



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF
Commission fédérale pour les questions féminines CFQF
Commissione federale per le questioni femminili CFQF

Maggio 2022

Effetti di genere delle misure statali per combattere il COVID-19

Raccomandazioni della Commissione federale per le questioni femminili CFQF



A. Osservazioni preliminari

- Bisogna imparare dalla crisi e rafforzare la resilienza

La crisi causata dal COVID-19 ha colpito la Svizzera all'improvviso e duramente nella primavera del 2020. La Svizzera federalista non era sufficientemente preparata a questo scenario pandemico. Inoltre, il virus era una grande incognita e i suoi effetti erano imprevedibili. Con il senno di poi bisogna riconoscere che finora, in generale, il nostro Paese se l'è cavata bene in questa crisi.

Con l'analisi e le raccomandazioni esposte qui di seguito, la Commissione federale per le questioni femminili CFQF intende esaminare attentamente la gestione della crisi da parte della Svizzera e imparare: quali insegnamenti sono stati tratti dalla prospettiva di genere? Quali effetti hanno avuto le misure di aiuto su uomini e donne? Cosa possiamo eventualmente fare meglio alla prossima crisi? Come possiamo diventare più resilienti come società?

- Le misure anti COVID-19 toccano donne e uomini in modo diverso

Già nelle prime settimane della crisi causata dal COVID-19, è apparso evidente che le misure statali per contenere la diffusione del coronavirus avrebbero avuto un impatto diverso sulla situazione professionale e familiare delle donne e degli uomini. Nel frattempo, studi internazionali documentano che le donne sono state maggiormente colpite dalla crisi e hanno avuto meno accesso alle misure di aiuto statali.

In questo contesto, la CFQF ha commissionato al Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS un'ampia valutazione dell'impatto di genere (Gender Impact Assessment) che esamini in modo sistematico gli effetti specifici di genere delle misure statali anti COVID-19 in Svizzera. Ora disponibile con il titolo «Genderspezifische Effekte der staatlichen Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus Covid-19» [Effetti di genere delle misure statali per combattere il COVID-19], l'analisi redatta da Heidi Stutz, Severin Bischof e Lena Liechti considera sia le misure restrittive, come l'obbligo del telelavoro e la chiusura degli asili nido e delle scuole, sia le misure di sostegno sotto forma di vari aiuti finanziari. Gli autori hanno studiato in che modo le misure adottate hanno ridotto o acuito le disuguaglianze di genere nella vita professionale e nella ripartizione del lavoro familiare al fine di trarre insegnamenti per future crisi e formulare raccomandazioni.

Le misure esaminate non sono state applicate allo stesso modo in tutti i settori. Per esempio, il personale costituito prevalentemente da donne occupato nei settori della sanità e dell'istruzione è stato messo a durissima prova durante la pandemia di COVID-19, ma poiché non è stato pressoché toccato da perdite di guadagno e di posti di lavoro, e di conseguenza non ha praticamente percepito alcun aiuto finanziario, non è stato considerato in questa analisi relativa al mercato del lavoro. Dal canto suo, l'analisi economica non si è soffermata su altri effetti specifici di genere come la violenza domestica o la salute psichica. Inoltre, l'analisi si basa su una concezione binaria del genere in quanto le statistiche disponibili, laddove contengono dati di genere, distinguono solo tra uomini e donne e non tengono conto per esempio delle identità di genere trans e non binarie.

- **Le misure anti COVID-19 sono state adottate in un contesto di squilibri esistenti**

Nell'analizzare da una prospettiva di genere le misure adottate per superare la crisi causata dal COVID-19 va tenuto presente che la realtà nella quale esse si inseriscono non è neutrale dal punto di vista del genere, bensì caratterizzata da squilibri nelle condizioni di vita delle donne e degli uomini. L'efficacia delle misure è legata a doppio filo a questa situazione iniziale.

Allo stesso tempo, occorre tenere presente che anche all'interno delle due categorie «donne» e «uomini» esistono notevoli disuguaglianze. Per questo motivo, l'analisi aveva anche l'obiettivo di individuare i gruppi vulnerabili tra le donne per poter formulare misure mirate.

B. Effetti specifici di genere delle misure restrittive

1 La chiusura degli asili nido e delle scuole pregiudica l'integrazione delle madri nel mercato del lavoro

La chiusura degli asili nido e delle scuole ha avuto un impatto negativo sulle madri. Lo studio condotto dal BASS indica che, oltre a essersi accollate la maggior parte dei lavori domestici e di accudimento supplementari, esse hanno pure ridotto la loro attività professionale retribuita più di quanto non abbiano fatto i padri. Nella primavera del 2020, il 25 per cento di tutte le madri ha temporaneamente dichiarato di aver ridotto il proprio grado di occupazione a causa di compiti di accudimento straordinari (BASS 2022, pag. 62).

Rispetto ad altri Paesi, in Svizzera gli asili nido e le scuole sono stati chiusi completamente solo per un breve periodo. Nel frattempo, anche nel nostro Paese si è assistito a un rafforzamento della ripartizione del lavoro specifica di genere che ha pregiudicato l'integrazione delle donne nel mercato del lavoro (ri-tradizionalizzazione). Le donne hanno aumentato il lavoro di accudimento dei figli e parallelamente hanno ridotto la loro attività professionale retribuita.

→ **Raccomandazione n. 1: potenziare le strutture per la custodia dei figli complementare alla famiglia e parascolastica nonché il loro finanziamento da parte dello Stato e mantenerle operative durante le crisi**

Per aumentare l'integrazione delle donne nel mercato del lavoro, le strutture per la custodia dei figli complementare alla famiglia e parascolastica sono indispensabili anche al di là delle crisi. Per renderle accessibili a tutte le famiglie occorre un finanziamento da parte dello Stato. Durante la pandemia, gli asili nido e le scuole sono diventati addirittura essenziali. Oltre a essere insostituibili per i bambini e gli adolescenti, contribuiscono anche a impedire che le disparità nell'integrazione delle donne e degli uomini nel mercato del lavoro si acuiscano. Anziché chiudere queste istituzioni occorre proteggere al meglio i bambini che le frequentano e i dipendenti che vi lavorano.

2 L'obbligo del telelavoro può acuire i conflitti legati alla conciliabilità

Attualmente, gli effetti specifici di genere del telelavoro in generale sono valutati in modo differenziato nella ricerca. Il risparmio di tempo consentito dall'eliminazione del pendolarismo e la maggiore autonomia nella gestione del tempo possono avere risvolti positivi sull'integrazione delle madri nel mondo del lavoro e il loro grado di occupazione. Al contrario, un'assenza duratura dal posto di lavoro può costituire un ostacolo alla carriera. Ulteriori problemi sorgono in particolare quando durante l'orario di lavoro bisogna accudire e assistere bambini o familiari com'è avvenuto durante il lockdown. In questo contesto, lavorare concentrati è possibile solo in misura limitata.

Lo studio condotto dal BASS indica che, in Svizzera, conciliare famiglia e lavoro è stato nettamente più difficile per le madri che per i padri. Nelle famiglie con bambini che frequentavano le scuole elementari, il 65 per cento delle madri e il 25 per cento dei padri hanno valutato la conciliabilità durante il primo lockdown nella primavera del 2020 come molto o estremamente difficile (BASS 2022, pag. 10). La grande differenza tra i due generi mostra che anche nel periodo in cui vigeva l'obbligo del telelavoro per tutti i dipendenti, la cura di bambini e familiari era ripartita in modo disuguale tra donne e uomini e soprattutto le madri erano toccate in modo particolarmente forte da problemi di conciliabilità.

→ **Raccomandazione n. 2: definire condizioni quadro per il telelavoro e ripartire il lavoro di cura in modo egualitario**

Poter svolgere una parte del tempo di lavoro a casa ha il potenziale per semplificare la conciliabilità di famiglia e professione. Tuttavia, l'obbligo del telelavoro combinato con la chiusura degli asili nido e delle scuole durante la crisi causata dal COVID-19 ha acuito la disuguaglianza tra uomini e donne. Nel momento in cui l'infrastruttura per la custodia dei figli extrafamiliare e complementare alla scuola è venuta meno, il telelavoro è diventato un fardello pesante per le madri. In altre parole, i vantaggi dell'home office possono essere colti solo se parallelamente le strutture di custodia sono operative. Le condizioni quadro del telelavoro sono quindi fondamentali. Inoltre, poiché è emerso che più il lavoro di cura è ripartito in modo egualitario tra uomini e donne, più le differenze di genere durante la crisi sono esigue, in futuro bisognerà intervenire anche su questo fronte.

C. Effetti specifici di genere delle misure di aiuto

3 Evoluzione dell'occupazione: colpiti in particolare i dipendenti a tempo parziale

Anche se quando è stata investita dalla crisi la Svizzera si trovava in una buona situazione economica e la Confederazione ha immediatamente deciso l'erogazione di aiuti finanziari, in alcuni settori l'occupazione è sensibilmente diminuita. Tra i più colpiti, il settore alberghiero e della ristorazione ha registrato un calo del 22 per cento dei dipendenti donne e del 18 per cento dei dipendenti uomini (BASS 2022, pag. 76). Il calo è particolarmente pronunciato tra il personale a tempo parziale. Nel 2020, il volume di lavoro effettivo svolto dalle donne con un grado

di occupazione inferiore al metà tempo si è contratto del 9,1 per cento rispetto al 2019. A crollare sono stati soprattutto i gradi di occupazione più bassi. La pandemia conferma la posizione precaria delle persone attive a tempo parziale con percentuali esigue. Durante le crisi il rischio che perdano l'impiego è particolarmente elevato.

→ **Raccomandazione n. 3: rafforzare l'integrazione delle donne nel mercato del lavoro e introdurre il diritto dei genitori di ridurre il grado di occupazione alla nascita di un figlio e di riportarlo al livello originario in un secondo momento**

La crisi conferma il fabbisogno di interventi per migliorare l'integrazione delle donne nel mercato del lavoro. Bisogna eliminare i fattori che disincentivano le donne dall'esercitare un'attività lucrativa come i costi elevati per la custodia dei figli, la mancanza di scuole a tempo pieno o i deterrenti fiscali. Nel contempo, servono possibilità per entrambi i generi di migliorare la conciliabilità di lavoro e famiglia, per esempio attraverso un congedo parentale per padri e madri o il diritto di ridurre il grado di occupazione alla nascita di un figlio. In questo contesto, dopo una riduzione temporanea, ai genitori deve essere data la possibilità di tornare al loro grado di occupazione originario affinché sia i padri sia le madri possano avvalersi del diritto di ridurre la percentuale di lavoro senza compromettere la loro sicurezza finanziaria a lungo termine. Un'integrazione paritaria dei generi nel mondo del lavoro – tendenzialmente gradi di occupazione più alti per le donne e più bassi per gli uomini – non solo contribuisce a ripartire meglio il lavoro di cura non retribuito, ma riduce anche il rischio per le donne di perdere completamente il loro lavoro.

4 Evoluzione del reddito: colpiti in particolare i dipendenti a basso salario

L'analisi dell'evoluzione del reddito indica che solo relativamente pochi dipendenti hanno perso il lavoro e che il livello generale dei salari non è diminuito. Gli aiuti finanziari della Confederazione sono quindi considerati un successo. Ciò nonostante, nel primo anno di pandemia il 20 per cento delle economie domestiche ha dichiarato un reddito inferiore. Il calo ha riguardato soprattutto gli indipendenti e le persone a basso reddito. Tutti gli studi documentano che, nel complesso, la crisi causata dal COVID-19 ha aumentato la disparità di reddito. Le donne ne risentono in misura superiore alla media in quanto costituiscono circa i due terzi dei dipendenti a basso salario e vivono più spesso degli uomini in economie domestiche a basso reddito (BASS 2022, pag. 77). Si tratta per buona parte di donne migranti che a causa del loro status di soggiorno in Svizzera possono accedere solo limitatamente ai sistemi di sicurezza sociale.

→ **Raccomandazione n. 4a: promuovere in modo mirato la riqualificazione delle donne**

Oggi quindi, soprattutto per le donne, c'è bisogno di percorsi che dai settori a basso salario portano a un'integrazione più duratura nel mercato del lavoro. A tale scopo, vanno create e finanziate offensive di formazione continua per un reskilling mirato della manodopera femminile che pur possedendo un elevato potenziale rimane nei settori a basso salario perché non ha accesso alla formazione. Ciò presuppone offerte modulate in modo consequenziale, compatibili con l'accudimento dei figli e l'attività professionale, nonché strumenti per il finanziamento

dei costi indiretti della formazione. Un'offensiva di questo tipo fornirà un contributo decisivo alla riduzione della povertà femminile.

Inoltre, occorre anticipare i futuri cambiamenti sul mercato del lavoro: per esempio, la pandemia di COVID-19 ha accelerato la digitalizzazione e aumentato considerevolmente il fabbisogno di manodopera supplementare nell'IT. Ora servono misure mirate per aumentare la quota di donne in questo settore. Oltre a ridurre la segregazione professionale di genere, ciò consente di coprire maggiormente il fabbisogno in questione con manodopera locale.

→ **Raccomandazione n. 4b: valorizzare il lavoro a basso salario e garantire una migliore protezione salariale in caso di crisi**

Il lavoro prestato oggi nel settore a basso salario è indispensabile per il funzionamento della società. È pertanto essenziale che venga valorizzato e remunerato in funzione della sua importanza e della responsabilità a esso associata. Inoltre, ai lavoratori interessati occorre garantire una migliore protezione salariale in caso di crisi perché questo è l'unico modo per evitare che, in futuro, siano proprio le persone finanziariamente più deboli a essere colpite più duramente dalle perdite di reddito.

5 Accesso alle misure di aiuto: i servizi alla persona sono sottorappresentati

L'analisi dei flussi di fondi mostra come nel settore «altri servizi» siano stati erogati nettamente meno aiuti rispetto ad altri settori colpiti in misura altrettanto pesante. Da una prospettiva di genere, questa osservazione è rilevante perché negli «altri servizi» rientrano i servizi alla persona resi da parrucchieri, centri massaggio, saloni di bellezza, saune e aziende simili nelle quali le donne sono spesso attive in misura superiore alla media. Lo studio condotto dal BASS attribuisce il sostegno inferiore alla media fornito a questo settore alla struttura piccola delle sue imprese e alla quota elevata di indipendenti (BASS 2022, S. 75). È presumibile che le microaziende non si siano avvalse degli aiuti a causa dell'onere amministrativo importante e delle indennità esigue. È altresì probabile che molti indipendenti a tempo parziale non abbiano soddisfatto il requisito del reddito determinante AVS pre-crisi di almeno 10 000 franchi. In generale, le piccole aziende con fino a 9 dipendenti hanno percepito in percentuale meno aiuti rispetto alle imprese più grandi.

→ **Raccomandazione n. 5: tenere conto delle esigenze delle piccole imprese nei settori tipicamente femminili**

In futuro, bisognerà prestare attenzione a che le misure di aiuto in situazioni di crisi coprano anche le esigenze delle piccole imprese e degli indipendenti a tempo parziale attivi in settori tipicamente femminili. È fondamentale garantire un accesso agli aiuti il più possibile a bassa soglia. In quest'ottica, l'onere amministrativo dovrà essere contenuto e si dovrà rinunciare a fatturati o guadagni minimi irraggiungibili per molte piccole imprese

6 Lacune nella rete di sicurezza: personale domestico

La crisi causata dal COVID-19 ha creato precarietà innanzitutto tra i lavoratori esclusi dagli aiuti statali. Come evidenzia lo studio condotto dal BASS, ciò è stato il caso soprattutto del personale domestico. Con l'88 per cento di donne, il settore del lavoro domestico – che conta circa 50'000 dipendenti – è quello con la quota femminile più alta di tutti. A causa del loro status di soggiorno e del loro reddito basso, molti di questi dipendenti appartengono ai gruppi di popolazione particolarmente vulnerabili. La Confederazione giustifica la loro esclusione dagli aiuti adducendo che durante la crisi avrebbero potuto continuare a lavorare o avrebbero avuto diritto alla continuazione del pagamento dello stipendio da parte dell'economia domestica e che, se così non fosse stato, avrebbero potuto ricorrere all'assicurazione contro la disoccupazione. Questa argomentazione riflette un disinteresse e una palese ignoranza delle reali condizioni di vita di questi dipendenti durante la crisi.

→ **Raccomandazione n. 6: offrire un aiuto specifico al personale domestico**

La CFQF considera una grave mancanza il fatto che con le economie domestiche sia stato escluso da qualsiasi aiuto specifico per la pandemia proprio il settore con la quota femminile più alta. In futuro, l'economia domestica dovrà essere riconosciuta come un luogo di lavoro a pieno titolo. Dato che in questo settore i datori di lavoro non sono aziende bensì persone private e molti dipendenti sono particolarmente vulnerabili a causa del loro status di soggiorno, occorrono misure specifiche affinché durante le crisi essi ricevano aiuti come tutti gli altri. Al di là degli interventi in caso di crisi, ciò richiede l'assoggettamento del personale domestico alla legge sul lavoro. Questo passo assicurerà loro una migliore protezione sociale e renderà la società nel suo insieme più resiliente alle crisi.

7 Efficacia delle indennità per lavoro ridotto: mancano dati essenziali

Gli aiuti finanziari della Confederazione sono serviti a mantenere i posti di lavoro nei settori colpiti. Sebbene l'estensione delle indennità per lavoro ridotto sia stata la misura di aiuto più importante per i dipendenti, nell'ambito della procedura semplificata la Confederazione non ha raccolto alcun dato sul genere delle persone beneficiarie. Non è quindi possibile valutare quali quote di tali indennità siano state versate a donne e a uomini, né se all'interno delle aziende vi siano state disparità di trattamento tra donne e uomini. Solo la Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera (RIFOS) consente di trarre alcune indicazioni al riguardo. I dati RIFOS mostrano che in quasi tutti i settori le donne sono state toccate dal lavoro ridotto in misura maggiore rispetto agli uomini (BASS 2022, pag. 17).

In altre indagini sull'impatto economico della pandemia il genere è sì stato rilevato, ma poi non è stata effettuata alcuna valutazione di genere.

→ **Raccomandazione n. 7: raccogliere e valutare dati specifici di genere**

Raccogliere e valutare dati senza tenere conto del genere è problematico. Senza questa base, infatti, non è possibile trarre alcun insegnamento fondamentale per future crisi né avviare i preparativi necessari. È pertanto indispensabile procedere alla rilevazione sistematica del

genere delle persone beneficiarie anche in tempi di crisi, quando bisogna adottare misure di aiuto a breve termine. Inoltre, in tutti gli studi commissionati da enti pubblici o cofinanziati con fondi pubblici occorre esigere valutazioni differenziate in base al genere. Solo in questo modo è possibile verificare se le misure adottate sono efficaci, se sono adatte per ridurre le disuguaglianze oppure se le acuiscono.

D. Conclusioni

8 Durante la pandemia le disuguaglianze di genere si sono acuite

Nel complesso, l'analisi dell'impatto di genere effettuata dal BASS documenta che le misure di lotta contro il COVID-19 hanno contribuito in modo decisivo a impedire o ridurre al minimo la perdita di posti di lavoro e la diminuzione del reddito per un numero importante di economie domestiche. Inoltre, la chiusura più breve rispetto all'estero degli asili nido e delle scuole ha avuto conseguenze negative a lungo termine sull'integrazione delle madri nel mercato del lavoro più contenute rispetto ad altri Paesi.

Tuttavia, anche in Svizzera le disuguaglianze di genere nell'attività professionale e nel lavoro familiare si sono acuite durante la pandemia. Questo non fa che confermare la conclusione fondamentale secondo cui le misure progettate globalmente per i dipendenti standard non tengono sufficientemente conto delle situazioni specifiche delle donne nel mercato del lavoro. Come mostra l'analisi del BASS, tali misure producono effetti negativi involontari sull'uguaglianza tra i generi e scaricano i costi della crisi in misura sproporzionata sulle spalle delle donne.

→ **Raccomandazione n. 8: progettare le misure di intervento in caso di crisi nel rispetto del genere**

Affinché donne e uomini ricevano aiuti davvero in ugual misura, prima di essere emanate le misure devono essere verificate da una prospettiva di genere. Bisogna considerare le disuguaglianze esistenti e progettare l'aiuto in modo mirato tenendo conto della situazione delle donne e di altri gruppi vulnerabili. Ciò implica la disponibilità di conoscenze in materia di uguaglianza in seno agli organi decisionali rilevanti. Le misure di aiuto devono essere progettate in modo da raggiungere le persone maggiormente esposte.

9 Le misure statali intervengono su squilibri già esistenti

Al di là degli interventi in caso di crisi, la valutazione dell'impatto di genere documenta la necessità impellente di un generale rafforzamento della posizione sociale delle donne: Tutto ciò che favorisce la continuità della carriera lavorativa delle madri e aumenta la partecipazione dei padri ai compiti di accudimento, migliora la posizione delle donne (BASS 2022, pag. 83).

Da un lato c'è bisogno di una migliore integrazione delle donne nel mercato del lavoro, dall'altro di maggiori possibilità per gli uomini di svolgere una parte più consistente del lavoro familiare non retribuito.

→ **Raccomandazione n. 9: rafforzare la resilienza dell'economia e della società con più uguaglianza**

Investire in una migliore conciliabilità di famiglia e lavoro per donne e uomini può rafforzare la resilienza della società svizzera a future crisi. Le misure che promuovono l'integrazione delle donne nel mercato del lavoro (congedo parentale, diritto alla riduzione del grado di occupazione) che semplificano la conciliabilità di famiglia e lavoro (custodia dei figli economicamente sostenibile), e favoriscono la formazione durante l'intero arco della vita rendono la società più resiliente alle crisi. Altrettanto importante è ripartire il lavoro non retribuito in modo più equo tra donne e uomini, e prevedere una copertura sociale per chi lo svolge. Studi internazionali giungono alla conclusione che le disuguaglianze tra i generi si sono acuite durante la crisi non da ultimo perché esistevano già in precedenza. Una gestione lungimirante delle crisi inizia proprio qui e riduce le disuguaglianze in «tempi normali». Tra esse figura per esempio la forte segregazione di genere presente nei settori professionali delle cure e dell'informatica. Anche in questo caso, un buon mix aumenta la resilienza della società nel suo insieme.

Conclusioni e raccomandazioni a colpo d'occhio

- 1 La chiusura degli asili nido e delle scuole pregiudica l'integrazione delle madri nel mercato del lavoro
 - *Potenziare le strutture per la custodia dei figli complementare alla famiglia e parascolastica nonché il loro finanziamento da parte dello Stato e mantenerle operative durante le crisi*
- 2 L'obbligo del telelavoro può acuire i conflitti legati alla conciliabilità
 - *Definire condizioni quadro per il telelavoro e ripartire il lavoro di cura in modo egualitario*
- 3 Evoluzione dell'occupazione: colpiti in particolare i dipendenti a tempo parziale
 - *Rafforzare l'integrazione delle donne nel mercato del lavoro e introdurre il diritto dei genitori di ridurre il grado di occupazione alla nascita di un figlio e di riportarlo al livello originario in un secondo momento*
- 4 Evoluzione del reddito: colpiti in particolare i dipendenti a basso salario
 - *a) Promuovere in modo mirato la riqualificazione delle donne*
 - *b) Valorizzare il lavoro a basso salario e garantire una migliore protezione salariale in caso di crisi*
- 5 Accesso alle misure di aiuto: i servizi alla persona sono sottorappresentati
 - *Tenere conto delle esigenze delle piccole imprese nei settori tipicamente femminili*
- 6 Lacune nella rete di sicurezza: personale domestico
 - *Offrire un aiuto specifico al personale domestico*
- 7 Efficacia delle indennità per lavoro ridotto: mancano dati essenziali
 - *Raccogliere e valutare dati specifici di genere*
- 8 Durante la pandemia le disuguaglianze di genere si sono acuite
 - *Progettare le misure di intervento in caso di crisi nel rispetto del genere*
- 9 Le misure statali intervengono su squilibri già esistenti
 - *Rafforzare la resilienza dell'economia e della società con più uguaglianza*