

SUPSI

SINTESI DEL RAPPORTO FINALE

Bilancio di genere della politica familiare: focus su misure specifiche

I risultati principali

Danuscia Tschudi, Emiliano Soldini

Manno, 31 ottobre 2019

SINTESI

INTRODUZIONE

Il bilancio di genere non si riferisce solamente ai progetti rivolti alle donne o specificatamente ideati per promuovere le pari opportunità. È una valutazione delle politiche e delle misure che, rilevando le disuguaglianze di genere (ad esempio la disparità salariale e nell'accesso al lavoro) vissute da beneficiarie e beneficiari, permette di cogliere eventuali aspetti strutturali, congiunturali e organizzativi relativi alle misure che tendono, involontariamente, a riprodurre le disuguaglianze. Tale analisi permette anche di rilevare eventuali scollamenti tra le concezioni dei ruoli femminili e maschili presenti nelle politiche e nelle leggi e i ruoli reali che si trasformano rapidamente nella società e nel mondo del lavoro¹. Prestare attenzione alle disuguaglianze e monitorare i cambiamenti e la diversificazione dei percorsi familiari e professionali di donne e uomini permette di erogare servizi ed elaborare misure che rispondono agli effettivi bisogni delle beneficiarie e dei beneficiari.

Il bilancio di genere della politica familiare, con un'attenzione specifica alle misure di finanziamento dirette quali l'assegno integrativo AFI e l'assegno di prima infanzia API e le misure di sostegno per la conciliabilità tra famiglia e lavoro, ha permesso di raggiungere due risultati:

- Presentare un modello (tra i diversi presenti nella letteratura), un processo di realizzazione e delle misure di sviluppo del bilancio di genere estendibili ad altre politiche dell'amministrazione cantonale;
- Mettere in evidenza alcuni aspetti della politica familiare cruciali in un'ottica di genere.

Questa sintesi ha l'obiettivo di presentarli rimandando al rapporto completo per maggiori precisazioni ed esempi.

1. Il modello, il processo di realizzazione e le misure di sviluppo del bilancio di genere

1.1. Il modello

In seguito al progetto pilota del bilancio di genere della politica familiare si propone un modello di bilancio di genere applicabile a tutte le politiche dell'amministrazione cantonale composto da due parti:

- L'analisi dell'impatto delle prestazioni di un'amministrazione pubblica su donne e uomini.
- L'analisi della gestione delle risorse umane nell'amministrazione con un'attenzione alla dimensione di genere.

Nell'ambito del progetto pilota il bilancio della politica familiare si è concentrato principalmente sull'analisi dell'impatto delle prestazioni di politica familiare su donne e uomini e non contemplava

¹ Per un esempio, si rinvia al rapporto principale, capitolo 1, pp. 7-8

un'analisi delle risorse umane con un'attenzione alla dimensione di genere. Si ritiene tuttavia fondamentale, per un futuro bilancio di genere, tenere presente entrambi gli aspetti. È in effetti importante considerare non solo gli effetti delle misure su beneficiarie e beneficiari in un'ottica di genere, ma anche prestare attenzione alle persone che implementano le misure, in quanto il loro lavoro è fondamentale per assicurare delle misure di qualità. Le pari opportunità contribuiscono a delineare il quadro organizzativo che dispiega effetti sulla qualità del lavoro e la qualità di vita di collaboratrici e collaboratori dell'amministrazione cantonale ma anche sull'efficacia ed efficienza delle prestazioni per le beneficiarie e i beneficiari.

Il bilancio di genere che si propone è guidato da tre interrogativi:

- Le misure rispondono agli obiettivi per i quali sono state ideate sia per le donne sia per gli uomini?
- Le misure favoriscono un accesso equo alle risorse della società per donne e uomini?
- Le misure contribuiscono a contrastare le disuguaglianze tra donne e uomini?

Per svolgere il bilancio di genere è necessario considerare un arco di tempo compreso perlomeno tra 5 e 10 anni per monitorare l'evoluzione delle politiche e delle misure. Un tale periodo permette di esaminare eventuali effetti di cambiamenti legislativi e/o di evoluzioni dei ruoli femminili e maschili nella società.

Capire se le misure rispondono agli obiettivi per le quali sono state ideate sia per donne sia per uomini presuppone di prendere in conto donne e uomini di diverse età, con situazioni familiari, professionali e percorsi formativi differenti e non un ideale di donna e uomo astratto. Per questa ragione nell'analisi non va considerata solo la dimensione di genere in senso stretto, ma anche le relazioni con le seguenti variabili: età, stato civile, nazionalità (essendo un criterio d'accesso a talune misure), composizione dell'unità di riferimento, livello formativo e situazione professionale.

1.2. Il processo di realizzazione

Per rispondere ai tre interrogativi che guidano il bilancio di genere, si può procedere organizzando il lavoro in 4 fasi:

- Analisi del contesto.
- Analisi delle politiche e delle misure con gli occhiali di genere.
- Comunicazione dei risultati del bilancio di genere.
- Indicatori per monitorare gli sviluppi delle politiche.

Analisi del contesto

I dati di contesto, relativi alla situazione di donne e uomini nel Canton Ticino e in Svizzera, sono importanti per mostrare che fenomeni quali la disoccupazione e la sottooccupazione non sono neutri ma toccano in modo diverso donne e uomini e svizzeri e stranieri, con possibili effetti sull'accesso a determinate prestazioni. Inoltre i dati di contesto permettono di monitorare l'evoluzione dei ruoli di genere nella società.

Risorse importanti per l'analisi di contesto sono senza alcun dubbio i dati statistici. Si cita a tale proposito quale esempio la pubblicazione dell'USTAT: *“Le cifre della parità. Un quadro statistico delle pari opportunità fra i sessi in Ticino”*, che riassume dati con attenzione alla dimensione di genere su diversi temi quali la demografia, la salute e il benessere, la formazione, l'attività professionale, l'armonizzazione tra famiglia e lavoro, il lavoro non retribuito, la politica e la violenza. Si ritiene che tale pubblicazione, giunta nel 2018 alla seconda edizione, andrebbe riproposta anche in futuro ad intervalli regolari in quanto permette di fornire dati segmentati per genere relativi alla situazione e all'evoluzione della partecipazione di donne e uomini alla società, essenziali per la realizzazione di un bilancio di genere.

Analisi delle politiche e delle misure con occhiali di genere

Questa fase comprende un'analisi delle politiche e delle misure con un'attenzione alla diversificazione e all'evoluzione dei ruoli femminili e maschili nella società. In questo processo sono fondamentali i tre interrogativi chiave per il bilancio di genere che approfondiscono l'analisi delle misure vagliando se: rispondono agli obiettivi che intendono raggiungere sia per donne sia per uomini, permettono un accesso equo alle risorse in società (per esempio cultura, formazione, lavoro, sanità) e contrastano le disuguaglianze.

Per procedere alla realizzazione di questa fase è necessario disporre delle seguenti risorse:

- Quadro legale e modifiche legislative per capire quali obiettivi intendono raggiungere le misure.
- Linee direttive per capire quali obiettivi e quali questioni di società affrontano le misure (ad esempio bassa natalità, accesso al lavoro).
- Consuntivi per esaminare se le misure rispondono in modo efficace ed efficiente agli obiettivi prefissi per donne e uomini.
- Dati qualitativi e quantitativi sui beneficiari segmentati per genere ricavati dalle banche dati. Tali dati permettono di analizzare i profili dei diversi beneficiari e beneficiarie delle politiche che facilitano un'erogazione delle prestazioni il più vicino possibile ai bisogni di cittadine e cittadini.
- Interviste e focus group ad attori dell'amministrazione cantonale e del territorio. Tale coinvolgimento degli attori dell'amministrazione cantonale e del territorio coinvolti nelle differenti politiche è fondamentale per, da una parte, favorire un'ottica partecipativa e dall'altra, capire come i dati relativi ai beneficiari segmentati per genere sono interpretati dalle persone incaricate di vegliare all'attuazione delle misure.

Comunicazione dei risultati del bilancio di genere

È importante che i risultati del bilancio di genere siano comunicati con attenzione per facilitare eventuali aggiustamenti e modifiche alle misure e per non rischiare di rinforzare determinati stereotipi di genere (vedi esempio a p. 45 del rapporto).

Indicatori per monitorare gli sviluppi delle politiche

Gli indicatori sono essenziali per monitorare e stimare l'evoluzione del bisogno da parte delle donne e degli uomini relativo alle misure messe in atto da una politica. Gli indicatori sono anche

importanti per capire se le prestazioni fornite permettono di contrastare le disuguaglianze che uomini e donne sperimentano in diversi ambiti della società come ad esempio la formazione e il lavoro (si vedano ad esempio gli indicatori relativi alla disoccupazione e all'occupazione nella parte II del rapporto). Vi sono già indicatori nei rendiconti annuali e relativi allegati statistici del Consiglio di Stato, non sono però sempre segmentati per genere.

1.3. Misure chiave per lo sviluppo del bilancio di genere

Nel bilancio di genere sulla politica familiare è emerso chiaramente che gli effetti di determinate misure sono collegati ad altre politiche in particolare alle politiche economiche che si concentrano sul mercato del lavoro e sull'occupazione (Divisione dell'economia del DFE) e sulla formazione. È per questa ragione utile che in futuro l'amministrazione cantonale consideri di promuovere un bilancio di genere che si focalizzi sulle diverse politiche economiche, della formazione, la politica sociale, sanitaria, culturale, ambientale e relativa alla sicurezza. Visto però che a differenza di altri cantoni, il consuntivo del Canton Ticino non si basa sulle politiche (trasversali a differenti Dipartimenti) ma sulle unità organizzative che compongono l'amministrazione cantonale (Dipartimenti e relative sezioni ed uffici), è più difficile delineare una stima della spesa cantonale per politica (vedi l'esempio dell'allegato 7). Per questo motivo, si propone per l'immediato futuro un bilancio di genere basato sull'analisi dei consuntivi delle diverse unità organizzative dell'amministrazione cantonale. In tale bilancio sarà però importante mettere in luce in tabelle riassuntive i diversi attori coinvolti nella concretizzazione delle politiche sul piano strategico e operativo che travalicano i confini organizzativi tra i Dipartimenti.

Inoltre, si consigliano le seguenti misure per facilitare in futuro lo sviluppo e la diffusione del bilancio di genere:

- **Riorganizzazione delle banche dati**

L'amministrazione cantonale dispone di banche dati importanti, l'applicativo GIPS mette per esempio a disposizione diversi dati relativi alle prestazioni sociali. Si tratta però di dati concepiti per un uso amministrativo e non immediatamente fruibili per studi scientifici o analisi approfondite. Per tale motivo una revisione delle banche dati sarebbe utile per consentire in tempi brevi l'ottenimento di dati segmentati secondo le variabili sociodemografiche d'interesse.

- **Formazione continua**

Per attuare un bilancio di genere e un piano d'azione per le pari opportunità è importante saper leggere la realtà delle donne e degli uomini e i loro effettivi bisogni con "gli occhiali di genere" smascherando le disuguaglianze e i loro effetti diretti ed indiretti. Incappare negli stereotipi di genere, tra i più diffusi e condivisi nella nostra società, è facile per tutte e tutti noi. Per questa ragione la formazione continua dei funzionari sull'uguaglianza di genere e la gestione della diversità nel lavoro quotidiano degli uffici è fondamentale.

- **Realizzazione partecipativa di un piano d'azione per le pari opportunità coniugato ad un bilancio di genere**

Esso dovrà coinvolgere dirigenti, funzionari, collaboratori scientifici e partner del territorio (quali ad esempio le aziende nell'ambito della conciliazione famiglia e lavoro e le ONG importanti per la promozione di azioni inerenti la politica familiare). Il bilancio di genere preconizza la valutazione di ogni misura di ogni politica secondo l'ottica del gender mainstreaming, esaminando se risponde ai reali bisogni di donne e uomini e se permette

ad entrambi l'accesso alle risorse della società. Tale modo di procedere permette di verificare l'attuazione del principio dell'uguaglianza sancito dalla costituzione e rendere concrete le pari opportunità sancite dalla legge federale sulla parità dei sessi (LPar). Per rendere però tali principi meno astratti è utile coniugare il bilancio di genere con un piano cantonale per le pari opportunità, nell'ambito del quale ogni sezione e ogni ufficio rifletta, in collaborazione con altri attori del territorio (per esempio ONG, enti di ricerca e formazione, datori di lavoro) a come attuare misure per l'uguaglianza di genere nel proprio ambito di competenza stabilendo delle priorità su un arco di tempo determinato (coerente con il periodo contemplato dalle linee direttive del Consiglio di Stato). Questo permetterà di fare in modo che tutti gli uffici determinino degli obiettivi con un calendario di attuazione, analizzino e implementino le prestazioni con un'attenzione alla dimensione di genere che in seguito saranno valutati con il bilancio di genere. Oggi un tale approccio sembra lasciato alle sensibilità individuali dei singoli funzionari dirigenti.

- **Istituzione e valorizzazione del ruolo di ambasciatrici e ambasciatori del bilancio di genere e del piano cantonale per l'uguaglianza di genere**

Individuare tra i funzionari dirigenti e personalità della società (ad esempio rappresentanti del mondo del lavoro), figure che possano promuovere attivamente con il piano cantonale per le pari opportunità e il bilancio di genere.

2. I risultati del bilancio di genere della politica familiare

Si presentano qui di seguito i principali risultati del bilancio di genere della politica familiare, facendo riferimento alle diverse fasi del bilancio di genere: analisi del contesto, analisi delle misure di sostegno per la conciliabilità tra famiglia e lavoro e delle misure di finanziamento dirette (ad esempio AFI e API) con gli occhiali di genere, comunicazione dei risultati del bilancio di genere, indicatori per monitorare gli sviluppi della politica familiare.

Per quanto riguarda i dati ai quali si è potuto fare capo per stilare il bilancio di genere si rinvia al capitolo 2.1. intitolato *“Approfondimento relativo ai dati sui beneficiari e sulle beneficiarie degli assegni familiari cantonali, RiSC e anticipo alimenti”* nella parte I del rapporto finale.

Analisi del contesto

È emerso dalla letteratura che la reale possibilità per le donne e gli uomini di poter scegliere il proprio modello di organizzazione familiare e occupazionale dipende dalle disponibilità finanziarie, dall'accesso al mercato del lavoro, dalla ripartizione tra lavoro remunerato e non remunerato, dalla stabilità e possibilità di sviluppo professionale. A questo proposito, i dati di contesto hanno mostrato che fenomeni quali la disoccupazione e la sottooccupazione non sono neutri ma toccano in modo diverso donne e uomini e svizzeri e stranieri, con possibili effetti sull'accesso a determinate prestazioni (vedi p.15 del rapporto finale). Non bisogna in effetti dimenticare che tra criteri di accesso ad AFI e API vi è la nazionalità (periodo di carenza di 5 anni per gli stranieri a fronte dei 3 anni per gli svizzeri), il grado di occupazione (il 100% per le coppie richiedenti l'API) e il reddito aziendale minimo per gli indipendenti (per i richiedenti di AFI e API).

Analisi delle misure di sostegno per la conciliabilità tra famiglia e lavoro con gli occhiali di genere

È presto per valutare l'impatto delle misure introdotte a partire dal 2017 sia a sostegno delle famiglie nel pagamento della retta delle strutture di custodia, sia a sostegno delle strutture (nidi, micro-nidi, famiglie diurne e centri extra-scolastici), ma si possono articolare già alcune osservazioni che saranno da confermare nei prossimi anni con l'analisi dell'evoluzione dell'impatto delle misure. Si constata che la riforma fiscale e sociale sembra aumentare il raggio di azione della conciliabilità tra famiglia e lavoro rivolgendosi a tutte le famiglie: alle famiglie in situazione di disagio socioeconomico facilitando l'accesso all'aiuto soggettivo per i beneficiari di RIPAM e di API² e alle famiglie del ceto medio (ad esempio l'introduzione dell'aiuto universale).

L'aiuto soggettivo in senso lato (incluso l'aiuto universale) e le nuove direttive sull'aliquota di sussidiamento delle strutture extra-familiari³ sembrano inoltre rispondere pienamente all'obiettivo enunciato dalla LFam (art. 1.a): favorire la conciliazione tra famiglia e lavoro promuovendo le strutture di qualità che mettono al centro del loro operato il benessere del bambino e della famiglia rispettandone l'autonomia e la responsabilità. Inoltre le misure rispondono anche ad un'altra priorità della riforma della politica familiare: il sostegno alla natalità. La situazione finanziaria, le condizioni di lavoro e le possibilità di un posto di custodia sono tre elementi importanti nella scelta di avere figli. Il primo elemento è rilevante in particolare per le coppie che non hanno ancora figli, il secondo e il terzo si rivelano importanti sia per le coppie senza figli sia per le coppie con già uno o due figli (Giudici, 2018, pp. 39-40). L'aiuto soggettivo per beneficiari di RIPAM e API, l'aiuto universale e l'aumento delle aliquote di finanziamento per le strutture di accoglienza extra-familiare sembrano quindi andare nella giusta direzione. È però importante sottolineare qui come l'efficienza e l'efficacia delle misure esaminate in relazione all'aumento della natalità si potrà verificare solo nel medio-lungo periodo, e che i loro effetti saranno tanto più grandi quanto saranno combinati con un miglioramento del mercato del lavoro e della qualità del lavoro (vedi riquadro di approfondimento nel rapporto, pp. 42-43).

Rispetto all'efficienza delle misure, nell'analisi dei consuntivi del 2018 relativi ai contributi per la conciliabilità tra famiglia e lavoro, si notano i primi effetti rispetto agli anni precedenti dell'introduzione delle misure della riforma fiscale e sociale. Bisogna però ricordare che l'aiuto soggettivo per i beneficiari di RIPAM (entrato in vigore il 1 settembre 2017) e l'aumento, per i nidi dell'aliquota di sussidiamento dal 40% al 43% (entrato in vigore il 1 gennaio 2018) fanno parte, con l'estensione del diritto all'API fino ai 4 anni e il progetto sperimentale per l'inserimento socio professionale dei beneficiari di AFI e API, del pacchetto di misure che è stato finanziato dal riallocaimento di 3.3 mio al sostegno di misure di politica familiare sui 6.3 risparmiati con l'adeguamento delle soglie d'intervento alle prestazioni sociali attraverso la modifica della scala d'equivalenza⁴ (modifica Laps, messaggio n. 7184 del 20 aprile 2016, pp. 24-25 e pp. 30-33)

² La procedura per beneficiare dell'aiuto soggettivo è più semplice rispetto alla misura precedente, il RiSC (Rimborso spesa di collocamento presso strutture extra-familiari).

³ Le nuove direttive prevedono degli aumenti del finanziamento alle strutture sia per il miglioramento delle condizioni retributive del personale educativo sia per investimenti sulla qualità del servizio.

⁴ Le scale d'equivalenza permettono di calcolare il fabbisogno familiare sulla base del numero dei membri di cui è composta. Più aumentano le persone in una famiglia, più aumenta il fabbisogno. L'aumento non è però lineare poiché si ritiene che in una famiglia, più aumentano i membri e più può effettuare dei risparmi condividendo alloggio e beni di consumo. La modifica alle soglie di intervento per le prestazioni sociali ha lasciato invariato il valore di riferimento per una persona sola ma ha ridotto "gli importi a partire dalle unità di riferimento di due persone (-129 fr./anno), in

entrato in vigore il 1° gennaio 2017. Sarà interessante monitorare a tale proposito il consuntivo 2019, anno di introduzione delle seguenti nuove misure: contributo alla retta per beneficiari di API; entrata a regime delle misure per una politica aziendale a favore delle famiglie; entrata in vigore degli aumenti delle aliquote di sussidiamento alle strutture di accoglienza complementari alle famiglie che migliorano condizioni retributive e la qualità del servizio; nuovo assegno parentale e avvio delle misure di sostegno ai familiari curanti.

Rispetto al fatto che le misure facilitino l'accesso equo alle risorse in società contrastando le disuguaglianze, si può osservare che l'aiuto al pagamento della retta (aiuto soggettivo e aiuto universale) favorisce un accesso ai servizi di custodia di qualità complementari alla famiglia indipendentemente dal reddito delle famiglie. Le strutture e misure di conciliazione tra famiglia e lavoro sono un contributo importante per sostenere le famiglie nell'organizzazione quotidiana e per permettere a ciascuna di loro di scegliere il proprio modello familiare e occupazionale. "Le pari opportunità nell'accedere a servizi di custodia formali influiscono (...) direttamente sulla divisione del lavoro all'interno delle coppie con figli e più in generale sulle pari opportunità in ambito lavorativo tra uomini e donne" (Origoni e Giudici, 2014 cit. in Giudici, Bruno, 2016, p. 15). Non da ultimo, le strutture di accoglienza extra-familiare sono importanti per l'inclusione delle famiglie con disagio socio-economico (intervista 1).

Si può concludere rilevando che le misure introdotte dalla riforma fiscale e sociale hanno un impatto non solo sulle beneficiarie e i beneficiari, ma anche per chi lavora nelle strutture di custodia extra-scolastica ed extra-familiare, favorendo un miglioramento delle condizioni lavorative e salariali. Le nuove direttive sull'aliquota di sussidiamento delle strutture extra-familiari prevedono un aumento del sussidio sia per il miglioramento delle condizioni retributive del personale educativo sia per investimenti sulla qualità del servizio. I supplementi al sussidio di base possono avere un impatto sulla stabilità e sullo sviluppo del personale educativo, con un miglioramento delle sue condizioni di lavoro ma anche della sua formazione. Questi bonus contribuiscono inoltre, a nostro avviso, a dare un impulso al riconoscimento del valore delle professioni educative nell'infanzia e in particolare nella prima infanzia, a maggioranza esercitate da donne e spesso ritenute a torto facili.

Analisi delle misure di finanziamento dirette quali ad esempio AFI e API.

Nell'ambito delle misure di finanziamento dirette emerge che l'analisi del profilo dei beneficiari segmentato per genere è fondamentale, poiché permette di capire le caratteristiche specifiche delle beneficiarie e dei beneficiari delle seguenti prestazioni: "solo AFI", "AFI e API", "anticipo alimenti", "combinazione di 3 o 4 prestazioni", "AFI e assistenza" e "solo assistenza".

Tali profili segmentati per genere (vedi capitolo 3.5 e 3.6 della parte III del rapporto finale) permettono di:

- Raccogliere informazioni preziose per migliorare l'impatto delle misure sui beneficiari rispondendo ai bisogni peculiari dei beneficiari di ciascuna combinazione di prestazioni.

modo più marcato per unità di riferimento più grandi, a causa della progressione inferiore del costo dei membri supplementari rispetto alla scala di equivalenza attuale" (Messaggio n. 7184 del 20 aprile 2016, p. 25).

- Capire che le caratteristiche dei beneficiari di AFI e API⁵ sono molto diverse da quelle dei beneficiari dell'assistenza⁶, informazione essenziale per nuovi progetti come il progetto pilota di inserimento socioprofessionale dei beneficiari di AFI e API.
- Monitorare gli effetti delle modifiche legislative relative alle condizioni d'accesso agli AFI e API per gli stranieri, gli indipendenti e le famiglie biparentali che non raggiungono il grado di occupazione del 100% in due (entrate in vigore nel gennaio 2016), così come dei cambiamenti della LAPS (entrati in vigore nel gennaio 2017) che hanno modificato le soglie d'intervento alle prestazioni sociali cantonali armonizzate (indennità straordinarie ai disoccupati, AFI e API) con una progressione calcolata in relazione al numero delle persone che compongono l'economia domestica.

Alla luce di tali risultati si consiglia di ripetere l'analisi dei profili dei beneficiari e delle beneficiarie periodicamente.

Rispetto all'efficacia ed efficienza delle misure di finanziamento dirette, in particolare AFI e API, si precisa che le considerazioni che seguono prendono in conto le modifiche alla legge sugli assegni di famiglia (Laf) e alla Laps intervenute rispettivamente nel 2016 (da marzo 2016 il periodo di carenza per gli stranieri è stato stabilito a 8 anni) e nel 2017. Non sono considerate la modifica alla Laf di gennaio 2018 (che porta il periodo di carenza per gli stranieri a 5 anni) avendo esaminato i dati a consuntivo solo fino al 2017.

Come evidenziato nel rapporto completo del bilancio di genere della politica familiare (vedi cap. 3.5-3.7 della parte III), una variabile che dispiega molti effetti, in particolare nel 2016, e che si intreccia con la dimensione di genere è la nazionalità. Per diverse prestazioni considerate tra AFI e API, anticipo alimenti, combinazione di 3 e 4 prestazioni, AFI e assistenza, nella popolazione femminile di richiedenti vi è una maggioranza di svizzere, nella popolazione maschile una maggioranza di stranieri.

La nazionalità è in assoluto la variabile che ha l'impatto più evidente sull'uscita dal sistema delle prestazioni sociali dal 2016. Come rilevato nell'analisi dei dati a consuntivo e nell'analisi dei dossier, i beneficiari che non hanno più accesso ad AFI e API e hanno quale alternativa l'assistenza, che spesso non richiedono perché probabilmente temono di perdere il permesso di domicilio, sono in gran parte stranieri.

Anche considerando, che a partire dal 2018, il periodo di carenza è stato ridotto a 5 anni e quindi l'effetto di questo criterio di accesso ad AFI e API sarà probabilmente minore sulle famiglie beneficiarie straniere, si ritiene per le seguenti ragioni che questo criterio di accesso dovrebbe essere riconsiderato:

- Negli intenti del legislatore non vi era l'intenzione di fare una differenziazione tra famiglie per nazionalità (vedi rapporto finale a p. 68).

⁵ Si tratta principalmente di donne svizzere di età compresa tra 26 e 45 anni, sposate, con un livello formativo secondario che vivono in famiglie con figli di almeno 3 membri. Le richiedenti di "Solo AFI" sono prevalentemente occupate, mentre le richiedenti di "AFI e API" sono principalmente inattive.

⁶ Si tratta prevalentemente di uomini svizzeri di età compresa tra i 36 e 65 anni, soli, disoccupati o alla ricerca di impiego.

- I dati di contesto mostrano che gli stranieri sono maggiormente colpiti dalla disoccupazione rispetto agli Svizzeri e ad alla sottooccupazione rispetto agli svizzeri. Inoltre gli stranieri, sono comparativamente più presenti nella categoria di persone con la sola formazione dell'obbligo. La loro posizione più vulnerabile nel mondo del lavoro aumenta il loro rischio di dover ricorrere agli AFI e API, perché, come evidenziato nello studio, la partecipazione al mondo del lavoro e il grado di occupazione sono un fattore protettivo rispetto alla necessità di prestazioni sociali. È stato inoltre sottolineato nella parte III, capitoli 2.1. e 2.3, quanto l'investimento sul sostegno alla prima infanzia e il sostegno precoce sono fondamentali per l'inclusione; tanti progetti sono stati sviluppati in questo ambito proprio per le famiglie straniere. Vanno però monitorati in futuro gli effetti degli sforzi dispiegati su questo fronte, per valutare se potrebbero in parte essere indeboliti dal periodo di carenza maggiore per gli stranieri beneficiari di AFI e API.
- In terzo luogo, alla luce di quanto dichiarato nella riforma della politica familiare di promuovere la natalità, andrebbe riconsiderato il criterio di accesso che prevede un periodo di carenza di 5 anni per gli stranieri: essi rappresentano infatti il 34% della popolazione residente permanente di 18-49 anni nel 2017 e i dati relativi all'indicatore congiunturale della fertilità, IFC) mostrano per le straniere nate in Svizzera un IFC leggermente maggiore o uguale alle svizzere e per le straniere nate all'estero un IFC maggiore.

Per quanto riguarda l'efficacia ed efficienza di AFI e API è utile prendere in esame gli effetti anche delle altre due modifiche nei criteri di accesso agli assegni familiari cantonali del 2016 concernenti:

- Il reddito aziendale minimo richiesto agli indipendenti interessati ad AFI e API.
- La richiesta di avere al minimo un grado di occupazione del 100% in due per le famiglie biparentali interessate all'API.

Entrambe le misure al momento dell'introduzione sono state presentate come correzioni di distorsioni del sistema (vedi rapporto, p. 69). Si ritiene utile che i loro effetti vadano però monitorati nel tempo in relazione alla congiuntura economica. Bisogna inoltre tenere conto dei dati di contesto che hanno mostrato che il fenomeno della sottooccupazione è in maggioranza femminile, che le donne soffrono di più della disoccupazione degli uomini e che il tempo parziale sta aumentando anche per gli uomini e che quindi per certe famiglie potrebbe diventare difficile raggiungere un grado di occupazione complessivo del 100%.

In relazione agli effetti delle misure sull'accesso equo alle risorse in società e il contrasto alle disuguaglianze, si rileva che le famiglie monoparentali sono maggiormente a rischio di povertà delle biparentali. L'analisi dei profili dei beneficiari/e rileva che le famiglie monoparentali sono caratterizzate più spesso da una richiedente donna. La modifica del criterio di accesso concernente il periodo di carenza per gli stranieri può toccare le famiglie monoparentali straniere così come il criterio del reddito minimo aziendale per gli indipendenti, anche se si è constatato che l'impatto di questa modifica è minore sui beneficiari. Il criterio del grado di occupazione del 100% è stato introdotto solo per le famiglie biparentali proprio in considerazione della vulnerabilità delle monoparentali.

Nel periodo 2015-2017, si osserva un aumento delle famiglie monoparentali per le seguenti prestazioni: per “solo AFI”, “AFI e API”, “AFI e assistenza”.

Tra i beneficiari di “Solo AFI” e “AFI e assistenza” si constata un aumento delle donne nubili (a scapito delle sposate) e per “AFI e API” un aumento delle donne nubili e divorziate a scapito delle sposate.

Tali dati sono riconducibili in parte alla tendenza all’avvento più tardivo dei matrimoni e alla loro diminuzione nel Canton Ticino, all’aumento dei divorzi (Bottinelli, 2015) e al dato relativo alle nascite fuori dal contesto matrimoniale: circa un bambino su 4 nasce al di fuori del contratto del matrimonio (ibidem). Si può anche ipotizzare che alcune caratteristiche del mercato del lavoro (aumento dell’occupazione a tempo parziale degli uomini e sottooccupazione femminile) contribuiscono alla fragilizzazione economica delle famiglie. In caso di divorzio, i bassi salari e il tempo parziale non desiderato possono rendere difficile il versamento di alimenti e il contributo di entrambi i genitori al sostentamento della famiglia, spingendo in particolare le donne alla richiesta di AFI e API.

Comunicazione dei risultati del bilancio di genere

La comunicazione dei risultati del bilancio di genere deve essere curata affinché si eviti di riprodurre degli stereotipi. Si cita qui un esempio relativo agli assegni familiari cantonali AFI e API. Dai risultati del bilancio di genere è emerso che il matrimonio ha un effetto protettivo per donne e uomini. Allo stesso modo il lavoro per la maggior parte dei beneficiari degli assegni familiari cantonali ha un effetto protettivo. Bisogna però fare attenzione nel comunicare i risultati focalizzandosi sulla vulnerabilità delle monoparentali caratterizzate in maggioranza da richiedenti donne, ad evitare di rispolverare la massima in auge 60 anni fa “per le donne è importante contrarre un buon matrimonio”. Si ribadisce che gli effetti riscontrati sono piuttosto dovuti alle disuguaglianze di genere presenti sul mercato del lavoro, quali ad esempio la disparità salariale che tocca le donne, ma anche alla distribuzione ineguale tra donne e uomini dei compiti di cura che contribuiscono a rendere più vulnerabili le monoparentali, in netta maggioranza costituite da donne.

Indicatori per monitorare gli sviluppi della politica familiare.

Si rimanda ai capitoli 2.3 e 3.9 della parte III del rapporto finale per una presentazione degli indicatori dettagliati per le misure di conciliabilità tra famiglia e lavoro e le misure di finanziamento dirette quali AFI e API.

Oltre ai dati di contesto, dovrebbero essere disponibili anche i seguenti indicatori per un bilancio di genere:

- Indicatori relativi alle spese per misura (consuntivi).
- Indicatori che permettano di rilevare dati relativi ai titolari delle prestazioni segmentati per sesso, età, nazionalità, livello formativo, situazione professionale e configurazione familiare (single, coppia senza figli, famiglia monoparentale, famiglia biparentale) per conoscere la realtà di dettaglio delle beneficiarie e dei beneficiari.

- Dati relativi alle persone attive nell'ufficio che implementa le misure segmentati per età, funzione e percentuale lavorativa, in quanto per assicurare la prestazione è importante monitorare anche la situazione dello staff necessario ad erogarla.

CONCLUSIONI

Il bilancio di genere è uno strumento di politica macroeconomica che permette di capire come le prestazioni impattano realmente sui beneficiari, che non sono esseri umani astratti ma donne e uomini di diverse età, che vivono in diverse configurazioni familiari contraddistinte da differenti condizioni socioeconomiche. È quindi uno strumento che permette in primo luogo di capire se le politiche sviluppate sono efficaci ed efficienti riuscendo veramente a rispondere ai bisogni effettivi di donne e uomini e, in secondo luogo, di analizzare se le prestazioni contribuiscono a ridurre o ad agire per eliminare le disuguaglianze di genere presenti in diversi ambiti della società.

Il bilancio di genere ha presentato dei risultati che costituiscono, sia per l'amministrazione cantonale sia per i rappresentanti della politica, degli spunti per riflettere attorno alla diffusione del bilancio di genere e all'evoluzione della politica familiare.

Rispetto alla diffusione del bilancio di genere si è mostrato con il progetto pilota:

- Il fatto che gli effetti di diverse politiche dell'amministrazione cantonale si intersecano rendono necessario a nostro avviso un bilancio di genere trasversale. Tenendo presente che l'attuale organizzazione del consuntivo del Canton Ticino non si basa sulle politiche (trasversali a differenti Dipartimenti) ma sulle unità organizzative che compongono l'amministrazione cantonale (Dipartimenti e relative sezioni ed uffici), bisognerà valorizzare le collaborazioni e sinergie tra i dipartimenti.
- L'importanza di banche dati facilmente fruibili per ricavare dati relativi ai beneficiari. Le banche dati esistenti, ricche di dati ma concepite per scopi amministrativi, non consentono sempre di elaborare analisi periodiche dei profili di beneficiari segmentati per genere, età, nazionalità, titolo formativo, situazione professionale e configurazione familiare in tempi utili.
- L'importanza di disporre di dati di contesto con un'attenzione alla dimensione di genere su temi quali la demografia, la salute e il benessere, formazione, l'attività professionale, l'armonizzazione tra famiglia e lavoro, il lavoro non retribuito, la politica e la violenza (vedi l'esempio della pubblicazione dell'Ustat, "Le cifre della parità").
- L'importanza della formazione continua per quadri e funzionari dell'amministrazione cantonale al fine di permettere una lettura delle politiche pubbliche in maniera consapevole rispetto agli effetti di determinate misure e azioni sulle pari opportunità.
- Lo stretto legame tra un piano d'azione delle pari opportunità partecipativo e il bilancio di genere.
- La necessità di disporre delle ambasciatrici e degli ambasciatori che possano portare esempi e buone pratiche rispetto al bilancio di genere, illustrandone vantaggi e benefici.

Rispetto alla politica familiare sono emersi diversi spunti di riflessione, in particolare per quanto riguarda:

- L'importanza dei profili dei beneficiari segmentati per genere, età, nazionalità, formazione, situazione professionale e configurazione professionale.

- Gli effetti delle modifiche alla legge sugli assegni di famiglia con un'attenzione alla dimensione di genere concernenti gli stranieri, gli indipendenti, le famiglie biparentali;

L'importanza di monitorare nel tempo gli effetti, che sembrano positivi, delle misure della riforma fiscale e sociale per la conciliabilità tra famiglia e lavoro, che potranno a nostro avviso dispiegare al massimo il loro potenziale se saranno combinati con un miglioramento del mercato del lavoro e della qualità del lavoro.

Bibliografia

Pubblicazioni

- ADDABBO Tindara et al. (2018), *Regione Emilia-Romagna: bilancio di genere e piano integrato delle azioni regionali in materia di pari opportunità 2016*, bilancio realizzato all'interno della collaborazione istituzionale fra la Regione Emilia-Romagna e l'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, Dipartimento di Economia Marco Biagi, Centro stampa Regione Emilia-Romagna.
- ADDABBO Tindara et al. (2018b), *Regione Emilia-Romagna: il Bilancio di genere nell'approccio ben-essere BGbe. Linee guida per i comuni*, Centro stampa Regione Emilia-Romagna.
- ADSERA Alicia, "Where Are the Babies? Labor Market Conditions and Fertility in Europe", in *European Journal of Population* 27(1):1-32 · February 2011
- BAUER Tobias und BAUMANN Beat (BASS) (1996), *An den Frauen sparen? Eine Untersuchung zu den Auswirkungen der Sparpolitik von Bund, Kantonen und Gemeinden auf die Frauen*, Studie im Auftrag des Schweizerischen Verbandes des Personals öffentlicher Dienste VPOD, des Föderativverbandes und der Schweizerischen Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten, Bern
- BOTTINELLI Lisa (2016), "Matrimonio e primo figlio: transizioni in mutamento", in DATI, STATICHE E SOCIETÀ, Anno XVI – N. 01 – Maggio 2016, pp. 49-57
- CONSIGLIO DI STATO (2017), *Rapporto al Gran Consiglio sull'aggiornamento delle Linee direttive 2015-2019*, Bellinzona
- COOPAR (2015), *Il bilancio di genere del Comune di Sorengo*, COOPAR e Comune di Sorengo.
- COZZA Michela, GENNAI Francesca (2009), *Il genere nelle organizzazioni*, Roma: Carocci editore
- DASF e SEZIONE DEL LAVORO (2014), *Strategia interdipartimentale per l'inserimento professionale dei disoccupati in assistenza. Primo rapporto.*, Bellinzona: DSS e DFE
- GABRIELE Stefania, MARINO Maria Rosa (2016), *Il bilancio di genere: un inquadramento generale*, Focus tematico n°7, Ufficio parlamentare del bilancio.
- GIUDICI Francesco Giudici, BORIOLI Matteo e ORIGONI Pau, "L'attività professionale delle coppie. Un'analisi dei tre principali modelli in Ticino", in DATI, STATISTICHE E SOCIETÀ, XIV, n. 1, maggio 2014, pp. 61-69
- GIUDICI Francesco, BRUNO Danilo, "Le strategie di custodia nella prima infanzia e i fattori che le determinano: costi, disponibilità dei servizi o preferenze dei genitori?" in DATI, STATISTICHE E SOCIETÀ, anno XVI, maggio 2016, pp. 13-26
- GIUDICI Francesco, BORIOLI Matteo, BRUNO Danilo, "Migrazioni: Focus sulle partenze dal Ticino", DATI, STATISTICHE E SOCIETÀ, anno XVIII, n.1, giugno 2018, pp. 5-19
- GIUDICI Francesco, "Avere o non avere un (altro) figlio: tra desiderio e realtà", DATI, STATISTICHE E SOCIETÀ, anno XVIII, ottobre 2018, pp. 37-43

GRASSI Giorgia (2017), *Assegni prima infanzia: conseguenze dei cambiamenti normativi introdotti nel corso del 2016*, tesi per il Master of Arts HES-SO en Travail social.

GREPPI Spartaco, MARAZZI Christian, VAUCHER DE LA CROIC Carmen (2013), *La politica familiare nel più vasto contesto della politica sociale. Bilanci e prospettive per il Cantone Ticino*, Manno, SUPSI su mandato del Dipartimento della sanità e della socialità del Canton Ticino

HANAPPI Doris, RYSER Valérie-Anne, BERNARDI Laura, LE GOFF Jean-Marie, "Changes in Employment Uncertainty and the Fertility Intention–Realization Link: An Analysis Based on the Swiss Household Panel", in *European Journal of Population*, July 2017, Volume 33, Issue 3, pp 381–407

INFOFAMIGLIE, *Aiuto soggettivo alle famiglie potenziato*, Foglio informativo inerente alla modifica del Regolamento della legge per le famiglie e alle nuove direttive per nidi dell'infanzia, micro-nidi, famiglie diurne e centri extrascolastici riconosciuti del Cantone Ticino, settembre 2018

KELLER Véréna (2016), *Manuel critique de travail social*, Lausanne-Genève : Editions EESP et Editions IES.

LARENZA Ornella (2019), *Social policy shaping the life-course: A study on lone parents' vulnerability*, tesi di dottorato, Faculté des sciences sociales et politiques de l'Université de Lausanne

MADOERIN Mascha (2007), *Geschlechtergerechte Budgetinitiativen in der Schweiz: Ein Werkstattbericht*, Bern: Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann

MEDICI Diego e STOPPA Roberto (Tiresia), STERN Susanne e SCHWAB CAMMARANO Stephanie (2015), *Bisogni e necessità delle famiglie ticinesi con almeno un bambino fra 0 e 4 anni Rapporto di analisi generale*, Bellinzona: DSS-DASF

MEIER MAGISTRETTI C., SCHRANER M (2017), *Sostegno alla prima infanzia nei Comuni piccoli e medi. I Comuni quali piattaforma strategica e facilitatori di rete nell'ambito del sostegno alla prima infanzia: analisi della situazione e raccomandazioni*, su mandato dell'Associazione dei Comuni Svizzeri con la partecipazione di Natalie Benelli (HSLU -SA), Claudia Hametner (ACS), Norbert Graf (ACS).

OECD (2007), *Babies and Bosses: reconciling work and family life*, Paris: OECD PUBLICATIONS

QUINN Sheila (2009), *Gender budgeting: practical implementation. Handbook*, Strasbourg: Gender Equality Division Directorate General of Human Rights and Legal Affairs, Council of Europe

Rete svizzera per la custodia dei bambini & Programma nazionale per la prevenzione e la lotta alla povertà [ed.] (2016): *Pubblicazione tematica Prevenzione della povertà: Aspetti e principi di base per una proficua collaborazione con i genitori nell'ambito della prevenzione della povertà nella prima infanzia. Approfondimento tematico del Quadro d'orientamento per la formazione, l'educazione e l'accoglienza della prima infanzia in Svizzera*. Berna.

USTAT (2017), *Le famiglie in Ticino. Un ritratto statistico dei nuclei familiari con figli*, Bellinzona.

USTAT (2018), *Le cifre della parità 2018*, Bellinzona: USTAT

USTAT (2018), *Annuario statistico ticinese 2018*, USTAT

VAUCHER DE LA CROIX Carmen, MARAZZI Christian (2001), *Valutazione della Legge sugli assegni familiari*, Indagine svolta su mandato dell'Istituto di assicurazioni sociali, Dipartimento opere sociali, Canobbio: SUPSI.

Fonti

Iniziativa parlamentare IE438: presentata nella forma elaborata da Raffaella Martinelli Peter e cofirmatari per la modifica della Legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti (LORD) (modifica degli art. 10 cpv. 2 e 3, 46 cpv. 1 e introduzione del nuovo art. 48a), 23 febbraio 2015

Iniziativa parlamentare elaborata IE470: Modifica della Legge sugli assegni di famiglia del 18 dicembre 2008. Presentata da: Kandemir Bordoli Pelin - Durisch Ivo

Messaggio n. 4198 del Consiglio di Stato del 19 gennaio 1994, relativo all'introduzione di una nuova legge sugli assegni di famiglia

Messaggio n. 6078 del Consiglio di Stato del 27 maggio 2008, Nuova legge sugli assegni di famiglia

Messaggio n. 6758, 5 marzo 2013, Rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione 5 novembre 2012 presentata da Nadia Ghisolfi e cofirmatarie "Verificare la parità salariale all'interno dell'Amministrazione cantonale attraverso lo strumento gratuito Logib"

Messaggio n° 7121 DFE, Preventivo 2016

Messaggio 7183, 20 aprile 2016, Rapporto del Consiglio di Stato sull'iniziativa parlamentare 23 febbraio 2015 presentata nella forma elaborata da Raffaella Martinelli Peter e cofirmatari (ripresa da Pelin Kandemir Bordoli) riguardante la modifica della Legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti (LORD) (modifica degli art. 10 cpv. 2 e 3, 46 cpv. 1 e introduzione del nuovo art. 48a)

Messaggio n° 7417, Riforma cantonale e sociale, 2017

Mozione 937 del 5 novembre 2012, "Verificare la parità salariale all'interno dell'Amministrazione cantonale attraverso lo strumento gratuito Logib"

Mozione 1135 del 14.12.2015, "Adozione di un Piano d'azione cantonale per la parità"

Mozione 1152 del 21 marzo 2016, "Meno traffico e costi, più sviluppo, qualità di vita e migliore conciliabilità tra lavoro e famiglia grazie al telelavoro".

Mozione 1351 del 18.2.2019, "Agire maggiormente per la parità di genere: per la creazione di un Ufficio per la parità tra donna e uomo sul modello del Canton Vaud"

Rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione 5 novembre 2012 presentata da Nadia Ghisolfi e cofirmatarie "Verificare la parità salariale all'interno dell'Amministrazione cantonale attraverso lo strumento gratuito Logib"

Risposta n.10.17 all'interrogazione 22 gennaio 2017 n. 10.17 "Tagli sugli assegni di prima infanzia (API) e sugli assegni famigliari integrativi (AFI)

Risposta all'interrogazione del 23 giugno 2017 n. 137.17, "Assistenza, Assegni familiari integrativi e Assegni familiari di prima infanzia (gennaio 2018)"

Risposta all'interrogazione dell'8 marzo 2018, n. 32.18, "È migliorata la situazione della parità salariale all'interno dell'Amministrazione cantonale?".

Sentenza del tribunale federale 2C_750/2014 del 27 ottobre 2015, dal titolo "Ammonimento, ricorso in materia di diritto pubblico contro la sentenza emanata il 20 ottobre 2014 dal Tribunale amministrativo del Cantone Ticino".

Sentenza del tribunale federale 8C_182/2016, oggetto: Oggetto Legge sugli assegni di famiglia del 18 dicembre 2008, ricorso contro la modifica della legge sugli assegni di famiglia del 18 dicembre 2008 adottata dal Gran Consiglio della Repubblica e Cantone Ticino il 16 dicembre 2015.

Sezione del lavoro, rapporti concernente la collaborazione SdL/DASF, anni 2013-2017

Trasmissione La consulenza: Prestazioni sociali alle famiglie meno abbienti: gli assegni integrativi e gli assegni di prima infanzia con Antonio Bolzani. Ospite: Avv. Anna Trisconi Rossetti, capo dell'Ufficio delle prestazioni presso l'Istituto delle assicurazioni sociali. <https://www.rsi.ch/rete-uno/programmi/intrattenimento/la-consulenza/Prestazioni-sociali-alle-famiglie-meno-abbienti-gli-assegni-integrativi-e-gli-assegni-di-prima-infanzia-6871691.html>