistema di sicurezza sociale.

In Svizzera vi sono quattro fonti di entrate fiscali: imposte federali (34%, per la maggior parte non rappresentate da imposte sul reddito), imposte cantonali (24%), imposte comunali (17%) e contributi al sistema di sicurezza sociale (26%). Le imposte sul reddito delle persone fisiche rappresentano il 43% del totale, quelle sul reddito delle persone giuridiche il 14%, le imposte sui beni di consumo e i servizi il 31% e le imposte sulla proprietà il 12%.

Il sistema di imposizione del reddito non si basa sul calcolo individuale delle imposte, bensì considera le coppie sposate come un'unica entità. Per le persone singole e le coppie sposate vi sono sì aliquote d'imposta diverse, ma dal momento che non si procede allo *splitting* del reddito, le imposte delle coppie sposate sono spesso maggiori rispetto a quelle di due persone sole e quindi anche a quelle delle coppie non sposate. L'imposta federale

sul reddito è piuttosto ridotta: l'onere fiscale gravante sulle famiglie è quindi in gran parte determinato dal sistema fiscale cantonale. Le imposte sul reddito a livello federale e cantonale sono caratterizzate da una grande varietà di aliquote d'imposta e da una progressione meno marcata rispetto ad altri Paesi dell'OCSE.

Anche i sistemi fiscali dei Cantoni Ticino e Zurigo prevedono aliquote differenti per le persone sole e per le coppie. Nella maggior parte dei sistemi fiscali cantonali vi sono inoltre deduzioni per persone a carico (in Ticino solo per le coppie sposate) e modeste deduzioni per la custodia dei figli da parte di terzi. Il sistema del Canton Vaud, ispirato al modello francese, è unico nel suo genere, poiché prevede uno *splitting* familiare sulla base di un determinato fattore. Questo corrisponde a 1,0 per le persone sole, a 1,3 per le famiglie monoparentali, a 1,8 per le coppie e, a seconda della situazione familiare, a ulteriori 0,0-0,5 per ogni figlio. Grazie a questo sistema, nel Canton Vaud le aliquote d'imposta effettive delle famiglie numerose sono in generale minori.

Prestazioni sociali destinate alle famiglie

Nell'ultimo decennio la spesa pubblica per prestazioni destinate alle famiglie è rimasta pressoché invariata e corrispondeva nel 2001 all'1,34% del PIL. Solo un sesto dell'importo è stato impiegato per finanziare servizi (ad es. strutture per la custodia di bambini complementare alla famiglia), mentre il resto è stato versato sotto forma di prestazioni pecuniarie (p. es. assegni familiari). La quota di queste prestazioni sarebbe ancora maggiore se si tenesse conto anche delle deduzioni fiscali per i figli (stimate allo 0,54% del PIL nel 2000). Per quanto riguarda le prestazioni sociali destinate alle famiglie a livello cantonale si possono fare solo delle stime. Per il Canton Ticino queste indicano una spesa dell'1,63% del PIL cantonale, per il Canton Vaud dell'1,92% e per il Canton Zurigo dell'1,16%.

In Svizzera gli assegni familiari, ad eccezione di quelli nell'agricoltura, sono disciplinati a livello cantonale. Questi assegni non sono prestazioni pubbliche in senso diretto, bensì prestazioni obbligatorie dei datori di lavoro versate tramite casse di compensazione familiari. La situazione è complessa, poiché è il luogo di lavoro dei genitori a determinare chi sia competente per il pagamento degli assegni.

Dodici Cantoni, tra cui anche il Ticino, Vaud e Zurigo, versano alle famiglie con bambini piccoli assegni di prima infanzia in funzione del reddito finanziati attraverso fondi pubblici. Nel Canton Zurigo, i sussidi cantonali per la custodia di bambini piccoli vengono versati durante i primi

due anni di vita del bambino. Nel Canton Ticino essi vengono versati fino all'età di tre anni e sono notevolmente più elevati. In entrambi i Cantoni questi assegni hanno lo scopo di dare alle famiglie con un reddito modesto la possibilità di scegliere se dedicarsi o meno (a tempo pieno) per un determinato periodo alla custodia del figlio appena nato.

Nel Canton Ticino vi è inoltre un assegno integrativo in funzione del reddito unico in Svizzera destinato alle famiglie con figli *più grandi* (fino ai 15 anni). Introdotto nel 1997, esso copre il fabbisogno vitale del bambino e, assieme all'assegno di prima infanzia in funzione del reddito (più generoso che in altri Cantoni) e agli assegni di base (analoghi a quelli degli altri Cantoni), rientra nel sistema di prestazioni noto come "Modello ticinese". Il finanziamento, abbastanza complesso, è garantito essenzialmente da mezzi cantonali e fondi delle casse di compensazione familiari.

Effetto compensativo

Il sistema svizzero provvede in una certa misura ad una redistribuzione del reddito a livello orizzontale (dalle economie domestiche senza figli a quelle con figli) e, seppure in modo minore, anche a livello verticale (dalle famiglie più ricche a quelle più povere). Nel Canton Ticino la redistribuzione è maggiore grazie al "Modello ticinese", che era stato introdotto in risposta all'aumento della povertà tra le persone in età lavorativa. Nell'ambito della lotta alla povertà, queste prestazioni supplementari in favore delle famiglie con un reddito modesto hanno portato a risultati piuttosto positivi. La povertà è diminuita, in particolare tra le famiglie numerose. Il "Modello ticinese" si è invece rivelato meno efficace nel combattere la povertà dei genitori soli con un figlio.

5.2 Disincentivi al lavoro per la seconda persona con un'attività lucrativa

Nel caso delle coppie, il sistema fiscale e di sicurezza sociale favorisce tendenzialmente il modello di famiglia in cui una sola persona guadagna. I disincentivi all'esercizio di un'attività lucrativa da parte della seconda persona sono però tutto sommato modesti. Se invece si tiene conto delle spese per la custodia dei bambini complementare alla famiglia, questi disincentivi si trasformano in forti ostacoli all'attività lavorativa delle madri.

Aliquote fiscali marginali applicate al secondo reddito e influenza delle spese per la custodia dei bambini complementare alla famiglia.

L'analisi degli incentivi è basata su un'economia domestica in cui il reddito principale corrisponde al salario lordo annuale medio (a tempo pieno) di un lavoratore del settore industriale (*Average Production Worker*, APW). In Svizzera questo reddito ammontava nel 2003 a 34'710 dollari (55'085 franchi). In seguito sono stati ipotizzati tre differenti casi di secondo reddito: un terzo, due terzi e l'intero importo del salario APW. Per tutti questi casi è stata calcolata l'aliquota fiscale marginale applicata al secondo reddito. Questa indica quale percentuale del guadagno supplementare viene prelevata dal fisco e dal sistema di sicurezza sociale.

Nella tabella 4 sono riportati i risultati dei calcoli effettuati.

Questi si basano sui dati relativi ai capoluoghi dei Cantoni di Vaud (Losanna) e Zurigo (Zurigo città). Nel calcolo dei costi per la custodia dei bambini complementare alla famiglia si è tenuto conto delle deduzioni fiscali per la custodia da parte di terzi (i dati del Canton Ticino non erano abbastanza dettagliati per poter essere utilizzati).

Finché la custodia dei bambini è gratuita (ad esempio perché affidata a parenti o a vicini), alle famiglie con un reddito medio conviene avere un secondo reddito.

Se invece esse devono pagare per la custodia, la situazione cambia. Mentre un secondo reddito conseguito con un lavoro a tempo parziale conviene, un'attività a tempo pieno è invece perlopiù poco vantaggiosa. Se a ciò si aggiungono i pregiudizi sulle madri di bambini piccoli attive professionalmente, la carenza di posti di custodia al di fuori degli agglomerati urbani e gli orari scolastici non continui, si spiega facilmente perché in gran parte della Svizzera un numero tanto elevato di donne lavora a tempo parziale. Nel Canton Vaud i disincentivi al lavoro a tempo pieno per la seconda persona attiva professionalmente sono molto minori che nel Canton Zurigo.

Nel caso del Canton Ticino, sono stati effettuati calcoli relativi a famiglie con un reddito più modesto (il reddito principale corrisponde a due terzi del salario APW) senza tener conto delle spese per la custodia dei figli complementare alla famiglia. L'aliquota fiscale applicata ad un reddito supplementare pari ad un terzo del salario APW è del 55%, quella applicata ad un reddito pari a due terzi del salario APW del 38%. Le prestazioni in funzione del bisogno destinate alle famiglie con un reddito modesto riducono notevolmente gli incentivi al lavoro per la seconda persona in età lavorativa.

Tabella 4: Aliquota fiscale marginale media applicata al secondo reddito di una coppia di genitori (reddito di livello medio), senza/comprese le spese per la custodia dei bambini, Cantoni di Vaud e Zurigo

	Vaud			Zurigo		
1. Reddito	APW	APW	APW	APW	APW	APW
2. Reddito	1/3 APW (100-33)	2/3 APW (100-67)	APW (100-100)	1/3 APW (100-33)	2/3 APW (100-67)	APW (100-100)
Economia domestica con un figlio di 1 anno ed uno di 4 anni						
CTPa in % del salario APW	8%	13%	17%	10%	17%	29%
CTPi in % del salario APW	16%	26%	35%	22%	35%	60%
AFMSR , senza spese di custodia	17%	21%	24%	17%	21%	24%
AFMSR, comprese le spese per la CATPa di entrambi i figli	41%	40%	41%	48%	46%	53%
AFMRSR, comprese le spese per la CATPi di entrambi i figli	66%	60%	58%	83%	73%	84%
Economia domestica con due figli in età scolare (7 e 9 anni)						
Contributi per la CCS in % del salario APW	6%	10%	13%	8%	8%	8%
AFMSR, senza contributi per la CCS	17%	21%	24%	17%	21%	24%
AFMSR, compresi i contributi per la CCS di entrambi i figli	36%	36%	37%	41%	33%	32%

APW : *Average Production Worker*- reddito salario

CATPa : custodia a tempo parziale

CATPi : custodia a tempo pieno

CCS : custodia complementare alla scuola

AFMSR : Aliquota fiscale marginale media applicata al secondo reddito.

Estratto dalla tabella 5.5 della pubblicazione originale. Calcoli della segreteria dell'OCSE

5.3 La situazione delle famiglie monoparentali

Le famiglie monoparentali sono uno dei gruppi maggiormente colpiti dalla povertà.

La tabella 5 mostra la percentuale di bambini che crescono in una famiglia monoparentale e quella dei bambini il cui genitore solo è disoccupato.

Tabella 5: Bambini tra gli 0 ed i 16 anni che vivono in una famiglia monoparentale, con un genitore attivo professionalmente/disoccupato, in Svizzera e nei Cantoni Ticino, Vaud e Zurigo. Situazione nel 2000.

	Bambini in famiglie monoparentali	Genitori disoccupati tra le famiglie monoparentali	Bambini in famiglie monoparentali con genitore attivo professionalmente	Bambini in famiglie monoparentali con genitore disoccupato
Svizzera	10.4%	21.7%	8.2%	2.3%
Ticino	11.3%	30.3%	7.9%	3.4%
Vaud	12.2%	22.0%	9.5%	2.7%
Zurigo	11.6%	21.4%	9.1%	2.5%

Estratto dalla tabella 5.8 della pubblicazione originale.

Fonti: Ufficio federale di statistica e uffici cantonali di statistica

Il sistema di sicurezza sociale non contempla provvedimenti rivolti in modo particolare ai genitori soli, sebbene questi siano sovrarappresentati tra i beneficiari di determinate prestazioni. Circa un terzo dei genitori soli fa capo all'assistenza sociale, spesso a complemento di un reddito da lavoro.

Tra i servizi sociali e gli uffici di disoccupazione vi sono grandi differenze, come pure tra i vari Cantoni. Le direttive della COSAS raccomandano ai servizi sociali di non fare pressioni sui genitori soli affinché esercitino un'attività lucrativa prima che il figlio abbia compiuto i tre anni. Nella prassi si pretende invece che essi trovino un lavoro almeno a tempo parziale circa un anno dopo la nascita del figlio. Per l'assicurazione contro la disoccupazione (AD) gli obblighi educativi e di custodia non rappresentano un motivo per non cercare un lavoro. Per ricevere prestazioni dell'AD bisogna aver svolto un'attività lucrativa soggetta a contribuzione per almeno dodici mesi nel corso dei due anni precedenti l'inoltro della richiesta. Il periodo quadro può essere esteso da due a quattro anni nel caso di persone che prima di presentare la richiesta si sono dedicate alla custodia di un figlio di età inferiore ai 10 anni. In questo modo si può tenere conto di eventuali periodi di contribuzione precedenti per motivare il diritto alle prestazioni delle madri che hanno ripreso a lavorare. Per ottenere le indennità giornaliere il richiedente deve essere idoneo al collocamento. Questo vuol dire che deve essere in grado di svolgere un lavoro ragionevolmente esigibile e di partecipare a provvedimenti d'integrazione. Di regola le madri devono dimostrare che durante l'orario di lavoro la custodia dei figli è garantita. Le sanzioni sono frequenti e sono spesso legate ad obblighi familiari. Non vi sono provvedimenti occupazionali rivolti in modo particolare alle madri che vogliono ricominciare a lavorare, sia che vivano da sole o in coppia.

Aliquote fiscali marginali applicate ad un reddito supplementare e influenza delle spese per la custodia dei bambini complementare alla famiglia

Tabella 6: Aliquota fiscale marginale media in caso di un guadagno supplementare in una famiglia monoparentale, con e senza costi per la custodia di bambini complementare alla famiglia, nei Cantoni Ticino, Vaud e Zurigo

Reddito	Ticino			Vaud			Zurigo		
	1/3	2/3		1/3	2/3		1/3	2/3	
	APW (33)	APW (67)	APW (100)	APW (33)	APW (67)	APW (100)	APW (33)	APW (67)	APW (100)
Economia domestica con 2 figli (di 1 risp. 4 anni)									
Costi per la CATPa in % del guadagno APW				0%	1%	4%	9%	8%	9%
Costi per la CATPi in % del guadagno APW				0%	3%	9%	18%	17%	18%
AFMSR , senza costi per la custodia di bambini		100%	20%		11%	20%		9%	24%
AFMSR, con costi per la CATPa di entrambi i figli					15%	33%		34%	49%
AFMSR, con costi per la CATPi di entrambi i figli					20%	48%		61%	79%

APW : Average Production Worker- reddito salario

CATPa : custodia a tempo parziale

CATPi : custodia a tempo pieno

CCS : custodia complementare alla scuola

AFMSR : Aliquota fiscale marginale media applicata al secondo reddito.

Dati estratti dalla tabella 5.9 della pubblicazione originale. Calcoli effettuati dal Segretariato dell'OCSE

Come nel caso delle economie domestiche con due genitori, anche per quelle monoparentali è stata calcolata l'evoluzione dell'aliquota fiscale marginale media in caso di aumento del reddito, senza e comprese le spese per la custodia dei figli complementare alla famiglia. Sono stati analizzati tre livelli di reddito: un terzo, due terzi e l'intero importo del salario APW. La tabella 6 riassume i risultati dei calcoli.

Amnesso che non vi siano spese per la custodia dei figli, nei Cantoni di Vaud e Zurigo i risultati sono simili a quelli ottenuti per le famiglie con due genitori: un secondo reddito è conveniente. L'aliquota fiscale marginale applicata al reddito supplementare dei genitori soli è minore rispetto a quella applicata al secondo reddito di una coppia. Questa è una conseguenza del sistema fiscale, in cui giocano un ruolo sia l'imposizione comune delle coppie sposate che la progressione fiscale. Lavorare continua ad essere conveniente anche se si tiene conto delle spese per la custodia dei bambini. Nel Canton Zurigo tuttavia, l'aliquota fiscale marginale applicata al reddito supplementare aumenta fortemente qualora sia necessaria la custodia dei bambini a tempo pieno. Questo è probabilmente uno dei motivi per cui i genitori soli lavorano spesso a tempo parziale. Nel Canton Vaud i sussidi per la custodia dei bambini fanno sì che i contributi dei genitori aumentino moderatamente. L'aliquota fiscale marginale resta quindi al di sotto del 50%.

Nel Canton Ticino, gli assegni integrativi concessi alle famiglie in funzione del reddito vengono completamente soppressi se questo raggiunge un determinato livello, di modo che l'aliquota fiscale marginale applicata al guadagno supplementare aumenta di colpo. Quando il reddito è compreso tra il 50% ed il 70% del salario APW, ogni guadagno supplementare comporta un'identica riduzione degli assegni integrativi, ragion per cui non v'è alcun aumento del reddito netto. Nel Canton Ticino quindi, per i genitori soli con figli che necessitano di custodia (circa fino all'età di 12 anni) vi sono forti incentivi a guadagnare meno del 50% del salario APW. Questo spiega perché dal 2003 alle famiglie con un reddito modesto vengono rimborsate le spese per la custodia dei figli complementare alla famiglia. La situazione del Canton Ticino è particolare anche per il fatto che gli incentivi cambiano a seconda dell'età dei figli. Finché un genitore solo si occupa di un figlio di età inferiore ai tre anni, l'assegno di prima infanzia fa sì che un reddito al di sotto del 70% del salario APW non sia affatto conveniente. Si osservi che questo calcolo non tiene conto di eventuali spese per la custodia dei bambini, dal momento che non sono disponibili dati adeguati. Se esse venissero prese in considerazione, un lavoro non sarebbe conveniente per una fascia di reddito ancora maggiore.

5.4 Misure per aumentare gli incentivi al lavoro e per ridurre la povertà

Per quanto riguarda la *seconda persona attiva professionalmente all'interno di una coppia*, oltre agli ostacoli già menzionati preoccupa anche la disparità di trattamento fiscale delle coppie sposate rispetto a quelle non sposate. Anche con l'introduzione del sistema dello *splitting*, previsto dalla riforma dell'imposizione fiscale delle famiglie respinta dal popolo, il modello familiare del sostentatore unico sarebbe rimasto attraente. Una possibilità per eliminare gli svantaggi fiscali delle coppie sposate sarebbe quella di introdurre l'imposizione individuale. In questo modo si ridurrebbero anche i disincentivi al lavoro per la seconda persona che esercita un'attività lucrativa.

In Svizzera sono attualmente in discussione altri progetti politici che potrebbero essere modificati in modo tale da aumentare gli incentivi al lavoro per il secondo genitore e per i genitori soli. Il successo del "Modello ticinese" ha dato luogo ad un'iniziativa parlamentare che chiede di introdurre un sistema analogo in tutta la Svizzera. Un difetto del modello ticinese è che le sue prestazioni, sebbene siano effettivamente in grado di promuovere l'integrazione nel mercato del lavoro delle famiglie con un reddito modesto, possono essere versate anche (e sono versate soprattutto) a famiglie di disoccupati. Esso è pertanto un semplice programma di lotta alla povertà che non ha lo scopo di rendere conveniente l'esercizio di un'attività lucrativa. V'è da notare che nel Canton Ticino la povertà tra le persone che lavorano è molto diffusa, il che giustifica l'introduzione di un sistema di prestazioni sociali volte a combattere la povertà. In altri Cantoni, invece, il numero dei *working poor* è nettamente inferiore. Per questo motivo questi Cantoni, ma anche il Canton Ticino, dovrebbero valutare l'eventualità di apportare modifiche al modello ticinese, in modo da ovviare ai suoi effetti negativi sul piano degli incentivi al lavoro per le persone con un reddito modesto. Il fatto che il reddito supplementare venga dedotto al 100% dalle prestazioni complementari riduce gli incentivi al lavoro. Le modifiche introdotte nel 2003 (non è più obbligatorio che uno dei genitori lavori al massimo al 50% e i costi per la custodia dei bambini complementare alla famiglia sono rimborsati) sono stati un miglioramento molto importante, ma la deduzione dell'intero importo di un eventuale reddito supplementare dalle prestazioni complementari è rimasta. Nell'impostare questi sistemi bisogna fare una distinzione tra le prestazioni per i figli al di sotto dei tre anni e quelle per i figli di età superiore.

Probabilmente il „Modello ticinese“ non è estraneo al fatto che nel Canton Ticino la quota delle famiglie con un unico genitore che lavora è elevata, in

particolare tra le coppie con un figlio in tenera età. Nel 2000, il 57% delle economie domestiche di coppia con un figlio di età compresa tra 0 e 3 anni era costituito da coppie in cui una sola persona guadagnava, mentre tra le economie domestiche di coppia con un figlio di età compresa tra 0 e 16 anni questa percentuale era del 50%. Nel Canton Vaud le percentuali corrispondenti erano del 43% e 38%, nel Canton Zurigo del 49% e del 37%.

Alla fine di marzo del 2004, una commissione del Parlamento federale ha inviato in consultazione un disegno relativo a prestazioni complementari in funzione del bisogno destinate alle famiglie. Quanto agli incentivi al lavoro, esso contiene importanti miglioramenti rispetto al modello ticinese. Uno di questi è la fissazione di un “reddito ipotetico” nel quadro del calcolo del reddito familiare. Le famiglie sarebbero fortemente incentivate a conseguire come minimo questo reddito ipotetico, dal momento che esso non verrebbe preso in considerazione nel calcolo delle prestazioni. Per le coppie con bambini più grandi è previsto un importo di 2'610 franchi al mese, per quelle con bambini piccoli uno di 1'960 franchi mensili. Per un genitore solo gli importi corrispondenti sarebbero di 1'300 franchi e 655 franchi. La parte di reddito che supera il reddito ipotetico verrebbe invece considerata nella misura dell'80% fino ad un determinato importo limite. L'efficacia di questo sistema di prestazioni complementari quale incentivo al lavoro e misura di lotta alla povertà dipenderà sostanzialmente dall'ammontare del reddito ipotetico e dell'importo limite.

In discussione sono pure diversi interventi parlamentari che chiedono l'armonizzazione o l'aumento degli assegni familiari. L'armonizzazione è un'impresa difficile, poiché i Cantoni non vogliono cedere la loro competenza in questo settore e i datori di lavoro (che finanziano queste prestazioni) hanno poca fiducia negli interventi statali. Un'armonizzazione sarebbe però auspicabile per garantire la parità di trattamento delle famiglie e anche dei datori di lavoro, affinché gli oneri non siano sostenuti unicamente da coloro che assumono persone con figli. L'aumento degli assegni familiari contribuirebbe a ridurre la povertà, in particolare tra i *working poor*, ma in modo poco efficace e a costi estremamente elevati, poiché gli assegni non vengono versati in modo mirato.

Sia la proposta di concedere prestazioni complementari in funzione del reddito che quella di aumentare gli assegni familiari potrebbero essere modificate (ed eventualmente combinate) per raggiungere l'obiettivo della riduzione della povertà senza rinunciare agli incentivi al lavoro. La soluzione migliore sarebbe quella di vincolare le prestazioni al ricorso a offerte di custodia riconosciute e all'esercizio di un'attività lucrativa da parte del secondo genitore. In questo modo la custodia dei bambini sarebbe

finanziariamente accessibile e l'attività lucrativa del secondo genitore diverrebbe conveniente. Le modifiche apportate nel 2003 dal Canton Ticino al proprio modello vanno in questa direzione, dal momento che ai beneficiari delle prestazioni vengono rimborsate le spese per la custodia dei bambini complementare alla famiglia. Ciononostante l'aliquota fiscale marginale applicata al secondo reddito può ancora essere molto elevata.

Portogallo e Nuova Zelanda

In Portogallo non vi è una grande compensazione verticale. Poiché il sistema fiscale si basa in gran parte su imposte indirette, la redistribuzione del reddito è piuttosto modesta e nella maggior parte dei casi un guadagno supplementare è conveniente. L'eccezione è che nel caso di un'attività a tempo parziale le spese per gli asili nido sono ingenti, vale a dire identiche a quelle per la custodia a tempo pieno.

In Nuova Zelanda la compensazione orizzontale è debole. Le prestazioni sociali sono essenzialmente destinate a gruppi socialmente sfavoriti. Alle famiglie con un reddito modesto non conviene lavorare, poiché le prestazioni sociali sono elevate, se paragonate ad un reddito da lavoro. Alle famiglie con un reddito medio, invece, non conviene avere un secondo reddito, perché le spese per la custodia dei figli sono considerevoli, perlomeno per i bambini in età prescolare.

6. Provvedimenti sul posto di lavoro per migliorare l'orario dei genitori

Un aspetto della conciliazione tra lavoro e famiglia è quello della ripartizione del tempo tra le varie attività. Se qui di seguito si esamineranno dapprima le misure statali e soltanto in un secondo tempo quelle adottabili dai datori di lavoro, ciò non significa che l'introduzione di misure a favore delle famiglie sul posto del lavoro sia in primo luogo un compito dello Stato. Numerosi argomenti confortano la tesi che di regola la sede giusta per disciplinare in modo adeguato i congedi e i modelli di orario lavorativo sono i negoziati tra le parti sociali. Un intervento dello Stato è opportuno quando le forze del mercato non riescono a garantire la tutela degli interessi dei datori di lavoro e dei lavoratori, il rispetto delle esigenze dei genitori e la persecuzione degli obiettivi politici riconosciuti.

6.1 Provvedimenti a favore delle famiglie: panoramica

Provvedimenti a favore delle famiglie con conseguenze sul tempo altrimenti dedicato alla professione sono previsti soprattutto per la gravidanza e la maternità. In Svizzera la protezione contro la disdetta è garantita fino a 16 settimane dopo il parto. Durante le otto settimane successive al parto vige il divieto di lavorare. Non esistendo un'assicurazione maternità, sono previste diverse soluzioni per il pagamento del salario durante il congedo maternità. I dipendenti pubblici hanno di regola diritto a 16 settimane di congedo pagato. Nell'economia privata sono applicate le disposizioni dei contratti collettivi di lavoro (CCL). Il 35%-40% delle donne professionalmente attive sottostanno ad un CCL. Per le altre lavoratrici è in vigore un sistema che disciplina il pagamento del salario durante il congedo maternità analogamente ai casi di malattia. La durata del pagamento dipende dalla durata del rapporto di lavoro. Al riguardo non sono disponibili dati su larga scala. È tuttavia presumibile che meno della metà delle madri professionalmente attive riceva un'indennità per perdita di guadagno durante tre o più mesi. Il sistema attuale non contribuisce a rendere il lavoro attraente per le madri. La legislazione svizzera non prevede un congedo paternità e le aziende, anche quelle di grandi dimensioni, lo concedono raramente. Per assistere un figlio malato i genitori possono prendere al massimo tre giorni di congedo all'anno.

Poiché le offerte di custodia per bambini in età prescolare sono per la maggior parte rivolte a bambini di età superiore ai 3-4 anni, i genitori sono messi duramente alla prova, quando alla scadenza del congedo maternità, durante i primi anni di vita del figlio, devono riuscire a conciliare le esigenze della professione e della famiglia in termini di tempo. Il problema della ripartizione del tempo è ben lungi dall'essere limitato all'ultima settimana della gravidanza ed al periodo immediatamente successivo al parto. Le difficoltà sono date soprattutto dagli orari scolastici e dalla custodia dei bambini al di fuori di essi.

6.2 Motivi che giustificano l'intervento dello Stato per imporre provvedimenti in favore delle famiglie

Vi sono diversi motivi che giustificano l'intervento dello Stato:

Lotta alla discriminazione:

essa comprende tra l'altro la legislazione in merito alla protezione delle donne incinte sul posto di lavoro o le disposizioni della Legge sul lavoro secondo cui i lavoratori con figli di età inferiore ai 15 anni non sono tenuti

a fare straordinari contro la loro volontà ed hanno diritto, se la richiedono, ad una pausa di mezzogiorno di almeno 90 minuti.

Promozione dell'uguaglianza tra donna e uomo:

in virtù della legge federale sulla parità dei sessi è possibile intentare cause per questioni concernenti l'uguaglianza tra donna e uomo. Esse vengono di regola giudicate dai tribunali cantonali. Tutti i Cantoni hanno istituito uffici di conciliazione cui rivolgersi prima di portare la causa in tribunale. Contro le sentenze dei tribunali cantonali può essere fatto ricorso fino al Tribunale federale.

Obiettivi di politica sanitaria:

comprendono le disposizioni sulla protezione delle donne incinte e delle madri che allattano. Vi è un crescente interesse della ricerca per le ripercussioni sulla salute dello stress provocato dalle difficoltà nel conciliare la vita professionale e familiare.

Sviluppo del bambino:

l'esercizio di un'attività lucrativa riduce la povertà, che ha ripercussioni dannose sullo sviluppo dei bambini. Il benessere del bambino è invece favorito da una custodia di qualità elevata, indipendentemente dal fatto che essa sia prestata dai genitori o da professionisti specializzati. Vi sono studi sull'influenza dell'attività professionale delle madri sullo sviluppo dei bambini, secondo i quali sono possibili ripercussioni negative sullo sviluppo cognitivo. Non è però chiaro quale sia l'età critica (questi studi si riferiscono spesso a casi in cui la custodia dei bambini non era istituzionalizzata ed era di scarsa qualità). Sembra comunque che, nell'ottica dello sviluppo del bambino, orari di lavoro regolari siano meglio rispetto a orari irregolari e/o prolungati.

Tasso di natalità preoccupante:

in Svizzera il tasso di natalità basso e la quota elevata di donne senza figli non sembrano essere un motivo sufficiente per prendere provvedimenti in favore delle famiglie.

Politica occupazionale:

se lavoratori qualificati si ritirano dal mondo del lavoro, questo può destare preoccupazione per quanto riguarda la futura offerta di forza lavoro. Questo potrebbe indurre lo Stato a prendere misure per rendere più attraente il lavoro per le (potenziali) madri e anche per altre persone. Disposizioni legali concernenti la discriminazione sul posto di lavoro, il diritto a congedi parentali, l'assistenza nella custodia dei bambini, la parità di trattamento dei lavoratori temporanei e a tempo parziale e la possibilità di avere orari di lavoro flessibili comportano però spese supplementari per i datori di lavoro.

Poiché aumentano il costo del lavoro vanno quindi valutate tenendo conto delle loro ripercussioni sulla crescita economica.

La portata degli interventi statali è influenzata da considerazioni riguardanti il bilancio pubblico. A lungo termine conviene sostenere i genitori che esercitano un'attività lucrativa, poiché sono fonte di entrate fiscali, mentre se non vengono aiutati possono causare all'ente pubblico considerevoli spese su due fronti: in primo luogo può rendersi necessario un sostegno finanziario e secondariamente un aiuto nel trovare e conservare un lavoro.

Congedo maternità quale esempio di provvedimento in favore delle famiglie

In Svizzera lo Stato è poco propenso ad intervenire. Le considerazioni relative ai costi che i provvedimenti statali comportano per i datori di lavoro giocano un ruolo importante nei dibattiti politici come pure l'opinione diffusa che tutto ciò che riguarda la famiglia sia una questione privata.

Questo vale anche per la discussione sul congedo maternità. Diversi disegni di legge per un'assicurazione maternità sono stati respinti in votazione popolare. Nel settembre del 2004 si voterà su un'ulteriore proposta, che prevede un'indennità di perdita di guadagno dell'80% per un periodo di 14 settimane. Nel sistema attuale (v. sopra) l'indennità di perdita di guadagno viene pagata dai datori di lavoro delle madri. Questi hanno quindi un incentivo finanziario a non assumere donne giovani. Quest'incentivo è di regola particolarmente forte per le piccole imprese, poiché esse hanno maggiori difficoltà a versare il salario alla madre e ad un sostituto durante il congedo maternità. Il disincentivo ad assumere donne non sussiste invece se i costi per il congedo maternità sono sostenuti da tutti i datori di lavoro (e da tutti i lavoratori). È il caso questo, quando il finanziamento è garantito attraverso un'assicurazione o tramite le entrate fiscali.

Studi effettuati in diversi Paesi sembrano confortare la tesi che congedi pagati di breve durata possano stimolare maggiormente a continuare a lavorare, il che riduce le perdite di capitale umano, aumentando l'offerta di forza lavoro. Nell'ottica ristretta dell'offerta di forza lavoro la durata ottimale del congedo maternità è di circa cinque mesi.

6.3 Posti di lavoro adeguati alle esigenze delle famiglie

L'attenzione alle esigenze delle famiglie nel mondo del lavoro dipende, oltre che dai provvedimenti legislativi, anche dai negoziati tra le parti

sociali, vale a dire dall'importanza data dai datori di lavoro e dai sindacati al problema della conciliazione tra lavoro e famiglia.

La posizione dei sindacati è determinata dalla composizione dei loro effettivi. Molte donne adeguano il proprio comportamento sul mercato del lavoro agli obblighi familiari. Per esse l'attenzione alle esigenze delle famiglie è quindi un tema prioritario nei negoziati con i datori di lavoro. La quota delle donne nei sindacati è tuttavia piuttosto ridotta, ragion per cui questi non danno sempre la priorità a provvedimenti in favore delle famiglie in occasione dei negoziati. Tali provvedimenti sembrano essere di secondaria importanza anche per i datori di lavoro. Al centro delle discussioni più accese sono sempre le questioni salariali.

Provvedimenti da parte dei datori di lavoro

I CCL a livello nazionale sono circa 250. Molti di essi sono contratti quadro che lasciano ai singoli settori e alle singole imprese la libertà di definire disposizioni più dettagliate. Circa il 35% dei posti di lavoro sottostanno ad un CCL e almeno il 20% dei lavoratori sono membri di un sindacato. La quota delle donne è molto inferiore a quella degli uomini. Nel 2002, il 22% dei membri dell'Unione sindacale svizzera, cui appartengono quasi la metà dei lavoratori appartenenti a sindacati, erano donne. Nel settore dei servizi, in cui lavorano molte donne, la quota femminile nei sindacati è stimata attorno al 10%.

I datori di lavoro hanno un "interesse economico" ad offrire posti di lavoro adeguati alle esigenze delle famiglie, poiché questi contribuiscono a motivare il personale e ad attirare nuovi lavoratori. Essi accrescono inoltre la soddisfazione dei dipendenti e la produttività, riducendo allo stesso tempo le spese per l'avviamento professionale e per la formazione. I vantaggi elencati implicano però spese: l'introduzione di orari di lavoro flessibili non è sempre possibile o è costosa se comporta la soppressione del più conveniente lavoro a turni. Se vi sono dipendenti che lavorano meno, devono essere assunte più persone, il che genera maggiori spese di avviamento professionale e perfezionamento. Visto che queste spese sono maggiori per i lavoratori più qualificati, i datori di lavoro hanno interesse ad accordare il diritto a congedi soprattutto ai dipendenti la cui sostituzione costa cara.

I dirigenti hanno un'importanza fondamentale per la creazione e l'utilizzo di posti di lavoro adeguati alle esigenze delle famiglie. La decisione di creare posti di questo genere dipende spesso da un unico dirigente o da un piccolo gruppo di quadri. I loro motivi possono essere diversi: l'aspettativa di utili economici, un forte sentimento del dovere (quasi paternalistico) nei

confronti della società locale e/o un misto tra impegno sociale e volontà di dare il buon esempio. Quest'ultimo è spesso il motivo dello Stato nella sua veste di datore di lavoro.

Riguardo alle misure prese dai datori di lavoro non sono disponibili informazioni dettagliate. Nei contratti collettivi di lavoro sono spesso disciplinati il versamento del salario durante il congedo maternità, gli assegni per i figli, gli orari di lavoro e la remunerazione del lavoro a tempo parziale. L'Unione sindacale svizzera consiglia per esempio ai propri membri di sostenere le seguenti rivendicazioni in favore delle famiglie: il diritto ad una riduzione di almeno il 40% dell'orario lavorativo per i genitori con figli di età inferiore ai 12 anni, la parità di trattamento dei lavoratori a tempo pieno e parziale a tutti i livelli gerarchici, fino a 10 giorni di congedo pagato per obblighi assistenziali (più 2 giorni per ogni altro figlio), congedo maternità pagato di almeno 16 settimane, una settimana di congedo paternità. Per il resto, nei CCL l'attenzione alle esigenze delle famiglie è un concetto vago e non vincolante.

Da un'inchiesta condotta nel 2001 presso datori di lavoro dei Cantoni di San Gallo, Appenzello Interno e Appenzello Esterno è emerso che nell'86% delle aziende era possibile lavorare a tempo parziale e nel 70% si poteva optare per orari di lavoro flessibili. Solo in circa il 18% delle imprese erano possibili il telelavoro e la condivisione del lavoro (*job sharing*). Il sostegno nella custodia dei figli dipende fortemente dalle dimensioni dell'azienda. Circa il 50% delle imprese più grandi e solo il 10% di quelle piccole (con meno di 10 dipendenti) hanno sostenuto in qualche modo i dipendenti con famiglia. La stessa inchiesta è stata svolta anche a livello svizzero. La quota dei questionari ritornati è stata molto scarsa (meno del 10%), ma già dalle poche risposte traspare una scarsa diffusione di provvedimenti in favore delle famiglie.

Il telelavoro, il lavoro a casa (non adatto a tutti i tipi di lavoro) e la possibilità di prendere giorni di congedo in caso di malattia dei figli sembrano avere effetti positivi sulla produttività. Per quel che riguarda la condivisione del lavoro è difficile esprimersi. Il sostegno nella custodia dei figli ha effetti molto positivi sulla soddisfazione dei dipendenti. I costi per i datori di lavoro sono però talmente elevati, che nel complesso queste offerte hanno per l'impresa un'utilità limitata o sono addirittura causa di perdite.

Influenza delle dimensioni dell'impresa e dei rapporti di lavoro atipici

Le piccole imprese sono spesso contrarie a qualsiasi disciplinamento statale che aumenti il costo del lavoro, anche qualora le spese vengano ripartite tra molti finanziatori. Questo non significa però che le piccole imprese siano

necessariamente meno portate a prendere provvedimenti in favore delle famiglie rispetto a quelle grandi. La “distanza ravvicinata” tra i dipendenti e la direzione può anche far sì che si trovino soluzioni molto più flessibili e soddisfacenti per ogni situazione individuale.

I rapporti di lavoro atipici sono molto diffusi in determinati settori, ad esempio in quello turistico, in quello dei servizi personali e nelle economie domestiche private. Il fenomeno concerne spesso donne, che in molti casi sono sulla carta lavoratrici indipendenti. Questi tipi di rapporto di lavoro possono anche rispondere ai desideri delle persone interessate. Chi svolge questi lavori può però raramente beneficiare di disposizioni favorevoli alle famiglie.

Possibilità per favorire la diffusione di posti di lavoro adeguati alle esigenze delle famiglie

Uno dei motivi per cui i provvedimenti in favore delle famiglie non sono considerati prioritari è che coloro che conducono i negoziati non sono sufficientemente coscienti del problema. Per questo motivo sono state promosse diverse iniziative per sensibilizzare sia i datori di lavoro che i lavoratori riguardo ai vantaggi offerti dai posti di lavoro adeguati alle esigenze delle famiglie. Un esempio sono le campagne “*Fairplay-at-Home*” e “*Fairplay-at-work*” lanciate dall’Ufficio federale per l’uguaglianza tra donna e uomo. L’Unione svizzera degli imprenditori ha condotto nel 2001 una campagna sul tema della conciliazione tra lavoro e famiglia e nel 2004 una campagna sul tema “donne e carriera”. Vi sono diversi premi per imprese esemplari, ad esempio il “*Prix Alliance F*” di *Alliance F*, l’Alleanza delle società femminili svizzere, il “*Prix Egalité*” della Società degli impiegati del commercio o il premio “impresa del mese” della Piattaforma di politica familiare (Pro Familia, Unione svizzera degli imprenditori e pro juventute). Un’altra possibilità consiste nel sussidiare organizzazioni che si occupano di questa tematica come ad esempio l’associazione *Fachstelle UND*, che riceve aiuti finanziari dalla Confederazione nel quadro della legge federale sulla parità dei sessi. La *Fachstelle UND* fornisce consulenze a imprese, istituti educativi e privati sul tema della conciliazione tra famiglia e professione.

Le consulenze specifiche fornite in funzione della situazione concreta di un’impresa danno i risultati migliori se accompagnate da valutazioni periodiche che vincolano l’impresa per un periodo prolungato.

V’è da chiedersi quale sia il complesso di provvedimenti più idoneo a promuovere la diffusione di misure favorevoli alle famiglie: campagne d’incentivazione, consulenze specifiche alla situazione di singole imprese,

incentivi fiscali o disposizioni legali? La maggioranza dei datori di lavoro è certamente dell'opinione che gli incentivi finanziari e fiscali siano meglio dei disciplinamenti legislativi. A loro modo di vedere questi sono troppo cari (e ingiusti nei confronti delle piccole imprese) e comprendono inevitabilmente misure che nella pratica si rivelano a volte inadeguate. Visto però che solo in poche aziende i dirigenti si impegnano attivamente nel promuovere misure in favore delle famiglie, bisogna valutare l'eventualità di prendere provvedimenti legislativi, più precisamente sotto forma di una legislazione quadro. Essa potrebbe definire una serie di misure, imponendo l'obbligo di adottarne una o due. Alcune delle misure potrebbero essere la riduzione di due ore al giorno del tempo di lavoro dei genitori di bambini molto piccoli, la partecipazione ai costi per la custodia dei bambini complementare alla famiglia, la possibilità di optare per modelli di lavoro a orario flessibile o quella di prendere giorni di congedo per assistere figli malati. In questo modo si potrebbe garantire un certo standard di attenzione alle esigenze delle famiglie sul posto di lavoro, dando allo stesso tempo alle (piccole) imprese la possibilità di adottare i provvedimenti meglio confacenti alla loro situazione.

Lavoro a tempo parziale quale mezzo per conciliare la famiglia e l'attività professionale?

Come detto in precedenza, circa il 55% delle donne lavora meno di 34 ore settimanali. Questo dipende principalmente dalle difficoltà legate alla custodia dei figli nonché dal sistema fiscale e da quello di sicurezza sociale. Un altro fattore determinante potrebbe essere però anche il reddito relativamente elevato delle famiglie svizzere rispetto a quelle di altri Paesi. Le donne continuano a lavorare a tempo parziale anche quando i bambini sono più grandi. Questo è probabilmente uno dei motivi per cui in Svizzera la quota delle donne tra i quadri dirigenti è solo del 21%. Attualmente si discute se sia auspicabile un modello in cui entrambi i genitori lavorino a tempo parziale e condividano i compiti di custodia. Soprattutto gli uomini non sembrano molto propensi a ridurre il loro orario di lavoro.

Grossomodo si può distinguere tra le persone per le quali il lavoro e la carriera sono molto importanti per l'autostima e quelle che lavorano essenzialmente per garantire un reddito alla famiglia. I primi cercano di non emettere segnali che potrebbero compromettere la loro carriera. Essi sono perciò contrari a lavorare a tempo parziale (anche solo temporaneamente), perlomeno finché ciò può essere interpretato come un segnale che non sono disposti a dedicarsi completamente alla carriera. In un tale contesto vi è il rischio che i genitori debbano scegliere tra la vita familiare e quella professionale. Questo fenomeno è particolarmente evidente in Svizzera, dove il 40% delle donne con un'istruzione superiore

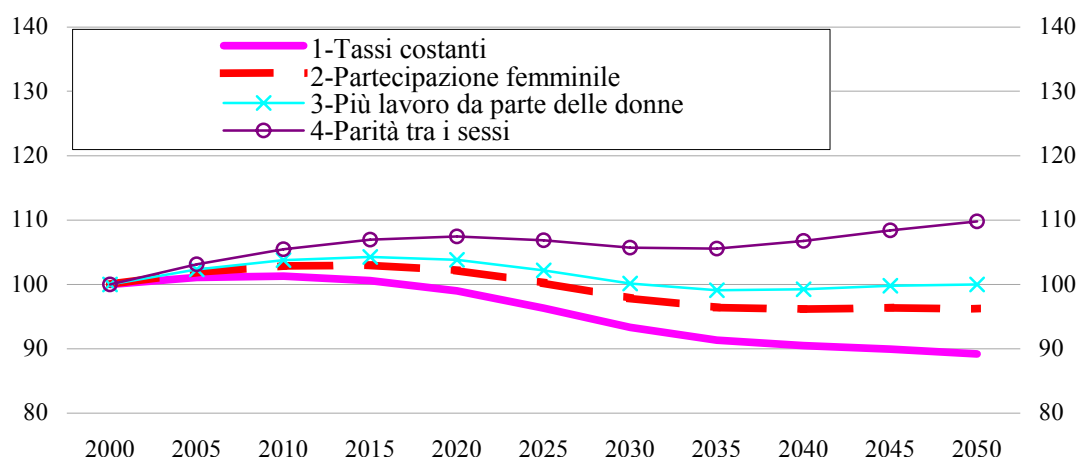
non ha figli. Altre donne appartenenti a questa categoria decidono di avere un figlio, riducono l'orario di lavoro, rinunciano alla carriera e sono in alcuni casi talmente deluse che si ritirano completamente dal mercato del lavoro. Per il mercato del lavoro e per la società effetti di questo tipo sono tutt'altro che ottimali. Essi potrebbero essere attenuati se il lavoro a tempo parziale venisse limitato ad un periodo relativamente breve dopo il congedo maternità e rientrasse nel quadro di una pianificazione a lungo termine della carriera. La parità tra uomo e donna potrebbe essere migliorata se la mentalità sul posto di lavoro cambiasse in modo tale che i padri avessero una reale possibilità di ottenere un congedo o di lavorare meno per motivi familiari.

6.4 Tendenze demografiche e offerta di forza lavoro: uno sguardo al futuro

Il grafico 2 mostra la relazione tra le tendenze demografiche e la futura offerta di forza lavoro in base ad una proiezione fino all'anno 2050 dei dati del 2000.

Se il tasso d'attività professionale e le ore di lavoro settimanali degli uomini e delle donne rimanessero costanti, il volume di lavoro diminuirebbe e con esso anche la crescita economica. Se invece le ore di lavoro settimanali delle donne aumentassero a poco a poco fino al livello degli uomini, la reale disponibilità di lavoratori aumenterebbe considerevolmente, anche se il tasso d'attività professionale delle donne restasse invariato. Se nei prossimi cinquant'anni sia il tasso d'attività professionale che le ore di lavoro settimanali delle donne raggiungessero il livello degli uomini, questo aumento, da solo, determinerebbe una crescita annuale del PIL dello 0,3%. Altrimenti detto, la Svizzera potrebbe aumentare il proprio PIL del 15% nei prossimi 50 anni semplicemente attraverso l'aumento della partecipazione delle donne alla vita lavorativa. Per il mercato del lavoro e per l'economia, quindi, i potenziali utili derivanti da investimenti in posti di lavoro adeguati alle esigenze delle famiglie sono considerevoli.

Grafico 2: ore di lavoro settimanali, proiezione della situazione del 2000 sull'anno 2050, indice 2000 = 100



- La curva 1 (stato attuale) parte dall'ipotesi che tra il 2000 ed il 2050 il tasso d'attività professionale e le ore di lavoro settimanali delle donne e degli uomini rimarranno invariati.
- La curva 2 (partecipazione delle donne all'attività lavorativa) parte dall'ipotesi che entro il 2050 il tasso d'attività professionale delle donne raggiungerà quello degli uomini del 2000. Il numero di ore di lavoro settimanali delle donne resta però invariato.
- La curva 3 (più ore lavorative delle donne) parte dall'ipotesi che il tasso d'attività professionale delle donne rimarrà al livello del 2000, mentre le loro ore lavorative settimanali raggiungeranno entro il 2050 il livello raggiunto dagli uomini nel 2000.
- La curva 4 (parità tra i sessi) parte dall'ipotesi che sia il tasso d'attività professionale sia le ore di lavoro settimanali delle donne entro il 2050 raggiungeranno il livello del 2000 degli uomini.

Fonte: banca dati OCSE concernente le proiezioni su popolazione e forza lavoro e banca dati OCSE concernente le ore di lavoro settimanali

Portogallo e Nuova Zelanda

In Portogallo è previsto un congedo maternità pagato della durata di 16 settimane. Circa due terzi delle lavoratrici vi hanno diritto. Le prime sei settimane di congedo devono essere fatte valere dalla madre, quelle successive possono essere cedute al padre. Circa il 12% dei padri sfrutta questa possibilità. Al termine del congedo pagato se ne possono chiedere diversi non pagati. Una madre che usufruisce ininterrottamente dei congedi può restare a casa finché il bambino ha raggiunto l'età di due anni e mezzo ed ha inoltre il diritto, esercitabile finché il figlio compie i 12 anni, di lavorare a tempo parziale nel corso di due anni.

Durante il primo mese successivo alla nascita del figlio i padri hanno diritto a 5 giorni di congedo pagato e in seguito a ulteriori 15 giorni. Il 30-40% dei padri fa uso di questa possibilità.

Pochi genitori ricorrono ai congedi non pagati, poiché solo una minoranza può permettersi le perdite finanziarie che ne derivano. Lo stesso vale per il lavoro a tempo parziale. Gli studi condotti mostrano però che le donne portoghesi vorrebbero lavorare in media 15 ore di meno per motivi familiari.

In Nuova Zelanda è previsto un congedo maternità di 12 settimane cui hanno diritto circa due terzi delle lavoratrici. Successivamente è data la possibilità di fruire di un congedo non pagato fino al compimento del primo anno d'età del figlio. Il congedo può essere concesso anche ai padri. Soltanto l'1% di essi, tuttavia, sfrutta questa possibilità. Per il resto, i padri possono usufruire di due settimane non pagate di congedo paternità.

Sia in Portogallo che in Nuova Zelanda non vi sono molti posti di lavoro adeguati alle esigenze delle famiglie.

7. Raccomandazioni per la Svizzera

- ❖ Andrebbero aumentati gli investimenti pubblici nel settore della custodia complementare alla famiglia di bambini in età prescolare come pure il numero di scuole a orario continuato al fine di favorire il lavoro (a tempo pieno) delle donne.
- ❖ Nei settori della custodia complementare alla famiglia di bambini in età prescolare e della custodia parascolastica bisognerebbe passare dal sussidiamento delle strutture di custodia al sussidiamento dei genitori, il che aumenterebbe le possibilità di scelta di questi ultimi, migliorerebbe l'attenzione ai costi e l'efficienza da parte degli offerenti e porrebbe fine al sistema della garanzia del deficit attualmente in vigore in alcuni Comuni.
- ❖ Andrebbe valutata l'eventualità di introdurre l'imposizione individuale quale strumento (combinato ad altri strumenti) volto ad incentivare al lavoro entrambi i membri adulti delle economie domestiche di coppia.
- ❖ Qualora dovesse essere introdotto a livello nazionale un sistema di prestazioni complementari per le famiglie bisognerebbe badare ad

evitare disincentivi al lavoro. Una possibilità sarebbe quella di vincolare una parte delle prestazioni all'esercizio di un'attività lucrativa. Alcuni elementi del disegno di legge attualmente in discussione in Parlamento andrebbero inoltre adeguati in modo che l'aliquota fiscale marginale effettiva applicata al secondo reddito di un'economia domestica di coppia non sia troppo elevata, ad esempio prevedendo aiuti finanziari per il ricorso ad offerte di custodia complementari alla famiglia. Andrebbe valutata la possibilità di modificare in questo senso il sistema di prestazioni complementari del Canton Ticino (ed eventuali progetti di altri Cantoni).

- ❖ Andrebbe aumentata l'attenzione alle esigenze delle famiglie sul posto di lavoro, ad esempio sostenendo maggiormente le iniziative di organizzazioni che forniscono consulenze specifiche alle imprese in funzione della loro situazione. Si dovrebbe però garantire che le imprese partecipanti a queste iniziative si impegnino ad una collaborazione a lungo termine. Sono perciò necessarie valutazioni e verifiche (audit) a scadenze regolari.
- ❖ L'attuale sistema di versamento del salario in caso di maternità, che considera quest'ultima alla stregua di una malattia ed è finanziato dai datori di lavoro, dovrebbe essere riformato. Andrebbe introdotta un'assicurazione maternità che garantisca una ripartizione equilibrata degli oneri tra i datori di lavoro attraverso un sistema basato su un fondo collettivo.
- ❖ Ai genitori di bambini molto piccoli andrebbe concesso il diritto di lavorare a tempo parziale per un periodo limitato con la garanzia di poter tornare a lavorare a tempo pieno, a condizione che comunichino per tempo le loro intenzioni.

La pubblicazione originale dell'OCSE è disponibile in inglese e francese ed è intitolata, rispettivamente:

Babies and Bosses – Reconciling Work and Family Life (Volume 3): New Zealand, Portugal and Switzerland.

Bébés et employeurs – Comment réconcilier travail et vie de famille (Volume 3): Nouvelle-Zélande, Portugal et Suisse

Queste pubblicazioni sono disponibili sul sito della libreria *online* dell'OCSE all'indirizzo Internet www.oecd.org/bookshop.

Distribuzione: Segretariato di Stato dell'economia (seco)

Direzione politica economica

Effingerstrasse 1, 3003 Berna

Tel. +41 (0)31 324 08 60, Fax +41 (0)31 323 50 01, 10.2004 300

www.seco-admin.ch, wp-sekretariat@seco.admin.ch

Dipartimento federale dell'economia Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement Département fédéral de l'économie

ISBN 3-907846-37-0