

ad 13.451

**Iniziativa parlamentare
Prosecuzione ed estensione del programma
di aiuti finanziari per la custodia di bambini
complementare alla famiglia**

**Rapporto della Commissione della scienza, dell'educazione
e della cultura del Consiglio nazionale del 12 agosto 2014**

Parere del Consiglio federale

del 3 settembre 2014

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale (CSEC-N) del 12 agosto 2014¹ concernente la prosecuzione e l'estensione del programma di aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia.

Gradite, onorevoli presidente e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

3 settembre 2014

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Didier Burkhalter
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

¹ FF 2014 5643

Parere

1 Situazione iniziale

Con la legge federale del 4 ottobre 2002² sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia (programma d'incentivazione), in vigore dal 1° febbraio 2003, si promuove la creazione di nuovi posti per la custodia di bambini, allo scopo di aiutare i genitori a conciliare meglio la famiglia con il lavoro o con una formazione. La durata di validità della legge, fissata inizialmente a otto anni, è stata prorogata nel 2010 di quattro anni, ossia fino al 31 gennaio 2015.

Il 25 settembre 2013 la consigliera nazionale Rosmarie Quadranti ha depositato un'iniziativa parlamentare (13.451 «Prosecuzione ed estensione del programma di aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia») dal tenore seguente:

«Il periodo di applicazione della legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia deve essere prolungato oltre il 31 gennaio 2015 e il campo di applicazione deve essere esteso. La legge deve prendere in considerazione anche i progetti innovativi e lo sviluppo della qualità e deve segnatamente perseguire l'obiettivo di gestire le richieste in base a modalità semplici, non burocratiche e coordinate con le condizioni poste dai Cantoni».

Il 12 agosto 2014 la Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale (CSEC-N) ha accolto il progetto di legge con 16 voti contro 7 nonché il disegno di decreto federale che disciplina il finanziamento con 15 voti contro 7. Una minoranza della Commissione (Pieren, Grin, Herzog, Keller Peter, Mörgeli) ha proposto di non entrare in materia.

Il 21 agosto 2014 la Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio degli Stati (CSEC-S) ha accolto il progetto di legge con 7 voti contro 1 e 2 astensioni nonché il disegno di decreto federale che disciplina il finanziamento con 7 voti contro 0 e 3 astensioni.

2 Parere del Consiglio federale

2.1 Contesto politico

Il miglioramento della conciliabilità tra famiglia e lavoro è un obiettivo fondamentale della politica familiare della Confederazione. La promozione della compatibilità tra famiglia e professione o formazione è menzionata anche nell'articolo 18 numero 64 del decreto federale del 15 giugno 2012³ sul Programma di legislatura 2011–2015.

Il Consiglio federale era favorevole all'introduzione di una nuova disposizione costituzionale che avrebbe dovuto ampliare la competenza della Confederazione nell'ambito della promozione di tale conciliabilità. Poiché il nuovo articolo costituzionale sulla politica familiare è tuttavia stato respinto dalla maggioranza dei Canto-

² RS 861

³ FF 2012 6413, 6419

ni nella votazione popolare del 3 marzo 2013⁴, la competenza in questo settore resta principalmente ai Cantoni e ai Comuni. Ciononostante, il Consiglio federale intende sostenere le misure volte a migliorare la conciliabilità tra famiglia e lavoro nel quadro delle competenze circoscritte della Confederazione, tanto più che nel frattempo la questione è diventata ancora più urgente.

La conciliabilità tra famiglia e lavoro costituisce uno dei quattro campi d'azione individuati nel quadro dell'iniziativa sul personale qualificato⁵ per far fronte alla carenza di lavoratori qualificati, iniziativa che vede uniti la Confederazione, i Cantoni e le parti sociali. Qualsiasi miglioramento in questo ambito può concorrere a ridurre la carenza di personale qualificato. La quota delle donne tra i 25 e i 54 anni che esercitano un'attività lucrativa in equivalenti a tempo pieno è nettamente inferiore a quella degli uomini (59 % contro 90 %). Se si sfruttasse il 20 per cento del potenziale teorico delle persone tra i 25 e i 54 anni che dispongono di una formazione post-obbligatoria e lavorano a tempo parziale o che non esercitano alcuna attività lucrativa, si creerebbe un potenziale supplementare di lavoratori qualificati pari a 143 000 posti a tempo pieno. A lavorare con un grado d'occupazione ridotto sono soprattutto le donne che accudiscono i figli. Nel 2011 la quota delle donne tra i 25 e i 54 anni con figli di età inferiore ai 15 anni, calcolata in equivalenti a tempo pieno, era solo del 43 per cento, a fronte del 71 per cento registrato tra le donne della stessa fascia di età senza figli. Migliorando la conciliabilità tra famiglia e lavoro si potrebbe sfruttare una parte di questo potenziale. Un'offerta adeguata ai bisogni di custodia di bambini complementare alla famiglia per l'età prescolastica e quella scolastica fornisce un contributo importante in tal senso.

L'accettazione dell'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa» da parte di Popolo e Cantoni il 9 febbraio 2014⁶ potrebbe aggravare ulteriormente la carenza di lavoratori qualificati. Per questo motivo occorre rafforzare l'impegno profuso nel quadro dell'iniziativa sul personale qualificato, anche per migliorare la conciliabilità tra famiglia e lavoro. A tal fine, le commissioni della scienza, dell'educazione e della cultura hanno depositato due mozioni⁷, che sono già state trasmesse al Consiglio federale. Quest'ultimo appoggia le richieste delle commissioni. Nel suo piano per l'attuazione del nuovo articolo costituzionale sull'immigrazione, del 20 giugno 2014⁸, ha constatato e dettagliatamente illustrato la necessità di promuovere e impiegare meglio il potenziale di manodopera interna. La creazione di condizioni migliori per la conciliabilità tra famiglia e lavoro dovrebbe fornire un contributo significativo a tal fine.

Anche l'OCSE riconosce la necessità di intervenire in questo settore e, nel suo rapporto sulla politica economica svizzera del 2013⁹, raccomanda alla Svizzera di utilizzare meglio il potenziale economico delle donne. Se infatti la partecipazione al mercato del lavoro da parte delle donne in Svizzera (78,5 %) è relativamente elevata rispetto agli altri Paesi dell'OCSE, va tuttavia considerato che anche la percentuale

4 FF 2013 2619

5 www.defr.admin.ch > Temi > Lavoro > Iniziativa per più personale specializzato.

6 FF 2014 3511

7 Mo. 14.3009 e Mo. 14.3380 «Misure per attenuare la carenza di personale qualificato in considerazione del nuovo contesto».

8 www.dfgp.admin.ch > Documentazioni > Comunicati > 2014 > Il Consiglio federale presenta il piano per attuare l'articolo sull'immigrazione.

9 OCSE, *Etudes économiques de l'OCDE: Suisse*, 2013 www.oecd-ilibrary.org > Sélectionner un pays > Suisse > Etudes économiques de l'OCDE: Suisse (disponibile in francese e in inglese).

di donne occupate a tempo parziale (59 %) è tra le più alte in questo gruppo di Paesi. Secondo l'OCSE, tra gli ostacoli all'aumento del grado d'occupazione delle donne figurano la mancanza di posti di custodia e le spese di custodia elevate.

Il Consiglio federale concorda con la Commissione nel ritenere che la custodia di bambini complementare alla famiglia non contribuisca solo a migliorare la conciliabilità tra famiglia e lavoro, ma abbia anche un ritorno economico significativo in termini generali. Diversi studi hanno infatti dimostrato che il rapporto costi-benefici delle strutture di custodia di bambini è positivo per la collettività. Da uno studio condotto nel 2009 dalla Scuola universitaria professionale di economia di Lucerna¹⁰ sull'utilità finanziaria dell'offerta di custodia di bambini nel Comune di Horw, per esempio, è emerso che la custodia di bambini complementare alla famiglia genera un valore aggiunto. I calcoli riportati nello studio si basano sui dati fiscali effettivi e sulla partecipazione ai costi da parte del Comune. Per ogni franco speso, il Comune ne incassa o risparmia 1.8 nel breve periodo, sotto forma di introiti fiscali supplementari o di prestazioni dell'aiuto sociale non versate. Per quanto riguarda i genitori, una volta dedotti gli oneri supplementari sostenuti (custodia dei bambini, imposizione fiscale, perdita di prestazioni dell'aiuto sociale), il bilancio è positivo grazie all'aumento dei redditi e dei contributi sociali. Nel lungo periodo, inoltre, sono prevedibili altri effetti sul reddito. Lo studio non ha analizzato ripercussioni dell'offerta di posti di custodia di bambini quali l'aumento del gettito fiscale a livello federale e cantonale, gli effetti sulle imprese e la promozione dell'integrazione.

Il rapporto della Commissione mostra chiaramente che permane una carenza notevole di posti di custodia. Benché negli ultimi anni l'offerta di posti di custodia complementare alla famiglia sia nettamente aumentata, anche grazie al programma d'incentivazione della Confederazione, non è ancora sufficiente per coprire i bisogni su tutto il territorio. Secondo un recente studio condotto nel quadro del Programma nazionale di ricerca PNR 60 sul rapporto tra la custodia di bambini complementare alla famiglia e le pari opportunità¹¹, i 2461 Comuni esaminati in Svizzera dispongono di circa 34 500 posti a tempo pieno *nell'ambito della prima infanzia*, ovvero per i bambini di età compresa tra 0 e 3 anni. L'offerta di posti a tempo pieno, dunque, copre in media solo l'11 per cento della domanda. Dato che, in generale, attualmente in Svizzera due bambini condividono un posto a tempo pieno, i posti disponibili permettono di garantire la custodia a tempo parziale del 22 per cento dei bambini nell'ambito della prima infanzia. La ripartizione dei posti tra i vari Comuni è tuttavia molto eterogenea: nel 74 per cento dei casi non esiste alcun posto di custodia e quindi il 29 per cento dei bambini non ha direttamente accesso a tali posti. In *ambito scolastico* il grado di offerta di posti a tempo pieno (pranzo e pomeriggio, 5 giorni a settimana) nei 2450 Comuni esaminati è ancora più basso (8 %). Anche in questo settore la ripartizione dei posti tra i vari Comuni è molto eterogenea: nel 74 per cento dei casi non esiste alcun posto di custodia e quindi il 34 per cento dei bambini

¹⁰ www.horw.ch > Verwaltung > Dienstleistungen > Betreuungsgutscheine > Publikationen > Betreuungsgutscheine: Zusatzevaluation Sozialdepartement Horw (disponibile solo in tedesco).

¹¹ INFRAS e Istituto svizzero di ricerca economica empirica dell'Università di San Gallo (SEW), *Familienergänzende Kinderbetreuung und Gleichstellung*, 2013, www.nfp60.ch > Projekte und Ergebnisse > Cluster 3: Familie + Privathaushalt > Familienergänzende Kinderbetreuung und Gleichstellung (disponibile solo in tedesco).

non ha direttamente accesso a tali posti. Lo studio mostra inoltre che una buona offerta di posti di custodia favorisce il lavoro a tempo pieno delle madri.

Come emerge dal rapporto della Commissione, il programma d'incentivazione della Confederazione rappresenta una misura efficace e dagli effetti duraturi. La valutazione di questo programma dimostra infatti che gli aiuti finanziari producono effetti a lungo termine e l'obiettivo del programma può essere raggiunto. Il 98 per cento delle strutture di custodia collettiva diurna e il 95 per cento di quelle parascolastiche esistono ancora dopo la cessazione dei sussidi. La maggior parte dei genitori interpellati è del parere che le strutture di custodia migliorino molto o moltissimo la conciliabilità tra famiglia e lavoro: senza di esse, la maggioranza dei genitori dovrebbe interrompere o diminuire la propria attività professionale.

2.2 Valutazione del progetto della Commissione

Tenuto conto dell'urgente necessità di promuovere la conciliabilità tra famiglia e lavoro, delle gravi lacune che persistono nell'offerta di posti di custodia complementare alla famiglia nonché dell'efficacia e dell'efficienza del programma d'incentivazione, il Consiglio federale è favorevole alla prosecuzione a tempo determinato del programma della Confederazione secondo quanto richiesto dalla Commissione. È consapevole del fatto che questo è in contraddizione con la sua intenzione, espressa nel messaggio concernente la modifica della legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia del 17 febbraio 2010¹², di escludere ogni ulteriore proroga. In seguito agli sviluppi politici più recenti, tuttavia, ritiene legittimo e ammissibile tornare sulla sua decisione e approvare un'altra proroga. Ciononostante, va ribadito chiaramente che la competenza principale per la creazione di un'offerta adeguata ai bisogni di posti di custodia complementare alla famiglia spetta ai Cantoni e ai Comuni. Il ruolo della Confederazione è e resta sussidiario. Per questa ragione, il Consiglio federale invita i Cantoni e i Comuni a sfruttare appieno il proprio margine di manovra in modo che, di qui a quattro anni, l'obiettivo di avere in tutta la Svizzera un'offerta adeguata ai bisogni possa finalmente essere raggiunto.

Conformemente all'articolo 8 della legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia, le ripercussioni della legge devono essere valutate regolarmente, il che significa che si dovrà esaminare in particolare se il programma d'incentivazione ha permesso di creare un'offerta di nuovi posti di custodia adeguata ai bisogni. Per poter misurare in modo affidabile il grado di raggiungimento dell'obiettivo prefissato, saranno forniti i dati statistici del caso.

Il Consiglio federale ritiene giustificata la proroga di quattro anni proposta. Dai risultati raggiunti è emerso che il finanziamento iniziale della Confederazione consente di rafforzare notevolmente la sicurezza della pianificazione delle istituzioni beneficiarie, soprattutto dal punto di vista finanziario. Dato che la fase di pianificazione per realizzare una nuova offerta richiede spesso diversi anni, una proroga del programma per un lasso di tempo troppo breve ne comprometterebbe l'effetto d'incentivazione. Inoltre, saranno necessari almeno quattro anni per poter colmare le lacune rilevate nell'offerta.

¹² FF 2010 1445, 1446 e 1456

Per quanto riguarda il quadro di finanziamento, considerate la precaria situazione finanziaria della Confederazione e la competenza principale dei Cantoni e dei Comuni in materia, il Consiglio federale è del parere che il credito d'impegno da stanziare vada fissato a 120 milioni di franchi al massimo. Se questo credito risulterà insufficiente, il Dipartimento federale dell'interno stabilirà un nuovo ordine di priorità, cercando di garantire un'equa ripartizione tra le regioni.

Il Consiglio federale concorda con la Commissione sul fatto che non occorrono ulteriori modifiche di legge. Dato che la modifica del 1° ottobre 2010¹³ ha già introdotto nella legge la possibilità di concedere aiuti finanziari per progetti a carattere innovativo, non occorrono adeguamenti in questo senso. La procedura per le domande di aiuti finanziari ha dato buoni risultati e contribuisce alla qualità del programma d'incentivazione; di conseguenza, per il momento non deve essere modificata.

Il rapporto della Commissione non affronta la questione della misura in cui le prescrizioni cantonali e comunali concernenti le autorizzazioni di esercizio accordate alle strutture di custodia complementare alla famiglia possono costituire un freno alla creazione di posti di custodia. Il Consiglio federale esaminerà questo punto in stretta collaborazione con i Cantoni e i Comuni nel quadro delle attività svolte in risposta al postulato Quadranti 13.3980 «Custodia di bambini complementare alla famiglia. Snellire la burocrazia ed eliminare le prescrizioni inutili». L'obiettivo è quello di evidenziare ed eliminare tutte le prescrizioni inutili che ostacolano la creazione di posti di custodia. Tenuto conto della collaborazione con i Cantoni e i Comuni menzionata sopra, il rapporto sarà presentato al Consiglio federale entro la fine del primo trimestre 2016.

3 Proposta del Consiglio federale

Il Consiglio federale è favorevole all'entrata in materia sul progetto e propone di accogliere il progetto di legge e il disegno di decreto federale nella forma proposta.

¹³ RU 2011 307