

07.419

Iniziativa parlamentare
Politica a favore della famiglia. Articolo costituzionale
Progetto preliminare e rapporto esplicativo della Commissione della
sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale

del 13 ottobre 2010

Compendio

La composizione e l'organizzazione interna delle famiglie sono molto cambiate nel corso degli ultimi decenni e la loro stabilità è diminuita. Da questo contesto in forte evoluzione scaturiscono tre sfide centrali per la politica della famiglia: compensare l'onere finanziario, conciliare famiglia e lavoro e rafforzare la vita familiare.

Per meglio rispondere in futuro a queste sfide, l'iniziativa presentata dal consigliere nazionale Norbert Hochreutener chiede di attribuire alla Confederazione una competenza estesa nel settore della politica della famiglia.

La Confederazione dispone già oggi di un ampio e diversificato ventaglio di strumenti per compensare almeno in parte i costi dei figli. Vanno menzionati in particolare le norme fiscali applicabili alle famiglie, gli assegni familiari, l'assicurazione maternità e le misure specifiche che le assicurazioni sociali prevedono a favore delle famiglie, quali ribassi dei premi e rendite per i figli. Anche nel campo del rafforzamento della vita della famiglia, la Confederazione ha la possibilità di sostenere gli sforzi dei Cantoni e dei Comuni (consultori per la maternità, tutela dell'infanzia e della gioventù, promozione della gioventù ecc.).

Di contro, la promozione della conciliabilità tra famiglia e lavoro quale elemento nodale di una politica della famiglia al passo con i tempi non trova riscontro nella Costituzione. Questa lacuna deve essere colmata con un nuovo disposto costituzionale, che introduca nella Costituzione la promozione della conciliabilità tra famiglia e lavoro come compito dello Stato.

La Commissione reputa che il provvedimento più urgente per migliorare la conciliabilità tra famiglia e lavoro sia l'approntamento di un'offerta appropriata di strutture diurne complementari alla famiglia e parascolastiche. Per questo motivo la Costituzione deve sancire come obiettivo concreto che la Confederazione provveda a una simile offerta. L'ordinamento attuale della competenza in questo ambito non viene invece modificato: la competenza rimane ai Cantoni e ai Comuni e la Confederazione interviene soltanto quando essi non svolgono in modo sufficiente i loro compiti.

Rapporto

1 Genesi del progetto

1.1 L'iniziativa parlamentare Hochreutener del 23 marzo 2007

L'iniziativa parlamentare presentata il 23 marzo 2007 dal consigliere nazionale Norbert Hochreutener (PDC, BE) chiede che la Costituzione federale¹ sia completata con un nuovo articolo che prevede una politica più ampia a favore della famiglia. L'iniziativa, che riveste la forma di progetto elaborato, propone l'articolo costituzionale seguente:

« Art. 116a Promozione della famiglia

Cpv. 1

Nell'ambito delle loro competenze, la Confederazione e i Cantoni adottano provvedimenti a favore dei genitori con figli a carico e si adoperano per compensarne gli oneri economici supplementari affinché non siano penalizzati rispetto alle persone sole e ai coniugi senza figli. La Confederazione può sostenere gli sforzi compiuti dai Cantoni in tal senso. Nell'ambito della perequazione finanziaria tiene conto in particolare dei provvedimenti fiscali che i Cantoni adottano a favore dei genitori con figli a carico.

Cpv. 2

Nell'ambito del sistema fiscale e delle assicurazioni sociali cui non si applica il sistema di capitalizzazione, la Confederazione prevede segnatamente sgravi a favore dei genitori con figli a carico senza ridurre le prestazioni corrispondenti.

Cpv. 3

La Confederazione e i Cantoni promuovono la conciliabilità tra lavoro e famiglia. Se gli sforzi compiuti a tal fine dai Cantoni e da terzi non sono sufficienti, la Confederazione può definire per legge esigenze minime, in quanto contribuisca finanziariamente alle prestazioni dei Cantoni.

Cpv. 4

La Confederazione promuove la formazione e l'integrazione di fanciulli e adolescenti. Può subsidiare provvedimenti che si prefiggono quest'obiettivo.»

Nella motivazione della sua iniziativa, il consigliere nazionale Hochreutener sottolinea che la promozione della famiglia e la conciliabilità tra lavoro e famiglia sono temi a cui la politica attribuisce sempre più importanza. A suo avviso, l'attuale base costituzionale della politica familiare (art. 116 Cost.) ha tuttavia un campo d'azione estremamente limitato e va completata. Propone dunque di adottare un articolo costituzionale più esplicito sul piano materiale, il quale dovrà in particolare

¹ RS 101

sancire che la promozione della famiglia è un compito comune di Confederazione e Cantoni, prevedere sgravi a favore dei genitori con figli a carico, sia concedendo loro risorse supplementari o sgravi fiscali, sia potenziando le strutture di custodia. Inoltre, la definizione delle linee concrete della politica familiare dovrà essere lasciata in ampia misura alla legge.

1.2 Lavori preliminari della CSEC-N

Nell'autunno 2005, cinque consiglieri nazionali membri di cinque gruppi parlamentari diversi avevano già presentato ognuno un'iniziativa parlamentare² che chiedeva una migliore conciliabilità tra famiglia e lavoro. Queste iniziative proponevano di inserire nell'articolo 62 Cost. un nuovo capoverso 3 secondo cui i Cantoni provvedono affinché i Comuni e i privati mettano a disposizione, secondo il bisogno e sino al termine dell'obbligo scolastico, strutture di custodia per l'infanzia complementari alla famiglia e alla scuola; la Confederazione può sostenerli in tale compito.

Nel febbraio e giugno 2006 le due Commissioni della scienza, dell'educazione e della cultura (CSEC) hanno dato seguito a grande maggioranza alle iniziative. Incaricata dalla CSEC-N di elaborare un progetto preliminare, la Sottocommissione «Strutture di custodia diurne» ha constatato nel corso dei suoi lavori che era effettivamente necessario modificare la Costituzione per obbligare i Cantoni ad agire nel senso voluto dalle cinque iniziative parlamentari in questione. Per quanto concerne la formulazione di nuove disposizioni costituzionali più concrete, la Sottocommissione della CSEC-N si è rivolta al professor Bernhard Ehrenzeller; nel suo parere quest'ultimo è giunto alla conclusione che non sarebbe opportuno dal profilo sistematico attuare l'obiettivo delle iniziative citate nell'ambito dell'articolo 62 Cost. – l'articolo costituzionale sulla formazione – ma che sarebbe più appropriato completare l'articolo 116 Cost. – l'articolo costituzionale sulla famiglia. È principalmente per questa ragione che la Sottocommissione ha proposto alla CSEC-N di interrompere i suoi lavori sulle iniziative e di toglierle di ruolo. Inoltre, ha sottolineato che la situazione era cambiata dal momento in cui erano state presentate le iniziative, visto in particolare che i Cantoni avevano adottato il concordato HarmoS, che rispondeva in gran parte agli obiettivi degli autori delle cinque iniziative nel settore delle strutture di custodia diurne.

La CSEC-N ha aderito agli argomenti della Sottocommissione, ma una sua larga maggioranza ha espresso il parere che vi era un bisogno concreto di ampliare l'offerta di strutture diurne per la prima infanzia e l'età prescolare. Per migliorare le condizioni nel campo delle strutture d'accoglimento complementari alla famiglia per la prima infanzia, la CSEC-N ha chiesto alla Conferenza dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) di esaminare la possibilità di elaborare una convenzione intercantonale nel settore prescolare³. Per questo motivo essa non soltanto ha proposto al

² 05.429 Iv. Pa. Egerszegi-Obrist. Strutture di custodia per l'infanzia complementari alla famiglia e alla scuola; 05.430 Iv. Pa. Genner. Migliori possibilità per i bambini e le famiglie; 05.431 Iv. Pa. Fehr Jacqueline. Migliori opportunità di formazione per i bambini e i giovani; 05.432 Iv. Pa. Riklin Kathy. Introduzione di scuole a tempo pieno e 05.440 Iv. Pa. Haller. Strutture di custodia per l'infanzia complementari alla famiglia e alla scuola.

³ Rapporto della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale del 21.8.2008, FF **2008** 7515.

Consiglio nazionale di togliere di ruolo le cinque iniziative parlamentari in oggetto, ma ha simultaneamente presentato una mozione volta a prorogare il programma di finanziamento iniziale della custodia di bambini complementare alla famiglia (08.3449).

Il 19 marzo 2009 il Consiglio nazionale ha deciso di togliere di ruolo le cinque iniziative parlamentari e di adottare la mozione della CSEC-N che chiede la proroga del programma di finanziamento iniziale per la creazione di nuovi posti di custodia di bambini complementare alla famiglia.

1.3 Lavori della CSSS-N

Il 23 agosto 2007 la Commissione della sicurezza sociale e della sanità pubblica del Consiglio nazionale (CSSS-N) ha deciso con 13 voti contro 11 e nessuna astensione di dare seguito all'iniziativa parlamentare di Norbert Hochreutener. Anche l'omologa Commissione del Consiglio degli Stati ha approvato l'iniziativa il 19 febbraio 2008 con 6 voti contro 4 e nessuna astensione.

Il 24 aprile 2008 la CSSS-N ha incaricato la sua Sottocommissione «Politica della famiglia»⁴ di elaborare un progetto preliminare. Come previsto dall'articolo 112 LParl⁵, quest'ultima si è avvalsa di esperti dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) e, per le questioni di costituzionalità, dell'Ufficio federale di giustizia (UFG).

Dopo aver dapprima esaminato, il 17 giugno 2008, le possibilità di attuare l'iniziativa, la Sottocommissione ha proceduto all'audizione, il 19 novembre 2008, di rappresentanti dei Cantoni e di fondazioni attive nel settore della politica della famiglia.

La Sottocommissione si è riunita due altre volte per proseguire i suoi lavori, che sono stati completati con i lavori preliminari già portati a termine dalla CSEC-N. Il 9 ottobre 2009 ha sottoposto alla CSSS-N una prima proposta di nuovo articolo costituzionale sulla politica della famiglia, volto essenzialmente a fare in modo che la Confederazione e i Cantoni promuovano i provvedimenti intesi a conciliare famiglia e lavoro e prevedano un'offerta appropriata di strutture diurne complementari alla famiglia e parascolastiche. Ha inoltre proposto che la Confederazione possa eventualmente stabilire i principi dell'armonizzazione dell'anticipo degli alimenti da parte dei Cantoni. Approvando i lavori della Sottocommissione, la CSSS-N ha incaricato quest'ultima di elaborare un rapporto preliminare e un progetto di decreto che tengano conto di questi tre punti. Discutendo una prima proposta di rapporto esplicativo, la Sottocommissione è giunta alla conclusione che il nuovo articolo costituzionale sarebbe risultato troppo appesantito dall'aggiunta di un capoverso che attribuisca alla Confederazione la competenza di armonizzare l'aiuto all'incasso e l'anticipo degli alimenti. La Sottocommissione ha dunque proposto alla CSSS-N di rinunciarvi.

⁴ *Rossini, Fehr Jacqueline, Gilli (a partire dal 14.9.2008), Kleiner, Leuenberger-Genève (fino al 14.9. 2008), Maurer, Meyer Thérèse, Scherer, Stahl, Weibel.*

⁵ *Legge del 13.12.2002 sull'Assemblea federale (LParl; RS 171.10)*

Il 13 ottobre 2010 la CSSS-N ha approvato con 17 voti contro 7 il presente rapporto preliminare e il progetto di decreto e ha deciso di sottoporli a consultazione presso i Cantoni, i partiti politici e le cerchie interessate.

2 Contesto

2.1 Le nozioni di famiglia e di politica della famiglia

2.1.1 La famiglia

La nozione di famiglia non ha una definizione uniforme e non ne esistono descrizioni nel diritto positivo. L'articolo 41 capoverso 1 lettera c della Costituzione federale fa riferimento alla famiglia «quale comunità di adulti e bambini» e ne dà dunque una definizione ampia. Nelle sue linee strategiche 2015⁶, la Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari (COFF) dà anch'essa della nozione di famiglia una definizione volutamente ampia:

«La nozione di famiglia designa le forme di vita fondate sui legami tra genitori e figli che uniscono le generazioni e sono riconosciuti dalla società.»

Queste definizioni ampie presentano il vantaggio di prendere in considerazione la diversità delle forme di famiglia presenti nella società odierna. Per questa ragione il presente rapporto si fonda su queste definizioni.

2.1.2 La politica della famiglia

Secondo la COFF, la politica della famiglia comprende «le attività, le misure e le istituzioni pubbliche miranti a riconoscere, a promuovere o a influenzare le prestazioni fornite dalle famiglie⁷». Tale definizione implica che la politica della famiglia tocca numerosi settori e rappresenta un vero e proprio compito trasversale⁸. Di conseguenza, sorgono due difficoltà: da un lato è impossibile delimitare chiaramente la politica della famiglia rispetto ad altri settori politici (p. es. la politica dell'infanzia e della gioventù); al contrario, capita spesso che vi siano sovrapposizioni considerevoli tra i settori. Dall'altro lato, provvedimenti presi in altri settori politici (p. es. la costruzione di abitazioni o la formazione) possono anche avere effetti (in)diretti sulle famiglie.

La definizione della COFF si concentra in modo particolare sulle prestazioni fornite dalle famiglie. Non soltanto quest'ultime contribuiscono a garantire il futuro delle assicurazioni sociali, ma si fanno anche carico di importanti compiti educativi e di cura (dei bambini e degli anziani), apportando in questo modo un contributo essenziale alla coesione sociale e alla solidarietà intergenerazionale. Tale aspetto riveste un'importanza tanto più grande poiché l'invecchiamento della popolazione potrebbe

⁶ Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari (COFF). Riconoscere e promuovere le prestazioni delle famiglie. Linee strategiche 2015, agosto 2009, pag. 12 (trad.).

⁷ *Ibid.* (trad.).

⁸ Cfr. Rapporto sulle famiglie 2004: Esigenze strutturali di una politica familiare adeguata ai bisogni. Dipartimento federale dell'interno, 2004 (Rapporto sulle famiglie 2004), pag. 98 segg.

originare tensioni sempre maggiori tra le generazioni. Gli obiettivi della politica della famiglia consistono dunque da un lato nel ricompensare le prestazioni fornite dalle famiglie (ridistribuzione orizzontale) e, d'altro lato, nell'operare a favore della compensazione degli oneri e della protezione contro la povertà (ridistribuzione verticale)⁹.

In materia di politica della famiglia, l'attuazione di queste ridistribuzioni orizzontale e verticale può assumere la forma di prestazioni finanziarie quali gli assegni familiari, le riduzioni d'imposta, le borse di studio, l'assicurazione per la maternità o le prestazioni in caso di bisogno, ma possono anche consistere nel facilitare la conciliabilità tra famiglia e lavoro oppure nell'offerta di servizi di consulenza.

2.2 Le sfide della politica della famiglia

Le famiglie hanno conosciuto una grande evoluzione nel corso degli ultimi decenni, sia per quanto concerne la loro composizione, sia per la loro organizzazione interna e la loro stabilità. Il numero dei membri del nucleo familiare è diminuito, la ripartizione dei compiti tra uomo e donna non è più rigidamente definita come lo era in passato e la donna partecipa maggiormente al sostegno finanziario della famiglia. Nello stesso tempo, il numero dei divorzi è fortemente aumentato e, con esso, quello delle famiglie monoparentali¹⁰. Le famiglie sono più toccate dalla povertà rispetto alla media: da un lato i bisogni finanziari aumentano con il crescere del numero di figli e nel medesimo tempo le persone che hanno figli a carico hanno meno tempo da dedicare a un'attività lucrativa; d'altro lato, dopo un divorzio un solo reddito non è spesso sufficiente per sostenere finanziariamente due nuclei familiari. Da questa situazione derivano tre sfide per la politica della famiglia: compensare l'onere finanziario, rendere conciliabile famiglia e lavoro e rafforzare la vita familiare.

Anzitutto, si tratta di *compensare l'onere finanziario* che i figli rappresentano. Da un lato, i figli sono all'origine di spese supplementari dirette per l'alloggio, il vitto, l'abbigliamento e le assicurazioni; d'altro lato sono fonte di spese indirette, dato che il genitore che ne ha la custodia deve ridurre il suo tempo di lavoro e dunque il suo reddito. Questi oneri sono particolarmente gravosi per le famiglie monoparentali e per le famiglie numerose, che rischiano dunque maggiormente di cadere nell'indigenza. Di conseguenza, la politica della famiglia ha il compito di prendere i provvedimenti necessari per limitare l'onere finanziario a carico delle famiglie, in particolare in vista di preservare il benessere del bambino e in considerazione del fatto che le famiglie forniscono prestazioni essenziali alla società.

In secondo luogo, occorre *rendere meglio conciliabili famiglia e lavoro*. E ciò per diverse ragioni. Da un lato, un simile miglioramento permetterebbe di garantire la libertà di scegliere la forma di vita familiare desiderata. In Svizzera, una donna su cinque non ha figli e il numero di figli desiderato è superiore a quello delle nascite effettive qualunque sia il livello di formazione. Questo scarto è particolarmente rilevante tra le donne con una buona formazione che, a vantaggio dell'economia nazionale, dovrebbero rimanere quanto possibile sul mercato del lavoro. La Confedera-

⁹ Cfr. Rapporto sulle famiglie 2004, pag. 92 segg.

¹⁰ Cfr. Le famiglie in Svizzera. Rapporto statistico 2008, Ufficio federale di statistica, 2008, pag. 8 segg.; Linee strategiche della COFF, pag. 3 segg.

zione può sostenere la libertà di scelta della forma di vita familiare e del numero di figli istituendo condizioni che permettano di conciliare famiglia e lavoro (o formazione) e promuovendo la parità tra uomini e donne. D'altro lato, la conciliabilità tra famiglia e lavoro contribuisce in misura considerevole a contrastare la povertà. In particolare le famiglie che dipendono da due redditi devono avere la possibilità di lavorare.

In terzo luogo, i mutamenti sociali e le diverse esigenze dell'economia, della scuola e della società pongono le famiglie di fronte a sfide che talvolta non possono raccogliere se non ricevono un sostegno. Per questo motivo la politica della famiglia deve anche occuparsi di *rafforzare la vita familiare*, per esempio creando strutture di consulenza o ampliandone l'offerta esistente.

Accanto a queste tre sfide, la politica della famiglia avrà anche incidenze sul *diritto di famiglia*. Diverse disposizioni del diritto di famiglia dovranno essere adattate per meglio adeguarle alla realtà ed eliminare le disuguaglianze che ancora sussistono. Si tratta in particolare di rivedere il diritto del matrimonio, del divorzio, della filiazione e il diritto successorio, nonché l'aiuto all'incasso e all'anticipo degli alimenti.

2.3 La politica della famiglia della Confederazione

In Svizzera, la politica della famiglia si iscrive nel quadro del federalismo e della sussidiarietà. La Costituzione federale prevede che la Confederazione assume unicamente i compiti che superano la capacità dei Cantoni o che esigono un disciplinamento uniforme da parte sua¹¹: di conseguenza, la Confederazione interviene soltanto a titolo complementare e con misure di sostegno. In materia di politica della famiglia, come in altri settori, la responsabilità è dunque principalmente lasciata ai Cantoni e ai Comuni.

La Confederazione esercita le sue attività di politica della famiglia fondandosi su diverse basi legali, tra cui accordi internazionali ratificati dalla Svizzera, norme costituzionali e numerosi articoli della legislazione federale. Questi diversi disposti sono enumerati e commentati qui di seguito.

2.3.1 Accordi internazionale

La Svizzera ha ratificato diverse convenzioni internazionali che prevedono disposizioni concernenti la politica della famiglia.

Per esempio, il Patto internazionale del 16 dicembre 1966¹² relativo ai diritti economici, sociali e culturali riconosce nel suo articolo 7 lettera a) condizioni di lavoro giuste e decorose segnatamente anche per le famiglie. Prevede inoltre nel suo articolo 10 che la protezione e l'assistenza più ampia che sia possibile devono essere accordate alla famiglia, che è il nucleo naturale e fondamentale della società, e riconosce nell'articolo 11 capoverso 1 il diritto delle famiglie a un livello di vita adeguato.

¹¹ Cfr. art. 5a e 43a cpv. 1 Cost.

¹² Patto ONU I; RS **0.103.1**

Analogamente, ai sensi dell'articolo 17 capoverso 1 del Patto internazionale del 16 dicembre 1966¹³ relativo ai diritti civili e politici, nessuno può essere sottoposto a interferenze arbitrarie o illegittime nella sua vita privata e familiare; l'articolo 23 prevede che la famiglia è il nucleo naturale e fondamentale della società e ha diritto a essere protetta dalla società e dallo Stato. Da ultimo, l'articolo 24 capoverso 1 riconosce la protezione dei minori non soltanto da parte della società ma anche da parte della famiglia.

La Convenzione del 20 novembre 1989 sui diritti del fanciullo¹⁴ riconosce che la famiglia è l'unità fondamentale della società e l'ambiente naturale per la crescita e il benessere di tutti i suoi membri e in particolare dei fanciulli e deve ricevere la protezione e l'assistenza di cui necessita per poter svolgere integralmente il suo ruolo nella collettività.

In questo contesto va anche ricordata la Convenzione dell'ONU del 18 dicembre 1979¹⁵ sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna.

Da ultimo, per quanto concerne più specificatamente le prestazioni familiari, si possono menzionare le convenzioni più tecniche concernenti la sicurezza sociale ratificate dalla Svizzera, quali la Convenzione n. 102 del 28 giugno 1952¹⁶ concernente le norme minime della sicurezza sociale e il Codice europeo di sicurezza sociale del 16 aprile 1964¹⁷, che fissano norme in particolare sul livello degli assegni familiari.

2.3.2 Fondamenti costituzionali

Attualmente gli articoli costituzionali seguenti si riferiscono esplicitamente alla famiglia:

Art. 8 Cost. Uguaglianza giuridica

Il capoverso 3 di questo articolo prevede in particolare che uomo e donna hanno uguali diritti e che la legge ne assicura l'uguaglianza, di diritto e di fatto, in particolare per quanto concerne la famiglia, l'istruzione e il lavoro.

Art. 13 Cost. Protezione della sfera privata

Il capoverso 1 di questo articolo enuncia in particolare che ognuno ha diritto al rispetto della sua vita privata e familiare.

Art. 14 Cost. Diritto al matrimonio e alla famiglia

Questo articolo garantisce il diritto al matrimonio e alla famiglia.

Queste tre disposizioni, enunciate come diritti fondamentali, si rivolgono sia alla Confederazione sia ai Cantoni, ma non attribuiscono loro nessuna nuova competenza. La Confederazione e i Cantoni sono tenuti a rispettare questi diritti fondamentali

¹³ Patto ONU II RS **0.103.2**

¹⁴ RS **0.107**

¹⁵ RS **0.108**

¹⁶ RS **0.831.102**

¹⁷ RS **0.831.104**

nei loro rispettivi ambiti di competenza, ma non possono dedurre nessuna competenza da queste disposizioni.

Art. 41 Cost. Obiettivi sociali

Il capoverso 1 lettera c dell'articolo prevede che la famiglia deve essere promossa e protetta quale comunità di adulti e bambini. La lettera e prevede che ognuno possa trovare, per sé stesso e per la sua famiglia, un'abitazione adeguata e a condizioni sopportabili. Come nel caso dei diritti fondamentali, gli obiettivi sociali si rivolgono alla Confederazione e ai Cantoni ma non creano nessuna nuova competenza: definiscono obiettivi sociopolitici di cui il legislatore deve tener conto nel definire l'assetto dei settori citati.

Art. 108 Cost. Promozione della costruzione d'abitazioni e dell'accesso alla proprietà

Secondo il capoverso 4 di questo articolo, la Confederazione promuove la costruzione d'abitazioni e l'acquisto in proprietà prendendo in considerazione in particolare gli interessi delle famiglie, degli anziani, degli indigenti e dei disabili.

Art. 116 Cost. Assegni familiari e assicurazione per la maternità

L'articolo 116 Cost. è attualmente il disposto costituzionale centrale in materia di politica della famiglia. Nel primo periodo del capoverso 1 prevede che nell'adempimento dei suoi compiti la Confederazione prende in considerazione i bisogni della famiglia. Questa enunciazione costituisce una linea direttiva essenziale per una politica della famiglia che risponda ai bisogni, ma non attribuisce nessuna competenza legislativa alla Confederazione.

Il secondo periodo del capoverso 1, introdotto con la revisione totale della Costituzione federale del 18 aprile 1999, attribuisce però alla Confederazione una competenza di sostegno enunciando che quest'ultima «Può sostenere provvedimenti a tutela della famiglia». La Confederazione è dunque abilitata a legiferare nella misura in cui ciò è necessario per disciplinare le misure di sostegno; può sostenere provvedimenti soltanto se provengono da privati. Sulla competenza di sostegno di cui all'articolo 116 capoverso 1 Cost. (secondo periodo) si fondano la legge federale del 4 ottobre 2002¹⁸ sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia, la legge federale del 9 ottobre 1981¹⁹ sui consultori di gravidanza nonché la prassi in vigore da svariati anni che consiste nel sostenere per mezzo di contratti di prestazione della Confederazione le associazioni mantello delle organizzazioni familiari attive su tutto il territorio svizzero. Tuttavia non ci si può avvalere di questa disposizione per obbligare i Cantoni a prendere misure: questi ultimi sono liberi di non prendere provvedimenti o di rinunciare all'aiuto federale.

L'articolo 116 capoverso 2 autorizza la Confederazione a emanare prescrizioni sugli assegni familiari e costituisce il fondamento della legge del 24 marzo 2006²⁰ sugli assegni familiari e della legge federale del 20 giugno 1952²¹ sugli assegni familiari nell'agricoltura.

¹⁸ RS **861**

¹⁹ RS **857.5**

²⁰ LAFam; RS **836.2**

²¹ LAF; RS **836.1**

Il capoverso 3 prevede che la Confederazione istituisce un'assicurazione per la maternità. Sulla base di questo disposto, l'assegno di maternità è stato iscritto il 3 ottobre 2003 nella legge del 25 settembre 1952²² sulle indennità di perdita di guadagno per chi presta servizio e in caso di maternità, il cui titolo è stato modificato di conseguenza. Il capoverso 4 permette alla Confederazione di dichiarare obbligatoria l'affiliazione a casse di compensazione familiari e all'assicurazione per la maternità, in generale o per singoli gruppi della popolazione, e subordinare le sue prestazioni ad adeguate prestazioni dei Cantoni.

Art. 119 Cost. Medicina riproduttiva e ingegneria genetica in ambito umano

In virtù del capoverso 2 di questo articolo, la Confederazione provvede a tutelare la dignità umana, la personalità e la famiglia quando emana prescrizioni sull'impiego del patrimonio germinale e genetico umano.

Accanto a quelle menzionate sopra, altre disposizioni costituzionali si occupano di aspetti di politica della famiglia. Ad esempio, l'articolo 127 capoverso 2 Cost. enuncia il principio dell'imposizione secondo la capacità economica, l'articolo 66 Cost. si occupa dei sussidi all'istruzione e l'articolo 67 Cost. della promozione dell'infanzia e della gioventù.

Riassumendo, gli obblighi della Confederazione nel settore della politica della famiglia si limitano attualmente ad alcune competenze di base iscritte nella Costituzione e si concentrano essenzialmente sull'assicurazione per la maternità, gli assegni familiari e l'aiuto alla costruzione di abitazioni.

2.3.3 Legislazione federale

Gli obiettivi perseguiti e le misure prese dalla Confederazione in materia di famiglia sono anche oggetto di numerosi atti normativi federali, di cui è presentata qui di seguito una selezione. Non saranno esaminate in dettaglio le leggi che hanno soltanto un effetto indiretto sulle famiglie (riguardano in particolare l'aiuto alla costruzione di abitazioni o l'aiuto alla formazione).

Compensazione dell'onere finanziario delle famiglie

Gli atti legislativi seguenti concernono anzitutto lo sgravio dell'onere finanziario delle famiglie, sotto forma di prestazioni finanziarie speciali o di detrazioni specifiche quali riduzioni sui premi assicurativi o agevolazioni fiscali.

Un assegno di maternità per le madri che esercitano un'attività lucrativa è stato introdotto il 1° luglio 2005 nell'ambito della settima revisione della *legge sulle indennità di perdita di guadagno*. La Confederazione ha così dato risposta al mandato costituzionale che prevede l'istituzione di un'assicurazione per la maternità.

La *legge sugli assegni familiari (LAFam)* è entrata in vigore il 1° gennaio 2009. La *legge sugli assegni familiari nell'agricoltura (LAF)*, già in vigore dal 1° gennaio 1953, rimane applicabile in quanto legge speciale. Svariate disposizioni della LAFam si applicano anche alla LAF. La LAFam prevede che i salariati assicurati obbligatoriamente all'AVS e tutte le persone prive di attività lucrativa il cui reddito im-

²² LIPG; RS **834.1**

ponibile non ecceda un certo importo hanno diritto agli assegni familiari. Sono state presentate diverse iniziative parlamentari che domandano di ampliare il campo di applicazione della LAFam. Nell'agosto 2007 la CSSS-N ha dato seguito all'iniziativa parlamentare 06.476 del consigliere nazionale Hugo Fasel, che chiede di riconoscere anche alle persone che esercitano un'attività indipendente il diritto ad assegni familiari a livello federale. Nella sessione invernale 2009 il Consiglio nazionale ha adottato una revisione della LAFam che va in questo senso. Dato che il Consiglio degli Stati aveva deciso nella sessione primaverile 2010 di entrare in materia, la CSSS-S sta procedendo alla deliberazione per articoli sul progetto in questione.

La *legge sull'assicurazione malattie*²³ prevede che per gli assicurati di reddito medio e basso i Cantoni riducano del 50 per cento almeno i premi dei minorenni e dei giovani adulti in periodo di formazione.

La *legge sull'imposta federale diretta*²⁴ prevede misure volte ad alleviare l'onere fiscale delle famiglie, quali le tariffe applicabili ai coniugi, le deduzioni per figli e le deduzioni più elevate per i premi assicurativi pagati dalle famiglie. La legge è stata modificata più volte recentemente: il 1° gennaio 2008 sono state introdotte misure urgenti concernenti l'imposizione delle coppie sposate e, nel settembre 2009, il Parlamento ha approvato una riforma dell'imposizione delle famiglie secondo cui a partire dal 2011 le spese per la cura dei figli al di fuori dell'ambito familiare potranno essere dedotte dall'imposta federale. Da ultimo, oltre alla deduzione per i figli, è prevista a partire dal 2011 l'introduzione nell'imposta federale diretta di una tariffa per genitori.

L'istituzione di prestazioni complementari per le famiglie è da lungo tempo oggetto di discussione. Nel marzo 2001 il Consiglio nazionale ha dato seguito a due iniziative parlamentari delle consigliere nazionali Jacqueline Fehr e Lucrezia Meier-Schatz (00.436 e 00.437), che chiedono di introdurre un modello di prestazioni complementari a favore delle famiglie più bisognose analogo a quello vigente nel Cantone del Ticino. Nel 2004, su domanda della CSSS-N, il Consiglio federale ha posto in consultazione un primo progetto di modifica della legge federale del 6 ottobre 2006 [sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità](#)²⁵. Nel febbraio 2009 la CSSS-N ha incaricato il Consiglio federale di elaborare proposte alternative al progetto della Commissione. Quest'ultima ha preso atto il 26 febbraio 2010 del relativo rapporto e nei primi mesi del 2011 procederà ad audizioni in merito alle nuove soluzioni proposte.

Conciliabilità tra famiglia e lavoro

Perché la vita familiare possa essere organizzata in modo responsabile devono essere date diverse condizioni e in particolare deve essere possibile conciliare vita familiare e attività professionale. Qui di seguito sono presentati i principali atti legislativi in questo settore.

La *legge sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia* è entrata in vigore il 1° febbraio 2003. Essa prevede un programma di incentivazione della durata di otto anni che promuove la creazione di strutture d'accoglienza diurna supplementari per i bambini allo scopo di permettere ai genito-

²³ Legge federale del 18.3.1994 sull'assicurazione malattie (LAMal; RS **832.10**)

²⁴ LIFD; RS **642.11**

²⁵ LPC; RS **831.30**

ri di conciliare meglio famiglia e lavoro o formazione. Il 19 marzo e il 4 giugno 2009, il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno adottato la mozione 08.3449 della CSEC-N che domanda al Consiglio federale di prorogare di quattro anni il programma di incentivazione. Il 17 febbraio 2010 il Consiglio federale ha approvato un messaggio in cui propone di prorogare di quattro anni la durata di validità della legge con un credito d'impegno di un massimo 80 milioni di franchi. Con decreto del 1° ottobre 2010, le Camere federali hanno prorogato di quattro anni fino al 2015 il programma, stanziando un finanziamento di 120 milioni di franchi.

Per quanto concerne la realizzazione di un mondo del lavoro propizio alle famiglie, l'influenza della Confederazione si limita essenzialmente al *diritto del lavoro*. Diverse disposizioni vertono sulla protezione contro il licenziamento in caso di gravidanza, sulle misure in caso di assenza di un lavoratore che deve occuparsi di un figlio malato o sull'assenza in caso di adempimento di obblighi familiari. Di contro, nessun atto legislativo si occupa dei modelli di flessibilizzazione del tempo di lavoro (elemento che potrebbe contribuire a rendere meglio conciliabile famiglia e lavoro quando entrambi i genitori lavorano), del congedo paternità e del congedo parentale.

L'*ordinanza sull'accoglimento di minori a scopo di affiliazione e di adozione*²⁶ definisce le esigenze minime per la custodia di bambini complementare alla famiglia, che è di competenza dei Cantoni e dei Comuni. L'ordinanza è attualmente sottoposta a una revisione totale per adattarla alle esigenze attuali in materia di accoglimento di minorenni.

Rafforzamento della vita familiare

In virtù della *legge federale sui consultori di gravidanza*, tutti Cantoni hanno allestito consultori che offrono consultazioni gratuite e aiuto alle donne incinte e alle persone direttamente interessate.

La Confederazione fornisce *aiuti finanziari alle associazioni mantello delle organizzazioni familiari* che coordinano attività locali e regionali nel settore della consulenza e della protezione delle famiglie.

Nell'ambito della politica dell'infanzia e della gioventù, la Confederazione apporta inoltre un importante contributo al rafforzamento della vita familiare per mezzo della sua azione nei settori dei diritti del bambino, della protezione dell'infanzia e della gioventù nonché della partecipazione e della promozione dei giovani. La *protezione dell'infanzia e della gioventù* è fondata sugli articoli 11 e 41 della Costituzione federale e sulla Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo. Sul piano legislativo, la Convenzione è attuata principalmente da norme in materia di tutela e di diritto penale. Il Codice civile²⁷ definisce linee direttive del diritto di famiglia e della tutela concernenti lo statuto giuridico del fanciullo. Il Codice penale²⁸, la legge sull'aiuto alle vittime di reati²⁹ e il Codice civile contengono disposizioni sulla protezione contro la violenza domestica. La *partecipazione e la promozione dell'infanzia e della gioventù* si fondano sull'articolo 67 capoverso 2 Cost. Conformemente alla legge federale per la promozione delle attività giovanili extrascolastiche (LAG)³⁰, vengono ac-

²⁶ Ordinanza del 19.10.1977 sull'accoglimento di minori a scopo di affiliazione e di adozione (OAMin; RS **211.222.338**).

²⁷ CC; RS **210**

²⁸ CP; RS **311.0**

²⁹ Legge federale del 23.3.2007 concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV; RS **312.5**)

³⁰ RS **446.1**

cordati sussidi annui globali o sussidi per progetti specifici a organizzazioni dedite ad attività giovanili extrascolastiche. Tale legge è attualmente oggetto di una revisione totale volta a consentire al Consiglio federale di promuovere maggiormente le forme innovative di attività extrascolastiche con bambini e giovani e sostenere i Cantoni nella loro politica dell'infanzia e della gioventù. Il 17 settembre 2010 il Consiglio federale ha adottato il relativo messaggio.

Disposizioni del diritto di famiglia

Sono attualmente all'esame diversi atti legislativi nel campo del diritto di famiglia concernenti in particolare l'aiuto all'incasso e all'anticipo degli alimenti e il diritto del matrimonio e del divorzio.

Il postulato 06.3003 della CSSS-N, approvato dal Consiglio nazionale nel giugno 2006, ha incaricato il Consiglio federale di esaminare le proposte di armonizzazione della legislazione sull'*anticipo e l'incasso degli alimenti* e di preparare un rapporto in merito. Il Consiglio federale pubblicherà questo rapporto verosimilmente nel primo trimestre del 2011.

Altre disposizioni in materia di politica della famiglia sono previste nel *Codice civile* (in particolare nel diritto del matrimonio, in quello dell'adozione, dell'affiliazione e successorio), nella *legge sulla parità dei sessi*³¹ e nella *legge sull'unione domestica registrata di coppie omosessuali*³². In virtù dell'articolo 14 della legge sulla parità dei sessi, la Confederazione può accordare aiuti finanziari a istituzioni pubbliche o private che organizzano programmi per il promovimento dell'uguaglianza fra donna e uomo nella vita professionale.

2.4 Diritto comparato

Secondo il Consiglio d'Europa, gli obiettivi principali delle politiche della famiglia in Europa si articolano attorno ai cinque elementi seguenti: sostegno finanziario alle famiglie, conciliabilità tra famiglia e lavoro (in particolare nidi d'infanzia), servizi a favore delle famiglie (consulenza alle famiglie), rafforzamento della vita familiare (in particolare provvedimenti per lottare contro la violenza domestica) e tutela delle donne e dei bambini³³. Osservando gli sviluppi recenti in materia di politica della famiglia, si possono rilevare tendenze comuni ai diversi Paesi europei. Per esempio, riveste un'importanza crescente l'obiettivo di rendere conciliabili famiglia e lavoro, in particolare creando o sostenendo strutture d'accoglimento per i bambini o le persone bisognose di assistenza sanitaria. A tale riguardo, alcuni Stati hanno migliorato le loro prestazioni di maternità e/o introdotto assegni parentali o di paternità. Il sostegno alle famiglie socialmente vulnerabili (famiglie povere, famiglie monoparentali, famiglie numerose) per mezzo in particolare di riforme fiscali, lo sviluppo dei diritti del bambino e delle misure per la loro tutela figurano anch'essi tra gli obiettivi che acquisiscono un'importanza sempre maggiore. Altre sfide a cui

³¹ Legge federale del 24.3. 1995 sulla parità dei sessi (LPar; RS **151.1**).

³² Legge federale del 18.6.2004 sull'unione domestica registrata di coppie omosessuali (LUD; RS **211.231**).

³³ Cfr. il rapporto peritale del Consiglio d'Europa intitolato «Les politiques familiales dans les Etats membres du Conseil de l'Europe – Deux rapports d'experts sur les politiques sociales pour les familles et les enfants».

gli Stati sono confrontati attualmente sono i mezzi per prevenire il rischio di povertà di determinate famiglie e i dispositivi di cura per le persone bisognose di assistenza sanitaria, in particolare gli anziani.

Fra le tendenze osservate dall'OCSE, va segnalato che la grande maggioranza degli Stati membri sostengono le famiglie soprattutto per mezzo di trasferimenti finanziari (sotto forma di assegni per i figli o di congedi parentali pagati) oppure mediante strutture specifiche che permettono di conciliare lavoro e famiglia. Sistemi che abbinano questi due tipi d'approccio esistono solo in un esiguo numero di Stati. I Paesi nordici sono spesso citati come esempio perché approfondono uno sforzo finanziario importante a favore della famiglia e hanno sviluppato già da tempo un apparato di misure coerenti. L'OCSE dubita però che il loro sistema possa essere trasposto tale e quale in altri Paesi con una popolazione più numerosa e con altre forme di società. La maggior parte dei Paesi dell'OCSE vogliono lasciare ai genitori la possibilità di decidere se uno solo di essi o entrambi devono esercitare un'attività lucrativa e a quale dei due tocchi l'onere di occuparsi dei figli. Ma in pratica gli incentivi finanziari a lavorare o a lavorare maggiormente sono neutralizzati dall'effetto di altre misure a favore del coniuge «inattivo» o dalla circostanza che il calcolo degli aiuti viene fatto dipendere dal reddito. Tra gli Stati che versano aiuti alle famiglie monoparentali, una tendenza inaugurata dal Regno Unito consiste nel vincolare le prestazioni all'esercizio di un'attività lucrativa. Alcuni Paesi tra cui l'Austria e la Finlandia hanno optato per la concessione di lunghi periodi di congedo pagato. Altri, come la Svezia e la Danimarca, preferiscono porre l'accento sull'offerta di opportunità di accoglimento adeguate e sull'armonizzazione degli orari scolastici. È anche possibile intervenire sul costo della custodia dei bambini per renderla meno dissuasiva. I provvedimenti favorevoli alla famiglia sul luogo di lavoro sono in generale molto diffusi nel settore pubblico e nelle grandi imprese che impiegano molto personale femminile. Dato che queste misure vanno a beneficio soprattutto di lavoratori qualificati, le autorità intervengono in certi Paesi affinché anche i lavoratori con basso reddito possano approfittarne. In alcuni Paesi sono stati emanati provvedimenti legislativi che accordano ai salariati il diritto (Paesi Bassi) o la possibilità (Regno Unito) di domandare un adattamento delle condizioni di lavoro alla loro situazione familiare. In tutti gli Stati industrializzati si spende a favore dei bambini fino al quinto anno di vita soltanto una piccola parte delle risorse pubbliche destinate all'infanzia in generale (in totale per l'OCSE, mediamente un quarto di tali risorse). Per ridurre le ineguaglianze sociali e permettere a tutti, in particolare ai più vulnerabili, di accedere a un maggior benessere, occorrerebbe aumentare le prestazioni in denaro per i bambini in età prescolare, rafforzare i servizi prenatali e postnatali e l'accoglienza per la prima infanzia, in particolare per le famiglie sfavorite.

3 Valutazione dell'iniziativa

3.1 Valutazione generale

I punti sollevati dall'iniziativa Hochreutener – lo sgravio dell'onere finanziario delle famiglie, la conciliabilità tra famiglia e lavoro e la formazione e l'integrazione dei bambini e degli adolescenti – sono sicuramente elementi essenziali di una politica globale a favore della famiglia. È anche incontestabile che la politica della famiglia

ha assunto sempre più importanza e che la Confederazione deve contribuire a promuovere e aiutare finanziariamente le famiglie. Tuttavia si pone la questione di definire quali settori della politica della famiglia debbano effettivamente essere interessati da una modifica costituzionale affinché possa essere condotta su scala nazionale una politica della famiglia più efficace. Un nuovo articolo costituzionale si giustifica soltanto se dà alla Confederazione strumenti efficaci per attuare i suoi obiettivi in materia di politica della famiglia; al contrario, un articolo che si accontentasse di riaffermare ciò che la Confederazione può già intraprendere sulla base dei disposti costituzionali vigenti non sarebbe di nessuna utilità.

3.2 Sgravio dell'onere finanziario delle famiglie

Negli ultimi anni, la Confederazione ha già preso diversi provvedimenti legislativi che vanno in direzione di uno sgravio dell'onere finanziario delle famiglie. La legge sugli assegni familiari e l'introduzione di un assegno di maternità hanno permesso di concretare importanti obiettivi costituzionali in materia di politica della famiglia. Il Consiglio federale e il Parlamento hanno riconosciuto la necessità e l'urgenza di diminuire l'onere fiscale a carico delle famiglie: il Parlamento ha rapidamente trattato un disegno del Consiglio federale riguardante la riforma dell'imposizione delle famiglie e lo ha approvato a larga maggioranza nel settembre 2009 (cfr. n. 2.3.3). Questa riforma si fonda sulla competenza costituzionale della Confederazione nel settore dell'imposizione diretta (art. 128 cpv. 1 Cost.). Fondandosi su questa competenza, la Confederazione può anche prevedere altri sgravi fiscali. L'articolo 128 capoverso 1 Cost. non contiene nessun obbligo esplicito per la Confederazione di prevedere sgravi fiscali per i genitori con figli, come rivendicato dall'iniziativa parlamentare; l'introduzione di un simile obbligo può per contro essere dedotta dal principio dell'imposizione secondo la capacità economica (art. 127 cpv. 2 Cost.). Se si perseguono altri obiettivi nel campo dello sgravio fiscale delle famiglie, è opportuno raccogliere il sostegno di una maggioranza degli attori politici; una modifica costituzionale non è invece per forza necessaria.

L'iniziativa parlamentare chiede inoltre uno sgravio fiscale degli oneri che le persone con figli assumono a titolo di assicurazioni sociali non fondate sul principio della capitalizzazione. Gli articoli 112 capoverso 1, 114 capoverso 1 e 117 capoverso 1 Cost. attribuiscono già alla Confederazione la competenza di prevedere sgravi per le persone con figli nel calcolo dei premi dell'assicurazione malattia, dell'assicurazione infortuni, dell'assicurazione disoccupazione, dell'AVS e dell'AI. Per conseguire gli obiettivi che si prefigge l'autore dell'iniziativa non è dunque necessario modificare la Costituzione. Tale competenza non è stata ancora concretizzata perché attorno ad essa non è ancora stata raccolta la necessaria maggioranza politica; il 6 giugno 2006 il Consiglio nazionale ha chiaramente respinto una mozione³⁴ che chiedeva di ridurre i contributi AVS degli assicurati con figli senza una corrispondente riduzione delle rendite.

La Costituzione non permette attualmente di prendere in considerazione, con uno sgravio nell'ambito della perequazione finanziaria, le misure fiscali adottate dai

³⁴ 04.3334 Mo. Hochreutener. Promuovere la famiglia mediante un bonus AVS per figli.

Cantoni a favore delle persone con figli; per conseguire questo obiettivo dell'iniziativa è necessaria una modifica costituzionale. Sarebbe teoricamente possibile modificare in questo senso l'articolo 135 capoverso 2 Cost., ma il sistema di perequazione finanziaria attuale ne risulterebbe stravolto: le decisioni politiche dei Cantoni eserciterebbero infatti un'influenza inopportuna sulle basi di calcolo del sistema perequativo. Per queste ragioni, la CSSS-N reputa che questo punto dell'iniziativa non debba essere realizzato. Va inoltre osservato che la competenza di sostegno della Confederazione sancita nel secondo periodo dell'articolo 116 capoverso 1 Cost. permette già ora di sostenere i Cantoni senza che ne derivino conseguenze problematiche.

3.3 Conciliabilità tra famiglia e lavoro

Il secondo elemento centrale dell'iniziativa è di fare in modo che la Confederazione e Cantoni promuovano le misure che permettono di conciliare famiglia e lavoro. Questa richiesta va al di là della competenza di sostegno della Confederazione di cui all'articolo 116 capoverso 1 Cost. (secondo periodo) e non può essere fondata su nessun disposto costituzionale. Inoltre, non esiste una base costituzionale che permetta di obbligare i Cantoni a promuovere simili misure.

Non esiste nemmeno per il momento una base costituzionale che consenta alla Confederazione di definire esigenze minime a cui i Cantoni dovrebbero adeguarsi, quale l'obbligo di garantire un certo numero di strutture diurne o di partecipare al loro finanziamento. La competenza di sostegno di cui all'articolo 116 capoverso 1 Cost. (secondo periodo) permetterebbe alla Confederazione di sostenere misure prese da terzi, ma a condizione che questi ultimi agiscano su base volontaria. Di conseguenza, per attribuire alla Confederazione la competenza di legiferare in materia occorre modificare la Costituzione.

3.4 Promozione dell'infanzia e della gioventù

Il terzo elemento centrale dell'iniziativa è la creazione di un fondamento costituzionale che obblighi la Confederazione a promuovere la formazione e l'integrazione dell'infanzia e della gioventù. Attualmente, l'articolo 67 capoverso 2 Cost. permette già alla Confederazione di sostenere le attività extrascolastiche dei bambini e dei giovani a complemento delle misure cantonali. Inoltre, conformemente all'articolo 121 Cost., la legislazione sugli stranieri è di competenza della Confederazione, che è dunque anche incaricata di promuovere l'integrazione sociale degli stranieri. Queste due competenze congiunte coprono già una gran parte delle misure auspiccate dall'iniziativa; manca tuttavia una base costituzionale che attribuisca alla Confederazione una competenza generale in materia di promozione.

Il 12 marzo 2007 la consigliera nazionale Viola Amherd ha presentato un'iniziativa parlamentare³⁵ che andava nella stessa direzione dell'obiettivo perseguito nel

³⁵ 07.402 Iv. Pa. Amherd. Base costituzionale per una legge sul promovimento dell'infanzia e dei giovani nonché sulla loro protezione.

capoverso 4 dell'iniziativa di Norbert Hochreutener, ma che chiedeva anche misure concernenti la protezione dell'infanzia e della gioventù. L'iniziativa intendeva completare l'articolo 67 Cost. nel modo seguente: «La Confederazione può emanare disposizioni per il promovimento dell'infanzia e dei giovani nonché sulla loro protezione.». Le due Commissioni della scienza, dell'educazione e della cultura (CSEC) hanno dato seguito all'iniziativa e la CSEC-N è stata incaricata di elaborare un progetto. Il 19 giugno 2009, dopo l'annuncio del Consiglio federale secondo cui la legge per la promozione delle attività giovanili extrascolastiche (LAG) sarebbe stata oggetto di una revisione totale, la CSEC-N ha deciso di sospendere i suoi lavori in attesa della nuova legge.

Tenuto conto dei lavori già in corso del Consiglio federale e della CSEC-N, non è opportuno introdurre la promozione dell'infanzia e della gioventù nel progetto di articolo costituzionale sulla politica della famiglia. Vi sono poi considerazioni di natura sistematica che vi si oppongono: il settore della promozione dell'infanzia e della gioventù non è un elemento essenziale della politica della famiglia e non deve dunque trovar posto in un articolo costituzionale sulla famiglia. Se la CSEC-N dopo aver esaminato la proposta di revisione totale ritenesse che sia necessario prevedere una nuova base costituzionale sulla promozione dell'infanzia e della gioventù da parte della Confederazione, sarebbe più logico dal profilo sistematico modificare l'articolo 67 Cost., come proposto dall'iniziativa Amherd.

3.5 Bilancio intermedio

L'esame dei singoli obiettivi dell'iniziativa di Norbert Hochreutener ha mostrato che la Confederazione dispone già dei fondamenti costituzionali che le permettono di prendere misure volte a sgravare l'onere finanziario delle famiglie nel settore fiscale o in quello delle assicurazioni sociali. Per quanto concerne la promozione dell'infanzia e della gioventù, non vi è nessuna necessità di provvedimenti supplementari, visto che sono già in corso lavori a questo proposito. Per contro, la Confederazione non dispone di nessuna competenza costituzionale che le permetta di facilitare la conciliabilità tra famiglia e lavoro. Fatta salva l'incentivazione finanziaria della creazione di strutture d'accoglimento di bambini al di fuori dell'ambito familiare, la Confederazione non è attualmente in grado di intervenire in questo settore chiave della politica della famiglia: è dunque opportuno inserire questo aspetto nell'articolo costituzionale.

Le disposizioni in materia di aiuto all'incasso e all'anticipo degli alimenti – che non sono direttamente menzionate nell'iniziativa Hochreutener – variano molto da un Cantone all'altro. La CPPS-N non reputa opportuno prevedere nell'ambito del presente progetto una nuova competenza che autorizzi la Confederazione ad armonizzare le normative cantonali. Il nuovo articolo costituzionale deve essere incentrato sul tema nodale della politica della famiglia, ossia la conciliabilità tra famiglia e lavoro.

3.6 Non entrare in materia: motivazioni della minoranza

Una minoranza si è espressa contro un nuovo articolo costituzionale sulla politica della famiglia. Come spiegato nel numero 2.3.2, gli obblighi che la Costituzione af-

fida alla Confederazione nel campo della politica della famiglia si limitano oggi a poche competenze di fondo. Settori importanti della politica della famiglia sono lasciati alla competenza dei Cantoni e dei Comuni. Questa ripartizione venutasi a determinare per ragioni storiche si fonda sul principio del federalismo e della sussidiarietà e ha dato buoni risultati in molte occasioni. Non è dunque il caso di derogarvi senza buone ragioni. Prima di completare la Costituzione con un nuovo settore di competenza federale nell'ambito della politica della famiglia, bisogna che sia dimostrato chiaramente che i Cantoni e i Comuni non sono in grado di svolgere i loro compiti nel settore della politica della famiglia stanti le attuali basi costituzionali. Non vi sono per il momento segnali che lo facciano pensare. I Cantoni e i Comuni sono ben attrezzati per affrontare le sfide poste dalla politica della famiglia e sono anche più adatti della Confederazione a farsi carico di questi compiti: maggiore è il radicamento nel territorio in cui si opera, più l'azione nella politica sociale sarà rapida e mirata.

Come l'analisi delle singole richieste formulate dall'iniziativa dimostra, la Confederazione dispone già oggi delle basi costituzionali per prendere provvedimenti di sgravio fiscale e finanziario delle famiglie. Nella sessione autunnale 2010, le Camere federali hanno approvato la proroga della legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia stanziando per i prossimi quattro anni un credito di 120 milioni di franchi. Per decidere questo provvedimento per la promozione della conciliabilità tra famiglia e lavoro sono state sufficienti le attuali basi costituzionali. L'iniziativa parlamentare è dunque in fin dei conti obsoleta: per conseguire i suoi obiettivi una nuova base costituzionale conforme all'iniziativa è superflua.

Da ultimo, nella forma proposta il nuovo articolo costituzionale potrebbe essere inteso come discriminante per le famiglie che provvedono da sole alla cura dei propri figli. Queste ultime sarebbero tenute a contribuire con le loro imposte all'erogazione di mezzi finanziari statali a favore delle famiglie che fanno capo a terzi per la cura dei figli. Questa stridente discrepanza nel trattamento delle famiglie non può essere condiviso.

4 Necessità di intervenire

4.1 Conciliabilità tra famiglia e lavoro

Le competenze in materia di politica della famiglia, in particolare per quanto concerne la conciliabilità tra famiglia e lavoro si situano a differenti livelli: questo settore merita dunque di fondarsi su una base costituzionale. In considerazione dell'evoluzione della società e tenuto conto della mobilità che la caratterizza, è ormai difficile giustificare che questo settore – ma il discorso vale anche per altri campi – sia retto da 26 sistemi cantonali poco coordinati tra di loro. Si impongono dunque una maggiore coerenza e procedure comuni a Confederazione e Cantoni.

In Svizzera, la conciliabilità tra la famiglia e il lavoro (o la formazione) è tutt'altro che realizzata: è questa una delle ragioni che spiegano la rinuncia di numerose donne ad avere figli. A quarant'anni, il 21 per cento delle donne è senza figli e il 15 per cento ne ha soltanto uno. Sono soprattutto le donne particolarmente qualificate che decidono di non avere figli: tra le donne con una formazione di livello terziario quat-

tro su dieci non hanno bambini³⁶. È scientificamente provato che le misure a favore della conciliabilità tra famiglia e lavoro influiscono in modo positivo sul tasso di natalità³⁷. È importante conciliare questi due ambiti di vita per ragioni non soltanto demografiche, ma anche economiche: la proporzione di donne che hanno terminato una formazione superiore è continuamente aumentata nel corso degli ultimi anni e le donne rappresentano oggi la metà degli studenti nelle università. Se non sono date le condizioni che consentono alle donne di conciliare famiglia e carriera professionale, l'economia perde una manodopera altamente qualificata e indispensabile. Attualmente, la Costituzione non dà alla Confederazione i mezzi necessari per intervenire attivamente allo scopo di migliorare questo quadro globale. Inoltre, in numerose famiglie la situazione finanziaria è tale che entrambi i genitori sono obbligati a lavorare; sono dunque particolarmente dipendenti da provvedimenti volti a conciliare lavoro e famiglia.

La conciliabilità tra famiglia e lavoro dipende da numerosi fattori, quali la flessibilizzazione del tempo di lavoro, gli orari scolastici continuati ecc. In Svizzera, tuttavia, la priorità deve essere data al miglioramento di un'offerta appropriata di strutture diurne complementari alla famiglia e parascolastiche.

4.2 Strutture diurne complementari alla famiglia e parascolastiche

Il numero di strutture diurne per l'infanzia è molto aumentato negli ultimi anni: si è passati dalle 478 strutture nel 1985 alle 1337 del 2005. Dal 2003, il programma di finanziamento iniziale della Confederazione ha contribuito a creare 10 478 posti nelle strutture diurne di custodia e 9154 posti nelle strutture parascolastiche³⁸. Tuttavia, l'offerta rimane nettamente inferiore alla domanda: uno studio effettuato nel quadro del programma nazionale di ricerca 52 del 2005 è giunto alla conclusione che in media circa il 13 per cento dei bambini di meno di quattro anni è preso a carico in strutture diurne in Svizzera, mentre secondo le stime dello stesso studio la domanda sarebbe di circa il 47 per cento dei bambini in età prescolare. Ciò significa che mancano in Svizzera circa 120 000 posti nelle strutture d'accoglimento diurne³⁹.

Nel 2008 la COFF ha constatato che circa tre quarti dei genitori dipendono, per la custodia dei loro figli di meno di 12 anni, dal sostegno dei nonni, di altri membri del parentado o di vicini. Secondo le stime, soltanto il 26 per cento delle economie domestiche con almeno un bambino di meno di 15 anni si rivolge agli asili nido e alle strutture diurne e il 15 per cento si avvale dell'accoglimento familiare diurno. Il 6,5 per cento delle economie domestiche in cui il bambino più piccolo ha meno di sei anni non ha fatto ricorso a nessuna struttura di custodia organizzata. Il 40 per cento

³⁶ Figli e carriera – Conciliabilità tra lavoro e vita familiare. Versione abbreviata dello studio comparato dell'OCSE sulla Nuova Zelanda, il Portogallo e la Svizzera, con particolare riguardo alla parte concernente la Svizzera. Redatto su mandato dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) e della Segreteria di Stato per l'economia (Seco), 2004, pag. 8.

³⁷ Cfr. Giuliano Bonoli, *The impact of social policy on fertility: evidence from Switzerland*, in: «Journal of European Social Policy», vol. 18, n. 1, 2008, pagg. 64-78.

³⁸ Le famiglie in Svizzera. Rapporto statistico 2008, Ufficio federale di statistica, 2008.

³⁹ Strutture complementari alla famiglia in Svizzera: domanda potenziale attuale e futura. Rapporto scientifico, Zurigo, 28.4.2005.

circa dei bambini dai sette ai quattordici anni rimane a casa senza sorveglianza particolare⁴⁰.

Nel confronto internazionale la Svizzera non si situa dunque in buona posizione: secondo uno studio dell'OCSE del 2004, la Svizzera fa parte dei Paesi meno avanzati nel campo della custodia dei bambini di meno di quattro anni. Soltanto lo 0,2 per cento del prodotto interno lordo va al finanziamento delle strutture d'accoglimento per bambini. A titolo di paragone, l'Austria spende tre volte di più e la Danimarca dieci volte di più di quanto la Svizzera dedichi a questo settore⁴¹.

Da molti anni diversi attori politici domandano provvedimenti che migliorino l'offerta di strutture diurne complementari alla famiglia e parascolastiche: dall'esame da parte del CSEC-N delle cinque iniziative parlamentari (cfr. n. 1.2) è risultato che una larga maggioranza della Commissione condivide l'idea che vi sia un reale bisogno di ampliare l'offerta di strutture diurne per la prima infanzia e l'età prescolare. La COFF è favorevole a un'estensione massiccia dell'offerta di strutture d'accoglimento complementari alla famiglia e parascolastiche di buona qualità; inoltre, essa si adopera a favore del miglioramento della coordinazione tra la Confederazione, i Cantoni e i Comuni e auspica che le strutture diurne diventino anche luoghi di educazione. Già nel 2000, l'approntamento di un'offerta adeguata di strutture d'accoglimento complementari alla famiglia era stato oggetto di una raccomandazione nel programma della Conferenza dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) in vista di una migliore conciliabilità tra famiglia e lavoro. Nel marzo 2008 la CDOS ha adottato, congiuntamente con la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE), quattro principi direttivi secondo cui la Confederazione, i Cantoni e i Comuni devono assumere le loro responsabilità in merito all'approntamento di strutture diurne⁴². In un rapporto del 2006, l'Unione svizzera degli imprenditori afferma che il sistema scolastico attuale non tiene conto dei bisogni dei figli di genitori che lavorano; pertanto, l'approntamento di blocchi di studi uniformi e l'offerta di strutture d'accoglimento supplementari quali le scuole diurne sono nel medesimo tempo una necessità di politica sociale e uno sviluppo auspicabile sul piano economico⁴³. Gli attori politici citati in precedenza non sono i soli a domandare provvedimenti volti a migliorare l'offerta di strutture d'accoglimento complementari alla famiglia e parascolastiche. I pareri però divergono su due punti: determinare a chi incombe il compito di migliorare l'offerta e le modalità di finanziamento. Proprio per questa ragione è necessario prevedere una base costituzionale che chiami la Confederazione e i Cantoni ad assumersi insieme simili compiti. Giunge dunque opportuno un articolo costituzionale che definisca chiaramente le competenze, lasciando però sufficiente margine di manovra al legislatore per definire l'attuazione a livello di legge.

⁴⁰ Strutture diurne complementari alla famiglia e parascolastiche in Svizzera. Punto della situazione della Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari, 2008, pag. 42 segg.

⁴¹ Figli e carriera – Conciliabilità tra lavoro e vita familiare. Versione abbreviata dello studio comparato dell'OCSE sulla Nuova Zelanda, il Portogallo e la Svizzera, Volume 3, Parigi 2004.

⁴² Custodia dei bambini: strutture diurne complementari alla famiglia e parascolastiche. Dichiarazione congiunta della CDPE e della CDOS del 13 marzo 2008.

⁴³ L'Unione svizzera degli imprenditori e la politica della famiglia, Zurigo 2001.

5 **Commento ai singoli articoli**

In merito alla sistematica

Per ragioni di ordine sistematico, le nuove disposizioni sono oggetto di un nuovo articolo 115a Cost. Con il titolo *Politica della famiglia*, questo articolo conterrà anche l'attuale articolo 116 capoverso 1 Cost., che non si trova ora al posto giusto nell'articolo 116, intitolato *Assegni familiari e assicurazione per la maternità*. D'ora in poi, l'articolo 116 concernerà soltanto gli assegni familiari e l'assicurazione per la maternità.

Art. 115a Politica della famiglia

Cpv. 1

Questo capoverso riprende senza modifiche l'articolo 116 capoverso 1 Cost. Il primo periodo è una disposizione di carattere programmatico il cui il destinatario è la Confederazione, ma che non fonda una competenza federale. Il secondo periodo, formulato in modo generale, autorizza la Confederazione a sostenere i provvedimenti volti a tutelare la famiglia. Alla Confederazione viene affidata in questo settore una mera competenza di sostegno: essa può legiferare soltanto in quanto ciò sia necessario per disciplinare l'attività di sostegno; inoltre, la disposizione l'autorizza a sostenere le misure di terzi. La Confederazione non può dunque agire autonomamente per tutelare la famiglia, ma deve affiancare i provvedimenti adottati da altri attori (Cantoni, organizzazioni private ecc.).

Cpv. 2

Il capoverso 2 attribuisce alla Confederazione e ai Cantoni una competenza di promozione parallela e obbligatoria che va oltre la competenza di sostegno attribuita alla Confederazione dal capoverso 1. I due destinatari della disposizione sono infatti tenuti a prendere misure che permettano di conciliare famiglia e lavoro. Si intendono con ciò i provvedimenti volti a permettere di adempiere gli obblighi familiari derivanti dallo statuto genitoriale anche quando si esercita un'attività lavorativa (o di formazione) e, inversamente, di avere un lavoro anche se si vogliono o si devono assumere obblighi familiari. Tra queste misure rientrano in particolare orari scolastici e delle scuole materne che permettano ai genitori di avere un lavoro (orari continuati), la possibilità di usufruire di orari di lavoro flessibili, ma anche un'offerta adeguata di strutture diurne complementari alla famiglia e parascolastiche o un congedo parentale per i genitori di bambini molto piccoli.

Il secondo periodo incarica la Confederazione e i Cantoni di provvedere in particolare a un'offerta appropriata di strutture diurne complementari alla famiglia e parascolastiche: si tratta dunque esplicitamente di uno dei provvedimenti prioritari a favore della conciliabilità tra famiglia e lavoro. Per adempiere questo mandato costituzionale, i Cantoni possono agire direttamente creando strutture d'accoglimento e la Confederazione può fare lo stesso per i suoi impiegati; Cantoni e Confederazione possono anche agire indirettamente adottando delle leggi che vadano in questo senso.

Cpv. 3

Questo capoverso attribuisce alla Confederazione una competenza legislativa limitata che l'autorizza a definire i principi applicabili alla promozione dei provvedimenti volti a conciliare famiglia e lavoro qualora gli sforzi dei Cantoni o di terzi siano insufficienti. Questa formulazione è analoga a quella dei nuovi articoli costituzionali sulla formazione (art. 62 cpv. 4; art. 63a cpv. 5) e parte dall'idea che la Confederazione *deve* agire nell'interesse degli obiettivi definiti nella Costituzione quando non possono essere raggiunti in un altro modo. Sarebbe dunque pensabile, se i Cantoni non dovessero adempiere pienamente gli impegni che derivano loro dal capoverso 2, iscrivere in una legge federale l'obbligo per i Cantoni di istituire un certo numero di posti di accoglimento.

Il secondo periodo del capoverso permette alla Confederazione di partecipare al finanziamento dei provvedimenti presi dai Cantoni se li obbliga ad adottare misure servendosi della sua competenza legislativa. La formulazione potestativa della competenza di sostegno della Confederazione permette di evitare l'effetto indesiderato che deriverebbe da una formulazione imperativa: i Cantoni non potranno permettersi di aspettare che la Confederazione agisca al loro posto poiché altrimenti potrebbero vedersi imporre misure dalla Confederazione pur rimanendo obbligati a finanziarle, magari senza nemmeno il sostegno di quest'ultima.

Cpv. 4

Minoranza (Prelicz-Huber, Gilli, Weber-Gobet)

Una minoranza chiede di introdurre nella Costituzione una competenza federale di armonizzazione dell'anticipo degli alimenti. L'anticipo degli alimenti è attualmente disciplinato dai Cantoni in modi molto diversi. Questa situazione è insoddisfacente non soltanto per le famiglie che hanno diritto a queste prestazioni e spesso devono superare molti ostacoli burocratici, ma contraddice anche il principio costituzionale della parità di trattamento. Il versamento degli anticipi degli alimenti rapido e disciplinato in modo unitario permetterebbe in particolare di migliorare la vita di molte famiglie povere o a rischio di povertà. Il fatto che la Confederazione stabilisca i principi per agire in questo senso – ovviamente con il coinvolgimento dei Cantoni – costituisce un importante contributo a garanzia di un'esistenza economicamente sicura e alla lotta contro la povertà.

Art. 116 cpv. 1

Per motivi di sistematica, l'articolo 116 capoverso 1 è abrogato ed è ripreso nell'identico tenore nell'articolo 115a capoverso 1.

6 Conseguenze

6.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

L'articolo 115a capoverso 1 Cost. riprende le disposizioni dell'attuale articolo 116 capoverso 1 Cost.; per questo motivo non viene commentato in questa sede.

I capoversi 2 e 3 mirano a rafforzare l'impegno della Confederazione e dei Cantoni in favore della conciliabilità tra famiglia e lavoro. Il capoverso 2 incarica la Confederazione e i Cantoni di provvedere in particolare a un'offerta di strutture diurne complementari alla famiglia e parascolastiche. In questi due capoversi, le ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale dipendono dalla volontà del legislatore di attuare la sua competenza e dalla forma che intende dare alla sua azione.

In conclusione, è per il momento impossibile stimare le ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale derivanti per la Confederazione e i Cantoni dal nuovo articolo costituzionale.

6.2 Altre conseguenze

L'articolo 115a capoversi 2 e 3 si prefigge di sostenere gli sforzi che permettono di meglio conciliare famiglia e lavoro a tutti i livelli, come richiesto da una politica della famiglia al passo con i tempi. In particolare, il sostegno alla custodia di bambini complementare alla famiglia e parascolastica presenta numerosi vantaggi che sono già stati menzionati nell'ambito dell'attuazione del programma d'incentivazione della Confederazione e che sono da allora stati confermati da diversi studi⁴⁴. Infatti, è indubbia l'utilità socioeconomica di un'offerta adeguata di strutture d'accoglimento complementari alla famiglia e parascolastiche, poiché permette a numerose madri di rimanere sul mercato del lavoro, ciò che comporta un aumento del reddito delle famiglie e delle entrate fiscali. Inoltre, una simile offerta aiuta in particolare le famiglie nelle quali entrambi i genitori sono costretti, per ragioni finanziarie, a esercitare un'attività lucrativa. L'aumento della presenza delle madri sul mercato del lavoro rafforza anche la parità tra l'uomo e la donna nel lavoro e nella famiglia. Da ultimo, una custodia dei figli appropriata e di qualità rappresenta un investimento efficace e durevole nelle giovani generazioni e contribuisce all'integrazione positiva dell'infanzia e della gioventù nella società e nel mondo del lavoro.

7 Rapporto con il diritto europeo

Il presente progetto non solo è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera, ma contribuisce a rafforzarne il peso sul piano nazionale, sancendo la politica della famiglia nella Costituzione federale.

⁴⁴ Cfr. Messaggio del 17 febbraio 2010 concernente la modifica della legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia, n. 1.1.3; FF **2010** 1445.