

Strategia nazionale di lotta alla povertà

Rapporto del Consiglio federale in adempimento della
mozione (06.3001) della Commissione della sicurezza
sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-CN)
del 13 gennaio 2006

31 marzo 2010

Compendio

Nonostante un sistema di sicurezza sociale ben sviluppato, anche in Svizzera vi sono persone povere o esposte al rischio di povertà. La povertà e l'esclusione sociale sono problemi molto complessi, difficili da contrastare e prevenire, poiché hanno molteplici cause e richiedono quindi l'adozione di provvedimenti in numerosi ambiti politici, tra cui la sicurezza sociale, l'educazione, la migrazione, il mercato del lavoro e la sanità. Inoltre, la lotta alla povertà è un compito che necessita un'azione concertata dei tre livelli istituzionali (Confederazione, Cantone e Comuni) ma anche delle organizzazioni non governative e delle parti sociali. Nonostante la complessità del problema, è chiaro che bisogna fare tutto il possibile per prevenirlo e contrastarlo efficacemente.

Il Consiglio federale presenta questo rapporto strategico in risposta alla mozione 06.3001 Strategia a livello nazionale per lottare contro la povertà, depositata dalla Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-CN). Il rapporto è stato stilato con il coinvolgimento dei principali attori, tra cui i diretti interessati, che conoscono meglio di chiunque altro le proprie esigenze e viste le proprie esperienze possono richiamare l'attenzione sui problemi legati alle attuali prestazioni sociali.

Il rapporto si concentra su sei aree tematiche, che circoscrivono a grandi linee le principali situazioni di rischio nel corso della vita:

- **Bambini di famiglie povere:** in Svizzera, molti bambini vivono in famiglie povere o a rischio di povertà. Questa situazione può influenzare negativamente il loro sviluppo intellettuale, sociale, fisico e psichico, pregiudicandone le future opportunità di vita. Le ripercussioni si manifestano fin dall'inizio della scuola dell'obbligo. Per prevenire la povertà, sono pertanto necessarie misure specifiche volte a promuovere dalla più tenera età lo sviluppo dei bambini con premesse sfavorevoli. Questi devono ricevere sostegno e stimoli per tutta la durata del periodo scolastico, mentre i loro genitori devono essere aiutati a migliorare le proprie competenze educative (v. capitolo 2).
- **Transizione alla formazione professionale e al mondo del lavoro:** la formazione è fondamentale per prevenire durevolmente la povertà. Per questa ragione, occorre che dopo la scuola dell'obbligo il maggior numero possibile di adolescenti svolga una formazione di livello secondario II adeguata alle sue inclinazioni e capacità. I ragazzi con problemi scolastici, sociali o linguistici hanno bisogno di prestazioni di sostegno specifiche per riuscire a effettuare il passaggio alla formazione professionale, per portarla a termine e, infine, per accedere al mondo del lavoro (v. capitolo 3).
- **Povertà delle famiglie:** le famiglie sono maggiormente esposte al rischio di povertà poiché i figli fanno aumentare i costi di sostentamento e gli obblighi familiari riducono le possibilità di esercitare un'attività lucrativa. Particolarmente colpite sono le famiglie monoparentali e le famiglie con tre o più figli. Con una serie di misure mirate si cercherà di ridurre gli oneri, aumentarne le risorse finanziarie e migliorare le infrastrutture atte a sostenerle. L'obiettivo è quello di aiutarle a emanciparsi definitivamente dall'aiuto sociale e di ridurre il numero delle famiglie povere (v. capitolo 4).
- **Disoccupazione di lunga durata:** per le persone senza lavoro, la disoccupazione diventa problematica se si protrae per un periodo prolungato. Chi resta disoccupato per più di 1 anno è considerato disoccupato di lunga durata e trova raramente un nuovo lavoro. Particolarmente esposti a questo rischio sono i disoccupati di età superiore ai 50 anni e quelli senza una formazione post-obbligatoria. Attraverso misure di prevenzione occorre cercare di evitare il più possibile la disoccupazione. Se questa non può essere evitata, vanno adottati provvedimenti mirati per prevenire la disoccupazione di lunga durata. Per reintegrare i disoccupati di lunga durata nel mercato del lavoro sono necessarie misure individuali specifiche (v. capitolo 5).

- **Povertà degli anziani:** grazie al sistema dei tre pilastri, il fabbisogno esistenziale è di regola adeguatamente coperto anche dopo il pensionamento. Se non è il caso, le prestazioni complementari all'AVS riducono considerevolmente il rischio di povertà. La lotta alla povertà degli anziani mira principalmente alla difesa delle conquiste sociali finora raggiunte. La copertura dei bisogni materiali non è però tutto: occorre infatti anche aumentare la qualità dell'assistenza per preservare l'autonomia della popolazione anziana, migliorarne l'integrazione sociale e tutelare la dignità umana degli anziani bisognosi di cure (v. capitolo 6).
- **Migliore coordinamento delle prestazioni in funzione del bisogno ed eliminazione degli effetti soglia:** in Svizzera, a livello cantonale e comunale sono previste numerose prestazioni finanziarie che vengono versate se ne è dimostrato il bisogno (p. es. aiuto sociale). Le loro modalità di concessione sono però tali che, paradossalmente, in certi casi un'economia domestica conseguendo un reddito leggermente superiore viene a trovarsi di fatto con un reddito liberamente disponibile inferiore, poiché perde completamente il diritto a queste prestazioni (un fenomeno denominato «effetto soglia»). La mancanza di coordinamento tra le prestazioni in funzione del bisogno, inoltre, causa spesso differenze ingiustificate tra economie domestiche che presentano situazioni simili o identiche ma vivono in località diverse. Indipendentemente da questo fatto, vi sono poi notevoli differenze tra un Cantone e l'altro e tra un Comune e l'altro. Sono pertanto necessari correttivi al sistema per eliminare gli effetti soglia e un migliore coordinamento delle prestazioni in funzione del bisogno per evitare differenze ingiustificate tra le economie domestiche (v. capitolo 7).

Per concludere, il rapporto esamina anche **le richieste delle persone povere:** queste auspicano soprattutto di poter partecipare maggiormente alla vita sociale, di essere più rispettate e considerate e di essere integrate nella società e nel mercato del lavoro. Le situazioni descritte dalle persone povere e le loro richieste evidenziano che con una maggiore attenzione e comprensione per la loro situazione di vita si potrebbero trovare soluzioni più adeguate e durevoli nell' settore dell'aiuto sociale (v. capitolo 8).

Nel corso dell'elaborazione della strategia sono emerse tre linee d'intervento principali per una lotta efficace alla povertà:

- L'adozione di misure preventive che, a lungo termine, permettano di ridurre durevolmente al minimo il rischio di povertà. La formazione, la formazione continua e il perfezionamento sono la chiave per la partecipazione alla vita sociale e per l'integrazione nel mercato del lavoro. Gli interventi devono pertanto concentrarsi essenzialmente sul miglioramento delle opportunità educative.
- Il rafforzamento delle risorse individuali delle persone povere o a rischio di povertà, per metterle in condizione di raggiungere e mantenere l'autonomia finanziaria.
- Il perfezionamento delle prestazioni in funzione del bisogno. Si potrebbe per esempio ottimizzare il sistema migliorando la consulenza e l'assistenza alle persone povere o a rischio di povertà.

Dalle ricerche effettuate risulta che a tutti i livelli istituzionali e in vari ambiti politici sono già in atto numerose misure per prevenire e contrastare la povertà. Per gli ambiti dove è ancora necessario intervenire, la presente strategia propone misure di competenza federale e rivolge raccomandazioni ai Cantoni e ai Comuni. Il rapporto presenta le principali misure esistenti e ne propone di nuove. Il loro mantenimento/la loro attuazione è un compito di tutti gli attori, che sono chiamati a collaborare a tal fine assumendosi le proprie responsabilità (v. capitolo 9.2).

La Confederazione concentrerà il suo impegno sul miglioramento delle misure di integrazione e di reintegrazione nel mercato del lavoro, apportando correttivi sia al sistema che alle misure medesime. Le forme di collaborazione esistenti tra l'AD, l'AI e l'aiuto sociale (la collaborazione interistituzionale CII) dovranno essere valutate e sviluppate in modo che i tre sistemi possano fare capo agli stessi provvedimenti d'inserimento/reinserimento e alle stesse prestazioni di

collocamento. Bisognerà anche migliorare il collocamento e le misure in sé, proponendo eventualmente nuovi provvedimenti.

Nella sua sfera di competenza, la Confederazione proseguirà, intensificherà o avvierà diverse attività e interventi specifici negli ambiti seguenti (v. capitolo 10.4):

- Nel settore della formazione professionale, la Confederazione assisterà i Cantoni nell'attuazione del Case Management Formazione professionale.
- In virtù della nuova legge sulla formazione professionale, la Confederazione ha creato i presupposti per la validazione degli apprendimenti acquisiti e durante la fase sperimentale promuoverà lo scambio di esperienze tra i Cantoni.
- Nel quadro dell'attività di promozione dell'UFFT, la Confederazione continuerà a sostenere progetti volti favorire l'integrazione degli adolescenti con problemi scolastici, sociali e linguistici.
- A medio termine, la Confederazione rivedrà gli indicatori di risultato dell'AD per contrastare in modo ancora più efficace la disoccupazione di lunga durata.
- Nell'ambito del dibattito sull'introduzione di una legge federale quadro per il coordinamento del diritto in materia di aiuto sociale e per la garanzia del fabbisogno esistenziale, il Consiglio federale presenterà al Parlamento entro la fine del 2010, in risposta al postulato Schenker (09.3655), un rapporto in cui esporrà le proprie riflessioni sull'attuale impostazione del sistema, sui suoi principi e sulle sue possibilità di sviluppo.
- In adempimento del postulato Hêche (09.3161), nel 2011 il Consiglio federale presenterà al Parlamento un rapporto sul problema degli effetti soglia prodotti dalle prestazioni in funzione del bisogno.
- La Confederazione continuerà a sviluppare la propria politica d'integrazione.

Infine, come richiesto dalla CSSS-CN nella mozione 06.3001 «Strategia a livello nazionale per lottare contro la povertà», la Confederazione organizzerà nel corso del 2010 una conferenza nazionale sulla povertà in cui sarà presentata e discussa la presente strategia.

Indice

1.	Introduzione	11
1.1	Mandato e modo di procedere	11
1.2	Basi legali federali	12
1.3	Il sistema svizzero di sicurezza sociale	13
1.4	Obiettivi dell'attuale strategia di lotta alla povertà	14
1.5	Definizione di povertà	15
1.6	Contesto economico e di politica sociale.....	16
1.7	Strategie di lotta alla povertà.....	18
1.8	Struttura del rapporto	21
2.	Bambini di famiglie povere	23
2.1	Introduzione.....	23
2.2	Aree di apprendimento e di esperienza.....	24
2.2.1	Famiglia.....	25
2.2.2	Strutture di custodia di bambini complementare alla famiglia e alla scuola	26
2.2.3	Scuola	27
2.2.4	Tempo libero	29
2.3	Provvedimenti e raccomandazioni per prevenire la povertà dei bambini	30
2.3.1	Prestazioni di sostegno alle famiglie	30
2.3.2	Promozione della custodia di bambini complementare alla famiglia e alla scuola ...	33
2.3.3	Scuola	35
2.3.4	Tempo libero	37
3.	Transizione alla formazione professionale e alla vita lavorativa	39
3.1	Introduzione.....	39
3.2	Prima transizione: dalla scuola dell'obbligo alla formazione professionale	41
3.2.1	Formazioni e soluzioni transitorie	41
3.2.2	Provvedimenti in caso di interruzione dell'apprendistato.....	42
3.2.3	Giovani adulti senza formazione	42
3.3	Seconda transizione: dalla formazione professionale al mercato del lavoro.....	43
3.4	Misure preventive e lotta contro la disoccupazione giovanile per evitare la povertà	44
3.4.1	Cooperazione	44
3.4.2	Misure individuali	46
3.4.3	Sostegno per le aziende di tirocinio	49
3.4.4	Misure strutturali	49
4.	Povertà delle famiglie	52
4.1	Introduzione.....	52
4.1.1	Definizioni.....	53
4.1.2	La trasformazione strutturale delle famiglie: una sfida per la politica familiare	54
4.2	Rischio di povertà per le famiglie	54

4.2.1	Famiglie monoparentali.....	55
4.2.2	Famiglie con tre o più figli	56
4.3	Misure e raccomandazioni	56
4.3.1	Sgravi fiscali per le famiglie con figli a carico.....	56
4.3.2	Prestazioni supplementari per le famiglie a basso reddito.....	57
4.3.3	Anticipi degli alimenti e aiuto all'incasso	58
4.3.4	Assegni familiari	59
4.3.5	Custodia di bambini complementare alla famiglia e alla scuola.....	59
5.	Disoccupazione di lunga durata	61
5.1	Introduzione	61
5.2	Andamento della disoccupazione in Svizzera.....	63
5.3	Disoccupazione di lunga durata e rischio di povertà.....	65
5.3.1	Rischio di povertà dovuto alla disoccupazione	65
5.3.2	Esaurimento del diritto alle indennità e disoccupazione di lunga durata.....	67
5.3.3	Inoccupati e aiuto sociale.....	69
5.3.4	Riassunto	70
5.4	Misure e raccomandazioni per prevenire e combattere la disoccupazione di lunga durata	70
5.4.1	Misure e raccomandazioni per prevenire la disoccupazione	71
5.4.2	Misure e raccomandazioni per la reintegrazione degli inoccupati.....	73
6.	La povertà degli anziani	79
6.1	Premessa.....	79
6.2	Problematica e possibili soluzioni	80
6.2.1	Basso reddito e povertà tra gli anziani	80
6.2.2	Dipendenza dalle cure	83
6.2.3	Soluzioni abitative adatte ai bisogni degli anziani	85
6.2.4	Povertà lungo tutto l'arco della vita e conseguenze nella vecchiaia	85
6.3	Conclusioni e prospettive	86
7.	Prestazioni in funzione del bisogno: eliminazione degli effetti soglia e migliore coordinamento	88
7.1	Introduzione	88
7.2	Effetti soglia e assenza di coordinamento.....	90
7.2.1	Effetti soglia al di fuori dell'aiuto sociale.....	90
7.2.2	Effetti soglia nella fascia di transizione verso l'aiuto sociale	92
7.2.3	Assenza di coordinamento nel calcolo delle prestazioni in funzione del bisogno	95
7.2.4	Differenze cantonali e comunali.....	95
7.3	Prevenzione degli effetti soglia e migliore coordinamento delle prestazioni in funzione del bisogno e della fiscalità.....	95
7.3.1	Impostazione ottimale delle prestazioni in funzione del bisogno e della fiscalità.....	96
7.3.2	Armonizzazione cantonale e comunale	98
7.3.3	Processo di armonizzazione a livello nazionale.....	99

8.	Testimonianze e richieste dei diretti interessati	102
9.	Rischio di povertà nel corso della vita e principali misure proposte	107
9.1	Il problema della povertà in Svizzera	107
9.1.1	Povertà nel corso della vita	107
9.1.2	Lacune del sistema di sicurezza sociale	110
9.1.3	Mancanza di studi	111
9.2	Misure e raccomandazioni	111
9.2.1	Misure di competenza della Confederazione	112
9.2.2	Raccomandazioni ai Cantoni, ai Comuni e alle parti sociali	114
10.	Conclusioni e attuazione	118
10.1	Un programma comune e una strategia nazionale.....	118
10.2	Parere dei Cantoni, dei Comuni e delle Città	119
10.2.1	Parere dei Cantoni	119
10.2.2	Parere dei Comuni e delle Città.....	119
10.2.3	Valutazione dei pareri.....	121
10.3	Richieste formulate da alcune ONG in occasione dell'Anno europeo della lotta alla povertà	122
10.3.1	Richieste di Caritas e COSAS.....	122
10.3.2	Valutazione delle richieste.....	122
10.4	Impegno futuro della Confederazione	123
10.4.1	Miglioramento della reintegrazione nel mercato del lavoro	124
10.4.2	Promozione delle pari opportunità in ambito scolastico e lotta alla povertà delle famiglie	125
10.4.3	Altre misure della Confederazione	125
10.5	Prossimi passi	126
Allegato 1:	nota bibliografica	127
Allegato 2:	testo della mozione	135
Allegato 3:	attori coinvolti	136

Elenco delle abbreviazioni

Istituzioni/organizzazioni

UFFT	Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia
UFM	Ufficio federale della migrazione
UST	Ufficio federale di statistica
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
DFI	Dipartimento federale dell'interno
CDPE	Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione
UE	Unione europea
CdC	Conferenza dei Governi cantonali
URC	Ufficio regionale di collocamento
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
USS	Unione sindacale svizzera
CSSS-CN	Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale
COSAS	Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS)
CDOS	Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali
CTA	Conferenza tripartita sugli agglomerati
CDEP	Conferenza dei direttori cantonali dell'economia pubblica
CSEC-CN	Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale

Basi legali

LADI	Legge sull'assicurazione contro la disoccupazione
LFPr	Legge sulla formazione professionale
Cost.	Costituzione federale
LAFam	Legge sugli assegni familiari
LAS	Legge federale sull'assistenza

Prestazioni

AVS	Assicurazione vecchiaia e superstiti
AD	Assicurazione contro la disoccupazione
PML	Provvedimenti inerenti al mercato del lavoro
PC	Prestazioni complementari all'AVS/AI
RIP	Riduzione individuale dei premi
AI	Assicurazione invalidità

Altre abbreviazioni

CII	Collaborazione interistituzionale
RIFOS	Rilevazione delle forze di lavoro in Svizzera

1. Introduzione

1.1 Mandato e modo di procedere

Nella sua mozione «Strategia a livello nazionale per lottare contro la povertà» (06.3001), depositata il 13 gennaio 2006, la Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-CN) ha incaricato il Consiglio federale di indire una conferenza nazionale per l'integrazione professionale e sociale volta a sviluppare provvedimenti concreti e mirati di lotta alla povertà mediante lo scambio di conoscenze e di esperienze tra gli attori coinvolti. Nella sua risposta, il Consiglio federale ha proposto di affrontare la problematica in modo ampio e di sviluppare insieme ai vari attori una strategia che tenesse conto del ruolo centrale di Cantoni e Comuni e dei limiti finanziari imposti alla Confederazione dal freno all'indebitamento. La mozione è stata accolta il 13 dicembre 2006. Il Consiglio federale ha quindi affidato all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) la direzione dei lavori di elaborazione della strategia. L'UFAS si è potuto basare sulle attività precedentemente svolte nel quadro della conferenza nazionale sulla povertà del 2003, indetta in risposta a un intervento parlamentare della consigliera nazionale Agnes Weber (Po 08.3332).

Per garantire fin dall'inizio un ampio sostegno politico al progetto e in particolare ai provvedimenti previsti si è cercato di coinvolgere, nel limite del possibile, tutti i principali attori. L'UFAS ha così istituito un *gruppo guida* costituito da rappresentanti delle organizzazioni seguenti:

- Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) – direzione
- Conferenza dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS), anche in rappresentanza della Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE)
- Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS)
- Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT)
- Segreteria di Stato dell'economia (SECO)

Per assicurare la necessaria assistenza tecnica al gruppo di progetto, l'UFAS ha costituito un *gruppo direttivo* composto da rappresentanti delle organizzazioni seguenti:

- Conferenza dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS)
- Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS)
- Segreteria di Stato dell'economia (SECO)
- Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT)
- Ufficio federale di statistica (UST)
- Unione svizzera degli imprenditori (USI)
- Unione sindacale svizzera (USS)
- Iniziativa delle città Politica Sociale
- Associazione dei Comuni Svizzeri
- Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS)
- Caritas Svizzera
- ATD Quarto Mondo

Le altre organizzazioni non governative sono state rappresentate dalla COSAS, che ne ha coordinato i pareri. Tramite ATD Quarto Mondo hanno partecipato ai lavori anche le persone direttamente interessate dal problema della povertà.

Il 18 settembre 2007 il gruppo guida ha approvato il mandato di progetto¹, che stabiliva l'obiettivo, le modalità di elaborazione e l'indirizzo della strategia.

L'obiettivo del progetto era definito come segue: «sviluppare *una strategia di lotta alla povertà incentrata su provvedimenti e processi*. Questa strategia, che interesserà tutti e tre i livelli istituzionali e le parti sociali, dovrà aumentare l'efficacia dell'azione di lotta alla povertà attraverso il miglioramento dei provvedimenti esistenti e l'introduzione di nuove misure attuabili». Per il resto, il mandato sottolineava l'importanza di un *ampio consenso* dei principali attori: «la strategia dovrà essere sviluppata e sostenuta dai principali attori. Necessiterà pertanto dell'approvazione del Consiglio federale, della Conferenza dei Governi cantonali, dei Comuni e delle Città». Rispetto agli obiettivi del gruppo guida, il gruppo direttivo ha aggiunto che la strategia avrebbe dovuto rivolgersi anche ai diretti interessati e godere del loro sostegno.

Volendo concentrare le attività sulle principali problematiche e affrontare queste ultime con provvedimenti rapidamente attuabili, il gruppo direttivo ha deciso di restringere il campo d'analisi a sei aree tematiche fondamentali, che corrispondono sostanzialmente ad altrettante fasi della vita:

1. bambini di famiglie povere
2. transizione alla formazione professionale e alla vita lavorativa
3. povertà delle famiglie
4. disoccupazione di lunga durata
5. povertà degli anziani
6. eliminazione degli effetti soglia prodotti dalle prestazioni in funzione del bisogno e migliore coordinamento

Questa restrizione del campo d'indagine rende impossibile un'analisi approfondita del rapporto tra la povertà e altri problemi, quali per esempio l'alloggio o la salute. Il rapporto non affronta nemmeno in modo specifico la situazione di altri gruppi di persone povere come i *sans papiers* o le persone che rinunciano alle prestazioni dell'aiuto sociale.

L'elaborazione della documentazione sugli argomenti citati è stata affidata ad alcuni membri del gruppo direttivo e a rappresentanti dei principali attori, mentre le persone povere coinvolte nei lavori hanno redatto un testo dedicato a questioni di carattere generale. Sulla base di questi documenti l'UFAS ha stilato un progetto di rapporto, che è stato sottoposto al parere dei Cantoni all'inizio del 2009. La versione rielaborata è stata presentata nella primavera del 2009 al gruppo direttivo, che ne ha discusso in modo approfondito durante una sua seduta. Nel luglio del 2009 i Cantoni, i Comuni e le Città sono stati invitati a esprimersi su questa ulteriore versione del rapporto nel quadro di una consultazione politica.

La mozione della CSSS-CN all'origine del rapporto chiede che sia organizzata una conferenza sulla povertà per presentare la strategia a un vasto pubblico e discutere l'attuazione delle misure proposte.

1.2 Basi legali federali

Nel diritto federale, la base legale per la lotta alla povertà è costituita in particolare dagli articoli 12, 41 e 115 della Costituzione federale (Cost.). L'articolo 12 Cost. stabilisce il diritto fondamentale, esigibile in via giudiziale, all'aiuto in caso di bisogno:

«Chi è nel bisogno e non è in grado di provvedere a sé stesso ha diritto d'essere aiutato e assistito e di ricevere i mezzi indispensabili per un'esistenza dignitosa».

¹ V. <<http://www.bsv.admin.ch/themen/gesellschaft/00074/01973/index.html?lang=it>>, ultima consultazione: 6.8.2009.

I presupposti indispensabili per la tutela della dignità umana sono il rispetto della personalità e la garanzia delle condizioni più elementari dell'esistenza umana. Lo scopo dell'aiuto statale è erogare prestazioni sufficienti a garantire una *sopravvivenza dignitosa* alle persone venutesi a trovare in una situazione di grave difficoltà sociale ed economica. L'articolo 12 Cost. e l'aiuto sociale in generale hanno lo scopo di integrare il sistema di protezione sociale nel caso in cui una persona non abbia diritto ad alcuna prestazione di un'assicurazione sociale o ad aiuti da altre fonti. L'articolo 12 Cost. assicura la base economica minima indispensabile per uno svolgimento ragionevole dell'attività umana (minimo vitale assoluto). Questa disposizione, che offre una garanzia minima attraverso un obbligo di prestazione positivo dello Stato, non definisce tuttavia né il concetto di «bisogno» né la natura e l'estensione dell'aiuto e dell'assistenza che devono essere prestati in una tale situazione. La disposizione costituzionale dell'articolo 12 non garantisce pertanto alcuna prestazione ben determinata, per esempio sotto forma di un reddito di base incondizionato. La natura e l'estensione delle prestazioni di assistenza in caso di bisogno e la situazione conferente il diritto all'aiuto dipendono sempre dalle circostanze specifiche del singolo caso.²

Oltre a determinare un obbligo di prestazione positivo dello Stato, il diritto all'aiuto in caso di bisogno implica anche il diritto all'azione negatoria. Ai poteri pubblici è dunque vietato effettuare interventi che intaccano il minimo vitale garantito del singolo (è p. es. vietato loro prelevare imposte su prestazioni che servono a garantire il minimo vitale assoluto ai sensi dell'art. 12 Cost.).

L'articolo 41 Cost. elenca gli obiettivi sociali della Confederazione e dei Cantoni. Contrariamente al rispetto dei diritti sociali (p. es. quelli sanciti dagli art. 12 e 19 Cost.), la realizzazione degli obiettivi sociali non è esigibile in via giudiziale ed è una questione che concerne in primo luogo il legislatore.³ Tra questi obiettivi si possono citare, per esempio, la tutela contro i rischi sociali, la garanzia delle cure necessarie alla salute e un'offerta adeguata di posti di lavoro e abitazioni.

Per concludere, va ancora menzionato l'articolo 115 Cost., che stabilisce la competenza dei Cantoni per l'assistenza agli indigenti, in virtù del quale tutti i Cantoni svizzeri hanno emanato proprie leggi in materia di aiuto sociale. Diversamente dall'articolo 12 Cost., che si applica a tutti i livelli dello Stato e garantisce soltanto il minimo vitale assoluto, l'aiuto sociale cantonale copre il minimo sociale e promuove anche l'integrazione sociale e la partecipazione alla vita della società.

1.3 Il sistema svizzero di sicurezza sociale

La Svizzera dispone di un sistema di sicurezza sociale ben articolato, che costituisce il principale strumento di protezione dai rischi della vita. Esso comprende in primo luogo le seguenti *assicurazioni sociali* federali:

- l'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti (AVS), integrata dalla previdenza professionale (secondo pilastro);
- l'assicurazione per l'invalidità;
- l'assicurazione contro la disoccupazione (AD);
- l'assicurazione malattie (AMal);
- gli assegni familiari e
- le indennità di perdita di guadagno (per chi presta servizio e in caso di maternità).

² V. Pascal Mahon, in: Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, ad art. 12, ch. 4, 2003 p. 119-120.

³ Le garanzie del patto sociale dell'ONU (patto ONU I) prevedono tra l'altro il diritto all'alimentazione, alla salute, all'istruzione, ad un livello di vita adeguato e alla sicurezza sociale (cfr. art. 9, 11 – 14 patto ONU I).

Il sistema di sicurezza sociale prevede inoltre una serie di *prestazioni in funzione del bisogno*. Quelle federali sono:

- le prestazioni complementari (PC) all'AVS e all'AI e
- i sussidi per la riduzione dei premi dell'assicurazione malattie.

Anche i Cantoni e i Comuni erogano numerose prestazioni in funzione del bisogno, che contribuiscono direttamente a garantire la copertura del fabbisogno esistenziale (p. es. anticipo degli alimenti, assegni per le spese di alloggio ecc.).⁴ La più importante di esse è l'aiuto sociale. Conformemente alle direttive della COSAS, l'aiuto sociale garantisce la copertura del fabbisogno esistenziale della persona bisognosa, ne favorisce l'autonomia economica e personale e ne permette l'integrazione sociale e professionale. L'aiuto sociale è sussidiario rispetto ad altre prestazioni in funzione del bisogno. Questo significa che vi si ha diritto soltanto se le altre prestazioni di sicurezza sociale non sono sufficienti ad assicurare il sostentamento.

Le spese sostenute dai Cantoni per contrastare la povertà sono prese in considerazione nella nuova perequazione finanziaria e dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni (NPC) mediante l'indicatore «povertà», che consente una perequazione degli oneri sociodemografici⁵.

A causa del gran numero di normative che disciplinano l'erogazione delle prestazioni di sicurezza sociale a livello federale, cantonale e comunale, sono tuttavia auspicati un migliore coordinamento tra le varie legislazioni e l'eliminazione delle attuali sovrapposizioni. Lo scarso coordinamento è pertanto un tema ricorrente nelle attuali discussioni sulle singole assicurazioni sociali e sull'organizzazione dell'aiuto sociale. Da più parti si chiede in particolare che le prestazioni di trasferimento volte a garantire il fabbisogno esistenziale siano meglio coordinate con le assicurazioni sociali rette dal diritto federale.

1.4 Obiettivi dell'attuale strategia di lotta alla povertà

Come detto, la Svizzera dispone di una rete sociale ben sviluppata, che però deve erogare prestazioni a un numero sempre maggiore di persone. Una politica volta a eliminare o ridurre la povertà e l'esclusione sociale non può limitarsi a soddisfare i bisogni materiali di base. Come mostrano anche le esperienze di altri Paesi, la dipendenza costante dalle prestazioni statali per bisognosi porta a una cronicizzazione della povertà – a volte per più generazioni – e va dunque evitata. L'azione statale deve pertanto iniziare fin dall'infanzia e offrire alle persone povere opportunità di assistenza, formazione e perfezionamento che permettano loro di emanciparsi il più possibile e in modo duraturo dalle prestazioni dello Stato. Lo stesso vale per le successive fasi della vita: tutti devono avere la possibilità di sfruttare al meglio le proprie potenzialità. In questo modo si evitano oneri ancora più gravi a carico della collettività e l'impoverimento di determinati gruppi della popolazione.

Lo politica statale ha pertanto tre compiti: il primo è intervenire *preventivamente* per contrastare a lungo termine la povertà, il secondo è *combattere direttamente* la povertà, per esempio attraverso un sostegno materiale diretto o misure volte a promuovere l'integrazione sociale, il terzo è apportare *miglioramenti al sistema* per ottimizzare le strutture esistenti. La lotta alla povertà e all'esclusione sociale va condotta mediante provvedimenti concreti e la definizione di priorità. Questi provvedimenti devono mirare a risolvere le cause delle attuali situazioni di povertà ed emarginazione e valutare i rischi d'impoverimento che le evoluzioni economiche e sociali del presente potrebbero comportare in futuro.

L'obiettivo della presente strategia è ridurre l'indigenza in Svizzera e migliorare la situazione delle persone povere o a rischio, tra cui vanno annoverati anche i beneficiari di prestazioni pubbliche di sostegno. Grazie all'adozione di misure a tutti i livelli dello Stato, ogni membro

⁴ Cfr. Inventar der bedarfsabhängigen Sozialleistungen, disponibile all'indirizzo:
<<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/it/index/themen/13.html>>, ultima consultazione: 28.8.2009.

⁵ UST 2008e.

della società dovrebbe avere la possibilità di partecipare alla vita sociale ed economica. Da una parte bisogna puntare sulla lotta alla povertà vera e propria e, dall'altra, sulla prevenzione dell'esclusione, che riduce le opportunità di partecipazione e realizzazione sociale. Dall'analisi risulta che i principali rischi di povertà hanno cause molto variate e complesse, ragion per cui è impossibile contrastare o prevenire efficacemente l'indigenza senza coinvolgere tutti gli attori dei più svariati ambiti politici. Questo fatto si riflette sulle misure proposte, che coprono un'area molto vasta, nonostante il campo d'indagine sia stato ristretto ai temi ritenuti più urgenti. Il rapporto mostra anche che in diversi settori sono già in atto o sono previsti numerosi interventi promettenti volti a prevenire o contrastare la povertà e l'esclusione sociale. Data l'ampiezza della gamma di interventi non è tuttavia possibile elencare già ora con precisione i provvedimenti relativi a ciascuna delle aree tematiche e definire indicatori che permettano di misurarne e valutarne il grado di raggiungimento degli obiettivi. Questo compito spetterà agli attori del settore nella fase di attuazione. Il gruppo direttivo ha infine definito tre ambiti in cui sono necessari sforzi supplementari.

1.5 Definizione di povertà

Il modo d'intendere il termine «povertà» varia secondo il contesto (p. es. paesi in via di sviluppo, paesi emergenti o paesi industrializzati).⁶ Non esiste quindi una definizione di povertà universale e applicabile ovunque. I concetti di povertà sono di regola distinti in assoluti e relativi, a dipendenza che tengano conto unicamente delle risorse necessarie a garantire il fabbisogno esistenziale sotto il profilo prettamente materiale o che invece considerino anche le opportunità di partecipazione alla vita sociale. La maggior parte delle definizioni stabilisce inoltre gli ambiti della vita rilevanti per la valutazione.

Avendo adottato la definizione dell'Unione europea⁷, la presente strategia si fonda su un concetto di povertà che considera non soltanto i bisogni materiali primari ma anche il contesto sociale.

Definizione di povertà

Per persone povere s'intendono i singoli individui, le famiglie e i gruppi di persone le cui risorse (materiali, culturali e sociali) sono così scarse da escluderli dal tenore di vita minimo accettabile nello Stato membro in cui vivono.

Questa definizione di povertà contiene sia riferimenti assoluti che riferimenti relativi:⁸ non si limita infatti a stabilire un tenore di vita minimo ma menziona anche gruppi di confronto. Permette inoltre di paragonare il rischio di povertà di diversi paesi. Per calcolare la «soglia di povertà» o, meglio, la «soglia di rischio di povertà» di un paese ci si basa di regola sul reddito disponibile mediano pro capite della sua popolazione, ossia il valore al di sotto e al di sopra del quale si situano rispettivamente la metà inferiore e la metà superiore dei redditi. A livello internazionale il limite di reddito al di sotto del quale sussiste un rischio elevato di povertà è fissato al 50 o al 60 per cento del reddito mediano.

Da alcuni anni, l'UST calcola e pubblica il tasso di povertà ufficiale delle persone in età attiva. La soglia di povertà utilizzata per la Svizzera si basa sulle raccomandazioni della COSAS e rappresenta un valore assoluto al di sotto del quale una persona è considerata povera sotto il profilo statistico. Il vantaggio di questo valore di riferimento è quello di stabilire l'importo monetario e il livello di vita effettivo necessari per condurre una vita dignitosa e integrata nella

⁶ Bleisch/Renz 2007. Zur Armut im internationalen Kontext: «Bericht über die Menschenrechtsausenpolitik der Schweiz (2003-2007)» (06.061) vom 31. Mai 2006, Ziff. 3

⁷ Kommission der Europäischen Gemeinschaft. Schlussbericht des zweiten europäischen Programms zur Bekämpfung der Armut 1985 – 1989. Bruxelles 1991, p. 4; cfr. Kehrl/Knöpfel 2006, p. 26.

⁸ Riassunto delle discussioni sulla povertà assoluta e relativa: cfr. Kappel 2007.

società. Per i confronti con l'estero, l'UST utilizza il cosiddetto «tasso di rischio di povertà», che si basa su una soglia di povertà relativa, fissata da Eurostat al 60 per cento del reddito mediano.

Dato che attorno alla soglia di povertà vi è un'elevata concentrazione di redditi compresi in una fascia di poche centinaia di franchi⁹, la benché minima variazione della soglia in seguito a una modifica della sua definizione ha notevoli ripercussioni sul calcolo del tasso di povertà.¹⁰

Per la rilevazione quantitativa della povertà occorre infine distinguere tra povertà ante e povertà post trasferimenti sociali, a seconda che nel calcolo siano state incluse o meno le prestazioni delle assicurazioni sociali e i trasferimenti sociali in funzione del bisogno (v. cap. 1.3). Il tasso di povertà menzionato più volte nel rapporto è calcolato tenendo conto non soltanto del reddito da lavoro e da capitale ma anche del reddito da trasferimenti: l'UST misura pertanto la povertà post trasferimenti sociali. Se dopo aver preso in considerazione i trasferimenti sociali il tasso di povertà diminuisce, ciò significa che la rete sociale funziona. Questo valore non fornisce però alcuna indicazione sul numero di persone dipendenti dalle prestazioni sociali erogate.

1.6 Contesto economico e di politica sociale

In Svizzera gli anni Novanta sono stati un periodo di bassa congiuntura economica. Tra il 1991 e il 1996, il prodotto interno lordo (PIL) è stato praticamente stagnante e la crescita reale media dell'economia ha raggiunto appena lo 0,2 per cento. Questa situazione ha determinato una stagnazione delle entrate della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni e parallelamente un forte aumento della spesa sociale. Poiché la crescita delle entrate della sicurezza sociale è stata inferiore a quella delle uscite, il dibattito si è concentrato sulla necessità di operare tagli a queste ultime, il che ha prodotto varie revisioni dei sistemi della sicurezza sociale. A partire dal 1997 la situazione economica è migliorata. Lo scoppio della bolla Internet alla fine del 2000 e l'incertezza geopolitica dopo gli attentati terroristici negli USA hanno tuttavia innescato una nuova recessione, che è durata fino al 2003. Dal 2004 alla metà del 2008, una fase di forte ripresa, l'economia Svizzera ha registrato una crescita annua media reale di quasi il 3 per cento. Poi, però, a causa della crisi economica e finanziaria che ha investito l'intero pianeta dal secondo semestre del 2008, il prodotto interno lordo ha registrato una flessione reale dell'1,5 per cento (secondo le stime trimestrali del SECO per l'intero 2009). Nelle sue proiezioni, che vanno prese con la dovuta cautela, il SECO prevede una crescita moderata dello 0,7 per cento per il 2010 e un'accelerazione della crescita al 2 per cento nel 2011.

Fino all'inizio degli anni Novanta, in Svizzera il tasso di disoccupazione era di regola inferiore all'1 per cento. Nel giro di pochi anni, però, è passato dallo 0,5 per cento al picco storico del 5,2 per cento del 1997, anche perché i lavoratori stranieri non si sono più ritirati dal mercato svizzero nella stessa misura delle crisi precedenti. In quel periodo si è inoltre registrato un raddoppiamento della durata di percezione delle indennità di disoccupazione. Nel 2001 il tasso di disoccupazione è nuovamente sceso all'1,7 per cento, ma ha ripreso a salire negli anni successivi, fino ad arrivare al 3,8 per cento. Dal 2004 è calato progressivamente, raggiungendo il 2,6 per cento nel 2008.¹¹ In seguito alla crisi dei mercati finanziari mondiali, il tasso di disoccupazione è però tornato a salire. Nel gennaio del 2010 ha raggiunto quota 4,5 per cento e per il 2010 la SECO prevede un tasso medio del 4,9 per cento.¹²

Conformemente ai dati statistici dell'UST, nel 2007 in Svizzera vi erano circa 380 000 persone in età attiva (20 - 59 anni) con un reddito *al di sotto* della soglia di povertà, il che equivale a un tasso di povertà dell'8,8 per cento. Questa cifra non include le persone che hanno un reddito al

⁹ UST 2009b, p. 9.

¹⁰ UST 2007e, p. 3

¹¹ UST 2008a, p. 83.

¹² Segreteria di Stato dell'economia (SECO). Cifre della disoccupazione, <<http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00384/index.html?lang=it>>, ultima consultazione: 22.02.2010.

di sopra della soglia di povertà grazie alle prestazioni della sicurezza sociale.¹³ Nel 2007, hanno ricevuto prestazioni dell'aiuto sociale circa 234 000 persone, pari a un tasso di beneficiari dell'aiuto sociale del 3,1 per cento.¹⁴

In Svizzera la crisi economica degli anni Novanta ha trasformato la struttura del mercato del lavoro, flessibilizzato i percorsi professionali e portato alla soppressione di circa 290 000 impieghi nelle aziende tra il 1991 e il 1998. Da allora le varie forme di rapporti di lavoro atipici hanno avuto andamenti diversi: tra il 2002 e il 2006 sono aumentati soprattutto i rapporti di lavoro a tempo determinato di durata superiore a quattro mesi, il lavoro interinale e il lavoro a tempo parziale. Le percentuali dei lavoratori a chiamata senza numero di ore garantito, degli indipendenti fittizi e dei lavoratori a domicilio sono invece diminuite. In generale vi è dunque stato un calo dei rapporti di lavoro più problematici.¹⁵ A confronto con i mercati del lavoro esteri, il sistema svizzero è molto flessibile e ottiene buoni voti anche per la protezione offerta dalle assicurazioni sociali e dall'aiuto sociale ai lavoratori atipici.¹⁶ Non si può tuttavia negare che determinati gruppi della popolazione fanno particolarmente fatica a trovare un'occupazione durevole. Per queste persone il rischio di restare disoccupate a più riprese è particolarmente elevato.¹⁷

Per quanto concerne il rischio di povertà, si constata una netta differenza tra i sessi: il tasso di povertà delle donne in età compresa tra i 20 e i 59 anni è dell'11,1 per cento, quello degli uomini della medesima fascia d'età del 6,8 per cento.¹⁸ Il maggior rischio cui sono esposte le donne è dovuto alla sovrapposizione di più fattori: il primo è la frequenza più elevata di rapporti di lavoro a tempo parziale, che possono essere fonte di precarietà e difficilmente garantiscono una copertura previdenziale adeguata in caso di realizzazione di un evento assicurato, soprattutto se il grado di occupazione è basso. Le donne sono inoltre sovrarappresentate nei settori economici con bassi salari e quindi più toccate dal problema del precariato.¹⁹ Si rilevano inoltre differenze soprattutto nel caso dei genitori soli e delle persone anziane. I figli che dopo la separazione o il divorzio dei genitori sono affidati a uno solo di essi, vivono di regola con la madre. Per questa ragione, sono spesso le madri sole a ritrovarsi in una situazione di bisogno. Le donne anziane presentano un rischio di povertà più elevato degli uomini, poiché non hanno avuto pari opportunità di formazione nella giovinezza né pari opportunità occupazionali e condizioni di lavoro durante la vita attiva.

Il rischio di povertà e di dipendenza dall'aiuto sociale è particolarmente elevato per le donne e gli uomini stranieri, che sono nettamente sovrarappresentati tra i beneficiari dell'aiuto sociale rispetto all'insieme della popolazione (43,9 % contro il 21 %).²⁰ Anche nel loro caso vi è una sovrapposizione di vari fattori di rischio, quali il basso livello d'istruzione, l'elevato tasso di disoccupazione e la sovrarappresentazione nei settori economici con bassi salari.

Il lavoro è il più efficace strumento di lotta alla povertà. Dallo studio dell'OCSE risulta che il tasso di povertà delle economie domestiche in cui non vi sono persone che lavorano è quasi sei volte maggiore di quello delle economie domestiche con un reddito da lavoro.²¹ Il lavoro non basta tuttavia a mettere al riparo dall'indigenza. Le economie domestiche di working poor, ossia quelle che non hanno risorse finanziarie sufficienti nonostante un reddito da lavoro, necessitano di un sostegno supplementare. Non è chiaro se l'introduzione di salari minimi legali

¹³ UST 2009c.

¹⁴ UST 2009a, p. 10.

¹⁵ Marti/Sommer/Oleschak/Rissi 2007, p. 75s.

¹⁶ Böhringer/Marti 2008, p. 42.

¹⁷ Marti/Sommer/Oleschak/Rissi 2007, p. 75s.

¹⁸ UST, RIFOS 2007, <<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/20/03/blank/key/02/05.html>>, ultima consultazione: 27.8.2009.

¹⁹ Ecoplan 2003, p. 21, 74, 91, 94; BASS, Vergleichende Analyse der Löhne von Frauen und Männern anhand der Lohnstrukturhebungen 1998 bis 2006 [Bericht Lohnanalysen 1998-2006], 2008, p. 18, 46, 74, disponibile, soltanto in tedesco, all'indirizzo <<http://www.ebg.admin.ch/themen/00008/00072/index.html?lang=de>>, ultima consultazione: 22.8.2009.

²⁰ UST 2009a, p. 12.

²¹ OCSE 2008.

migliorerebbe sostanzialmente la situazione dei working poor o se invece ne metterebbe a rischio il posto di lavoro.²² Per aiutare queste persone in modo durevole si potrebbero offrire loro programmi di riqualificazione professionale o la cosiddetta «validazione degli apprendimenti acquisiti» (v. capitolo 5.4.1).

Secondo un recente studio dell'OCSE, dalla metà degli anni Ottanta nei Paesi membri dell'organizzazione si constata un leggero aumento delle disparità di reddito.²³ Tra il 1982 e il 1992, le disuguaglianze nella redistribuzione dei redditi sono aumentate anche in Svizzera.²⁴ In seguito però la situazione si è stabilizzata, mentre sono leggermente cresciute le disparità patrimoniali.²⁵ Insieme alle disparità di reddito, negli ultimi vent'anni nei Paesi dell'OCSE è anche aumentato il tasso di povertà.²⁶ Le ricerche svolte mostrano però che alcuni gruppi della società sono riusciti a migliorare la propria situazione. In molti Paesi si constata per esempio una rapida diminuzione della povertà degli anziani, tanto che nell'area OCSE il tasso di povertà dei pensionati è oggi inferiore a quello dell'insieme della popolazione. È invece aumentato il tasso di povertà infantile, che si situa al di sopra della media dell'intera popolazione.²⁷ Questo spostamento della povertà dagli anziani ai bambini è un fenomeno riscontrabile anche in Svizzera.

L'aumento delle disuguaglianze è in parte dovuto a trasformazioni sociali e in particolare al moltiplicarsi delle forme di vita familiare²⁸, all'aumento dei divorzi e all'aumento del numero di economie domestiche unipersonali. Secondo l'OCSE, l'aumento delle disparità è invece dovuto in misura minore all'invecchiamento demografico.²⁹ Un dato emergente è, in particolare, l'aumento del numero di famiglie monoparentali e la conseguente povertà minorile.

1.7 Strategie di lotta alla povertà

Lotta alla povertà nell'UE

L'obiettivo della strategia di Lisbona del 2000 era quello di fare dell'Unione europea l'economia più competitiva del mondo e di raggiungere la piena occupazione entro il 2010. La strategia prevedeva, tra l'altro, la modernizzazione del modello sociale europeo attraverso investimenti nelle risorse umane e la lotta all'emarginazione sociale. Gli Stati membri hanno così approvato piani d'azione nazionali volti a coinvolgere maggiormente tutti gli attori di rilievo nella lotta alla povertà e all'emarginazione attraverso interventi a livello nazionale, regionale e comunale. Nel 2005, la strategia di Lisbona è stata aggiornata. La nuova strategia pone l'accento sulla crescita e i posti di lavoro, mentre gli aspetti sociali sono stati trasferiti in un'agenda sociale separata. Nel luglio del 2008, la Commissione europea ha approvato una nuova agenda sociale, in sintonia con la strategia di Lisbona,³⁰ in cui ha formulato tre obiettivi:

1. Creare nuovi e migliori posti di lavoro e agevolare la mobilità, offrendo così nuove opportunità. Ognuno deve poter sfruttare appieno le proprie potenzialità.

²² OCSE 2008 ; OCSE 2007a.

²³ OCSE 2008 ; Baur 2007.

²⁴ Leu/Burri/Priester 1997, p. 345.

²⁵ UST 2007e; Stamm/Fischer/Lamprecht 2008.

²⁶ Il tasso di povertà è stato calcolato sulla base di una soglia di rischio di povertà pari al 50 per cento del reddito mediano.

²⁷ OCSE 2008.

²⁸ UST 1998; Fux 2005.

²⁹ OCSE 2008.

³⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni. Agenda sociale rinnovata: Opportunità, accesso e solidarietà nell'Europa del XXI secolo, COM(2008) 412 definitivo, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0412:FIN:IT:HTML>>, ultima consultazione: 7.9.2009; cfr. Protection sociale et inclusion sociale, <http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/poverty_social_exclusion_fr.htm>, ultima consultazione: 7.9.2009.

2. Garantire all'intera popolazione l'accesso a un'educazione di qualità, alla protezione sociale, all'assistenza sanitaria e a servizi di sostegno che aiutano le persone sfavorite a colmare il loro svantaggio iniziale e a condurre così una vita più lunga e più sana.
3. Mostrare solidarietà, aiutando le persone sfavorite, che non sono in grado di beneficiare dei vantaggi di una società aperta e in rapida evoluzione. Solidarietà significa promuovere l'integrazione sociale e professionale, la partecipazione e il dialogo e contrastare la povertà.

Il 2010 è stato dichiarato dall'UE «Anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale». Gli obiettivi di questa iniziativa sono:

- garantire il riconoscimento del diritto fondamentale delle persone povere ed emarginate di vivere dignitosamente e far parte a pieno titolo della società;
- aumentare l'identificazione della collettività con le strategie e i provvedimenti di promozione dell'integrazione sociale, ponendo l'accento sulla responsabilità e la partecipazione comuni;
- promuovere una maggiore coesione sociale;
- riaffermare l'impegno dell'UE e degli Stati membri a fornire, a tutti i livelli del potere, un contributo effettivo e decisivo all'eliminazione della povertà e dell'esclusione sociale.³¹

Per raggiungere questi obiettivi si dovrà cercare di diffondere i migliori metodi d'integrazione e coinvolgere maggiormente i principali attori politici per favorire l'adozione di provvedimenti più efficaci.

I governi si sono anche prefissati di fermare la crescita del divario tra i redditi da lavoro e i redditi da capitale, per evitare un ulteriore aumento delle disparità sociali, che di regola va di pari passo con un aggravamento del problema della povertà. Un obiettivo altrettanto importante è dare un'occupazione alle persone (invece di puntare sulle indennità di disoccupazione, sulle rendite d'invalidità o sull'anticipazione delle rendite di vecchiaia), aumentarne l'attaccamento al posto di lavoro e offrire loro buone prospettive professionali. Per avere un mercato del lavoro «inclusivo» occorre predisporre un sistema di protezione sociale ben funzionante, servizi sociali efficienti e provvedimenti volti a contrastare la discriminazione e ad affrontare i problemi specifici di determinati gruppi. Al fine di ridurre la percentuale dei working poor, secondo l'OCSE è necessario aumentare il reddito di questi lavoratori versando loro prestazioni integrative in aggiunta al salario.³² Questo sistema ha dato buoni risultati in vari paesi, ma ogni Stato lo ha organizzato in modo diverso.³³

Se si osservano le varie strategie di lotta alla povertà adottate in seno all'UE, si notano forti somiglianze con quella svizzera.

Strategie di lotta alla povertà in Svizzera

Oggi in Svizzera il problema della povertà e dell'esclusione sociale è affrontato in vari modi: i principali sono, oltre alla prevenzione, la promozione dell'integrazione sociale e professionale come mezzo per uscire dalla miseria e il miglioramento della situazione delle economie domestiche povere mediante provvedimenti di politica sociale a vari livelli istituzionali. Va anche ricordato l'importante ruolo delle organizzazioni non governative (p. es. Caritas, Pro Senectute) e delle Chiese, che intervengono direttamente per aiutare soprattutto le persone venutesi a trovare in difficoltà nonostante il sistema di protezione sociale esistente.

La prevenzione è un approccio utilizzato soprattutto in ambito sanitario. Le misure preventive sono particolarmente utili³⁴ nel caso dei bambini e dei giovani, perché, se attuate in modo mirato fin dalla tenera età, permettono di evitare la successiva insorgenza di molti problemi.

³¹ Cfr. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:298:0020:0029:IT:PDF>>, ultima consultazione: 4.8.2009.

³² OCSE 2008.

³³ OCSE 2007b.

³⁴ Rapporto del Consiglio federale «I giovani e la violenza – per una prevenzione efficace nella famiglia, nella scuola, nello spazio sociale e nei media»,

Per quanto concerne le misure statali, in Svizzera dalla metà degli anni Novanta si privilegia la soluzione dello «Stato sociale 'esigente'», ossia uno stato sociale che sostiene ma chiede in cambio ai beneficiari delle prestazioni statali di impegnarsi attivamente a (re)integrarsi nel mercato del lavoro. Chi compie questo sforzo è premiato con prestazioni leggermente più elevate. Per agevolare la (re)integrazione dei beneficiari di prestazioni nel processo lavorativo sono previsti provvedimenti di formazione e di occupazione mirati.

La (re)integrazione sociale dei beneficiari di prestazioni sociali statali nel mercato del lavoro primario è stata anche l'elemento centrale della revisione dell'assicurazione contro la disoccupazione del 1995, che ha sostituito il sistema relativamente passivo della prosecuzione del versamento del salario abbinata all'obbligo di timbrare con una politica occupazionale attiva incentrata sulla reintegrazione, la cui attuazione è stata affidata a Uffici regionali di collocamento (URC) appositamente istituiti in quell'occasione.³⁵ La (re)integrazione è anche il principio ispiratore delle direttive della COSAS, entrate in vigore nell'aprile del 2005, e della 5a revisione dell'AI, entrata in vigore il 1° gennaio 2008, che si fonda sul principio «priorità dell'integrazione sulla rendita».

Il successo della strategia volta a migliorare l'integrazione dipende sostanzialmente da due fattori. Il primo è la capacità del mercato del lavoro di assorbire le persone in questione, ossia la disponibilità di posti di lavoro adeguati, senza i quali gli organi dello Stato sociale non possono svolgere la loro opera di integrazione. Dato che le esigenze del mercato del lavoro primario sono sempre più elevate, c'è da chiedersi se tutti i beneficiari di prestazioni sociali statali siano veramente in grado di (re)integrarsi e cosa si debba fare con le persone che non vi riescono. Il secondo sono le qualifiche dei diretti interessati e la loro volontà di uscire con le proprie forze dalla miseria. Ai beneficiari di prestazioni che dispongono ancora di una capacità al guadagno si chiede di accettare qualsiasi lavoro ragionevolmente esigibile. La questione è chi debba giudicare l'esigibilità di un lavoro. In molti casi, dunque, lo Stato sociale esigente deve trovare un equilibrio tra lo sforzo richiesto alle persone povere, da una parte, e il rispetto della loro dignità e dei limiti dell'esigibilità, dall'altra.³⁶

Resta invece molto da fare sul piano dell'integrazione della popolazione straniera. Il 30 agosto 2006, il Consiglio federale ha preso atto del rapporto sull'integrazione dell'Ufficio federale della migrazione (UFM) e ha chiesto agli organi federali competenti di proporre misure integrative per i propri settori, precisando che la loro attuazione è sussidiaria rispetto ai provvedimenti già esistenti dell'AD, dell'aiuto sociale, dell'AI o di privati. Le attività sono state coordinate dall'UFM. Il 22 agosto 2007, il Consiglio federale ha approvato un piano d'azione per la politica d'integrazione. Il relativo rapporto propone un pacchetto di 45 misure concrete concernenti in particolare le lingue, l'educazione, il lavoro e l'integrazione sociale e indica i bambini e i giovani come destinatari prioritari dei provvedimenti. Il rapporto sottolinea inoltre la fondamentale importanza di una transizione riuscita alla formazione professionale e al mondo del lavoro per prevenire l'emarginazione. L'obiettivo dei provvedimenti è però anche quello di rendere più durevole l'integrazione dei migranti (tra cui le persone del settore dell'asilo) nel mondo del lavoro. Dai rendiconti periodici risulta che l'attuazione della maggior parte delle misure sta procedendo secondo programma. Dato che il problema interessa diversi ambiti, nella presente strategia sono ripresi anche alcuni dei provvedimenti presentati nel rapporto «Misure d'integrazione».³⁷

<<http://www.bsv.admin.ch/aktuell/medien/00120/index.html?lang=it&msg-id=27051>>, ultima consultazione: 4.9.2009. Una delle tre principali misure proposte è un programma di prevenzione e lotta alla violenza giovanile sostenuto da Confederazione, Cantoni e Comuni.

³⁵ USI 2002, p. 9s.

³⁶ Mohr 2008; Vogel 2008; Eva Nadai, Die Vertreibung aus der Hängematte: Sozialhilfe im aktivierenden Staat, Denknetz, Jahrbuch 2007, <http://www.denknetz-online.ch/IMG/pdf/Inhalt_Denknetz-Jahrbuch_2007.pdf>, ultima consultazione: 2.8.2009 (disponibile soltanto in tedesco).

³⁷ Rapporti sulla politica svizzera in materia d'integrazione:
v. <<http://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/integration/politik/berichte.html>>, ultima consultazione: 8.3.2010.

Nell'autunno del 2008, la Conferenza tripartita sugli agglomerati (CTA), una piattaforma politica che riunisce la Confederazione, i Cantoni, le Città e i Comuni, ha avviato un nuovo processo di sviluppo della politica svizzera d'integrazione. Esso mira principalmente a sviluppare una visione comune dell'integrazione e a valutare gli attuali strumenti della politica d'integrazione e della promozione dell'integrazione, modificandoli o aggiungendone di nuovi laddove necessario. Un gruppo di progetto ha proceduto a una serie di consultazioni, in base alle quali ha elaborato un rapporto contenente varie proposte. Il 29 giugno 2009, la CTA ha preso atto del rapporto e approvato le misure proposte.³⁸

In adempimento della mozione Schiesser 06.3445 e della mozione del Gruppo socialista 06.3765, il 5 marzo 2010 il Consiglio federale ha approvato il «Rapporto concernente lo sviluppo della politica integrativa della Confederazione». In quest'ultimo, il Consiglio federale propone modifiche in diversi settori al fine di rafforzare la l'attuale politica integrativa della Confederazione:

1. In futuro la Confederazione intende assumere un ruolo strategico attivo nella promozione dell'integrazione. Aumenterà pertanto di 15-20 milioni di franchi all'anno il suo contributo al finanziamento di programmi d'integrazione cantonali, subordinando però questo maggiore impegno al cofinanziamento da parte dei Cantoni. La Confederazione stabilirà anche obiettivi vincolanti (informazioni ai nuovi arrivati e consulenza, formazione e lavoro) e garantirà la qualità sviluppando strumenti adeguati.
2. Poiché una parte degli stranieri in Svizzera non è sufficientemente informata sui propri diritti e doveri e non riceve le necessarie informazioni, il Consiglio federale propone di invitare a un colloquio personale tutti i nuovi arrivati, indipendentemente dalla loro provenienza, per presentare loro le possibilità e le opportunità offerte dalla Svizzera e per spiegare le aspettative nei loro confronti e i loro doveri.
3. Occorre diffondere maggiormente l'idea che l'integrazione è un compito trasversale e deve rientrare nel mandato di base delle istituzioni competenti. Il rapporto propone pertanto di rafforzare le basi legali sull'integrazione degli stranieri. Il Consiglio federale lascia in sospeso la questione se si debbano completare le attuali disposizioni in materia di integrazione contenute in varie leggi o se queste disposizioni vadano riunite in una legge quadro sull'integrazione.

Il rapporto dovrebbe essere discusso dalle Camere federali nell'estate del 2010.³⁹

1.8 Struttura del rapporto

Il rapporto strategico si snoda lungo le varie fasi della vita illustrandone gli specifici rischi di povertà, dall'infanzia in una famiglia indigente fino alla povertà degli anziani. Ogni capitolo descrive i problemi esistenti e presenta misure concrete. Non si tratta unicamente di misure nuove o previste, ma anche di provvedimenti già adottati dagli uffici federali competenti, dagli organi di coordinamento intercantonali (CdC, COSAS, CDPE) e da alcuni Comuni e Città. L'attenzione è rivolta soprattutto alle misure più promettenti a detta degli esperti. Oltre a misure specifiche, da attuare in determinate situazioni della vita o per determinati gruppi di persone, il rapporto presenta proposte per migliorare alcuni aspetti del sistema e coinvolgere maggiormente le persone povere.

Segue una panoramica di tutte le misure di competenza federale e delle raccomandazioni all'indirizzo dei Cantoni e dei Comuni. Nell'ultimo capitolo, infine, sono riassunte le linee direttrici della strategia e definiti i tre ambiti d'intervento ritenuti prioritari dal gruppo direttivo. In

³⁸ V. <<http://www.tak-cta.ch/french/themes/politique-des-etrangers-et-d-integration/perspectives/menu-id-54.html>>, ultima consultazione: 3.8.2009 (disponibile soltanto in francese e in tedesco).

³⁹ <<http://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/integration/politik/weiterentwicklung.html>>, ultima consultazione: 8.3.2010.

seguito sono riportati i pareri delle Città e dei Comuni espressi sul rapporto nel quadro di una consultazione politica. Il rapporto si conclude con una valutazione di questi pareri dal punto di vista della Confederazione e una presentazione degli interventi sui cui essa concentrerà principalmente la sua azione di lotta alla povertà.

2. Bambini di famiglie povere

Riassunto

In Svizzera, molti bambini provengono da famiglie povere o a rischio di povertà. Le ripercussioni negative della povertà sulla salute, sul comportamento, sulle relazioni sociali e sul benessere psichico di questi minorenni sono altrettanto gravi di quelle subite dagli adulti. Per i bambini le conseguenze sono però particolarmente nefaste, perché la povertà limita il loro sviluppo intellettuale, sociale, fisico e psichico, pregiudicandone così le opportunità di vita future.

I bambini poveri o a rischio di povertà sono svantaggiati fin dal principio, poiché durante tutta l'infanzia ricevono meno stimoli e sostegno rispetto ai loro coetanei. I bambini socialmente svantaggiati hanno possibilità limitate anche nell'organizzazione del tempo libero, che gioca un ruolo fondamentale per il loro sviluppo e la loro integrazione. Al contempo, in Svizzera la scuola non è in grado di compensare l'influenza dell'estrazione sociale sul successo scolastico.

La prevenzione della povertà minorile mira innanzitutto a creare le migliori condizioni di partenza possibili per tutti i bambini. Nella prima infanzia occorre pertanto fornire stimoli specifici ai bambini svantaggiati, affinché possano svilupparsi al meglio, e i loro genitori devono essere aiutati a migliorare le proprie competenze educative. Queste misure di sostegno e stimolo vanno proseguite per tutto il periodo scolastico, per ridurre il rischio di povertà dopo la conclusione della scuola dell'obbligo. Le istituzioni di custodia complementare alla famiglia e alla scuola possono essere d'aiuto, se sono in grado di fornire gli stimoli e il sostegno necessari.

2.1 Introduzione

In Svizzera i bambini godono di particolare *protezione* e *sostegno*: il 24 febbraio 1997, la Svizzera ha ratificato la Convenzione sui diritti del fanciullo, che riconosce ampi diritti ai minori.⁴⁰ Questi due principi sono sanciti da una serie di disposizioni della Costituzione federale⁴¹: l'art. 11 cpv. 1 Cost. stabilisce che i bambini e gli adolescenti hanno diritto a particolare protezione della loro incolumità e del loro sviluppo. In virtù degli obiettivi sociali stabiliti dall'art. 41 cpv. 1 Cost., la Confederazione e i Cantoni sono inoltre tenuti ad adoperarsi, a complemento della responsabilità e dell'iniziativa private, affinché i fanciulli e gli adolescenti possano istruirsi e perfezionarsi secondo le loro capacità e siano sostenuti nella loro integrazione sociale, culturale e politica. Conformemente all'art. 67 Cost., la Confederazione può anche sostenere l'attività extrascolastica di fanciulli e adolescenti a complemento delle misure cantonali. Un elemento molto importante per assicurare pari opportunità ai cittadini (v. la disposizione dell'art. 2 cpv. 3 Cost. sugli scopi della Confederazione Svizzera) è il diritto – esigibile per vie legali – all'istruzione scolastica di base gratuita (art. 19 Cost.). Infine, il diritto fondamentale alla protezione della dignità umana (art. 7 Cost.) è garantito anche ai bambini e agli adolescenti.

Ciononostante, la politica svizzera ha iniziato a occuparsi del problema della povertà minorile soltanto alla fine degli anni Novanta.⁴² La presa di coscienza è dovuta soprattutto al fatto che il fenomeno è stato finalmente quantificato. Sono considerati poveri i bambini che vivono in un'economia domestica con un reddito al di sotto della soglia di povertà e ai quali non è

⁴⁰ Convenzione sui diritti del fanciullo, <<http://www.admin.ch/ch/i/rs/i1/0.107.it.pdf>>, ultima consultazione: 28.08.2009.

⁴¹ Cfr. <<http://www.admin.ch/ch/i/rs/c101.html>>, ultima consultazione: 1.9.2009.

⁴² In passato il tema della povertà dei bambini è stato oggetto di diversi studi e incontri, per esempio il convegno di Bienne della Commissione federale dell'infanzia e della gioventù (CFG) del 2006, la Conferenza nazionale sulla povertà organizzata dalla Confederazione nel 2003 e il convegno della Lobby Svizzera dei bambini del 2006, intitolato *Kinderarmut ist (k)eine Geldfrage* («la povertà dei bambini (non) è una questione di soldi»).

garantito un livello di vita sufficiente. I dati relativi al numero di bambini poveri in Svizzera figurano nelle statistiche sull'aiuto sociale e sulle economie domestiche dei working poor. Da queste risulta che i minorenni sono il gruppo d'età con il rischio più elevato di dipendenza dall'aiuto sociale. Nel 2007, 72 300 bambini e adolescenti (fino ai 18 anni) vivevano in economie domestiche dipendenti dall'aiuto sociale. La quota di assistiti tra i minorenni è del 4,7 per cento, contro il 3,1 per cento dell'intera popolazione. Inoltre, i bambini e gli adolescenti che vivono con un solo genitore e/o hanno due o più fratelli e sorelle sono esposti a un rischio considerevolmente maggiore di dipendenza dall'aiuto sociale. Nel 2006, circa 170 000 bambini vivevano in economie domestiche di working poor (v. in proposito anche le spiegazioni del cap. 4).⁴³

Esistono diversi studi che si interrogano sulle conseguenze di un'infanzia vissuta in povertà. Tutti giungono alla conclusione che la povertà materiale della famiglia può avere molteplici ripercussioni sui bambini: questi cercano più raramente il contatto con i compagni d'asilo o sono emarginati dal gruppo, partecipano meno attivamente alle azioni, esprimono meno i loro desideri e sono meno curiosi. Spesso è precluso loro l'accesso ad attività culturali. Una parte dei bambini poveri è affetta da disturbi comportamentali (p. es. problemi di concentrazione) e infrange più spesso degli altri le regole (p. es. marinando la scuola).⁴⁴

Secondo il Consiglio d'Europa, che nel marzo del 2006 ha deciso di accordare priorità alla lotta alla povertà dei bambini, questa è contraddistinta dalla disparità nell'accesso a risorse e opportunità ed è spesso fonte di discriminazione. La povertà ha conseguenze gravi e durature, poiché impedisce ai bambini di sfruttare appieno le loro potenzialità, danneggia la loro salute e ne pregiudica lo sviluppo, l'educazione e il benessere generale⁴⁵. Soprattutto la limitazione delle possibilità di sviluppo è un aspetto che colpisce in misura particolare i bambini, perché compromette le loro opportunità per il futuro⁴⁶. Anche se la famiglia riesce a uscire dalla povertà, le privazioni subite dai bambini possono avere conseguenze durature p. es. sulle loro fasi di vita successive o sul loro processo di sviluppo⁴⁷. Più la povertà inizia precocemente nell'infanzia e più dura a lungo, maggiori sono le sue ripercussioni sulla salute e sul successo scolastico. Per questa ragione è fondamentale agire preventivamente a tutela dei bambini a rischio di povertà e aiutare quelli che si trovano già in una situazione di bisogno. I bambini poveri o a rischio dovrebbero essere sostenuti adeguatamente nel loro sviluppo già durante il periodo prescolare. Questo genere di provvedimenti va però mantenuto anche in seguito, per ridurre al minimo le probabilità di insuccesso scolastico e quindi il rischio di indigenza al termine della scuola dell'obbligo.

Il presente capitolo è incentrato sulla prevenzione della povertà dei bambini in età prescolare e scolare. Il passaggio dalla scuola obbligatoria alla formazione professionale e quello dalla formazione all'esercizio di una professione sono trattati nel capitolo 3. Qui di seguito sono innanzitutto illustrate le aree di apprendimento e di esperienza dei bambini (famiglia, strutture di custodia complementare alla famiglia e alla scuola, scuola e tempo libero), dopodiché sono presentate le iniziative esistenti e proposti alcuni provvedimenti.

2.2 Aree di apprendimento e di esperienza

I bambini necessitano delle migliori condizioni possibili per il loro sviluppo intellettuale, sociale, fisico e psichico. La prima infanzia è il periodo dell'apprendimento informale, l'età scolare quello dell'apprendimento formale secondo programmi scolastici predefiniti. In entrambe le fasi, i bambini poveri necessitano di un sostegno specifico.

⁴³ UST 2009a, 2008c, p. 19, 2008d e elaborazioni speciali dell'Ufficio federale di statistica.

⁴⁴ Holz 2007, p. 29; Beisenherz 2003, p. 29.

⁴⁵ Cfr. <http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/child_poverty_fr.htm>, ultima consultazione: 8.9.2008 (disponibile in tedesco, francese e inglese).

⁴⁶ Holz 2007, p. 27s.

⁴⁷ Drilling 2007, p. 45.

Le sezioni seguenti analizzano le aree di apprendimento e di esperienza in queste fasi di vita. Nella prima infanzia, i bambini agiscono prevalentemente all'interno della famiglia ed eventualmente in strutture di custodia complementare alla famiglia. Con l'età, il loro mondo si allarga all'asilo, alla scuola, eventualmente a istituzioni di custodia complementare alla scuola e alle attività del tempo libero.

2.2.1 Famiglia

I genitori hanno una forte influenza soprattutto nella prima fase di vita dei figli, poiché sono i loro modelli più importanti e la principale fonte di stimoli. Questa è una fase cruciale per lo sviluppo dei bambini. Diversi studi mostrano che nella prima infanzia sono poste in modo durevole le basi dell'intero sviluppo intellettuale e socio-emotivo. I bambini acquisiscono le capacità fondamentali per il successivo apprendimento scolastico.⁴⁸

Nei primi anni di vita, i bambini sviluppano le facoltà percettive, un repertorio differenziato di sentimenti e la capacità di rappresentare mentalmente relazioni ed esperienze. Secondo vari studi, nella prima infanzia i bambini hanno una capacità di apprendimento estremamente elevata. Dato che nei primi anni di vita vengono poste le basi per i futuri successi a scuola e nella vita, questo periodo è considerato una fase critica per lo sviluppo dei bambini. Il processo, che avviene nell'ambiente di vita naturale con il coinvolgimento di tutti i sensi, include lo sviluppo cognitivo, emotivo, linguistico e sociale. Si tratta di un apprendimento informale, di un'acquisizione delle conoscenze autodidattica. I bambini esplorano, pongono domande, osservano e comunicano. I confini tra l'apprendimento e il gioco si confondono. L'ambiente circostante può offrire ai bambini nuovi stimoli, in funzione dei loro interessi e interrogativi e delle loro capacità, e la possibilità di percepirsi come soggetti competenti intenti ad apprendere. In questo processo educativo e di sviluppo, gli adulti hanno un ruolo di supporto e possono incoraggiare e stimolare i bambini secondo i punti di forza e le competenze di questi ultimi. Per educazione della prima infanzia non si intende pertanto un inizio anticipato dell'insegnamento scolastico, bensì un intervento mirato degli adulti volto a stimolare i bambini nel loro processo di appropriazione del mondo circostante⁴⁹.

Come rileva la commissione UNESCO svizzera, le esperienze e diversi studi mostrano che all'età di quattro-cinque anni il divario tra i bambini di famiglie istruite e non istruite è già tale da non poter praticamente più essere colmato in seguito⁵⁰. La commissione ritiene pertanto che l'educazione della prima infanzia sia «un fattore chiave per i futuri successi nello studio e nella vita» e un elemento fondamentale per «migliorare in modo significativo le possibilità di istruzione dei bambini meno favoriti»⁵¹.

Durante il periodo scolastico, uno dei compiti dei genitori è quello di seguire e assistere i figli lungo il percorso educativo formale. Questo notevole sforzo è uno dei presupposti della scuola svizzera. I genitori poveri non sono sempre in grado di soddisfare queste attese sia perché non dispongono del tempo e delle risorse finanziarie necessari sia perché sono essi stessi poco istruiti oppure non padroneggiano a sufficienza la lingua standard e/o la lingua d'insegnamento. Le prestazioni scolastiche dei bambini variano pertanto molto a dipendenza della loro estrazione sociale (v. il cap. 2.2.3). Una parte dei genitori poveri auspica dunque una maggiore offerta di prestazioni di sostegno da parte della scuola, affinché i loro figli abbiano le stesse

⁴⁸ Viernickel/Simoni 2008, p. 22; Moser/Lanfranchi 2008, p. 19.

⁴⁹ Heidi Simoni, Kinder bilden sich – Krippen und Familien begleiten sie, relazione tenuta al convegno autunnale dell'ASSH del 20./21.11.2008, <<http://www.sagw.ch/fr/sagw/veranstaltungen/agenda-sagw-2008/ht-08.html>>, ultima consultazione: 29.1.2009; Stamm et al. 2009, p. 19; Commissione svizzera per l'UNESCO, Frühkindliche Bildung in der Schweiz, 2009, p. 10, <<http://www.fruehkindliche-bildung.ch/forschung/studien.html>> (riassunto disponibile in italiano), ultima consultazione: 10.8.2009.

⁵⁰ V. anche Stamm et al. 2009, p. 10.

⁵¹ Commissione svizzera per l'UNESCO, <<http://www.fruehkindliche-bildung.ch/it/pagina-iniziale.html>>, ultima consultazione: 12.8.2009.

opportunità degli altri bambini⁵². Continuano però ad esserci genitori che ritengono poco importante l'educazione dei figli e non sono disposti a collaborare con la scuola.

2.2.2 Strutture di custodia di bambini complementare alla famiglia e alla scuola

Oltre alla famiglia e alla scuola, anche le strutture di custodia offrono ai bambini un ampio ventaglio di opportunità di apprendimento e occasioni di esperienza. Queste istituzioni possono contribuire all'integrazione sociale e culturale come pure al miglioramento delle opportunità educative e delle prospettive dei bambini potenzialmente svantaggiati. Occorre però far notare che l'influsso positivo sullo sviluppo dei bambini dipende in misura determinante dalla qualità di queste strutture. Vari studi dimostrano che la custodia complementare alla famiglia, se è di buona qualità, influisce positivamente sullo sviluppo socio-emotivo e cognitivo dei bambini piccoli e sulla loro successiva carriera scolastica⁵³. A beneficiarne maggiormente sono i bambini sfavoriti o con un retroterra migratorio affidati fin da piccoli a queste strutture⁵⁴, poiché le esperienze fatte negli istituti agevolano la loro integrazione scolastica.

Anche la Commissione europea sottolinea che la garanzia di un livello minimo di qualità delle strutture di custodia contribuirebbe alla promozione delle pari opportunità. Propone quindi la definizione di norme facoltative al fine di aumentare il loro livello qualitativo.⁵⁵ In Svizzera, la Confederazione ha finora rinunciato a emanare prescrizioni in materia di qualità per gli istituti della prima infanzia e le strutture diurne per bambini in età scolare. Diversi Cantoni e Comuni lo hanno invece fatto. In ogni caso, negli ultimi anni l'aspetto della qualità di questi istituti e dei loro piani educativi ha assunto un'importanza sempre maggiore. In un suo rapporto del 2004, la conferenza dei direttori cantionali dell'istruzione pubblica della Svizzera nord-occidentale (NW EDK) rileva che il sistema delle strutture di custodia diurna per bambini non deve essere soltanto ampliato, ma anche rinnovato sul piano pedagogico e dei contenuti⁵⁶. Anche il «Netzwerk Kinderbetreuung Schweiz», fondato nel maggio del 2006, si occupa di promuovere la qualità della custodia complementare alla famiglia e alla scuola⁵⁷. La Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari (COFF) chiede che le strutture di custodia diurna facciano un salto di qualità per diventare istituzioni educative che «stimolino lo sviluppo dei bambini in modo globale e completo». A tal fine, la Confederazione dovrebbe emanare prescrizioni legali in materia di standard qualitativi⁵⁸. A questo proposito va segnalata la dichiarazione congiunta approvata nel 2008 dalla CDPE e dalla CDOS, che stabilisce le

⁵² ATD Quarto Mondo 2007, p. 10 e 13.

⁵³ Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung 2007, p. 45. Anche Larcher Klee (2005, p. 56) e Stamm *et al.* (2009, p. 21) sottolineano che l'influsso positivo sullo sviluppo dei bambini dipende dalla qualità delle istituzioni per la custodia di bambini complementare alla famiglia e alla scuola. V. anche Commissione svizzera per l'UNESCO, Frühkindliche Bildung in der Schweiz, 2009, p. 11, v. <<http://www.fruehkindliche-bildung.ch/forschung/studien.html>>, ultima consultazione: 10.6.2009.

⁵⁴ V. il rapporto dell'UNICEF sulla situazione dei bambini in Germania, <<http://www.unicef.de/5497.html>>, ultima consultazione: 29.1.2009; Lanfranchi 2007, p.11; Coradi Vellacott/Hollenweger/Nicolet/Wolter 2003, p. 71s.; BASS, Volkswirtschaftlicher Nutzen von frühkindlicher Bildung in Deutschland: Eine ökonomische Bewertung langfristiger Bildungseffekte bei Krippenkindern, 2008, p. 48ss., <http://www.buerobass.ch/projekte_d.php?id_subkern=12>, ultima consultazione: 12.2.2009; Stamm *et al.* 2009, p. 10s. V. anche Commissione svizzera per l'UNESCO, Frühkindliche Bildung in der Schweiz, 2009, p. 12, <<http://www.fruehkindliche-bildung.ch/forschung/studien.html>>, ultima consultazione: 10.6.2009 (riassunto disponibile in italiano).

⁵⁵ Commissione delle comunità europee: Relazione della commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Realizzazione degli obiettivi di Barcellona riguardanti le strutture di custodia per i bambini in età prescolastica, 3.10.2008, p. 8, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0638:FIN:IT:PDF>>, ultima consultazione: 26.5.2009.

⁵⁶ Conferenza svizzera dei direttori cantionali della pubblica educazione 2005, p. 20ss.

⁵⁷ Il Netzwerk Kinderbetreuung è un' alleanza che riunisce rappresentanti di varie associazioni attive nella promozione degli asili, delle famiglie diurne e delle scuole diurne e rappresentanti degli enti responsabili, dell'economia, della ricerca, dell'educazione e della politica, <<http://www.netzwerk-kinderbetreuung.ch/node/>>, ultima consultazione: 12.08.2009.

⁵⁸ Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari, 5.02.2009, <<http://www.ekff.admin.ch/content.php?ekff-1-4>> (disponibile soltanto in tedesco), ultima consultazione: 17.08.2009. V. anche Stamm *et al.* 2009, p. 94.

competenze sul piano intercantonale e formula indicazioni generali sulla qualità delle strutture di custodia collettiva diurna. Secondo la dichiarazione, la custodia e gli stimoli offerti da queste ultime ai bambini e agli adolescenti devono essere conformi alla loro età e al loro grado di autonomia e perseguire fini sociali e pedagogici⁵⁹.

Almeno per quanto concerne i piani educativi delle strutture per i bambini di età inferiore ai 4 anni, la Svizzera ha un certo ritardo rispetto ad altri paesi: dalla fine degli anni Novanta, alcuni Stati europei hanno sviluppato piani di questo genere per il settore prescolare, che rappresentano un quadro indicativo e di riferimento per l'azione pedagogica di tutti gli attori coinvolti. I piani educativi si fondano su una visione globale dell'educazione e il loro fine è garantire ai bambini un ampio sostegno nel loro sviluppo⁶⁰. Le proposte educative devono essere adeguate allo sviluppo sociale, cognitivo, emotivo e fisico dei bambini e offrire a tutti una vasta gamma di opportunità di apprendimento e di sviluppo. Le caratteristiche individuali dei bambini vanno prese in considerazione differenziando le proposte educative e offrendo un'assistenza personalizzata nell'apprendimento⁶¹. I piani educativi chiariscono inoltre la ripartizione dei ruoli tra le strutture di custodia diurna e i genitori. La raccomandazione è di cercare la collaborazione con i genitori, nel senso di un partenariato per l'educazione e la formazione⁶². A questo proposito, Simoni sottolinea l'importanza della famiglia e delle strutture di custodia quali aree di apprendimento e di esperienza tra loro complementari, che apportano entrambe un contributo specifico e altrettanto prezioso⁶³.

In Svizzera la carenza di posti di custodia sussidiati è indiscutibile. Uno studio realizzato nel quadro del PNR 52⁶⁴ stima a 84 000 i posti per bambini in età prescolare necessari in strutture di custodia o famiglie diurne, a fronte di un offerta di 30 000 posti. La domanda dipende però anche dalle caratteristiche dei posti offerti, in particolare dagli oneri a carico dei genitori e dalla raggiungibilità delle strutture.⁶⁵

2.2.3 Scuola

L'educazione e le qualifiche professionali sono la chiave per la successiva partecipazione al mercato del lavoro e per l'integrazione sociale e quindi il miglior antidoto contro la disoccupazione e la povertà di reddito⁶⁶. Grazie all'istruzione di base gratuita offerta dalle scuole pubbliche (art. 62 Cost.), in Svizzera le premesse sono per principio buone. Attualmente, l'istruzione scolastica di base dura 9 anni. In tutti i Cantoni sono inoltre previsti uno o due anni di asilo, anch'essi gratuiti, in parte facoltativi e in parte obbligatori. Con l'entrata in vigore dell'accordo intercantionale sull'armonizzazione della scuola obbligatoria (Concordato HarmoS), nei Cantoni concordatari la durata della scuola obbligatoria salirà a 11 anni (v. sotto). Negli istituti pubblici d'insegnamento generale e nelle scuole professionali del livello secondario II l'istruzione è di regola gratuita.

⁵⁹ V. CDPE e CDOS 2008.

⁶⁰ CDPE 2005, p. 22s.

⁶¹ V. Holz 2007; Beisenherz 2003.

⁶² Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione 2005, p. 29.

⁶³ Heidi Simoni. Kinder bilden sich – Krippen und Familien begleiten sie. Relazione tenuta al convegno autunnale dell'ASSH del 20./21.11.2008, <<http://www.sagw.ch/fr/sagw/veranstaltungen/agenda-sagw-2008/ht-08/ht08-programm.html>>, ultima consultazione: 18.08.2009.

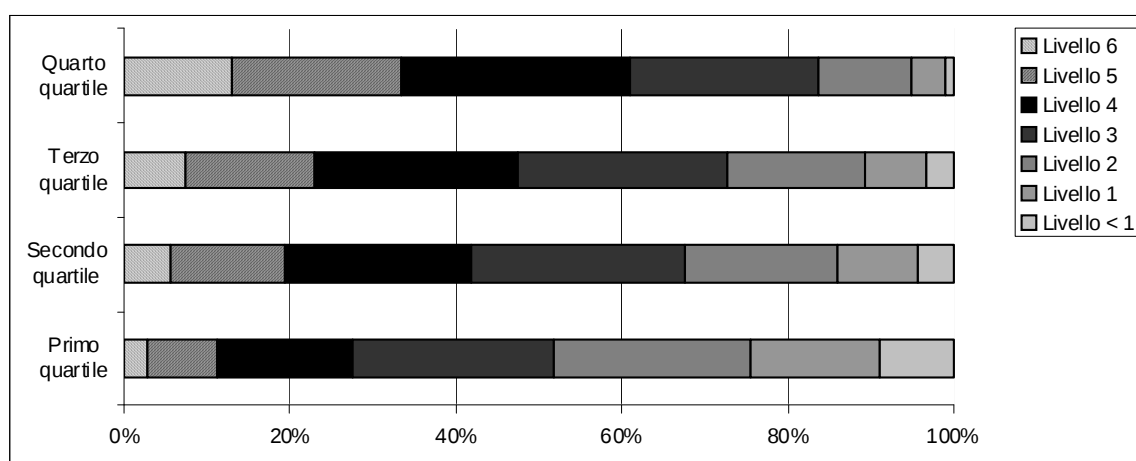
⁶⁴ Programma nazionale 52 «Kindheit, Jugend und Generationenbeziehungen im gesellschaftlichen Wandel», progetto «Nachfrage nach familienergänzender Kinderbetreuung in der Schweiz», <http://www.nfp52.ch/d_dieprojekte.cfm?Projects.Command=details&get=9> (disponibile in tedesco e inglese), ultima consultazione: 13.08.2009.

⁶⁵ L'aumento del numero di posti di custodia complementari alla famiglia è oggetto di discussioni anche nell'UE. Nel marzo del 2002 il Consiglio europeo ha stabilito come obiettivo per il 2010 di offrire un posto almeno al 90 per cento dei bambini tra i tre anni e l'età scolare e almeno al 33 per cento dei bambini al di sotto dei tre anni. v. Commissione delle Comunità Europee, Relazione della commissione al consiglio, al parlamento europeo, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni – Realizzazione degli obiettivi di Barcellona riguardanti le strutture di custodia per i bambini in età prescolastica, 3.10.2008, p. 2, v. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0638:FIN:IT:PDF>>, ultima consultazione: 26.08.2009.

⁶⁶ Deutscher Bundestag 2008, pp. 13 e 128.

Il successo scolastico dipende tuttavia molto dal contesto familiare e in particolare dall'eventuale retroterra migratorio, come dimostrano gli studi PISA. Questi mostrano infatti la relazione tra la situazione professionale dei genitori e il loro livello d'istruzione, da una parte, e le capacità cognitive degli allievi quindicenni, dall'altra. I genitori disoccupati, assistiti dall'aiuto sociale, beneficiari di una rendita d'invalidità o esercitanti una professione con uno scarso prestigio sociale e quindi un salario basso sono spesso impossibilitati a offrire ai loro figli un contesto culturale ricco quanto quello delle altre famiglie. Il grafico seguente (2.1), riferito alle competenze matematiche rilevate nell'indagine PISA 2003, illustra il rapporto tra la situazione socioeconomica dei genitori e le prestazioni dei quindicenni.

Grafico 2.1 Competenze dei quindicenni in matematica secondo l'estrazione sociale, 2003



Fonte: OCSE/UST/CDPE

Livello: il livello 1 equivale alla capacità di rispondere a domande semplici che contengono tutte le informazioni rilevanti e di compiere operazioni di routine. Il livello 6 significa che l'allievo è capace di concettualizzare, generalizzare e applicare informazioni basate su problemi complessi come pure di sviluppare nuove strategie per affrontare situazioni nuove.

Quartile: la popolazione statistica è suddivisa in quartili conformemente all'indice socioeconomico internazionale della situazione professionale dei genitori (primo quartile = situazione socioeconomica molto bassa).

Fonte: Ufficio federale di statistica 2007c, p. 53.

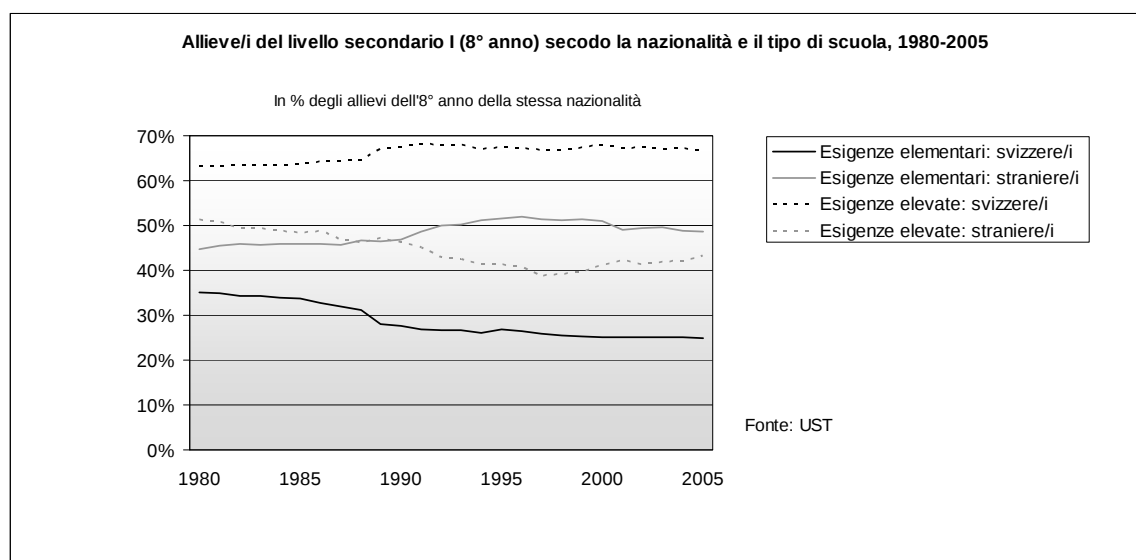
Le indagini PISA evidenziano inoltre la notevole influenza del retroterra migratorio sulle competenze scolastiche: i ragazzi svizzeri ottengono risultati migliori rispetto ai loro compagni della seconda generazione (vale a dire nati in Svizzera da genitori immigrati), che a loro volta hanno competenze migliori rispetto agli immigrati della prima generazione. Questo dato è confermato anche dagli studi sull'influenza della durata di soggiorno in una data regione linguistica. Più questa è lunga, migliori sono i risultati dei ragazzi nel test PISA. I ragazzi socialmente ed economicamente svantaggiati che appartengono a famiglie di migranti e a casa non utilizzano la lingua d'insegnamento hanno probabilità di successo scolastico ancora inferiori rispetto ai ragazzi svizzeri provenienti da famiglie svantaggiate e poco istruite.⁶⁷

L'incidenza del retroterra migratorio risulta molto chiara al momento della ripartizione degli allievi di scuola media (7°-9° anno) nelle sezioni con esigenze elementari e con esigenze estese (v. grafico 2.2). Questa selezione è una svolta decisiva nella carriera scolastica e incide fortemente sulle prospettive professionali degli adolescenti. Gli allievi che terminano la scuola dell'obbligo nelle sezioni con esigenze elementari hanno possibilità più limitate di ottenere un

⁶⁷ UST 2007b, p. 23s.; Mc Cluskey, Huguette, Die Bildung als Basis für eine solidarische Gesellschaft?, Forum Caritas, Bern, 17. Januar 2008, v. <http://web.caritas.ch/media_features/fce/Pr_sentation_McCluskey.pdf>, ultima consultazione: 1.09.2009.

titolo di formazione del livello secondario II.⁶⁸ Circa la metà dei ragazzi provenienti da famiglie di migranti segue un ciclo di studio con esigenze elementari, mentre la percentuale dei ragazzi svizzeri si aggira attorno al 25 per cento. Il numero di allievi stranieri è superiore alla media anche nelle classi speciali per ragazzi con problemi di rendimento, classi che rientrano nel sistema cantonale di sostegno pedagogico.⁶⁹

Grafico 2.2



Fonte: Ufficio federale di statistica 2007c, p. 45.

Riassumendo, si può dire che i bambini e gli adolescenti svantaggiati sul piano delle prestazioni scolastiche

- provengono da famiglie sfavorite sul piano socioeconomico, che non sono in grado di dedicare ai figli sufficienti risorse di tempo e denaro;
- provengono da famiglie poco istruite;
- risiedono in Svizzera da poco tempo e/o non padroneggiano del tutto o a sufficienza la lingua d'insegnamento.

2.2.4 Tempo libero

Con il passare del tempo, le attività del tempo libero diventano sempre più importanti nella vita quotidiana dei bambini. Esse contribuiscono a stimolare lo sviluppo intellettuale, fisico, psichico e sociale dei bambini e sono un importante fattore di integrazione.

I bambini e i ragazzi poveri sono spesso esclusi da questo genere di attività e sono quindi fortemente limitati nell'organizzazione del proprio tempo libero. Molti di loro vivono in quartieri con infrastrutture carenti e non possono beneficiare in ugual misura delle attività sociali e culturali offerte ai loro coetanei⁷⁰.

⁶⁸ Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung 2007, p. 26. L'influenza dell'estrazione sociale sulle opportunità di accesso ai cicli di studio postobbligatori è stata dimostrata anche da ALL (Adult Literacy and Life Skills Survey), TREE (Transition from Education to Employment), TIMMS (Third International Mathematics and Science Study) e IEA (Reading Literacy Study).

⁶⁹ Il problema della sovrarappresentazione degli allievi stranieri nelle classi di sostegno separate e il carattere degradante di questa misura è evidenziato da diversi anni in vari studi.

⁷⁰ Bertram 2008, p. 21.

Queste limitazioni possono ostacolare l'integrazione, perché i bambini poveri esclusi dalle attività delle associazioni hanno più raramente occasione di allacciare e curare contatti sociali⁷¹. Il mantenimento dei contatti può però essere reso difficile anche dal semplice fatto di dover per esempio rinunciare a una festa di compleanno a causa dei costi per il regalo. I bambini poveri subiscono, per un certo verso, una parziale esclusione dalla «cultura infantile»⁷². Come dimostra uno studio longitudinale⁷³, il coinvolgimento dei bambini di famiglie poco istruite in attività organizzate avrebbe effetti positivi anche sui loro risultati scolastici.

2.3 Provvedimenti e raccomandazioni per prevenire la povertà dei bambini

Sono considerati poveri i bambini che vivono in un'economia domestica povera. L'indigenza dei bambini va pertanto contrastata e prevenuta su due fronti: innanzitutto attraverso provvedimenti mirati in favore delle economie domestiche povere o a rischio di povertà con figli (v. capitolo 4) e secondariamente con misure specifiche per garantire pari opportunità a questi bambini. Come per altri problemi (p. es. la violenza), anche per la povertà è necessaria un'azione di prevenzione globale. I bambini vanno sostenuti nel loro sviluppo linguistico, motorio, cognitivo e sociale. È importante rafforzare il loro contesto familiare e sostenerli nel loro sviluppo fin dalla prima infanzia, per evitare che siano svantaggiati fin dal primo giorno di scuola. L'opera di prevenzione va proseguita per tutta la scuola dell'obbligo, poiché l'andamento della carriera scolastica influenza in modo decisivo le future opportunità di formazione e le conseguenti prospettive di guadagno. Nei capitoli seguenti sono presentati possibili provvedimenti e formulate raccomandazioni per il sostegno alle famiglie, per la custodia di bambini e per la scuola.

2.3.1 Prestazioni di sostegno alle famiglie

A livello locale esiste attualmente un'ampia offerta di prestazioni per le famiglie, promosse dall'ente pubblico (Cantoni, Comuni), da organizzazioni non governative e da privati. Non è però disponibile una panoramica nazionale di queste proposte di sostegno. Nel quadro di uno studio sulle offerte destinate ai bambini e agli adolescenti poveri nel Cantone di Friburgo, le numerose iniziative esistenti sono state riportate in un elenco suddiviso per tipo di prestazione: sostegno finanziario, materiale e medico, custodia complementare alla famiglia, consulenza e assistenza e, infine, organizzazione del tempo libero. Già l'elenco in sé può essere considerato come una prestazione di supporto per gli specialisti che offrono consulenza alle famiglie povere, in quanto presenta una panoramica completa delle proposte esistenti con i relativi indirizzi di contatto⁷⁴.

Come spiegato, l'accento è posto su misure che promuovono direttamente o indirettamente lo sviluppo dei bambini, in particolare nella prima infanzia, che possono essere suddivise in tre gruppi:

- misure per promuovere il ruolo sociale e le competenze educative dei genitori (p. es. corsi di formazione, consulenze);
- misure per promuovere direttamente lo sviluppo dei bambini;
- misure per promuovere sia il ruolo dei genitori che lo sviluppo dei bambini.

⁷¹ Holz 2007, p. 31.

⁷² Kehrli/Knöpfel 2006, p. 137.

⁷³ Lanfranchi, Andrea. Langfristige Effekte familienergänzender Betreuung im Vorkindergartenalter auf die Schulleistungen. 2009, <<http://www.hfh.ch/webautor-data/70/Follow-up-Resuemee.pdf>>, ultima consultazione: 26.8.2009.

⁷⁴ Per maggiori informazioni v. <<http://www.arcanum-stiftung.ch/index.php?c2=35&c=36&lang=fr>>, ultima consultazione: 18.8.2009.

Queste offerte hanno maggiori probabilità di successo se sono facilmente accessibili, ossia se si inseriscono nelle attività del quartiere e sono gratuite o poco costose per i genitori.

Prestazioni di sostegno per i genitori

Le prestazioni di sostegno per i genitori comprendono consulenze varie (generaliste, pediatriche e sull'educazione dei figli) e corsi di formazione organizzati per i genitori dalle associazioni di genitori.⁷⁵

Di regola queste offerte sono mal coordinate e i genitori poveri le utilizzano poco, o perché non ne sono a conoscenza o perché hanno avuto esperienze negative con le istituzioni statali⁷⁶ o, ancora, perché non ne vedono l'utilità per sé e per i propri figli. Per questa ragione, occorre cercare di migliorare l'accesso delle persone povere all'ampia offerta di consulenze. Un esempio di servizio a bassa soglia è l'assistenza socio-pedagogica per le famiglie di Pro Juventute, destinata alle famiglie in difficoltà e volta a migliorare le competenze educative dei genitori. Questi ricevono assistenza e coaching a domicilio. Si tratta di un servizio a carattere preventivo che, se fornito per tempo, può contribuire a evitare misure più radicali quali ad esempio l'affidamento dei figli a terzi.

Per i genitori stranieri, l'integrazione sociale è il presupposto per poter sostenere al meglio i propri figli. Dal 2001, la Confederazione contribuisce al finanziamento di misure d'integrazione (p. es. corsi di lingua facilmente accessibili, corsi di lingua per madre e bambino, incontri informativi per i genitori su temi vari) in virtù dell'art. 55 della legge federale sugli stranieri (LStr) e della relativa ordinanza (OIntS). Il programma prioritario federale 2008-2011⁷⁷ per la promozione dell'integrazione degli stranieri è incentrato, tra l'altro, sul tema «Lingua ed educazione». La normale offerta dovrebbe essere completata, laddove necessario, con prestazioni mirate che tengano conto in modo particolare dei gruppi difficili da raggiungere. Lo scopo è quello di aiutare i migranti a comunicare e a capirsi più facilmente con l'ambiente circostante (p. es. la scuola), di colmare le loro lacune educative e di fornire loro informazioni importanti per la vita in Svizzera. L'impostazione concreta di questo programma prioritario sarà definita a partire dal 2009 dagli organi cantonali competenti nel quadro di convenzioni quadro tra la Confederazione e i Cantoni.

Prestazioni di sostegno per i bambini

Lo scopo delle prestazioni di sostegno esistenti, destinate soprattutto a bambini in tenera età, è fare in modo che i piccoli siano in possesso di capacità linguistiche, motorie, cognitive e sociali adeguate alla loro età al momento in cui cominciano a frequentare l'asilo. Vi sono numerosi progetti di questo genere, per esempio:

- Spielgruppen+ (Dipartimento dell'educazione del Cantone di Zurigo): il «plus» significa che i bambini piccoli provenienti da famiglie di migranti e/o poco istruite sono sostenuti nell'apprendimento della lingua mediante un programma didattico concepito specialmente per loro⁷⁸.

⁷⁵ CDPE 2005, p. 38; Ackermann/Tschumper 2006, p. 13s.; Eisner/Ribeaud/Locher 2009, p. 55s.; Conferenza svizzera dei delegati all'integrazione 2008.

⁷⁶ Secondo quanto riferito da persone povere appartenenti al movimento ATD Quarto mondo, <www.vierte-welt.ch>.

⁷⁷ Ufficio federale della migrazione, Förderung der Integration von Ausländerinnen und Ausländern – Schwerpunktprogramm für die Jahre 2008 bis 2011, 17 luglio 2007, p. 4, v. <<http://www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/integration.Par.0028.File.tmp/G283-0036%20Schwerpunktprogramm2008-2011%20d.pdf>>, ultima consultazione: 17.8.2009.

⁷⁸ Cfr. Dipartimento della pubblica educazione del Cantone di Zurigo, Integrationsförderung im Vorschulalter: Das Projekt «Spielgruppe plus», v. <http://www.ajb.zh.ch/files/Kurzbeschreibung_SpielgruppenPlus20071109.pdf>, ultima consultazione: 11.09.2009.

- Spiki (città di San Gallo): il progetto è destinato a bambini a partire dai 3 anni, che all'interno di gruppi di gioco specifici acquisiscono sistematicamente competenze sociali e linguistiche complementari in vista dell'asilo e della scuola⁷⁹.

Prestazioni di sostegno per i bambini e i genitori

Negli ultimi anni sono stati lanciati numerosi progetti locali. Ai fini dell'attività di prevenzione generale sarebbe molto utile che le esperienze raccolte nel quadro dei medesimi fossero maggiormente divulgate tra gli specialisti. Le associazioni professionali sono il principale canale di diffusione delle conoscenze tecniche. Anche la Commissione svizzera per l'UNESCO sta cercando di migliorare i contatti tra gli attori del settore delle prestazioni per la prima infanzia. Alla fine del 2008, ha per esempio messo in rete il sito Internet «Formazione della prima infanzia in Svizzera»⁸⁰ con l'intento di fare dell'educazione della prima infanzia «un compito permanente in seno alla società, alla politica e alla scienza» e di contribuire all'istituzione di «una rete fra ricercatori, addetti ai lavori, politici e collettività». Questi sforzi devono pertanto essere sostenuti.

A titolo di esempio citiamo il progetto Opstapje, un programma d'integrazione facilmente accessibile per le famiglie straniere con bambini piccoli sviluppato nei Paesi Bassi alla fine degli anni Ottanta. Il suo elemento centrale è costituito da visite a domicilio da parte di personale non specializzato appositamente formato appartenente alla popolazione destinataria. Uno degli obiettivi è migliorare le conoscenze dei genitori sullo sviluppo dei bambini piccoli e sensibilizzarli sulle loro esigenze nelle varie fasi della crescita, un altro promuovere in modo mirato lo sviluppo cognitivo, motorio, sociale ed emotivo dei bambini. Tra il 2001 e il 2003, la Germania ha testato e valutato questo programma, estendendolo però anche alle famiglie tedesche socialmente sfavorite⁸¹. Da allora sono stati lanciati circa 20 progetti e ve ne sono altri in preparazione. L'associazione a:primo ha adeguato il programma alle specificità svizzere e lo propone a Comuni, Città e organizzazioni sociali sotto il nome «schritt:weise». Il primo progetto è stato avviato nel 2007 a Berna (Primano, Frühförderkonzept Stadt Bern). Nel corso del 2008 ne sono stati lanciati altri 4, tutti nella Svizzera tedesca.⁸²

Raccomandazioni ai Cantoni e ai Comuni

Promozione duratura di progetti volti a favorire lo sviluppo dei bambini socialmente svantaggiati nella prima infanzia

I Cantoni e i Comuni dovrebbero promuovere maggiormente l'offerta di prestazioni a bassa soglia per la prima infanzia che favoriscano lo sviluppo dei bambini e aiutino i genitori a svolgere il loro compito educativo. Sono considerate tali, per esempio, le prestazioni offerte nei quartieri residenziali o a domicilio e/o che tengono conto in modo specifico del retroterra culturale dei destinatari. Per aiutare i genitori, si potrebbero fornire loro informazioni sullo sviluppo dei bambini.

A livello cantonale e comunale sono in corso o in preparazione numerosi progetti. A titolo di esempio ricordiamo il summenzionato elenco delle proposte esistenti nel Cantone di Friburgo.

⁷⁹ V. la pagina Web della Città di San Gallo http://www.stadt.sg.ch/home/soziales_und_sicherheit/gesellschaftsfragen/familie_kinder/fruehfoerderung0.html, ultima consultazione: 11.08.2009.

⁸⁰ V. il relativo comunicato stampa, <<http://www.unesco.ch/fr/actualite/communiqués-de-presse/nouveautés/neue-webseite-zur-fruehkindlichen-bildung-in-der-schweiz.html>>, ultima consultazione: 11.08.2009.

⁸¹ V. il sito <http://www.opstapje.de/>, ultima consultazione: 2.09.2009.

⁸² Associazione a:primo, <http://www.a-primo.ch/index.php?option=com_content&task=view&id=1&Itemid=37>; primano, un'iniziativa della Città di Berna per promuovere lo sviluppo dei bambini in età prescolare, <<http://www.primano.ch/>>, siti ultima consultazione: 17.08.2009.

Dato che gli ambiti politici interessati da queste misure sono numerosi, si consiglia di promuovere lo scambio di informazioni ed esperienze sulle varie iniziative e progetti. Nel quadro della prevenzione e della lotta alla povertà operano anche organizzazioni non governative, che talvolta hanno contatti più diretti con le persone interessate rispetto ai servizi statali. La collaborazione con questi attori può contribuire ad agevolare l'accesso delle persone povere alle iniziative e ai progetti esistenti.

Intensificazione dei contatti e della collaborazione tra i vari attori

Nei settori dell'educazione, della migrazione, della salute e della socialità vi sono molte iniziative in favore dei bambini e degli adolescenti socialmente sfavoriti. Il Consiglio federale raccomanda ai Cantoni e ai Comuni di promuovere lo scambio di informazioni e di esperienze tra gli specialisti e, laddove ragionevole, di valutare la possibilità di raggruppare le attività, cercando di instaurare una collaborazione anche con le organizzazioni non governative attive nei settori in questione e di sviluppare forme di partenariato con le persone povere.

2.3.2 Promozione della custodia di bambini complementare alla famiglia e alla scuola

Promuovendo la custodia di bambini complementare alla famiglia e alla scuola si perseguono due obiettivi importanti ai fini della prevenzione e lotta alla povertà. Il primo è migliorare la conciliabilità tra la professione e la famiglia per permettere ai genitori di esercitare o ampliare un'attività lucrativa, in modo da aumentare il reddito familiare e ridurre il rischio di povertà (v. cap. 4).⁸³ Il secondo è aiutare i bambini socialmente svantaggiati a sfruttare meglio le loro potenzialità scolastiche o professionali, sostenendoli in modo mirato nel loro sviluppo sociale e cognitivo. Nella prima infanzia i bambini vanno preparati ad affrontare le esigenze della scuola in modo da iniziare con il piede giusto la formazione. Successivamente, durante il periodo scolare, devono essere presi provvedimenti di sostegno mirati per attenuare la forte influenza dell'estrazione sociale sulle prestazioni scolastiche degli allievi in Svizzera (v. cap. 2.2.3). In entrambe le direzioni si stanno facendo sforzi al fine di aumentare adeguatamente l'offerta di posti di custodia finanziariamente accessibili alle famiglie svantaggiate (cercando di evitare effetti soglia; v. capitolo 7) e far sì che queste prestazioni tengano conto del particolare bisogno di stimoli dei bambini socialmente sfavoriti.

Negli ultimi anni l'offerta di posti di custodia è aumentata anche grazie al programma d'incentivazione della Confederazione⁸⁴, che avrebbe dovuto durare otto anni. Con la mozione 08.3449 Finanziamento iniziale della CSEC-CN, approvata dalle Camere federali, è stato chiesto di prolungare di quattro anni il programma d'incentivazione. Nel relativo messaggio, approvato nel febbraio del 2010, il Consiglio federale propone di prolungarlo di quattro anni concentrandosi sulla custodia di bambini in età prescolare e sulle nuove strutture di custodia.

L'ampliamento dell'offerta di prestazioni per bambini in età scolare è promosso anche nel quadro dell'«accordo intercantonale sull'armonizzazione della scuola obbligatoria» (Concordato HarmoS)⁸⁵. I Cantoni che aderiscono al Concordato HarmoS si impegnano a predisporre un'offerta adeguata ai bisogni nell'ambito della scuola dell'obbligo (a partire dal compimento del quarto anno d'età). Il ricorso a queste prestazioni è facoltativo e, di regola, a pagamento. Finora

⁸³ Il presupposto è che i sistemi fiscali non abbiano ripercussioni finanziarie negative sull'attività lucrativa. Cfr. Bütler 2007 e il sito di Egalité.ch: <http://www.egalite.ch/quand-le-travail-coute.html>, ultima consultazione: 9.11.2009.

⁸⁴ Secondo il bilancio stilato dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali nel febbraio del 2009, l'entrata in vigore della legge federale del 1° febbraio 2003 sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia ha permesso di creare complessivamente 25 086 nuovi posti di custodia: 13 061 in centri diurni per l'accoglienza di bambini piccoli e 12 025 in strutture di custodia complementare alla scuola. Cfr. UFAS 2009, <<http://www.bsv.admin.ch/praxis/kinderbetreuung/01153/index.html?lang=it>>, ultima consultazione: 18.2.2009.

⁸⁵ Armonizzazione della scuola obbligatoria svizzera (HarmoS), <<http://www.edk.ch/dyn/11613.php>>, ultima consultazione: 10.03.2010.

hanno aderito al Concordato 12 Cantoni (situazione al 10 marzo 2010), ragion per cui esso è entrato in vigore il 1° agosto 2009. Sei Cantoni hanno rifiutato l'adesione⁸⁶. Gli avversari si sono opposti soprattutto all'obbligo di predisporre un'offerta di strutture diurne conformi ai bisogni, ma anche alla frequenza obbligatoria dell'asilo a partire dal compimento del quarto anno d'età.

Raccomandazione ai Cantoni e ai Comuni

Adeguamento dell'offerta al bisogno di prestazioni di custodia complementare alla famiglia e alla scuola

Il Consiglio federale raccomanda ai Cantoni e ai Comuni di intensificare i loro sforzi per aumentare adeguatamente l'offerta di prestazioni di custodia complementare alla famiglia e alla scuola (dalla prima infanzia fino alla conclusione della scuola dell'obbligo). I bambini dovrebbero poterne usufruire indipendentemente dalla situazione lavorativa dei genitori. Per permettere anche alle famiglie socialmente sfavorite di accedere a queste prestazioni, il Consiglio federale raccomanda che le tariffe siano definite tenendo conto della loro situazione e in modo da evitare eventuali effetti soglia.

È soprattutto nel settore della prima infanzia che si sta cercando di migliorare la qualità della custodia di bambini istituzionale. Qui di seguito sono presentati due nuovi programmi che, dopo essere stati adeguati alle specificità svizzere, sono attualmente applicati nel quadro di progetti pilota

All'inizio del 2009 è stata lanciata l'iniziativa bildungskrippen.ch, cui partecipano 13 strutture di custodia diurna. Il progetto, basato su un modello sperimentato dapprima in Germania e poi adattato alla situazione svizzera, è venire incontro ai desideri e agli interessi dei bambini, riconoscerne i progressi e sostenerne lo sviluppo e l'apprendimento mediante attività, materiali e giochi adeguati. Un elemento centrale del progetto sono i moduli di perfezionamento per i collaboratori delle strutture di custodia e l'assistenza fornita a queste istituzioni nell'attuazione del programma.⁸⁷

Il secondo metodo, proveniente dalla Nuova Zelanda, si prefigge di sostenere e promuovere lo sviluppo cognitivo dei bambini sulla base dell'osservazione e della descrizione del loro apprendimento. Il principio fondamentale consiste nel riconoscere il livello raggiunto dai bambini nel processo di apprendimento e di educazione per poi mettere l'accento sulle loro potenzialità e capacità e non sulle loro lacune. Grazie a questo lavoro di osservazione e descrizione, per gli educatori è più facile seguire i progressi individuali dei bambini nel processo di apprendimento e sviluppo e, quindi, offrire loro un sostegno mirato. La documentazione così prodotta favorisce gli scambi tra i bambini, gli educatori e i genitori. Il Deutsche Jugendinstitut ha adattato il progetto alla situazione della Germania e lo ha testato tra il 2004 e il 2007 in 25 strutture di custodia diurna nel quadro di un progetto pilota. Sono inoltre stati organizzati seminari cui hanno partecipato circa 120 moltiplicatori, che a loro volta hanno poi assistito numerosi istituti di custodia nell'attuazione del progetto, denominato «Bildungs- und Lerngeschichten». Per favorire la diffusione del metodo sul piano nazionale, nel 2007 sono stati pubblicati i materiali relativi al progetto⁸⁸. Dal giugno del 2009, il Marie Meierhofer Institut für das Kind sta conducendo il progetto in 25 strutture di custodia collettiva diurna svizzere a titolo sperimentale

⁸⁶ Accordo intercantonale sull'armonizzazione della scuola obbligatoria (concordato HarmoS) del 14 giugno 2007: stato d'avanzamento delle procedure di adesione cantonali, <http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/harmos/liste_rat_df.pdf>, ultima consultazione: 10.03.2010.

⁸⁷ Netzwerk kinderbetreuung, <<http://www.netzwerk-kinderbetreuung.ch/news>>, ultima consultazione: 13.02.2009.

⁸⁸ Deutsches Jugendinstitut, Projekt Bildungs- und Lerngeschichten, <<http://www.dji.de/cgi-bin/projekte/output.php?projekt=320&Jump1=LINKS&Jump2=5>>, ultima consultazione: 29.08.2009.

e lo concluderà nel luglio del 2011. L'introduzione del progetto è accompagnata da quattro studi dedicati a temi di indagine specifici.⁸⁹

Anche nel Cantone di Basilea-Città si sta cercando di migliorare la qualità della custodia complementare alla scuola. Quattro scuole pilota stanno istituendo strutture diurne concepite secondo principi pedagogici⁹⁰.

2.3.3 Scuola

A scuola i bambini dovrebbero avere le medesime opportunità indipendentemente dalla famiglia di provenienza. In Svizzera, invece, il successo scolastico dipende fortemente dall'estrazione sociale e dall'eventuale retroterra migratorio. Per rimediare a questa situazione, la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) ha lanciato nel 2003 il piano d'azione «PISA 2000 – Folgemaassnahmen»⁹¹, che prevede le seguenti aree d'intervento: sostegno allo sviluppo linguistico, periodo prescolare/inizio della carriera scolastica, gestione degli istituti scolastici/ miglioramento della loro qualità e custodia complementare alla scuola. Il piano d'azione intende migliorare non soltanto il coordinamento verticale delle attività tra i Cantoni, le regioni e gli organi intercantionali, ma anche quello orizzontale con gli attori della politica sociale, migratoria ed economica. Nel frattempo, una parte delle aree d'intervento è stata integrata in progetti legislativi o strategie della CDPE.

Il Concordato HarmoS prevede i seguenti contributi della scuola alla prevenzione della povertà:

- La frequenza obbligatoria dell'asilo a partire dal compimento del quarto anno d'età, che migliora soprattutto le opportunità educative dei bambini sfavoriti. Diversi studi internazionali hanno dimostrato che tutti i bambini, indipendentemente dalla loro estrazione sociale o origine culturale, traggono giovamento dall'istruzione prescolare e all'inizio della scuola elementare presentano un livello di sviluppo cognitivo e sociale più elevato dei loro coetanei che non ne hanno beneficiato⁹².
- Blocchi orari: i blocchi orari permettono di meglio conciliare il lavoro e la famiglia e contribuisce così a ridurre il rischio di povertà delle famiglie.
- Standard educativi: la definizione di standard contribuisce a ridurre le differenze tra le scuole e le loro ripercussioni negative sulle opportunità educative dei bambini.

L'introduzione di standard educativi può contribuire a garantire pari opportunità nel settore della pubblica educazione, poiché riduce l'influenza dell'ubicazione dell'istituto (quartieri bene / quartieri sfavoriti) sui risultati scolastici⁹³. Alcuni Cantoni hanno inoltre apportato correttivi ai propri sistemi scolastici al fine di ridurre le disparità sociali esistenti. A titolo di esempio si possono citare alcuni provvedimenti di politica finanziaria quali il finanziamento dei consorzi scolastici in base a un indice sociale, il programma QUIMS⁹⁴, volto a migliorare la qualità delle scuole multiculturali del Cantone di Zurigo, oppure la rete SIMS⁹⁵, che promuove lo sviluppo delle conoscenze linguistiche nelle scuole poliglote dei Cantoni della Svizzera nord-occidentale attraverso un sostegno finanziario e/o pedagogico agli istituti socialmente sfavoriti.

La scuola può contribuire alla prevenzione affrontando nei suoi programmi didattici determinati aspetti pratici della vita quotidiana, come ad esempio il problema dell'indebitamento. In base a

⁸⁹ Marie Meierhofer Institut für das Kind, Bildung und Resilienzförderung im Frühbereich, <<http://www.mmizuerich.ch/bildungsprojekt.html>>, ultima consultazione: 22.02.2010.

⁹⁰ COFF 2009, p. 26, <http://www.ekff.admin.ch/c_data/d_Pub_Kinderbet.pdf>; v. il relativo comunicato stampa del Cantone di Basilea-Città, <<http://www.medienmitteilungen.bs.ch/2006-10-17-rrbs-005.htm>>, ultima consultazione: 13.8.2009.

⁹¹ CDPE 2003.

⁹² CDPE 2006, p. 40ss.

⁹³ Coradi Vellacott/Hollenweger/Nicolet/ Wolter 2003.

⁹⁴ QUIMS (= Qualität in multikulturellen Schulen), per maggiori informazioni v. il sito www.quims.ch, ultima consultazione: 1.09.2009.

⁹⁵ SIMS (=Sprachförderung in mehrsprachigen Schulen), per maggiori informazioni v. il sito http://www.ag.ch/nwedk/de/pub/projekte/migration_integration.php, ultima consultazione: 1.09.2009.

vari studi si può stimare che in Svizzera il 16 - 30 per cento dei giovani tra i 15 e i 25 anni sia indebitato. Con questo si intende che essi non avevano ancora onorato uno o più impegni finanziari quando sono stati interpellati o hanno affermato di spendere spesso di più di quanto potrebbero permettersi⁹⁶. La Conferenza dei delegati cantonali alla promozione dell'infanzia e della gioventù della CDPE sta sostenendo varie iniziative in quest'ambito (p. es. Max.Money, concorsi nazionali ecc.⁹⁷).⁹⁸ La scuola può inoltre rafforzare le competenze pratiche attraverso la promozione della salute e favorire in questo modo la partecipazione, la capacità di agire autonomamente, la concentrazione sui propri punti di forza e la durevolezza degli effetti.

Raccomandazioni ai Cantoni e ai Comuni

In Svizzera, il successo scolastico dipende molto dal contesto familiare. I bambini socialmente sfavoriti crescono in un ambiente meno stimolante dei loro coetanei e per vari motivi non possono ricevere dai genitori lo stesso aiuto di cui godono gli altri nello svolgimento dei compiti a casa. Molte scuole offrono già oggi ai bambini socialmente sfavoriti un servizio di aiuto compiti. Lo scopo di questo sostegno supplementare è aiutare gli allievi a seguire il programma delle lezioni regolari motivandoli a studiare e seguendoli nello svolgimento dei compiti. Numerose scuole prevedono prestazioni individuali di sostegno all'apprendimento.

Offerta di prestazioni di sostegno scolastico per i bambini socialmente sfavoriti

Il Consiglio federale raccomanda ai Cantoni e ai Comuni di valutare se sia possibile ampliare l'offerta di prestazioni di sostegno (p. es. aiuto compiti, ripetizioni) destinate ai bambini socialmente sfavoriti.

Come detto in precedenza, le difficili condizioni di partenza dei bambini poveri possono essere fonte di problemi personali, sociali e scolastici. Dalle testimonianze delle persone povere emerge che i genitori disagiati e con un basso livello d'istruzione hanno talvolta difficoltà a dialogare con la scuola. Questa non può però fare a meno della loro collaborazione. Si potrebbe pertanto valutare se e in che misura l'introduzione dell'obbligo di collaborazione dei genitori migliorerebbe la situazione, soprattutto nei casi in cui questi rifiutano sistematicamente il dialogo.

Anche gli assistenti sociali scolastici possono contribuire a migliorare il dialogo tra i genitori e la scuola e a sostenere i bambini fungendo da mediatori. L'attività di questi specialisti è relativamente nuova. Soprattutto nella Svizzera tedesca, negli ultimi anni numerosi consorzi scolastici hanno assunto assistenti sociali scolastici con mansioni molto diverse da una realtà all'altra. Le direttive in materia di qualità pubblicate nel 2006 da AvenirSocial, l'associazione dei professionisti del lavoro sociale in Svizzera, stabiliscono, tra l'altro, che gli assistenti sociali scolastici devono

- impegnarsi a creare le condizioni per uno sviluppo positivo dei bambini e degli adolescenti;
- contribuire a prevenire, attenuare e risolvere i problemi sociali e personali con interventi mirati e
- promuovere la collaborazione tra la scuola e i genitori⁹⁹.

⁹⁶ Fachhochschule Nordwestschweiz 2007, p. 6; Streuli 2007, p. 5.

⁹⁷ V. i siti del progetto Max.Money www.maxmoney.ch, del servizio Plusminus del Cantone di Basilea-Città <http://www.schulden.ch/dynasite.cfm?dssid=4853&dsmid=76281> e del concorso della società di comunicazione pi.ar <http://www.award-cc.ch/index.asp?l=1&p=37>, consultati l'1.9.2009.

⁹⁸ V. le raccomandazioni della Conferenza dei delegati cantonali alla promozione dell'infanzia e della gioventù della CDPE del 27 ottobre 2004.

⁹⁹ Direttive in materia di qualità di AvenirSocial per gli assistenti sociali scolastici, <http://www.avenirsocial.ch/cm_data/QMRichtlinienSSA0906.pdf>, ultima consultazione: 19.08.2009.

Quando un bambino socialmente sfavorito ha problemi a scuola, bisognerebbe rivolgersi al più presto all'assistente sociale scolastico per cercare di risolverli con misure a bassa soglia ed evitare che si aggravino. Affinché questi interventi siano efficaci, è necessaria una stretta collaborazione tra l'assistente e la scuola.

Adeguamento ai bisogni dell'offerta di prestazioni di assistenza sociale scolastica

Il Consiglio federale raccomanda ai Cantoni e ai Comuni più grandi di ampliare la loro offerta di prestazioni di assistenza sociale scolastica per promuovere maggiormente l'integrazione dei bambini socialmente sfavoriti. Gli assistenti sociali scolastici devono poter svolgere una funzione preventiva, riconoscendo per tempo i problemi di questi bambini e assumendo una funzione di intermediari tra la scuola e i genitori. Il loro intervento può contribuire a evitare percorsi scolastici tortuosi.

2.3.4 Tempo libero

Un'organizzazione attiva del tempo libero, che preveda anche la partecipazione ad attività ricreative, è di fondamentale importanza non soltanto per lo sviluppo sociale, fisico e cognitivo dei bambini, ma anche per la loro integrazione sociale. A livello locale, i bambini e i giovani dispongono di una grande varietà di proposte – liberamente accessibili o organizzate (p.es. corsi di sport, teatro o pittura) – per pianificare attivamente il proprio tempo libero. Per poter veramente organizzare in modo individuale il proprio tempo libero, i bambini e i giovani devono però crescere in spazi di vita adeguati alle loro esigenze.

Le attività giovanili aperte a tutti (p.es. i centri giovanili) sono più facilmente accessibili delle attività ricreative organizzate. Inoltre, nella maggior parte dei casi sono gratuite e non comportano obblighi. Per questa loro flessibilità e spontaneità sono pertanto privilegiate soprattutto da bambini e giovani poco integrati e sfavoriti con un retroterra migratorio.¹⁰⁰ Essi sono invece subito in difficoltà quando si chiede loro un contributo finanziario e il rispetto di determinati obblighi, come per esempio per le attività sportive o per le lezioni di musica. Vi sono però anche altri aspetti, non materiali, che possono rappresentare un ostacolo. I bambini poveri vivono spesso in quartieri dove l'offerta di proposte ricreative è limitata oppure non sono a conoscenza di queste attività. Forse hanno anche timore a partecipare perché si sentono estranei o perché nessuno li incoraggia a partecipare, sostenendo le loro idee.

I bambini socialmente sfavoriti necessitano dunque in primo luogo di attività aperte a tutti e in particolare di iniziative realizzate nel loro ambiente sociale. Queste permettono di motivarli e assisterli, di dare loro consigli e di sostenerli nella realizzazione dei loro desideri e dei loro progetti. A titolo di esempio citiamo il servizio specializzato «Kinderhexe & Zaubermann», un'istituzione cattolica fondata a Berna verso la metà degli anni Novanta,¹⁰¹ o le attività sportive facoltative proposte a scuola. Molto importanti sono anche le biblioteche, con cui una parte dei bambini entra in contatto grazie alla scuola, e le ludoteche. Infine, bisogna agevolare l'accesso alle attività ricreative organizzate e creare nei quartieri socialmente sfavoriti, in cui vivono molte famiglie a rischio di povertà, spazi di vita che favoriscano lo sviluppo personale dei bambini e dei giovani.

In diversi Cantoni e Comuni le persone di condizione economica modesta beneficiano di una «tessera culturale», offerta dalla Caritas, con cui possono accedere a prezzo ridotto a manifestazioni e attività sportive, educative e culturali (p. es. concerti, piscina ecc.).¹⁰²

¹⁰⁰ V. il rapporto del Consiglio federale «Strategia per una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù», 2008, p. 11, <http://www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/00067/02003/index.html?lang=it>, ultima consultazione: 2.8.2009.

¹⁰¹ Kinderhexe & Zaubermann, <<http://www.kathbern.ch/kinderhexe-zaubermann>>, ultima consultazione: 24.8.2009.

¹⁰² V. il sito Web <<http://www.kulturlegi.ch/>>, ultima consultazione: 19.8.2009.

Approvando il rapporto «Strategia per una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù», nel settembre del 2008 il Consiglio federale ha dichiarato di volersi impegnarsi maggiormente nel settore delle attività aperte a tutti i bambini e i giovani. In questo contesto, il Consiglio federale ha inoltre deciso di promuovere in modo mirato la partecipazione dei giovani provenienti dalle classi sociali poco istruite, sfavorite e/o di origine straniera alla Sessione federale dei giovani¹⁰³.

Migliore accesso dei bambini socialmente sfavoriti alle attività del tempo libero

Il Consiglio federale raccomanda ai Cantoni e ai Comuni di valutare come si potrebbe agevolare l'accesso dei bambini socialmente sfavoriti alle attività del tempo libero organizzate (sport, musica, teatro ecc.) ed eventualmente ampliare l'offerta di attività aperte a tutti, per permettere ai bambini e ai giovani socialmente sfavoriti di organizzare in modo autonomo e creativo il proprio tempo libero e sviluppare le proprie potenzialità. In particolare, chiede loro di eliminare gli ostacoli di natura finanziaria e sociale e di considerare la possibilità di creare spazi di vita più adatti ai bambini e i giovani nei quartieri socialmente sfavoriti, in cui vivono molte famiglie a rischio di povertà.

¹⁰³ V. il rapporto del Consiglio federale «Strategia per una politica svizzera dell'infanzia e della gioventù», 2008, p. 30, <http://www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/00067/02003/index.html?lang=it>, ultima consultazione: 2.8.2009.

3. Transizione alla formazione professionale e alla vita lavorativa

Riassunto

Poiché la formazione permette di contrastare durevolmente la povertà, occorre fare in modo che dopo la scuola dell'obbligo il maggior numero possibile di giovani svolga una formazione di livello secondario II corrispondente alle sue attitudini e capacità. Un'attenzione particolare andrà rivolta ai ragazzi con difficoltà scolastiche, sociali o linguistiche, che, tramite provvedimenti individuali e assistenza (gestione dei casi), dovranno essere messi in condizione di concludere una tale formazione o per via diretta o attraverso soluzioni ponte e proposte formative facilmente accessibili. Per incoraggiare i giovani a intraprendere una formazione sono inoltre necessari provvedimenti strutturali quali l'introduzione a livello intercantonale di un importo minimo dei sussidi all'istruzione. La Confederazione deve inoltre sostenere in modo specifico i centri di formazione per i giovani. Una volta riuscita la transizione dalla scuola alla formazione professionale, resta da affrontare quella dall'apprendistato alla vita lavorativa. Per superare anche questo scoglio sono indispensabili gli strumenti dell'assicurazione contro la disoccupazione.

3.1 Introduzione

Il sistema educativo svizzero è suddiviso in tre livelli. La scuola dell'obbligo dura nove anni. A seconda del Cantone, negli ultimi tre (livello secondario I) è prevista una selezione degli allievi in base al rendimento scolastico. Il livello secondario I serve all'acquisizione di una formazione generale di base e alla preparazione alla vita professionale o al passaggio a una scuola di livello superiore. Al livello secondario I segue la formazione professionale o una formazione scolastica generale (scuole di maturità liceale ecc.) di livello secondario II. L'ultimo livello del sistema educativo è quello terziario (scuole universitarie, formazioni professionali superiori). Nel 2007, hanno terminato la scuola dell'obbligo 88 300 allievi. Nello stesso anno, 78 300 ragazzi hanno iniziato una formazione professionale di base e 23 400 una scuola di maturità liceale¹⁰⁴.

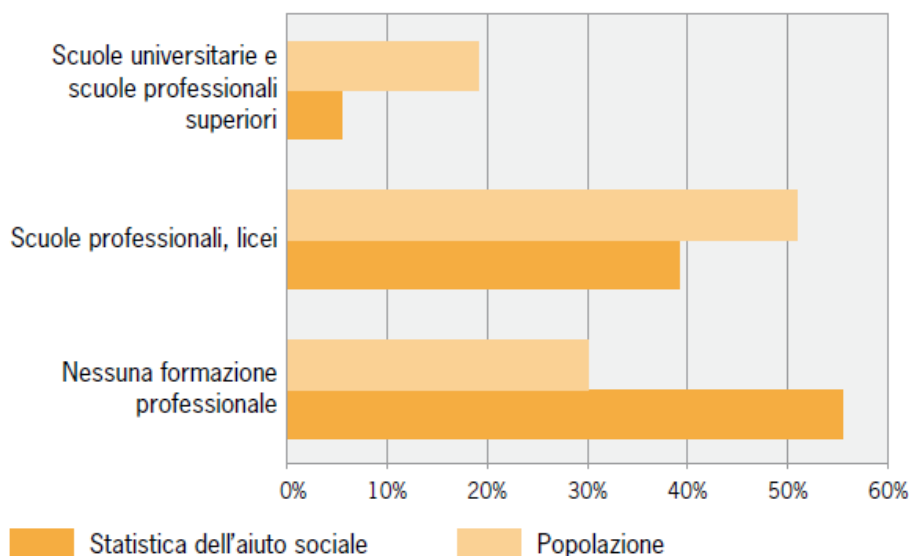
I dati della statistica dell'aiuto sociale¹⁰⁵ dimostrano che una buona formazione professionale riduce considerevolmente il rischio di povertà. Le persone in età compresa tra i 18 e i 65 anni prive di una formazione professionale presentano un tasso di assistenza quasi doppio rispetto alla media della loro fascia d'età.¹⁰⁶ Queste persone rappresentano il 30% della popolazione e il 55% dei beneficiari dell'aiuto sociale. Nel 2007, il loro tasso di assistenza era del 7,1% contro una media del 3,1%. Già una formazione di livello secondario II (perlopiù una formazione professionale) riduce il rischio di povertà di oltre la metà. Le persone con una formazione professionale presentano infatti un tasso di assistenza del 2,7 % e rappresentano il 39 per cento dei beneficiari dell'aiuto sociale, una percentuale molto inferiore a quella del loro gruppo rispetto al totale della popolazione. Con un tasso di assistenza inferiore all'uno per cento (0,75%), le persone che hanno svolto una formazione terziaria sono le meno esposte al rischio di povertà. Esse rappresentano il 19% della popolazione in età compresa tra i 18 e i 65 anni, ma soltanto il 5,5% dei beneficiari dell'aiuto sociale.

¹⁰⁴ Il numero degli allievi che hanno iniziato una formazione di livello secondario II è notevolmente superiore (di oltre 13 000 unità) a quello degli allievi che hanno concluso la scuola dell'obbligo, poiché ogni anno vi sono ragazzi che iniziano una formazione del livello secondario II dopo averne interrotta un'altra o aver svolto una formazione transitoria; v. UFFT 2009, p. 13.

¹⁰⁵ UST 2009a, p. 18.

¹⁰⁶ I tassi di aiuto sociale differenziati sono stati calcolati dalla SECO sulla base dei dati dell'UST.

Grafico 3.1: livello di formazione dei beneficiari dell'aiuto sociale e della popolazione in età compresa tra i 18 e i 65 anni, 2007



Fonte: UST, Statistica dell'aiuto sociale 2007, Censimento della popolazione 2000

© UST

Fonte: Ufficio federale di statistica 2009a, p. 18.

Con un tasso di assistenza pari al 4,1%, i giovani tra i 18 e i 25 anni presentano un rischio di povertà superiore alla media. La quota dei giovani adulti sul totale delle persone assistite è del 12,6%. Quasi tre quarti (73,8%) dei beneficiari dell'aiuto sociale tra i 18 e i 25 anni non hanno una formazione post-obbligatoria. Questa quota è invece molto più bassa (35,5 %) se si considera l'insieme della popolazione in questa fascia d'età.

Analizzando i fattori di rischio di povertà delle persone che esercitano un'attività lucrativa, l'Ufficio federale di statistica ha constatato una relazione evidente tra il basso livello di formazione e la dipendenza dall'aiuto sociale. Il fattore di rischio principale è la situazione familiare, ma le qualifiche professionali giocano un ruolo molto importante. Il tasso di working poor è infatti tre volte superiore alla media (11,4%) tra i lavoratori privi di una formazione post-obbligatoria, superiore alla media (4,2%) tra i titolari di un attestato federale di capacità (apprendistato) e molto bassa tra gli accademici (1,6%)¹⁰⁷.

L'istruzione riduce pertanto in modo significativo il rischio di povertà, poiché aumenta considerevolmente la probabilità di riuscire a provvedere al proprio sostentamento mediante un'attività lucrativa. Protegge inoltre entro certi limiti dal rischio di disoccupazione o quantomeno facilita la ricerca di un nuovo posto di lavoro. Dato che per i giovani con un diploma di maturità o terziario il rischio di povertà è piuttosto basso, ci concentreremo qui di seguito sui provvedimenti che agevolano la conclusione di una formazione professionale. In particolare esamineremo la situazione dei giovani che hanno difficoltà a intraprendere una formazione professionale e che quindi, a lungo termine, rischiano di diventare poveri.

Gli specialisti in materia di educazione hanno individuato due tappe cruciali per la riuscita della transizione dalla scuola al mondo del lavoro: il passaggio dalla scuola dell'obbligo alla formazione post-obbligatoria e il passaggio da quest'ultima al mondo del lavoro.

Il superamento di questi due importanti traguardi contribuisce direttamente a prevenire la povertà, poiché colpisce più raramente i giovani con una formazione post-obbligatoria. Il conseguimento di un titolo di studio favorisce inoltre l'integrazione durevole nel mondo del lavoro, riducendo così il rischio di povertà anche a lungo termine nel corso della vita.

¹⁰⁷ UST 2007a, p. 7.

3.2 Prima transizione: dalla scuola dell'obbligo alla formazione professionale

La maggior parte dei giovani riesce a passare senza grosse difficoltà dal livello secondario I al livello secondario II. Negli ultimi anni, la percentuale di coloro che hanno iniziato una formazione professionale o una scuola di livello secondario II subito dopo la scuola dell'obbligo o dopo un anno di transizione si aggirava costantemente attorno al 90-95 per cento. Circa tre quarti dei giovani che iniziano una formazione professionale di base svolgono un apprendistato, mentre il quarto rimanente frequenta scuole a tempo pieno quali le scuole d'arti e mestieri, le scuole di commercio o le scuole di informatica. Dal 1998, la percentuale dei giovani che non sono riusciti a conseguire un diploma di livello secondario II è rimasta più o meno costante. Nel 2006 era del 10,5 per cento.

L'indirizzo della formazione professionale duale è fortemente influenzato da considerazioni di politica educativa ed economica. L'offerta di posti di apprendistato dipende pertanto in larga misura dalla domanda di lavoratori con determinate qualifiche e dall'evoluzione del relativo mercato del lavoro. In quest'ottica, la formazione professionale ha principalmente lo scopo di preparare gli individui per il mercato del lavoro e di preservare la competitività delle aziende. Un altro compito fondamentale del sistema educativo è quello di integrare durevolmente nell'economia e nella società i giovani e gli adulti che non sono riusciti a sfruttare le opportunità formative esistenti. Anche se la formazione professionale è per principio idonea come strumento d'integrazione, non bisogna abusarne in tal senso. Vanno pertanto creati centri di formazione speciali o protetti per i giovani che non hanno alcuna chance di portare a termine un ciclo formativo normale.¹⁰⁸

3.2.1 Formazioni e soluzioni transitorie

Sebbene la maggior parte dei giovani passi direttamente al livello secondario II, dopo la scuola dell'obbligo una percentuale crescente di giovani frequenta di propria iniziativa o in mancanza di meglio una formazione transitoria (decimo anno di scuola, pretirocinio, scuole propedeutiche) o sceglie una soluzione transitoria (soluzioni ponte, semestri di motivazione, soggiorni linguistici e altre forme di anni intermedi).

La percentuale dei ragazzi di nazionalità straniera che optano per le soluzioni transitorie (36%) è più che doppia rispetto a quella dei ragazzi svizzeri (16%)¹⁰⁹.

Oltre il 70 per cento dei ragazzi che optano per le formazioni e le soluzioni transitorie frequenta l'anno dopo una formazione professionale o scolastica¹¹⁰.

Più preoccupanti sono le prospettive dei giovani che al termine della scuola dell'obbligo non trovano nulla: sei anni dopo, la metà di questi ragazzi è ancora priva di un titolo di formazione.

Per questa ragione, le soluzioni intermedie e in particolare le soluzioni ponte che preparano a una formazione professionale di base sono un mezzo efficace per evitare che i giovani rimangano senza una formazione, con le conseguenti ripercussioni individuali e sociali.

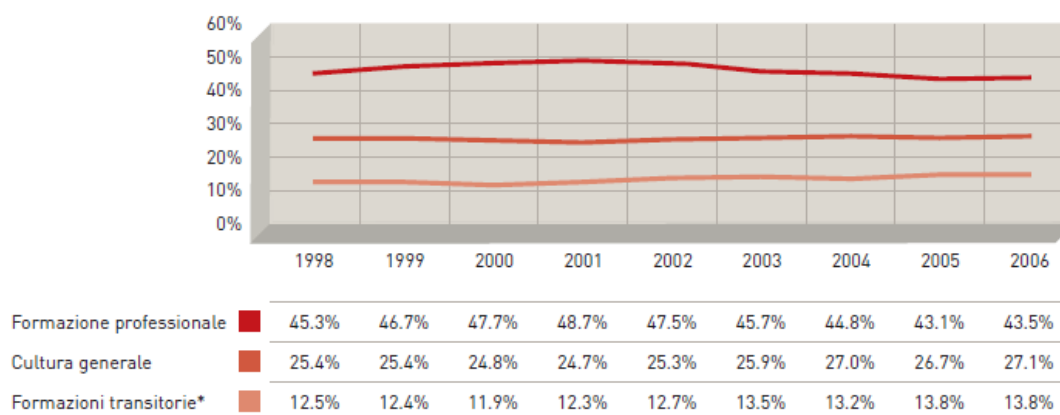
¹⁰⁸ Messaggio del 6 settembre 2000 relativo a una nuova legge sulla formazione professionale (LFPr), <<http://www.admin.ch/ch/i/ff/2000/4957.pdf>>, ultima consultazione: 1.9.2009.

¹⁰⁹ UST 2008f, p. 13.

¹¹⁰ Cfr. il rapporto commissionato dall'UFFT: Egger, Dreher & Partner. Vertiefungsstudie Bildungsangebote im Übergang von der obligatorischen Schule in die Berufsbildung, Berna, 2007, <<http://www.bbt.admin.ch/dokumentation/00335/00400/index.html?lang=de>>, ultima consultazione: 3.9.2009.

Grafico 3.2: percentuale dei passaggi senza *transizione* al livello secondario II

Ingresso nel livello secondario II senza transizione



Fonte: Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia 2009, p. 12.

3.2.2 Provvedimenti in caso di interruzione dell'apprendistato

La maggior parte dei Cantoni non prevede né la registrazione sistematica dei casi di risoluzione del contratto di tirocinio né un'assistenza specifica per questi giovani. Nemmeno a livello svizzero sono finora disponibili dati attendibili sul numero di apprendistati interrotti. Le rilevazioni cantonali evidenziano notevoli differenze: nel Cantone di Zurigo¹¹¹, tra il 1998 e il 2007 la percentuale dei contratti di tirocinio risolti si situava tra il 7 e il 10 per cento. Anche nel Cantone di Argovia¹¹² tra il 2001 e il 2007 il tasso non ha mai superato la soglia del 10 per cento. Nel Cantone di Berna, invece, negli anni dal 1995 al 2002 il 20-22 per cento¹¹³ dei giovani che hanno iniziato un apprendistato lo hanno poi interrotto. Dopo sei mesi, però, quasi la metà aveva iniziato una nuova formazione di livello secondario II e dopo un anno il 63 per cento. Queste cifre indicano che la situazione dei giovani apprendisti sul mercato del lavoro non è del tutto stabile. Pur considerando questo fatto, il Cantone di Berna presenta una percentuale di apprendistati interrotti relativamente elevata. Per questa ragione sono stati presi provvedimenti per seguire sia i ragazzi che le aziende formatrici e aumentare così il tasso di successo degli apprendisti.

Coloro che nonostante le misure di prevenzione interrompono il tirocinio hanno per principio le medesime possibilità dei ragazzi che hanno terminato la scuola dell'obbligo e non hanno trovato una soluzione per proseguire la formazione: il sostegno di un servizio di orientamento professionale e agli studi per cercare un altro apprendistato e le varie soluzioni intermedie disponibili. Dall'introduzione del Case Management Formazione professionale (v. 3.4.2), i casi degli apprendisti che hanno interrotto il tirocinio vengono registrati ed esaminati al fine di migliorare la consulenza e l'eventuale assistenza prestate ai ragazzi.

3.2.3 Giovani adulti senza formazione

Lo svolgimento di una formazione professionale è una questione di volontà e convinzione individuale. Se ai problemi sociali e scolastici si aggiunge la mancanza di motivazione, la

¹¹¹ Le statistiche del dipartimento dell'educazione del Cantone di Zurigo sono disponibili all'indirizzo Internet <http://www.bista.zh.ch/bb/LV-aufl.aspx>, ultima consultazione: 1.9.2009.

¹¹² Cfr. Jugend und Arbeitsmarkt, Lehrstellensituation und Jugendarbeitslosigkeit im Kanton Aargau, Departement Bildung, Kultur und Sport (BKS) e Departement Volkswirtschaft und Inneres (DVI), aprile 2008, <<http://www.ag.ch/vitamin/de/pub/gesamtprojekt.php>>, ultima consultazione: 1.9.2009.

¹¹³ Stalder/Schmid 2006.

capacità di integrazione della formazione professionale, peraltro elevata, non è più sufficiente. In queste situazioni sono necessarie, temporaneamente o per un periodo prolungato, altre forme di assistenza e d'integrazione, per evitare che i giovani a rischio sprofondino nell'emarginazione sociale.

Secondo uno studio¹¹⁴ commissionato dall'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia, ogni anno dopo la scuola dell'obbligo tra i 2000 e i 2500 giovani non riescono a inserirsi stabilmente nel livello secondario II o direttamente nel mondo del lavoro. Questo gruppo comprende sia i giovani che non sono riusciti a effettuare la transizione dalla scuola dell'obbligo a una formazione sia i ragazzi che hanno iniziato una formazione professionale o scolastica di livello secondario II e l'hanno successivamente interrotta. Spesso questi ragazzi presentano diversi problemi simultaneamente, come gravi difficoltà di natura scolastica e personale e una situazione sociale sfavorevole.

I giovani di origine straniera sono in molti casi meno preparati dei ragazzi svizzeri a iniziare una formazione professionale di base: lo svolgimento di un apprendistato o l'accesso diretto al mondo del lavoro sono resi problematici soprattutto da difficoltà scolastiche e linguistiche combinate alla scarsa motivazione e a problemi di integrazione. I giovani stranieri devono inoltre farsi i conti con i pregiudizi della società di arrivo.¹¹⁵ Il 15-20 per cento dei giovani stranieri rinuncia definitivamente a svolgere una formazione professionale ed è quindi esposto a un maggior rischio di rimanere disoccupato ed eventualmente dipendere dall'aiuto sociale.

È importante offrire a questi giovani soluzioni adeguate che permettano loro di conseguire anche in un secondo tempo un diploma professionale. Senza una formazione, infatti, presentano una probabilità più elevata di dipendere a lungo dalle prestazioni assistenziali o di restare esposti al rischio di povertà anche nelle successive fasi della vita.

3.3 Seconda transizione: dalla formazione professionale al mercato del lavoro

I ragazzi e i giovani adulti di età compresa tra i 18 e i 23 anni che hanno terminato una formazione post-obbligatoria di livello secondario II (perlopiù una formazione professionale), quando cercano di accedere al mercato del lavoro si trovano confrontati con problemi specifici. Sebbene dispongano di un diploma e di conoscenze aggiornate nel loro campo professionale, all'inizio, a seconda che abbiano svolto una formazione prettamente scolastica o una formazione professionale, non hanno alcuna esperienza o ne hanno poca. In particolare non possono vantare esperienze raccolte al di fuori dell'azienda formatrice. Per i giovani che non vengono assunti dal loro datore di lavoro dopo l'apprendistato, la conclusione della formazione professionale rappresenta spesso una cesura, che si traduce in tassi di disoccupazione giovanile superiori alla media.

La disoccupazione giovanile, oltre a registrare un'impennata stagionale al momento della conclusione dei cicli di formazione, è anche molto sensibile ai cambiamenti congiunturali. Da uno studio dell'AMOSA¹¹⁶ emerge che nel passato un aumento o una diminuzione del 10 % del tasso di disoccupazione generale hanno causato un aumento o una diminuzione del 12,6 % della disoccupazione giovanile. Questa corrispondenza sistematica è stata confermata dal recente periodo di ripresa economica: nel 2005, il tasso di disoccupazione dei giovani tra i 20 e i 24 anni, pari al 6,1 %, era nettamente superiore a quello generale, che ammontava al 3,8 %. Nel 2008, pur essendo sceso al 3,5 %, si situava ancora al di sopra della media (2,6 %). I dati più recenti indicano che il tasso di disoccupazione di questa fascia d'età è tornato ad aumentare in modo particolarmente marcato: dall'aprile del 2008 all'aprile del 2009, è salita dal 3,4 % al 5,2 %, mentre il tasso complessivo è passato dal 2,6 % al 3,5 %.

¹¹⁴ Egger, Dreher & Partner 2007.

¹¹⁵ Baechtold/Mandach 2007; Imdorf 2007.

¹¹⁶ Cfr. Weber 2004, p. 40

Se per i giovani adulti il rischio di rimanere disoccupati è particolarmente elevato, il loro periodo di disoccupazione ha in generale una durata inferiore alla media. Ciò significa che essi hanno più probabilità di ritrovare un lavoro rispetto ad altri gruppi della popolazione. Nel periodo immediatamente successivo alla conclusione della formazione, per i giovani adulti disoccupati è pertanto di fondamentale importanza poter mantenere o eventualmente migliorare la propria idoneità al mercato del lavoro. L'obiettivo è prevenire la perdita delle conoscenze acquisite, mediante provvedimenti di formazione, e fare in modo che questi giovani possano fare esperienze nel mondo del lavoro grazie a programmi di occupazione temporanea o pratiche professionali. A medio termine, un periodo di disoccupazione prolungato può rendere problematico l'inserimento nel mondo del lavoro. Nel 2008, hanno svolto una pratica professionale dell'AD circa 2000 giovani, vale a dire un numero molto inferiore rispetto all'anno precedente. Per il 2009, la SECO prevede un risultato analogo. Più o meno lo stesso numero di giovani ha lavorato nel 2007 in un'azienda di esercitazione dell'AD. Anche in questo settore le previsioni per il 2009 sono analoghe. Per finanziare questi progetti, nel 2008 l'AD ha speso quasi 21 milioni di franchi.

Nella seconda fase di transizione, l'assicurazione contro la disoccupazione protegge i giovani, entro determinati limiti, dalla perdita di guadagno. Diversamente da molti altri Paesi, questo vale in particolare anche per i giovani che durante la formazione non hanno versato contributi all'AD. Le indennità giornaliere servono soprattutto a prevenire il rischio immediato di povertà di questo gruppo di beneficiari. Poiché la legislazione distingue tra i giovani fino ai 25 anni e quelli di età superiore e tra le persone con e senza obblighi di mantenimento, le prestazioni sono stabilite, in una certa misura, anche in funzione del bisogno.

Sebbene il passaggio dalla scuola dell'obbligo alla formazione professionale sia la transizione più importante ai fini della lotta alla povertà, anche la seconda transizione può essere causa di impoverimento poiché comporta un elevato rischio di disoccupazione. Non si può inoltre escludere che le difficoltà incontrate nella seconda transizione si ripercuotano negativamente anche sul resto della carriera professionale e quindi sulle prospettive reddituali a lungo termine. Anche se per il momento queste ripercussioni non sono quantificabili sulla base dei dati disponibili per la Svizzera, appare ragionevole contristarle con misure adeguate per prevenire a lungo termine la povertà.

3.4 Misure preventive e lotta contro la disoccupazione giovanile per evitare la povertà

La prevenzione della disoccupazione giovanile è un compito comune di Confederazione, Cantoni e mondo del lavoro. La collaborazione tra questi attori (v. cap. 3.4.1) è dunque importante. Il raggiungimento dell'obiettivo – aumentare la quota dei titolari di un diploma di livello secondario II – viene perseguito attraverso tre tipi di misure: a livello individuale, si ricorre a misure d'integrazione (v. cap. 3.4.2) per motivare i giovani alla formazione. La maggior parte delle misure d'integrazione sono prese in quest'ambito. A livello strutturale si cerca di creare, ad esempio, nuovi tipi di formazione con cui indirizzare sulla giusta strada anche i giovani con problemi (v. cap. 3.4.3). Vi sono, infine, delle misure mirate, utili a rafforzare e a sostenere le aziende di formazione (v. cap. 3.4.4).

3.4.1 Cooperazione

La formazione professionale è un compito comune di Confederazione (alta vigilanza, regolamentazione), Cantoni (attuazione, formazione) e mondo del lavoro (posti di tirocinio, contenuti formativi). Pur avendo un importante compito di vigilanza e di gestione, nell'ambito di un sistema federalista liberale la Confederazione non può imporre misure né attuarle unilateralmente. Le misure devono essere pattuite tra i partner e attuate col consenso di tutti. Soprattutto i provvedimenti in favore dei giovani con difficoltà scolastiche, sociali e linguistiche

devono essere accuratamente coordinati per poter dare risultati duraturi per il bene dei destinatari e nell'interesse della società.

Per rafforzare l'integrazione è stato posto un obiettivo prioritario: fare in modo che il maggior numero possibile di giovani riesca a effettuare il passaggio dalla scuola dell'obbligo alla formazione professionale e da questa al mondo del lavoro. Una sfida particolare è rappresentata dai giovani con un retroterra migratorio. I problemi d'integrazione dei giovani stranieri sono riconducibili anche alla vecchia politica estera che tendeva a promuovere il reclutamento di manodopera scarsamente qualificata. Il basso livello d'istruzione ha avuto e ha ancora ripercussioni indirette anche sul rendimento scolastico delle nuove generazioni.¹¹⁷ Pertanto, nel 2007 il Consiglio federale ha approvato un rapporto contenente un pacchetto di misure in materia di politica integrativa elaborato dagli uffici e dai dipartimenti competenti sotto la direzione dell'UFM.¹¹⁸ Sulla base dei risultati di questo rapporto, sono state messe a punto 45 misure che interessano soprattutto settori fondamentali per l'integrazione, quali la lingua, la formazione, il lavoro ma anche l'integrazione sociale.¹¹⁹ I giovani scarsamente motivati allo studio o allo svolgimento di un tirocinio vanno incoraggiati a portare a termine una formazione di livello secondario II mediante aiuti concreti per entrare nel mondo del lavoro.

Fin dal 2004 la Confederazione, i Cantoni e varie associazioni economiche si riuniscono nell'ambito del progetto Transizione¹²⁰ per ottimizzare il passaggio dalla scuola dell'obbligo al livello secondario II. Questo progetto sancisce il principio secondo cui tutti i giovani devono avere la possibilità di concludere una formazione di livello secondario II conforme alle loro capacità e i giovani con difficoltà devono ricevere un sostegno particolare. In concreto, ci si è posti l'obiettivo di far salire al 95 per cento entro il 2015 la quota dei titolari di un diploma di livello secondario II di età inferiore a 25 anni.

Contributi federali per lo sviluppo della formazione professionale

Con l'entrata in vigore della nuova Legge federale sulla formazione professionale (LFPr), nel 2004 è stato avviato un radicale processo di riforma della formazione professionale. Conformemente all'articolo 4 cpv. 1 e all'articolo 52 capoverso 3 LFPr, la Confederazione elargisce contributi per lo sviluppo della formazione professionale e per prestazioni speciali di interesse pubblico. Questa attività di promozione interessa anche i settori seguenti¹²¹:

- progetti di sviluppo della formazione professionale e della qualità (art. 54 LFPr), tra cui la promozione dell'offerta di posti di tirocinio;
- contributi per prestazioni particolari di interesse pubblico (art. 55 LFPr), tra cui provvedimenti per integrare nella formazione professionale i giovani con difficoltà scolastiche, sociali o linguistiche come pure provvedimenti a favore di regioni o gruppi sfavoriti;
- iniziative della Confederazione per lo sviluppo della formazione professionale (art. 4 cpv. 2 LFPr), in particolare attività del campo di prestazioni Formazione professionale dell'UFFT.

L'articolo 59 LFPr prevede che per questi settori la Confederazione impieghi il dieci per cento della sua partecipazione alle spese di formazione professionale. Nell'ambito del Messaggio

¹¹⁷ Il cambiamento di rotta impresso alla politica estera negli anni Novanta, con cui si è indirizzata la domanda del mercato del lavoro verso una manodopera più qualificata, è a lungo termine una misura essenziale per mantenere basso il rischio di povertà in Svizzera, poiché garantisce una migliore capacità d'integrazione degli immigrati. Ciononostante, a causa delle disposizioni sul ricongiungimento familiare e dell'elevata quota di allievi stranieri nelle classi scolastiche non c'è da attendersi che il problema possa essere risolto a breve termine.

¹¹⁸ UFM 2007.

¹¹⁹ Poiché le misure integrative si rifanno alle misure generali, le prime verranno integrate nelle seconde nella misura in cui sono rilevanti per la strategia di lotta contro la povertà.

¹²⁰ Guida per l'ottimizzazione della transizione tra scuola dell'obbligo e livello secondario II, assemblea annuale CDPE del 27 ottobre 2006.

¹²¹ Ulteriori informazioni sulla promozione dei progetti e uno schema con il profilo degli stessi sono disponibili all'indirizzo Internet <http://www.bbt.admin.ch/themen/berufsbildung/00102/index.html?lang=de>, ultima consultazione: 1.9.2009.

concernente il promovimento dell'educazione, della ricerca e della tecnologia (ERT) negli anni 2004–2007, allo sviluppo della formazione professionale sono stati destinati complessivamente 255 milioni di franchi. Per garantire e ampliare l'offerta di posti di tirocinio, negli anni 2004-2008 sono stati spesi ca. 18 milioni di franchi per oltre 70 progetti. Per provvedimenti specifici finalizzati all'integrazione nella formazione professionale dei giovani con difficoltà scolastiche, sociali o linguistiche, nello stesso periodo sono stati impiegati complessivamente ca. 20 milioni di franchi. L'importo stanziato nel Messaggio concernente il promovimento dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione (ERI) negli anni 2008–2011 è di 270 milioni di franchi. Pertanto, l'importo annuo disponibile per l'intera promozione della formazione professionale ammonta mediamente a 50-60 milioni.¹²²

I progetti finora sostenuti nel settore dell'«integrazione» comprendono un'ampia gamma di progetti di mentoring e coaching, provvedimenti last minute per trovare posti di tirocinio, diverse misure per l'occupazione transitorie, programmi individuali di consulenza e sostegno, sostegno scolastico, coinvolgimento dei genitori con un retroterra migratorio nel processo di scelta della professione, campi di motivazione, anni di pratica per sostenere la scelta professionale ecc.¹²³ La grande maggioranza dei progetti d'integrazione è concepita su misura per i giovani interessati (coaching, offerte ponte ecc.). Finora, invece, non sono praticamente previsti progetti di consulenza e sostegno alle aziende di tirocinio che offrono una formazione professionale di base ai giovani con difficoltà.

Per promuovere la creazione di posti di tirocinio e per consigliare e assistere i giovani con difficoltà ad iniziare una formazione professionale di base, dal 2004 sono stati investiti complessivamente 38 milioni di franchi in ca. 145 progetti. Gli strumenti esistenti vengono continuamente ottimizzati e sono sottoposti con maggiore frequenza a valutazioni, che vengono coordinate nel quadro di un piano globale. Non va infine dimenticato il prezioso contributo fornito da diverse organizzazioni assistenziali, che aiutano i giovani a superare gli ostacoli culturali e sociali e li seguono durante questo processo.

3.4.2 Misure individuali

Le misure individuali si concentrano sul miglioramento delle competenze di base, in particolare quelle linguistiche. I giovani vengono seguiti nell'ambito di sistema di gestione dei casi (Case Management) e ricevono consulenza in materia di collocamento da parte degli URC. In occasione della Conferenza sui posti di tirocinio 2006 si è deciso di introdurre un Case Management Formazione professionale ampiamente diversificato¹²⁴ e di affidarne l'attuazione alla responsabilità dei Cantoni.

Promozione linguistica

Diverse misure nel campo della promozione linguistica, coordinate tra i diversi attori, dovrebbero contribuire a migliorare l'integrazione sociale attraverso l'apprendimento della lingua. Le misure intendono favorire l'acquisizione delle competenze di base e si rivolgono a destinatari specifici. Le misure sono le seguenti:

- Per raggiungere determinati gruppi di destinatari (giovani, madri) con corsi di lingua e formazione è stanziato un credito per la promozione dell'integrazione. La promozione linguistica è sostenuta anche con importi forfetari a favore dell'integrazione versati ai

¹²² Nel periodo 2004-2007 sono stati inoltrati 709 progetti. Di questi, 436 sono stati approvati (art. 54: 272 progetti; art. 55: 164 progetti) e sostenuti con 128,5 milioni di franchi circa. Nel 2007 120 domande su 167 sono state valutate positivamente. Del credito disponibile di 48,5 milioni di franchi nel 2007 sono stati corrisposti 36,7 milioni di franchi, per uno sfruttamento del credito del 75%.

¹²³ Una selezione di progetti sostenuti nell'ambito dell'integrazione dei giovani con difficoltà scolastiche, sociali e linguistiche (art. 55 cpv. 1 lett. f LFPr) è disponibile su Internet:
<http://www.bbt.admin.ch/themen/berufsbildung/00102/00526/00531/index.html?lang=de> (stato: 1.9.2009).

¹²⁴ Conferenza degli uffici della formazione professionale, progetto Case Management,
v. <http://www.sbbk.ch/dbk/projekte/casemanagement.php>, ultima consultazione: 1.9.2009.

Cantoni. I corsi dovrebbero contribuire a migliorare le competenze di base (ad es. la capacità di leggere).

- Coordinamento delle misure linguistiche offerte da Confederazione e Cantoni (quadro strategico generale basato sulla creazione di standard comuni per l'accertamento del livello linguistico).
- Ottimizzazione della promozione linguistica nell'ambito dell'assicurazione contro la disoccupazione.

Case Management Formazione professionale

A partire dal settimo anno di scuola, i giovani che non riusciranno probabilmente mai a intraprendere una formazione professionale o ad entrare nel mondo del lavoro, nemmeno con determinati provvedimenti di sostegno, vengono rilevati e seguiti individualmente nel quadro di un sistema di gestione dei casi. La Confederazione ha stanziato 20 milioni di franchi per il periodo dal 2008 al 2011 per finanziare l'introduzione del Case Management Formazione professionale nei Cantoni. Questi introducono procedure volte a rilevare tempestivamente i giovani a rischio, a tenerli costantemente sotto osservazione e a seguirli, affinché riescano a ottenere un titolo di livello secondario II. Durante questo processo, i giovani sono seguiti dal momento della scelta della professione fino alla conclusione di una formazione di base. Un apposito servizio provvede al coordinamento degli interventi tra i vari attori coinvolti. Il Case Management Formazione professionale ha lo scopo di aiutare i giovani a rischio a farcela con i propri mezzi e di aumentare l'efficienza dell'intero processo attraverso il coordinamento delle attività di tutte le parti coinvolte, compresi i diretti interessati.

L'introduzione del Case Management nei Cantoni è promossa mediante sette sottoprogetti nazionali. Oltre alla creazione di un sistema di controlling e all'acquisto di un programma informatico di documentazione, sono stati definiti criteri per l'identificazione dei giovani a rischio ed elaborati un programma di formazione per gli addetti alla gestione dei casi e un piano di valutazione per il controllo dell'efficacia. L'UFFT, in collaborazione con la Conferenza svizzera degli uffici della formazione professionale, ha organizzato due incontri per lo scambio di informazioni tra i Cantoni.

Misura di competenza della Confederazione e dei Cantoni

Gestione strategica e attuazione del progetto Case Management Formazione professionale

La Confederazione sta seguendo l'attuazione del progetto Case Management Formazione professionale, che ha lo scopo di agevolare la transizione alla formazione professionale o al mondo del lavoro. Attraverso sette progetti nazionali sostiene gli sforzi profusi dai Cantoni per adottare una strategia d'integrazione pluriennale. Nei Cantoni, cui è affidata la responsabilità di attuare il Case Management Formazione professionale, dovranno essere create strutture e introdotte procedure che permettano di integrare durevolmente nel mondo del lavoro i giovani fortemente a rischio.

Consulenza degli URC in caso di disoccupazione

Spesso la mancanza di esperienza professionale è un ostacolo all'ingresso nel mondo del lavoro. Ecco perché la pratica professionale e le aziende di esercitazione sono i principali provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (PML) dell'AD per i giovani adulti. In caso di bisogno, i giovani aventi diritto possono disporre anche di tutti gli altri PML previsti dall'art. 59 segg. LADI. Tutte le misure dell'AD vengono proposte, coordinate e approvate dai consulenti del personale URC. L'obiettivo della consulenza è la motivazione e l'attivazione di coloro che sono alla ricerca di un posto. I consulenti URC dovrebbero seguire formazioni e

perfezionamenti interculturali per poter meglio consigliare i giovani stranieri in cerca di un posto di lavoro.

Prestazioni attuali e revisione dell'AD

Gli assicurati che hanno versato contributi per almeno 12 mesi, hanno diritto a un'indennità giornaliera pari al 70% o all'80% del guadagno assicurato.

Gli adolescenti e i giovani adulti sono esonerati dall'adempimento del periodo di contribuzione se durante il termine quadro di due anni previsto per il periodo di contribuzione, pur non avendo avuto un rapporto di lavoro per più di 12 mesi complessivi, non hanno potuto adempiere l'obbligo contributivo a causa di uno dei seguenti motivi: formazione scolastica, riqualificazione o perfezionamento. Inoltre, devono essere stati domiciliati in Svizzera per almeno dieci anni. I minori di 25 anni che non hanno obblighi di mantenimento e sono senza diploma professionale devono rispettare un periodo di attesa speciale di 120 giorni durante il quale non ricevono alcuna indennità giornaliera ma possono partecipare a un semestre di motivazione.

In caso di partecipazione a un semestre di motivazione, i giovani adulti ricevono un contributo di sostegno sotto forma di indennità giornaliera pari mediamente a 450 franchi netti al mese. Questa somma intende motivare i giovani e nello stesso tempo coprire eventuali spese di trasferta, vitto e alloggio. Terminato il periodo di attesa, l'ammontare della restante indennità giornaliera è determinato in base a importi forfetari differenziati per età, obblighi di sostegno e tipo di formazione. Questi importi possono variare da 434 franchi mensili per i minori di 20 anni che non hanno concluso o che hanno interrotto una formazione a 3320 franchi al mese per i diplomati universitari. Gli importi forfetari sono accordati anche a coloro che dopo la conclusione del tirocinio riscuotono un'indennità di disoccupazione.

Conformemente all'art. 59d LADI, coloro che non hanno adempiuto l'obbligo contributivo e non ne sono stati esonerati possono partecipare, entro un periodo di due anni e per 260 giorni al massimo, a PML se il servizio cantonale competente dispone una tale partecipazione. Essi non hanno però diritto all'indennità giornaliera. I giovani sono interessati dall'art. 59d in particolare se sono esonerati dal periodo di contribuzione perché frequentano la scuola dell'obbligo ma sono domiciliati in Svizzera da meno di 10 anni.

Nel settembre del 2008 il Consiglio federale ha approvato il messaggio relativo alla revisione parziale della Legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI). Si tratta di riequilibrare le finanze dell'assicurazione contro la disoccupazione, che negli ultimi anni ha registrato disavanzi annuali nonostante la situazione congiunturale positiva e la diminuzione del tasso di disoccupazione. L'obiettivo è garantire un finanziamento a lungo termine dell'assicurazione mediante adeguamenti sia a livello di prestazioni che di contributi.

Sul fronte dei contributi, i contributi AD ordinari subiranno un moderato aumento. Un aumento supplementare temporaneo e un contributo di solidarietà, anch'esso temporaneo, su una parte del reddito eccedente il guadagno massimo assicurato aiuteranno a riassorbire il debito. *Sul fronte delle prestazioni*, invece, il diritto alle indennità giornaliera verrà ridotto e differenziato. La revisione prevede che dopo un periodo di contribuzione complessivo di 12 mesi si potranno percepire al massimo 260 indennità giornaliera, dopo un periodo di 18 mesi 400 indennità giornaliera e dopo un periodo di 22 mesi 520 indennità giornaliera, a condizione di aver compiuto i 55 anni o di essere invalido (art. 27 LADI). Le persone esonerate dall'obbligo di contribuzione riceveranno 90 indennità giornaliera invece delle attuali 260. In caso di avvio di un nuovo termine quadro, i pagamenti compensativi nell'ambito del guadagno intermedio non sarebbero più computati nel guadagno assicurato. Entrambe le misure vanno a rafforzare il principio di equivalenza facendo sì che gli assicurati che hanno versato di più abbiano diritto a prestazioni maggiori. Queste misure colpiscono però in modo particolarmente duro le persone che sono state disoccupate ripetutamente o per un lungo periodo di tempo.

Una proposta di riduzione delle prestazioni molto sfavorevole ai giovani che passano dalla formazione al mondo del lavoro è l'aumento generale del periodo di attesa a un anno civile (260

giorni secondo l'art. 18 LADI) per chi ha concluso una formazione ed è esonerato dall'obbligo di contribuzione.

I tagli concernono inoltre i PML, il cui finanziamento da parte dell'AD è stato adeguato con effetto dal 1° gennaio 2009. La possibilità di partecipare a semestri di motivazione verrà mantenuta. L'articolo 64a capoverso 1 lettera c LADI restringerà però il novero dei destinatari di questo provvedimento.

Il Parlamento ha tuttavia deciso di rinunciare all'aumento dei contributi destinato alla riduzione del debito e di riscuotere unicamente la percentuale di solidarietà. Per contro, il periodo di attesa per chi ha concluso una formazione, un perfezionamento o una riformazione professionale salirà a 260 giorni, mentre verrà ridotto il numero di indennità giornaliere spettanti ai giovani adulti senza obblighi di mantenimento.

In generale, per chi attraversa la seconda fase di transizione *non è prevista l'introduzione di nuove misure* che vadano ad aggiungersi a quelle già previste dall'AD. Il progetto di revisione della LADI prevede una certa riduzione delle prestazioni e, allo stesso tempo, un incremento dei contributi. La riduzione delle prestazioni viene ripartita, a seconda del provvedimento, tra diversi gruppi sociodemografici, per cui nel complesso gli oneri sono equamente distribuiti. I risparmi che toccano i giovani nella fase di transizione dalla formazione alla professione colpiscono soprattutto chi ha concluso una formazione professionale o gli studi.

3.4.3 Sostegno per le aziende di tirocinio

L'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia mira a rafforzare la sua gestione strategica e ad accrescere la sua offerta di servizi alle aziende di tirocinio. In caso di bisogno, le aziende che offrono posti di tirocinio anche ai giovani con difficoltà devono poter reperire le informazioni giuste o chiedere il necessario sostegno in tempi rapidi.

Alcune iniziative e progetti già in corso danno un'idea circa l'orientamento e il bisogno di misure in questo settore. Citiamo alcuni esempi: la helpline per le aziende di tirocinio istituita dopo la Conferenza sui posti di tirocinio 2007, il sostegno sociopedagogico nell'ambito delle formazioni pratiche destinato alle persone in formazione con handicap e il sostegno specifico alle aziende di tirocinio da parte di personale specializzato. Le misure possono essere suddivise in tre gruppi:

- sensibilizzazione dei datori di lavoro sulla problematica della discriminazione delle persone con un retroterra migratorio e sull'utilità di una gestione della diversità (ufficio competente: SECO);
- hotline per le aziende di tirocinio che hanno problemi con gli apprendisti (ufficio competente: UFFT);
- migliore ripartizione e coordinamento dei compiti nella fase di transizione dalla scuola dell'obbligo alla formazione professionale (prima transizione) (ufficio competente: UFFT);

Questo settore d'intervento può essere coordinato e collegato con i progetti d'integrazione esistenti a livello individuale.

3.4.4 Misure strutturali

A complemento dei settori di promozione esistenti ne vanno definiti di nuovi. Inoltre, l'integrazione dei giovani con difficoltà scolastiche, sociali o linguistiche diventa una priorità dichiarata delle misure di promozione. A tale scopo, la Confederazione fornisce impulsi, dirige e coordina le misure d'integrazione.

Misura di competenza della Confederazione

Assistenza ai giovani con difficoltà scolastiche, sociali o linguistiche per favorirne l'integrazione nella formazione professionale

L'integrazione dei giovani con difficoltà scolastiche, sociali o linguistiche nella formazione professionale è uno dei settori d'intervento prioritari nell'ambito della promozione di progetti. La Confederazione sostiene progetti dei Cantoni, delle organizzazioni del mondo del lavoro o di terzi. Promuove inoltre il coordinamento e lo scambio di esperienze tra i partner, per esempio attraverso giornate di pratica o la divulgazione di informazioni su progetti innovativi nel settore dell'integrazione.

Per quanto concerne l'organizzazione di questo settore di promozione, attualmente è prevista in particolare la creazione di formazioni pratiche supplementari. Ulteriori misure strutturali riguardano i semestri di motivazione e l'introduzione di standard minimi per i sussidi all'istruzione.

Creazione di formazioni pratiche supplementari

Nell'ambito delle riforme correnti o previste della formazione professionale dovrebbero essere proposte ai giovani con difficoltà scolastiche, sociali o linguistiche, in collaborazione con le imprese e i Cantoni, nuove formazioni professionali di base biennali a bassa soglia con certificato federale di formazione pratica (CFP). Queste formazioni pratiche dovranno essere impostate in modo da permettere loro l'ingresso nel mondo del lavoro e il passaggio a formazioni superiori che offrano la possibilità di conseguire un attestato federale di capacità (AFC).

Le formazioni di base biennali conferiscono qualifiche professionali più semplici e tengono conto delle necessità individuali dei giovani attraverso un'offerta formativa particolarmente differenziata e una didattica adeguata ai bisogni del singolo (art. 17, 18 LFPr e art. 10 OFPr). Per i giovani con difficoltà di apprendimento è previsto un sostegno individuale speciale¹²⁵, che viene offerto in caso di difficoltà scolastiche ma che comprende anche misure nella sfera individuale, familiare o sociale del giovane. Il sostegno rientra nelle competenze dei Cantoni e viene indennizzato dalla Confederazione attraverso i contributi forfetari di cui all'art. 53 LFPr. A seconda della situazione, il sostegno individuale può essere impiegato come strumento nel quadro del Case Management.

Semestri di motivazione

I semestri di motivazione sono programmi d'occupazione speciali per i giovani che, terminate le scuole dell'obbligo o interrotto un corso di formazione, non hanno ancora le idee chiare sull'indirizzo professionale da prendere. Di norma, il semestre di motivazione prevede un'analisi della situazione, una parte formativa e un eventuale coaching individuale nonché una parte pratica in un laboratorio interno o in un'azienda esterna. Il semestre di motivazione, inoltre, promuove le competenze sociali del giovane e gli dà la possibilità di colmare determinate lacune a livello di formazione (ad es. in campo linguistico). L'obiettivo del semestre di motivazione è soprattutto quello di aiutare il giovane a trovare un indirizzo formativo da seguire (per lo più un posto di tirocinio).

Tra il 2000 e il 2005 il numero dei partecipanti è salito da 3300 a 8500, dopodiché si è registrata una lieve diminuzione. Nel 2008 hanno svolto un semestre di motivazione 7200 giovani, un numero leggermente inferiore rispetto all'anno precedente. Attualmente è in corso un'indagine

¹²⁵ UFFT 2007, p. 11.

sul successo dei semestri di motivazione. Secondo l'ultima rilevazione della SECO¹²⁶, tra il 1999 e il 2002 il 60% circa dei giovani ha trovato un posto di formazione subito dopo aver concluso il semestre di motivazione.

I semestri di motivazione sono provvedimenti dell'assicurazione contro la disoccupazione applicati nella fase di transizione dalla scuola alla formazione professionale in via sussidiaria rispetto alle soluzioni ponte previste nell'ambito della formazione professionale. Il progetto di revisione della LADI (cfr. capitolo 3.4.2) propone tagli nel settore dei PML.

Sussidi all'istruzione

I sussidi all'istruzione sotto forma di prestiti e borse di studio giocano un ruolo importante soprattutto nel dibattito sull'accesso alla formazione dei giovani appartenenti ai ceti sociali più bassi.¹²⁷ Il sistema delle borse di studio è per principio di competenza dei Cantoni, che ogni anno assegnano sussidi all'istruzione pari a 280 milioni di franchi circa sotto forma di borse di studio e 30 milioni di franchi circa sotto forma di prestiti. Per armonizzare il settore dei sussidi all'istruzione, la CDPE ha elaborato un progetto di Accordo intercantonale, che è stato sottoposto ai Cantoni per consultazione nella primavera del 2008.

In questo documento vengono stabiliti per la prima volta standard minimi, obbligatori per tutti i Cantoni concordatari, per l'assegnazione dei sussidi all'istruzione. Ora che la Confederazione ha cessato di partecipare al finanziamento delle borse di studio nel livello secondario II, questo accordo garantisce il mantenimento di un quadro nazionale per la loro concessione.¹²⁸ Questa armonizzazione dei sistemi di borse di studio cantonali riduce le disparità nelle opportunità di accesso alla formazione superiore. Per le borse continuano però a non essere prescritti importi minimi adeguati.

L'armonizzazione e il tendenziale consolidamento del sistema dei sussidi all'istruzione – grazie all'introduzione di standard minimi – dovrebbero sostenere gli sforzi volti a ridurre le ripercussioni della povertà della famiglia sulla carriera scolastica dei figli.

Raccomandazione ai Cantoni

Creazione di un Concordato intercantonale per l'armonizzazione dei sussidi all'istruzione

Il Consiglio federale propone ai Cantoni di stabilire in un nuovo concordato i principi e gli standard minimi per l'assegnazione dei sussidi all'istruzione. Questi principi e standard diverranno vincolanti per tutti i Cantoni firmatari. La Confederazione consiglia ai Cantoni di intensificare gli sforzi per l'attuazione di un tale accordo.

¹²⁶ Cfr. il rapporto 1999-2002 della SECO sui semestri di motivazione all'indirizzo http://www.area-lavoro.ch/arbeitslos/arbeitsmarktliche_massnahmen/motivationssemester/, ultima consultazione: 1.9.2009.

¹²⁷ Questo passaggio si basa essenzialmente sul Rapporto esplicativo concernente l'Accordo intercantonale della CDPE sull'armonizzazione dei criteri per la concessione delle borse di studio; cfr. http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/stip_komm_i.pdf, ultima consultazione: 1.9.2009.

¹²⁸ A seguito dell'entrata in vigore della nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC), a partire dal 1° gennaio 2008 la Confederazione non partecipa più al finanziamento dei contributi di formazione per il livello secondario II ma soltanto a quello dei contributi per il livello terziario. In precedenza, la Confederazione partecipava direttamente a una parte delle spese cantonali per le borse di studio con un contributo di circa 75 milioni di franchi.

4. Povertà delle famiglie

Riepilogo

Le famiglie monoparentali e le coppie con tre o più figli sono più esposte al rischio povertà rispetto ad altri tipi di famiglie. In molti casi, nonostante svolgano un'attività lucrativa, queste famiglie non guadagnano abbastanza per provvedere da sole alla copertura del proprio fabbisogno esistenziale.

Gli obiettivi strategici della lotta alla povertà delle famiglie si possono riassumere nei tre seguenti principi: ridurre gli oneri, aumentare le risorse finanziarie e migliorare le infrastrutture. L'onere finanziario sostenuto dalle famiglie potrebbe essere ridotto con sgravi fiscali per le famiglie a basso reddito. L'introduzione di prestazioni supplementari contribuirebbe ad aumentarne le risorse. Un importante contributo in tal senso viene già dato dagli assegni familiari. L'estensione di questi ultimi ai lavoratori indipendenti unitamente all'aumento degli assegni per i figli a partire dal terzo figlio sarebbero un ulteriore passo avanti in questa direzione. Per migliorare le infrastrutture, è stato proposto di adeguare ai bisogni l'offerta di posti di custodia complementare alla famiglia e alla scuola a basso prezzo.

Tutte queste misure e proposte mirano a ridurre il numero delle famiglie povere o a rischio di povertà. L'obiettivo principale è aiutarle a emanciparsi durevolmente dall'aiuto sociale.

4.1 Introduzione

Le famiglie monoparentali e le coppie con tre o più figli sono molto più esposte al rischio di povertà rispetto agli altri tipi di famiglie. Tra questi due gruppi a rischio vi è anche un numero molto elevato di lavoratori poveri, i cosiddetti *working poor*.

Come emerge dai dati dell'Ufficio federale di statistica (grafico 4.1)¹²⁹, il *tasso di povertà*¹³⁰ delle economie domestiche con figli è nettamente superiore a quello delle economie domestiche senza figli. Le più colpite dalla povertà sono le famiglie monoparentali (26,7%) seguite dalle coppie con tre o più figli (24,3%). Il tasso di povertà delle coppie con uno o due figli invece è di gran lunga inferiore (rispettivamente 9,5% e 11%). Particolarmente colpite sono le famiglie straniere. In questo gruppo della popolazione, le economie domestiche con figli presentano un tasso di povertà del 24,3 per cento e anche le coppie con un solo figlio o due figli sono più toccate dal problema (17,1 % e 22,4 %) rispetto alla media.

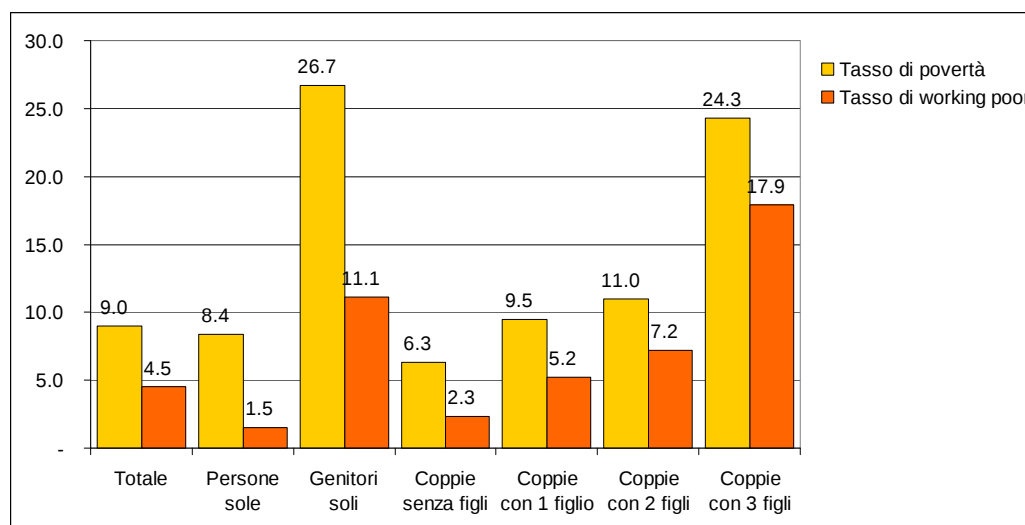
Questi due tipi di economie domestiche particolarmente a rischio presentano anche un alto tasso di *working poor*¹³¹: i valori delle coppie con tre o più figli (17,9%) e delle famiglie monoparentali (11,1%) superano notevolmente la media del 4,5 per cento. Il tasso di lavoratori poveri tra le famiglie monoparentali è di gran lunga più basso rispetto al loro tasso di povertà. Ciò si spiega però con la definizione statistica di *working poor*: secondo l'UST, infatti, gli occupati non sono infatti considerati lavoratori poveri se il lavoro dell'economia domestica non raggiunge 36 ore settimanali, il che è proprio il caso di molte famiglie monoparentali.

¹²⁹ UST 2008g, p. 13.

¹³⁰ Tasso di povertà: percentuale di poveri rispetto alla popolazione di età compresa tra 20 e 59 anni. Si definiscono poveri coloro che vivono in un'economia domestica con un reddito al di sotto della soglia di povertà (ai sensi delle direttive della COSAS).

¹³¹ Tasso di *working poor*: percentuale di poveri tra tutte le persone attive di età compresa tra 20 e 59 anni che vivono in un'economia domestica la cui attività lucrativa cumulativa equivale ad almeno un posto a tempo pieno.

Grafico 4.1: tasso di povertà e di working poor per tipo di economia domestica, 2006



Fonte: Ufficio federale di statistica, Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera (RIFOS) 2006.

Questo capitolo tratta principalmente di quelle famiglie che, sebbene svolgano un'attività lucrativa, percepiscono un reddito che non permette loro di provvedere da sole alla copertura del proprio fabbisogno esistenziale. Come emerge dalle statistiche concernenti la povertà e i working poor, si tratta principalmente di famiglie monoparentali e di famiglie con tre o più figli. Qui di seguito vengono spiegati i motivi per cui queste famiglie sono più esposte al rischio di povertà e descritti gli strumenti con cui si potrebbe contrastare il problema. Si rinuncia a trattare in modo specifico l'argomento della povertà delle famiglie dovuta alla disoccupazione di lunga durata (a tale riguardo, cfr. il capitolo 5).

4.1.1 Definizioni

Per *famiglie monoparentali* si intendono le economie domestiche formate da uno o più figli e da un solo genitore. Spesso nelle statistiche si utilizza anche il termine *genitori soli*, soprattutto per sottolineare la situazione sociale del genitore. Qui di seguito, dunque, i due termini verranno usati come sinonimi. Il termine *working poor* viene così definito dall'Ufficio federale di statistica: «Sono considerate povere le persone di età compresa tra 20 e 59 anni che vivono in un'economia domestica il cui reddito mensile, dedotti i contributi sociali e le imposte, è inferiore alla soglia di povertà. All'interno di questo gruppo di persone, sono considerati *working poor* coloro che lavorano almeno un'ora alla settimana e vivono in un'economia domestica con un grado di occupazione complessivo equivalente almeno a un posto a tempo pieno (ovvero i componenti dell'economia domestica lavorano in totale almeno 36 ore settimanali)». ¹³² Gli occupati a tempo parziale appartengono spesso alla categoria dei poveri, ma l'Ufficio federale di statistica li considera come *working poor* soltanto se il grado di occupazione complessivo della loro economia domestica raggiunge le 36 ore settimanali. ¹³³

¹³² UST 2008d.

¹³³ I poveri sono per il 38% *working poor*, per il 17% occupati che vivono in un'economia domestica con un lavoro complessivamente inferiore alle 36 ore settimanali e per il restante 45% non esercitano un'attività lucrativa o sono disoccupati.

4.1.2 La trasformazione strutturale delle famiglie: una sfida per la politica familiare

Dalla fine degli anni Sessanta ad oggi, in Svizzera le strutture sociali e il concetto di famiglia hanno subito profondi cambiamenti, cui hanno contribuito anche il progresso tecnologico e lo sviluppo economico e sociale. Ne è derivata, tra l'altro, una maggiore varietà di forme familiari così come di figure e ruoli in seno alla famiglia.¹³⁴ Mentre il numero dei matrimoni è diminuito e il tasso di natalità si è drasticamente ridotto, dagli anni Settanta è aumentato sensibilmente il numero dei divorzi. Alla fine del 2007 la percentuale delle famiglie monoparentali rispetto al totale delle economie domestiche familiari era del 16,5% (179 600).¹³⁵

In seguito a questi sviluppi e ai conseguenti cambiamenti strutturali che hanno interessato la famiglia e le economie domestiche, negli ultimi anni è stato necessario adeguare gli strumenti della politica familiare sia a livello cantonale che a livello federale. Poiché in Svizzera il federalismo e la sussidiarietà sono elementi fondamentali della politica familiare, quest'ambito – come la politica sociale in genere – è primariamente di competenza dei Cantoni e dei Comuni. Molte questioni di politica familiare – ad esempio le prestazioni in funzione del bisogno, la struttura delle tariffe per la custodia dell'infanzia o l'imposizione della famiglia – sono disciplinate da una moltitudine di normative e sistemi diversi, che talvolta producono effetti indesiderati. La Confederazione interviene però in quest'ambito con vari strumenti integrativi e d'incentivazione.¹³⁶

4.2 Rischio di povertà per le famiglie

La complessa interazione tra fattori sociali e occupazionali, situazione familiare e costo della vita può causare situazioni in cui una persona, pur esercitando un'attività lucrativa, vive al di sotto della soglia di povertà. Il principali rischi di povertà sono tre: il basso salario, la presenza di figli e le spese obbligate.¹³⁷

Il basso salario è dovuto in particolare alla scarsa qualificazione professionale associata a cattive opportunità di perfezionamento così come al settore, alla professione e alla precarietà delle condizioni di lavoro, fattori che sono spesso strettamente interconnessi. Ad esempio, chi ha una scarsa qualificazione professionale ha più probabilità di lavorare in un settore a basso reddito.¹³⁸

Tra le spese obbligate, quelle con la maggiore incidenza sono il canone di locazione, le imposte e l'assicurazione malattie. Quest'ultima rappresenta un fattore di costo elevato proprio per le famiglie con più figli.

I figli sono un fattore di rischio di povertà per due ragioni: da un lato, fanno aumentare le spese dell'economia domestica (alloggio, cibo, vestiario, assicurazione, formazione ecc.); dall'altro, causano spesso una riduzione delle risorse finanziarie della famiglia, perché il reddito della persona che li accudisce (nella maggior parte dei casi la madre) viene a mancare del tutto o per lo meno subisce temporaneamente una forte riduzione.

L'influenza di questi fattori è ancora maggiore nel caso delle famiglie con un retroterra migratorio, poiché determinati gruppi di migranti lavorano con particolare frequenza nei settori a basso reddito e le donne straniere hanno un numero di figli tendenzialmente superiore rispetto a quelle svizzere.

Sostanzialmente, quindi, ciò che accresce il rischio di povertà delle famiglie sono i *maggiori costi* e le *minori risorse finanziarie*. Com'è stato dimostrato sulla scorta della statistica relativa

¹³⁴ Fux 2005.

¹³⁵ UST 2007g.

¹³⁶ Knupfer/Pfister/Bieri 2007.

¹³⁷ Cfr. Streuli/Bauer 2002, p. 111segg; Kutzner/Mäder/Knöpfel 2004, p. 46 e UST 2008c.

¹³⁸ Kutzner/Mäder/Knöpfel 2004, p. 46.

alla povertà e ai working poor, le famiglie monoparentali e quelle con tre o più figli sono particolarmente colpite. Qui di seguito ci occuperemo quindi più da vicino della loro situazione.

4.2.1 Famiglie monoparentali

Rispetto alle coppie con figli, le famiglie monoparentali devono sostenere *più costi* e nello stesso tempo possono contare su *minori risorse finanziarie*. Inoltre, risentono maggiormente delle carenze infrastrutturali nel campo della custodia dell'infanzia esterna alla famiglia.

Più costi

I genitori soli che svolgono un'attività lucrativa devono ricorrere maggiormente alla custodia complementare alla famiglia, per cui tendenzialmente devono sostenere *costi di custodia più elevati* rispetto a una coppia con figli che può provvedere alla custodia all'interno della famiglia.¹³⁹ Spesso i genitori soli devono inoltre far fronte a spese di alloggio elevate, soprattutto se vogliono continuare a vivere nella loro abitazione dopo il divorzio.

Minori risorse finanziarie

I genitori soli hanno minori possibilità di guadagno rispetto alle coppie con figli. Per i primi è più difficile svolgere un'attività lucrativa a tempo pieno perché i lavori domestici e familiari ricadono interamente su di loro. Spesso devono optare per un *orario di lavoro ridotto* – per lo meno provvisoriamente – per cui dispongono di minori entrate.¹⁴⁰

Le famiglie monoparentali risentono anche del fatto che le *prestazioni di mantenimento* accordate loro sono *modeste* rispetto al fabbisogno effettivo.¹⁴¹ Se un'economia domestica dispone di un reddito esiguo, è alto il rischio che in caso di separazione o divorzio la copertura del fabbisogno esistenziale delle due nuove economie domestiche non sia più garantita. In base alla giurisprudenza attuale, in tal caso la persona tenuta a pagare i contributi di mantenimento non può essere privata del minimo vitale ai sensi del diritto esecutivo. Di conseguenza, l'avente diritto agli alimenti non riceve i contributi di mantenimento oppure questi sono talmente scarsi che, pur sommati al reddito da attività lucrativa, non riescono a coprire il fabbisogno di base della famiglia monoparentale.¹⁴² Inoltre, uno studio della Commissione federale per le questioni femminili ha constatato che oggi i tribunali e le autorità tutorie tendono a concedere ai figli alimenti meno sostanziosi rispetto al passato.¹⁴³ I contributi di mantenimento rappresentano solo una parte del reddito dell'economia domestica dell'avente diritto, ma spesso sono decisivi per evitare che il reddito della famiglia monoparentale scenda al di sotto della soglia di povertà.¹⁴⁴

Infrastrutture carenti

La partecipazione dei genitori alla vita professionale è ostacolata anche dal fatto che in molte località l'offerta di posti di *custodia complementare alla famiglia* a buon prezzo è ancora carente, perché non ci sono abbastanza strutture che offrono tariffe commisurate alla situazione reddituale. Questo problema riguarda tutte le famiglie con figli ma affligge in modo particolare i

¹³⁹ UST 2008g, pag.71.

¹⁴⁰ Le entrate diminuiscono ulteriormente se si considera anche la perdita di contributi della previdenza sociale (sia del lavoratore che del datore di lavoro). Per quanto concerne l'AVS e l'AI, ma non le altre assicurazioni sociali, questa perdita viene compensata dalle rendite per coniugi e dagli accrediti per compiti educativi. Cfr. UST 2008g, p. 38.

¹⁴¹ Soltanto in un numero relativamente esiguo di casi di divorzio sono accordati contributi di mantenimento alla moglie. Nel 2001 meno del 30 per cento delle donne che hanno chiesto il divorzio si è vista riconoscere il diritto a contributi di mantenimento (sotto forma di rendita o di liquidazione in capitale). Cfr. Freivogel 2007, p. 5.

¹⁴² Cfr. mozione Thanei 09.3519.

¹⁴³ Freivogel 2007, p. 12.

¹⁴⁴ Direzione sanitaria e della previdenza sociale del Cantone di Berna 2008, p. 40ss.

genitori soli, perché la loro partecipazione alla vita professionale dipende essenzialmente dalla disponibilità di posti di custodia a prezzo abbordabile.

4.2.2 Famiglie con tre o più figli

Per le famiglie con tre o più figli il principale fattore di rischio di povertà sono i *costi più elevati* dovuti al maggior numero di persone a carico. La situazione è ulteriormente aggravata dal fatto che tendenzialmente anche queste famiglie dispongono di *minori risorse finanziarie*, poiché secondo le statistiche le ore di lavoro sono inversamente proporzionali al numero dei figli. Nel contempo aumenta la durata del periodo in cui il guadagno è ridotto.

Più costi e meno risorse finanziarie

Più alto è il numero dei figli, *maggiore è il costo della vita* per le famiglie numerose. Molte di esse sono pertanto esposte a un forte rischio di povertà nonostante abbiano almeno un lavoro a tempo pieno. Stando alle statistiche, a incidere maggiormente sul bilancio delle famiglie numerose rispetto alle famiglie con uno o due figli sono soprattutto le spese più elevate per il cibo, il tempo libero, la custodia dei figli e i premi della cassa malati.¹⁴⁵ Le ore di lavoro – soprattutto quelle delle madri – diminuiscono progressivamente con l'aumentare del numero dei figli,¹⁴⁶ ragion per cui l'economia domestica dispone di un minor reddito.

4.3 Misure e raccomandazioni

Le sezioni seguenti presentano le misure programmate a livello federale e alcune proposte attualmente in discussione finalizzate a sgravare le famiglie o a garantire loro un miglior sostentamento. Vengono inoltre rivolte raccomandazioni ad altri attori, in particolare proponendo loro misure che tengono conto dei problemi specifici delle famiglie a rischio di povertà e possono essere impostate in modo da apportare i maggiori benefici alle famiglie povere. Alcune di queste hanno una doppia natura, in quanto producono uno sgravio finanziario immediato e svolgono al contempo un'azione preventiva contro l'impoverimento.

Gli obiettivi strategici della politica familiare sul fronte della lotta alla povertà delle famiglie si possono riassumere nei tre principi seguenti: riduzione degli oneri, aumento delle risorse finanziarie e miglioramento delle infrastrutture.

4.3.1 Sgravi fiscali per le famiglie con figli a carico

Per apportare benefici soprattutto alle famiglie a rischio di povertà, gli sgravi fiscali devono essere adattati specificamente alle loro esigenze. Gli attuali strumenti fiscali sgravano in misura diversa le famiglie appartenenti alle varie classi di reddito: le deduzioni per i figli e quelle per la custodia di bambini complementare alla famiglia giovane tendenzialmente alle famiglie del ceto medio. Per alleviare l'onere gravante sulle famiglie a basso reddito sono invece più efficaci altri strumenti, per esempio le franchigie o le aliquote/gli accrediti fiscali preferenziali.¹⁴⁷ Per determinati gruppi – per esempio per le famiglie monoparentali – possono inoltre essere previsti sgravi aggiuntivi attraverso apposite deduzioni.¹⁴⁸

¹⁴⁵ UST 2008g, p. 55.

¹⁴⁶ *Ivi*, p. 35.

¹⁴⁷ Cfr. Bauer/Strub/Stutz 2004.

¹⁴⁸ Una commissione di esperti è giunta alla conclusione che lo strumento del credito d'imposta in funzione dell'attività lucrativa non aiuta ad aumentare il grado di occupazione dei bassi redditi. Commissione di esperti Leu et. al. 2007.

Nella sessione autunnale 2009, le Camere federali hanno approvato un'ulteriore riforma dell'imposizione della famiglia¹⁴⁹ con l'obiettivo di migliorare l'equità fiscale tra chi ha figli e chi non ne ha. La nuova normativa vuole inoltre aiutare i genitori a conciliare meglio la famiglia e il lavoro introducendo nel calcolo dell'imposta federale diretta una deduzione di 10 000 franchi al massimo per la cura dei figli fino a 14 anni esterna alla famiglia. Ogni Cantone dovrà introdurre nella propria legislazione un'analoga deduzione, ma sarà libero di fissarne il limite massimo. Oggi, infatti, in diversi Cantoni, una volta pagate le spese di cura dei figli rimane spesso ben poco del secondo reddito.¹⁵⁰ In aggiunta all'attuale deduzione per i figli, per l'imposta federale diretta sarà introdotta una tariffa per i genitori. Per le persone fisiche saranno così previste tre tariffe: una per le persone sole, una per le coppie sposate senza figli e una per i contribuenti con figli (tariffa per i genitori). Il Parlamento ha inoltre abrogato la disposizione della legge sull'armonizzazione delle imposte secondo cui i Cantoni devono trattare i genitori soli alla stregua delle coppie sposate. Questa correzione è stata apportata conformemente alla giurisprudenza del Tribunale federale, secondo cui la disposizione violava il principio dell'imposizione secondo la capacità economica e rappresentava un'ingerenza nella sovranità fiscale dei Cantoni.¹⁵¹ In futuro, i Cantoni saranno pertanto liberi di decidere in che modo intendono sgravare i genitori soli. Le misure approvate entreranno in vigore il 1° gennaio 2011.

Nell'iniziativa parlamentare 05.471 la Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-CN) ha proposto l'*esenzione fiscale del minimo vitale* per sgravare le persone a rischio di povertà. Il Parlamento ha tuttavia respinto l'iniziativa, soprattutto perché ha ritenuto che spetti ai Cantoni emanare regolamenti in materia (p. es. sotto forma di deduzione sociale per tutti i contribuenti).

Raccomandazione ai Cantoni

Adeguamento dei sistemi fiscali cantionali

Il Consiglio federale raccomanda ai Cantoni di adeguare i loro sistemi fiscali in modo da tener conto della situazione delle famiglie a rischio di povertà e di eliminare i disincentivi al lavoro.¹⁵²

4.3.2 Prestazioni supplementari per le famiglie a basso reddito

In caso di necessità e a determinate condizioni, diversi Cantoni versano alle famiglie prestazioni in funzione del bisogno. Di solito si tratta di provvedimenti di breve durata¹⁵³ e spesso i contributi di sostegno versati sono molto modesti.¹⁵⁴ Nel 1997, il Canton Ticino ha invece introdotto un complesso sistema di prestazioni integrative per le famiglie («assegni di famiglia»¹⁵⁵). Queste prestazioni integrative, note in tutta la Svizzera come «modello ticinese», sono anche il punto di partenza del dibattito incentrato sull'introduzione a livello federale di

¹⁴⁹ Legge federale del 25 settembre 2009 sullo sgravio fiscale delle famiglie con figli

¹⁵⁰ Egalite.ch, Quand le travail coûte plus qu'il ne rapporte, <<http://www.egalite.ch/quand-le-travail-coute.html>>, ultima consultazione: 16.09.2009.

¹⁵¹ DTF 131 II 697 e 131 II 710

¹⁵² Poiché la Confederazione tassa solo i redditi a partire da 45 307 franchi per quanto concerne le economie domestiche monoparentali con un figlio e i redditi a partire da 63 628 franchi per quanto concerne le famiglie con 3 figli (situazione nel 2009), sono soprattutto i Cantoni a dover agire.

¹⁵³ La durata del diritto a prestazioni specifiche in funzione del bisogno varia per esempio da 6 a 24 mesi dalla nascita di un figlio (tranne nel Canton Ticino).

¹⁵⁴ Per farsi un'idea delle basi legali cantionali valide al 1° gennaio 2009 si veda l'elenco «Prestazioni in caso di necessità versate ai genitori nei Cantoni» dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali come pure l'«Elenco delle prestazioni sociali legate ai bisogni» dell'Ufficio federale di statistica, 1.1.07, <<http://www.portal-stat.admin.ch/soz-inventar/files/de/index0.xml>>, ultima consultazione: 19.8.2009.

¹⁵⁵ Legge sugli assegni di famiglia dell'11 giugno 1996, in: BASS: Hüttner, Eveline / Bauer, Tobias; Abklärungen zu einem gesamtschweizerischen System von Familien-Ergänzungsleistungen, 2002, <http://www.bsv.admin.ch/dokumentation/medieninformationen/archiv/presse/organisa/kommiss/ekff/d/d_bass.pdf>, ultima consultazione: 22.8.2009.

analoghe prestazioni familiari. Nel maggio del 2009, anche la popolazione del Cantone di Soletta ha approvato una modifica della legislazione sociale che prevede l'introduzione da parte del Cantone di prestazioni integrative volte a ridurre la povertà delle famiglie.

Nel 2000 a livello federale è stato dato seguito a due iniziative parlamentari¹⁵⁶. Entrambe chiedono la creazione di una base legale per l'introduzione a livello federale di prestazioni integrative per le famiglie sul modello ticinese. Dopo aver esaminato diverse varianti, la CSSS-CN ha optato per un modello che prevede la copertura del deficit di risorse dell'intera famiglia. Il progetto, tuttavia, è politicamente controverso soprattutto per la temuta mancanza di incentivi al lavoro e per la questione dell'esportabilità delle prestazioni. Dopo un approfondito dibattito, all'inizio del 2009, in seguito alla mozione d'ordine Wehrli, la Commissione ha deciso di sospendere il progetto e di chiedere al Consiglio federale l'elaborazione di un'alternativa. Adempiendo questa richiesta della CSSS-CN, nel gennaio del 2010 l'UFAS ha presentato un rapporto che permetterà alla Commissione di proseguire i suoi dibattiti sull'affare.

Raccomandazione ai Cantoni

Introduzione di prestazioni integrative per le famiglie a basso reddito

Il Consiglio federale raccomanda ai Cantoni di introdurre prestazioni integrative al di fuori del sistema dell'aiuto sociale per le famiglie con un reddito inferiore alla soglia di povertà in cui la persona di riferimento lavora o è in formazione. Queste prestazioni vanno opportunamente coordinate con il sistema fiscale per evitare (nuovi) effetti soglia.

4.3.3 Anticipi degli alimenti e aiuto all'incasso

Negli ultimi anni, sia a livello cantonale che a livello federale sono state lanciate diverse iniziative politiche volte ad *armonizzare l'anticipo degli alimenti e l'assistenza all'incasso*.¹⁵⁷ Il postulato 06.3003 «Anticipo e incasso degli alimenti. Armonizzazione» della CSSS-CN chiede al Consiglio federale di presentare un rapporto contenente proposte volte ad armonizzare la pertinente legislazione. L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali sta elaborando il rapporto, che analizza in particolare le due seguenti domande, cercando di trovare soluzioni adeguate:

1. È possibile armonizzare a) l'anticipo degli alimenti e b) l'assistenza all'incasso per meglio tutelare le famiglie povere o a rischio di povertà che hanno diritto a prestazioni di mantenimento e o non le ricevono del tutto o le ricevono soltanto irregolarmente / parzialmente? Se sì, in che misura?
2. Quale potrebbe essere il quadro legale di questa armonizzazione?

Il rapporto, che sarà probabilmente sottoposto al Parlamento nel primo semestre del 2010, conterrà un'analisi approfondita sull'anticipo degli alimenti, l'assistenza all'incasso e l'assistenza in materia di alimenti in generale. Sulla base di questa analisi il Consiglio federale proporrà una serie misure e formulerà raccomandazioni.¹⁵⁸

¹⁵⁶ Prestazioni complementari per le famiglie. Modello ticinese, depositato da Jacqueline Fehr (00.436) e Lucrezia Meier-Schatz (00.437).

¹⁵⁷ Ad es. petizione 321/0.22028 della Federazione svizzera delle famiglie monoparentali FSFM, iv. pa. Teuscher 02.465, postulato 06.3003 CSSS-CN, ZH KR 91/206 iniziativa cantonale per armonizzare gli anticipi degli alimenti e l'aiuto all'incasso.

¹⁵⁸ UFAS, Rapporto sull'armonizzazione dell'anticipo e dell'incasso degli alimenti (in elaborazione).

4.3.4 Assegni familiari

Gli assegni familiari sono uno dei principali strumenti per sgravare le famiglie.¹⁵⁹ Dall'entrata in vigore della nuova legge federale sugli assegni familiari¹⁶⁰ (LAFam), avvenuta il 1° gennaio 2009, tutti i Cantoni versano assegni di almeno 200 franchi per i figli fino a 16 anni di età e assegni di almeno 250 franchi per i figli di formazione tra i 16 e i 25 anni. A partire dal terzo figlio, in alcuni Cantoni viene versato un assegno più consistente. Particolarmente importante sul piano della politica sociale è il fatto che ora non vengono più versati assegni parziali, il che va a vantaggio soprattutto dei genitori soli. Gli aventi diritto ricevono l'intero assegno già a partire da un reddito di 6 840 franchi all'anno. Ciò contribuisce sostanzialmente a migliorare la situazione finanziaria di alcune famiglie.

Per il momento, il campo d'applicazione della LAFam è limitato ai lavoratori e alle persone senza attività lucrativa mentre ne sono esclusi i lavoratori indipendenti. Un aspetto problematico, se si tiene conto dell'elevata percentuale di lavoratori indipendenti tra i working poor. Un'iniziativa parlamentare presentata a livello federale chiede pertanto di estendere il campo d'applicazione della legge anche ai lavoratori indipendenti.¹⁶¹ L'assegno minimo andrebbe concesso a ogni figlio, secondo il principio «un bambino, un assegno». Le commissioni della sicurezza sociale e della sanità di entrambe le Camere hanno dato seguito all'iniziativa. Nel suo parere del 26.8.2009, il Consiglio federale ha approvato il rapporto della CSSS-CN sull'attuazione dell'iniziativa parlamentare Fasel. Nella sessione invernale 2009, il Consiglio nazionale ha deciso, in quanto camera prioritaria, di dare seguito all'iniziativa. I Cantoni possono già ora creare autonomamente un proprio ordinamento sugli assegni familiari per i lavoratori indipendenti. 13 Cantoni lo hanno fatto. In alcuni di essi, l'assoggettamento a tale ordinamento è facoltativo e il diritto agli assegni familiari dipende dalla situazione reddituale; in altri, l'assoggettamento all'ordinamento è esteso a tutti i lavoratori indipendenti.

Un'altra valida misura per ridurre la povertà delle famiglie è l'aumento degli assegni familiari a partire dal terzo figlio, in quanto le famiglie con tre o più figli sono esposte a uno rischio di povertà considerevolmente maggiore.

Raccomandazione ai Cantoni

Estensione del diritto agli assegni familiari

Il Consiglio federale raccomanda ai Cantoni di estendere ai lavoratori indipendenti il campo d'applicazione dei regolamenti cantonali in materia di assegni familiari e di aumentare gli assegni a partire dal terzo figlio.

4.3.5 Custodia di bambini complementare alla famiglia e alla scuola

Anche un'offerta sufficiente di posti di custodia complementare alla famiglia e alla scuola a prezzo conveniente (ad es. asili-nido, famiglie diurne, mense, doposcuola o scuole diurne¹⁶²) contribuisce a contrastare la povertà delle famiglie, perché un'infrastruttura ben funzionante aumenta le possibilità lavorative dei genitori e migliora l'integrazione sociale e scolastica dei figli.¹⁶³

¹⁵⁹ DFI 2004.

¹⁶⁰ Legge federale del 24 marzo 2006 sugli assegni familiari, <http://www.admin.ch/ch/i/rs/836_2/index.html>, ultima consultazione: 21.09.2009.

¹⁶¹ Iniziativa parlamentare Fasel 06.476n

¹⁶² Per saperne di più cfr. CDPE e CDOS 2008.

¹⁶³ Liechti/Knöpfel 1998.

Il 1° febbraio 2003 è entrata in vigore la legge federale del 4 ottobre 2002 sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia¹⁶⁴. Si tratta di un programma d'incentivazione della durata di otto anni volto a promuovere la creazione di posti supplementari per la custodia diurna dell'infanzia e, in questo modo, ad aiutare i genitori a conciliare meglio la famiglia e il lavoro o la formazione. Fino alla fine del 2009, il programma d'incentivazione ha permesso di creare 25 000 nuovi posti di custodia. A tal fine, la Confederazione ha assunto impegni per un totale di 148 milioni di franchi. Probabilmente, entro la fine del programma, saranno circa 33 000 i nuovi posti creati grazie agli aiuti finanziari federali. L'investimento complessivo della Confederazione ammonta a circa 190 milioni di franchi.¹⁶⁵ La mozione 08.3449 Finanziamento iniziale della CSEC-CN, approvata dalle Camere federali, chiede un prolungamento di quattro anni del programma d'incentivazione. Nel relativo messaggio, approvato nel febbraio del 2010, il Consiglio federale propone di prolungarlo di quattro anni concentrandosi sulla custodia dei figli in età prescolare e sulle nuove strutture di custodia. Il credito previsto a tal fine è di 80 milioni di franchi. Per ragioni di natura federalistica e finanziaria, il Consiglio federale esclude la possibilità di un successivo ulteriore prolungamento.

Il Concordato sull'armonizzazione della scuola dell'obbligo (HarmoS) – in corso di ratifica presso i Cantoni ed entrato in vigore il 1° agosto 2009 nei Cantoni firmatari – prescrive l'ampliamento secondo i bisogni dell'offerta di posti di custodia complementare alla scuola (cfr. capitolo 2). Ciò dovrebbe contribuire a potenziare ulteriormente l'offerta.

La maggior parte dei Cantoni e dei Comuni prevede il versamento di sussidi pubblici in favore della custodia di bambini complementare alla famiglia e alla scuola. Questi sussidi variano però molto nella forma e nell'ammontare a seconda del Cantone, del Comune o anche dell'organismo responsabile. Spesso i sussidi vengono utilizzati per offrire tariffe commisurate al reddito.

Raccomandazione ai Cantoni

Adeguamento dell'offerta al bisogno di prestazioni di custodia complementare alla famiglia e alla scuola

Il Consiglio federale raccomanda ai Cantoni e ai Comuni di intensificare i loro sforzi per aumentare adeguatamente l'offerta di prestazioni di custodia complementare alla famiglia e alla scuola. Per permettere anche alle famiglie socialmente sfavorite di accedere a queste prestazioni, il Consiglio federale raccomanda che le tariffe siano definite tenendo conto della loro situazione e in modo da evitare eventuali effetti soglia.

¹⁶⁴ Legge federale del 4 ottobre 2002 sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia, <<http://www.admin.ch/ch/i/rs/c861.html>>, ultima consultazione: 22.9.2009.

¹⁶⁵ UFAS 2008a.

5. Disoccupazione di lunga durata

Riassunto

In Svizzera l'assicurazione contro la disoccupazione (AD) offre una buona protezione contro le situazioni di povertà in caso di perdita del lavoro. La maggior parte dei senza lavoro ritrova un impiego entro pochi mesi e supera il periodo di disoccupazione con prestazioni dell'AD. La situazione si fa invece problematica quando lo stato di disoccupazione persiste. Chi rimane senza lavoro per più di un anno è considerato disoccupato di lunga durata e ha ben poche possibilità di ritrovare un impiego. Queste persone vedono spesso esaurirsi il diritto alle prestazioni dell'AD e devono ricorrere per circa un sesto (15 %) a prestazioni di aiuto sociale. È particolarmente a rischio di disoccupazione a lungo termine chi ha più di 50 anni e chi non ha seguito una formazione postobbligatoria.

Per ridurre al minimo i casi di inoccupazione sono necessarie misure preventive, come la promozione del perfezionamento dei lavoratori. La strategia di lotta contro la povertà in caso di inoccupazione deve focalizzarsi in prima linea sulla prevenzione della disoccupazione di lunga durata attraverso misure mirate. Deve quindi considerare in particolare le persone di età superiore a 50 anni e i soggetti senza formazione postobbligatoria. Visto che quest'ultima categoria comprende spesso stranieri, sono opportune misure specifiche per questo gruppo di persone. Per la reintegrazione di disoccupati di lunga durata nel mondo del lavoro sono necessarie misure mirate e adeguate alle esigenze individuali, come quelle offerte ad esempio dalle aziende sociali.

5.1 Introduzione

In linea di principio l'assicurazione contro la disoccupazione (AD) offre una buona protezione contro il rischio di disoccupazione. Tuttavia la riscossione di indennità giornaliera AD è limitata nel tempo¹⁶⁶. Se del caso, la Confederazione avrebbe la possibilità di emanare disposizioni volte a concretizzare la cosiddetta assistenza ai disoccupati prevista dalla Costituzione (art. 114 cpv. 5 Cost.).

La maggior parte dei senza lavoro trova un nuovo impiego entro un anno. Chi resta in disoccupazione per più di un anno è considerato disoccupato di lunga durata. La metà di queste persone non riesce a trovare lavoro prima che si esaurisca il diritto alle indennità giornaliera AD. In questo gruppo, la metà dei soggetti (52 %) non trova lavoro e un terzo di questi (29 %) riscuote prestazioni in funzione del bisogno. La disoccupazione di lunga durata è quindi spesso una causa di povertà. Questo capitolo è dunque dedicato alla lotta contro la disoccupazione di lunga durata in quanto possibile causa di povertà.

¹⁶⁶ La revisione della legge federale sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (LADI) entrata in vigore il 1° luglio 2003 stabilisce che l'assicurato ha diritto a 400 indennità giornaliere al massimo. Gli assicurati di più di 55 anni e i beneficiari di una rendita di invalidità che possono comprovare un periodo di contribuzione di almeno 18 mesi hanno diritto a 520 indennità giornaliere al massimo. Attualmente la legge è in revisione. La durata di riscossione dell'indennità sarà maggiormente vincolata al periodo di contribuzione. Avranno diritto a 400 indennità giornaliere gli assicurati che hanno versato contributi durante 18 mesi. Per le persone con un periodo di contribuzione di almeno 12 mesi, ma inferiore a 18 mesi, il diritto si ridurrà a 260 indennità giornaliere al massimo. Per avere diritto a un maggior numero di indennità giornaliere, gli assicurati di più di 55 anni dovranno comprovare un periodo di contribuzione di 22 mesi anziché 18. Il Consiglio federale prevede l'entrata in vigore della nuova revisione della LADI per il 1° gennaio 2011. V. il comunicato stampa sull'entrata in vigore, il 1° luglio 2003, della legge federale sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'insolvenza (LADI): <http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=it&msg-id=9180> e il messaggio concernente la modifica del 3 settembre 2008 della legge federale sull'assicurazione contro la disoccupazione: <http://www.admin.ch/ch/i/ff/2008/6761.pdf>, ultima consultazione: 16.08.2009.

Analizza più in particolare l'andamento della disoccupazione e della disoccupazione di lunga durata negli ultimi anni in Svizzera. In seguito descrive il processo che dalla disoccupazione porta alla disoccupazione di lunga durata, all'esaurimento del diritto alle prestazioni dell'AD e alla povertà. Specifica poi quali sono i gruppi di persone colpiti dal fenomeno e quali i rischi di cadere nella disoccupazione di lunga durata. Infine presenta misure e raccomandazioni per prevenire e combattere l'inoccupazione, in particolare la disoccupazione di lunga durata.

Definizioni

Secondo la Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera (RIFOS), che funge da riferimento per le definizioni di seguito riportate, sono considerate *inoccupate* le persone che

- non erano occupate nel corso della settimana di riferimento;
- hanno cercato attivamente un posto di lavoro nelle quattro settimane precedenti e;
- erano disponibili ad iniziare un'attività¹⁶⁷.

Sono considerati *sottoccupati* gli occupati che lavorano normalmente meno del 90 per cento della durata normale del lavoro nell'azienda, vorrebbero lavorare di più e sarebbero disposti ad assumere un lavoro con un grado di occupazione superiore entro i tre mesi successivi.

Il numero complessivo di persone con *carezza di lavoro* si ottiene sommando i sottoccupati e gli inoccupati.

Solo una parte degli inoccupati è iscritta presso un ufficio regionale di collocamento (URC). Le *persone in cerca d'impiego* registrate sono i soggetti non disoccupati e disoccupati iscritti presso un URC.

I *disoccupati* registrati sono persone iscritte presso un URC che non hanno un posto di lavoro e sono disponibili da subito, indipendentemente dal fatto che percepiscano un'indennità di disoccupazione.

Sono considerati *persone in cerca d'impiego non disoccupate* registrate i soggetti iscritti presso un URC, ma non disponibili da subito perché beneficiano di un programma occupazionale a tempo determinato, di un programma di riqualificazione o perfezionamento professionale o perché hanno un'attività lucrativa (anche guadagno intermedio). Il numero di persone in cerca d'impiego non disoccupate registrate è dato dalla *differenza* tra il totale delle *persone in cerca d'impiego* registrate e i *disoccupati* registrati.

I *disoccupati di lunga durata* sono persone in cerca d'impiego iscritte come disoccupate per più di 365 giorni. Il periodo di disoccupazione può essere interrotto da periodi di guadagno intermedio o partecipazioni a PML. Il conteggio si interrompe quando viene ritirata l'iscrizione presso l'URC, vale a dire che si inizia da zero a ogni nuova iscrizione.

Sono considerati *persone che hanno esaurito il diritto alle indennità di disoccupazione* i soggetti che hanno percepito il numero massimo di indennità giornaliera AD o il cui diritto alle indennità giornaliera AD si è estinto perché il termine quadro biennale è scaduto e non possono aprire un nuovo termine quadro.

Fonti

I dati citati in questo capitolo provengono da diverse fonti che, per la loro diversa struttura – dati di stato versus dati di flusso – possono essere difficili da paragonare. I dati di stato sono un'istantanea della situazione in un dato momento. I dati di flusso forniscono indicazioni sulle iscrizioni e le disiscrizioni in un determinato periodo. Qui di seguito sono presentate brevemente le principali caratteristiche delle fonti utilizzate.

¹⁶⁷ Le definizioni della RIFOS sono in linea con le raccomandazioni dell'Ufficio Internazionale del Lavoro (UIL) e dell'OCSE e con le definizioni di EUROSTAT.

Nella *Statistica sulla disoccupazione della SECO*, che esce a scadenza mensile, vengono pubblicati dati sui disoccupati e sui disoccupati di lunga durata sotto forma di dati di stato. Da queste cifre non si possono estrapolare direttamente valori annui. Anche i dati della RIFOS sono generalmente dati di stato.

Aeppli ha analizzato la situazione delle persone che avevano esaurito il diritto alle indennità di disoccupazione nel 1995, 1997, 1999 e 2005.¹⁶⁸ Questi dati di stato sono stati rilevati su periodi prolungati e sono quindi paragonabili.

Nello studio di Egger, Dreher & Partner¹⁶⁹ i dati di stato della SECO sono stati convertiti approssimativamente in dati di flusso.

Lo studio AMOSA¹⁷⁰ (*Arbeitsmarktbeobachtung Ostschweiz, Aargau und Zug*) rileva i dati sui disoccupati di lunga durata sotto forma di dati di flusso: i disoccupati di lunga durata sono persone in cerca d'impiego iscritte per più di 365 giorni presso un URC. La durata è misurata in giorni civili, a decorrere dal giorno dell'iscrizione. Per determinare la quota di disoccupati di lunga durata si raffronta il numero dei disoccupati di lunga durata disiscritti con il totale delle persone in cerca d'impiego disiscritte.

5.2 Andamento della disoccupazione in Svizzera

Le cifre relative alla disoccupazione negli ultimi anni sono riportate nella tabella 5.1. Nel 2009 in Svizzera le persone inoccupate – quindi senza attività lucrativa e alla ricerca di un impiego – erano 182 000. 146 089 persone, pari al 3,7 per cento¹⁷¹, erano iscritte come disoccupate presso un URC. Nell'ultimo ventennio il numero di disoccupati registrati in Svizzera ha oscillato tra 80 000 e 200 000 (ossia dal 2 al 5 per cento della popolazione attiva), a seconda della situazione congiunturale. Dal 2005, il numero dei sottoccupati è in aumento. Nel 2009 in Svizzera 294 000 persone, pari al 6,7 per cento della popolazione attiva, erano sottoccupate. Se si sommano i sottoccupati e gli inoccupati si ottiene il numero di persone con carenza di lavoro. Nel 2009, la carenza di lavoro toccava 476 000 persone¹⁷², di cui 204 070 in cerca d'impiego.

Il numero dei disoccupati di lunga durata e di coloro che hanno esaurito il diritto alle indennità viene stimato in base alle rilevazioni della SECO e di diversi studi. Queste cifre danno un ordine di grandezza degli individui potenzialmente toccati dalla povertà. In base ai dati di stato pubblicati mensilmente dalla SECO, nel 2009 i disoccupati di lunga durata erano 31 000, pari al 15,2 per cento delle persone in cerca d'impiego. Lo studio AMOSA giunge a risultati analoghi: il 20 per cento circa delle persone in cerca d'impiego esce dal sistema di collocamento pubblico dopo più di un anno¹⁷³. Si presume che i disoccupati che hanno esaurito il diritto alle indennità siano 22 000 e che 3300 di essi siano passati direttamente all'aiuto sociale.

¹⁶⁸ Aeppli 2006.

¹⁶⁹ Egger/Dreher & Partner 2006. Questo e altri studi sul collocamento pubblico e sui provvedimenti inerenti al mercato del lavoro sono disponibili all'indirizzo <http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00004/index.html?lang=it>, ultima consultazione: 25.8.2008.

¹⁷⁰ AMOSA 2007a, p. 8.

¹⁷¹ Rapporto tra i disoccupati e le persone attive secondo il Censimento federale 2000 (3'946'988 persone), SECO, Cifre della disoccupazione, <<http://www.seco.admin.ch/themen/00385/00387/index.html?lang=it>>, ultima consultazione: 22.02.2010

¹⁷² UST, RIFOS 2010, <<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/03/03/blank/data/02.html>>, ultima consultazione: 1.03.2010.

¹⁷³ AMOSA 2007a, p. 8.

Tabella 5.1: Indicatori sulla disoccupazione 2004–2009

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Occupati	3 963 000	3 959 000	4 051 000	4 122 000	4 229 000	4 280 000
Inoccupati	179 000	185 000	169 000	156 000	147 000	182 000
Disoccupati iscritti presso un URC (media mensile) ¹	153 091	148 537	131 532	109 189	101 725	146 089
Sottoccupati ²	237 000 ³	254 000	259 000	263 000	275 000	294 000
Persone con carenza di lavoro (sottoccupati e inoccupati) ²	416 000 ³	438 000	428 000	419 000	421 000	476 000
Persone in cerca d'impiego (media mensile) ¹	220 508	217 154	197 414	167 659	154 438	204 070
Disoccupati di lunga durata (indicatore di risultato AD 3, arrotondato) ¹	47 000	43 000	39 000	30 000	24 000	31 000 ⁶
Disoccupati che hanno esaurito il diritto alle indennità ⁴ (indicatore di risultato AD 3, arrotondato)	40 000	40 000	33 000	28 000	20 000	22 000 ⁶
Persone che hanno percepito prestazioni dell'aiuto sociale ⁵ subito dopo l'esaurimento del diritto alle indennità di disoccupazione	6000	6000	5000	4200	3000	3 300

¹ Fonte: SECO

² Fonte: RIFOS

³ Dal 2004 è stato adottato un criterio supplementare, quello della disponibilità nei tre mesi successivi.

⁴ Per questo indicatore sono stati sommati i dati di stato mensili della SECO, relativi all'esaurimento del diritto alle indennità di disoccupazione. In questa categoria non sono state considerate le persone che sono entrate in disoccupazione di lunga durata e hanno esaurito il diritto alle indennità nello stesso anno. Ecco perché questi dati si scostano dai dati di flusso di Egger, Dreher & Partner.

⁵ Calcolato in base all'indicazione fornita da Aeppli (2006, pag. 18, 33), secondo cui il 52 per cento dei soggetti non ha lavoro quando esaurisce il diritto alle indennità e il 29 per cento di essi deve ricorrere all'aiuto sociale.

⁶ Dato provvisorio (situazione all'1.3.2010)

Generalmente le donne presentano un rischio di disoccupazione più alto rispetto agli uomini. Le statistiche della SECO non rilevano differenze sostanziali in riferimento al sesso. La RIFOS tuttavia, che viene realizzata con questionari sottoposti direttamente agli interessati, evidenzia

una quota di inoccupazione femminile costantemente superiore a quella maschile¹⁷⁴. Da queste differenze si può evincere che il numero di donne alla ricerca di un impiego che si iscrivono a un URC è inferiore a quello degli uomini. Ciò potrebbe essere dovuto al fatto che le donne che vivono in coppia non si iscrivono perché il reddito del partner è sufficiente a coprire le spese del nucleo familiare.

Riguardo alla nazionalità dei soggetti colpiti da disoccupazione, si riscontrano nette differenze. Gli stranieri hanno rapporti di lavoro spesso più precari e peggio retribuiti degli svizzeri e lavorano in settori e professioni a più alto rischio disoccupazionale. Nella maggior parte dei casi la causa va ricercata in fattori individuali, ad esempio scarse conoscenze linguistiche o un livello d'istruzione spesso più basso¹⁷⁵. La quota dei migranti inoccupati è quasi tre volte superiore a quella degli svizzeri, benché non si rilevino differenze legate alla nazionalità per quanto riguarda il tasso d'attività professionale.¹⁷⁶

Finora non è stata osservata una tendenza duratura, indipendente dai cicli congiunturali, verso un aumento del numero di disoccupati o verso un aumento del precariato. Sostanzialmente la disoccupazione segue, a poca distanza di tempo, l'evoluzione dell'economia. E la disoccupazione di lunga durata segue, a una certa distanza di tempo, lo sviluppo della disoccupazione. Peraltro lo studio di Ecoplan¹⁷⁷ dimostra che non soltanto il numero dei disoccupati, ma anche quello dei rapporti di lavoro precari reagisce all'andamento congiunturale con un lieve scarto temporale¹⁷⁸.

Quando la congiuntura è favorevole, invece, la disoccupazione diminuisce e con essa anche la disoccupazione di lunga durata, visto che in situazioni di penuria di manodopera i datori di lavoro sono più propensi ad assumere persone poco qualificate e a formarle internamente. Nell'ultima fase di crescita economica (dal 2004) il numero di disoccupati ha cominciato a scendere dopo circa 6 mesi. Dopo altri 8–10 mesi è diminuito anche quello dei disoccupati di lunga durata. Si può dunque concludere che la disoccupazione di lunga durata segue l'andamento congiunturale con un ritardo di un anno e mezzo.

5.3 Disoccupazione di lunga durata e rischio di povertà

La premessa fondamentale per poter coprire autonomamente il fabbisogno esistenziale è l'integrazione nel mercato del lavoro. Più lo stato di disoccupazione si protrae nel tempo, più le probabilità di riuscire a reintegrarsi nel mercato del lavoro diminuiscono. Chi rimane senza lavoro per più di un anno, e si trova dunque in una situazione di disoccupazione di lungo periodo, è esposto al rischio di povertà.

5.3.1 Rischio di povertà dovuto alla disoccupazione

La disoccupazione non implica necessariamente la caduta in povertà. Dai dati disponibili emerge che la maggior parte dei senza lavoro ritrova un impiego con relativa rapidità. Perfino la

¹⁷⁴ UST, risultati dettagliati della RIFOS,

<<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/03/03/blank/data/02.html>>, ultima consultazione: 9.08.2009.

¹⁷⁵ Spycher, Stefan / Egger, Theres / Hüttner, Eveline. Die Möglichkeit der sozialen Sicherung bei der Integration von Ausländerinnen und Ausländern. 2007, p. 202, <http://www.buerobass.ch/projekte_d.php?id_subkern=3>, ultima consultazione: 25.09.2009.

¹⁷⁶ UST, risultati dettagliati della RIFOS,

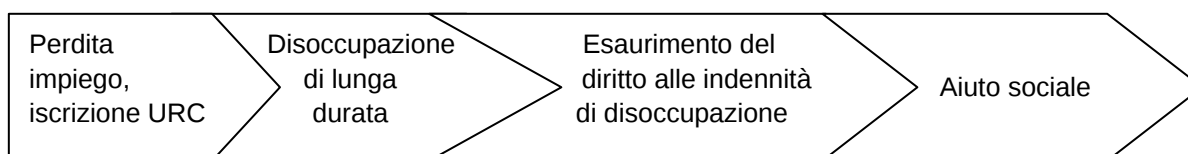
<<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/03/03/blank/data/02.html>>, ultima consultazione: 9.08.2009.

¹⁷⁷ Ecoplan 2003.

¹⁷⁸ Un rapporto di lavoro è considerato precario in presenza di uno dei tre principali fattori d'insicurezza (insicurezza relativa alla durata, insicurezza in termini economici, insicurezza relativa alla tutela del lavoratore) e se il reddito annuo riferito a un impiego a tempo pieno risulta inferiore alla soglia di 36 000 franchi netti più l'indennità di rischio oppure in presenza di due o più dei principali fattori d'insicurezza e se il reddito annuo netto è inferiore alla soglia di 60 000 franchi più l'indennità di rischio. Possono essere fonte di insicurezza il lavoro temporaneo, il lavoro a chiamata, il lavoro a domicilio e l'indipendenza fittizia (cfr. Ecoplan 2003, p. 10).

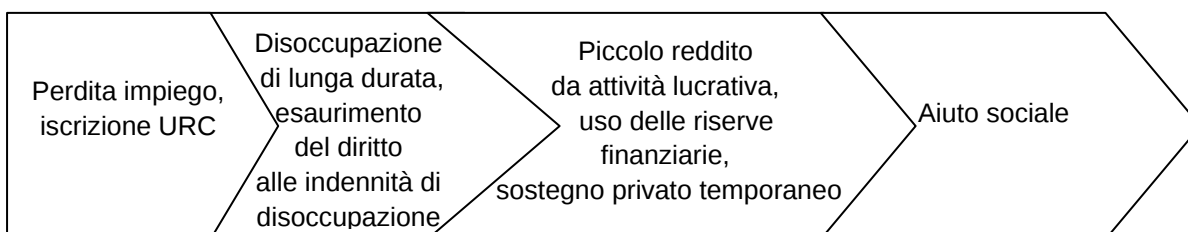
metà dei disoccupati di lunga durata riesce a reintegrarsi nel mondo del lavoro. Ciò nonostante la disoccupazione comporta un certo rischio di povertà, soprattutto se si protrae nel tempo, si presenta ripetutamente e se la situazione della persona senza lavoro si aggrava ulteriormente per l'esaurimento del diritto alle indennità o disturbi di salute. 15 per cento delle persone in cerca d'impiego che non hanno (più) diritto alle indennità giornaliere AD e che non trovano un'attività lucrativa devono ricorrere all'aiuto sociale. Tra l'inizio della disoccupazione e l'eventuale ricorso all'aiuto sociale si osservano *due dinamiche tipo*.

Dinamica 1

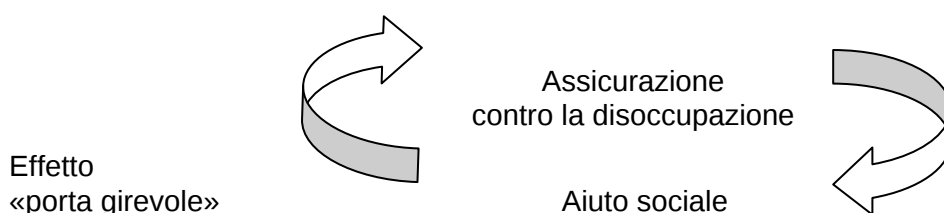


Il processo può interrompersi temporaneamente dopo l'esaurimento del diritto alle indennità di disoccupazione. In questa fase il soggetto tenta di cavarsela autonomamente o con l'aiuto di amici o familiari (cfr. modello 2).

Dinamica 2



In alcuni casi si osserva una dinamica circolare, chiamata effetto della «porta girevole». Ciò succede ad esempio quando soggetti che hanno esaurito il diritto alle indennità di disoccupazione riacquistano il diritto alle prestazioni dell'AD partecipando a programmi cantonali di aiuto sociale.



Generalmente i processi di disinserimento sociale e dal mercato del lavoro non sono lineari come raffigurato nei modelli. Se considerate su un lungo periodo, le biografie professionali possono essere complesse e presentare le più svariate combinazioni di attività lucrative (spesso precarie), guadagni intermedi presso l'AD, diverse prestazioni dell'AD e dell'aiuto sociale, dell'assicurazione invalidità (AI), dell'assicurazione contro gli infortuni (AINF) o dell'assicurazione malattie (AMAL). Le singole fasi di un processo possono svolgersi parallelamente. Può succedere ad esempio che una persona in cerca d'impiego iscritta presso un URC benefici dell'aiuto sociale e/o eserciti un'attività lucrativa parziale oppure percepisca rendite (parziali) dell'assicurazione invalidità. Un processo può inoltre presentare interruzioni di lunga o breve durata, dovute ad esempio ad attività lucrative temporanee che a seconda dei casi permettono all'interessato di riacquistare il diritto alle prestazioni dell'AD.

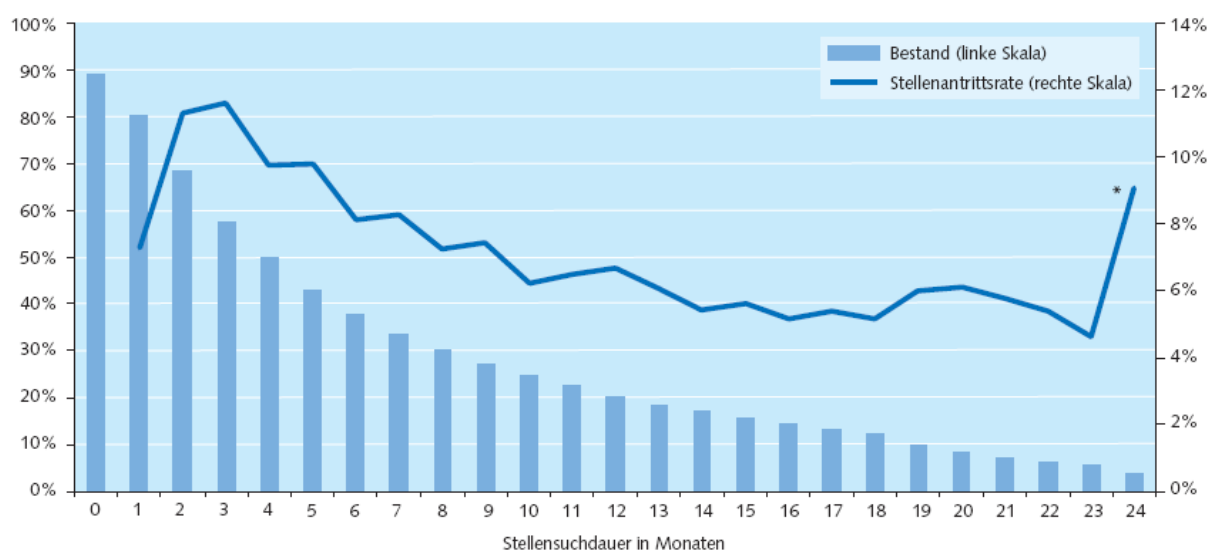
Una caratteristica comune di queste dinamiche è tuttavia la *progressiva diminuzione delle possibilità di accesso al mercato del lavoro*, dovuta all'avanzare dell'età e alla lontananza dal mercato del lavoro. Per effetto di quest'ultima, il soggetto perde la propria qualifica e il contatto con gli sviluppi sul mercato del lavoro. Se oltre a ciò soffre di una malattia fisica e/o psichica, rischia di perdere del tutto o in parte la *capacità lavorativa*. I fattori «malattia» e «disoccupazione» possono influenzarsi e rafforzarsi vicendevolmente. Spesso risulta difficile determinare a posteriori e in modo inequivocabile le relazioni di causa-effetto, soprattutto negli stadi avanzati del processo d'impoverimento. I processi di caduta in povertà sono come spirali discendenti: tanto più in basso si cade, quanto più è difficile uscirne.

Nel dibattito pubblico l'importanza dell'effetto della «porta girevole» è stata sopravvalutata. Secondo gli studi più recenti sono soltanto poche le persone che passano in breve tempo da un'assicurazione sociale all'altra. Stando allo studio Flunder et al., che ha analizzato su incarico dell'UFAS i passaggi tra l'AD, l'Al e l'aiuto sociale, tra il 2004 e il 2006 soltanto lo 0,9 per cento dei beneficiari di prestazioni è passato due o più volte da un'assicurazione sociale ad un'altra.¹⁷⁹

5.3.2 Esaurimento del diritto alle indennità e disoccupazione di lunga durata

All'entrata in disoccupazione, il tasso di assunzione passa dal 7 per cento nel primo mese al 12 per cento nel terzo. In seguito diminuisce costantemente, nonostante le persone in cerca d'impiego si mostrino sempre più flessibili e mobili. È quanto emerge dallo studio AMOSA che ha interessato le regioni della Svizzera orientale, di Argovia e di Zugo. Secondo tale ricerca, con il subentrare della disoccupazione di lunga durata, ossia dopo un anno, il tasso di assunzione non aumenta praticamente più, benché i soggetti siano più disposti ad accettare un impiego al di fuori dell'ambito professionale originario o a condizioni peggiori. Dei disoccupati di lunga durata iscritti, il 48 per cento ritira la propria iscrizione presso l'URC perché ha trovato un impiego. Il grafico 5.2 mette in relazione il tasso di assunzione e la durata della ricerca in mesi¹⁸⁰.

Grafico 5.2 – Persone in cerca d'impiego e tasso di assunzione (solo in d/f, v. legenda)



Dati: Cantoni AMOSA, media annua 2006 (Fonte COLSTA, SECO).

[Legenda: Bestand (linke Skala) = Effettivo (scala di sinistra); Stellenantrittsrate (rechte Skala) = Tasso di assunzione (scala di destra); Stellensuchdauer in Monaten = Mesi di ricerca di un impiego]

¹⁷⁹ Flunder/Graf/Ruder/Salzgeber 2009.

¹⁸⁰ AMOSA 2007a, p. 7, p. 15s.

L'effettivo è costituito dalle persone in cerca d'impiego.

Tasso di assunzione: quota delle persone in cerca d'impiego che inizia un'attività lavorativa nel mese successivo in rapporto al totale delle persone in cerca d'impiego iscritte a inizio mese.

* Le assunzioni nel 24° mese interessano un numero esiguo di persone in cerca d'impiego. Si tratta per la maggior parte di rapporti di lavoro scaturiti da un'attività di guadagno intermedio.

Sulla situazione di chi non ha più diritto alle prestazioni dell'AD sono state condotte ricerche relativamente approfondite nell'ambito degli studi realizzati a intervalli regolari da Aeppli¹⁸¹. I principali risultati sono riassunti qui di seguito.

Quasi la metà delle persone che non percepiscono più indennità di disoccupazione trova un'attività lavorativa entro 28 mesi dall'esaurimento del diritto. Tuttavia:

- nella metà dei rapporti di lavoro il reddito è pari o inferiore alle indennità giornaliere AD; un buon quarto dei soggetti ha un reddito nettamente inferiore all'ultima indennità di disoccupazione, un quarto un reddito superiore a quello conseguito prima del periodo di disoccupazione;
- oltre due quinti dipendono da un sostegno finanziario privato, ad esempio del proprio compagno o della propria compagna;
- soltanto la metà ha un impiego fisso; l'altra metà deve accontentarsi di un impiego a tempo determinato, di un lavoro interinale o su chiamata, di un impiego nel quadro di un programma occupazionale oppure deve mettersi in proprio;
- oltre un terzo deve ridurre il proprio standard di vita.

L'altra metà (52 %) è sempre senza lavoro a 28 mesi dall'esaurimento delle indennità di disoccupazione e quasi un terzo di queste persone (29%) beneficia di prestazioni di aiuto sociale.

Disoccupazione di lunga durata: fattori di rischio

Lo studio AMOSA¹⁸² rileva diversi fattori di rischio per la disoccupazione di lunga durata. Alcuni sono chiaramente identificabili. L'aspetto più importante tuttavia è la loro complessa interazione, data dal fatto che la disoccupazione di lunga durata è spesso caratterizzata da problematiche multiple.

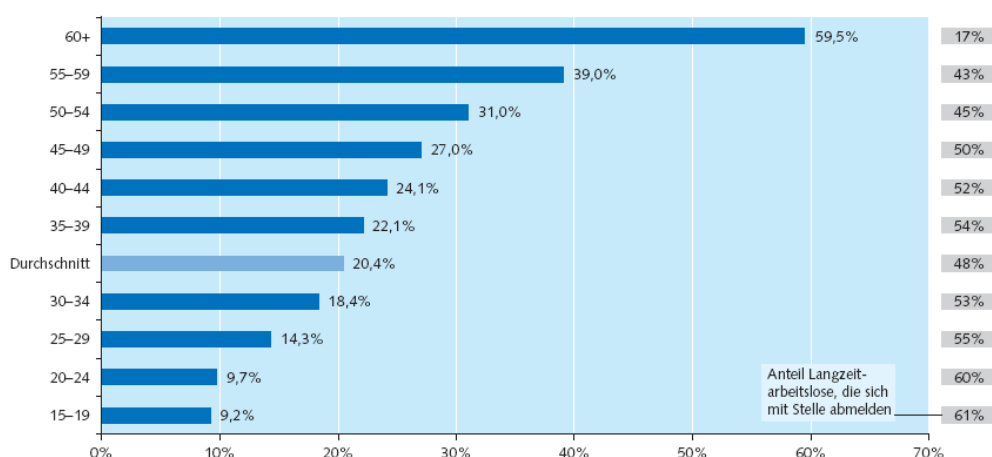
Il maggior fattore di rischio è l'età. Il rischio di disoccupazione di lunga durata aumenta costantemente con il passare degli anni: se è del 9,2 per cento per i disoccupati¹⁸³ tra 15 e 19 anni, per le persone di più di 60 anni è del 59,5 per cento (cfr. grafico 5.3).

¹⁸¹ Aeppli 2006, p. 42s.

¹⁸² AMOSA 2007a, p. 10s.

¹⁸³ Nello studio AMOSA i disoccupati sono definiti come persone in cerca d'impiego. Siccome la percentuale di persone in cerca d'impiego ha un andamento pressoché parallelo a quella delle persone in cerca d'impiego iscritte, questa distinzione non influisce (in misura significativa) sui risultati.

Grafico 5.3 – Rischio di disoccupazione di lunga durata in base all'età (solo in d/f, v. legenda)



Dati: Cantoni AMOSA, 2006 (Fonte COLSTA, SECO).

[Legenda: Anteil Langzeitarbeitslose, die sich mit Stelle abmelden = Percentuale dei disoccupati di lunga durata che trova un impiego ed esce dal sistema di collocamento pubblico]

Altri fattori di rischio

- **Livello di istruzione:** le persone senza formazione postobbligatoria sono le più colpite dalla disoccupazione di lunga durata. Da notare che anche la *posizione professionale* incide sul rischio di disoccupazione di lungo periodo. Tra gli ausiliari e i quadri vi sono più disoccupati di lunga durata che non tra gli specialisti.
- **Cittadinanza:** per i soggetti di nazionalità straniera il rischio di disoccupazione di lunga durata è più elevato (23 per cento) che per gli svizzeri (19 per cento). Un'analisi più precisa evidenzia inoltre grandi differenze tra le singole nazionalità.
- **Settore economico:** finora i comparti più colpiti sono quello dei servizi finanziari (ristrutturazioni e processi di razionalizzazione) e l'industria manifatturiera (alto grado di specializzazione della manodopera e soppressione di posti per ausiliari).
- **Categoria professionale:** le professioni più toccate dalla disoccupazione di lunga durata sono quelle dell'industria tessile, dell'industria grafica, del settore postale, delle telecomunicazioni, dei media, delle banche e delle assicurazioni.

Siccome la disoccupazione di lunga durata porta spesso all'esaurimento del diritto alle indennità, non sorprende che dagli studi realizzati da Aeppli¹⁸⁴ emergano fattori di rischio analoghi per *chi non ha più diritto alle indennità di disoccupazione*, ossia l'età, il livello di istruzione e la nazionalità.

5.3.3 Inoccupati e aiuto sociale

Un reddito da attività lucrativa insufficiente o inesistente è il motivo principale per cui si ricorre all'aiuto sociale¹⁸⁵. L'integrazione nel mercato del lavoro è quindi una priorità centrale per la maggior parte delle persone che dipendono dall'aiuto sociale.

Si osservano due tendenze riguardo allo stato di inoccupazione di chi è sostenuto dall'aiuto sociale¹⁸⁶. Negli ultimi cinque anni a Winterthur – e il quadro dovrebbe presentarsi analogo in altre città – il numero di nuovi beneficiari dell'aiuto sociale con piena capacità lavorativa, ma che non hanno diritto a prestazioni dell'AD, è quadruplicato. Spesso, soprattutto tra i giovani adulti,

¹⁸⁴ Aeppli 2006, p. 42.

¹⁸⁵ UST 2008e, p. 22.

¹⁸⁶ Städteinitiative Sozialpolitik, Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten, Berichtjahr 2007, <<http://www.staedteinitiative.ch/de/main.php?inh=arbeitsfelder&id=2>>, ultima consultazione: 27.08.2009.

mancano i mesi di attività lucrativa necessari per poter aprire un termine quadro presso l'AD. In altri casi il periodo di inattività è dovuto a obblighi familiari.

Negli ultimi anni è aumentata anche la quota delle persone sostenute dall'aiuto sociale per più di tre anni. Nel 2004 tale quota era del 25 per cento, nel 2007 già del 40. Questa tendenza è stata osservata in tutte le città incluse nel confronto di indicatori realizzato da «Iniziativa delle Città: politica sociale». Secondo quest'ultima, il fenomeno può essere dovuto a diverse cause. Primo, la reintegrazione risulta difficile per le persone che non hanno lavorato per un periodo prolungato. Secondo, diverse revisioni di legge (AI, AD) hanno reso più difficile l'accesso alle prestazioni delle assicurazioni sociali. Terzo, di fronte all'aumento dei casi e al carico lavorativo che ne consegue, i servizi sociali a volte riescono solo a gestire le pratiche, senza poter cercare soluzioni individuali che aumenterebbero le possibilità di uscire durevolmente dall'aiuto sociale. Quarto, eventuali risorse supplementari sono confluite prevalentemente nella lotta contro gli abusi e non nel miglioramento della qualità delle consulenze¹⁸⁷.

L'aumento dei casi di impoverimento correlati all'esaurimento del diritto alle indennità di disoccupazione permette di concludere che misure volte a prevenire la disoccupazione di lunga durata e quindi i casi di esaurimento del diritto alle indennità di disoccupazione contribuiscono a ridurre il numero di persone che dipendono dall'aiuto sociale e, di riflesso, a contenere il rischio di impoverimento. D'altra parte sembra però che non si dedichi sufficiente attenzione alla consulenza, all'assistenza e alla qualificazione di coloro che dipendono dall'aiuto sociale in vista di reintegrarli nel mercato del lavoro, il che si traduce in un aumento della quota di beneficiari di lunga durata.

5.3.4 Riassunto

La disoccupazione di lungo periodo subentra per il 20 per cento circa delle persone in cerca d'impiego in Svizzera. La maggior parte dei disoccupati di lunga durata esaurisce il diritto alle indennità di disoccupazione. La metà non trova un impiego a breve o medio termine. Di questi, il 30 per cento circa passa direttamente all'aiuto sociale. Altri dipendono da aiuti finanziari privati, ad esempio del compagno, dei genitori o di parenti. Altri ancora vivono dei propri risparmi e sono quindi a rischio di povertà a medio o lungo termine (a seconda dell'età e della situazione finanziaria). Chi trova un lavoro dopo aver perso il diritto alle indennità di disoccupazione lo trova spesso nel precariato. Gli studi menzionati nelle pagine precedenti mostrano chiaramente che una parte di chi esaurisce il diritto alle indennità di disoccupazione a medio o lungo termine cade in povertà o deve ricorrere alle prestazioni dell'aiuto sociale. Costituiscono fattori di rischio soprattutto l'istruzione, l'età e la nazionalità. Da rilevare che sono particolarmente a rischio di povertà gli stranieri con un basso livello di istruzione.

Affinché la lotta contro il rischio di povertà in caso di disoccupazione abbia buone probabilità di successo, le misure devono focalizzarsi in particolare sulla *prevenzione* della disoccupazione di lunga durata. Ciò non toglie che sono necessarie anche misure specifiche per sostenere i disoccupati di lungo periodo e coloro che dipendono dall'aiuto sociale.

5.4 Misure e raccomandazioni per prevenire e combattere la disoccupazione di lunga durata

Possono contribuire a prevenire e combattere la disoccupazione, in particolare contro quella di lunga durata, e aiutare chi dipende dall'aiuto sociale a reintegrarsi nel mondo del lavoro tutti gli attori che operano sul mercato del lavoro in Svizzera o che possono influire sulle condizioni lavorative e sulle qualifiche professionali degli interessati. È richiesto l'intervento delle istituzioni statali di tutti i livelli competenti in materia di pubblica educazione, lavoro, assicurazioni sociali e

¹⁸⁷ Ibidem.

aiuto sociale, ma anche di organizzazioni non statali, ad esempio associazioni professionali e aziende.

Si tratta in prima linea di prevenire, ossia cercare di evitare i casi di disoccupazione. D'altra parte occorre promuovere la reintegrazione dei disoccupati. Le misure e le raccomandazioni devono focalizzarsi sui soggetti ad alto rischio di povertà per effetto della disoccupazione di lunga durata (soprattutto lavoratori poco qualificati e/o anziani). Anche gli stranieri sono in parte più esposti al rischio di disoccupazione di lunga durata.

5.4.1 Misure e raccomandazioni per prevenire la disoccupazione

Le misure di politica in materia di pubblica educazione, lavoro e migrazione sono fondamentali per il raggiungimento dell'obiettivo di prevenzione della disoccupazione. Considerate le priorità della 5a revisione della LAI, anche l'assicurazione invalidità potrà contribuirvi in maggior misura rispetto al passato. A rivestire un ruolo di primo piano è senza dubbio la politica in materia di pubblica educazione, che può contenere il rischio di disoccupazione mantenendo e ampliando le capacità di integrazione professionale attraverso l'istruzione, l'apprendimento permanente ecc. L'appello è lanciato, oltre che agli istituti di formazione, ai datori di lavoro (amministrazioni pubbliche, aziende, associazioni economiche e altri), ai lavoratori e alle loro associazioni. Le misure e le raccomandazioni esposte qui di seguito sono quindi destinate sia alle istituzioni statali di tutti i livelli che alle parti sociali.

Misure di competenza federale

Nelle prossime pagine sono presentati diversi provvedimenti in fase di discussione o pianificazione, in via di attuazione o che sono già stati concretizzati.

L'incoraggiamento della partecipazione al mercato del lavoro dei lavoratori più anziani costituisce la misura 12 delle 17 contenute nel pacchetto per una politica di crescita in Svizzera, adottato dal Consiglio federale nel 2004. La capacità di mantenere un impiego (*workability*) e la capacità e disponibilità ad adattarsi alle esigenze del mercato del lavoro (*employability*) dei lavoratori più anziani devono essere migliorate¹⁸⁸. Da un lato si tratta di evitare nella massima misura possibile una diminuzione della capacità lavorativa e della motivazione professionale durante l'intera vita attiva. Dall'altro si devono definire esigenze di prestazione tali da poter essere soddisfatte a lungo termine (impieghi che tengono conto del fattore età). Occorre infine combattere i pregiudizi contro i lavoratori più anziani e evidenziare le loro competenze. Peraltro è in preparazione un pacchetto di misure sul tema «condizioni di lavoro e salute», i cui obiettivi sono:

- sensibilizzare le imprese – in particolare le PMI – e sostenere i loro sforzi per mantenere lo stato di salute e la capacità lavorativa in tutte le fasi della vita professionale;
- limitare i prepensionamenti involontari, dovuti a motivi di salute o insufficiente motivazione;
- dar risalto agli esempi di buone pratiche in fatto di prevenzione e promozione della salute in azienda¹⁸⁹.

Già oggi, in caso di minaccia di *licenziamento collettivo*, si possono adottare quanto prima dei provvedimenti (art. 59 cpv. 1 LADI, art. 98a OADI). Quelli principali sono:

- Corsi collettivi: se opportuno nell'ottica del mercato del lavoro, si possono organizzare corsi di sviluppo personale e presentazione di candidature, come anche corsi specifici di qualificazione per le persone minacciate da disoccupazione.
- Mercati del lavoro aziendali: istituendo un mercato del lavoro interno, l'azienda può aiutare i lavoratori minacciati da disoccupazione in modo tempestivo e in un contesto a loro familiare,

¹⁸⁸ SECO 2004, pp. 10 e 76, <<http://www.seco.admin.ch/themen/00385/02023/index.html?lang=fr>>, ultima consultazione: 26.08.2009).

¹⁸⁹ Aeberhatdt 2008, p. 58ss. Confederazione svizzera 2008, pp. 9 e 21.

offrendo tutta una serie di servizi (consulenza, borsa dei posti di lavoro, aiuto alla preparazione di una candidatura, corsi ecc.).

- Assegni collettivi per il periodo d'introduzione (API): gli API collettivi possono essere concessi a persone che non sono disoccupate, ma che lo sarebbero senza questo aiuto. È il caso ad esempio quando un'azienda sarebbe costretta a licenziare manodopera e ad assumere personale più qualificato perché non può finanziare i costi di formazione che esulano dal budget normalmente previsto a tal fine¹⁹⁰.

Questi provvedimenti sono adottati soprattutto per i *lavoratori anziani e difficilmente collocabili*, ad alto rischio di disoccupazione di lunga durata. L'obiettivo è che i soggetti minacciati da disoccupazione trovino il più rapidamente possibile una soluzione di continuità nel mercato del lavoro primario.

Nel quadro dell'attuazione della 5a revisione della LAI, le persone che presentano primi segnali di un *rischio di invalidità* possono essere rilevate dopo un periodo di incapacità lavorativa di quattro settimane. Con questo intervento tempestivo si mira a evitare un peggioramento delle condizioni psicofisiche e quindi il subentrare dell'invalidità. I provvedimenti di intervento tempestivo vengono avviati previa richiesta all'AI e si estendono di regola su un periodo massimo di sei mesi. Si tratta di misure rapidamente attuabili, facilmente accessibili, limitate nel tempo e di costo contenuto (ad esempio adeguamenti del posto di lavoro, corsi di formazione, collocamento, orientamento professionale, riabilitazione socioprofessionale e offerte occupazionali).

Il rafforzamento della *politica in materia di perfezionamento* è un altro elemento – a livello federale – che dovrebbe contribuire a prevenire la disoccupazione. Con le nuove disposizioni costituzionali sulla formazione del 21 maggio 2006, la Confederazione è stata incaricata di stabilire i principi in materia di perfezionamento (art. 64a). L'obiettivo perseguito è una politica nazionale globale in materia di perfezionamento. Si devono creare presupposti favorevoli e condizioni concorrenziali uniformi. Va rivolta particolare attenzione alle classi sociali con un basso livello d'istruzione che sfruttano le offerte di perfezionamento in misura inferiore alla media. Nel novembre del 2009, il Consiglio federale ha approvato il rapporto realizzato dal Dipartimento federale dell'economia in collaborazione con il Dipartimento federale dell'interno concernente la futura politica federale in materia di perfezionamento professionale. Il rapporto situa il perfezionamento all'interno del sistema educativo, espone gli interventi necessari e traccia le grandi linee di una nuova politica in questo settore. Il DFE è stato incaricato dal Consiglio federale di istituire una commissione di esperti e di elaborare entro il 2011 un avamprogetto di legge sul perfezionamento professionale.¹⁹¹

Per le persone senza titolo professionale è stato messo a punto il provvedimento «validazione degli apprendimenti acquisiti». Chi ha un'esperienza lavorativa di almeno cinque anni può farsi confermare l'esperienza pratica professionale ed extraprofessionale, la formazione specialistica e la cultura generale¹⁹² e ottenere gli stessi titoli di chi ha seguito un ciclo di formazione tradizionale. In una prima fase progettuale, Confederazione, Cantoni e organizzazioni del mondo del lavoro hanno definito congiuntamente le basi e i valori di riferimento, facendoli confluire in una guida nazionale. Dal 2007 i Cantoni sperimentano le procedure di validazione secondo la guida nazionale e mettono a punto, in collaborazione con le organizzazioni del mondo del lavoro, il dispositivo per l'attuazione su scala nazionale.

¹⁹⁰ SECO 2005.

¹⁹¹ UFFT, Rapporto del DFE su una nuova politica della Confederazione in materia di formazione continua, 2009, <<http://www.bbt.admin.ch/aktuell/medien/00483/00594/index.html?lang=it&msg-id=29908>>, ultima consultazione: 18.2.2010.

¹⁹² UFFT, Validazione degli apprendimenti acquisiti, <<http://www.bbt.admin.ch/themen/berufsbildung/00106/00404/index.html?lang=it>>, ultima consultazione: 03.09.2009.

Validazione degli apprendimenti acquisiti

Secondo la nuova legge sulla formazione professionale, gli adulti devono poter accedere ai titoli federali anche se non hanno seguito il normale ciclo di formazione. Di concerto con i Cantoni e le organizzazioni del mondo del lavoro, la Confederazione ha elaborato le basi per la validazione di prestazioni formative. Le competenze professionali attestate sono riconosciute e soltanto quelle mancanti devono essere acquisite nell'ambito di corsi, moduli o altre soluzioni. Alla fine del 2009 gli organizzatori del progetto hanno approvato una guida ed è stata avviata l'introduzione capillare di offerte di validazione nei Cantoni.

Raccomandazioni ai Cantoni e ai Comuni

Attuazione della validazione degli apprendimenti acquisiti

Il Consiglio federale raccomanda ai Cantoni e ai Comuni di portare avanti l'attuazione della validazione degli apprendimenti acquisiti e di informare attivamente i destinatari potenziali.

Raccomandazione alle parti sociali per prevenire l'inoccupazione

Una possibilità per promuovere il perfezionamento regolare dei lavoratori, al fine ad esempio di mantenere e favorire la capacità e disponibilità a adattarsi alle esigenze del mercato del lavoro (*employability*), potrebbe essere una regolamentazione specifica al riguardo nei contratti collettivi di lavoro (CCL). Alcuni contratti contengono già un articolo sulla formazione e possono essere presi a modello, come la «Convenzione collettiva nazionale di lavoro (CCNL) per il settore dell'artigianato svizzero dei fabbri, della costruzione metallica, delle macchine agricole, delle forge e delle costruzioni in acciaio» del 1° gennaio 2006¹⁹³. Anche il contratto collettivo di lavoro per l'industria metalmeccanica ed elettrica (periodo contrattuale dal 1° giugno 2006 al 31 dicembre 2010) contiene un articolo sul perfezionamento (art. 22).¹⁹⁴

Introduzione di disposizioni sulla formazione continua nei contratti collettivi di lavoro

Per mantenere la propria capacità al guadagno è importante seguire corsi di formazione continua durante tutta la vita lavorativa. Il Consiglio federale auspica pertanto che le parti sociali introducano nei contratti collettivi disposizioni sulla formazione continua per incentivare l'apprendimento permanente.

5.4.2 Misure e raccomandazioni per la reintegrazione degli inoccupati

Le misure di (re)integrazione degli inoccupati s'inseriscono nella strategia di *lotta alla povertà*. La (re)integrazione degli inoccupati nel mercato del lavoro compete in prima linea all'assicurazione contro la disoccupazione, all'aiuto sociale e all'assicurazione invalidità, che dispongono di numerosi strumenti. Le priorità in questo contesto sono l'aiuto nella ricerca di un impiego, l'incremento delle possibilità di lavoro attraverso un perfezionamento mirato e l'integrazione nel mercato del lavoro, ad esempio con offerte a bassa soglia (p. es. aziende sociali).

¹⁹³ Convenzione collettiva nazionale di lavoro (CCNL) per il settore dell'artigianato svizzero dei fabbri, della costruzione metallica, delle macchine agricole, delle forge e delle costruzioni in acciaio, <<http://www.plkm.ch/images/wysiwyg/c4c4596d-b2a7-44e1-94da-19ad392c3edd.pdf>>, ultima consultazione: 6.08.2009.

¹⁹⁴ Contratto collettivo di lavoro per l'industria metalmeccanica ed elettrica (periodo contrattuale dal 1° giugno 2006 al 31 dicembre 2010), v. il sito <http://www.sozialpartner.ch/index-i.htm>, ultima consultazione: 20.8.2009.

Misure di competenza federale

Ad essere particolarmente toccati dalla disoccupazione di lunga durata sono i disoccupati più anziani. Per questo motivo la revisione della LADI in corso prevede misure specifiche per *questo gruppo di assicurati*. La base è costituita dalla misura 12 del pacchetto per una politica di crescita economica del Consiglio federale (cfr. 5.4.1)¹⁹⁵. Nell'ambito della revisione della LADI sono proposti i seguenti provvedimenti per gli assicurati di più di 50 anni¹⁹⁶:

- Possibilità di frequentare corsi di formazione e partecipare a provvedimenti occupazionali fino alla conclusione del termine quadro per la riscossione della prestazione, indipendentemente dal diritto all'indennità di disoccupazione (art. 59, cpv. 3bis).
- Diritto per 12 mesi ad assegni per il periodo d'introduzione, pari in media al 50 per cento del salario. Gli assegni sono ridotti di un terzo a partire dal mese successivo alla prima metà della durata prevista (art. 66)¹⁹⁷.

La legge federale del 25 settembre 2009 sulle misure temporanee di stabilizzazione congiunturale nei settori del mercato del lavoro, delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nonché del potere d'acquisto, entrata in vigore il 1° gennaio 2010, è il fondamento della terza tappa delle misure di stabilizzazione congiunturale e stabilisce le due priorità seguenti:

Lotta alla disoccupazione di lunga durata:

- A determinate condizioni, la Confederazione può accordare ai Cantoni, ai Comuni e alle loro imprese aiuti finanziari per l'impiego a tempo determinato di disoccupati (art. 3). Gli aiuti sono destinati a indennizzare parzialmente i costi salariali.

Lotta contro la disoccupazione giovanile:

- A determinate condizioni, la Confederazione può accordare aiuti finanziari ai fini del perfezionamento professionale alle persone senza lavoro che hanno terminato la formazione professionale di base (art. 1).
- A determinate condizioni, la Confederazione può accordare aiuti finanziari ai datori di lavoro che favoriscono l'ingresso dei disoccupati nel mercato del lavoro offrendo loro un impiego a tempo indeterminato (art. 2).¹⁹⁸

Nell'agosto 2007 il Consiglio federale ha deciso, nell'ambito di un piano d'azione per la politica d'integrazione, misure concrete per una migliore *integrazione degli stranieri*, soprattutto nei settori della pubblica educazione, del lavoro e della sicurezza sociale¹⁹⁹. Qui di seguito presentiamo alcune delle misure d'integrazione previste per l'ambito del lavoro:

- ottimizzazione della comunicazione tra consulenti e persone straniere in cerca d'impiego;
- formazione e perfezionamento interculturali dei consulenti;
- assunzione mirata di consulenti nel contesto della migrazione (conoscenze linguistiche, competenze interculturali);
- inclusione di PML nella determinazione degli obiettivi tra consulenti e persone in cerca d'impiego;

¹⁹⁵ Conseil fédéral, Politique de croissance 2008-2011: Nouvelles mesures pour renforcer la croissance économique en Suisse, 2008, <<http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=it&msg-id=18113>>, p. 27.

¹⁹⁶ Consiglio federale svizzero, Messaggio concernente la modifica della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione del 3 settembre 2008, p. 6777, <<http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=it&msg-id=21127>>, ultima consultazione: 29.8.2009

¹⁹⁷ *Ivi*, p. 6788.

¹⁹⁸ Maggiori informazioni sulle misure di stabilizzazione all'indirizzo <http://www.seco.admin.ch/stabilisierungsmassnahmen/index.html?lang=it>, ultima consultazione: 9.11.2009.

¹⁹⁹ Per maggiori informazioni v. il sito dell'UFM, http://www.bfm.admin.ch/bfm/it/home/themen/integration/das_wichtigste_auf.html, ultima consultazione: 19.8.2009.

- ottimizzazione del progetto globale di promozione della lingua tedesca finalizzata all'inserimento nel mercato del lavoro della Svizzera tedesca e introduzione di un progetto di promozione della lingua francese e della lingua italiana rispettivamente nella Svizzera romanda e in Ticino;
- miglioramento dell'accesso delle persone straniere in cerca d'impiego agli assegni per il periodo d'introduzione.

Queste misure devono essere attuate nel quadro delle strutture ordinarie. Vanno coordinate regolarmente con i provvedimenti in corso dell'AD destinati ad ottimizzare il collocamento pubblico.

Con la 5a revisione della LADI, gli uffici AI sono stati incaricati di rafforzare i provvedimenti di integrazione. Per migliorare le possibilità di reinserimento di *persone affette da disturbi psichici*, la 5a revisione AI ha introdotto un'offerta facilmente accessibile, ossia i provvedimenti di reinserimento che precedono i provvedimenti professionali veri e propri. Questa nuova offerta colma la lacuna del passaggio tra integrazione sociale e professionale e permette agli interessati di acquisire progressivamente la capacità di rendimento richiesta sul mercato del lavoro.

La Confederazione lavora con indicatori per valutare l'attuazione dell'assicurazione contro la disoccupazione (AD). Questa gestione strategica punta a un collocamento veloce. Con una nuova ponderazione e adeguando gli *indicatori di risultato* si potrebbero dare maggiori impulsi per un collocamento pubblico duraturo e la lotta contro la disoccupazione di lunga durata.

Verifica degli indicatori di risultato nell'assicurazione contro la disoccupazione (AD)

La gestione dell'AD in funzione dei risultati ha lo scopo di collocare rapidamente le persone in cerca di lavoro. A medio termine la Confederazione valuterà la possibilità di impostare gli indicatori di risultato nell'AD in modo da prevenire in modo ancora più incisivo la disoccupazione di lunga durata e di dare un assetto più duraturo alla lotta contro la disoccupazione. L'obiettivo è la reintegrazione professionale rapida e duratura dei disoccupati di lunga durata.

Misura concertata

La collaborazione interistituzionale (CII)²⁰⁰ è un'iniziativa congiunta delle istituzioni di vari ambiti che ha lo scopo di sfruttare il potenziale di coordinamento dei vari organi esecutivi al fine di ottimizzarne l'azione. L'intento comune è di evitare l'esclusione socioeconomica promuovendo una reintegrazione rapida e duratura nel mercato del lavoro primario. Al fine di ottenere una reintegrazione duratura, la collaborazione interistituzionale mira in particolare a evitare l'effetto della «porta girevole» (reiscrizione all'AD dopo aver beneficiato dell'aiuto sociale) e a chiarire le competenze. Nel 2005, gli attori coinvolti hanno lanciato il progetto comune CII-MAMAC, che ha permesso loro di applicare a titolo sperimentale processi, varianti strutturali e modelli di collaborazione al fine di valutarne la praticabilità. Sono inoltre state elaborate le basi per stabilire l'impostazione del processo (strutture, procedure ecc.) e i presupposti finanziari e giuridici necessari per l'attuazione. Il progetto si concluderà nel 2010 e dovrebbe in seguito confluire nei normali processi di integrazione e reintegrazione dell'AI, dell'AD e dell'aiuto sociale.

²⁰⁰ Per maggiori informazioni v. il sito www.iiz.ch, ultima consultazione: 21.8.2009.

Miglioramento dei provvedimenti d'integrazione e reintegrazione nel mercato del lavoro e collaborazione nel settore della formazione continua e del perfezionamento

Il Consiglio federale invita gli attori della CII a valutare e sviluppare le attuali forme di collaborazione, a migliorare il collocamento professionale e i provvedimenti d'integrazione e reintegrazione, a garantire l'accesso a un'offerta sufficiente di questo genere di provvedimenti ed eventualmente a sviluppare nuove proposte. Anche nel settore della formazione continua e del perfezionamento ritiene auspicabile una maggiore collaborazione tra l'AD, l'aiuto sociale e l'AI, che potrebbero per esempio offrire programmi di qualificazione comuni.

Raccomandazioni ai Cantoni e ai Comuni

Per prevenire la disoccupazione di lunga durata, che causa povertà, è fondamentale intervenire tempestivamente. Se riscontrano un rischio elevato di disoccupazione di lunga durata, alcuni uffici di collocamento regionali provvedono già oggi a indirizzare quanto prima i soggetti ai servizi di consulenza sociale e assistenza in caso di debiti. Per migliorare il rilevamento tempestivo di casi a rischio di disoccupazione di lunga durata si potrebbe ricorrere a strumenti di determinazione del rischio. A tal fine bisognerebbe sviluppare ulteriormente, potenziare e verificare gli strumenti esistenti.

Individuazione tempestiva del rischio di disoccupazione di lunga durata

Poiché le probabilità di reintegrazione nel mercato del lavoro diminuiscono proporzionalmente alla durata del periodo di disoccupazione, sono necessari provvedimenti mirati, da attuare il più rapidamente possibile, soprattutto nei casi ad alto rischio di disoccupazione di lunga durata. Il Consiglio federale raccomanda ai Cantoni di potenziare le misure esistenti per individuare tempestivamente i casi potenziali di disoccupazione di lunga durata (ad es. definizione di profili di rischio) e di svilupparne di nuove.

L'aiuto sociale ha lo scopo di assicurare l'esistenza di chi si trova in stato di indigenza, di favorirne l'indipendenza economica e personale e di promuoverne l'integrazione sociale e professionale²⁰¹. I risultati del programma nazionale di ricerca PNR 51, nell'ambito del quale sono stati analizzati i processi dell'integrazione e dell'esclusione, mostrano che nella pratica l'aiuto sociale punta a reintegrare quanto prima nel mercato del lavoro le persone assistite. Lo stesso vale per i beneficiari di prestazioni dell'AD. L'aspetto negativo è che gli interessati vengono spesso spinti ad accettare impieghi precari, che si accompagnano a salari bassi, sottoccupazione, insicurezza giuridica e rischi per la salute. Il PNR 51 raccomanda quindi di offrire a chi dipende dall'aiuto sociale più possibilità di qualificazione e perfezionamento nel processo di reintegrazione e di prolungare tale processo²⁰². L'aiuto sociale, ma anche l'assicurazione contro la disoccupazione, deve puntare maggiormente ad accompagnare gli assistiti nel processo verso una reintegrazione duratura nel mercato del lavoro primario. Poiché la formazione è il modo migliore per tutelarsi dalla dipendenza da prestazioni statali, sono raccomandati, oltre agli aiuti finanziari, anche provvedimenti di formazione. In tal caso sarebbe auspicabile una maggiore collaborazione tra AD e aiuto sociale, ma anche AI. Al riguardo ci si potrebbe fondare sulle esperienze acquisite nell'ambito della collaborazione interistituzionale. Si rimanda inoltre alla possibilità di far convalidare gli apprendimenti acquisiti (cfr. 5.4.1).

²⁰¹ COSAS, Concetti e indicazioni per il calcolo dell'aiuto sociale, <http://www.skos.ch/store/pdf_it/Ringbuch_ital_2009.pdf>, ultima consultazione: 26.8.2009.

²⁰² Programma nazionale di ricerca «Integrazione ed esclusione» PNR 51, comunicato stampa «Die Sozialhilfe muss gestärkt werden», http://www.nfp51.ch/files/MM_NFP51_20-05-08_d.pdf, ultima consultazione: 17.8.2009.

Offerta di opportunità di formazione continua e perfezionamento ai beneficiari di prestazioni dell'AD e dell'assistenza sociale

Gli uffici regionali di collocamento, cui compete l'attuazione dell'AD, devono sfruttare appieno il margine d'azione esistente per promuovere la formazione continua e il perfezionamento degli assicurati. Nel settore dell'aiuto sociale occorre ampliare questo margine. L'obiettivo è la reintegrazione il più possibile durevole dei beneficiari di prestazioni nel mercato del lavoro.

Un'altra soluzione per la reintegrazione di disoccupati di lunga durata in grado di lavorare è costituita dagli impieghi a retribuzione parziale e dalle aziende sociali. Gli *impieghi a retribuzione parziale* sono stati oggetto di un progetto di ricerca di ampio respiro, nell'ambito del quale sono stati definiti come un'attività lavorativa svolta in un'azienda privata da persone che forniscono una prestazione parziale con un grado d'occupazione parziale per una retribuzione parziale. Lo scopo degli impieghi a retribuzione parziale è di contribuire alla reintegrazione duratura nel mercato del lavoro di persone assistite con una capacità lavorativa tra il 50 e il 100 per cento (riferita al tempo di presenza), ma che possono fornire una prestazione lavorativa tra il 30 e l'80 per cento rispetto ad una forza lavoro media²⁰³. I beneficiari sono retribuiti in misura corrispondente alle prestazioni effettivamente fornite. L'importo mancante per raggiungere il fabbisogno esistenziale è coperto dall'aiuto sociale. Gli impieghi a retribuzione parziale sono possibili in diversi settori, come quello della gastronomia o del commercio al dettaglio, ma possono anche essere offerti da studi di architettura, imprese edili, tipografie e altri. Nell'ambito del progetto di ricerca summenzionato, è stata realizzata una guida per i servizi di collocamento (ad esempio le autorità assistenziali) nella quale sono descritte tutte le tappe, dalla creazione delle condizioni quadro legali all'accompagnamento delle persone collocate²⁰⁴.

Le *aziende sociali* sono ditte sociali private del mercato del lavoro secondario con una quota particolarmente alta di impieghi a retribuzione parziale proposti a disoccupati di lunga durata. Hanno lo scopo di facilitare la transizione nel mercato del lavoro primario²⁰⁵. Gli impieghi offerti da queste aziende sono di più facile accesso rispetto a quelli a retribuzione parziale proposti dalle imprese del settore privato. Nelle aziende sociali si possono svolgere attività con livelli di esigenza più o meno alti. Ciò consente ai lavoratori di migliorare la propria capacità d'integrazione nel mercato del lavoro e di raggiungere progressivamente il livello di qualificazione richiesto per gli impieghi del mercato del lavoro primario. Eventualmente il livello di esigenza può anche essere ridotto. Le aziende perseguono un duplice obiettivo: da un lato offrono impieghi a lavoratori con una capacità ridotta di integrazione nel mercato del lavoro (prevalentemente beneficiari dell'aiuto sociale); dall'altro vogliono anche conseguire degli utili. Secondo la definizione corrente, almeno la metà dei costi deve essere coperta dagli utili. I costi rimanenti sono finanziati da enti statali o privati. La quota di impiegati con un deficit non è quantificata in modo uniforme. Il dipartimento delle opere sociali della città di Zurigo, che dalla metà del 2006 collabora con aziende sociali, calcola una quota di almeno il 50 per cento.²⁰⁶

In Svizzera le aziende sociali si insediano in settori ad alta intensità di lavoro, con un potenziale particolarmente elevato di creazione di valore. Generalmente svolgono lavori manuali o forniscono servizi che non richiedono qualifiche particolari, ad esempio nel settore del riciclaggio, nella ristorazione, nel settore alberghiero, in lavanderie ecc. I prezzi dei servizi e dei prodotti sono in linea con quelli del mercato. Gli impieghi delle aziende sociali non devono fare concorrenza a quelli del mercato del lavoro primario. Per queste imprese è quindi

²⁰³ Brunner/Lellig/Winistörfer/Lang 2008, p. 13.

²⁰⁴ INE Institut für Nachhaltige Entwicklung. 2008.

²⁰⁵ Per maggiori informazioni sulle aziende sociali v. il sito <http://www.sozialfirmen.ch/>, ultima consultazione: 20.08.2009. Cfr. anche Kehrli 2007.

²⁰⁶ V. le direttive in materia della Città di Zurigo, <http://www.gemeinderat-zuerich.ch/Geschaefte_Details.aspx?ID=18c3b2df-a5f6-4cef-8448-68b893fece58> e la presentazione «1000 Franken Jobs» tenuta al congresso INSOS 2006, <http://www.insos.ch/de/dok/Kongress_06/Referat%20Kienast%20D.ppt>, ultima consultazione: 20.08.2009.

particolarmente indicato il rilevamento di attività produttive che altrimenti verrebbero dislocate all'estero.

In Svizzera sono state fatte poche esperienze con le aziende sociali²⁰⁷. Sembra comunque che queste imprese siano particolarmente indicate per la reintegrazione di disoccupati di lunga durata, visto che sono molto vicine al mercato del lavoro primario. A titolo di esempio, ogni anno il 40 per cento degli impiegati della *Stiftung für Arbeit*²⁰⁸, la maggiore azienda sociale in Svizzera, trova un nuovo lavoro. Un vero successo se si considera che si tratta di disoccupati di lunga durata, di regola difficilmente collocabili. Il dipartimento delle opere sociali della Città di Zurigo ha creato, nell'ambito di un progetto pilota avviato nel 2006, 500 impieghi a retribuzione parziale in unità interne e in sette ditte private. Nel 2007 la quota di collocamento è stata del 38 per cento. Il progetto è considerato un successo e dovrebbe essere prolungato fino al 2012²⁰⁹.

Nella realtà questi due modelli non si presentano esclusivamente nella forma descritta, anzi, spesso è difficile distinguerli l'uno dall'altro. Alcune aziende sociali offrono anche impieghi a retribuzione parziale della prima tipologia descritta. Altre prevedono un livello di esigenza meno elevato o si rivolgono a inoccupati non collocabili nel mercato del lavoro primario, offrendo loro una giornata strutturata, come il *Recycling Projekt Fractio* a Köniz²¹⁰. Pur non raggiungendo il 50 per cento di redditività propria, queste imprese sono pure importanti, vista la necessità di sviluppare offerte anche per gli inoccupati con un rendimento inferiore alla media.

Promozione degli impieghi a retribuzione parziale e delle aziende sociali

In futuro, nell'ottica del reinserimento dei disoccupati dipendenti dall'aiuto sociale, i Comuni e i Cantoni potrebbero cercare di collaborare maggiormente con le aziende per creare impieghi a retribuzione parziale. Eventualmente potranno sostenere la costituzione e la gestione di aziende sociali, per aiutare le persone assistite a rifamiliarizzarsi con i ritmi del mondo del lavoro e facilitare il loro passaggio dal mercato del lavoro secondario a quello primario.

²⁰⁷ Le prime aziende sociali sono nate negli anni 1970 in Italia e Germania. Inizialmente erano destinate a occupare e/o inserire persone disabili. Oggi queste imprese sono presenti in numerosi Paesi europei. A livello europeo la «Confederation of European Social Firms, Employment Initiatives and Social Co-operatives for Physically Disabled» ha definito le caratteristiche generali delle aziende sociali. Per maggiori informazioni sul marchio di qualità per aziende sociali per l'integrazione v. http://www.soeb.at/0307/_pdf/endbericht.pdf, ultima consultazione: 20.8.2009.

²⁰⁸ V. il sito della Stiftung für Arbeit http://www.stiftungfuerarbeit.ch/sfa_cms/index.php?id=22 e NZZ Online, Sozialfirmen holen ins billige Ausland verlagerte Arbeit in die Schweiz zurück, http://www.nzz.ch/nachrichten/zuerich/sozialfirmen_holen_ins_billige_ausland_verlagerte_arbeit_in_die_schweiz_zurueck_1.665671.html?printview=true, ultima consultazione: 20.8.2009.

²⁰⁹ Estratto del verbale del Consiglio municipale di Zurigo del 10 settembre 2008, 1052. Aiuti finanziari dal 2009 al 2012 per sei aziende private con impieghi a retribuzione parziale.

²¹⁰ V. il comunicato stampa sul progetto, http://www.koeniz.ch/documents/Recycling_Projekt_Fractio.pdf, disponibile soltanto in tedesco, ultima consultazione: 25.08.2009.

6. La povertà degli anziani

Sintesi

Da quando è stata introdotta l'AVS, la povertà tra gli anziani è nettamente diminuita. Il sistema dei tre pilastri garantisce generalmente la copertura del fabbisogno esistenziale anche dopo il pensionamento. Nei casi in cui il reddito non basta, le prestazioni complementari all'AVS permettono di attenuare notevolmente il rischio di povertà.

Oltre a garantire la sicurezza materiale, occorre mantenere l'autonomia della popolazione anziana con miglioramenti qualitativi mirati e rafforzare la loro integrazione sociale. Forme abitative adatte, per esempio, permettono agli anziani di rimanere nel proprio contesto e di non perdere prematuramente l'autonomia. Le misure volte a garantire la qualità delle cure devono permettere di vivere dignitosamente anche in età avanzata.

La lotta alla povertà tra gli anziani punta principalmente a conservare quanto ottenuto finora. Misure preventive mirate durante l'infanzia, la gioventù e l'età attiva possono inoltre contribuire ad evitare il rischio di povertà in età avanzata. Nella maggior parte dei casi, infatti, la povertà non inizia con il pensionamento ma è il risultato di carenze precedenti.

6.1 Premessa

Prima dell'introduzione della previdenza per la vecchiaia obbligatoria, l'equazione «anziano = povero» si applicava alla maggior parte degli anziani residenti in Svizzera. La povertà in età avanzata era una realtà temuta²¹¹. Oggi, invece, la situazione economica degli anziani in Svizzera è prevalentemente buona, anche se i problemi di povertà non sono del tutto risolti²¹². Se oggi gli anziani in Svizzera presentano un rischio di povertà inferiore alla media è merito del sistema di previdenza per la vecchiaia basato sul principio dei tre pilastri²¹³, che generalmente garantisce agli assicurati – soprattutto ai pensionati più giovani, che hanno un periodo di contribuzione al secondo pilastro (obbligatorio dal 1985) più lungo – una copertura adeguata del fabbisogno esistenziale anche dopo il pensionamento. Per le persone anziane il reddito garantito è aumentato di generazione in generazione²¹⁴.

La maggiore ricchezza della generazione attuale di pensionati non significa tuttavia che in Svizzera tutti gli anziani siano benestanti. Il patrimonio della popolazione anziana è infatti distribuito in modo molto eterogeneo²¹⁵. Poiché spesso gli anziani non consumano il patrimonio disponibile, che tende così ad aumentare, l'importo complessivo delle sostanze ereditate ogni anno in Svizzera è elevato. Va detto che i lasciti sono distribuiti in modo molto disuguale e spesso quelli più consistenti sono devoluti a persone benestanti che sono già in pensione.

Nelle prossime pagine verrà illustrata innanzitutto la situazione della popolazione anziana che percepisce un basso reddito o vive in povertà. In secondo luogo verrà affrontato il tema delle persone bisognose di cure ed in terzo la questione (ad esso strettamente correlata) dell'accesso a forme abitative adattate ai bisogni specifici degli anziani. Infine, verrà esaminata la correlazione tra percorso di vita e povertà in età avanzata.

²¹¹ Seifert 2007.

²¹² Wanner/Gabadinho 2008, p. 62; Moser 2006; Frick 2005; Höpflinger/Stuckelberger 1999; Leu/Burri/Aregger 1998.

²¹³ Guggisberg 2006; Suter/Mathey 2002.

²¹⁴ Moser 2006.

²¹⁵ Wanner/Gabadinho 2008; Stutz/Bauer/Schmugge 2007.

6.2 Problematica e possibili soluzioni

Come già descritto nel capitolo 1, la povertà è un problema sociale complesso e multidimensionale che, oltre al disagio economico, ingloba anche l'aspetto della mancanza di risorse culturali e sociali (esclusione dai contatti sociali e dagli sviluppi tecnologici o rinuncia ai piccoli piaceri quotidiani). A queste privazioni i diretti interessati reagiscono in modo molto diverso, ad esempio ripiegandosi su sé stessi, isolandosi oppure rassegnandosi. La pubblicazione «Vivre avec peu de moyens. La pauvreté des personnes âgées en Suisse»²¹⁶ traccia una chiara panoramica della situazione dei beneficiari di rendita che dispongono di mezzi finanziari contenuti. Le situazioni di ristrettezza economica e isolamento, ma anche di esclusione dalle nuove tecnologie si traducono in una disparità di prospettive e opportunità sociali che tendono ad acuirsi in età avanzata. Chi ad esempio ha avuto accesso da giovane alle innovazioni tecnologiche ed era ben integrato nella società, può generalmente mantenere il proprio stile di vita anche in età anziana, mentre chi ne era escluso lo rimane anche dopo il pensionamento. La povertà, infatti, è un fenomeno *graduale*, oltre che *dinamico*. La disparità di prospettive e opportunità può essere eliminata solo con misure di integrazione, già menzionate nel rapporto sulla strategia in materia di politica della vecchiaia²¹⁷. Sebbene la povertà non si limiti alla questione dei mezzi finanziari disponibili, questi sono determinanti e rappresentano una premessa fondamentale per l'integrazione sociale.

6.2.1 Basso reddito e povertà tra gli anziani

In Svizzera la proporzione di anziani poveri secondo la definizione di povertà del presente rapporto è bassa. Nel 1992 il tasso di povertà²¹⁸ dei pensionati si attestava al 3,6 per cento, mentre quello della popolazione in età attiva era nettamente superiore e raggiungeva il 5,9 per cento. Questo risultato è dovuto sostanzialmente alle prestazioni complementari (PC) dell'AVS²¹⁹ (cfr. più sotto): senza di esse, infatti, la quota di anziani poveri sarebbe ammontata al 7,4 per cento. Si suppone che dal 1992 non ci siano state variazioni negative per la popolazione anziana. Una parte piuttosto rilevante degli anziani ha tuttavia un reddito basso e non dispone di riserve private o ne dispone in misura limitata²²⁰. In caso di spese impreviste, ad esempio per far fronte a spese sanitarie o per l'acquisto di beni, queste persone giungono al limite delle loro disponibilità finanziarie. Esistono però aiuti finanziari destinati agli anziani che permettono di far fronte situazioni finanziariamente critiche.

I dati della tabella 6.1 mostrano la percentuale di popolazione anziana che beneficia di aiuti finanziari. Da anni la percentuale di pensionati che ricevono PC dell'AVS è stabile al 12 per cento. Anche le prestazioni supplementari cantonali (5,4%) e gli assegni per grandi invalidi (3,7%) hanno un ruolo importante. Parallelamente, vi sono organizzazioni assistenziali private e organizzazioni di aiuto, in parte finanziate dalla Confederazione, che intervengono in via sussidiaria nei casi non coperti dalle PC dell'AVS. Va precisato però che questi sussidi sono versati solo a una piccolissima parte dei beneficiari di rendita.

Oltre alle prestazioni complementari (PC), alcuni Cantoni e Comuni prevedono aiuti finanziari supplementari per i beneficiari di rendita. Queste prestazioni – chiamate ad esempio sussidi, PC cantonali o PC straordinarie – contribuiscono principalmente a compensare il maggior costo della vita nei grandi agglomerati. Sei Cantoni versano prestazioni supplementari sia a beneficiari di rendita che vivono a domicilio sia a beneficiari di rendita che vivono in istituto. Va comunque segnalato che i sussidi cantonali possono essere versati anche a persone che non

²¹⁶ Pro Senectute 2009, disponibile in francese e in tedesco.

²¹⁷ Consiglio federale 2007.

²¹⁸ Tasso di povertà in base al limite inferiore COSAS di 980 franchi al mese per le persone sole (senza affitto e premi della cassa malati).

²¹⁹ Suter/Mathey 2002, p. 26.

²²⁰ Höpflinger 1997.

ricevono prestazioni complementari ordinarie. Mancano tuttavia statistiche differenziate sui sussidi cantonali e comunali versati nelle grandi città.

Tabella 6.1 – Aiuti finanziari agli anziani, 2007

	Totale persone	in %
Beneficiari di rendite AVS ¹	1 253 137	100,0%
con prestazioni complementari ²	155 600	12,4%
con prestazioni complementari cantonali ³	68 000	5,4%
con assegno per grandi invalidi ⁴	46 200	3,7%
con aiuti finanziari individuali ⁵	ca. 12 000	1,1%
con aiuto sociale ⁶	3 907	0,3%

¹ Beneficiari in Svizzera secondo la statistica AVS 2007.

² Solo titolari di rendite vecchiaia e superstiti con PC.

³ Secondo la statistica delle prestazioni complementari AVS e AI 2007. Non tutti i Cantoni versano prestazioni complementari. Queste prestazioni non sono limitate ai beneficiari di PC: sei Cantoni versano prestazioni supplementari ad anziani che vivono a domicilio o in un istituto, altri nove Cantoni offrono prestazioni supplementari unicamente ad anziani che vivono in un istituto.

⁴ Statistica AVS 2007.

⁵ Secondo i dati forniti da Pro Senectute in merito agli aiuti finanziari secondo l'art. 17f LPC (Pro Senectute 2006).

⁶ Calcolato secondo la Statistica svizzera dell'aiuto sociale 2007, persone di oltre 65 anni.

Prestazioni complementari

Se la rendita di vecchiaia ordinaria e le altre entrate non bastano a coprire il fabbisogno esistenziale, i beneficiari di rendita possono chiedere prestazioni complementari (PC). Queste prestazioni si distinguono dalle prestazioni assistenziali per due aspetti: sono un diritto e non devono essere rimborsate²²¹.

Le PC si suddividono in due categorie: *PC annuali e rimborso delle spese di malattia e delle spese dovute all'invalidità*. Le PC annuali rappresentano l'85 per cento delle prestazioni erogate, il restante 15 per cento serve a rimborsare le spese di malattia (franchigia e quota di partecipazione alle spese della cassa malati; trattamenti dentistici; aiuto, cura e assistenza a domicilio; mezzi ausiliari).

Solo il 7 per cento dei neopensionati chiede PC, mentre per i novantenni la percentuale sale al 25 per cento²²². L'aumento è principalmente riconducibile alla maggiore probabilità di ricovero in istituto, con conseguente aumento dei costi. Spesso infatti i costi alberghieri e le spese supplementari superano i mezzi finanziari propri e devono essere coperti tra l'altro con le prestazioni complementari versate (cfr. capitolo 6.2.2).

Le persone che attualmente beneficiano di PC, tra cui figurano molte donne, vivono in gran parte sole²²³. Le persone sole ricorrono alle PC da quattro a sei volte in più delle persone coniugate. In generale, a richiedere le PC sono soprattutto donne e cittadini stranieri. Le *donne pensionate* dipendono dalle PC in misura due volte superiore rispetto ai loro coetanei maschi. In

²²¹ UFAS 2008b.

²²² UFAS 2008b, tabelle, p. 4, T 1.3.

²²³ Höpflinger/Stuckelberger 1999.

media ricevono importi più elevati, il che significa che sono in una situazione finanziaria più difficile. Per di più, le donne sole o divorziate ricevono spesso rendite modeste.

Anche la *popolazione straniera* chiede PC in misura superiore alla media. Nel 2008 gli stranieri che hanno richiesto PC sono stati due volte più numerosi dei cittadini svizzeri. Questo è dovuto al fatto che le condizioni di vita degli stranieri durante la vita attiva sono mediamente più difficili (qualifiche professionali inferiori, posti di lavoro peggio retribuiti, disoccupazione più frequente). La situazione sociale si ripercuote sia sulla salute sia sulle condizioni economiche in età anziana²²⁴. Il reddito più basso della popolazione straniera è particolarmente rilevante in questo contesto poiché sempre più stranieri stabilitesi in Svizzera negli anni Sessanta e Settanta del secolo scorso raggiungono l'età del pensionamento. Tra il 1993 e il 2008 la quota di stranieri beneficiari di PC è più che raddoppiata²²⁵.

Non percezione delle prestazioni complementari

Non tutti gli anziani che si trovano in situazione di bisogno ricevono prestazioni complementari. È il caso delle persone che non hanno diritto alle PC o delle persone che per diversi motivi non vogliono chiederle, pur avendone il diritto.

La quota di non percezione delle PC è definita come la percentuale degli aventi diritto potenziali che non fanno valere il proprio diritto alle prestazioni complementari. Nell'ambito di un'inchiesta scritta condotta dalla Commissione federale delle finanze, gli organi esecutivi delle PC e gli uffici e agenzie AVS hanno stimato in media al 6 per cento²²⁶ la quota di non percezione delle prestazioni. La quota di non percezione delle persone che vivono in un istituto è tuttavia verosimilmente inferiore a quella delle persone che vivono a domicilio. Ai fini dell'interpretazione dei risultati va detto che si tratta di una stima degli attori competenti in materia di PC e che il valore è probabilmente più basso di quello effettivo. Al contrario, la quota di non percezione del 33 per cento ipotizzata in uno studio del Fondo nazionale pubblicato nel 1997²²⁷ sembra oggi chiaramente eccessiva.

I motivi principali della *rinuncia* alle PC sono da un lato l'assenza di bisogno o la mancata segnalazione di un bisogno, dall'altro l'imbarazzo di dover rivelare la propria situazione personale e finanziaria. I risultati di un'inchiesta condotta presso i sessantenni confermano le stime degli organi esecutivi delle PC²²⁸. A conclusioni analoghe era già giunto uno studio commissionato dal Cantone di Friburgo, basato su interviste qualitative con potenziali aventi diritto alle PC²²⁹. Dallo studio risulta che le persone che rinunciano alle prestazioni complementari sono abituate ad accontentarsi di quello che hanno: hanno imparato a rinunciare e ad adeguare i propri bisogni ai mezzi disponibili. Sono consumatori parsimoniosi, considerano la previdenza un dovere di ciascuno e fanno valere i propri diritti unicamente per le prestazioni che hanno fornito. Considerano le PC uno strumento assistenziale al quale non vogliono ricorrere. Un altro fattore che porta alla rinuncia alle prestazioni è dato dall'imbarazzo di dover svelare i dettagli della propria situazione finanziaria.

La percentuale dei beneficiari di rendite che avrebbero diritto alle PC ma che non vi ricorrono dovrebbe diminuire ad ogni nuova generazione di pensionati. Questo perché le nuove generazioni conoscono lo Stato sociale fin dall'infanzia e i motivi di rinuncia alle prestazioni a cui hanno diritto non hanno rilevanza per loro. Parallelamente, i rappresentanti della generazione più anziana decedono. Va detto inoltre che i pensionati più giovani vivono a domicilio, con una situazione finanziaria migliore rispetto ai beneficiari di rendita che vivono in un istituto.

²²⁴ UST 2007a.

²²⁵ UFAS 2009, tabelle, p. 6, T 1.3.2.

²²⁶ Controllo federale delle finanze 2006.

²²⁷ Leu/Burri/Priester 1997.

²²⁸ Controllo federale delle finanze 2006.

²²⁹ Villard 2001.

Vi sono poi persone che non possono chiedere prestazioni complementari perché non vi hanno diritto. Questa categoria comprende ormai unicamente gli stranieri domiciliati in Svizzera da meno di 10 anni²³⁰. Se queste persone non dispongono di sufficienti mezzi finanziari, è compito dell'aiuto sociale fornire loro sostegno finanziario.

Deduzioni fiscali e prestazioni complementari

Non dovendo pagare i premi della cassa malati né tasse sulle prestazioni ricevute, i beneficiari di PC si trovano in una posizione migliore rispetto a chi non vi ha diritto. Questa disparità di trattamento ha una ripercussione diretta sul reddito liberamente disponibile. Come per altre prestazioni in funzione del bisogno, anche in questo caso vi sono effetti soglia che si potrebbero eliminare coordinando meglio il sistema delle prestazioni complementari e la legislazione fiscale cantonale (cfr. capitolo 7.3.1).

6.2.2 Dipendenza dalle cure

Costi delle cure

Il rapporto del Consiglio federale sulla strategia in materia di politica della vecchiaia²³¹ prevede che nei prossimi 30 anni i costi delle cure aumenteranno più del doppio. Tale progressione è riconducibile essenzialmente all'aumento della speranza di vita e alla struttura della piramide dell'età della popolazione. Dal 75° anno di età i costi medi delle cure mediche aumentano nettamente. Se fino all'età di 79 anni la percentuale di beneficiari di rendite che necessitano di cure è inferiore al 10 per cento, nella fascia di età tra gli 80 e gli 84 anni rappresenta un quinto e per gli ultraottantacinquenni addirittura un terzo²³². La popolazione più anziana presenta il maggior rischio di dipendenza dalle cure di lungo periodo. Ad aver bisogno di cure sono in particolare le donne: solitamente sono più longeve del coniuge o del partner e in età molto avanzata vivono per lo più da sole. Di riflesso, possono essere assistite in minor misura a domicilio.

I costi delle cure per le persone anziane non più autosufficienti possono essere molto elevati. Basti pensare che nel 2007 i costi alberghieri per gli anziani in istituto ammontavano in media a 70 000 franchi, importo superiore ai mezzi finanziari a disposizione della maggior parte dei diretti interessati. La maggior parte dei costi è coperta dalle economie domestiche private, che nel 2005 hanno partecipato ai costi alberghieri in misura del 70 per cento²³³. Circa la metà dei beneficiari di rendite in istituto hanno ricevuto PC. L'importo di queste ultime, tuttavia, era limitato. Nel 2007 un terzo dei beneficiari di rendite ricoverati in istituto ha raggiunto l'importo massimo delle PC; in alcuni casi il fabbisogno per il sostentamento (inclusi i costi alberghieri) ha superato l'importo massimo delle PC. Di conseguenza, è stato necessario coprire l'importo mancante attraverso una maggiore erosione della sostanza, chiedendo aiuti finanziari supplementari al Cantone o al Comune oppure ricorrendo all'aiuto sociale.²³⁴

Nel caso delle cure ambulatoriali a domicilio, nel 2005 le economie domestiche private hanno sostenuto solo il 6,4 per cento dei costi complessivi. Se superano le possibilità finanziarie del beneficiario di rendita, le spese di malattia vengono rimborsate, su richiesta, fino a un importo massimo di 25 000 franchi mediante PC.

Il pacchetto di riforme sul nuovo ordinamento del finanziamento delle cure, adottato dal Parlamento il 13 giugno 2008, riduce notevolmente l'onere delle persone anziane che vivono in un istituto. L'omonima legge stabilisce chi deve pagare quanto per le cure a domicilio, per le

²³⁰ Per i cittadini dell'UE e dei Paesi dell'AELS non è previsto alcun termine di attesa.

²³¹ Consiglio federale 2007.

²³² Höpflinger/Hugentobler 2003, p. 41ss.

²³³ UST 2007f.

²³⁴ I beneficiari di PC interessati sono stati 14 000, ovvero l'1,1% dei beneficiari di rendite AVS. La statistica svizzera dell'aiuto sociale riporta circa 3700 beneficiari in età pensionabile (v. UST 2008b, p. 26).

cure fornite dalle organizzazioni Spitex o dopo un ricovero in ospedale. La legge entrerà in vigore il 1° gennaio 2011.

La riforma ha ridefinito la partecipazione ai costi. L'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie verserà un contributo fisso, commisurato al tempo, per le prestazioni di cura prescritte da un medico. La partecipazione ai costi per le persone dipendenti da cure verrà limitata al 20 per cento al massimo del contributo alle cure di base dell'assicurazione malattie definito dal Consiglio federale²³⁵. I pazienti dovranno versare una partecipazione ai costi anche sul contributo alle cure di base versato dall'assicurazione malattie. I Cantoni disciplinano il finanziamento residuo e hanno l'obbligo di strutturare le PC in modo da finanziare i costi delle prestazioni Spitex e delle cure a domicilio non coperte dalle casse malati e dalla partecipazione ai costi dell'assicurato. Le cure acute e provvisorie necessarie dopo un ricovero ospedaliero vengono assunte dall'assicurazione malattie per un massimo 14 giorni. Misure d'accompagnamento di politica sociale, come l'introduzione di un assegno per grandi invalidi di grado lieve, la soppressione del limite massimo annuale per le PC e un limite di sostanza più elevato, dovrebbero ridurre l'onere finanziario per i periodi di lunga convalescenza o per le cure permanenti fornite da privati²³⁶. L'impatto del nuovo sistema di finanziamento delle cure sarà più evidente per gli anziani che vivono in un istituto. Il nuovo ordinamento del finanziamento delle cure prevede di applicare il principio secondo cui una persona non deve trovarsi in situazione di dover far capo all'assistenza sociale se non può coprire personalmente i costi delle cure in un istituto o in una casa di riposo. Sussiste invece un potenziale di ottimizzazione dei costi delle cure ambulatoriali per le cure di lunga durata a domicilio. Oltre alle prestazioni Spitex, i pazienti necessitano spesso del sostegno del servizio di aiuto domiciliare, le cui prestazioni sono a loro carico. Va detto che le misure di accompagnamento per le cure fornite dalle organizzazioni Spitex sono sufficienti per evitare alle persone che necessitano di cure di lunga durata di ritrovarsi in una situazione di povertà. L'obiettivo sociale potrebbe essere formulato come l'intenzione di fare in modo che nessun anziano bisognoso di cure debba ricorrere alle prestazioni dell'aiuto sociale. È tuttavia prevedibile che le differenze tra i Cantoni tenderanno ad aumentare, sia perché i Cantoni sono competenti per l'organizzazione delle cure e l'allestimento dell'infrastruttura, sia perché devono provvedere al finanziamento residuo delle cure.

Controllo della qualità delle cure

Nei casi in cui il ricovero in istituto è inevitabile perché la persona non è più autosufficiente, la libertà di scelta risulta limitata per due motivi: da un lato poche persone possono permettersi un soggiorno in un istituto privato non sovvenzionato, dall'altro molti istituti sono esauriti e quindi, in concreto, l'offerta è per lo più ristretta e non ci sono sempre alternative. Ed è proprio in una situazione in cui la libertà di scelta non è più garantita che è particolarmente importante garantire la qualità delle cure per assicurare una vecchiaia dignitosa a tutti, anche a chi dipende dalle cure. I Cantoni dovrebbero stabilire standard di qualità minimi per gli istituti. Il Consiglio federale è favorevole a una maggiore collaborazione intercantonale in questo campo. Per offrire ai pazienti la migliore qualità di vita possibile sarebbe inoltre auspicabile che i Cantoni – generalmente responsabili degli istituti – collaborino maggiormente con i servizi di assistenza e cura a domicilio Spitex, organizzati a livello comunale.

²³⁵ Nel quadro dell'attuazione della nuova legge andrà stabilito definitivamente l'ammontare dell'onere finanziario effettivo per le persone che vivono in istituto o in casa di riposo.

²³⁶ Il limite superiore delle prestazioni complementari di 30 000 franchi all'anno è stato soppresso. Ai fini del calcolo delle PC in caso di dipendenza da cure il limite di sostanza per le persone che vivono in un'abitazione propria è stato aumentato a 300 000 franchi.

6.2.3 Soluzioni abitative adatte ai bisogni degli anziani

Soluzioni abitative per anziani con lievi limitazioni funzionali

L'offerta pubblica di possibilità abitative per gli anziani si limita in molti casi alle case di riposo. Le soluzioni abitative alternative che permettono all'anziano di vivere autonomamente potendo però contare su un servizio di assistenza (ad es. residenze o insediamenti per anziani) sono gestite soprattutto da istituzioni private, non sono generalmente sovvenzionate e non sono accessibili alle persone a basso reddito, dato che le PC non permettono di coprirne gli ingenti costi.

Ne consegue che anche le persone con limitazioni funzionali relativamente lievi sono obbligate a trasferirsi, per mancanza di opzioni, in un istituto di cura. Ciò limita inutilmente l'autonomia degli anziani. D'altro canto, il soggiorno in istituto genera spesso anche costi supplementari. Un'abitazione adatta ai bisogni e alle limitazioni specifiche in un quartiere per anziani sarebbe spesso una soluzione più conveniente.

Nel quadro della promozione e della ricerca nel settore abitativo la Confederazione si adopera affinché l'offerta di forme abitative alternative venga ampliata in modo da permettere al maggior numero possibile di anziani di vivere in modo autonomo potendo contare su un servizio di assistenza. Poiché la costruzione di abitazioni di pubblica utilità è gestita sostanzialmente dai Comuni e dai Cantoni, sarebbe auspicabile che questi ultimi sostenessero l'offerta di soluzioni abitative adatte agli anziani (ad es. quartieri per anziani) e la ampliassero. Gli anziani in Svizzera dovrebbero avere il diritto a forme abitative adattate al loro grado di autonomia a prescindere dai mezzi finanziari di cui dispongono²³⁷.

Deduzioni fiscali per le prestazioni di assistenza in istituto

Gli anziani con lievi limitazioni funzionali che dispongono di pochi mezzi finanziari e vivono in un istituto (cfr. sopra) sono svantaggiati anche dal punto di vista fiscale. Solo a partire da una certa gravità gli acciacchi dovuti all'età sono considerati una disabilità i cui costi possono essere dedotti dal reddito imponibile senza franchigia. Si suppone che gli anziani per i quali le cure e l'assistenza non superano i 60 minuti al giorno vivono in un istituto senza indicazione medica. In questo caso i costi alberghieri sono considerati costi di mantenimento e non possono essere dedotti. Queste persone devono quindi pagare più tasse degli anziani che dispongono di un reddito equivalente, ma che dipendono maggiormente dalle cure²³⁸.

Proprio la lievità delle limitazioni funzionali potrebbe permettere alle persone anziane che ne sono colpite di partecipare alla vita sociale, ma ciò presuppone un reddito sufficiente. Sarebbe quindi opportuno tener conto di questa situazione particolare. I Cantoni dovrebbero quindi esaminare la possibilità di introdurre una deduzione fiscale socialmente sostenibile per tutte le prestazioni di cura, analogamente a quella prevista per le spese dovute all'invalidità. Occorre tuttavia badare a non creare incentivi indesiderati che inducano taluni ad abusare della deduzione a fini fiscali.

6.2.4 Povertà lungo tutto l'arco della vita e conseguenze nella vecchiaia

La quota di prestazioni complementari cresce con l'avanzare dell'età dei beneficiari di rendita. Questo è dovuto da un lato al finanziamento dei costi di cura, dall'altro a differenze generazionali specifiche. Gli studi condotti sulla situazione reddituale e patrimoniale rilevano per la fascia di età più anziana (ultraottantenni) una percentuale maggiore di redditi insufficienti e una quota maggiore di persone senza sostanza. Poiché durante la vita attiva questa generazione ha potuto risparmiare poco e non era soggetta – o lo è stata per poco tempo – alla

²³⁷ Consiglio federale 2007.

²³⁸ Per quanto riguarda le cure, il sistema BESA (Bewohner-Einstufungs- und Abrechnungssystem, sistema di classificazione e di conteggio) distingue cinque gradi (BESA 0-4) e gruppi RAI/RUG (PA0-2, BA1).

previdenza professionale obbligatoria, le loro possibilità finanziarie in età avanzata sono più limitate rispetto a quelle delle successive generazioni di pensionati.

Anche nell'attuale generazione attiva si registrano notevoli differenze in relazione alla situazione finanziaria. Le maggiori differenze di reddito si osservano nelle persone prossime all'età pensionabile²³⁹. Sebbene si constati un aumento del patrimonio tra il 50° anno di età e il pensionamento, tale aumento è distribuito in modo molto disomogeneo. Inoltre, nella popolazione anziana le differenze sociali si acuiscono. Che si tratti di salute fisica (il ceto sociale ha un impatto diretto sulla mortalità e la morbidità), ricchezza materiale o buona forma mentale, la forbice tra i valori massimi e minimi si allarga sempre più. Con l'avanzare dell'età le differenze non diminuiscono, ma aumentano²⁴⁰.

Non è da escludere che una parte dei futuri beneficiari di rendita potrà contribuire solo in misura limitata al 2° e 3° pilastro – ad esempio come conseguenza di una discontinuità di reddito – e che il margine di manovra finanziario in età avanzata sarà limitato²⁴¹. Se poi le prestazioni previdenziali devono essere percepite prima dell'età di pensionamento ordinaria²⁴² o se viene imposto un pensionamento anticipato con relativa riduzione della rendita, questo avrà una ripercussione anche sul reddito disponibile in età avanzata. È quindi possibile che la percentuale di popolazione anziana che riceverà prestazioni complementari crescerà. Attualmente non è dato dire in che misura sviluppi positivi, quali l'aumento dell'occupazione femminile²⁴³ o l'ulteriore estensione del secondo pilastro, potranno compensare quest'evoluzione.

6.3 Conclusioni e prospettive

Malgrado l'esistenza di sistemi sociali ben sviluppati è probabile che la povertà tra gli anziani non potrà mai essere del tutto debellata. Si tratta di un problema ciclico, dovuto anche a motivi specifici alle singole generazioni. La precarietà finanziaria in età avanzata è strettamente correlata alla disoccupazione di lunga durata, alla situazione dei working poor e a quella delle famiglie monoparentali. Anche se si tratta di brevi fasi della vita, queste hanno spesso un impatto diretto sulla garanzia del fabbisogno esistenziale nella vecchiaia soprattutto perché nelle fasi di precarietà non è possibile risparmiare (contributi al 2° e 3° pilastro) e i contributi più bassi versati all'AVS possono ripercuotersi sulle rendite versate in età avanzata. Da qui l'importanza delle misure per combattere la povertà lungo tutto l'arco della vita.

L'eventuale peggioramento della situazione economica dei futuri beneficiari di rendite è da tempo un tema discusso a livello internazionale²⁴⁴. Tenuto conto della futura evoluzione della povertà tra gli anziani in Svizzera va considerata anche la crescente incidenza della povertà tra la popolazione straniera. Gli stranieri che sono immigrati in Svizzera negli anni 1960 e 1970 raggiungono gradualmente l'età di pensionamento. Nei prossimi anni il numero e la quota di beneficiari di rendite AVS stranieri continueranno ad aumentare. Vista la situazione reddituale di questi gruppi sociale si prevede che nei prossimi anni salirà anche il numero di beneficiari di rendite AVS stranieri con un reddito basso che ricevono prestazioni complementari.

Da ultimo, la crescente eterogeneità dei beneficiari di rendita pone alcuni problemi. Non solo le differenze materiali, ma anche la separazione della popolazione in due gruppi (con bambini e

²³⁹ Wanner/Gabadinho 2008 p. 65.

²⁴⁰ Höpflinger 1997.

²⁴¹ Guggisberg *et al.* 2007.

²⁴² Secondo le direttive COSAS riviste, i beneficiari dell'aiuto sociale devono prelevare anticipatamente i loro averi di libero passaggio e utilizzarli prima di far capo all'assistenza per coprire i bisogni vitali. I beneficiari dell'aiuto sociale che non esercitano un'attività lucrativa hanno quindi anche un obbligo di pensionamento anticipato. Le ripercussioni finanziarie di queste disposizioni per singoli gruppi della popolazione sono alquanto incerte e dovrebbero essere analizzate in modo più approfondito.

²⁴³ Baumgartner 2003, 2008; Ferrari/Gabadinho/Wanner 2003; Fux 2003.

²⁴⁴ V. il dibattito internazionale sulla povertà degli anziani, ad es. Parlamento tedesco 2008.

senza bambini) generano per le persone bisognose prestazioni di sostegno differenziate all'interno della rete familiare²⁴⁵ e si ripercuotono anche sulla domanda di prestazioni assistenziali statali. Attualmente non si può ancora stimare quali conseguenze concrete avrà la riduzione delle cure gratuite per la popolazione anziana che si trova in una situazione finanziaria difficile.

²⁴⁵ Fux 2006.

7. Prestazioni in funzione del bisogno: eliminazione degli effetti soglia e migliore coordinamento

Sintesi

In Svizzera, a livello cantonale e comunale, esistono numerose prestazioni in funzione del bisogno, cioè prestazioni sociali (aiuto sociale, riduzione dei premi, anticipo degli alimenti, ecc.) che vengono erogate a condizione che sia dimostrata l'esistenza di un bisogno finanziario. L'impostazione di queste prestazioni incide direttamente sull'ammontare del reddito liberamente disponibile delle economie domestiche. Nel loro contesto si possono individuare tre categorie di problemi.

Effetti soglia: a volte, l'impostazione delle prestazioni in funzione del bisogno fa sì che un'economia domestica perda il diritto alla prestazione non appena aumenta il suo reddito da lavoro e si ritrovi, di conseguenza, con meno denaro a disposizione rispetto a quando percepiva la prestazione. Gli effetti soglia, che si manifestano specialmente quando le prestazioni in funzione del bisogno non vengono ridotte progressivamente, incidono negativamente sull'incentivo ad esserne indipendenti.

Coordinamento: in molti casi le diverse prestazioni in funzione del bisogno non sono coordinate, il che può generare differenze ingiustificate tra economie domestiche che si trovano in situazioni analoghe o addirittura uguali. Queste differenze sono dovute da un lato alla diversità dei criteri per il calcolo del diritto alle prestazioni, dall'altro, al fatto che spesso non viene fissato un ordine di priorità per l'accertamento del diritto alle singole prestazioni. E il risultato può variare a seconda dell'ordine seguito.

Differenze cantionali: si osservano anche notevoli differenze cantionali e comunali nell'impostazione delle prestazioni in funzione del bisogno e nell'imposizione dei redditi bassi. Questo aspetto, associato al diverso importo dei costi fissi (affitto, premi delle casse malati, custodia dei bambini complementare alla famiglia), fa sì che economie domestiche nella stessa situazione abbiano un reddito liberamente disponibile sensibilmente diverso a seconda del luogo di domicilio.

Gli effetti soglia e l'assenza di coordinamento tra le prestazioni in funzione del bisogno sono elementi importanti nell'ottica della lotta alla povertà, nella misura in cui possono compromettere la garanzia del fabbisogno esistenziale. Le raccomandazioni formulate nel presente rapporto perseguono due obiettivi: disinnescare gli effetti soglia migliorando il sistema di prestazioni, affinché il lavoro remunerato incida positivamente sul reddito a disposizione di un'economia domestica, ed eliminare le differenze ingiustificate tra economie domestiche in situazioni analoghe grazie a un migliore coordinamento delle prestazioni in funzione del bisogno.

7.1 Introduzione

In Svizzera la politica sociale dispone di molti strumenti per prevenire e combattere la povertà. Una parte importante di essi sono le cosiddette prestazioni monetarie che, oltre alle prestazioni delle assicurazioni sociali, comprendono prestazioni cantionali e comunali in funzione del bisogno. Diversamente dalle prestazioni delle assicurazioni sociali, le prestazioni in funzione del bisogno sono concesse unicamente qualora sia dimostrata l'esistenza di un bisogno finanziario. Per calcolare questo bisogno vi sono diversi metodi.

Nella pratica vengono definiti limiti di reddito generali. Se un'economia domestica non li raggiunge, ha diritto alle prestazioni.

Le considerazioni seguenti concernono principalmente il *reddito liberamente disponibile* a dipendenza dell'impostazione e delle interazioni delle prestazioni in funzione del bisogno nonché dell'evoluzione del reddito da lavoro. Per *reddito liberamente disponibile* s'intende il reddito di cui un'economia domestica dispone tenendo conto di tutte le entrate (salario netto e trasferimenti sociali) dopo detrazione delle imposte e dei costi fissi (affitto, premi delle assicurazioni malattie obbligatorie, ev. costi per l'asilo nido).²⁴⁶ L'evoluzione del reddito liberamente disponibile dopo l'emancipazione dal diritto alle prestazioni in funzione del bisogno dipende dall'impostazione del sistema. Se l'aumento del reddito da lavoro si ripercuote negativamente sul reddito liberamente disponibile si parla di *effetto soglia*. Dal punto di vista della lotta contro la povertà, l'effetto soglia diventa significativo quando il limite per il diritto a una prestazione si colloca attorno alla soglia di povertà. In questo caso, l'effetto soglia può far sì che dopo l'emancipazione da una prestazione in funzione del bisogno l'economia domestica interessata cada in povertà.

Gli effetti delle prestazioni in funzione del bisogno sul reddito liberamente disponibile sono stati esaminati dalla Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS) nell'ambito di due studi approfonditi riferiti all'anno 2006 che hanno preso in esame i 26 capoluoghi cantonali. È stata analizzata in particolare l'interazione tra prestazioni in funzione del bisogno, imposte e costi fissi (affitto, premi delle assicurazioni malattie e costi dell'asilo nido), in base a esempi concreti situati in una fascia di reddito lordo dagli 0 ai 120 000 franchi.²⁴⁷ Oggetto dell'analisi è stata soprattutto la problematica dell'inizio e della fine del diritto alle prestazioni. Sono stati individuati i segmenti di reddito esposti agli effetti soglia. Simili effetti sono stati identificati nel sistema delle prestazioni in funzione del bisogno, a monte dell'aiuto sociale, e nella fascia di transizione verso l'aiuto sociale. Risultati ed analisi sono stati presentati in due rapporti: la pubblicazione «Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz»²⁴⁸ è dedicata al confronto dei redditi liberamente disponibili nel sistema di prestazioni in funzione del bisogno a monte dell'aiuto sociale. Oltre alla riduzione individuale dei premi e all'anticipo degli alimenti sono state prese in considerazione diverse prestazioni in funzione del bisogno cantonali e comunali. La seconda pubblicazione, «Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz»²⁴⁹, si è concentrata invece sulla fascia di reddito che dà diritto all'aiuto sociale e sulla fascia di transizione tra il sistema delle prestazioni in funzione del bisogno e l'aiuto sociale. Le riflessioni formulate di seguito si basano sui risultati degli studi menzionati.

I capitoli che seguono spiegano dapprima le cause degli effetti soglia e le conseguenze dell'assenza di coordinamento tra i Cantoni (7.2), per poi illustrare in che modo evitare che simili effetti soglia si producano (7.3). Infine vengono formulate raccomandazioni sul come impostare le prestazioni in funzione del bisogno affinché non generino effetti soglia e per migliorare il coordinamento intracantonale e intercantonale.

²⁴⁶ Occorre distinguere la nozione di «reddito liberamente disponibile» da quella di «reddito disponibile».

Secondo la definizione corrente dal «reddito disponibile» non vengono dedotti i costi per l'affitto e la custodia dei bambini. Per una definizione esaustiva di «reddito disponibile» v. UST 2007a, p. 39, 57ss.

²⁴⁷ Il costo della vita è stato determinato riferendosi a basi paragonabili a livello intercantonale: per gli affitti si è preso in considerazione l'affitto mediano nel capoluogo cantonale, calcolato sulla base della rilevazione della struttura degli affitti 2003 dell'Ufficio federale di statistica. Gli affitti sono stati calcolati con l'ausilio dell'indice degli affitti per il rispettivo anno di riferimento. Per i premi dell'assicurazione malattie obbligatoria ci si è basati sui premi cantonali medi forniti dal DFI per il calcolo delle prestazioni complementari all'AVS/AI. I costi per gli asili nido sono stati calcolati sulla scorta del regolamento sulla partecipazione finanziaria dei genitori dell'asilo nido più conveniente nel rispettivo capoluogo cantonale.

²⁴⁸ Knupfer/Bieri 2007.

²⁴⁹ Knupfer/Pfister/Bieri 2007.

7.2 Effetti soglia e assenza di coordinamento

Gli *effetti soglia* sono un fenomeno molto diffuso, riconducibile a determinate forme di impostazione delle prestazioni in funzione del bisogno e della fiscalità. Gli effetti soglia si manifestano specialmente quando una prestazione in funzione del bisogno non prevede il diritto alla prestazione parziale, cioè quando la prestazione è concessa invariata fino a un determinato limite di reddito. Una volta superato quest'ultimo, il diritto alla prestazione si estingue completamente, senza alcuna graduazione. A causa di questo fatto e dell'esenzione fiscale di cui beneficiano le prestazioni in funzione del bisogno, se il salario aumenta e il reddito conseguito supera di poco il limite, il reddito liberamente disponibile diminuisce. L'effetto soglia riduce dunque la disponibilità al lavoro dei beneficiari e la loro motivazione a emanciparsi dalle prestazioni in funzione del bisogno.

Quasi tutti i Cantoni concedono prestazioni in funzione del bisogno che generano effetti soglia. I capitoli seguenti illustrano il problema degli effetti soglia in diversi settori con l'ausilio di esempi concreti (grafici 7.1-7.4).²⁵⁰ L'asse delle ascisse riporta il salario lordo, quello delle ordinate il reddito liberamente disponibile. La linea scura indica l'evoluzione del reddito liberamente disponibile nella fascia di reddito che dà diritto all'aiuto sociale, la linea chiara l'evoluzione nella fascia che non dà più diritto alle prestazioni assistenziali.

7.2.1 Effetti soglia al di fuori dell'aiuto sociale

Le prestazioni in funzione del bisogno situate a monte dell'aiuto sociale includono le riduzioni individuali dei premi, gli anticipi degli alimenti e altre prestazioni cantonali o comunali specifiche. Di seguito le presentiamo e ne commentiamo brevemente i possibili effetti soglia²⁵¹.

- Riduzione individuale dei premi (RIP): in base alla legislazione federale (legge federale sull'assicurazione malattie LAMal, art. 65) i Cantoni sono tenuti ad assumersi o a ridurre i premi dell'assicurazione malattie obbligatoria degli assicurati di modeste condizioni economiche. I modelli utilizzati per calcolare la riduzione dei premi sono sostanzialmente due: il modello graduale, nell'ambito del quale sono fissate diverse classi di reddito, a ognuna delle quali viene attribuito un sussidio fisso, e il modello della partecipazione percentuale, nell'ambito del quale le economie domestiche partecipano alla copertura dei premi dell'assicurazione malattie nella misura di una percentuale definita del loro reddito computabile. L'importo dei premi eccedente questa partecipazione è assunto dal Cantone.
- Anticipo degli alimenti: secondo il Codice civile (art. 293 cpv. 2), il diritto pubblico disciplina il pagamento di anticipazioni quando i genitori non adempiono il loro obbligo di mantenimento del figlio. Tutti i Cantoni prevedono l'anticipo degli alimenti per i figli («anticipo degli alimenti»), generalmente in funzione di limiti di reddito e di sostanza e per lo più per un importo massimo corrispondente alla rendita per orfani semplice massima ai sensi della LAVS. La maggioranza dei Cantoni conosce il principio dell'anticipo parziale. Se le entrate annue considerate, inclusi i contributi di mantenimento da anticipare, superano il limite determinante per averne diritto, l'anticipo corrisponde alla differenza tra le entrate annue e tale limite, purché non venga superato l'importo massimo fissato dalla

²⁵⁰ Nei due studi è stato calcolato l'andamento del reddito liberamente disponibile nei 26 capoluoghi cantonali per tre casi-tipo: una donna con un bambino piccolo, una coppia con due figli e un uomo divorziato con obbligo di mantenimento. Questi casi-tipo sono stati associati a diverse variabili: grandezza dell'economia domestica, età dei figli, dimensione dell'abitazione, reddito da lavoro e entità della custodia dei bambini. Si è invece rinunciato a fornire indicazioni sui luoghi in cui si manifestano simili effetti. Per maggiori dettagli si rimanda agli studi COSAS (Knupfer/Bieri 2007, Knupfer/Pfister/Bieri 2007).

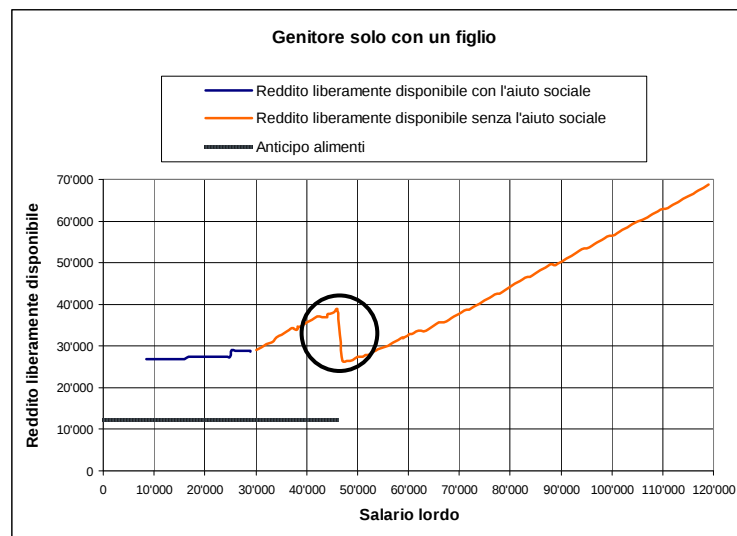
²⁵¹ Le prestazioni complementari per i beneficiari dell'AVS vengono trattate nel capitolo 6 sulla povertà degli anziani. Nel presente rapporto non viene inoltre trattata la problematica dell'indebitamento dei beneficiari dell'aiuto sociale. In alcuni Cantoni il rimborso dei debiti determina una riduzione del reddito liberamente disponibile, in quanto non viene considerato nel calcolo dell'aiuto sociale.

legge. Altri Cantoni non concedono invece anticipi parziali: se le entrate annue, inclusi i contributi di mantenimento da anticipare, superano il limite legale anche solo di pochi franchi, il diritto all'anticipo decade per intero.

- Altre prestazioni cantonali e comunali in funzione del bisogno: diversi Cantoni e Comuni dispongono di altre prestazioni in funzione del bisogno come sussidi alle famiglie o assegni per l'abitazione. La possibilità che queste prestazioni generino effetti soglia dipende dalla loro impostazione.

A seconda di com'è strutturata l'estinzione del diritto alla prestazione in funzione del bisogno, il reddito liberamente disponibile può diminuire in modo più o meno marcato nonostante un aumento del reddito. Il maggiore effetto soglia si ha in genere con sistemi di calcolo senza riduzione graduale della prestazione, nei quali l'importo della prestazione è sempre uguale, e viene concesso solo fino a un determinato limite di reddito. Non appena il reddito percepito supera il limite stabilito sopprime l'intera prestazione diviene caduca. Più l'importo della prestazione è elevato tanto maggiore è l'effetto soglia. Questo effetto è illustrato nel grafico 7.1.

Grafico 7.1 Effetti soglia in caso di anticipo degli elementi senza diritto a prestazioni parziali



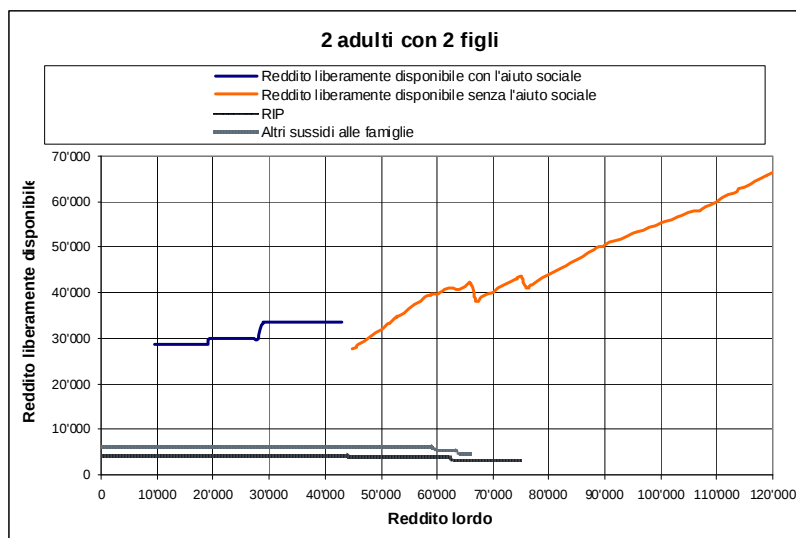
Nell'esempio il diritto all'anticipo degli elementi (linea seghettata) termina con un salario lordo di 46 000 franchi. Pertanto, con un salario lordo di poco superiore ai 46 000 franchi il reddito liberamente disponibile diminuisce nettamente.

Il grafico presenta un esempio nel quale, con un salario lordo di 46 000 franchi, l'impostazione dell'anticipo degli alimenti genera un notevole effetto soglia. Fino a un salario lordo di 46 000 franchi sussiste un diritto all'anticipo degli alimenti per un importo costante di circa 12 000 franchi. A partire da 46 000 franchi, un incremento salariale anche di un solo franco, fa perdere totalmente il diritto all'anticipo degli alimenti. Il reddito liberamente disponibile scende quindi di 12 000 franchi. L'effetto di questa impostazione emerge chiaramente osservando l'andamento del reddito liberamente disponibile senza aiuto sociale (linea chiara): solo con un salario lordo di 70 000 franchi circa si raggiunge nuovamente il reddito liberamente disponibile percepito in precedenza con un salario situato di poco sotto il limite per l'ottenimento dell'anticipo degli alimenti.

Generano invece effetti soglia più contenuti i sistemi di calcolo con *diritto a prestazioni parziali*, nei quali le prestazioni vengono scalate all'interno di una determinata fascia di reddito e non sopresse interamente con il superamento del limite di reddito stabilito. Per evitare gli effetti soglia, la fascia di reddito entro la quale la prestazione viene scalata deve essere sufficientemente ampia. Decisivo è anche il modo in cui la prestazione in funzione del

bisogno viene ridotta: per gradi o progressivamente. Una diminuzione per gradi produce perdite di reddito nei passaggi da un grado all'altro. Questi effetti sono visibili nel grafico 7.2.

Grafico 7.2: Effetti soglia in caso di diminuzione per gradi del diritto alla riduzione individuale dei premi e ad altri sussidi alle famiglie



La diminuzione per gradi della riduzione individuale dei premi e dei sussidi alle famiglie genera variazioni meno brusche del reddito liberamente disponibile e quindi effetti soglia più contenuti. L'effetto soglia è tuttavia forte all'estinzione delle prestazioni.

Nel grafico 7.2 le due prestazioni in funzione del bisogno (RIP e sussidi alle famiglie) vengono ridotte per gradi, il che spiega la linea spezzata. In questo caso gli effetti soglia sono attribuibili sia ai gradi della diminuzione sia al fatto che le prestazioni non vengono scalate per gradi più o meno regolari fino alla loro estinzione ma solo fino a un determinato limite di reddito, dopodiché vengono soppresse. Per esempio la RIP (linea seghettata scura) viene concessa solo fino a un salario lordo di 75 000 franchi, per un ammontare di 3000 franchi nell'ultimo grado. Non appena viene superato il limite di reddito, questo importo decade interamente. In questo caso un ipotetico aumento di salario di un franco determina un calo di 3000 franchi del reddito liberamente disponibile. A questo genere di riduzione della prestazione conseguono diversi effetti soglia. Con lo scaglionamento dei gradi, il reddito liberamente disponibile subisce numerosi sensibili contraccolpi: a 43 000 franchi con la diminuzione della RIP, a 65 000 franchi con la soppressione dei sussidi alle famiglie, che nell'ultimo grado ammontano a 4500 franchi, e a 75 000 con la soppressione della RIP.

Infine va detto che nelle economie domestiche con figli il reddito liberamente disponibile è influenzato anche dall'impostazione delle tariffe degli asili nido, spesso graduate in funzione del reddito: può infatti succedere che ad un aumento del reddito corrisponda un aumento superiore della tariffa.

7.2.2 Effetti soglia nella fascia di transizione verso l'aiuto sociale

Nell'aiuto sociale la problematica degli effetti soglia si manifesta diversamente rispetto alle altre prestazioni in funzione del bisogno ed è pertanto trattata in un capitolo separato.

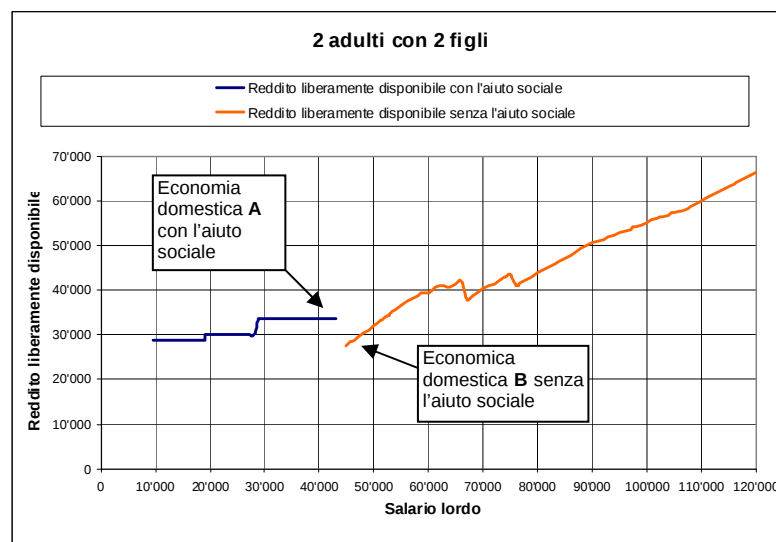
In virtù delle legislazioni cantonali e della legge federale sulla competenza ad assistere le persone nel bisogno (LAS), tutti i Cantoni e i Comuni sostengono nell'ambito dell'aiuto sociale pubblico le persone che non possono provvedere da sole al proprio sostentamento. A tale riguardo la maggior parte dei Cantoni e dei Comuni si basa sulle direttive COSAS che contemplano raccomandazioni sull'impostazione e il calcolo dell'aiuto sociale. Se i redditi

non bastano a un'economia domestica per coprire il minimo esistenziale sociale, l'aiuto sociale versa l'importo mancante. Nei casi in cui il reddito da lavoro aumenta, le prestazioni concesse vengono ridotte progressivamente, senza effetti soglia. La mancata considerazione degli incentivi finanziari (franchigia sui redditi dell'attività lucrativa e supplementi d'integrazione) nel calcolo del diritto all'aiuto sociale può tuttavia generare effetti soglia così come l'onere fiscale dei redditi bassi.

Effetti soglia dovuti alla mancata considerazione degli incentivi nel calcolo del diritto all'aiuto sociale

Le disparità dovute al sistema si manifestano nei casi in cui gli incentivi delle direttive COSAS – soprattutto la franchigia sui redditi dell'attività lucrativa – non sono considerati nel calcolo del diritto all'aiuto sociale. La franchigia sui redditi dell'attività lucrativa è un importo prestabilito che viene accreditato al budget di sostegno dei beneficiari dell'aiuto sociale quale incentivo per l'inizio e la conservazione di un'attività lucrativa o integrativa. Un insufficiente coordinamento tra le franchigie e i limiti dell'aiuto sociale può generare gli effetti indesiderati evidenziati nel grafico 7.3.

Grafico 7.3: Effetti soglia dovuti alla mancata considerazione della franchigia sui redditi dell'attività lucrativa



Un'economia domestica (A) con un salario lordo di 43 000 franchi e diritto all'aiuto sociale è messa nettamente meglio di un'economia domestica (B) con un salario lordo di 1000 franchi in più, che perde di misura il diritto all'aiuto sociale.²⁵²

I Cantoni verificano in modi diversi il diritto all'aiuto sociale (limite di entrata e di uscita). Nell'esempio illustrato la franchigia sui redditi dell'attività lucrativa non è considerata nel calcolo del diritto alle prestazioni sociali. Se le entrate (franchigia esclusa) sono inferiori ai costi riconosciuti, si ha diritto all'aiuto sociale. Le economie domestiche che dispongono di un salario leggermente più elevato non hanno invece diritto all'aiuto sociale (né alla franchigia) e si ritrovano quindi in una situazione peggiore. Per raggiungere nuovamente il reddito liberamente disponibile con l'aiuto sociale, il salario lordo deve aumentare almeno di un importo pari alla franchigia sui redditi dell'attività lucrativa (più progressione delle imposte e oneri sociali).

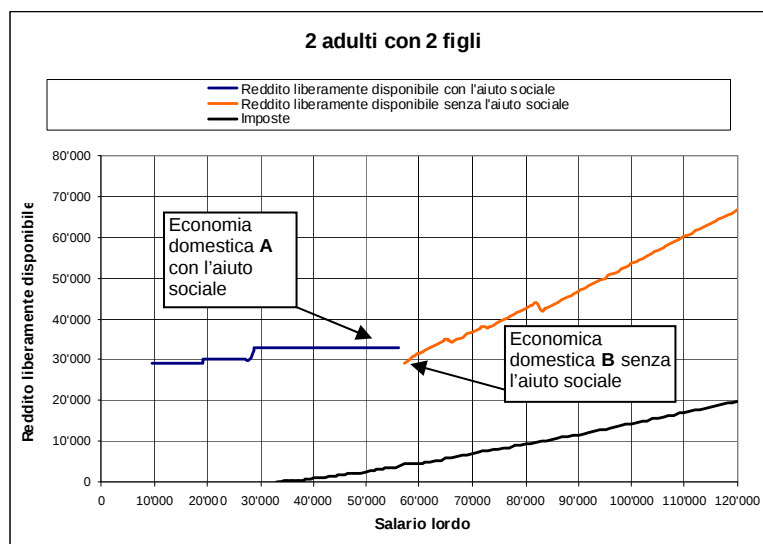
²⁵² Nel caso di una famiglia composta da due adulti e due figli, la differenza tra le due economie domestiche può raggiungere i 10 000 franchi.

Effetti soglia causati dall'onere fiscale

Oltre alle modalità di calcolo del diritto all'aiuto sociale, anche il sistema fiscale incide in modo fondamentale sull'insorgere degli effetti soglia dopo l'uscita dall'aiuto sociale. Nella maggior parte dei Cantoni, le persone occupate che vivono in economie domestiche beneficiarie dell'aiuto sociale non devono pagare le imposte sul loro salario. In alcuni casi però l'onere fiscale delle economie domestiche il cui reddito supera anche solo di misura il limite per il diritto all'aiuto sociale può essere notevole. Ciò dipende dall'impostazione del sistema fiscale (progressione, aliquota d'imposta, detrazioni, ecc.) e dal limite di reddito che determina l'uscita dall'aiuto sociale. Questo dipende a sua volta dalle dimensioni della famiglia, dai costi fissi e dal limite cantonale per il diritto all'aiuto sociale.

Il grafico 7.4 mostra l'andamento del reddito liberamente disponibile in una località, in cui gli incentivi sono considerati nel calcolo del diritto all'aiuto sociale. L'aiuto sociale è impostato in modo tale che, dal momento della sua cessazione, il reddito liberamente disponibile dovrebbe seguire un andamento lineare. Ciononostante, l'onere fiscale determina un effetto soglia.

Grafico 7.4: Effetto soglia causato dall'onere fiscale



Un'economia domestica al beneficio dell'aiuto sociale (A) con un salario lordo tra i 29 000 e i 55 000 franchi, possiede, grazie all'esenzione fiscale, un reddito liberamente disponibile più elevato rispetto a un'economia domestica (B) con un salario lordo situato attorno ai 56 000 franchi.

L'economia domestica B svolge un'attività lucrativa, percepisce un salario lordo di 1000 franchi superiore all'economia domestica A e sottostà a un sistema di calcolo del diritto all'aiuto sociale che tiene conto degli incentivi. Ciononostante dispone di un reddito liberamente disponibile di circa 4000 franchi inferiore all'economia domestica A, che svolge un'attività lucrativa e beneficia dell'aiuto sociale. Questo significativo effetto soglia è riconducibile unicamente all'onere fiscale. Nel capoluogo cantonale in questione, anche i redditi inferiori alla soglia per il diritto all'aiuto sociale sono tassati in modo relativamente gravoso. Un'economia domestica il cui reddito è di poco inferiore al minimo esistenziale e che non fa valere il proprio diritto all'aiuto sociale deve pagare più di 3600 franchi di tasse. In questi casi può eventualmente essere richiesto un condono delle imposte.

7.2.3 Assenza di coordinamento nel calcolo delle prestazioni in funzione del bisogno

Anche l'assenza di coordinamento nel calcolo del diritto alle prestazioni in funzione del bisogno può produrre differenze nel reddito liberamente disponibile di economie domestiche in situazioni analoghe. A fare la differenza sono i *criteri per il calcolo* del reddito di riferimento e l'*ordine* secondo cui viene accertato il diritto a una prestazione in funzione del bisogno. Per esempio, il reddito liberamente disponibile può variare a seconda che si verifichi dapprima se e in che misura esiste il diritto a una riduzione dei premi e solo successivamente se vi sono le condizioni per ottenere gli assegni per l'abitazione, oppure che si inverta l'ordine dell'accertamento. Pertanto, anche l'assenza di coordinamento nel sistema di calcolo delle prestazioni può determinare una disparità di trattamento.

7.2.4 Differenze cantonali e comunali

Poiché l'impostazione del sistema fiscale e delle prestazioni in funzione del bisogno è stabilita a livello cantonale e comunale, le ripercussioni sul reddito liberamente disponibile variano notevolmente a seconda del Cantone e del Comune. Lo studio «*Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz*»²⁵³ evidenzia chiaramente che il reddito liberamente disponibile di un tipo di economia domestica a parità di salario varia fortemente secondo il luogo di domicilio. Infatti, una donna sola con un figlio con un salario lordo annuo di 45 563 franchi ha un reddito liberamente disponibile di 19 857 franchi a Svitto e di 37 942 franchi a Sion: quasi il doppio. Queste differenze sono riconducibili innanzitutto alla diversa impostazione delle prestazioni in funzione del bisogno e dei sistemi fiscali, ma anche al diverso importo dei costi fissi (affitti, premi delle casse malati, custodia dei bambini complementare alla famiglia).

Rispetto all'aiuto sociale, lo studio menzionato giunge a una conclusione analoga: benché le direttive COSAS siano applicate dalla stragrande maggioranza delle località esaminate e contribuiscano all'armonizzazione delle prestazioni sociali tra i Cantoni, sussistono grandi differenze nel reddito liberamente disponibile delle economie domestiche beneficiarie dell'aiuto sociale. Una famiglia composta da due adulti e due bambini, nella quale un genitore occupato a tempo pieno percepisce un salario lordo di 28 800 franchi all'anno e usufruisce dell'aiuto sociale a titolo complementare, raggiunge un reddito liberamente disponibile di circa 36 000 franchi a Sion e di soli 26 500 franchi a Bellinzona. Queste differenze sono riconducibili alla diversa modalità di calcolo dell'aiuto sociale: infatti, nel calcolare il fabbisogno di base alcuni Cantoni non si attengono alle raccomandazioni COSAS. Anche la diversa impostazione degli incentivi da un Cantone all'altro, però, determina variazioni nei contributi di sostegno.

Tuttavia, queste disparità di trattamento, a volte notevoli, risultano significative nell'ottica della lotta alla povertà soltanto se compromettono la garanzia del fabbisogno esistenziale dei diretti interessati.

7.3 Prevenzione degli effetti soglia e migliore coordinamento delle prestazioni in funzione del bisogno e della fiscalità

Il presente capitolo spiega dapprima come andrebbero impostate le prestazioni in funzione del bisogno per evitare effetti soglia, presenta poi strumenti per il coordinamento intra- e intercantonale delle prestazioni in funzione del bisogno che perseguono una politica sociale più coerente, contribuendo così a prevenire la povertà, e formula infine diverse raccomandazioni per migliorare i sistemi vigenti.

²⁵³ Knufer/Bieri 2007.

7.3.1 Impostazione ottimale delle prestazioni in funzione del bisogno e della fiscalità

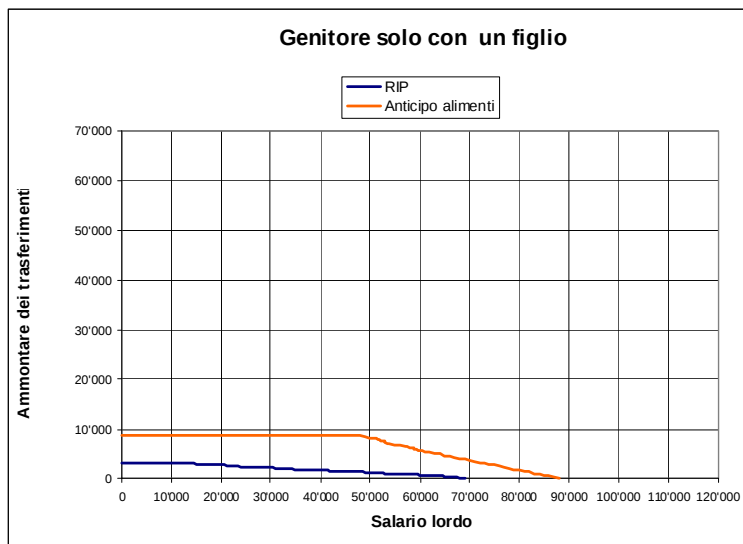
In linea di principio, è possibile impostare le prestazioni in funzione del bisogno in modo che non producano effetti soglia. Allo scopo, i sistemi di calcolo devono essere impostati in modo tale che il diritto a una prestazione in funzione del bisogno venga ridotto continuamente fino a estinguersi al raggiungimento di un determinato limite di reddito. In questi casi si parla di prestazioni in funzione del bisogno con *diritto a una prestazione parziale*. A seconda dell'impostazione di questa riduzione è possibile garantire che un aumento di salario determini un aumento del reddito liberamente disponibile.

In diversi Cantoni alcune prestazioni in funzione del bisogno sono impostate in quest'ottica e danno buoni risultati. Per esempio, per il calcolo della riduzione dei premi la metà abbondante dei Cantoni si avvale di sistemi che non generano effetti soglia. Per l'anticipo degli alimenti, invece, nonostante la possibilità della prestazione parziale proposta da più di due terzi dei Cantoni, possono subentrare effetti soglia, a seconda dell'impostazione dei sistemi assistenziali.

Ottimizzazioni delle prestazioni al di fuori dell'aiuto sociale

Nel grafico 7.5 viene presentata l'impostazione ottimale di due prestazioni in funzione del bisogno al di fuori dell'aiuto sociale – la riduzione individuale dei premi e l'anticipo degli alimenti. Le prestazioni in funzione del bisogno non vengono ridotte bruscamente, bensì sull'arco di un'ampia fascia di salario lordo, per cui non subentra alcun effetto soglia.

Grafico 7.5: Impostazione della riduzione individuale dei premi (RIP) e dell'anticipo degli alimenti (AA) senza effetto soglia



Il diritto a una prestazione in funzione del bisogno viene ridotto parallelamente all'aumento del reddito lordo (nel caso della RIP a partire da 12 000 franchi circa, nel caso dell'AA a partire da 48 000 franchi circa), finché non si estingue completamente.

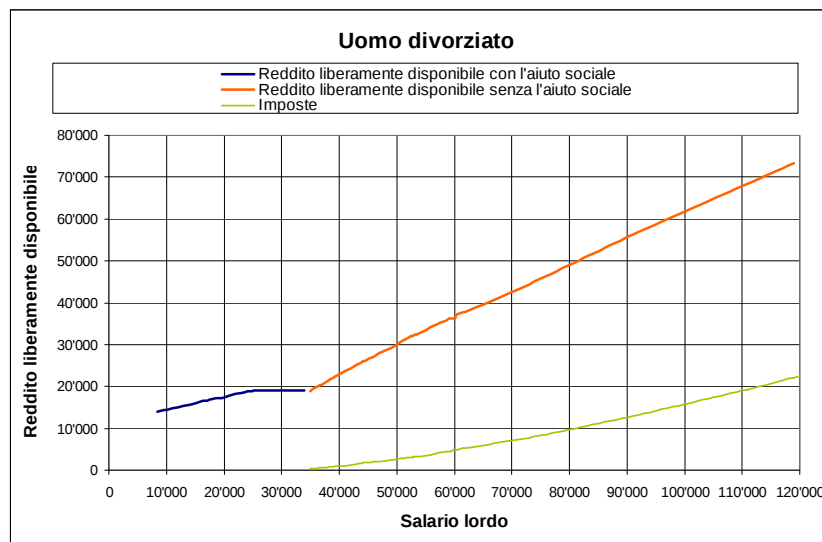
Ottimizzazioni nella fascia di transizione verso l'aiuto sociale

Per evitare effetti soglia nella fascia di transizione verso l'aiuto sociale, è fondamentale che gli incentivi, in particolare la franchigia sui redditi dell'attività lucrativa, siano inclusi nel calcolo del diritto all'aiuto sociale. Ciò significa che un'economia domestica viene aiutata se il suo reddito *dedotta la franchigia sui redditi dell'attività lucrativa* è inferiore alle sue spese computabili. Questo principio deve valere sia per le economie domestiche che non hanno ancora beneficiato delle prestazioni assistenziali (ovvero al momento dell'entrata nell'aiuto

sociale) sia per quelle che percepiscono già l'aiuto sociale e il cui diritto va riesaminato in seguito a un cambiamento della loro situazione finanziaria (uscita dall'aiuto sociale).

In diversi Cantoni il calcolo del diritto è già impostato in questo modo. Inoltre, già adesso in alcuni Cantoni i redditi bassi situati nella fascia di emancipazione dall'aiuto sociale non sono praticamente tassati o sottostanno unicamente all'imposta pro capite. Il grafico 7.6 mostra l'evoluzione ottimale del reddito liberamente disponibile²⁵⁴.

Grafico 7.6: Emancipazione dall'aiuto sociale senza effetti soglia



L'aiuto sociale e le altre prestazioni in funzione del bisogno, non illustrate nel presente grafico, sono impostate in modo che la riduzione o la soppressione della prestazione non produca effetti soglia al raggiungimento del limite del diritto. Inoltre le economie domestiche con un reddito situato nella fascia di emancipazione dall'aiuto sociale beneficiano dell'esenzione fiscale.

Nell'esempio illustrato, un aumento di salario determina un incremento del reddito liberamente disponibile in entrambi gli ambiti problematici (prestazioni in funzione del bisogno al di fuori dell'aiuto sociale e transizione verso l'aiuto sociale). L'unica eccezione è costituita dal tetto riscontrabile nell'ambito dell'aiuto sociale (a partire da un salario lordo di 24 000 franchi il reddito liberamente disponibile dei beneficiari dell'aiuto sociale non aumenta più). Questo tetto è dovuto al fatto che, con un'attività lavorativa a tempo pieno, si raggiunge il massimo della franchigia. Fino all'emancipazione dall'aiuto sociale il reddito liberamente disponibile non può più aumentare. In questo caso un aumento di salario implica una riduzione dell'aiuto sociale, ma non permette l'incremento della franchigia. Pertanto, a un aumento di salario non consegue un aumento del reddito liberamente disponibile. Questa lacuna del sistema può tuttavia essere tollerata, innanzitutto perché non svantaggia nessuno, secondariamente perché il suo possibile effetto negativo sull'incentivo al lavoro è poco significativo e terzo perché un aumento salariale può consentire l'emancipazione dall'aiuto sociale.

Nel caso illustrato nel grafico anche il sistema fiscale è impostato in modo che, grazie all'esenzione del minimo esistenziale, non subentrino effetti soglia nella fase di emancipazione dall'aiuto sociale. Il salario è tassato unicamente una volta che supera la fascia che dà diritto all'aiuto sociale.

Per evitare gli effetti soglia causati dal sistema fiscale è fondamentale che l'ammontare delle imposte aumenti costantemente in parallelo al reddito liberamente disponibile. Questo vale

²⁵⁴ Questa evoluzione è leggermente idealizzata. In realtà l'onere fiscale crea un lieve effetto soglia dopo l'uscita dall'aiuto sociale.

anche nel caso di un'esenzione fiscale generale del minimo esistenziale²⁵⁵. Un'alternativa consiste nell'assoggettare all'obbligo fiscale tutti i redditi (prestazioni in funzione del bisogno incluse) con un onere molto basso fino al raggiungimento del minimo esistenziale (procedendo allo stesso tempo a un adeguamento dei limiti per il diritto alle prestazioni in funzione del bisogno), procedendo poi a un graduale aumento per i redditi superiori.

In adempimento al postulato Hêche (09.3161), il Consiglio federale continuerà ad analizzare in collaborazione con i Cantoni gli effetti soglia e si adopererà per eliminarli a tutti i livelli.

Misure di competenza federale

Analisi ed eliminazione degli effetti soglia

Il Consiglio federale prosegue in collaborazione con i Cantoni l'analisi degli effetti soglia esistenti e si adopera per eliminarli.

Raccomandazione ai Cantoni e ai Comuni

Eliminazione degli effetti soglia

Il Consiglio federale raccomanda ai Cantoni e ai Comuni di adeguare le prestazioni in funzione del bisogno e i regolamenti per il calcolo dei costi di custodia dei bambini in modo tale che un aumento del salario produca un aumento effettivo del reddito liberamente disponibile (applicazione del principio dell'equità orizzontale) e siano eliminati gli effetti soglia esistenti.

7.3.2 Armonizzazione cantonale e comunale

Leggi cantonali di armonizzazione

Negli ultimi anni diversi Cantoni hanno provveduto ad armonizzare meglio le prestazioni in funzione del bisogno ricorrendo a revisioni di leggi o a riorganizzazioni amministrative²⁵⁶. I risultati ottenuti possono fungere da modello. Le leggi disciplinano l'ottenimento delle prestazioni in funzione del bisogno fissando un reddito di riferimento unitario per la determinazione del diritto e dell'ordine nel quale questo diritto dev'essere accertato (gerarchizzazione della prestazione). Questo approccio genera una procedura di accertamento plurifase. Secondo Leu «bisogna iniziare con la prestazione cui ha diritto il maggior numero di persone bisognose fino ad arrivare all'aiuto sociale come ultima ancora di salvezza. Dopo ogni assegnazione occorre ricalcolare il reddito disponibile dell'economia domestica e accertare il diritto a un'ulteriore prestazione, tenendo conto anche dell'obbligo fiscale»²⁵⁷.

Simili armonizzazioni creano trasparenza anche per i richiedenti e vanno in genere di pari passo con il concetto di «sportello unico», cioè della concentrazione presso un unico servizio delle pratiche legate alla concessione di tutte le prestazioni in funzione del bisogno, dell'aiuto e dell'assistenza. Va però rammentato che queste armonizzazioni non evitano di per sé gli

²⁵⁵ L'esenzione fiscale del minimo esistenziale è un argomento che viene riproposto regolarmente da più parti nell'ambito delle discussioni politiche. L'ultima volta, nel 2007, è stato respinto dal Parlamento federale. Pertanto questa richiesta non è stata inclusa nel presente rapporto.

²⁵⁶ UST 2007d, p. 7.

²⁵⁷ Leu et al. 2007, p. 183

effetti soglia, per cui le singole prestazioni in funzione del bisogno devono essere impostate in modo che al momento della riduzione o della cessazione del diritto non ne subentrino.

Accrediti d'imposta come possibile alternativa

Invece di coordinare le diverse prestazioni in funzione del bisogno, potrebbe essere presa in considerazione l'idea di ridurre il numero e di sostituirle con un altro strumento adatto. Nei dibattiti in materia rispunta regolarmente lo strumento degli accrediti d'imposta. Il rapporto di Leu et al.²⁵⁸, allestito su mandato del Consiglio federale, si occupa in particolare degli accrediti d'imposta in funzione del reddito mettendo l'accento sulle loro ripercussioni sulla partecipazione al mercato del lavoro. Gli autori dello studio ritengono che gli accrediti d'imposta in funzione del reddito ridurrebbero solo limitatamente le numerose prestazioni basate sul bisogno. Proprio per il loro orientamento, per esempio, l'anticipo degli alimenti e la riduzione dei premi non sono adatti a essere sostituiti dagli accrediti d'imposta in funzione del reddito. Lo sono invece l'attuale aiuto sociale per le economie domestiche con un'attività lucrativa, i contributi per l'affitto, le indennità di sussistenza per le famiglie e altre prestazioni particolari, purché non abbiano altri obiettivi di politica sociale. Gli accrediti d'imposta sono considerati uno strumento efficace per risolvere la problematica dei working poor. Il loro svantaggio è che sono assai poco incentivanti. Inoltre, se si volesse ricorrere agli accrediti d'imposta per garantire ai beneficiari dell'aiuto sociale il livello di reddito attuale, la spesa sociale aumenterebbe considerevolmente in quanto gli accrediti d'imposta sarebbero accessibili ad un numero molto più elevato di persone. Gli autori dello studio giungono pertanto alla conclusione che non ha senso introdurre in Svizzera accrediti d'imposta in funzione del reddito e propongono piuttosto di adeguare l'impostazione delle prestazioni in funzione del bisogno e i parametri di calcolo del diritto all'aiuto sociale.

Raccomandazione ai Cantoni e ai Comuni

Armonizzazione a livello cantonale e comunale delle prestazioni in funzione del bisogno e dell'imposizione fiscale

Il Consiglio federale raccomanda ai Cantoni e ai Comuni di coordinare le loro prestazioni in funzione del bisogno, p. es. fissando un *reddito di riferimento uniforme*, e di stabilire una *gerarchia delle prestazioni*, definendo l'ordine in cui queste vanno prese in considerazione, affinché persone che si trovano in una situazione simile dispongano più o meno delle stesse risorse economiche.

Dato che a causa dell'esenzione fiscale di determinate prestazioni in funzione del bisogno, le persone con un reddito di poco superiore alla soglia del diritto vengono spesso a trovarsi in una situazione finanziaria peggiore di quelle con un reddito al di sotto della soglia, il Consiglio federale raccomanda ai Cantoni di adeguare i loro sistemi fiscali in modo da tenere maggiormente conto della situazione delle famiglie a rischio di povertà e di evitare i disincentivi al lavoro.

7.3.3 Processo di armonizzazione a livello nazionale

Anche a livello nazionale l'armonizzazione delle prestazioni in funzione del bisogno è un tema ricorrente. Per esempio, l'UFAS sta elaborando un rapporto sull'armonizzazione dell'anticipo e dell'incasso degli alimenti in adempimento a un postulato della CSSS-CN (Po 06.3003, cfr. capitolo 4). Le direttive COSAS costituiscono già uno strumento intercantonale di armonizzazione dell'impostazione e del calcolo dell'aiuto sociale. In concomitanza con questi sforzi di armonizzazione si potrebbe disciplinare anche la lotta agli effetti soglia. Per

²⁵⁸ Leu et al. 2007, pp. 19 e 24ss.

esempio, si potrebbero integrare nelle direttive COSAS disposizioni che precisino come definire i limiti del diritto all'aiuto sociale.

Oltre alle proposte di armonizzazione specifiche, il Parlamento federale ha già discusso più volte anche di una riforma dell'intero sistema di sicurezza sociale. Nel 2007, per esempio, l'iniziativa Rossini (07.453) aveva chiesto al Consiglio federale un'analisi approfondita e una revisione del sistema svizzero di sicurezza sociale. L'iniziativa non è stata accolta. Nel giugno del 2009, la richiesta è stata reiterata. Le due mozioni Wehrli (09.3659) e Fehr (09.3658), identiche nel contenuto, hanno chiesto una «riorganizzazione dei compiti e delle competenze nella sicurezza sociale».

Su mandato del Comitato direttivo della CDOS, un gruppo di lavoro (gruppo di lavoro legge federale sull'assistenza – LAS) ha esaminato i problemi e le lacune del vigente sistema di prestazioni tese a garantire il fabbisogno esistenziale. Secondo il gruppo di lavoro, la garanzia del fabbisogno esistenziale non è sufficientemente percepita come compito e responsabilità globale. A suo avviso, gli strumenti federali, cantonali e comunali di garanzia del fabbisogno esistenziale non presentano un coordinamento sufficiente né orizzontalmente (all'interno dello stesso livello) né verticalmente (tra i livelli). Mancherebbe un progetto legislativo unitario, il minimo comun denominatore della politica della garanzia del fabbisogno esistenziale di uno Stato sociale al quale riferire riflessioni coinvolgenti più sistemi della sicurezza sociale. La CDOS ha approvato il rapporto del gruppo di lavoro in occasione della sua assemblea annuale del 5-6 giugno 2008 e ha deciso di proseguire le valutazioni necessarie all'elaborazione di una normativa legale per il coordinamento del settore della garanzia del fabbisogno esistenziale e di esaminare la possibilità di introdurre una legge quadro sull'aiuto sociale.²⁵⁹

Proposta dei Cantoni

Riferendosi alle proprie analisi, il gruppo di lavoro «legge federale sull'assistenza – LAS» propone alla CDOS di introdurre nel diritto federale un disciplinamento quadro per la garanzia del fabbisogno esistenziale, che da un lato ponga l'accento sulla prevenzione e dall'altro coordini le prestazioni e il sistema di prestazioni nell'ambito della garanzia del fabbisogno esistenziale sotto il profilo formale (armonizzazione a livello tecnico dei sistemi di prestazione) e materiale (armonizzazione dei contenuti, ev. adeguando l'offerta delle prestazioni). Al riguardo propongono una procedura articolata in due tappe: la prima consiste nell'emanare una legge quadro federale sul coordinamento dei sistemi di garanzia del fabbisogno esistenziale che armonizzi sotto il profilo formale e materiale il diritto federale pertinente. Quali possibili elementi della legge quadro, sono citati il disciplinamento legislativo dei rapporti di lavoro precari (Codice delle obbligazioni), dell'anticipo degli alimenti e della riduzione dei premi dell'assicurazione malattie.

La seconda tappa prevede il recepimento nella Costituzione federale di un articolo per l'integrazione e la garanzia del fabbisogno esistenziale che funga da base per una legge quadro della Confederazione in tal senso. Nel suo rapporto, il gruppo di lavoro propone infine di elaborare una legge federale per la garanzia del fabbisogno esistenziale, che preveda una concezione unitaria e coerente dell'interazione dei diversi strumenti di garanzia del fabbisogno esistenziale (in particolare delle assicurazioni sociali e dell'aiuto sociale). Quali possibili contenuti, il rapporto cita l'unificazione delle prestazioni minime, la definizione di prestazioni minime, questioni organizzative (regionalizzazione) e il coordinamento dei diversi ambiti di prestazione.²⁶⁰

²⁵⁹ Decisione dell'assemblea plenaria CDOS del 6 giugno 2008 nel rapporto finale del gruppo di lavoro CDOS sulla legge sull'assistenza (LAS), 2008, p. 4, http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Fachbereiche/Sozialwerke/Sozialhilfe/2008.09.12_Schlussbericht_AG_ZUG_SODK_d.pdf (disponibile soltanto in tedesco), ultima consultazione: 28.10.2008.

²⁶⁰ *Ivi*, pp. 7s. e 23ss.

Il Consiglio federale ritiene tuttavia che già la prima tappa della procedura proposta dalla CDOS vada ben oltre il puro coordinamento, poiché chiede, tra l'altro, l'introduzione di nuove prestazioni o il disciplinamento dei rapporti di lavoro precari a livello federale. Anche la successiva emanazione di una legge quadro federale sulla garanzia del fabbisogno esistenziale andrebbe oltre il mero coordinamento, in quanto chiamerebbe la Confederazione a legiferare sul piano materiale in settori oggi riservati ai Cantoni. L'emanazione di una tale legge quadro richiederebbe una modifica della Costituzione, dato che attualmente la Confederazione non ha alcuna competenza per disciplinare sul piano materiale l'aiuto sociale, fatta eccezione per l'assistenza agli Svizzeri all'estero, alle persone nel settore dell'asilo e a quelle ammesse provvisoriamente.

Il Consiglio federale è scettico nei confronti della proposta di riformare radicalmente la sicurezza sociale, ragion per cui propone di respingere le summenzionate mozioni Fehr (09.3658) e Wehrli (09.3659). In alcuni casi si possono effettivamente avere dubbi sulla distinzione delle competenze nell'attuale sistema di sicurezza sociale, in cui i singoli rami assicurativi sono definiti in base alla causa della perdita di guadagno. Né gli studi disponibili né le esperienze fatte sembrerebbero tuttavia indicare che questa frammentazione sia sistematicamente fonte di problemi o rappresenti un rischio di povertà per gli interessati. Per poter discutere in modo più oggettivo sul futuro della sicurezza sociale in Svizzera, il Consiglio federale sottoporà tuttavia al Parlamento – in risposta al postulato Schenker (09.3655)²⁶¹ – le proprie riflessioni sull'attuale impostazione del sistema, sui suoi principi e sulle sue possibilità di sviluppo. Il Consiglio federale è infine disposto a proseguire con i Cantoni le discussioni sui problemi di coordinamento concreti avviate nell'ambito del dialogo nazionale sulla politica sociale²⁶².

Normativa quadro federale per il coordinamento del diritto materiale in materia di aiuto sociale e per la garanzia del fabbisogno esistenziale – ricerca concreta di un migliore coordinamento

Il Consiglio federale è disposto, nell'ambito del Dialogo nazionale sulla politica sociale a discutere dei problemi di coordinamento concreti e a cercare soluzioni concertate con i Cantoni. Il Governo continuerà inoltre a concentrarsi sulla risoluzione dei problemi di coordinamento nell'ambito dell'integrazione e della reintegrazione. Ai Cantoni raccomanda di concludere convenzioni intercantionali per armonizzare nella misura del necessario le prestazioni cantonali volte a garantire il fabbisogno esistenziale (aiuto sociale incluso).

²⁶¹ Il postulato Schenker (09.3655) incarica il Consiglio federale di valutare in un rapporto l'idea di introdurre un'assicurazione generale di perdita di guadagno. Questa permetterebbe di evitare i problemi di coordinamento tra i vari rami assicurativi e di eliminare disparità di trattamento e doppiopioni. Avrebbero diritto alle prestazioni tutti coloro che sono esclusi temporaneamente o durevolmente dall'esercizio di un'attività lucrativa.

²⁶² Nel giugno del 2008, il DFI e la CDOS hanno concluso un accordo per l'instaurazione di un Dialogo nazionale sulla politica sociale svizzera. Questo sarà l'occasione per incontri regolari tra la Confederazione, i Cantoni e i Comuni in cui potranno essere discusse le questioni fondamentali per lo sviluppo della sicurezza sociale in Svizzera. Per maggiori informazioni v. la pagina Web dell'UFAS <http://www.bsv.admin.ch/themen/gesellschaft/00074/02240/index.html?lang=de> e il comunicato stampa della CDOS, http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Aktuell/Medienmitteilungen/2008_Medienmitteilung_SODK_JaKo_d.pdf, ultima consultazione: 26.08.2009.

8. Testimonianze e richieste dei diretti interessati

Sintesi

Le persone toccate dalla povertà possono fornire importanti indicazioni sulle misure di lotta alla povertà più efficaci e sulle lacune del sistema. Le loro richieste fondamentali sono partecipazione, rispetto e considerazione. Chiedono inoltre di non venir escluse dalla società e dal mercato del lavoro.

La testimonianza delle persone che vivono in povertà e le richieste fondamentali che avanzano evidenziano che nell'aiuto sociale si potrebbero trovare soluzioni più adeguate e più sostenibili considerando maggiormente la situazione individuale e dando prova di maggiore comprensione. È inoltre importante che le persone in povertà siano informate dei loro diritti.

Il coinvolgimento dei diretti interessati nella discussione sulle misure di lotta alla povertà si impone per tre motivi: primo, permette di evidenziare in modo realistico gli effetti della povertà sulla vita quotidiana e le difficoltà che le persone in povertà devono affrontare; secondo, consente di integrare nella discussione le loro aspettative e i loro desideri in quanto gli sforzi per fornire loro sostegno e assistenza sono tanto più efficaci quanto meglio si tiene conto delle loro aspettative; terzo, perché le persone in povertà conoscono per esperienza diretta le misure di lotta alla povertà e possono fornire importanti indicazioni per migliorarle.

Nella fase di sviluppo della presente strategia le persone in povertà erano rappresentate nel gruppo di direzione dall'associazione ATD Quarto Mondo. In sede di elaborazione dei documenti di base per i vari campi tematici della strategia sono state ascoltate alcune persone toccate direttamente dalla povertà. Il presente capitolo è stato redatto in base a una serie di documenti: un documento redatto da ATD Quarto Mondo in collaborazione con i diretti interessati, il dossier che i rappresentanti delle persone in povertà residenti in Svizzera hanno preparato in occasione della Giornata mondiale 2007 di lotta alla povertà all'attenzione dell'allora presidente della Confederazione Micheline Calmy-Rey²⁶³ e le informazioni contenute nel Rapporto sociale 2008 del Cantone di Berna²⁶⁴ in cui sono riportate dodici interviste con persone in povertà.

Effetti della povertà sulla vita quotidiana

Le testimonianze mostrano in modo eloquente che le limitazioni imposte dalla povertà toccano aspetti fondamentali ed elementari della vita: alimentazione, abbigliamento, alloggio, cultura, tempo libero ecc.

«Se ceno fuori, ordino un piatto per 10 franchi e non prendo nient'altro. Niente insalata, bibite o vino, solo acqua. La gente a volte mi guarda storto, ma ci ho fatto il callo. Il giorno dopo rinuncio al pranzo. Da qualche parte devo pur risparmiare e questo è l'unico modo per farlo. Di vestiti nuovi non ne compro.»²⁶⁵

«Ho traslocato da un 3 locali e ½ a un 2 locali e ½. L'affitto mi costa 720 franchi anziché 870. L'appartamento dove stavo è stato ristrutturato e ora lo affittano per 1400 franchi al mese. Nel mio appartamento ho una camera da letto, una cucina, un tavolo pieghevole e un divano

²⁶³ ATD Quarto Mondo 2007 (disponibile soltanto in tedesco), ultima consultazione: 19.8.2009.

²⁶⁴ V. il rapporto Sozialbericht 2008 – Band 2 – Armut im Kanton Bern: Stimmen der Betroffenen, 2008, http://www.gef.be.ch/site/index/gef_direktor/gef_soa_soiales/gef_soiales_sozialbericht_2008.htm (disponibile in tedesco e in francese), ultima consultazione 24.08.2009.

²⁶⁵ *Ivi*, p. 10.

fatto con tre materassi. In salotto non ho mobili né tv. Lo stereo me l'hanno regalato. Meno male!»²⁶⁶

«Sono secoli che non vado in vacanza. Non ho i soldi. Non riesco a mettere da parte niente. Con quello che ricevo compro da mangiare e i vestiti e pago le bollette. Sul cellulare ho ancora un credito di 3 franchi. Non ho i soldi per caricare la carta.»²⁶⁷

Queste restrizioni non rappresentano solo una riduzione della qualità di vita ma causano ulteriori difficoltà. Le conseguenze sono mancanza di contatti sociali, emarginazione, problemi nella ricerca di un alloggio ecc.

«Non compro vestiti e questo non facilita certo l'integrazione. Vorrei incontrare persone con cui possa condividere pensieri e interessi. Dall'abbigliamento, però, si vede subito la tua condizione sociale. Se non riesci a tenere il passo è grave, ma è grave anche se non puoi parlare di temi come il lavoro e le attività di svago. Cosa rispondere a chi mi chiede cosa fai, dove lavori, quando vai in vacanza o dove vai in vacanza?»²⁶⁸

«Si continua a parlare di integrazione ma quando bussi le porte sono chiuse o si chiudono. La gente ha paura di chi è assistito, di chi è fuori dal sistema. Quando dici che sei all'aiuto sociale ti chiudono la porta in faccia, anche solo per un piccolo alloggio. Gli ostacoli che dobbiamo superare sono molti.»²⁶⁹

«È ovvio che ci si sente esclusi. Soprattutto quando si cerca casa perché si è costretti a traslocare. È allora che ci si rende conto di essere esclusi ed emarginati. Dipendere dall'aiuto sociale non è certo un affare. In genere la gente ci respinge non appena viene a sapere che riceviamo sussidi.»²⁷⁰

L'esclusione sociale è rafforzata dal fatto che a volte le persone in povertà si segregano volutamente dalla vita sociale perché si vergognano di essere poveri, trovano insostenibile il controllo sociale e temono di essere oggetto di recriminazioni e accuse. Segregandosi, evitano di dover sopportare lo sguardo e l'atteggiamento di chi li considera inferiori.

Le difficoltà finanziarie portano spesso a tensioni in famiglia. Questo, a sua volta, può generare una situazione di stress nei figli e far sorgere problemi scolastici a causa delle continue preoccupazioni materiali o della mancanza di sostegno a casa. Spesso non c'è spazio sufficiente per permettere ai figli di studiare con tranquillità. Inoltre, mancano sovente anche i mezzi finanziari per le visite mediche e le cure dentistiche.

Richieste fondamentali delle persone in povertà

Le richieste fondamentali delle persone in povertà sono essenzialmente tre: partecipazione, rispetto e considerazione in tutti gli ambiti della vita – nella vita quotidiana, nel lavoro e nei rapporti con le autorità. Tra queste rientrano anche l'integrazione nella società e i mezzi finanziari necessari a tal fine (senza lusso), ma anche l'impiego sul mercato del lavoro primario e non in un laboratorio protetto.

«Vorrei non dover dipendere dall'assistenza. Sogno il giorno in cui troverò un impiego decente con uno stipendio decente: potrei rimborsare i debiti e ricominciare. Sarebbe l'inizio di una nuova vita. Guadagnerei abbastanza per vivere e saprei che il denaro che guadagno mi appartiene. Non ho bisogno di altro, solo quanto basta. Non mi serve di più. Sarebbe così bello...»²⁷¹

Le persone povere auspicano che i loro figli abbiano le stesse opportunità degli altri. Vorrebbero che i loro figli fossero accompagnati e sostenuti lungo il percorso formativo e che potessero

²⁶⁶ Ivi, p. 28.

²⁶⁷ Ivi, p. 31.

²⁶⁸ Ivi, p. 10.

²⁶⁹ Ivi, p. 65.

²⁷⁰ Ivi, p. 72.

²⁷¹ Ivi, p. 39.

vivere senza dipendere dalle prestazioni assistenziali. Vanno quindi anche ricercate soluzioni per garantire il finanziamento della formazione.

«Ci auguriamo che tutti i bambini abbiano le stesse opportunità. La scuola, però, esige molto impegno e responsabilità dai genitori. Noi che siamo cresciuti nella povertà non possiamo offrire questo supporto senza ricevere ulteriori aiuti.»²⁷²

Dalla scuola si aspettano maggiore comprensione per la loro situazione e una migliore collaborazione con i docenti. Segnaliamo a questo proposito l'iniziativa «L'Ecole de tous les enfants» realizzata nel 2003 da ATD Quarto Mondo e dal Dipartimento della pubblica educazione del Cantone di Ginevra, che ha permesso a genitori e docenti di conoscersi meglio.

Negli ultimi anni le persone in povertà hanno organizzato incontri in diverse città (Flawil, Basilea, Zurigo, Renens, Neuchâtel) per curare lo scambio reciproco, sostenersi a vicenda, sviluppare idee ed esprimere con più forza le loro esigenze. Auspicano che l'organizzazione di questi incontri sia maggiormente sostenuta.

Esperienze e aspettative in relazione alle misure di lotta alla povertà

La richiesta di partecipazione, rispetto e considerazione vale essenzialmente anche per i rapporti con le autorità: le persone in povertà vogliono che si parli *con* loro e non *di* loro²⁷³. Chiedono il dialogo a tutti i livelli e con tutti gli attori coinvolti nella lotta alla povertà – un dialogo che permetta di abbattere i pregiudizi grazie alla conoscenza reciproca e di formulare insieme misure per combattere la povertà. Vorrebbero essere trattate con dignità ed essere considerate partner a pieno titolo.

Le persone colpite dalla povertà si lamentano spesso della mancanza di comprensione da parte dei collaboratori dell'aiuto sociale. Questi ultimi, infatti, non sanno quali effetti possa avere la continua pressione di dover ridurre le spese di mantenimento. Trasferirsi in un alloggio più conveniente può significare ad esempio perdere la rete di contatti con il vicinato – e di conseguenza l'aiuto e la solidarietà dei vicini – e trovarsi in una situazione di isolamento sociale. Inoltre trovare un nuovo alloggio è spesso difficile poiché i proprietari chiedono una cauzione o non accettano come inquilini persone assistite dai servizi sociali. Gli interessati criticano il fatto che i collaboratori dei servizi sociali hanno poco tempo a disposizione e decidono senza consultarli. Per di più, affermano di non venire informati sui loro diritti.

«Molto spesso non ci chiedono la nostra opinione, decidono per noi e per i nostri figli, non ci ascoltano e non ci rispettano. Dobbiamo ripetere la nostra storia in vari uffici e nessuno sembra avere una soluzione. Non sappiamo a chi possiamo rivolgerci per tutelarci. Non siamo abbastanza informati e conosciamo troppo poco i nostri diritti.»²⁷⁴

Dai servizi di aiuto sociale si auspica non solo sostegno materiale ma anche una consulenza individuale completa per poter migliorare la propria situazione. Le persone in povertà chiedono inoltre consulenza e sostegno per le iniziative proprie. Un requisito essenziale per una buona consulenza è, secondo loro, che i collaboratori dei servizi sociali mostrino comprensione.

«Abbiamo veramente bisogno di aiuto. Per noi è molto più difficile intraprendere determinate cose rispetto a chi vive normalmente. Spesso siamo abbandonati a noi stessi.»²⁷⁵

Poiché l'integrazione nel mercato del lavoro regolare avviene spesso in condizioni di precariato, le persone in povertà chiedono maggiore tutela. Per sottrarsi durevolmente alla povertà servirebbe loro anche un sostegno finanziario per la formazione continua e il perfezionamento.

²⁷² ATD Quarto Mondo 2007, p. 10, ultima consultazione: 19.08.2009.

²⁷³ *Ivi*, p. 5.

²⁷⁴ *Ivi*, p. 8.

²⁷⁵ *Ibidem*

Raccomandazioni ai Cantoni e ai Comuni

Per quanto riguarda le misure e le raccomandazioni rinviamo a quelle riportate ai capitoli da 2 a 6. Tuttavia, poiché le persone in povertà segnalano la presenza di lacune nel sistema, formuliamo comunque due raccomandazioni ai Cantoni e ai Comuni.

Sia le persone toccate dalla povertà che le autorità competenti considerano le prestazioni dell'aiuto sociale una soluzione transitoria. Vi è anche unanimità sul fatto che spesso la copertura finanziaria del fabbisogno esistenziale non basta per emanciparsi (definitivamente) dalla condizione di assistiti.

Per effetto della crescente complessità dei compiti, l'aiuto sociale sta attraversando un cambiamento di paradigma: da mero sistema assistenziale a sistema che attiva le risorse e le capacità individuali dei «clienti» allo scopo di integrarli nel mercato del lavoro. Questo nuovo approccio ha trovato spazio nella revisione del 2005 delle direttive della Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS)²⁷⁶, che promuovono l'integrazione sociale e professionale e rafforzano gli incentivi finanziari ad iniziare, mantenere o estendere un'attività lavorativa (assegni integrativi, franchigia sul reddito). Gli addetti ai lavori stanno riflettendo su cosa si debba intendere per «attivare» e si stanno chiedendo in che misura questo nuovo approccio comporti lo sviluppo di nuove strategie e metodi di consulenza e il ripensamento del ruolo delle persone assistite²⁷⁷. Per permettere ai beneficiari dell'aiuto sociale di inserirsi nel mercato del lavoro è necessaria una consulenza individuale e dettagliata. Attualmente, però, i collaboratori dei servizi sociali non hanno tempo da dedicare ai loro clienti a causa dell'aumento del numero di persone assistite registrato negli ultimi anni e delle varie misure di risparmio adottate.

A proposito dell'aiuto sociale, il programma nazionale di ricerca PNR 51, che studia i processi di integrazione e di esclusione in diversi ambiti politici, raccomanda di prendere maggiormente in considerazione i bisogni dei clienti. I problemi di molti inoccupati sono oggi molto più complessi, in particolare perché il mercato del lavoro non favorisce più il modello del salariato a tempo pieno che occupa la stessa posizione per tutta la vita attiva e offre sempre meno impieghi alle persone scarsamente qualificate. L'aiuto sociale dovrebbe puntare di più sulla volontarietà e la partecipazione e instaurare un rapporto di fiducia con gli inoccupati²⁷⁸.

Uno degli obiettivi cui deve tendere l'aiuto sociale è di impostare l'assistenza in modo da fornire alle persone assistite una consulenza e un sostegno efficaci per aiutarle se possibile a reintegrarsi nel mercato del lavoro.

Miglioramento dell'assistenza ai beneficiari dell'aiuto sociale

Il Consiglio federale raccomanda ai Cantoni e ai Comuni di impostare l'aiuto sociale in modo da offrire alle persone povere una consulenza e un'assistenza individuale ed efficace, rispettando la loro dignità. Provvedimenti su misura dovranno permettere agli interessati di emanciparsi dall'aiuto sociale e di provvedere durevolmente al proprio sostentamento.

In parte, le persone in povertà non sanno a quali prestazioni della sicurezza sociale hanno diritto e a quale ufficio devono rivolgersi. Spesso non conoscono i loro diritti. In molte Città o Comuni manca un ufficio pubblico al quale possano indirizzare le loro richieste; spesso vengono mandati da un ufficio all'altro. Il miglioramento dell'accesso agli uffici di mediazione e la creazione di servizi di informazione dovrebbero ovviare a questa situazione. Le persone in povertà devono potersi informare sui propri diritti, sulle competenze dei vari uffici e sulle offerte

²⁷⁶ Direttive COSAS, http://www.skos.ch/store/pdf_it/Ringbuch_ital_2009.pdf, ultima consultazione 18.8.2009.

²⁷⁷ Maegli/Burri 2008, p. 55.

²⁷⁸ Programma nazionale di ricerca «Integrazione ed esclusione» PNR 51, comunicato stampa «Die Sozialhilfe muss gestärkt werden», http://www.nfp51.ch/files/MM_NFP51_20-05-08_d.pdf, ultima consultazione: 17.8.2009.

disponibili attraverso un servizio ad hoc. Se non sono d'accordo con le decisioni adottate dai servizi sociali devono potersi rivolgere ad un apposito centro.

Promozione dell'accesso a servizi di mediazione e della creazione di servizi d'informazione

Il Consiglio federale raccomanda di agevolare per quanto possibile l'accesso ai servizi di mediazione cantonali o comunali alle persone povere o a rischio di povertà e se del caso di creare servizi di informazione o potenziare quelli esistenti in modo da permettere ai diretti interessati di informarsi sui propri diritti, sulle competenze dei vari servizi e sulle offerte disponibili.

9. Rischio di povertà nel corso della vita e principali misure proposte

In Svizzera molte persone non possono mantenersi con mezzi propri e sono a rischio di povertà. Grazie alle prestazioni erogate da un evoluto sistema di sicurezza sociale, tuttavia, la maggior parte di esse vive al di sopra della soglia di povertà. Vi sono però anche persone che non hanno diritto alle prestazioni del sistema di sicurezza sociale o che non le richiedono e che vivono quindi in povertà. Il presente rapporto vuole fornire le basi per ridurre i rischi di povertà e di emarginazione sociale in Svizzera con misure mirate e per migliorare le condizioni sociali, le opportunità di partecipazione alla vita sociale e al mercato del lavoro e le prospettive delle persone povere o a rischio di povertà.

La strategia si concentra sulle lacune più gravi e si articola sui rischi di povertà che si presentano nelle diverse fasi della vita. Un'attenzione particolare viene data a quelle fasce della popolazione che, secondo le statistiche, sono più a rischio, come le famiglie monoparentali, le famiglie con tre o più figli, i bambini e i giovani, i lavoratori poveri (*working poor*)²⁷⁹, i disoccupati di lunga durata e le persone che non ricevono più indennità di disoccupazione²⁸⁰. Per rendere più efficace la lotta contro la povertà, il rapporto si interroga inoltre su come si potrebbe ottimizzare il sistema di sicurezza sociale.

9.1 Il problema della povertà in Svizzera

9.1.1 Povertà nel corso della vita

Povertà tra i bambini e i giovani

Una buona formazione e l'integrazione nel mercato del lavoro sono l'arma più efficace contro la povertà. I presupposti per una buona integrazione vengono creati già nella prima infanzia e durante la scuola dell'obbligo. Il modo migliore per evitare la povertà in età lavorativa e in età avanzata è attuare misure di prevenzione efficaci durante l'infanzia e la giovinezza. Stimolati e incoraggiati dall'ambiente familiare e dalla scuola, ma anche dalle strutture di custodia complementare, i bambini sviluppano competenze cognitive e sociali e apprendono strategie d'azione. Già oggi vi sono numerose misure e iniziative di promozione, per lo più locali, dedicate soprattutto alla prima infanzia, alcune delle quali però sono ancora poco conosciute e poco coordinate.

Dal livello dell'istruzione acquisita durante la scuola dell'obbligo dipende il successo della fase successiva, ossia il passaggio al livello secondario II (apprendistato e scuola professionale, scuole di maturità o scuole professionali specializzate). Numerose soluzioni transitorie, come l'anno di orientamento, consentono di ritardare il passaggio al livello successivo. Conclusa la formazione, i giovani devono affrontare un'ulteriore sfida: l'ingresso nel mondo del lavoro.

Diversi studi evidenziano che già all'inizio della carriera scolastica i bambini provenienti da famiglie con un basso livello d'istruzione e/o a basso reddito presentano un ritardo nello sviluppo rispetto ai loro coetanei, in particolare se provengono da famiglie con un background migratorio. Questo ritardo non viene recuperato negli anni di scuola successivi anche perché il

²⁷⁹ Vengono definiti «*working poor*» coloro che hanno un'età compresa tra 20 e 59 anni, che lavorano almeno un'ora alla settimana e che vivono in un'economia domestica che dispone almeno di un grado di occupazione equivalente a un posto a tempo pieno e il cui reddito mensile è inferiore alla soglia di povertà (cfr. cap. 4).

²⁸⁰ Anche il Parlamento europeo raccomanda di concentrarsi sui gruppi particolarmente colpiti. V. la posizione del Parlamento europeo, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_consolides/2007/0278/EP-PE_TC1-COD\(2007\)0278_IT.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_consolides/2007/0278/EP-PE_TC1-COD(2007)0278_IT.pdf), ultima consultazione: 9.08.2009.

sistema scolastico svizzero non riesce a controbilanciare l'influenza esercitata dall'estrazione sociale sul rendimento scolastico, come dimostrano, ad esempio, i risultati degli studi PISA²⁸¹. In seguito, questi ragazzi avranno anche meno opportunità a livello di formazione professionale e di occupazione.

Per prevenire la povertà di bambini e giovani occorre mettere tutti nelle migliori condizioni di partenza possibili. Soprattutto per i bambini che hanno condizioni di partenza più sfavorevoli occorrono già dalla prima infanzia misure di promozione specifiche, che consentano loro di svilupparsi pienamente secondo le proprie capacità. Per i bambini con un background migratorio è utile imparare la lingua che useranno a scuola ancor prima dell'età scolastica, in modo tale da poter seguire le lezioni sin dall'inizio. Durante il periodo scolastico si dovrebbe fare in modo che i bambini socialmente svantaggiati vengano seguiti e sostenuti adeguatamente (ad es. nei compiti). Inoltre, è importante coinvolgere i genitori, ovvero consigliarli e sostenerli nel loro ruolo di genitori ed esempio. I giovani che rischiano di non riuscire a iniziare una formazione professionale vanno individuati per tempo e aiutati nelle loro scelte per essere preparati in modo mirato al passaggio alla formazione professionale (passaggio I). Se necessario, i giovani andrebbero seguiti anche durante la formazione, per evitare interruzioni o abbandoni. I giovani socialmente sfavoriti andrebbero materialmente sostenuti anche con sussidi alla formazione sufficienti affinché, indipendentemente dal Cantone di domicilio e dalla loro origine, abbiano la possibilità di concludere una formazione adeguata alle loro capacità e alle loro conoscenze. Per avere maggiori opportunità occupazionali, tutti i giovani dovrebbero assolvere una formazione post scuola dell'obbligo.

Il mercato del lavoro è diventato più esigente e, di conseguenza, il passaggio dal mondo della formazione a quello del lavoro (passaggio II) è diventato più difficile. La concorrenza sul mercato del lavoro è spietata e ai giovani manca l'esperienza professionale. Questo passaggio è a forte rischio di disoccupazione, come indica la percentuale di disoccupati superiore alla media tra i giovani adulti. Per mantenersi concorrenziali, è importante che i giovani disoccupati non restino indietro. A tale scopo possono essere sostenuti da misure formative e occupazionali o da stage professionali.

Se non ottengono un diploma o non colmano una lacuna formativa in un secondo tempo, i giovani resteranno per tutta la vita a rischio di povertà.

Povertà in età lavorativa

Le persone scarsamente qualificate sono quelle più a rischio. Oltre che per i giovani che non hanno concluso una formazione professionale, la povertà rappresenta una minaccia anche e soprattutto per gli stranieri che sono immigrati nel nostro Paese quando erano già adolescenti o adulti. Le probabilità che riescano a entrare nel mondo del lavoro sono poche e dipendono in ampia misura dalla congiuntura economica. Anche le donne hanno generalmente meno opportunità professionali perché cumulano diversi fattori: lavorano più spesso a tempo parziale, in rami dove gli stipendi sono bassi e in condizioni di precariato. Se la congiuntura economica peggiora, a distanza di tempo la disoccupazione cresce e aumentano i rapporti di lavoro precari. Più il tempo passa e la disoccupazione perdura, più si riducono le probabilità di trovare un nuovo posto di lavoro. In particolare, le persone di una certa età (cioè gli ultracinquantenni) che non hanno assolto una formazione dopo la scuola dell'obbligo e gli ausiliari corrono un forte rischio di restare senza lavoro per molto tempo. La maggior parte dei disoccupati di lunga durata – quelli cioè che non lavorano da oltre un anno – non trovano un lavoro entro la fine del diritto all'indennità giornaliera dell'assicurazione contro la disoccupazione. Successivamente, alcuni di loro riescono a reintegrarsi nel mondo del lavoro; altri, dopo aver perso il diritto alle prestazioni dell'AD o dopo un periodo transitorio, percepiscono prestazioni dell'aiuto sociale. Negli ultimi anni si è registrato un aumento del numero delle persone pienamente abili al lavoro

²⁸¹ UST 2007b, p. 23s; Mc Cluskey. Die Bildung als Basis für eine solidarische Gesellschaft? Forum Caritas. Berna, 17 gennaio 2008, http://web.caritas.ch/media_features/fce/Pr_sentation_McCluskey.pdf, ultima consultazione: 8.9.2008.

che fanno capo all'aiuto sociale. Anche il numero di coloro che ne hanno beneficiato per più di tre anni è aumentato.

Il rischio di povertà in età lavorativa è accresciuto anche dalla responsabilità finanziaria verso i figli, cioè quando il reddito deve bastare per mantenere un'intera famiglia. I soggetti più a rischio sono le famiglie monoparentali e quelle con molti figli. Rispetto alle coppie con figli, le famiglie monoparentali hanno meno tempo da dedicare all'attività lavorativa perché tutti gli obblighi familiari ricadono sulle spalle di un unico individuo. Di solito, inoltre, il genitore solo deve pagare una persona o una struttura perché si occupi dei figli mentre è al lavoro. La situazione finanziaria delle famiglie monoparentali dipende sostanzialmente dall'ammontare degli alimenti che ricevono.

Alcuni, infine, diventano poveri anche per motivi personali, ad esempio a causa di problemi sociali e/o di salute che, secondo le circostanze, possono anche cumularsi. Spesso la povertà è la conseguenza del basso livello d'istruzione che si somma a una serie di fattori personali.

La lotta alla povertà in età lavorativa poggia sostanzialmente su due pilastri. Il primo è costituito dalle prestazioni materiali volte a garantire il fabbisogno esistenziale: le prestazioni delle assicurazioni sociali, l'aiuto sociale e le prestazioni in funzione del bisogno erogate dai Cantoni e dai Comuni. Il secondo pilastro è rappresentato dai provvedimenti di integrazione professionale dell'assicurazione contro la disoccupazione, dell'assicurazione invalidità e dell'aiuto sociale che puntano all'integrazione sociale e nel mercato del lavoro. Oltre a comprendere semplici misure occupazionali, questi provvedimenti possono mirare a consolidare le risorse individuali – aspetto rilevante, questo, ai fini della lotta a lungo termine contro la povertà. Le opportunità di integrazione possono essere promosse, ad esempio, migliorando le competenze professionali con offerte di perfezionamento. In tal modo, si vuole permettere alle persone in povertà di non dover più ricorrere alle prestazioni delle assicurazioni sociali e alle prestazioni in funzione del bisogno. Reintegrare i disoccupati di lunga durata nel mercato del lavoro si rivela particolarmente difficile. Per questo motivo, è opportuno intervenire in tempo utile soprattutto per le persone ad alto rischio di disoccupazione di lunga durata. Per quanto concerne i *working poor*, già integrati nel mercato del lavoro, i provvedimenti si limitano essenzialmente al sostegno finanziario sotto forma di prestazioni in funzione del bisogno.

Oltre alle misure di lotta alla povertà fin qui descritte, vi sono provvedimenti che contribuiscono *indirettamente* a migliorare la situazione delle famiglie povere o a rischio di povertà poiché riducono il costo della vita e agevolano il ricorso a determinate infrastrutture. Tra questi provvedimenti vi è, ad esempio, l'ampliamento dell'offerta di posti di custodia complementari alla famiglia e alla scuola a prezzi convenienti. Usufruendo di queste offerte, le persone povere hanno la possibilità di aumentare il loro grado d'occupazione e quindi di migliorare la loro situazione economica. Queste offerte, inoltre, possono influenzare positivamente i bambini che vivono in economie domestiche povere, in quanto nelle strutture di custodia questi bambini possono essere maggiormente stimolati nello sviluppo della loro personalità. Senza contare che il miglioramento della situazione economica della famiglia offre a tutti i suoi membri una maggiore libertà nell'organizzare la propria vita quotidiana.

Povertà tra le persone anziane

In Svizzera il numero degli anziani poveri è sensibilmente diminuito da quando è stata introdotta l'AVS. Generalmente, il sistema dei tre pilastri garantisce una copertura adeguata del fabbisogno esistenziale anche dopo il pensionamento. Nei casi in cui il fabbisogno esistenziale non è garantito, le PC all'AVS riducono notevolmente il rischio di povertà. Poiché per questa fascia della popolazione non si impongono misure urgenti e dirette di lotta alla povertà, si rinuncia in questa sede a proporre provvedimenti e raccomandazioni specifici per le persone anziane.

Tuttavia, al di là del sostentamento materiale, occorre facilitare l'integrazione sociale degli anziani e favorirne l'autonomia migliorando la qualità della loro vita. Il Consiglio federale ha approvato questo orientamento anche nell'ambito della Strategia in materia di una politica della vecchiaia²⁸². Esistono, ad esempio, soluzioni abitative che permettono agli anziani di continuare a vivere a casa propria e di non perdere precocemente la propria autonomia.

9.1.2 Lacune del sistema di sicurezza sociale

Il sistema svizzero di sicurezza sociale si è sviluppato progressivamente. Oltre alle assicurazioni sociali, a livello cantonale e comunale esistono numerose prestazioni che vengono corrisposte qualora si dimostri uno stato di bisogno finanziario (ad es. aiuto sociale, riduzioni individuali dei premi, anticipi sugli alimenti, sussidi per la famiglia e l'alloggio). Alcuni studi condotti sulle prestazioni in funzione del bisogno dimostrano che un aumento del reddito da lavoro non significa necessariamente un aumento del reddito liberamente disponibile. Prendiamo l'esempio di un'economia domestica che, in seguito a un aumento del reddito lavorativo, perda il diritto a una determinata prestazione in funzione del bisogno. Paradossalmente, dopo l'aumento del reddito, l'economia domestica disporrà di meno denaro rispetto a quando guadagnava meno. Come se non bastasse, spesso le prestazioni in funzione del bisogno non sono armonizzate con le imposte. Può succedere, così, che, a seconda di come è strutturata la legge fiscale, un'economia domestica che ha diritto all'aiuto sociale si veda accordare un'esenzione fiscale che le garantisce un reddito liberamente disponibile maggiore rispetto a un'economia domestica che percepisce un reddito di poco superiore al limite al di sotto del quale avrebbe diritto all'aiuto sociale. Opportune misure di ottimizzazione a livello cantonale potrebbero in parte migliorare l'assistenza sociale senza grandi spese supplementari, incentivando al contempo l'attività lavorativa.

Si rileva inoltre che, a seconda del luogo di domicilio, i cittadini possono avere redditi liberamente disponibili molto diversi nonostante un reddito da lavoro analogo. Questo è dovuto al variare delle prestazioni sociali e degli oneri fiscali da Cantone a Cantone e da Comune a Comune. Si tratta di un aspetto importante per la lotta contro la povertà, qualora questa differenza di trattamento comprometta la copertura dei bisogni primari dei diretti interessati.

Un altro problema riguarda la consulenza e l'assistenza diretta ai beneficiari dell'aiuto sociale da parte delle autorità cantonali e comunali. Negli ultimi anni il numero dei beneficiari dell'aiuto sociale è aumentato e in questo campo si è proceduto ad ampi tagli. Di conseguenza, spesso i collaboratori non hanno il tempo necessario per occuparsi approfonditamente delle problematiche dei loro clienti e per seguire i loro assistiti. Parallelamente, però, l'aiuto sociale ha cambiato approccio puntando maggiormente ad attivare le risorse e le capacità individuali dei clienti, il che – se tale approccio avesse successo – richiederebbe una consulenza ancor più personalizzata. È quindi evidente che occorrono interventi in questo senso.

Le persone colpite dalla povertà fanno inoltre notare che in molte località mancano consultori indipendenti che possano sostenerle e fornire loro le informazioni specifiche necessarie quando non concordano con le decisioni delle autorità.

Un'altra lacuna del sistema di sicurezza sociale è la strutturazione a volte molto diversa della riduzione individuale dei premi nei Cantoni. La legge federale sull'assicurazione contro le malattie (LAMal) prevede per le casse malati l'obbligo di ridurre i premi agli assicurati di modeste condizioni economiche mediante sussidi federali e cantionali²⁸³. Un monitoraggio eseguito per conto dell'Ufficio federale della sanità pubblica sull'attuazione della riduzione dei

²⁸² Consiglio federale 2007.

²⁸³ Nel suo messaggio del novembre 1991 sulla LAMal, il Consiglio federale è partito dal presupposto che, a livello cantonale, la riduzione individuale dei premi dovrebbe essere stabilita in modo tale che, per i premi dell'assicurazione contro le malattie, un'economia domestica non spenda più dell'8 per cento del reddito imponibile, ovvero il 6 per cento circa del reddito disponibile. Il Parlamento ha respinto questo obiettivo di politica sociale.

premi nei Cantoni mostra che questa misura riduce efficacemente i premi, ma che in quasi tutti i Cantoni il pagamento dei premi rappresenta una grave onere per le economie domestiche.²⁸⁴

Per il resto, si fa presente che manca un'assicurazione obbligatoria di indennità giornaliera in caso di malattia. È vero che grazie alla previdenza privata del datore di lavoro, già oggi una parte dei lavoratori beneficia di un'assicurazione di indennità giornaliera o dell'obbligo del datore di lavoro di continuare a versare il salario. Tuttavia, laddove questa manca, una prolungata incapacità al lavoro per malattia può portare alla povertà. È il caso, in particolare, dei lavoratori autonomi e dei precari.

9.1.3 Mancanza di studi

I lavori per l'elaborazione del rapporto sulla strategia hanno dimostrato che, per una serie di motivi, non si conoscono sempre gli effetti dei provvedimenti applicati. Dopo che negli ultimi anni, per quantificare la povertà sono state compilate delle statistiche sulla povertà e sull'aiuto sociale – strumenti indispensabili per monitorare le situazioni problematiche – si registra ancora una grave mancanza di studi longitudinali e di approfondimento. Studi di questo tipo potrebbero aiutare a spiegare e a descrivere con precisione l'andamento della povertà sia per determinate classi d'età che per diverse fasi della vita tenendo conto delle circostanze (ad esempio della congiuntura economica). Studi longitudinali sono già stati condotti sull'andamento dello sviluppo dei bambini e dei giovani (COCON) e sul passaggio dalla scuola alla formazione e al professionale e al lavoro (TREE). I progetti longitudinali permettono inoltre, per esempio, di seguire con maggiore precisione anche lo sviluppo professionale dei giovani. Ciò potrebbe contribuire a valutare meglio l'effetto a lungo termine dei provvedimenti di lotta contro la povertà.

9.2 Misure e raccomandazioni

Nel quadro delle assicurazioni sociali, la Confederazione può intervenire per migliorare l'integrazione degli assicurati nel mercato del lavoro. La Costituzione attribuisce invece ai Cantoni e ai Comuni la competenza per la maggior parte dei campi d'azione che esulano dalle assicurazioni sociali e che contribuiscono a prevenire e contrastare la povertà. Pertanto, le misure proposte sono per lo più destinate a questi due livelli istituzionali. La Confederazione può assistere i Cantoni fornendo loro know-how e informazioni, ma può anche promuovere progetti pilota specifici e partecipare alla loro valutazione. La Confederazione favorisce inoltre i contatti tra i Cantoni e può migliorare le condizioni quadro con misure mirate (ad es. promozione professionale). Infine, può contribuire a prevenire la povertà attraverso provvedimenti fiscali, sussidi e aiuti finanziari (ad es. per la custodia di bambini complementare alla famiglia).

Poiché le linee fondamentali della strategia di lotta alla povertà si basano su tutta una serie di singole misure adottate da vari attori, le proposte sono state suddivise in due sottogruppi: misure di competenza della Confederazione (9.2.1) e raccomandazioni ai Cantoni e ai Comuni (9.2.2). Le raccomandazioni della Confederazione riguardano misure concrete a favore di singoli gruppi di destinatari e il coordinamento intercantonale. La collaborazione tra Cantoni è soprattutto importante per definire standard minimi validi per tutti.

Non è possibile per ora stimare i costi per l'attuazione delle misure, in quanto questi dipendono dalle modalità di attuazione le quali, a loro volta, dipendono dalle contingenze cantonali e/o

²⁸⁴ Il monitoraggio mostra che l'obiettivo di politica sociale inizialmente previsto viene raggiunto solo in quattro Cantoni. Ufficio federale della sanità pubblica. Monitoring 2007. Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienvorbereitung in den Kantonen. 2008, p. 73ss., http://www.interface-politikstudien.ch/de/projekte/publikationen/publikationen/05_43_pv_monitoring_2007.php, ultima consultazione 27.08.2009.

comunali. Per gli stessi motivi non sono state formulate proposte per il finanziamento dell'attuazione delle misure. Questi due aspetti andranno precisati in sede di pianificazione concreta dell'attuazione.

9.2.1 Misure di competenza della Confederazione

A causa della crisi generale che ha investito l'economia negli ultimi 18 mesi, le prospettive dei bilanci pubblici sono notevolmente peggiorate. Il piano finanziario della Confederazione per gli anni 2011-2013 prevede un deficit strutturale superiore al miliardo di franchi. Il 30 settembre 2009, il Consiglio federale ha pertanto deciso di elaborare un programma di consolidamento che dovrebbe permettere di sgravare le finanze federali di 1,5 miliardi di franchi all'anno. Il Consiglio federale intende inoltre sospendere i progetti che implicano ingenti oneri supplementari. Per questa ragione, le misure di competenza federale presentate qui di seguito vanno considerate tenendo presente che nei prossimi anni il margine di manovra della Confederazione sarà limitato.

9.2.1.1 Misure a favore dei bambini e dei giovani

La Confederazione può sostenere in primo luogo i Cantoni nei loro *sforzi di prevenzione* della povertà nell'ambito del sostegno ai bambini socialmente svantaggiati e del passaggio dalla scuola dell'obbligo alla formazione professionale e al mondo del lavoro. Vi è necessità d'intervenire nel settore della promozione della prima infanzia. La Confederazione ha individuato problemi nella transizione tra la scuola dell'obbligo e la formazione professionale e sta cercando di risolverli con programmi di promozione specifici. Nel quadro dei progetti volti a sviluppare la formazione professionale viene promossa l'integrazione dei giovani e dei giovani adulti.

- **Gestione strategica e attuazione del progetto Case Management Formazione professionale:** nel settore dell'integrazione di giovani e giovani adulti a rischio nella formazione professionale sono già operative le prime strutture di Case Management. La Confederazione continua a sostenere i Cantoni nell'attuazione di misure efficaci, in particolare nella prospettiva della collaborazione interistituzionale.
- **Promozione dell'integrazione dei giovani con problemi scolastici, sociali e linguistici nella formazione professionale:** l'integrazione di giovani con problemi scolastici, sociali e linguistici è un settore prioritario nella promozione di progetti che riguardano la formazione professionale. La Confederazione sostiene progetti di Cantoni, organizzazioni del mondo del lavoro o di terzi e promuove il coordinamento e lo scambio di esperienze tra i partner, ad es. organizzando giornate di pratica e fornendo informazioni su progetti innovativi nel settore dell'integrazione.

9.2.1.2 Misure a favore delle persone in età lavorativa

Per sostenere le persone in età lavorativa a rischio di povertà la Confederazione semplifica le condizioni quadro per l'ottenimento di diplomi di formazione in età adulta. Ciò permetterà soprattutto di migliorare le possibilità di guadagno e le prospettive professionali dei working poor e contribuirà a ridurre la povertà delle famiglie. La Confederazione, in collaborazione con le istituzioni coinvolte nella CII, si impegnerà per migliorare le misure di reintegrazione nel mercato del lavoro. La Confederazione regola l'attività degli organi cantonali preposti all'esecuzione dell'assicurazione contro la disoccupazione per mezzo di indicatori di risultato stabiliti in una convenzione.

- **Validazione degli apprendimenti acquisiti:** secondo la nuova legge sulla formazione professionale, gli adulti devono poter accedere ai titoli federali anche se non hanno seguito il normale ciclo di formazione. Di concerto con i Cantoni e le organizzazioni del mondo del lavoro, la Confederazione ha elaborato le basi per la validazione di prestazioni formative. Le competenze professionali attestate sono riconosciute e soltanto quelle mancanti devono

essere acquisite nell'ambito di corsi, moduli o altre soluzioni. Alla fine del 2009 gli organizzatori del progetto hanno approvato una guida ed è stata avviata l'introduzione capillare di offerte di validazione nei Cantoni.

- **Miglioramento delle misure d'integrazione e reintegrazione nel mercato del lavoro e collaborazione nel settore della formazione continua e del perfezionamento:** il Consiglio federale invita gli attori della CII a valutare e sviluppare le attuali forme di collaborazione, a migliorare il collocamento professionale e i provvedimenti d'integrazione e reintegrazione, a garantire l'accesso a un'offerta sufficiente di questo genere di provvedimenti ed eventualmente a sviluppare nuove proposte. Anche nel settore della formazione continua e del perfezionamento ritiene auspicabile una maggiore collaborazione tra l'AD, l'aiuto sociale e l'AI, che potrebbero per esempio offrire programmi di qualificazione comuni.
- **Verifica degli indicatori di risultato dell'AD:** la gestione dell'AD in funzione dei risultati ha lo scopo di collocare rapidamente le persone in cerca di lavoro. A medio termine la Confederazione valuterà la possibilità di impostare gli indicatori di risultato nell'AD in modo da prevenire in modo ancora più incisivo la disoccupazione di lunga durata e di dare un assetto più duraturo alla lotta contro la disoccupazione. L'obiettivo è la reintegrazione professionale rapida e duratura dei disoccupati di lunga durata.
- **Sviluppo della politica d'integrazione:** la Confederazione continuerà a sviluppare la sua politica d'integrazione.

9.2.1.3 Misure per migliorare il sistema delle prestazioni legate al bisogno

Da tempo sono in corso discussioni sulla necessità di una regolamentazione quadro federale concernente la garanzia del fabbisogno esistenziale. Le proposte e le iniziative lanciate finora non sono mai riuscite ad ottenere il consenso della maggioranza a livello politico. I Cantoni hanno quindi riproposto di esaminare la problematica insieme alla Confederazione.

- **Normativa quadro federale per il coordinamento del diritto materiale in materia di aiuto sociale e per la garanzia del fabbisogno esistenziale – ricerca concreta di un migliore coordinamento:** una tale normativa quadro avrebbe lo scopo di rafforzare il coordinamento tra le assicurazioni sociali, di coordinare orizzontalmente le prestazioni cantonali (aiuto sociale/altre prestazioni in funzione del bisogno) e di coordinare la garanzia del fabbisogno esistenziale fra i tre livelli istituzionali al di là dei limiti dei singoli sistemi della sicurezza sociale. Inoltre, permetterebbe di portare avanti l'armonizzazione delle prestazioni / del sistema di prestazioni. La Confederazione dovrà valutare insieme ai Cantoni la possibilità di emanare una legge quadro federale sul coordinamento dei sistemi di garanzia del fabbisogno esistenziale e disposizioni quadro sulla garanzia del fabbisogno esistenziale (ad es. novero degli aventi diritto, prestazioni minime, coordinamento dei settori di prestazione). Dato però che attualmente la Confederazione non ha la competenza di disciplinare l'aiuto sociale sul piano materiale – tranne nel caso degli svizzeri all'estero, delle persone nel settore dell'asilo e delle persone ammesse provvisoriamente – per l'emanazione di una tale legge quadro sarebbe dapprima necessaria una modifica della Costituzione. Un gruppo di lavoro creato dalla CDOS ha elaborato le prime proposte. Il Consiglio federale è scettico nei confronti della proposta di riformare radicalmente il sistema di sicurezza sociale svizzero. Nel quadro del Dialogo nazionale sulla politica sociale svizzera, è tuttavia disposto a discutere i problemi di coordinamento concreti e a cercare soluzioni concertate con i Cantoni. Il Governo continuerà inoltre a concentrarsi sulla risoluzione dei problemi di coordinamento concreti nell'ambito dell'integrazione e della reintegrazione. Ai Cantoni raccomanda di concludere convenzioni intercantionali per armonizzare nella misura del necessario le prestazioni cantonali volte a garantire il fabbisogno esistenziale (aiuto sociale incluso).

- **Analisi ed eliminazione degli effetti soglia:** la Confederazione prosegue insieme ai Cantoni l'esame degli effetti soglia e si impegna ad eliminarli.

9.2.2 Raccomandazioni ai Cantoni, ai Comuni e alle parti sociali

A livello cantonale e comunale vengono già oggi promossi numerosi progetti, misure e iniziative che mirano direttamente o indirettamente a prevenire la povertà o a combatterla. In vari ambiti vi sono però ancora delle lacune. Ecco perché le raccomandazioni della Confederazione ai Cantoni e ai Comuni si propongono di adottare misure a favore di determinati gruppi sociali o di intensificarle, in modo da valorizzarne le risorse facendoli uscire durevolmente dalla povertà. Altre misure puntano al miglioramento delle condizioni quadro. La Confederazione ritiene però anche opportuno migliorare il sistema.

9.2.2.1 Raccomandazioni ai Cantoni e ai Comuni sui progetti e gli interventi a favore dei bambini e dei giovani

Dalla strategia si può ricavare una serie di raccomandazioni ai Cantoni e ai Comuni per la promozione duratura di progetti di sostegno alla prima infanzia, per l'ampliamento dell'offerta di posti di custodia complementare alla famiglia e alla scuola e per il potenziamento dell'assistenza sociale nelle scuole. Al fine di favorire l'integrazione dei giovani nel mercato del lavoro, il Consiglio federale raccomanda di instaurare un sistema di gestione dei casi (Case Management) su scala nazionale e di creare un concordato intercantonale per l'attribuzione di sussidi all'istruzione che ampli l'accesso alle formazioni di livello secondario II e di livello terziario e lo armonizzi a livello intercantonale. Consiglia inoltre di migliorare il coordinamento e la collaborazione tra gli attori dei settori politici che sostengono progetti e iniziative a favore dei bambini e dei giovani.

- **Promozione duratura di progetti volti a favorire lo sviluppo dei bambini socialmente svantaggiati nella prima infanzia:** I Cantoni e i Comuni dovrebbero promuovere maggiormente l'offerta di prestazioni a bassa soglia per la prima infanzia che favoriscano lo sviluppo dei bambini e aiutino i genitori a svolgere il loro compito educativo. Sono considerate tali, per esempio, le prestazioni offerte nei quartieri residenziali o a domicilio e/o che tengono conto in modo specifico del retroterra culturale dei destinatari. Per aiutare i genitori, si potrebbero fornire loro informazioni sullo sviluppo dei bambini.
- **Adeguamento dell'offerta al bisogno di prestazioni di custodia complementare alla famiglia e alla scuola:** il Consiglio federale raccomanda ai Cantoni e ai Comuni di intensificare i loro sforzi per aumentare adeguatamente l'offerta di prestazioni di custodia complementare alla famiglia e alla scuola. Per permettere anche alle famiglie socialmente sfavorite di accedere a queste prestazioni, il Consiglio federale raccomanda che le tariffe siano definite tenendo conto della loro situazione e in modo da evitare eventuali effetti soglia.
- **Prestazioni di sostegno scolastico per i bambini socialmente sfavoriti:** il Consiglio federale raccomanda ai Cantoni e ai Comuni di valutare se sia possibile ampliare l'offerta di prestazioni di sostegno (p. es. aiuto compiti, ripetizioni) destinate ai bambini socialmente sfavoriti.
- **Adeguamento ai bisogni dell'offerta di prestazioni di assistenza sociale scolastica:** il Consiglio federale raccomanda ai Cantoni e ai Comuni più grandi di ampliare la loro offerta di prestazioni di assistenza sociale scolastica per promuovere maggiormente l'integrazione dei bambini socialmente sfavoriti. Gli assistenti sociali scolastici devono poter svolgere una funzione preventiva, riconoscendo per tempo i problemi di questi bambini e assumendo una funzione di intermediari tra la scuola e i genitori. Il loro intervento può contribuire a evitare percorsi scolastici tortuosi. Per svolgere al meglio il suo compito, l'assistenza sociale scolastica deve poter operare indipendentemente da quella tradizionale.

- **Migliore accesso dei bambini socialmente sfavoriti alle attività del tempo libero:** il Consiglio federale raccomanda ai Cantoni e ai Comuni di valutare come si potrebbe agevolare l'accesso dei bambini socialmente sfavoriti alle attività del tempo libero organizzate (sport, musica, teatro ecc.) ed eventualmente ampliare l'offerta di attività aperte a tutti, per permettere ai bambini e ai giovani socialmente sfavoriti di organizzare in modo autonomo e creativo il proprio tempo libero e sviluppare le proprie potenzialità. In particolare, chiede loro di eliminare gli ostacoli di natura finanziaria e sociale e di considerare la possibilità di creare spazi di vita più adatti ai bambini e i giovani nei quartieri socialmente sfavoriti, in cui vivono molte famiglie a rischio di povertà.
- **Attuazione del Case Management Formazione professionale:** nei Cantoni, cui è affidata la responsabilità di attuare il Case Management Formazione professionale, dovranno essere create strutture e introdotte procedure che permettano di integrare durevolmente i giovani a forte rischio facendo capo a una strategia d'integrazione pluriennale (cfr. misure della Confederazione, cap. 9.2.1.1).
- **Intensificazione dei contatti e della collaborazione tra i vari attori:** nei settori dell'educazione, della migrazione, della salute e della socialità vi sono molte iniziative in favore dei bambini e degli adolescenti socialmente sfavoriti. Il Consiglio federale raccomanda ai Cantoni e ai Comuni di promuovere lo scambio di informazioni e di esperienze tra gli specialisti e, laddove ragionevole, di valutare la possibilità di raggruppare le attività, cercando di instaurare una collaborazione anche con le organizzazioni non governative attive nei settori in questione (p. es. opere caritative o organizzazioni di migranti) e di sviluppare forme di partenariato con le persone povere.
- **Creazione di un Concordato intercantonale per l'armonizzazione dei sussidi all'istruzione:** il Consiglio federale giudica positivi gli sforzi intrapresi dai Cantoni per definire in un nuovo concordato i principi e gli standard minimi validi a livello nazionale per l'attribuzione dei sussidi all'istruzione. Consiglia quindi ai Cantoni di procedere all'attuazione.

9.2.2.2 Raccomandazioni ai Cantoni, ai Comuni e alle parti sociali per le persone in età lavorativa

Per garantire la giustizia fiscale, il Consiglio federale raccomanda ai Cantoni di verificare costantemente la situazione fiscale delle famiglie a basso reddito. Per i beneficiari di prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione (AD) e dell'aiuto sociale andrebbero sfruttate – e se del caso ampliate – le possibilità di formazione continua e di perfezionamento. Inoltre le parti sociali sono chiamate ad includere nei contratti collettivi un articolo che preveda espressamente il perfezionamento professionale. La promozione dell'offerta di impieghi a stipendio parziale dovrebbe incentivare la reintegrazione di queste persone nel mercato del lavoro.

- **Introduzione di prestazioni integrative per le famiglie a basso reddito:** il Consiglio federale raccomanda ai Cantoni di introdurre prestazioni integrative al di fuori del sistema dell'aiuto sociale per le famiglie con un reddito inferiore alla soglia di povertà in cui la persona di riferimento lavora o è in formazione. Queste prestazioni vanno opportunamente coordinate con il sistema fiscale per evitare (nuovi) effetti soglia.
- **Attuazione della validazione degli apprendimenti acquisiti:** il Consiglio federale raccomanda ai Cantoni e ai Comuni di portare avanti la validazione degli apprendimenti acquisiti e di informare attivamente i potenziali destinatari.
- **Individuazione tempestiva del rischio di disoccupazione di lunga durata:** poiché le probabilità di reintegrazione nel mercato del lavoro diminuiscono proporzionalmente alla durata del periodo di disoccupazione, sono necessari provvedimenti mirati, da attuare il più rapidamente possibile, soprattutto nei casi ad alto rischio di disoccupazione di lunga durata. Il Consiglio federale raccomanda ai Cantoni di potenziare le misure esistenti per individuare tempestivamente i casi potenziali di disoccupazione di lunga durata (ad es. definizione di profili di rischio) e di svilupparne di nuove.

- **Offerta di opportunità di formazione continua e perfezionamento ai beneficiari di prestazioni dell'AD e dell'assistenza sociale:** gli uffici regionali di collocamento, cui compete l'attuazione dell'AD, devono sfruttare appieno il margine d'azione esistente per promuovere la formazione continua e il perfezionamento degli assicurati. Nel settore dell'aiuto sociale occorre ampliare questo margine. L'obiettivo è la reintegrazione il più possibile durevole dei beneficiari di prestazioni nel mercato del lavoro.
- **Promozione degli impieghi a retribuzione parziale:** in futuro, nell'ottica del reinserimento dei disoccupati dipendenti dall'aiuto sociale, i Comuni e i Cantoni potrebbero cercare di collaborare maggiormente con le aziende per creare impieghi a retribuzione parziale. Eventualmente potranno sostenere la costituzione e la gestione di aziende sociali, per aiutare le persone assistite a rifamiliarizzarsi con i ritmi del mondo del lavoro e facilitare il loro passaggio dal mercato del lavoro secondario a quello primario.
- **Introduzione di disposizioni sulla formazione continua nei contratti collettivi di lavoro:** per mantenere la propria capacità al guadagno è importante seguire corsi di formazione continua durante tutta la vita lavorativa. Il Consiglio federale auspica pertanto che le parti sociali introducano nei contratti collettivi disposizioni sulla formazione continua per incentivare l'apprendimento permanente.

9.2.2.3 Raccomandazioni ai Cantoni e ai Comuni per migliorare il sistema

Studi scientifici hanno dimostrato che è necessario intervenire anche a livello sistemico, soprattutto per evitare gli effetti indesiderati nell'ambito delle prestazioni in funzione del bisogno (effetti soglia). Il Consiglio federale raccomanda ai Cantoni di impostare la consulenza, l'accompagnamento e le prestazioni dell'aiuto sociale in modo da permettere ai soggetti assistiti di emanciparsi finanziariamente. Centri di informazione per le persone in povertà potrebbero completare l'offerta di consulenza e assistenza, spesso assente. Inoltre l'accesso delle persone in povertà agli organi di mediazione potrebbe essere migliorato.

- **Eliminazione degli effetti soglia ed armonizzazione delle prestazioni in funzione del bisogno:** il Consiglio federale raccomanda ai Cantoni di portare avanti l'analisi degli effetti soglia. Consiglia inoltre ai Cantoni e ai Comuni di adeguare le loro prestazioni in funzione del bisogno e i loro regolamenti per il calcolo dei costi di custodia dei bambini in modo tale che un aumento del salario produca un aumento effettivo del reddito liberamente disponibile (applicazione del principio dell'equità orizzontale) e siano eliminati gli effetti soglia esistenti. Inoltre, la Confederazione raccomanda ai Cantoni e ai Comuni di coordinare le loro prestazioni in funzione del bisogno (ad es. reddito di riferimento uniforme) e di stabilire una *gerarchia delle prestazioni*, definendo l'ordine in cui queste vanno prese in considerazione, affinché persone che si trovano in una situazione simile dispongano più o meno delle stesse risorse economiche.
- **Adeguamento dei sistemi fiscali cantonali:** dato che a causa dell'esenzione fiscale di determinate prestazioni in funzione del bisogno, le persone con un reddito di poco superiore alla soglia del diritto vengono spesso a trovarsi in una situazione finanziaria peggiore di quelle con un reddito al di sotto della soglia, il Consiglio federale raccomanda ai Cantoni di adeguare i loro sistemi fiscali in modo da tenere maggiormente conto della situazione delle famiglie a rischio di povertà e di eliminare i disincentivi al lavoro.
- **Estensione del diritto agli assegni familiari:** il Consiglio federale raccomanda ai Cantoni di estendere ai lavoratori indipendenti il campo d'applicazione dei regolamenti cantonali in materia di assegni familiari e di aumentare gli assegni a partire dal terzo figlio.
- **Miglioramento dell'assistenza ai beneficiari dell'aiuto sociale:** il Consiglio federale raccomanda ai Cantoni e ai Comuni di impostare l'aiuto sociale in modo da offrire alle persone povere una consulenza e un'assistenza individuale ed efficace, rispettando la loro dignità. Provvedimenti su misura dovranno permettere agli interessati di emanciparsi dall'aiuto sociale e di provvedere durevolmente al proprio sostentamento.

- **Promozione dell'accesso a servizi di mediazione e della creazione di servizi d'informazione:** il Consiglio federale raccomanda di agevolare per quanto possibile l'accesso ai servizi di mediazione cantonali o comunali alle persone povere o a rischio di povertà e se del caso di creare servizi di informazione o potenziare quelli esistenti in modo da permettere ai diretti interessati di informarsi sui propri diritti, sulle competenze dei vari servizi e sulle offerte disponibili.

10. Conclusioni e attuazione

In un Paese federalista come la Svizzera, la prevenzione e la lotta alla povertà sono compito soprattutto dei tre livelli istituzionali (Confederazione, Cantoni e Comuni). Affinché i mezzi disponibili vengano impiegati con la massima efficacia possibile in vista di conseguire l'obiettivo – ridurre la povertà – le misure e le iniziative vanno coordinate orizzontalmente e verticalmente fra questi tre livelli. D'altra parte la prevenzione e la lotta alla povertà interessano ambiti politici molto diversi, quali la sicurezza sociale, l'istruzione, la migrazione, il mercato del lavoro e la sanità. Le misure adottate a livello nazionale, regionale e locale vanno quindi concepite tenendo sempre conto degli effetti che possono avere in altri ambiti. Oltre agli organi federali, cantonali e comunali, anche attori non statali si impegnano nella prevenzione e nella lotta alla povertà²⁸⁵. Si tratta da un lato di organizzazioni non governative che vengono in aiuto a gruppi di popolazione svantaggiati e dall'altro delle parti sociali che provvedono affinché sul mercato del lavoro vigano condizioni eque. In questo processo, infine, vanno coinvolti i diretti interessati, che devono agire come membri attivi e responsabili della società.

10.1 Un programma comune e una strategia nazionale

Le misure proposte nell'ambito della strategia si articolano su tre linee direttrici esplicitate qui di seguito: in primo luogo mirano a valorizzare le risorse delle persone a rischio, in particolare dei bambini e dei giovani, per evitare che cadano in povertà (prevenzione). Secondariamente offrono sostegno, per quanto possibile, ai beneficiari di prestazioni sociali e ai soggetti in povertà in modo da renderli indipendenti dall'aiuto sociale e permettere loro di uscire dalla condizione di povertà (politica sociale improntata all'attivazione). Infine hanno l'obiettivo comune di esplicare un effetto durevole, ossia di migliorare a lungo termine la situazione sociale ed economica dei soggetti a rischio di povertà o in povertà, rispettandone la dignità e l'integrità.

- 1. Prevenzione della povertà:** poiché la formazione costituisce un fattore chiave della partecipazione alla vita sociale e dell'integrazione sul mercato del lavoro, i provvedimenti mirano in primo luogo a promuovere le opportunità formative dei gruppi di popolazione a rischio di povertà. I bambini socialmente svantaggiati vanno sostenuti e incoraggiati in modo mirato, dalla prima infanzia alla scolarità obbligatoria fino alla conclusione della formazione. Per quanto riguarda le persone in età attiva, vanno migliorate le opportunità di (re)integrazione duratura nel mercato del lavoro – ad esempio dopo la perdita dell'impiego o dopo una fase di interruzione dell'attività professionale – attraverso misure di formazione e perfezionamento.
- 2. Lotta alla povertà attraverso provvedimenti di attivazione:** per prevenire e contrastare durevolmente la povertà occorre non soltanto garantire la copertura del fabbisogno esistenziale, ma anche incoraggiare i diretti interessati mediante provvedimenti di attivazione. Le persone povere o a rischio di povertà devono essere messe in condizione di raggiungere l'indipendenza finanziaria e di mantenerla. A tal fine occorre valorizzare le loro risorse e offrire consulenza e sostegno individuali. I provvedimenti di attivazione comprendono misure occupazionali o formative, ma anche l'integrazione diretta nel mercato del lavoro (ad es. aziende sociali). Si è constatato che l'attribuzione dei provvedimenti d'integrazione e forse anche i provvedimenti stessi sono suscettibili di miglioramenti.
- 3. Perfezionamento del sistema:** la terza linea direttrice della strategia di lotta alla povertà punta al perfezionamento del sistema di sicurezza sociale. Si tratta segnatamente di organizzare meglio le prestazioni in funzione del bisogno (eliminazione degli effetti soglia), di migliorare il coordinamento tra le prestazioni in funzione del bisogno e tra le prestazioni in

²⁸⁵ Ad esempio CDOS, CDPE, CdC, Associazione dei comuni svizzeri e Iniziativa delle Città: politica sociale.

funzione del bisogno e le imposte e di ottimizzare l'offerta di consulenza e assistenza dei servizi sociali. È inoltre necessario continuare a sviluppare la CII.

Le misure più promettenti che rientrano nel quadro delle linee direttrici sono riportate nel capitolo 9. Si tratta di provvedimenti nuovi o già esistenti che interessano diversi ambiti politici e svariati attori a livello federale, cantonale e comunale. Questi ultimi sono chiamati a intervenire per attuare le misure e le iniziative proposte e contribuire in tal modo a prevenire o ridurre durevolmente la povertà in Svizzera. Le misure e le raccomandazioni formulate al capitolo 9 sono da intendersi come una base sulla quale gli attori coinvolti possono sviluppare strategie di lotta alla povertà nel proprio ambito di competenza. Il gruppo direttivo ha inoltre definito tre campi d'intervento prioritari:

- 1. Promozione delle pari opportunità in ambito scolastico:** l'analisi ha evidenziato che il successo scolastico in Svizzera dipende in ampia misura dall'ambiente familiare e in particolare dal retroterra migratorio. I risultati delle ricerche rivelano l'esistenza di differenze fin dall'inizio della scolarità. Per questo, nel sistema educativo ci si dovrà concentrare in particolare sul sostegno ai bambini sfavoriti e sulla riduzione della selezione.
- 2. Miglioramento delle misure di reintegrazione nel mercato del lavoro:** il reinserimento duraturo nel mercato del lavoro è un elemento centrale della lotta alla povertà, poiché consente agli interessati di provvedere del tutto o in gran parte al proprio sostentamento. Sono diversi gli organi esecutivi che si occupano della reintegrazione dei beneficiari di prestazioni. Per aumentare l'efficienza e l'efficacia delle misure, queste dovranno essere perfezionate e la CII dovrà essere migliorata.
- 3. Lotta alla povertà delle famiglie:** le famiglie sono particolarmente esposte al rischio di povertà perché i figli comportano spese di mantenimento più elevate e i genitori sono meno liberi di esercitare un'attività lucrativa. In alcuni casi, addirittura, lo stipendio di un'attività lucrativa a tempo pieno non basta a coprire le spese di mantenimento dell'intera famiglia. Vanno quindi studiate misure specifiche per venire in aiuto a queste famiglie.

10.2 Parere dei Cantoni, dei Comuni e delle Città

I Cantoni, i Comuni e le Città hanno partecipato all'elaborazione del presente rapporto per il tramite dei loro rappresentanti nel gruppo guida e nel gruppo direttivo. Nella primavera del 2009 gli organi dei tre livelli istituzionali hanno formulato un primo parere tecnico sul progetto di rapporto. Fin dall'inizio del processo di elaborazione della strategia si è palesata la necessità di una consultazione anche politica tra questi importanti partner.

10.2.1 Parere dei Cantoni

A inizio luglio 2009, attraverso la CDOS, i Cantoni sono stati invitati a esprimere un parere politico sul progetto del rapporto sulla strategia. Nonostante ripetuti inviti, i Cantoni hanno però rinunciato a pronunciarsi in merito. La CDOS ha tuttavia preannunciato che nell'estate del 2010, nell'ambito dell'Anno europeo della lotta alla povertà indetto dall'UE, presenterà un parere dei Cantoni sull'argomento.

10.2.2 Parere dei Comuni e delle Città

Nell'estate 2009 anche i Comuni (rappresentati dall'Associazione dei Comuni svizzeri) e le Città (rappresentate da «Iniziativa delle Città: politica sociale») sono stati invitati a formulare un parere politico.

In linea di principio, sia i Comuni che le Città sono favorevoli a una strategia comune di lotta alla povertà. L'Associazione dei Comuni svizzeri conferma la propria disponibilità a impegnarsi per il

seguito dei lavori. Sottolinea inoltre che è soprattutto necessario raggruppare le molteplici iniziative avviate a vari livelli in modo costruttivo e flessibile.

Entrambe le associazioni ritengono che il rapporto fornisca un quadro fedele della situazione e costituisca una buona base per il seguito dei lavori. Giudicano positivo il fatto che tutti gli attori più importanti siano stati coinvolti nell'elaborazione del rapporto. Sono inoltre favorevoli all'idea di focalizzarsi su sei aree tematiche.

D'altra parte criticano l'assenza di un orientamento strategico (secondo l'Associazione dei Comuni svizzeri il rapporto non presenta una strategia sviluppata e coordinata congiuntamente dai tre partner istituzionali con una chiara definizione dei ruoli e delle competenze). Iniziativa delle Città ritiene che il rapporto non presenti un sistema coerente e orientato al futuro per lottare contro la povertà, che si focalizzi sugli ambiti di intervento tradizionali e che non analizzi le questioni dell'integrazione sociale con un approccio interdisciplinare. Reputa che il passo più immediato da compiere sia di stabilire un ordine di priorità per le misure non ancora attuate o attuate solo in parte, che andrebbero integrate e coordinate a tutti i livelli politici. Come tappa successiva propone un incontro in tempi utili tra le forze responsabili sul piano tecnico e politico. L'Associazione dei Comuni svizzeri auspica che la ripartizione delle responsabilità e dei compiti e le questioni di finanziamento vengano chiarite nel quadro di un organo tripartito in cui i livelli istituzionali siano rappresentati in modo equilibrato.

Iniziativa delle Città accoglie con favore le proposte che mirano a coordinare le prestazioni in funzione del bisogno, a sviluppare la collaborazione interistituzionale e a elaborare una legge federale quadro. Per quanto concerne la collaborazione interistituzionale, precisa tuttavia che non bisogna limitarsi a un'analisi, ma che occorre piuttosto concentrarsi sul coordinamento, visto che gli importi variano notevolmente secondo la prestazione sociale concessa (AI, AD, aiuto sociale). Riguardo alla discussione su una legge federale quadro, si aspetta che la riflessione venga estesa all'intero sistema della sicurezza sociale. Auspica inoltre che nelle discussioni sulla strategia venga tematizzata anche la questione del reddito minimo. La Confederazione e i Cantoni dovrebbero adoperarsi perlomeno a livello di parti sociali affinché i contratti collettivi di lavoro e i contratti-tipo prevedano salari minimi. Iniziativa delle Città deplora inoltre l'assenza di misure volte a migliorare la situazione abitativa delle persone in povertà. Critica infine il fatto che non siano stati trattati i problemi delle persone povere che non percepiscono prestazioni sociali (ad esempio i sans-papiers).

L'Associazione dei Comuni svizzeri auspica che nell'ambito dei lavori successivi vengano considerati molti altri aspetti, ad esempio la necessità di una differenziazione del problema della povertà e delle possibilità di affrontarlo secondo il contesto (urbano o rurale), l'emigrazione, il ruolo del volontariato nella lotta alla povertà e il coinvolgimento di altri ambiti politici come la sanità e la sicurezza.

Le due associazioni ritengono che la Confederazione non adempia in misura sufficiente ai propri obblighi e si limiti a formulare delle raccomandazioni. Criticano inoltre il fatto che le responsabilità e l'onere finanziario della lotta alla povertà vengano delegati in gran parte ai Cantoni e ai Comuni oppure non vengano tematizzati. Ora si aspettano dal Governo che mostri una più decisa volontà politica e un maggiore impegno affinché la lotta alla povertà sia un tema costante nell'agenda politica. Iniziativa delle Città chiede che il rapporto fornisca maggiori dettagli sul contributo che la Confederazione è disposta ad offrire per l'attuazione degli obiettivi formulati nella strategia e su come prevede di tenere conto di questi obiettivi nei progetti di riforma in corso.

10.2.3 Valutazione dei pareri

Il Consiglio federale deplora che i Cantoni abbiano rinunciato a esprimere un parere. Presuppone però che anche i Cantoni riconosceranno l'importanza della lotta alla povertà nel preannunciato parere. Al contempo apprezza la grande disponibilità mostrata dai Comuni e dalle Città a impegnarsi nella prevenzione e lotta alla povertà in Svizzera.

In primo luogo l'Esecutivo respinge la critica secondo cui non assumerebbe le sue responsabilità nella lotta contro la povertà. Secondo la Costituzione federale, le assicurazioni sociali sono di competenza della Confederazione. Queste assicurazioni contribuiscono da un lato a evitare situazioni di povertà in caso di disoccupazione, invalidità o vecchiaia. Dall'altro, aiutano i beneficiari a rientrare nel mercato del lavoro grazie ai provvedimenti di reintegrazione AD e AI. Nell'ambito dell'aiuto sociale, invece, la Costituzione non prevede alcuna competenza federale, tranne nel caso dell'assistenza agli svizzeri all'estero, alle persone nel settore dell'asilo e alle persone ammesse provvisoriamente. Spetta quindi ai Cantoni e ai Comuni fornire aiuto e sostegno nei casi in cui le prestazioni delle assicurazioni sociali si rivelano insufficienti.

Il Consiglio federale segnala inoltre che diverse questioni sono già oggetto di studi (ad esempio prestazioni integrative per famiglie, armonizzazione degli anticipi degli alimenti, assicurazione di indennità giornaliera obbligatoria), per cui non vengono approfondite nel quadro della strategia di lotta alla povertà. Su altri temi le Camere federali si sono espresse a più riprese respingendo le proposte avanzate (ad esempio ristrutturazione totale della sicurezza sociale).

L'Iniziativa delle Città critica giustamente il fatto che non siano stati trattati i problemi specifici delle persone povere che per vari motivi non percepiscono prestazioni sociali. Data la vastità dell'argomento in esame, il gruppo direttivo ha infatti scelto di concentrarsi su sei aree tematiche. Per questo, il rapporto non tratta il problema della povertà in tutti i suoi aspetti. È comunque opportuno rilevare che molte misure, in particolare quelle preventive, non sono legate alla riscossione di prestazioni della sicurezza sociale. Si pensi ad esempio alle misure finalizzate a promuovere le pari opportunità nel settore dell'educazione.

Nel suo parere, l'Iniziativa delle Città propone ulteriori misure (salari minimi, miglioramento della situazione abitativa ecc.). Per il momento il Consiglio federale non ritiene però opportuno aggiungere provvedimenti al già lungo elenco di misure presentato. Proprio questo fatto è stato criticato dall'Associazione dei Comuni e dall'Iniziativa delle Città, che, pur considerando il presente rapporto come una buona base per la continuazione dei lavori, non riescono a riconoscere l'indirizzo strategico. Ritengono inoltre, che dovrebbe essere stabilito un ordine di priorità delle misure. A questa critica si può ribattere che all'inizio dell'estate del 2009 il gruppo direttivo ha già fatto un primo passo in questa direzione stabilendo tre campi d'intervento prioritari (v. cap. 10.1). All'interno di questi ultimi, toccherà ora ai vari attori decidere l'ordine di priorità delle misure tenendo conto delle circostanze specifiche.

Per quanto riguarda la critica secondo cui le risorse finanziarie stanziare dalla Confederazione per contrastare la povertà sono insufficienti, si rimanda al conto generale delle assicurazioni sociali. Negli ultimi anni i contributi dell'ente pubblico hanno segnato un costante aumento, parallelo a quello delle uscite delle assicurazioni sociali e dell'assistenza. A titolo di esempio, tra il 1990 e il 2006 le uscite della sicurezza sociale (assicurazioni sociali e aiuto sociale) sono passate da 57 a 122,7 miliardi di franchi. Nello stesso periodo i contributi dell'ente pubblico sono aumentati da 10,7 a 26 miliardi di franchi. Le quote a carico della Confederazione da un lato e dei Cantoni e dei Comuni dall'altro sono pressoché invariate da diversi anni. La Confederazione finanzia un po' più del 60 per cento dei costi, i Cantoni e i Comuni quasi il 40 per cento.

L'Iniziativa delle Città auspica infine che gli specialisti e i responsabili della lotta alla povertà si incontrino per discutere della prosecuzione delle attività e l'Associazione dei Comuni chiede che un organo tripartito chiarisca la ripartizione delle responsabilità e dei compiti e gli aspetti

finanziari. La Confederazione inviterà i principali attori a una conferenza per discutere con loro della strategia di lotta alla povertà. Per il momento non ritiene necessari ulteriori chiarimenti.

10.3 Richieste formulate da alcune ONG in occasione dell'Anno europeo della lotta alla povertà

10.3.1 Richieste di Caritas e COSAS

Il 2010 è stato designato dall'UE «Anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale». All'inizio dell'anno Caritas e COSAS hanno presentato ai mass media i loro pareri sulla lotta alla povertà in Svizzera,²⁸⁶ avviando così un dibattito pubblico sull'argomento. Le due organizzazioni lanciano un appello affinché il tasso di povertà del nostro Paese venga ridotto della metà entro 10 anni e propongono varie misure per raggiungere questo obiettivo. Le richieste principali si rivolgono direttamente alla Confederazione:

- **Legge federale quadro concernente la garanzia del fabbisogno esistenziale e l'integrazione sociale e professionale:** la Confederazione dovrebbe disciplinare mediante una legge federale quadro determinati aspetti della garanzia del fabbisogno esistenziale e dell'integrazione sociale e professionale, stabilendo prestazioni di sostegno uniformi a livello nazionale per la copertura del fabbisogno di base.
- **Obbligo di formazione:** la Confederazione dovrebbe organizzare il sistema educativo in modo tale che tutti possano concludere una prima formazione professionale (livello secondario II).
- **Disoccupazione di lunga durata:** l'AD, l'AI e l'aiuto sociale dovrebbero sviluppare una strategia comune d'integrazione sociale e professionale incentrata sulla creazione di opportunità lavorative nel mercato del lavoro secondario (aziende sociali). In particolare andrebbero creati posti di lavoro duraturi per i disoccupati di lunga durata che ricevono prestazioni dell'aiuto sociale e non hanno alcuna prospettiva d'integrazione nel mercato del lavoro. Le associazioni economiche sono esortate a creare posti di lavoro di nicchia per queste persone. I disoccupati di lunga durata dovrebbero inoltre ricevere prestazioni complementari per tre anni, in cambio della partecipazione a programmi d'occupazione. In alternativa potrebbe essere istituita un'assicurazione generale di perdita di guadagno.
- **Accompagnamento dell'attuazione e rapporti periodici:** l'attuazione delle misure dovrebbe essere seguita da un organo appositamente istituito allo scopo. Il metodo proposto è quello del coordinamento aperto – già applicato dall'UE – in cui i partner agiscono in funzione di obiettivi comuni, valutandone il grado di raggiungimento e procedendo a scambi di esperienze nel quadro di programmi e progetti. I progressi fatti dovrebbero essere illustrati mediante rapporti periodici.

10.3.2 Valutazione delle richieste

Con il presente rapporto, il Consiglio federale ha analizzato in modo approfondito la questione della lotta alla povertà. Come le ONG, anche il Governo è del parere che la lotta alla povertà sia un compito di tutti i livelli istituzionali e della società civile e apprezza in particolare gli sforzi profusi da quest'ultima al fine di rafforzarla. Il suo parere riguardo alle richieste avanzate è il seguente:

Il Consiglio federale non ritiene opportuna né una riforma radicale della sicurezza sociale né l'emanazione di una normativa quadro federale sul coordinamento del diritto materiale in materia di aiuto sociale e sulla garanzia del fabbisogno esistenziale con la conseguente

²⁸⁶ <http://www.armut-halbieren.ch/de/dokumente> , <http://www.skos.ch/de/?page=schwerpunkte/>, ultima consultazione: 12.01.2010.

introduzione di nuove prestazioni a livello nazionale. Come in passato, è però ovviamente disposto a discutere e a cercare di risolvere insieme ai Cantoni i problemi di coordinamento concreti e le carenze del sistema (v. capitolo 7.3.3). Il Consiglio federale è scettico riguardo alla proposta di riformare radicalmente il sistema di sicurezza sociale, per esempio attraverso l'introduzione di un'assicurazione generale di perdita di guadagno. È convinto che una soluzione di questo tipo permetterebbe forse di risolvere alcuni problemi, ma avrebbe anche notevoli svantaggi. Per un'esposizione dettagliata delle sue riflessioni di fondo sull'attuale sistema di sicurezza sociale e sul suo sviluppo rimanda al rapporto che elaborerà in risposta al postulato Schenker (09.3655).

Il Consiglio federale approva lo scopo perseguito con la richiesta di introdurre l'obbligatorietà di una formazione di livello secondario II. Nel 2006, nel quadro del progetto «Transizione», ha per esempio convenuto con i Cantoni che la percentuale degli studenti con un diploma di livello secondario II dovrà salire al 95 per cento entro il 2015. Per favorire il raggiungimento di questo obiettivo ha adottato varie misure, tra cui il Case Management Formazione professionale (v. capitolo 3.4.2). Nel settore della formazione professionale di base sono inoltre state create circa 30 formazioni con certificato di formazione pratica, che permettono agli adolescenti in difficoltà di accedere a una formazione professionale. Il Consiglio federale è però contrario all'introduzione di un obbligo di formazione.

Anche la Confederazione ritiene che la lotta alla disoccupazione di lunga durata sia un elemento fondamentale della lotta alla povertà. Per questa ragione, oltre a mantenere i provvedimenti già esistenti si impegnerà per migliorare la reintegrazione nel mercato del lavoro (v. capitolo 10.4). In questo contesto si avrà anche occasione di discutere della richiesta di creare opportunità di lavoro sul mercato dell'occupazione secondario. L'obiettivo principale dovrebbe però essere quello di riuscire a reintegrare i disoccupati di lunga durata nel mercato del lavoro primario. Il Consiglio federale respinge invece la proposta di versare prestazioni complementari ai disoccupati di lunga durata per due motivi: il primo è che queste persone devono essere seguite assiduamente per riuscire a reintegrarsi nel mercato del lavoro primario, un obiettivo che non può essere raggiunto con prestazioni di natura prettamente finanziaria; il secondo è che, qualora queste prestazioni complementari fossero disciplinate in modo analogo a quelle dell'AVS e dell'AI, la Confederazione dovrebbe assumerne in gran parte l'onere finanziario.

Il Consiglio federale non ritiene prioritaria l'istituzione di un organo incaricato di seguire l'attuazione e di riferire periodicamente sul grado di raggiungimento degli obiettivi. Le risorse necessarie per la redazione di questi rapporti potrebbero essere impiegate in modo più efficace per migliorare i provvedimenti esistenti e attuarne di nuovi. Anche l'efficacia del metodo proposto, vale a dire il coordinamento aperto, è controversa: anche se può effettivamente contribuire a migliorare lo scambio di esperienze, il coordinamento aperto è uno strumento troppo debole per garantire il raggiungimento di obiettivi concreti, in quanto si basa sulla cooperazione volontaria e non è quindi vincolante. Spesso, inoltre, si possono soltanto fare supposizioni sull'efficacia delle misure, dato che la povertà è un problema multidimensionale e che gli effetti di molti provvedimenti (p. es. nel settore dell'educazione) sono difficilmente misurabili poiché si manifestano soltanto a medio o lungo termine.

10.4 Impegno futuro della Confederazione

In vista di un aumento del suo impegno nella prevenzione e lotta alla povertà, il Consiglio federale ha valutato i tre campi d'intervento prioritari stabiliti dal gruppo direttivo (v. capitolo 10.1: promozione delle pari opportunità in ambito scolastico, miglioramento delle misure di reintegrazione nel mercato del lavoro e lotta alla povertà delle famiglie). Poiché l'integrazione nel mercato del lavoro è il settore in cui la Confederazione, grazie alla sua competenza in materia, ha lo spazio di manovra maggiore, in futuro il Consiglio federale

concentrerà i suoi sforzi supplementari su quest'ambito. La Confederazione manterrà però le misure esistenti e attuerà quelle già previste anche in altri campi d'intervento.

10.4.1 Miglioramento della reintegrazione nel mercato del lavoro

Il Consiglio federale ritiene che per migliorare l'integrazione nel mercato del lavoro sia necessario intervenire sia sulle misure che sul sistema. Per quanto concerne le prime, è del parere che occorra migliorare il collocamento, perfezionare le misure d'integrazione e reintegrazione – garantendone un'offerta sufficiente – e sviluppare nuovi provvedimenti. La maggioranza dei beneficiari di prestazioni dei vari sistemi della sicurezza sociale (AD, AI, aiuto sociale) può fruire delle misure d'integrazione previste da questi ultimi, la cui efficacia è tuttavia controversa. Due recenti studi sulle misure d'integrazione dell'aiuto sociale, per esempio, evidenziano che l'attribuzione dei provvedimenti e forse anche i provvedimenti stessi sono suscettibili di miglioramento.²⁸⁷

A livello di sistema è necessario valutare e sviluppare il coordinamento e la collaborazione tra gli attori coinvolti. La collaborazione va migliorata soprattutto nel caso delle persone che presentano situazioni particolarmente problematiche. È già da diversi anni che si cerca di migliorare la collaborazione interistituzionale (CII). Nel 2001, la CDEP e la CDOS hanno formulato una serie di raccomandazioni per favorire la CII e promosso l'istituzione di un gruppo nazionale di coordinamento. Dopo la sospensione della sua attività, nel 2004, gli sforzi nell'ambito della CII nazionale si sono concentrati sul progetto CII-MAMAC (dall'acronimo tedesco «Medizinische und arbeitsmarktliche Assessments mit Case Management»), che aveva lo scopo di promuovere la creazione di centri specializzati nello svolgimento di accertamenti sanitari e di idoneità al mercato del lavoro secondo il modello della gestione dei casi. Gli accordi tra gli attori del sistema sono stati resi più vincolanti mediante convenzioni quadro cantonali. Sono inoltre stati sviluppati e introdotti in 16 Cantoni diversi processi e varianti strutturali per l'attuazione della CII-MAMAC. Se alla conclusione del progetto, alla fine del 2010, i risultati della valutazione saranno sostanzialmente positivi, le strutture e i processi più idonei saranno introdotti nella normale attività esecutiva dell'AI, dell'AD e dell'aiuto sociale.

Il Consiglio federale propone che dopo la conclusione del progetto CII-MAMAC venga nuovamente istituito un organo nazionale – il gruppo direttivo nazionale CII – composto da rappresentanti degli attori già oggi impegnati nella CII. Questo organo avrà due compiti:

- garantire il coordinamento nel settore dell'integrazione e della reintegrazione, sviluppando e intensificando le attuali forme di collaborazione interistituzionale;
- contribuire al miglioramento delle misure d'integrazione professionale. Per ottimizzare il sistema bisognerà dare la priorità al collocamento professionale e alla cooperazione nell'acquisizione, nell'impiego e nel perfezionamento delle misure d'integrazione (definizione dei destinatari e dei criteri di attribuzione, qualità delle misure ecc.).

Il gruppo direttivo nazionale CII potrà anche esaminare e se necessario approfondire altri argomenti, ad esempio la collaborazione nel settore della formazione continua e del perfezionamento professionale.

Per sostenerlo nella sua attività dovrebbe essere istituito un servizio nazionale CII che fungerà da sportello e centro di competenza. Il servizio disporrà dell'equivalente di due collaboratori a tempo pieno e sarà finanziato dagli attori coinvolti.

Le attività preliminari all'istituzione del gruppo direttivo nazionale CII e del servizio nazionale CII dovrebbero concludersi entro l'inizio dell'estate 2010. Il gruppo direttivo e il servizio nazionale inizieranno la loro attività nell'autunno del 2010, subito dopo la conclusione del progetto CII-MAMAC.

²⁸⁷ Pfister, Natalie, SKOS 2009; Aepli/Ragni 2009.

10.4.2 Promozione delle pari opportunità in ambito scolastico e lotta alla povertà delle famiglie

Per garantire le pari opportunità in ambito scolastico occorre innanzitutto prendere provvedimenti per promuovere lo sviluppo dei bambini nella prima infanzia e nella scuola dell'obbligo. I Cantoni, che hanno la competenza primaria in materia, hanno deciso nel quadro del concordato HarmoS di armonizzare alcuni aspetti fondamentali dei loro sistemi scolastici. Per esempio, tutti i bambini dovranno frequentare l'asilo per due anni per stimolarli il prima possibile. HarmoS offre anche la base legale per la definizione e l'applicazione di standard educativi vincolanti sul piano nazionale. HarmoS stabilisce inoltre che i Cantoni devono garantire un'offerta di strutture di custodia diurna adeguata ai bisogni. Attualmente, la Confederazione sostiene l'ampliamento dell'offerta di posti di custodia complementare alla famiglia mediante un programma d'incentivazione della durata di otto anni (finanziamento iniziale, 2003-2011). Approvando la mozione 08.3449 «Custodia di bambini complementare alla famiglia. Finanziamento iniziale» della CSEC-CN, le Camere federali si sono però espresse a favore di un suo prolungamento di ulteriori quattro anni. Nel relativo messaggio, approvato nel febbraio del 2010, il Consiglio federale propone di prolungare di quattro anni il programma d'incentivazione, con una dotazione di 80 milioni di franchi, e di concentrare gli aiuti sulla custodia di bambini in età prescolare e sulle nuove strutture di custodia. Inoltre, l'Ufficio federale della migrazione e la Commissione federale della migrazione stanno conducendo dal 2009 il progetto modello «Promozione dell'integrazione nel settore del sostegno alla prima infanzia», che si concluderà nel 2011. Questo prevede progetti che cercano di agevolare alle persone con un retroterra migratorio l'accesso alle proposte offerte, di migliorare le competenze interculturali degli operatori dei settori coinvolti e di accelerare le attività di pianificazione, in particolare a livello comunale.²⁸⁸

Per contrastare la povertà delle famiglie, alcuni Cantoni hanno introdotto prestazioni integrative, altri stanno valutando in sede politica se fare altrettanto. A livello nazionale, la CSSS-CN sta discutendo da anni dell'introduzione di questo genere di prestazioni. La Commissione aveva elaborato un proprio modello ma nel 2009 ha sospeso il dibattito, incaricando l'amministrazione di chiarire alcune questioni ancora aperte e di sviluppare un nuovo modello. Il Consiglio federale non si è finora espresso in merito alle proposte della Commissione. Infine, il Governo presenterà quest'anno un rapporto concernente la situazione dei genitori soli in adempimento al postulato 06.3003 «Anticipo e incasso degli alimenti. Armonizzazione» della CSSS-CN.

Come detto, queste due priorità competono in primo luogo ai Cantoni. Il Parlamento e il Consiglio federale stanno tuttavia valutando se la Confederazione non debba intervenire in alcuni ambiti adottando misure a livello federale. L'Esecutivo ritiene pertanto che non abbia molto senso approfondire già ora questi due argomenti, nel quadro della strategia di lotta alla povertà, e proporre misure.

10.4.3 Altre misure della Confederazione

Oltre a impegnarsi nei campi d'intervento prioritari summenzionati, la Confederazione proseguirà, intensificherà o avvierà varie attività e interventi specifici in altri ambiti (v. capitolo 9.2.1). L'elenco seguente li riassume brevemente:

- come richiesto dalla CSSS-CN nella mozione 06.3001 «Strategia a livello nazionale per lottare contro la povertà», nel corso del 2010 sarà organizzata una conferenza nazionale sulla povertà in cui sarà presentata e discussa la presente strategia.
- Nel settore dell'integrazione di giovani e giovani adulti a rischio nella formazione professionale sono già operative le prime strutture di Case Management. La

²⁸⁸ Commissione federale della migrazione, progetto modello Promozione dell'integrazione, http://www.ekm.admin.ch/it/progetti/progetti_modello.php, ultima consultazione: 8.3.2010.

Confederazione continua a sostenere i Cantoni nell'attuazione di misure efficaci, in particolare nella prospettiva della collaborazione interistituzionale.

- In virtù della nuova legge sulla formazione professionale, la Confederazione, di concerto con i Cantoni e le organizzazioni del mondo del lavoro, ha elaborato le basi per la validazione di prestazioni formative. Alla fine del 2009 gli organizzatori del progetto hanno approvato una guida ed è stata avviata l'introduzione capillare di offerte di validazione nei Cantoni.
- Nel quadro dell'attività di promozione dell'UFFT, la Confederazione continuerà a sostenere progetti volti favorire l'integrazione degli adolescenti con problemi scolastici, sociali e linguistici.
- A medio termine, la Confederazione rivedrà gli indicatori di risultato dell'AD per combattere in modo ancora più efficace la disoccupazione di lunga durata.
- Nel quadro del dibattito sull'introduzione di una legge federale quadro per il coordinamento del diritto materiale in materia di aiuto sociale e per la garanzia del fabbisogno esistenziale, il Consiglio federale sottoporrà al Parlamento entro la fine del 2010, in risposta al postulato Schenker (09.3655), un rapporto in cui esporrà le proprie riflessioni sull'attuale impostazione del sistema, sui suoi principi e sulle sue possibilità di sviluppo.
- In adempimento al postulato Hêche (09.3161), nel 2011 presenterà un rapporto sul problema degli effetti soglia prodotti dalle prestazioni in funzione del bisogno.
- Le attività per lo sviluppo della politica d'integrazione della Confederazione vanno proseguite

10.5 Prossimi passi

Il Consiglio federale sottopone il presente rapporto alle Camere federali e chiede di togliere di ruolo, dopo che avrà avuto luogo la conferenza di cui sotto, la mozione 06.3001 Strategia a livello nazionale per lottare contro la povertà, depositata dalla CSSS-CN.

Come auspicato dal Parlamento, la strategia verrà in seguito presentata a un vasto pubblico e discussa nel quadro di una conferenza nazionale. Questa avrà lo scopo di sensibilizzare l'opinione pubblica sul problema della povertà in Svizzera e di far conoscere la strategia a un numero più ampio di attori, animandone la discussione e agevolandone i contatti interpersonali.

Successivamente, i singoli attori dovranno valutare le misure proposte, decidere – tenendo conto dei provvedimenti esistenti o previsti nel loro ambito d'attività e dei tre campi d'intervento prioritari (v. capitolo 10.1) – a quali dare la priorità, definire obiettivi specifici e procedere all'attuazione, che si consiglia di accompagnare e valutare.

Allegato 1: nota bibliografica

Ackermann, Ursula / Tschumper, Annemarie, Frühförderungskonzept, Massnahmen zur Verbesserung der Bildungschancen sozial benachteiligter Kinder, Bern: Direktion für Bildung, Soziales und Sport der Stadt Bern 2006.

Aeberhardt, Werner, Massnahmen zugunsten älterer Arbeitnehmender – Stand der Umsetzung, in Die Volkswirtschaft, Das Magazin für Wirtschaftspolitik, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, 1/2-2008.

Aeppli, Daniel C. / Ragni, Thomas, Ist Erwerbsarbeit für Sozialhilfe-Bezüger eine Privileg? Welche Sozialhilfebezüger finden in der Schweiz eine dauerhafte Erwerbsarbeit? Welche Wirkung entfaltet auf Reintegration zielende Sozialhilfe? SECO Publikation, Arbeitsmarktpolitik No. 28 (7.2009).

Aeppli, Daniel C., Die Situation der Ausgesteuerten in der Schweiz, Vierte Studie, in Zusammenarbeit mit Konso, Institut für Konsumenten- und Sozialanalysen AG, Basel, Seco Publikation, Arbeitsmarktpolitik N 21 (10. 2006).

AMOSA, Arbeitsmarktbeobachtung Ostschweiz, Aargau und Zug, Langzeitarbeitslosigkeit, Situation und Massnahmen, Zürich 2007a.

AMOSA, Buchenberg, Sandra / Känel, Natalie / Reifler, Kurt, Langzeitarbeitslosigkeit aus Sicht der Arbeitgeber, Ein Arbeitsbericht des Projekts «Langzeitarbeitslosigkeit – Situation und Massnahmen», April 2007b.

ATD Quarto Mondo 2007: ATD Vierte Welt, Armut und soziale Ausgrenzung überwinden, Dossier zu Händen der Bundespräsidentin Micheline Calmy-Rey, Überreicht am 17. Oktober 2007 zum Welttag zur Überwindung von Armut und Ausgrenzung, Treyvaux: ATD Vierte Welt Schweiz 2007, <http://vierte-welt.ch/projekte/17-oktober/17-oktober-2007.html#c597>, ultima consultazione: 19.08.2009.

Baechtold, Andrea / von Mandach, Laura (Hrsg.), Arbeitswelten, Integrationschancen und Ausschlussrisiken, Zürich 2007.

Bauer, Tobias / Strub, Silvia / Stutz, Heidi, Familien, Geld und Politik, Zürich/Chur: Rüegger 2004.

Baumgartner, A. Doris, Die flexible Frau, Frauenerwerbsarbeit im Werte- und Strukturwandel, Zürich: Seismo 2008.

Baumgartner, A. Doris, Frauen im mittleren Erwerbsalter – Eine Studie über das Potenzial erhöhter Arbeitsmarktpartizipation von Frauen, Bundesamt für Sozialversicherungen, Beiträge zur Sozialen Sicherheit 06/03.

Baumol, William / Blinder, Alan / Scarth, William, L'économie, principes et politiques, Montréal, Etudes vivantes 1990.

Baur, Martin, Welche Faktoren bestimmen die internationale Einkommensverteilung? Die Volkswirtschaft, 12, 2007, S. 4-7.

Beisenherz, Gerhard, Kinderarmut als Einstieg in eine Exklusionskarriere, Zur lebensgeschichtlichen Bedeutung von Kinderarmut, in: Bundesamt für Sozialversicherungen, Nationale Armutskonferenz, Wege und Handlungsstrategien gegen Armut und soziale Ausgrenzung von Kindern und Jugendlichen, Bundesamt für Sozialversicherungen, Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Nr. 21/03.

Bertram, Hans (Hrsg.), Der UNICEF-Bericht zur Lage der Kinder in Deutschland, Mittelmass für Kinder, München: Verlag C. H. Beck 2008.

Bertschy, Kathrin / Böni, Edi / Meyer, Thomas, An der Zweiten Schwelle: Junge Menschen im Übergang zwischen Ausbildung und Arbeitsmarkt, Ergebnisübersicht des Jugendlängsschnitts TREE, Bern 2007.

Beyeler-Von Burg, Hélène, Schweizer ohne Namen. Die Heimatlosen von heute, Treyvaux: Vierte Welt Verlag 1985.

Bleisch, Barbara / Renz, Ursula, Einleitung, in: Renz, Ursula / Bleisch, Barbara (Hrsg.), Zu wenig, Dimensionen der Armut, Zürich: Seismo 2007, S. 7-18.

Böhringer Peter / Marti, Michael, Flexicurity: Bedeutung für die Schweiz, in: Soziale Sicherheit CHSS 1/2008, S. 39-43.

Brunner, Anita / Lellig, Christiane / Winistörfer, Herbert / Lang, Thomas. Teillohnstellen in privatwirtschaftlichen Unternehmen: Welche Geschäftsprozesse und Tätigkeiten eignen sich und welches sind entscheidende Erfolgsfaktoren? Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften ZHAW, Institut für Nachhaltige Entwicklung INE: Beiträge zur Nachhaltigen Entwicklung, Nr. 10/2008. 2008.

Buhmann, Brigitte, Wohlstand und Armut in der Schweiz: eine empirische Analyse für 1982, Chur: Rüegger 1991.

Büttler, Monika, Arbeiten lohnt sich nicht – ein zweites Kind noch weniger. Zum Einfluss einkommensabhängiger Tarife in der Kinderbetreuung, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 8,1, 2007, S. 1-19.

CDPE 2003: Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, Aktionsplan «PISA 2000», Folgemaassnahmen, Beschluss Plenarversammlung, 12. Juni 2003.

CDPE 2005: Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, Educare: betreuen – erziehen – bilden, Studien + Berichte 24A, Bern 2005.

CDPE 2006: Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, Frühere Einschulung in der Schweiz, Studien + Berichte 26A, Bern 2006.

CDPE e CDOS 2008: Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren, Kinderbetreuung: Familienergänzende Tagesstrukturen, Gemeinsame Erklärung der EDK und der SODK vom 13. März 2008.

CFF 2006: Eidgenössische Finanzkontrolle, Ergänzungsleistungen zur AHV und IV, Evaluation der Informationspolitik und der Gesuchsprüfung, Bern 2006.

CFIG 2007: Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ), Jung und arm: das Tabu brechen! Armut von Kindern und Jugendlichen verhindern und ihre Folgen bekämpfen, Bern 2007.

CFQF 2007: Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (EKF), Nach der Scheidung aufs Sozialamt? Fakten und Folgerungen zu nachehelichem Unterhalt, Verwandtenunterstützung und Sozialhilfe, Frauenfragen, 1.2007.

COFF 2006: Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen EKFF (Hrsg.), Pflegen, betreuen und bezahlen, Familien in späteren Lebensphasen, Bern 2006.

COFF 2009: Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen EKFF. Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung, 2009,
http://www.ekff.admin.ch/c_data/d_Pub_Kinderbet.pdf, ultima consultazione: 13.08.2009.

Consiglio federale svizzero 2005: Schweizerischer Bundesrat, Botschaft zum Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung, vom 16. Februar 2005.

Consiglio federale svizzero 2007: Schweizerischer Bundesrat, Strategie für eine schweizerische Alterspolitik, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates Leutenegger Oberholzer (03.3541) vom 3. Oktober 2003, Bern 2007.

Consiglio federale svizzero 2008: Politique de croissance 2008-2011: Nouvelles mesures pour renforcer la croissance économique en Suisse Rapport en réponse à la motion 01.3089: Politique de croissance. Sept mesures. Approuvé par le Conseil fédéral le 2 avril 2008, 2008, <http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=de&msg-id=18113>, ultima consultazione: 29.08.2009.

Coradi Vellacott M, Maja / Hollenweger, Judith / Nicolet, Michel / Wolter, Stefan C., Soziale Integration und Leistungsförderung, Thematischer Bericht zur Erhebung PISA 2000, Neuchâtel: Bundesamt für Statistik / Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (Hrsg.) 2003.

Crettaz, Eric, Armut von Personen im Erwerbsalter in der Schweiz, Bundesamt für Statistik, Bereich Lebensbedingungen, in: Die Volkswirtschaft 12, 2007.

DFI 2004: Eidgenössisches Departement des Innern, Familienbericht 2004, Bern 2004.

Drilling, Matthias, Einmal arm – immer arm? In Eidg. Kommission für Kinder- und Jugendfragen, Jung und arm: das Tabu brechen, Armut von Kindern und Jugendlichen verhindern und ihre Folgen bekämpfen, Bern 2007.

Ecoplan, Gründe für unterschiedliche EL-Quoten, Statistische Analyse im Rahmen der Evaluation der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV, Bern: Eidgenössische Finanzkontrolle 2006.

Ecoplan, Prekäre Arbeitsverhältnisse in der Schweiz, Studie im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung, SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik N 9 (7.2003), Bern 2003.

Egger, Dreher & Partner, Vertiefungsstudie Bildungsangebote im Übergang von der obligatorischen Schule in die Berufsbildung, Bern: Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) 2007, <http://www.bbt.admin.ch/dokumentation/00335/00400/index.html?lang=de> (Stand: 31.8.2009).

Egger, Dreher & Partner, Wirkungsevaluation der öffentlichen Arbeitsvermittlung, Evaluationsbericht, Bern 2006.

Eisner, Manuel / Ribeaud, Denis / Locher, Rahel, Prävention von Jugendgewalt, Expertenbericht, Bundesamt für Sozialversicherungen, Beiträge zur Sozialen Sicherheit. 05/09.

Esping-Andersen, Gøsta / Gallie, Duncan / Hemerijck, Anton / Myles, John, Why we need a new welfare state, Oxford 2002.

Esping-Andersen, Gøsta, Social foundations of postindustrial economies, Oxford: Oxford University Press 1999.

Eurostat, Bundesinstitut für Berufsbildung BIBB, Jugendarbeitslosigkeit im europäischen Vergleich (2005), Bonn 2006.

Fachhochschule Nordwestschweiz, Du bist was du hast! Geld, Konsum und Schulden Jugendlicher, Aarau 2007.

Ferrari, Antonella / Gabadinho, Alexis / Wanner, Philippe, La participation des femmes au marché du travail, Bundesamt für Sozialversicherungen, Beiträge zur Sozialen Sicherheit 07/03.

Fluder, Robert / Graf, Thomas / Ruder Rosmarie / Salzgeber Renate, Quantifizierung der Übergänge zwischen Systemen der Sozialen Sicherheit (IV, ALV und Sozialhilfe). Bericht im Rahmen des mehrjährigen Forschungsprogramms zu Invalidität und Behinderung (FoP-IV). Forschungsbericht Nr. 1/09. Bern 2009.

Freivogel, Elisabeth, Nachehelicher Unterhalt, Verwandtenunterstützung und Sozialhilfe, in: Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (EKF). Nach der Scheidung aufs Sozialamt? Fakten und Folgerungen zu nachehelichem Unterhalt, Verwandtenunterstützung und Sozialhilfe. Frauenfragen, 1.2007.

Frick, Karin, Generation Gold, Wie sich Werte, Wünsche und Lebensstile zwischen 50 und 80 verändern, Rüschlikon, Zürich: GDI für Wirtschaft und Gesellschaft 2005.

Fuhrer, Bruno et al., Pflegefinanzierung und Pflegebedarf: Schätzung der zukünftigen Entwicklung, in: Soziale Sicherheit 5/2003, S. 292-295.

Fux, Beat, Entwicklung des Potenzials erhöhter Arbeitsmarktpartizipation von Frauen nach Massgabe von Prognosen über die Haushalts- und Familienstruktur, Bundesamt für Sozialversicherungen, Beiträge zur Sozialen Sicherheit 05/03.

Fux, Beat, Familiäre Lebensformen im Wandel, Neuchâtel: Bundesamt für Statistik 2005.

Fux, Beat, Familienpolitik in späteren Lebensphasen, in: Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen (Hrsg.), Pflegen, betreuen und bezahlen, Bern 2006, S. 11-36.

Gärtner, Ludwig / Flückiger, Yves, Probleme des Sozialstaats: Ursachen, Hintergründe, Perspektiven, Synthesebericht, Zürich/Chur: Verlag Rüegger 2005.

Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern, Sozialbericht 2008, Bern 2008.

Guggisberg, Jürg u. a., Statistik Alterssicherung, Analyse der Vorsorgesituation der Personen rund um das Rentenalter anhand der Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) 2002 und 2005, Neuchâtel: Bundesamt für Statistik 2007.

Guggisberg, Jürg, Vorsorge- und Einkommenssituation von Rentnerinnen und Rentnern und Frühpensionierten, Auswertung des Zusatzmoduls «Soziale Sicherheit» der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) 2002, Neuchâtel: Bundesamt für Statistik 2006.

Holz, Gerda, Armut von Kindern in Deutschland – Möglichkeiten zur Armutsprävention, in: Eidg. Kommission für Kinder- und Jugendfragen, Jung und arm: das Tabu brechen! Armut von Kindern und Jugendlichen verhindern und ihre Folgen bekämpfen, Bern 2007.

Höpflinger, François / Hugentobler, Valerie, Pflegebedürftigkeit in der Schweiz, Prognosen und Szenarien für das 21. Jahrhundert, Bern: Huber Verlag 2003.

Höpflinger, François / Stuckelberger, Astrid, Alter – Anziani – Vieillesse, Hauptergebnisse und Folgerungen aus dem Nationalen Forschungsprogramm NFP32, Bern 1999.

Höpflinger, François, Zur Entwicklung der Armut und des Armutsrisikos bei zukünftigen Rentnerinnen und Rentnern, Fachpublikation von Pro Senectute Schweiz, Zürich: Pro Senectute 1997.

Imdorf, Christian, Weshalb ausländische Jugendliche besonders grosse Probleme haben, eine Lehrstelle zu finden, in: Hans-Ulrich Grunder & Laura von Mandach (Hrsg.), Auswählen und ausgewählt werden, Integration und Ausschluss von Jugendlichen und jungen Erwachsenen in Schule und Beruf, Zürich: Seismo 2007, S. 100-111.

INE Institut für Nachhaltige Entwicklung. In 10 Schritten zu Teillohnstellen in privatwirtschaftlichen Unternehmen. Arbeitshilfe für Vermittlungsstellen. Beiträge zur nachhaltigen Entwicklung Nr. 11/2008.

Kappel, Rolf, Wie arm muss man sein, um als arm zu gelten? Von der Schwierigkeit, Armut zu definieren und zu messen, in: Renz, Ursula / Bleisch, Barbara (Hrsg.), Zu wenig, Dimensionen der Armut, Zürich: Seismo 2007, S. 42-63.

Kehrli, Christin / Knöpfel, Carlo, Handbuch Armut in der Schweiz, Caritas Schweiz, Luzern: Caritas-Verlag 2006.

- Kehrli, Christin, Sozialfirmen in der Schweiz, Merkmale – Nutzen – offene Fragen, Caritas Schweiz, Luzern: Caritas-Verlag 2007.
- Kissling, Hans, Reichtum ohne Leistung, Zürich: Rüegger 2008.
- Knupfer, Caroline / Bieri, Oliver, Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz, Bern: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe 2007.
- Knupfer, Caroline / Pfister, Natalie / Bieri, Oliver, Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz, Bern: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe 2007.
- Kutzner, Stefan / Mäder, Ueli / Knöpfel, Carlo, Working Poor in der Schweiz – Wege aus der Sozialhilfe, Zürich: Rüegger 2004, S. 46.
- Larcher Klee, Sabina, Die Frage der Vereinbarkeit von Familie und Beruf vor dem Hintergrund aktueller Schulentwicklungsprozesse: Tagesstrukturen als Voraussetzung, Instrument oder Strategie für Chancengleichheit? In: Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, Educare: betreuen – erziehen – bilden, Studien + Berichte 24A, Bern 2005.
- Leu, Robert E. / Burri, Stefan / Priester, Tom, Lebensqualität und Armut in der Schweiz, Bern: Haupt 1997.
- Leu, Robert E. u. a., Erwerbsabhängige Steuergutschriften, Möglichkeiten und Auswirkungen einer Einführung in der Schweiz, Bern 2007. In Internet unter: <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00579/00608/00644/index.html?lang=de> (Stand: 5.8.2009).
- Leu, Robert E., / Burri, Stefan / Aregger, Peter, Armut und Lebensbedingungen im Alter, Bundesamt für Sozialversicherungen, Beiträge zur sozialen Sicherheit 17/98.
- Liechti, Anna / Knöpfel, Carlo, Trotz Einkommen kein Auskommen – Working Poor in der Schweiz, Ein Positionspapier der Caritas Schweiz, Luzern: Caritas 1998.
- Maegli, Rolf / Burri, Anne, Sozialhilfe im Paradigmawechsel, Aktivieren statt Versorgen, in: Sozialhilfe der Stadt Basel, Jahrbuch 2008, Bürgergemeinde der Stadt Basel 2008.
- Marti, Michael / Sommer, Heini / Oleschak, Robert / Rissi, Christof, Flexicurity: Bedeutung für die Schweiz, Bundesamt für Sozialversicherungen, Beiträge zur Sozialen Sicherheit 14/07.
- Mohr, Kathrin, Sozialpolitische Reformen und der Kampf um Respektabilität, Referat am 34. Kongress der DGS, Jena, 2008.
- Moser, Peter, Einkommen und Vermögen der Generationen im Lebenszyklus, Eine Querschnitt-Kohortenanalyse der Zürcher Staatssteuerdaten 1991 – 2003, statistik.info 01(2006), Zürich: Statistisches Amt des Kantons Zürich 2006.
- Moser, Urs / Lanfranchi, Andrea, Ungleich verteilte Bildungschancen, in: Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen, Familie – Erziehung – Bildung, Bern 2008.
- OCSE 2007a: OECD, Can Parents Afford to Work? Childcare Costs, Tax-Benefit Policies and Work Incentives, in: Benefits and Wages, OECD Indicators, Paris: 2007, S. 119-166.
- OCSE 2007b: OECD, Economic Surveys Switzerland, Paris: Vol. 19, 2007b, Supplement No. 1.
- OCSE 2008: OECD, Growing Unequal?: Income Distribution and Poverty in OECD Countries, Paris 2008.
- Parlamento tedesco 2008: Deutscher Bundestag, Lebenslagen in Deutschland, Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin 2008.
- Pellegrini, Sonia / Jaccard Ruedin, Hélène / Jeanrenaud, Claude, Coûts des établissements médico-sociaux et des services d'aide et de soins à domicile, Prévisions à l'horizon 2030, Document de travail 18, Neuchâtel: Observatoire suisse de la santé 2006.

- Pfister, Natalie, Integrationsauftrag der Sozialhilfe in der Praxis, Eine Standortbestimmung der SKOS basierend auf einer Befragung von 20 Sozialdiensten, SKOS, 2009.
- Pro Senectute Schweiz, Jahresbericht 2006, Zürich: Pro Senectute Schweiz 2007.
- Pro Senectute Schweiz, Leben mit wenig Spielraum, Altersarmut in der Schweiz, Zürich: Pro Senectute Schweiz 2009.
- Schmid, Günther, Wege in eine neue Vollbeschäftigung, Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt a. M.: Campus 2002.
- Schultheis, Franz / Perrig-Chiello, Pasqualina / Egger, Stephan (Hrsg.), Kindheit und Jugend in der Schweiz, Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms «Kindheit, Jugend und Generationenbeziehungen im gesellschaftlichen Wandel», Weinheim, Basel: Beltz Verlag 2008.
- Schweizerische Konferenz der Integrationsdelegierten, Kid-Erfahrungsaustausch, Integration & Frühförderung, Dokumentation, 17.4.2008. unveröffentlicht.
- Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung SKBF, Bildungsbericht 2006, Aarau 2007.
- SECO 2004: Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Interdepartementale Arbeitsgruppe «Wachstum», Das Wachstumspaket des Bundesrates: Detaillierte Beschreibung und Stand der Umsetzung 2004, Bern 2004.
- SECO 2005: Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Massnahmen für Personen, welche im Rahmen einer Massenentlassung von Arbeitslosigkeit bedroht sind, Bern, 28. November 2005.
- Seifert, Kurt, Chronik Pro Senectute, Von der Alterspflege zur umfassenden Unterstützung im Alter, Zürich: Pro Senectute Schweiz 2007.
- Stalder, Barbara E. / Schmid, Evi, Lehrvertragsauflösungen, ihre Ursachen und Konsequenzen – Ergebnisse aus dem Projekt LEVA, Bildungsplanung und Evaluation Erziehungsdirektion des Kantons Bern BiEv 1/06, Bern 2006.
- Stamm, Hanspeter / Fischer, Adrian / Lamprecht, Markus, Einkommen und Vermögen: Nimmt die Ungleichheit zu? In: Caritas Schweiz (Hrsg.), Sozialalmanach 2008, Schwerpunkt: Bedrängte Solidarität, Luzern: Caritas-Verlag.
- Stamm, Margrith u. a., Frühkindliche Bildung in der Schweiz, Eine Grundlagenstudie im Auftrag der Schweizerischen UNESCO-Kommission, Universität Fribourg. 2009.
- Streuli, Elisa / Bauer, Tobias, Working Poor in der Schweiz, Neuchâtel: Bundesamt für Statistik 2002.
- Streuli, Elisa, Verschuldung junger Erwachsener – Zusammenfassung wichtiger Ergebnisse, Fachhochschule Nordwestschweiz, Institut für Kinder- und Jugendhilfe, Basel 2007.
- Stutz, Heidi / Bauer, Tobias / Schmutz, Susanne, Erben in der Schweiz, Eine Familiensache mit volkswirtschaftlichen Folgen, Zürich: Rüegger 2007.
- Suter, Christian / Mathey, Marie-Claire, Wirksamkeit und Umverteilungseffekte staatlicher Sozialleistungen, Zusatzauswertungen zur nationalen Armutsstudie, Neuchâtel: Bundesamt für Statistik 2002.
- UFAS (in elaborazione): Bundesamt für Sozialversicherungen. Bericht Harmonisierung Alimentenbevorschussung und Alimenteninkasso (in Erarbeitung).
- UFAS 2003: Bundesamt für Sozialversicherungen, Nationale Armutskonferenz, Wege und Handlungsstrategien gegen Armut und soziale Ausgrenzung von Kindern und Jugendlichen, Bern 2003.
- UFAS 2008a: Bundesamt für Sozialversicherungen, Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung, Bilanz nach 5 Jahren, Bern 2008.

UFAS 2008b: Bundesamt für Sozialversicherungen, Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV 2007, Bern 2008.

UFAS 2009: Bundesamt für Sozialversicherungen, Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV 2008, Bern 2009.

UFFT 2007: Bundesamt für Berufsbildung und Technologie, Leitfaden individuelle Begleitung von Lernenden in der beruflichen Grundbildung, Bern 2007.

UFFT 2009: Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia, La formazione professionale in Svizzera 2009 – Fatti e cifre, Berna 2009,
<http://www.bbt.admin.ch/themen/berufsbildung/index.html?lang=it>, ultima consultazione: 31.08.2009.

UFM 2006: Bundesamt für Migration, Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz, Bestandesaufnahme der Fakten, Ursachen, Risikogruppen, Massnahmen und des integrationspolitischen Handlungsbedarfs, Bern 2006.

UFM 2007: Bundesamt für Migration, Bericht Integrationsmassnahmen, Bericht über den Handlungsbedarf und die Massnahmenvorschläge der zuständigen Bundesstellen im Bereich der Integration von Ausländerinnen und Ausländern per 30. Juni 2007.
<http://www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/integration/berichte/Par.0009.File.tmp/070630-ber-integrationsmassnahmen-d.pdf> (Stand: 25.8.2009).

USI 2002: Schweizerischer Arbeitgeberverband, Arbeit und Armut, Positionspapier des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes 2002.

UST 1998: Bundesamt für Statistik, Mikrozensus Familie in der Schweiz 1994/95, Präsentation, kommentierte Ergebnisse und Tabellen, Neuchâtel 1998.

UST 2002: Bundesamt für Statistik, Working Poor, Neuchâtel 2002.

UST 2007a: Bundesamt für Statistik, Armut von Personen im Erwerbsalter, Armutsquote und Working-Poor-Quote der 20- bis 59-jährigen Bevölkerung in der Schweiz zwischen 2000 und 2005, BFS Aktuell, Neuchâtel, März 2007.

UST 2007b: Bundesamt für Statistik, PISA 2006, Kompetenzen für das Leben – Schwerpunkt Naturwissenschaften, Nationaler Bericht, Neuchâtel 2007.

UST 2007c: Bundesamt für Statistik, Bildungsmosaik Schweiz, Bildungsindikatoren 2007, Neuchâtel, 2007.

UST 2007d: Bundesamt für Statistik, Die bedarfsabhängigen Sozialleistungen in den Schweizer Kantonen 2007, Neuchâtel 2007.

UST 2007e: Bundesamt für Statistik, Finanzielle Situation der privaten Haushalte, Zusammensetzung und Verteilung der Einkommen, Neuchâtel 2007.

UST 2007f: Bundesamt für Statistik: Kosten und Finanzierung des Gesundheitswesens 2005, Neuchâtel 2007.

UST 2007g: Bundesamt für Statistik. Frauen- und Gleichstellungsatlas Schweiz. Neuchâtel 2007.

UST 2008a: Bundesamt für Statistik, Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2008, Verlag Neue Zürcher Zeitung 2008.

UST 2008b: Bundesamt für Statistik, Die schweizerische Sozialhilfestatistik 2006, Nationale Resultate, BFS Aktuell, Neuchâtel 2008.

UST 2008c: Bundesamt für Statistik, Tieflöhne und Working Poor in der Schweiz, Ausmass und Risikogruppen auf der Basis der Lohnstrukturhebung 2006 und der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung 2006, Neuchâtel 2008.

UST 2008d: Bundesamt für Statistik, Working Poor: Armut trotz Erwerbstätigkeit, Neuchâtel 2008.

UST 2008e: Bundesamt für Statistik, Armutsindikator für den sozio-demografischen Lastenausgleich im Rahmen der NFA: Grundlegende Konzepte, Resultate des Jahres 2006, BFS Aktuell, Neuchâtel 2008.

UST 2008f: Bundesamt für Statistik, Indikatoren Sekundarstufe II: Übergangslösungen, Neuchâtel 2008.

UST 2008g: Bundesamt für Statistik, Familien in der Schweiz, Statistischer Bericht 2008, Neuchâtel 2008.

UST 2009a: Bundesamt für Statistik, Die schweizerische Sozialhilfestatistik 2007, Nationale Resultate, BFS Aktuell, Neuchâtel 2009.

UST 2009b: Bundesamt für Statistik, Sozialhilfe- und Armutsstatistik im Vergleich. Konzepte und Ergebnisse, Neuchâtel 2009.

UST 2009c: Bundesamt für Statistik. Wirtschaftliche und soziale Situation der Bevölkerung. Working-Poor-Quote 2007. Newsletter Nr. 3/2009. 2009.

Viernickel, Susanne / Simoni, Heidi, Frühkindliche Erziehung und Bildung, in: Eidg. Kommission für Familienfragen, Familie – Erziehung – Bildung, Bern 2008.

Villard, Isabelle, De notre temps..., d'un autre temps, Analyse du non-recours aux prestations complémentaires à l'Assurance Vieillesse et Survivants (AVS), Philosophische Fakultät der Universität Freiburg 2001.

Vogel, Berthold, Arbeiten für den Wohlfahrtsstaat – Ein Anerkennungsproblem, Über Statusgefährdungen, Entwertungserfahrungen und Prekaritätsgewissheiten in den öffentlichen Diensten, Referat am 34. Kongress der DGS, Jena, 2008.

Volken, Jeannine Silja / Knöpfel, Carlo, Armutsrisiko Nummer eins: geringe Bildung, Was wir über Armutskarrieren in der Schweiz wissen, Luzern: Caritas-Verlag 2004.

Walser, Katja / Knöpfel, Carlo, Auf dünnem Eis, Menschen in prekären Lebenslagen, Luzern: Caritas 2007.

Wanner, Philippe / Gabadinho, Alexis, Die wirtschaftliche Situation von Erwerbstätigen und Personen im Ruhestand, Bundesamt für Sozialversicherungen, Beiträge zur sozialen Sicherheit, Beiträge zur Sozialen Sicherheit Nr. 1/08.

Wanner, Philippe et al., Alter und Generationen, Das Leben in der Schweiz ab 50 Jahren, Neuchâtel: Bundesamt für Statistik 2005.

Wanner, Philippe, Die wirtschaftliche Situation von Personen im Ruhestand: neue Daten, neue Prioritäten, Bundesamt für Sozialversicherungen, Soziale Sicherheit 3/2008, S. 137-142.

Weber, Bernhard A., Jugendarbeitslosigkeit – Situationsanalyse 04 und Massnahmen für die Zukunft, Determinanten und regionale Aspekte der Jugendarbeitslosigkeit, AMOSA, September 2004, S. 80.

Allegato 2: testo della mozione

06.3001 – Mozione Commissione della sicurezza sociale e della sanità Strategia a livello nazionale per lottare contro la povertà

Depositata da: Commissione della sicurezza sociale e della sanità CN (CSSS-CN)

Data del deposito: 13.01.2006

Testo depositato

Il Consiglio federale è incaricato d'indire una conferenza nazionale sull'integrazione professionale e sociale che permetta alle diverse parti (Confederazione, cantoni, comuni, città, CDOS, iniziativa delle città, economia e organizzazioni non governative) di scambiare le loro conoscenze ed esperienze nell'ambito della lotta contro la povertà. Lo scopo della conferenza è di sviluppare misure concrete e coordinate per un piano d'azione nazionale.

Motivazione

Nonostante l'acuirsi, negli ultimi anni, della problematica della povertà e il forte aumento del numero delle persone che dipendono dall'aiuto sociale, manca tuttora una strategia a livello nazionale per lottare contro questo fenomeno.

Nel maggio 2003, dando seguito al postulato 98.3332, il Consiglio federale ha indetto una conferenza nazionale sulla povertà e accolto sotto forma di postulato la mozione 03.3322, "Piano d'intervento nazionale per la lotta alla povertà". Nella risposta al postulato Rossini 05.3220, firmato da 101 consiglieri nazionali, conferma la sua intenzione di continuare a lottare contro la povertà e ribadisce la necessità di un dialogo tra tutte le parti interessate. Tuttavia, salvo dichiarazioni d'intenti non sono ancora stati compiuti passi concreti per attuare una strategia nazionale di lotta contro la povertà.

Dopo avere esaminato in modo approfondito la problematica della povertà e i possibili interventi a livello politico, la Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale è giunta alla conclusione che l'integrazione professionale e sociale delle persone colpite o minacciate dalla povertà svolge un ruolo fondamentale al riguardo. Pertanto propone d'indire un'altra conferenza, dedicata all'integrazione nel mercato del lavoro, allo scopo di analizzare le esperienze maturate finora e d'inserirle in un piano d'azione nazionale.

Risposta del Consiglio federale del 10.03.2006

Il DFI intende elaborare una strategia svizzera di lotta alla povertà in collaborazione con le principali parti interessate (ambienti economici, sindacati, CDOS, città ecc.). In questo contesto andrà tenuto presente il ruolo centrale giocato da cantoni e comuni. Inoltre, viste le prescrizioni del freno all'indebitamento costituzionale, l'Esecutivo non vede, a livello federale, alcuno spazio di manovra finanziario per l'introduzione di nuovi compiti o lo sviluppo di compiti preesistenti nel settore delle assicurazioni sociali. Nel 2007 il DFI organizzerà una conferenza nazionale tenendo conto delle suddette condizioni quadro di politica statuale e finanziaria. La conferenza dovrà affrontare il tema in tutte le sue sfaccettature e non limitarsi al settore dell'integrazione professionale e sociale.

Allegato 3: attori coinvolti

Gruppo guida

Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS): Yves Rossier (direzione), Ludwig Gärtner

Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS): Margrith Hanselmann

Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS): Walter Schmid

Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT): Serge Imboden

Segreteria di Stato dell'economia (SECO): Serge Gaillard

Gruppo direttivo

UFAS: Ludwig Gärtner (Leitung)

CDOS: Eva Wiesendanger / Margrith Hanselmann

UFFT: Armin Schöni

SECO: Dòra Schilliger-Makausz

Ufficio federale di statisti (UST): Ruth Meier

Unione svizzera degli imprenditori: Hans Rudolf Schuppisser / Roland A. Müller

Unione sindacale svizzera (USS): Colette Nova

Associazione dei Comuni svizzeri: Maria Luisa Zürcher

Iniziativa delle Città: Norbert Raschle / Eva Wiesendanger

COSAS: Ueli Tecklenburg

Caritas: Carlo Knöpfel

ATD Quarto Mondo: Marie-Rose Blunschi Ackermann

Ufficio federale delle assicurazioni sociali, Settore Generazioni, società e questioni sociali

Stephan Arnold (caposettore), Joana Guldemann (responsabile di progetto), Doris Baumgartner, Géraldine Luisier, Rahel Zurfluh

Altre persone direttamente coinvolte

SECO: Daniel Keller, Martina Schläpfer, Markus Weber, Bernhard Weber

Ufficio federale della migrazione (UFM): Stéphanie Zbinden

CDOS: Veronika Neruda

Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE): Regina Bühlmann

COSAS: Caroline Knupfer, Natalie Pfister

Pro Senectute: Kurt Seifert, Amélie Pilgram

ATD Quarto Mondo: Olivier Gerhard, Marlise Schiltknecht, Marie Madeleine Prongué

Iniziativa delle Città: Armin Tresp, Ernst Schedler

Swissmem: Daniella Lützeltschwab

USS: Daniel Lampart

Schweizerischer Verband alleinerziehender Mütter und Väter (SVAMV): Anna Hausherr

Organizzazioni non governative rappresentate dalla COSAS

Pro Juventute, AvenirSocial, HEKS, Heilsarmee, Justicia et Pax, Travail Suisse, IG Sozialhilfe, Liste 13, Association Lire et Ecrire, OSEO (SAH)

...e molti altri

Oltre alle persone e organizzazioni summenzionate, dietro le quinte hanno partecipato all'elaborazione del presente rapporto anche molte altre persone. In particolare vanno ricordate le persone direttamente toccate dal problema della povertà che hanno seguito le varie tappe di lavoro.

Traduzione

Servizio linguistico dell'UFAS.