



Procedura di consultazione

Avamprogetto di modifica della legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia

Rapporto esplicativo

1. Oggetto

1.1 Contesto: il ruolo necessario delle autorità pubbliche nella custodia di bambini complementare alla famiglia

Per una politica familiare sostenibile, la custodia di bambini complementare alla famiglia è di capitale importanza. Oggi l'evoluzione della società e le trasformazioni subite dall'istituzione familiare permettono a un numero sempre maggiore di donne e di madri di essere attive sul mercato del lavoro. Il 74,1 per cento delle madri che vivono in coppia esercita un'attività lucrativa, il 13 per cento delle quali a tempo pieno. Nel caso delle madri che allevano da sole i propri figli, le due quote si situano rispettivamente al 90 e al 26 per cento¹. Nella pratica tuttavia, conciliare lavoro e famiglia non è facile. Le famiglie, e con loro soprattutto le madri che intendono continuare a lavorare o che ne sono costrette per motivi economici, sono confrontate con innumerevoli difficoltà di ordine pratico.

Assieme alla relativa ordinanza², la legge federale del 4 ottobre 2002³ sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia (qui di seguito «legge sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini»), in vigore dal 1° febbraio 2003, ha permesso di avviare un programma di incentivazione in questo settore. Se dopo sei anni è possibile affermare che la situazione sul fronte dei posti disponibili è in parte migliorata, va anche detto che per molti genitori la ricerca di una struttura o di una persona di fiducia a cui affidare i propri figli prima di recarsi al lavoro continua a essere un'ardua impresa. Rilevazioni statistiche indicano che il bisogno di servizi professionali nel settore della custodia di bambini (asili nido, scuole a orario continuato, famiglie diurne, collaboratrici familiari)⁴ è sempre attuale e i genitori non mancano di ricorrervi.

L'utilità delle strutture di custodia di bambini va ampiamente al di là della cerchia familiare. L'economia ha sempre più bisogno di forza lavoro qualificata: se una persona con una buona formazione abbandona completamente o in parte la sua attività professionale, ciò comporta uno spreco di risorse

¹ *Familien in der Schweiz. Statistischer Bericht 2008* (d/f), Ufficio federale di statistica, Neuchâtel 2008, pag. 67.

² Ordinanza del 9 dicembre 2002 sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia (RS 861.1)

³ RS 861

⁴ *Familien in der Schweiz. Statistischer Bericht 2008* (d/f), Ufficio federale di statistica, Neuchâtel 2008, pag. 71 segg.

per l'intera collettività. Tanto più che non è detto che questa persona desideri veramente diminuire la sua percentuale di occupazione o smettere completamente di lavorare. Come indicano diversi studi e sondaggi, infatti, se esistessero strutture di custodia adatte in numero sufficiente molte madri tornerebbero a lavorare oppure aumenterebbero la percentuale di occupazione⁵.

Non va dimenticato inoltre che la custodia complementare alla famiglia è uno strumento di socializzazione in grado di favorire l'integrazione del bambino nella scuola e nella collettività, soprattutto nel caso di figli di famiglie immigrate. In questa prospettiva, un'offerta di servizi di custodia di buona qualità risulta utile anche e soprattutto ai diretti interessati, ossia ai bambini stessi; a condizione evidentemente di completare, e non di sostituire, il quadro familiare⁶.

1.2 Diritto comparato e diritto internazionale

1.2.1 Confronto internazionale

In molti Paesi la custodia di bambini complementare alla famiglia è un tema di estrema attualità. Numerosi sono i programmi nazionali d'intervento e altrettanto numerose le forme di partecipazione dei diversi attori economici. I paragrafi seguenti illustrano qualche esempio di questa pluralità di approcci.

In **Germania**, grazie ai mezzi messi a disposizione dal Fondo sociale europeo (FSE), nel febbraio del 2008 il *Bundesfamilienministerium* (Ministero federale della famiglia) ha lanciato un programma nazionale per promuovere nuovi posti di custodia ai quali partecipino anche le imprese e le università presso cui lavorano o studiano i genitori dei piccoli utenti. Lo scopo generale del programma è aiutare le madri e i padri a trovare soluzioni su misura per conciliare vita professionale o formazione e vita familiare. Esso sostiene finanziariamente le imprese e le università che creano nuovi gruppi d'accoglienza per bambini dagli 0 ai 3 anni, incoraggiandole a cooperare con gli organismi pubblici e privati che gestiscono strutture di custodia. Le «imprese» comprendono, oltre a quelle propriamente dette, anche enti, fondazioni e istituti di diritto pubblico e privato; sono escluse, invece, le autorità amministrative. Gli organismi, quindi, le cui le strutture accolgono i figli dei propri dipendenti, beneficiano del 50 per cento dei costi di gestione di ogni nuovo posto di custodia fino a un limite massimo di 6 000 euro all'anno. I sussidi sono versati sull'arco di due anni. Fino alla fine del 2011, il FSE doterà complessivamente il programma di 50 milioni di euro. Inoltre, città come Amburgo⁷ e Berlino⁸ hanno in questi ultimi anni ideato forme di intervento innovative nel settore dell'accoglienza extrafamiliare per l'infanzia, sviluppando per esempio un sistema di buoni di custodia versati direttamente ai genitori.

In **Francia**, oltre alle strutture classiche di custodia diurna, esistono anche le *crèches parentales* (asili nido gestiti dai genitori), ossia strutture che offrono una custodia di gruppo, regolare o saltuaria, gestita da un'associazione di genitori. Questi, coadiuvati da personale qualificato (puericultori, educatori dell'infanzia), partecipano direttamente alla custodia di bambini di età compresa tra i due mesi e mezzo e i quattro anni. Anche la prestazione di accoglienza del bambino (*prestation d'accueil du jeune enfant*, PAJE), introdotta nel 2004, intende facilitare la custodia, il mantenimento e l'educazione di bambini piccoli e, nel contempo, aiutare a conciliare vita professionale e vita familiare. La PAJE comprende un primo livello di prestazioni versate in funzione dei bisogni: più esattamente, a partire dal settimo mese di gravidanza i genitori hanno diritto a un «premio di nascita», corrisposto anche in caso di adozione. A questo si aggiunge una prestazione di base versata, a partire dalla

⁵ Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera (RIFOS) 2005, completata da un modulo complementare concernente la conciliabilità tra lavoro e famiglia; *Familienergänzende Kinderbetreuung und Erwerbsverhalten von Haushalten mit Kindern* (d). MecOP/INFRAS, Studienreihe Vereinbarkeit von Beruf und Familie n. 3, SECO, 2007

⁶ Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari COFF, *Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung* (d). Berna 2009.

⁷ <http://www.hamburg.de/kita/>

⁸ Progetto «Kita-Card»

nascita, durante un arco di tre anni. Il secondo livello di prestazioni comprende in particolare un assegno per la libera scelta del tipo di custodia, che permette di finanziare completamente o in parte i contributi sociali dovuti per l'assunzione di una mamma diurna o di una bambinaia. Entro un limite massimo che varia in funzione del reddito familiare, viene coperta anche una parte del salario della bambinaia. Questo assegno consente ai genitori che lavorano di scegliere, senza essere penalizzati, il modello di custodia che preferiscono (in precedenza, infatti, solo le strutture di custodia collettiva diurna ricevevano un sostegno finanziario).

In **Gran Bretagna** i datori di lavoro partecipano, su base volontaria, alle spese per la custodia dei bambini dei propri dipendenti, accordando loro buoni specifici (i cosiddetti *childcare vouchers*). Entro un importo massimo, questi buoni sono esenti da contributi e imposte.

1.2.2 Relazioni con il diritto internazionale

Rimandiamo alle condizioni contenute nell'omonimo capitolo 5 del rapporto del 22 febbraio 2002⁹ della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale. Ricordiamo che, da allora, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha emanato la Raccomandazione (2002) 8 sull'assistenza diurna ai bambini in cui invita i Paesi membri a prendere le necessarie misure per istituire servizi di custodia di bambini facilmente accessibili, di qualità, alla portata di tutti e organizzati in modo flessibile.

1.3 Programma d'incentivazione per la custodia di bambini complementare alla famiglia

1.3.1 Principi

Il Parlamento ha limitato nel tempo, più precisamente a otto anni e quindi fino al 31 gennaio 2011, la durata della legge sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini, entrata in vigore il 1° febbraio 2003. Lo scopo perseguito dalla Confederazione era lanciare un programma d'incentivazione per la creazione di strutture di custodia di bambini che permettesse ai genitori di conciliare meglio vita professionale (o formazione) e vita familiare.

La legge consente infatti di versare aiuti finanziari a tre tipi di strutture, ossia:

- strutture di custodia collettiva diurna,
- strutture di custodia parascolastiche, e
- strutture che coordinano la custodia in famiglie diurne.

Questi aiuti finanziari sono destinati esclusivamente alla creazione di nuovi posti nelle strutture di custodia del primo e del secondo tipo e sono versati solo a strutture nuove o a quelle già esistenti, a condizione che aumentino la loro offerta in misura significativa; i posti già disponibili, pertanto, non possono essere sovvenzionati. Più esattamente, le strutture di custodia collettiva diurna beneficiano, durante un biennio, di un contributo di 5 000 franchi all'anno per ogni nuovo posto a tempo pieno, mentre le strutture di custodia parascolastiche beneficiano, durante un triennio, di un contributo complessivo di 3 000 franchi per ogni nuovo posto a tempo pieno¹⁰.

Per quanto concerne la custodia in famiglie diurne, gli aiuti finanziari sono versati per la formazione e il perfezionamento dei genitori diurni oppure a favore di progetti per migliorare il coordinamento o la qualità di questo tipo di accoglienza. I sussidi non sono versati direttamente né ai genitori dei bambini né alle famiglie diurne e sono destinati a coprire al massimo un terzo dei costi.

⁹ FF 2002 3792

¹⁰ Il messaggio del Consiglio federale del 10 marzo 2006 sul decreto federale concernente gli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia descrive in dettaglio le condizioni per beneficiare dei sussidi e le relative modalità di calcolo, che variano in funzione degli orari d'apertura delle strutture d'accoglienza e del grado di occupazione dei posti (FF 2006 3118-3119).

Grazie a una modifica dell'ordinanza, entrata in vigore il 1° ottobre 2007¹¹, è ora possibile sostenere progetti pilota cantonali e comunali fondati su un sistema di buoni di custodia. Attualmente, le sovvenzioni pubbliche sono versate, di norma, direttamente alle strutture di custodia, ossia a chi offre i servizi (finanziamento delle strutture). I buoni di custodia, invece, consentono ai genitori di beneficiare direttamente delle sovvenzioni (finanziamento delle persone) e, in tal modo, di acquistare i servizi che più preferiscono. Il cambiamento da un tipo all'altro di finanziamento, ossia dalle strutture alle persone, dovrebbe promuovere la concorrenza tra gli offerenti, dinamizzare di conseguenza il settore dell'accoglienza extrafamiliare a livello prescolare e, in tal modo, favorire un aumento dell'offerta, con le relative ripercussioni positive sul fronte della qualità e dei prezzi. Mentre la realizzazione e la gestione dei progetti pilota spettano ai Cantoni e ai Comuni, la Confederazione, da parte sua, copre per un massimo di tre anni fino al 30 per cento dei costi, offrendo nel contempo il suo sostegno tecnico e la possibilità di valutare e rendere accessibili i risultati ottenuti.

Il quadro finanziario del programma d'incentivazione è stato definito da due decreti federali. Il primo ha stabilito un credito di 200 milioni di franchi per il periodo compreso tra il 1° febbraio 2003 e il 31 gennaio 2007¹²; il secondo un credito di 120 milioni di franchi per il periodo compreso tra il 1° febbraio 2007 e il 31 gennaio 2011¹³.

1.3.2 Svolgimento del programma d'incentivazione dal 2003 al 2009

Dall'entrata in vigore della legge sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini fino al 31 marzo 2009 sono state approvate 1 225 domande (su un totale di 1 718), equivalenti a circa 22 000 nuovi posti di custodia complementare alla famiglia. Gli impegni presi dalla Confederazione ammontano pertanto a 130,3 milioni di franchi al massimo. Se saranno approvate tutte le domande inoltrate prima del 31 marzo 2009 e ancora pendenti, sarà stato possibile sussidiare più di 24 000 nuovi posti, e il totale degli impegni presi si situerà attorno ai 145,6 milioni di franchi. Sulla base di queste cifre si valuta che durante gli otto anni del programma d'incentivazione è stato possibile creare, grazie al sostegno finanziario della Confederazione, circa 33 000 nuovi posti di custodia, per un investimento complessivo di circa 190 milioni di franchi. Durante il sesto anno del programma sono state presentate ben 351 domande; eccezion fatta per il primo anno del programma, si tratta di un record.

Domande accolte, nuovi posti di custodia, relativi finanziamenti (2003–2008)

	Anno ¹						Totale
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
Domande accolte	151	178	153	224	244	246	1 196
Nuovi posti di custodia	2 474	2 647	2 516	4 106	4 936	4 853	21 532
Strutture di custodia collettiva diurna	1 498	1 316	1 284	2 163	2 778	2 186	11 225
Strutture di custodia parascolastiche	976	1 331	1 232	1 943	2 158	2 667	10 307
Impegni contratti in mio. di fr.	17	17	13	23	30	27	127

¹ Periodo: 1.2. – 31.1. dell'anno seguente

Il 27 per cento delle domande accolte proviene dalla Svizzera romanda e dal Ticino. La quota di posti creati in queste regioni si aggira tuttavia attorno al 34 per cento, poiché le strutture di custodia romande e ticinesi sono tendenzialmente più grandi di quelle che esistono nella Svizzera tedesca. In

¹¹ Modifica introdotta nell'ordinanza il 29 agosto 2007 (RU **2007** 4383)

¹² Decreto federale del 30 settembre 2002 concernente gli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia, FF **2003** 365

¹³ Decreto federale del 2 ottobre 2006 concernente gli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia, FF **2006** 7965

allegato al presente rapporto si trova una tabella che illustra la ripartizione regionale degli aiuti finanziari.

Sulla scia della modifica di ordinanza di cui si è accennato al capitolo 1.3.1, la Città di Lucerna ha introdotto, nell'ambito di un progetto pilota, un sistema di buoni di custodia a partire dal 1° aprile 2009. I buoni sono attribuiti a tutti i bambini in età prescolastica domiciliati in città che hanno un posto di custodia in asilo nido o tramite una struttura di coordinamento di famiglie diurne riconosciute dalle autorità. Il valore dei buoni dipende dal grado di occupazione e dal reddito dei genitori, ai quali sono versati direttamente. Da parte loro, i genitori pagano l'intero costo dei servizi prestati dalla struttura di custodia. Questo progetto innovativo è sostenuto finanziariamente anche dalla Confederazione. L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) ha inoltre concluso con la Città di Lucerna un contratto di prestazione, che prevede un tetto massimo di 2,5 milioni fino al 31 gennaio 2011. Altri Comuni e altri Cantoni sono interessati all'introduzione di un sistema analogo. Per riorganizzare tutto un sistema di sovvenzioni, tuttavia, occorre tener conto di numerosi aspetti; questi Cantoni e questi Comuni, pertanto, si trovano ancora in una fase di preparazione.

1.3.3 Valutazione del programma d'incentivazione

L'articolo 8 della legge sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini e l'articolo 14 della relativa ordinanza prevedono che le ripercussioni del sistema di aiuti finanziari siano valutate periodicamente, se del caso ricorrendo a specialisti esterni, così da quantificare l'efficacia degli incentivi dati e da tenere un computo dei nuovi posti di custodia istituiti¹⁴.

In vista dell'eventualità di chiedere un secondo credito d'impegno quadriennale, il programma era stato valutato già dopo i primi 19 mesi. Sulla base delle disposizioni menzionate sopra, nell'agosto del 2004 l'UFAS aveva affidato due mandati esterni, i cui risultati sono poi stati pubblicati in due rapporti: il primo si concentrava sulle modalità d'applicazione della legge¹⁵, il secondo sull'impatto vero e proprio degli aiuti finanziari versati¹⁶. Questi due studi hanno permesso di comprendere in dettaglio tutta la fase di avviamento¹⁷ ma, proprio perché effettuati con largo anticipo, non hanno invece permesso di trarre conclusioni, o per lo meno solo limitate, sull'applicazione e sull'impatto successivi.

Nel dicembre del 2008 l'UFAS ha pertanto commissionato un nuovo studio che valuti soprattutto la questione della sostenibilità degli aiuti finanziari e risponda, in particolare, alle domande seguenti: l'offerta che è stato possibile creare grazie al programma d'incentivazione della Confederazione sarà in grado di sopravvivere una volta interrotti gli aiuti finanziari? Se no, per quali motivi? Come si finanzieranno le strutture una volta estinto il diritto agli aiuti finanziari? I servizi offerti dalle strutture che hanno finito di beneficiare di aiuti finanziari sono cambiati? Vi sono state ripercussioni sul tasso di frequentazione? La soppressione degli aiuti finanziari ha effetti diversi secondo l'offerta? Oltre alla questione della sostenibilità, lo studio dovrà verificare anche se, grazie al programma d'incentivazione della Confederazione, sia stato possibile promuovere, a livello cantonale e comunale, attività che favoriscono sul lungo termine la creazione di posti di custodia.

¹⁴ Rapporto della CSS-N del 22 febbraio 2002 (nota 4), n. 4.4 e parere del Consiglio federale del 27 marzo 2002 (nota 8), n. 2.3 (Conclusioni).

¹⁵ Staehlin-Witt, Elke; Gmünder, Markus: *Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung: Evaluation des Vollzugs*, in: Beiträge zur Sozialen Sicherheit, n. 318.010.11/05, UFAS, Berna 2005, ISBN 3-909340-27-X, disponibile su:

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=it>

¹⁶ Osterwald, Stephan; Oleschak, Robert; Müller, André: *Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung: Evaluation des Impacts*, in: Beiträge zur Sozialen Sicherheit, n. 318.010.12/05, UFAS, Berna 2005, ISBN 3-9093-40-28-8, disponibile su:

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=it>

¹⁷ Messaggio del Consiglio federale del 10 marzo 2006 sul decreto federale concernente gli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia, FF 2006 3121

A tale scopo è stato inoltrato un questionario a 391 strutture di custodia, il cui diritto agli aiuti era terminato entro il 31 dicembre 2007; 341 di esse (ossia l'89%) hanno risposto. I primi risultati mostrano che l'effetto degli incentivi si protrae nel tempo: il 99 per cento delle strutture di custodia diurna e il 94 per cento delle strutture di custodia parascolastiche continuano a esistere anche dopo l'interruzione degli aiuti finanziari. Presso la maggior parte di esse è stato possibile mantenere il numero di posti di custodia e in parecchi casi è persino stato possibile aumentarlo. Il rapporto di valutazione definitivo sarà pubblicato entro fine agosto 2009.

1.4 Genesi della modifica proposta

Nel corso della sessione autunnale 2005 cinque deputate hanno presentato altrettante iniziative parlamentari¹⁸, in cui chiedevano una modifica della Costituzione federale (art. 62 cpv. 3) che obbligasse i Cantoni a provvedere, con l'aiuto della Confederazione, a un'offerta di servizi di custodia di bambini diurna e parascolare sufficiente e adatta ai bisogni della popolazione.

Il 14 giugno 2007, ossia prima che le iniziative parlamentari fossero dibattute in Parlamento, la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) ha approvato l'Accordo intercantionale sull'armonizzazione della scuola obbligatoria (concordato HarmoS)¹⁹. Ciò è stato possibile grazie ai nuovi articoli costituzionali approvati in votazione popolare il 21 maggio 2006, in base ai quali gli enti responsabili della formazione (ossia i Cantoni e, a seconda del livello, i Cantoni e la Confederazione congiuntamente) sono obbligati ad accordarsi a livello nazionale sui punti chiave delle loro politiche in questo ambito. Il concordato HarmoS armonizza a livello svizzero la durata e gli obiettivi principali dei singoli cicli di formazione, così come il passaggio da un ciclo all'altro. Aderendovi, ogni Cantone firmatario si impegna a organizzare le ore di insegnamento a livello di scuola elementare in blocchi orari e a offrire strutture di custodia adatte alla domanda. Sottoscritto nel frattempo da dieci Cantoni²⁰, il concordato può ora entrare in vigore. I governi cantonali hanno sei anni a disposizione per adeguare le loro strutture scolastiche (età di scolarizzazione, durata dei cicli di formazione) e applicare gli standard pattuiti.

Il 13 marzo 2008 la CDPE e la Conferenza dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) hanno dichiarato congiuntamente²¹ che si suddividono le responsabilità per il coordinamento intercantionale delle strutture di custodia di bambini: la fascia scolastica obbligatoria compete alla CDPE e la fascia prescolastica (dai 0 ai 4 anni) alla CDOS.

Poiché, grazie al concordato HarmoS, è stato raggiunto l'obiettivo comune delle cinque iniziative parlamentari summenzionate, per lo meno per quanto riguarda la fascia scolastica, la Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale (CSEC-N) ha proposto di toglierle di ruolo e, il 21 agosto 2008, ha presentato una mozione²² dal tenore seguente:

¹⁸ 05.429 Iv. pa. (Egerszegi-Obrist Christine) *Strutture di custodia per l'infanzia complementari alla famiglia e alla scuola*; 05.430 Iv. pa. (Genner Ruth) *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*; 05.440 Iv. pa. (Haller Ursula) *Strutture di custodia per l'infanzia complementari alla famiglia e alla scuola*.

¹⁹ http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/harmos/harmos_i.pdf

²⁰ Per gli sviluppi delle varie procedure cantonali di adesione al concordato HarmoS, si veda la pagina http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/harmos/liste_rat_df.pdf

²¹ *Kinderbetreuung: Familienergänzende Tagesstrukturen (d/f)*, dichiarazione congiunta del 13 marzo 2008 della Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione CDPE e della Conferenza dei direttori cantonali delle opere sociali CDOS, http://www.edudoc.ch/static/web/aktuell/erkl_kinderbetreu_d.pdf

²² 08.3449 Mo. (CSEC-N) *Custodia di bambini complementare alla famiglia. Finanziamento iniziale*.

1. *Il Consiglio federale è incaricato di presentare al Parlamento una revisione della legge sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia.*
2. *L'attuale legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini rimarrà in vigore fino all'emanazione della nuova base legale. Al più tardi entro la fine del 2009, il Consiglio federale sottoporà al Parlamento un messaggio per la proroga della legge federale e i relativi decreti federali volti a stabilire i limiti massimi di spesa per i prossimi quattro anni.*

In quest'occasione la CSEC-N ha inoltre chiesto alla CDOS di proporre un concordato intercantonale nell'ambito delle strutture di custodia complementare alla famiglia per la fascia prescolastica.

Il 12 dicembre 2008 il Consiglio federale ha proposto di accogliere la mozione. Le cinque iniziative parlamentari sono state tolte di ruolo. La mozione è stata accolta dal Consiglio nazionale il 19 marzo 2009 e dal Consiglio degli Stati il 4 giugno 2009.

1.5 Soluzioni proposte: proroga del programma e introduzione di una base legale per promuovere le innovazioni

1.5.1 Proroga di quattro anni del programma d'incentivazione

Il Parlamento aveva limitato nel tempo, più precisamente a otto anni fino al 31 gennaio 2011, la durata della legge sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini. Questa clausola rispecchia uno dei principi del programma, ossia che gli incentivi della Confederazione servono esclusivamente a creare nuovi posti di custodia complementare alla famiglia e che, una volta dato il primo impulso, non sono più necessari.

Il finanziamento d'avvio si è rivelato uno strumento efficace. Durante i primi sei anni del programma, la Confederazione ha potuto promuovere ben 24 000 nuovi posti di custodia: ciò significa che l'offerta è aumentata di più del 50%. Entro la fine del programma si valuta che questa cifra si aggirerà attorno ai 33 000 posti complessivi per la realizzazione dei quali la Confederazione avrà investito circa 190 milioni di franchi.

Malgrado queste proiezioni soddisfacenti, la domanda di posti di custodia continua a essere maggiore dell'offerta e, indiscutibilmente, il bisogno di posti supplementari è pressante. Si valuta che in Svizzera manchino ancora, grosso modo, diverse decine di migliaia di posti. Urgenti sembrano essere, soprattutto, quelli sovvenzionati. Gli aiuti finanziari federali sono pertanto sollecitati a ritmo ininterrotto al punto che, nonostante qualche difficoltà incontrata dal programma nella fase iniziale, con ogni probabilità il secondo credito d'impegno sarà sfruttato fino in fondo.

Uno degli obiettivi capitali della politica familiare è promuovere la conciliabilità tra famiglia e lavoro. In questa prospettiva è estremamente importante garantire un'offerta sufficiente di posti di custodia. Dato che, malgrado gli sviluppi positivi, essa continua a essere insufficiente, occorre intervenire di nuovo prorogando il programma d'incentivazione. Anche questa volta andrà posto un limite temporale, poiché a un'azione costante della Confederazione in questo campo si oppongono diverse ragioni di ordine federalista e finanziario. Il presente avamprogetto, pertanto, propone di limitare la proroga a un quadriennio, ossia fino al 31 gennaio 2015.

1.5.2 Una base legale per promuovere le innovazioni

La modifica di ordinanza entrata in vigore il 1° ottobre 2007 consente ora alla Confederazione di sostenere finanziariamente progetti pilota cantonali e comunali fondati su un sistema di buoni di custodia e di tenere conto, in tal modo, dei numerosi appelli provenienti tanto dal mondo politico²³ quanto dagli ambienti economici e dall'opinione pubblica in generale. Il Consiglio federale aveva

²³ 06.3139 Ip. (Gutzwiller Felix) *Custodia di bambini in età prescolastica*; 06.3172 Ip. (Forster-Vannini Erika) *Custodia di bambini in età prescolastica*.

rinunciato a una procedura di revisione della legge sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini e optato invece per una modifica della relativa ordinanza proprio in considerazione dell'insistenza di queste rivendicazioni e della limitazione nel tempo del programma d'incentivazione.

Per la Confederazione, la possibilità di sostenere finanziariamente progetti pilota è un'utile opportunità per raccogliere e analizzare dati concernenti nuovi modelli nell'ambito della custodia complementare alla famiglia. Ciò è importante nella riflessione che va portata avanti a diversi livelli sulla necessità o meno, per l'ente pubblico, di impegnarsi in questo settore e sui margini d'intervento a sua disposizione. La legge sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini sancisce a chiare lettere il principio in base al quale il programma d'incentivazione è tenuto a favorire l'istituzione di posti di custodia (art. 1 cpv. 1). Questo obiettivo può essere raggiunto in diversi modi: da un canto sostenendo finanziariamente nuove strutture o strutture già esistenti che aumentano la loro offerta in misura significativa come previsto attualmente, dall'altro, attraverso nuovi approcci, che in larga parte vanno ancora precisati.

Diversi studi hanno analizzato la possibilità di passare al livello comunale o cantonale da un finanziamento diretto delle strutture di custodia a un finanziamento dei genitori mediante un sistema di buoni. La Città di Lucerna ha recentemente promosso un progetto pilota di questo tipo²⁴. Se i Cantoni e i Comuni potessero beneficiare degli aiuti finanziari necessari, sarebbe possibile ideare altri modelli che favoriscono direttamente la creazione di posti di custodia di bambini. Le collettività locali di diritto pubblico, ad esempio, potrebbero ispirarsi ai progetti realizzati in altri Paesi (come le *crèches parentales* in Francia) per sviluppare nuovi approcci. Per queste ragioni si propone di modificare la legge sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini in modo da permettere alla Confederazione di sostenere i progetti innovativi ideati a livello cantonale o comunale, a condizione che servano a promuovere effettivamente la creazione di posti di custodia complementari alla famiglia e, in tal modo, corrispondano al principio del programma espresso nell'articolo 1 della legge sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini. Se e in che misura un progetto vada sostenuto finanziariamente, dipenderà dalla sua qualità nonché dalla sua importanza per altre regioni e per la Confederazione. La modifica di legge proposta mira ad adeguare l'offerta di servizi di custodia alle numerose sfaccettature che assume oggi la realtà familiare, ai bisogni dell'economia e all'interesse dei bambini, i primi e diretti coinvolti. Lo scopo è aiutare i Cantoni e i Comuni a innovare in questo settore e a sviluppare sinergie tra le differenti strutture (custodia collettiva diurna, custodia parascolastica, custodia in famiglie diurne).

La modifica proposta sancisce a livello di legge la possibilità, per la Confederazione, di sostenere finanziariamente non solo i progetti pilota fondati su un sistema di buoni di custodia, come attualmente già previsto a livello di ordinanza (art. 14a), ma anche più in generale le innovazioni nel settore. In questa prospettiva si tratta, sostanzialmente, di estendere il campo d'applicazione del programma d'incentivazione.

Il programma resta comunque destinato soprattutto a sostenere direttamente nuove strutture di custodia oppure strutture già esistenti che intendono ampliarsi. Una piccola parte dei mezzi finanziari a disposizione, ossia il 15 per cento, potrà tuttavia essere utilizzata per incoraggiare i progetti innovativi nel settore specifico.

1.5.3 Autorizzazione di un terzo credito d'impegno

Nel 2002 il Parlamento non disponeva di dati affidabili per valutare la somma necessaria al primo credito d'impegno. Sui 200 milioni di franchi previsti per il periodo compreso tra il 1° febbraio 2003 e il 31 gennaio 2007 non è ancora possibile stabilire la somma definitiva delle spese²⁵, ma si può già

²⁴ Cfr. sopra.

²⁵ Dato che gli aiuti finanziari della Confederazione si estendono su un periodo di 2 o 3 anni, per le domande approvate durante l'ultimo anno del primo credito d'impegno (2006) i versamenti saranno effettuati fino al 2009 o al 2010.

prevedere che non sarà molto lontana dai 70 milioni. Di primo acchito può sembrare sorprendente che sia stata utilizzata soltanto una così piccola quota del credito a disposizione. Le ragioni sono molteplici. Innanzitutto, il primo credito ha coperto la fase di avviamento del programma d'incentivazione. Durante questa prima fase, non tutti gli organismi in gioco (Cantoni, Comuni e strutture di custodia stesse) si erano resi conto dell'opportunità che veniva loro offerta. In secondo luogo, elaborare e concretizzare un progetto in questo settore è un processo molto arduo in cui intervengono numerosi partecipanti. Occorrono di norma diversi mesi per creare una struttura e garantirne la durata nel futuro, condizione indispensabile per ottenere gli aiuti della Confederazione. Senza dimenticare che, al momento in cui era stato lanciato il programma, i Cantoni e i Comuni non erano ancora pronti ad impegnarsi in maggior misura in questo settore e che gli aiuti finanziari della Confederazione non possono garantire, da soli, la sopravvivenza delle strutture di custodia. Tutti questi fattori spiegano in larga misura il fatto che, in un primo tempo, la domanda di aiuti finanziari si sia situata considerevolmente al di sotto delle aspettative e che i mezzi messi a disposizione, di conseguenza, non siano stati sfruttati completamente.

Al momento di fissare la somma destinata al secondo credito d'impegno, per evitare una nuova sovrastima del fabbisogno effettivo il Consiglio federale aveva riconsiderato completamente la dotazione finanziaria del programma, proponendo una cifra di 60 milioni di franchi²⁶. Al termine dei dibattiti il Parlamento aveva tuttavia votato un credito di 120 milioni di franchi.

Sulla base delle attuali proiezioni, è possibile affermare che questo secondo credito d'impegno sarà utilizzato completamente.

Poiché la domanda di posti di custodia continua a essere pressante e i finanziamenti d'avvio costituiscono un utile aiuto per le strutture di custodia, che ora li conoscono, si può prevedere che la domanda di aiuti finanziari non diminuirà nel corso dei prossimi anni. Anzi: i Cantoni che hanno aderito al concordato HarmoS sono ora tenuti a garantire un'offerta di servizi di custodia parascolastici conforme ai bisogni della popolazione e, con ogni probabilità, la domanda di aiuti finanziari in questo ambito aumenterà leggermente. Questa tendenza è già palpabile nei diversi Cantoni che hanno modificato la loro legislazione scolastica. Inoltre, l'introduzione dei nuovi aiuti finanziari destinati a progetti cantonali o comunali a carattere innovativo, porterà certo con sé tutta una nuova serie di domande di sostegno. Per poterle accogliere, la Confederazione deve disporre delle risorse necessarie.

Tenuto conto di tutti questi argomenti, il Consiglio federale propone di votare un terzo credito d'impegno di 140 milioni di franchi, da utilizzare tra il 1° febbraio 2011 e il 31 gennaio 2015.

2. Commento agli articoli

Art. 2 Beneficiari

Cpv. 1 lett. d (nuova)

Già oggi un Cantone o un Comune, se gestisce una struttura di custodia complementare alla famiglia, può beneficiare direttamente degli aiuti finanziari della Confederazione. La nuova lettera d, pertanto, menziona espressamente i Cantoni e i Comuni nella lista dei possibili destinatari degli aiuti finanziari federali. Essi, inoltre, potranno ora beneficiarne non solo in quanto enti responsabili di una struttura di custodia di bambini, ma anche in quanto promotori di progetti innovativi.

Cpv. 2

Nel capoverso 2, che concerne unicamente le strutture di custodia collettiva diurna e le strutture di custodia parascolastiche, viene introdotta una puntualizzazione necessaria: gli aiuti finanziari saranno

²⁶ Messaggio del Consiglio federale del 10 marzo 2006 sul decreto federale concernente gli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia, FF **2006** 3126

concessi prioritariamente alle nuove strutture. Quelle esistenti possono beneficiarne solo a condizione di aumentare la loro offerta in misura significativa.

Art. 3 Condizioni

L'articolo 3 precisa le condizioni che vanno osservate per ottenere gli aiuti finanziari della Confederazione. Il capoverso 1 concerne le strutture di custodia collettiva diurna e le strutture di custodia parascolastiche; il capoverso seguente concerne le strutture che coordinano la custodia in famiglie diurne. Il nuovo capoverso 3 riguarda gli aiuti finanziari destinati a progetti cantonali e comunali a carattere innovativo.

Cpv. 3 (nuovo)

Questo nuovo capoverso consente alla Confederazione di sostenere i progetti a carattere innovativo promossi da singoli Cantoni e da singoli Comuni, oppure da loro consorzi. Le persone fisiche o giuridiche che svilupperanno modelli, progetti o programmi innovativi, pur se non a scopo di lucro, non figurano invece tra i beneficiari.

L'uso del verbo modale nella formulazione «gli aiuti finanziari possono essere concessi» rispecchia il principio secondo il quale non esiste alcun diritto a detti aiuti: essi sono infatti concessi soltanto entro i limiti dei crediti approvati. L'UFAS dispone inoltre di un certo margine di manovra in tal senso, che è ancora più ampio nel caso di progetti a carattere innovativo, poiché le condizioni da rispettare sono meno precise.

I seguenti paragrafi descrivono le condizioni da adempiere.

Il programma d'incentivazione è tenuto a promuovere l'istituzione di strutture di custodia di bambini complementari alla famiglia allo scopo di aiutare i genitori a conciliare meglio famiglia e lavoro o formazione (art. 1). Per poter beneficiare di aiuti finanziari, i progetti a carattere innovativo dovranno essere conformi ai principi sanciti dalla legge: di conseguenza, i progetti riformatori dal punto di vista strutturale o pedagogico, che tuttavia non influiscono minimamente sull'offerta globale di posti di custodia, non saranno sostenuti. Non si tratta di promuovere l'innovazione in sé, quanto piuttosto, mediante progetti innovativi, un certo spirito di riforma a livello cantonale e comunale che consenta di creare nuovi posti di custodia complementari alla famiglia.

Gli aiuti finanziari per progetti a carattere innovativo sono complementari come gli aiuti finanziari destinati alle strutture. In altre parole, essi sono concessi solo se vengono versati contributi anche da altre fonti. Questo criterio si allinea sull'articolo 116 capoverso 1 della Costituzione federale, in base al quale la Confederazione si limita, in questo ambito, a svolgere un ruolo di sostegno: anche per i progetti innovativi, pertanto, l'iniziativa deve venire dai Cantoni e dai Comuni, più vicini alle realtà locali.

Se un progetto prevede un solo elemento nuovo, ciò non è sufficiente. Deve invece rivelarsi veramente utile ai servizi di custodia per l'infanzia, ad esempio migliorando la cooperazione tra i diversi attori coinvolti facilitando l'organizzazione o il sistema di finanziamento oppure razionalizzando le risorse. L'innovazione proposta, inoltre, non deve in alcun modo avere un effetto negativo sullo sviluppo del settore. In tal senso il progetto deve fungere da modello.

Non è necessario che i progetti vengano poi ripresi tali e quali da altri Comuni o Cantoni. I loro risultati e le conclusioni che permettono di trarre, tuttavia, devono essere utili al di fuori del territorio in cui sono stati realizzati. Sostenendo l'innovazione, la Confederazione contribuisce allo sviluppo di nuove soluzioni che meglio equilibrino la domanda e l'offerta di servizi di custodia di bambini complementare alla famiglia. I progetti promossi devono avere una portata teorica che superi le frontiere dei Comuni e dei Cantoni direttamente coinvolti. Solo in questo modo potranno fungere da incentivo anche per gli altri.

Art. 4 cpv. 2^{bis} (nuovo)

Gli aiuti finanziari continueranno a essere versati in primo luogo alle strutture di custodia collettiva diurna, alle strutture di custodia parascolastiche o alle strutture che coordinano la custodia in famiglie diurne. Limitando al 15 per cento la parte del credito d'impegno da stanziare a favore di progetti a carattere innovativo, si continua a garantire a queste strutture la possibilità di attingere ai fondi necessari. La promozione dell'innovazione non deve avvenire a detrimento dell'aiuto diretto alle strutture di custodia.

Su un credito d'impegno di 140 milioni di franchi dunque, 21 milioni di franchi al massimo potranno essere destinati al sostegno di progetti a carattere innovativo.

Art. 5 Calcolo e durata degli aiuti finanziari

Cpv. 1

Il capoverso è completato con la precisazione che il calcolo degli aiuti finanziari si riferisce solo ai beneficiari menzionati nell'articolo 2 capoverso 1 lettere a – c. Concretamente, non cambia nulla.

Cpv. 2 (nuovo)

Questo nuovo capoverso disciplina la partecipazione finanziaria della Confederazione a progetti cantonali o comunali a carattere innovativo, che può ammontare al massimo a un terzo dei costi di preparazione, realizzazione e valutazione. La base su cui calcolare la quota della Confederazione, per la quale viene fissato un limite massimo nel contratto di prestazioni, è così definita in modo chiaro.

Cpv. 3 (nuovo)

Ai Cantoni e ai Comuni promotori di progetti a carattere innovativo si chiede di investire complessivamente per la custodia di bambini complementare alla famiglia, una volta dedotti gli aiuti federali, almeno una somma equivalente a quella che hanno investito in questo settore durante l'anno civile che precede l'inizio del progetto. In tal modo si garantisce che i progetti non potranno essere utilizzati per trasferire alla Confederazione costi precedentemente assunti dai Cantoni e dai Comuni.

Cpv. 4

Questo capoverso corrisponde all'attuale capoverso 2. La durata massima si riferisce agli aiuti finanziari di cui ai capoversi 1 e 2.

Art. 6 Domande di aiuti finanziari (nuovo titolo)

D'ora in poi l'articolo 6 disciplinerà solo le condizioni e le modalità di trattamento delle domande. La decisione concernente gli aiuti finanziari, così come il loro versamento, sarà ora disciplinata dal nuovo articolo 6a.

Cpv. 1

Nella versione tedesca è stata corretta una svista nella denominazione dell'Ufficio. Il termine «Ufficio», inoltre, è stato sostituito con l'acronimo (UFAS).

Cpv. 2

Il termine «Ufficio» è sostituito con l'acronimo (UFAS).

Cpv. 3

Questo capoverso stabilisce esplicitamente che le domande di aiuti finanziari di cui all'articolo 3 capoverso 2 vanno inoltrate prima dell'attuazione delle misure previste; ciò corrisponde alla prassi corrente.

Cpv. 4 (nuovo)

I Cantoni e i Comuni devono presentare le loro domande prima dell'inizio dei progetti a carattere innovativo.

Art. 6a Concessione di aiuti finanziari (nuovo)

Il nuovo articolo 6a stabilisce sotto quali forme giuridiche vengono concessi gli aiuti finanziari previsti dalla legge. Esse si basano sulla legge federale del 5 ottobre 1990²⁷ sugli aiuti finanziari e le indennità (Legge sui sussidi, LSu).

Cpv. 1

Di norma, gli aiuti finanziari e le indennità sono concessi mediante decisione formale (art. 16 cpv. 1 LSu). Già oggi, prima di attribuire in questo modo i sussidi alle strutture menzionate nell'articolo 2 capoverso 1 lettere a-c l'UFAS consulta i servizi cantonali responsabili. La forma e la previa consultazione sono ora disciplinate qui, e non più nell'articolo 6 capoverso 3.

Cpv. 2

In luogo di una decisione formale, l'articolo 16 capoverso 2 LSu prevede la possibilità di concludere, eccezionalmente, un contratto di diritto pubblico. Quando si tratta di concedere aiuti finanziari a progetti cantonali o comunali a carattere innovativo questa è la soluzione più adatta, poiché i contratti di prestazione consentono un margine di apprezzamento maggiore per fissare l'ammontare stesso degli aiuti. Essi devono inoltre stabilire gli obiettivi, la durata degli aiuti finanziari (tre anni al massimo), il controllo scientifico e il sistema di valutazione. Si è invece rinunciato agli accordi di programma, così come previsti dall'articolo 20a LSu, poiché non possono essere conclusi con un Comune. Inoltre, qui si tratta di concludere un contratto su un progetto preciso, e non di fissare obiettivi che il Cantone è tenuto a realizzare. Lo strumento del contratto di prestazione, d'altra parte, è già stato utilizzato per finanziare progetti pilota fondati su un sistema di buoni di custodia (art. 14a dell'ordinanza). Conformemente all'articolo 16 capoverso 5 LSu, una domanda può essere respinta solo mediante decisione formale.

Art. 10 Referendum, durata di validità ed entrata in vigore

Cpv. 4 (nuovo)

La durata della legge sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini è prorogata di ulteriori quattro anni, fino al 31 gennaio 2015. Il programma d'incentivazione limitato nel tempo, entrato in vigore il 1° febbraio 2003 e volto a istituire posti supplementari per la custodia di bambini complementare alla famiglia, è stato finanziato con due crediti d'impegno di quattro anni ciascuno. La proroga della legge dovrebbe pertanto poter contare su ulteriori quattro anni ed essere finanziata con un credito d'impegno della stessa durata.

3. Ripercussioni

3.1 Per la Confederazione

3.1.1 Ripercussioni finanziarie

Per la Confederazione le ripercussioni si presentano come segue: l'attuale preventivo e il piano finanziario tengono conto dei costi annuali di entrambi i crediti d'impegno votati sinora (dal 1° febbraio 2003 al 31 gennaio 2007 e dal 1° febbraio 2007 al 31 gennaio 2011). Essi ammontano a 24,1 milioni di franchi per l'anno contabile 2011, a 16,2 milioni di franchi per l'anno contabile 2012, a 5,4 milioni di franchi per l'anno contabile 2013 e a 2 milioni di franchi per l'anno contabile 2014²⁸.

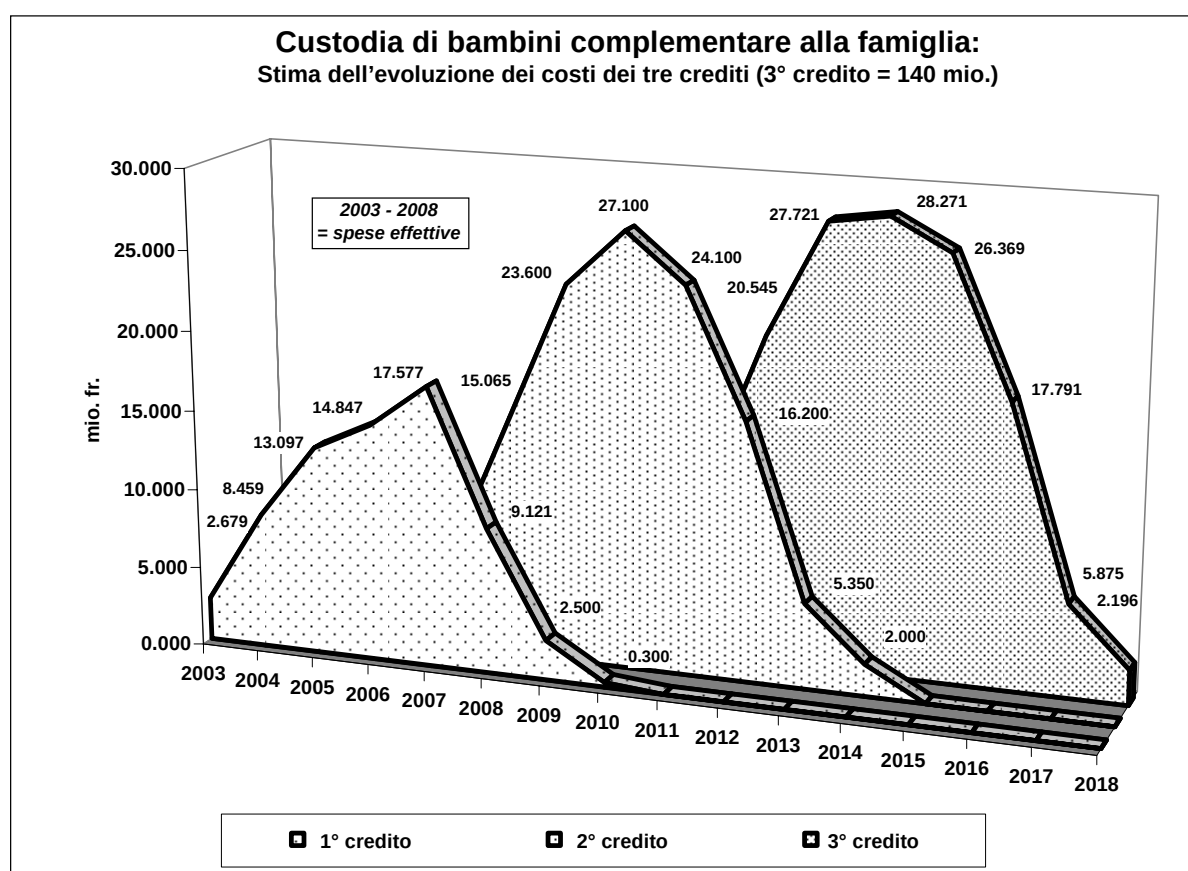
²⁷ RS 616.1

²⁸ Dato che gli aiuti finanziari della Confederazione si estendono su un periodo di 2 o 3 anni, per le domande approvate durante l'ultimo anno del secondo credito d'impegno (2010) i versamenti saranno effettuati fino al 2013 o al 2014.

Il Consiglio federale ritiene che con il terzo credito d'impegno qui proposto sarà possibile coprire la domanda di aiuti finanziari prevista per il periodo che va dal 2011 al 2014 (in caso contrario scatta l'ordine di priorità previsto dall'art. 4 cpv. 3). Si calcola quindi che annualmente si potranno contrarre nuovi impegni per circa 35 milioni di franchi. La scadenza degli impegni assunti, tuttavia, si protrae considerevolmente, come indicato dall'evoluzione dei pagamenti effettuati sinora. Per il terzo credito, pertanto, i costi si distribuiranno probabilmente così:²⁹

Anno	mio. di franchi	Anno	mio. di franchi
2011	11,2	2015	26,4
2012	20,5	2016	17,8
2013	27,7	2017	5,9
2014	28,3	2018	2,2

Per tutto il periodo di validità della legge sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini, i pagamenti evolveranno nel modo seguente:



3.1.2 Ripercussioni sul personale

Per attuare la legge sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini occorrono attualmente 4,4 posti di lavoro che sono stati e sono finanziati, come disposto dall'articolo 4 capoverso 2, dapprima con il primo e in seguito con il secondo credito d'impegno. Analogamente, i costi per il personale saranno

²⁹ Dato che gli aiuti finanziari della Confederazione si estendono su un periodo di 2 o 3 anni, per le domande approvate durante l'ultimo anno del terzo credito d'impegno (2010) i versamenti saranno effettuati fino al 2017 o al 2018.

finanziati, durante il periodo di proroga del programma d'incentivazione, con fondi del terzo credito d'impegno. I posti in questione sono pertanto a tempo determinato.

3.2 Per i Cantoni e per i Comuni

Poiché ogni Cantone è consultato su ogni domanda di aiuto finanziario inoltrata da una struttura con sede sul suo territorio, il programma d'incentivazione induce effettivamente un certo sovraccarico amministrativo. La procedura di consultazione introdotta, tuttavia, consente ai Cantoni di prendere posizione sull'istituzione di ogni nuova struttura di custodia di bambini, o su ogni progetto di estensione di una struttura esistente.

Gli aiuti finanziari hanno consentito di aprire un considerevole numero di posti di custodia, contribuendo a migliorare l'offerta di servizi in questo settore e a rendere più attraenti, per le famiglie, determinati Cantoni o Comuni.

Istituire una base legale per permettere la partecipazione della Confederazione a progetti a carattere innovativo consente di promuovere nuovi sistemi ideati dai Cantoni e dai Comuni che, in tal modo, possono beneficiare di un cofinanziamento e migliorare, sul loro territorio, l'offerta di servizi di accoglienza per l'infanzia.

3.3 Per l'economia

Promuovere le strutture di custodia complementari alla famiglia comporta indubbi vantaggi economici. Un numero sufficiente di posti d'accoglienza consente ai genitori di meglio conciliare vita professionale e vita familiare, e in particolare alle donne di essere più presenti sul mercato del lavoro. Le ripercussioni positive per l'economia sono tangibili a diversi livelli:

- innanzitutto aumenta il reddito della famiglia, e ciò costituisce un efficace strumento di lotta contro la povertà, influisce positivamente sul consumo e alimenta il gettito fiscale;
- in secondo luogo diminuiscono le perdite, in termini di capitale umano, dovute al ritiro di numerose giovani donne sovente in possesso di una buona formazione professionale e, di conseguenza, è possibile colmare le lacune di personale qualificato che si riscontrano in determinati settori.

La custodia di bambini complementare alla famiglia ha effetti indiscutibilmente positivi sul piano socioeconomico, contribuisce alla crescita dell'economia e partecipa a mantenere in buona salute le finanze dello Stato³⁰.

Non da ultimo, occorre considerare che il mercato del lavoro si è sviluppato in modo tale da rendere sempre meno possibile un'interruzione anche limitata nel tempo dell'attività professionale. Per rendersene conto, basta pensare alla necessità di mantenersi costantemente aggiornati, di seguire gli incessanti sviluppi tecnologici e di rispondere alle esigenze di flessibilità, adattabilità e reattività avanzate dai datori di lavoro. Se una persona in possesso di una buona formazione professionale si ritira dal mercato del lavoro, ciò comporta per la collettività, in considerazione dei costi legati alla formazione, uno spreco considerevole di risorse.

3.4 Altre ripercussioni

Vincolando gli aiuti finanziari alla garanzia della resistenza nel tempo (più esattamente almeno 6 anni) delle strutture destinarie, la legge intende evitare che, una volta finiti gli aiuti, esse siano costrette a

³⁰ Si vedano in merito i risultati della ricerca svolta dall'istituto di studi BASS su incarico dell'Associazione dei Comuni della regione di Berna (Verein Region Bern), *Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertageseinrichtungen in der Region Bern*, 2007
http://www.buerobass.ch/pdf/2007/volkswirtschaftlicher_nutzen_kita_schlussbericht.pdf

chiudere i battenti. La sostenibilità economica è pertanto una condizione imprescindibile. La legge deve consentire l'istituzione di posti di custodia il cui finanziamento sia solido nel tempo. Il programma che si fonda su di essa non deve solo incentivare la custodia di bambini complementare alla famiglia, ma anche contribuire al suo *sviluppo sostenibile*.

Il programma d'incentivazione per la custodia di bambini complementare alla famiglia va anche considerato un *investimento nelle future generazioni*. Offrendo ai bambini un'accoglienza di qualità, si contribuisce alla loro socializzazione, al loro sviluppo armonioso e alla loro attuale e futura integrazione.

Non da ultimo, un'offerta sufficiente di servizi in questo settore sgrava la generazione attiva professionalmente, poiché favorisce la conciliabilità tra lavoro e famiglia. Consente soprattutto alle donne di mantenere il loro posto sul mercato del lavoro e di portare avanti senza interruzioni la loro carriera professionale, contribuendo così più in generale all'*uguaglianza tra donna e uomo*.

4. Rapporto con il programma di legislatura e con il piano finanziario

La proroga del programma d'incentivazione per la custodia di bambini complementare alla famiglia non è stata annunciata né nel messaggio del 23 gennaio 2008 sul programma di legislatura 2007–2011³¹ né nel relativo decreto federale del 18 settembre 2008³². La mozione 08.3449 (Custodia di bambini complementare alla famiglia. Finanziamento iniziale) è stata presentata dalla CSEC-N solo dopo la votazione sul programma di legislatura 2007–2011.

Tra gli indirizzi politici del programma di legislatura 2007–2011 figura il rafforzamento della coesione sociale. In questa prospettiva, nel 2009 il Consiglio federale si è riproposto di sviluppare una coerente politica della famiglia³³. Il presente avamprogetto si iscrive in questo quadro, poiché proroga il programma di incentivazione e consente alla Confederazione di promuovere progetti innovativi in questo campo. Per questa ragione il Consiglio federale ha accolto la mozione menzionata sopra.

5. Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

L'articolo 116 capoverso 1 della Costituzione federale attribuisce alla Confederazione la competenza di «sostenere provvedimenti a tutela della famiglia». La compatibilità della legge sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini con il dettato costituzionale è già stata verificata in altra sede³⁴. Poiché la Confederazione avrà ora la possibilità di sostenere finanziariamente i progetti cantonali e comunali a carattere innovativo, la modifica qui proposta si situa nei termini della competenza ricordata sopra. Anche in questo ambito la Confederazione interviene solo a titolo sussidiario.

Per quanto concerne il quadro finanziario, l'articolo 4 della legge prevede che l'Assemblea federale stanzi i mezzi necessari sotto forma di credito d'impegno. La competenza del Parlamento è sancita dall'articolo 167 della Costituzione federale.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

³¹ FF 2008 597

³² FF 2008 7469

³³ Si vedano in merito gli Obiettivi del Consiglio federale 2009:

<http://www.bk.admin.ch/dokumentation/publikationen/00290/00928/index.html?lang=it> (Parte I, obiettivo 8).

³⁴ Rapporto del 22 febbraio 2002 della CSS-N sull'iniziativa parlamentare 00.403 Finanziamento iniziale per l'istituzione di strutture di custodia per l'infanzia complementari alla famiglia, FF 2002 3794

La compatibilità della legge sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini con gli impegni internazionali della Svizzera è già stata verificata inizialmente³⁵ e prima di votare il secondo credito d'impegno³⁶. Essa è in sintonia con gli strumenti internazionali ratificati dalla Svizzera (convenzioni ONU) e con il diritto europeo (strumenti del Consiglio europeo e disposizioni dell'Unione europea). In genere, spetta agli Stati parte fissare le modalità d'attuazione. È pertanto possibile introdurre la concessione di aiuti finanziari per progetti a carattere innovativo.

5.3 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 164 capoverso 1 della Costituzione federale «tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate sotto forma di legge federale». Per questa ragione il presente avamprogetto di modifica della legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia sottostà alla procedura legislativa ordinaria.

Un nuovo credito d'impegno va ratificato da entrambe le Camere. Questa decisione non ha carattere legislativo: deve quindi essere emanata sotto forma di decreto federale semplice e, come tale, non sottostà a referendum (art. 163 cpv. 2 Cost. e art. 25 cpv. 2 della legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale³⁷).

5.4 Freno alle spese

L'articolo 159 capoverso 3 lettera b della Costituzione federale prevede che le disposizioni in materia di sussidi, i crediti d'impegno e le dotazioni finanziarie implicanti nuove spese uniche superiori a 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti superiori a 2 milioni di franchi, richiedono il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera. L'importo previsto dall'articolo 1 capoverso 1 dell'avamprogetto di decreto federale supera questo limite; la disposizione sottostà quindi al meccanismo di freno alle spese.

5.5 Conformità alla legge sui sussidi

Gli aiuti finanziari di cui è questione nella legge, compresi i nuovi aiuti previsti per progetti a carattere innovativo, sono concessi sotto forma di contributi non rimborsabili nell'ambito di crediti approvati dal Parlamento. I principi sanciti dal capitolo 2 della legge federale del 5 ottobre 1990 sugli aiuti finanziari e le indennità (Legge sui sussidi; LSu)³⁸ sono rispettati.

5.6 Delega di competenze legislative

Il presente avamprogetto di modifica non prevede alcuna nuova delega di competenze legislative. Secondo l'articolo 9 della legge sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini, la sua attuazione spetta al Consiglio federale, che emana le disposizioni necessarie dopo aver consultato le competenti organizzazioni specializzate. Esso dovrà pertanto adeguare l'ordinanza e, sul modello di quanto già fatto per gli aiuti finanziari destinati alle strutture di custodia, formulare le condizioni che i progetti a carattere innovativo dovranno rispettare per poter beneficiare del sostegno della Confederazione.

Allegato

Tabella «Ripartizione delle domande accolte e dei nuovi posti di custodia per Cantone»

³⁵ Rapporto del 22 febbraio della CSS-N sull'iniziativa parlamentare 00.403 Finanziamento iniziale per l'istituzione di strutture di custodia per l'infanzia complementari alla famiglia, FF **2002** 3792

³⁶ Messaggio del Consiglio federale del 10 marzo 2006 sul decreto federale concernente gli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia, FF **2006** 3129

³⁷ RS **171.10**

³⁸ RS **616.1**

Allegato

Ripartizione delle domande accolte e dei nuovi posti di custodia per Cantone

(Stato 31 gennaio 2009)

Cantone	Nuovi posti di custodia		Popolazione		Aiuti finanziari	
	Totale		0 – 16 anni		Impegni presi	
	numero	in %	numero assoluto	in %	in mio. fr.	in %
ZH	6'119	28.4%	218'449	16.0%	35.482	27.9%
BE	1'562	7.3%	162'915	12.0%	10.995	8.6%
LU	673	3.1%	69'033	5.1%	3.610	2.8%
UR	0	0.0%	6'605	0.5%	0.027	0.0%
SZ	143	0.7%	27'323	2.0%	0.747	0.6%
OW	10	0.0%	6'875	0.5%	0.036	0.0%
NW	55	0.3%	7'403	0.5%	0.324	0.3%
GL	123	0.6%	7'044	0.5%	0.518	0.4%
ZG	501	2.3%	20'453	1.5%	3.176	2.5%
FR	580	2.7%	54'545	4.0%	3.510	2.8%
SO	275	1.3%	43'886	3.2%	1.372	1.1%
BS	1'139	5.3%	25'717	1.9%	5.529	4.3%
BL	362	1.7%	45'400	3.3%	2.058	1.6%
SH	237	1.1%	12'235	0.9%	1.139	0.9%
AR	101	0.5%	10'037	0.7%	0.529	0.4%
AI	10	0.0%	3'322	0.2%	0.052	0.0%
SG	1'008	4.7%	89'556	6.6%	5.285	4.1%
GR	265	1.2%	32'785	2.4%	1.188	0.9%
AG	1'201	5.6%	106'794	7.8%	6.698	5.3%
TG	554	2.6%	45'930	3.4%	2.859	2.2%
TI	794	3.7%	52'729	3.9%	4.276	3.4%
VD	2'840	13.2%	130'649	9.6%	16.608	13.0%
VS	873	4.1%	53'860	4.0%	5.548	4.4%
NE	463	2.2%	32'110	2.4%	2.718	2.1%
GE	1'509	7.0%	81'708	6.0%	12.207	9.6%
JU	138	0.6%	13'811	1.0%	0.876	0.7%
TOTALE	21'532	100.0%	1'361'174	100.0%	127.369	100.0%