

05.429, 05.430, 05.431, 05.432, 05.440

**Iniziative parlamentari
Strutture di custodia diurne**

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

del 21 agosto 2008

Onorevoli colleghi,

La Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale (CSEC-N) vi sottopone il suo rapporto concernente lo stralcio delle iniziative parlamentari 05.429–432 e 05.440.

21 agosto 2008

In nome della Commissione:

La presidente, Josiane Aubert

Compendio

Le cinque iniziative parlamentari in questione hanno suscitato in seno alla Commissione una riflessione di fondo su diversi punti relativi alle strutture di custodia per l'infanzia complementari alla scuola e alla famiglia. Nel periodo compreso tra il deposito di queste iniziative e la decisione della Commissione di proporre lo stralcio, la situazione è notevolmente evoluta a livello dei Cantoni. L'accordo intercantonale sull'armonizzazione della scuola dell'obbligo (concordato HarmoS) prevede un'offerta di base a partire dall'età di 4 anni. La sottocommissione della CSEC, incaricata dell'elaborazione di un progetto per l'attuazione delle iniziative, ha proceduto a numerose audizioni che le hanno permesso di raccogliere opinioni diverse e informazioni. Essa ha inoltre constatato che il numero dei sistemi equivaleva a quello dei Cantoni, per cui era impossibile ottenere dati comparabili e, di conseguenza, stabilire i bisogni reali e le offerte effettivamente disponibili. Durante i lavori della sottocommissione, il concordato HarmoS è stato approvato dai Cantoni. Il sistema che esso propone nel campo delle strutture di custodia per l'infanzia corrisponde in gran parte agli obiettivi avanzati dai fautori delle cinque iniziative. La Commissione si discosta pertanto dalla via auspicata dalle iniziative, ossia quella di una modifica della Costituzione federale. Tuttavia, per quanto riguarda i bambini in età prescolastica, l'interlocutore competente è la Conferenza dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) al fine di trovare una soluzione analoga per questa fascia d'età a livello di concordato. Inoltre, nella prospettiva di istituire, a medio termine, servizi di custodia supplementari, la Commissione deposita una mozione con la quale invita il Consiglio federale a sottoporre al Parlamento un messaggio sulla proroga della legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia, in vigore fino alla fine di gennaio del 2011, nonché un decreto federale sul finanziamento iniziale per i quattro anni successivi. La Commissione ritiene che queste due misure siano a sostegno dell'obiettivo principale mirato dalle cinque iniziative, evitando così una votazione popolare che rischierebbe di ostacolare i lavori in corso.

Abbreviazioni

CDOS	Conferenza dei direttori cantonali delle opere sociali
CDPE	Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione
HarmoS	Accordo intercantonale sull'armonizzazione della scuola dell'obbligo
PISA	Programme for International Student Assessment
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali

Rapporto

1 Introduzione: Contesto

Il 21 maggio 2006, il Popolo svizzero ha accettato i nuovi articoli costituzionali sulla formazione con una netta maggioranza dell'86 per cento. Queste disposizioni confermano la ripartizione delle competenze in materia d'educazione e le autorità pertinenti (secondo il livello di formazione, la Confederazione, i Cantoni o entrambi) sono ora tenute secondo la Costituzione federale (Cost.) ad armonizzare il sistema educativo a livello nazionale.

Il concordato HarmoS permette ai Cantoni di applicare le prescrizioni sancite nell'articolo 62 capoverso 4 Cost. per la scuola dell'obbligo. Esso armonizza in tal modo per la prima volta a livello nazionale la durata dei diversi livelli di formazione, i loro obiettivi di formazione e le condizioni per il passaggio da uno all'altro. Per quanto concerne l'introduzione di orari fissi e di strutture diurne, si tratta di un processo in corso nei Cantoni che rientra pertanto direttamente nel concordato HarmoS. Tuttavia, avendo aderito al concordato, i Cantoni si impegnano a privilegiare, a livello di scuola elementare, la formula degli orari fissi nell'organizzazione dell'insegnamento e a proporre un'offerta appropriata di strutture diurne.

Al fine di sostenere gli sviluppi adottati con la legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia¹ e di accrescere le possibilità per la Confederazione di intervenire in questo settore, cinque consiglieri nazionali, membri di cinque gruppi parlamentari diversi, hanno depositato, nell'autunno del 2005, cinque iniziative parlamentari che chiedevano l'inserimento di un nuovo capoverso 3 nell'articolo 62 Cost. Essi chiedevano in sostanza che i Cantoni proponessero, con l'appoggio della Confederazione, un'offerta di strutture di custodia diurne adeguata e a livello nazionale. Il testo di quattro di queste iniziative è dello stesso tenore, mentre la quinta se ne discosta su un punto determinante (cfr. n. 2.1).

2 Trattazione delle iniziative

2.1 Le cinque iniziative parlamentari

Le cinque iniziative parlamentari sono state depositate nel corso della sessione autunnale 2005, il 21 settembre le prime quattro e il 7 ottobre l'ultima. Si tratta in dettaglio dei seguenti interventi:

05.429 Iv.Pa. Egerszegi-Obriest. 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;

¹ RS 861

05.440 Iv.Pa. Haller. Strutture di custodia per l'infanzia complementari alla famiglia e alla scuola.

Le iniziative mirano dunque a migliorare l'offerta esistente nel campo delle strutture diurne per la custodia dell'infanzia complementare alla famiglia e alla scuola. A tal fine, esse propongono di aggiungere all'articolo 62 Cost. una disposizione che conferisca alla Confederazione la competenza di intervenire in materia di custodia dell'infanzia extra-familiare ed extra-scolastica. Attualmente, questa competenza spetta ai Cantoni. Ciò che le cinque iniziative vogliono non modificherebbe affatto questa situazione, ma aggiungerebbe soltanto alla Confederazione una competenza sussidiaria che le permetterebbe di sostenere Cantoni e Comuni nell'istituzione di strutture diurne di custodia complementari alla famiglia e alla scuola. Un contributo volto a colmare le lacune dell'assetto attuale, ma altresì a conciliare meglio famiglia e vita professionale, problema difficile da risolvere in particolare per le donne che esercitano un'attività lucrativa. Altro elemento fondamentale delle iniziative sono le pari opportunità, in quanto l'inquadramento extrascolastico (ad es. il doposcuola) e le attività ausiliari per la prima infanzia assumono un'importanza sempre maggiore sul piano della politica sociale e formativa.

Per quanto concerne la fascia d'età dei bambini a favore di cui i fautori delle iniziative ritengono sia urgente intervenire con un miglioramento dell'offerta nell'ambito delle strutture diurne, le cinque iniziative si differenziano essenzialmente. Mentre gli interventi 05.429, 05.430, 05.431 e 05.440 propongono di includere la prima infanzia e il periodo della scuola dell'obbligo, l'intervento 05.432 si limita al settore delle scuole a orario continuato, escludendo quindi il periodo pre-scolastico e la prima infanzia. Ecco i testi delle cinque iniziative in questione:

05.429, 05.430, 05.431, 05.440: «La Costituzione deve essere completata con la disposizione seguente: articolo 62 capoverso 3 – 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.»

05.432: «La Costituzione federale va integrata dalla seguente disposizione: art. 62 cpv. 3 – I Cantoni provvedono affinché vi sia un'offerta di scuole a tempo pieno conforme alle esigenze fino alla fine della scuola dell'obbligo. La scuola a tempo pieno contempla l'insegnamento obbligatorio, la custodia dei bambini nel periodo in cui non si tengono lezioni e la mensa. L'offerta di custodia e la mensa sono facoltativi per gli allievi. I genitori possono essere tenuti a partecipare ai costi.»

Le cinque iniziative chiedono un'offerta adeguata alle necessità, nel senso che le diversità tra regioni nonché tra zone urbane e zone rurali siano prese esplicitamente in considerazione sia rispetto alla domanda effettiva in termini di posti di custodia sia rispetto alla natura dell'offerta richiesta.

2.2 Esame preliminare delle iniziative

Conformemente all'articolo 109 della legge sul Parlamento (LParl), le cinque iniziative sono state trasmesse alle Commissioni della scienza, dell'educazione della cultura per un esame preliminare, in quanto la priorità è stata data all'obiettivo dei fautori di inserire le disposizioni in questione negli articoli costituzionali sulla formazione, e non in quelli, ad esempio, relativi alla politica sociale.

La Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale (CSEC-N) ha proceduto all'esame preliminare delle iniziative il 24 febbraio 2006, decidendo, con 20 voti contro 5, di dar loro seguito. Il 26 giugno 2006, la Commissione omologa del Consiglio degli Stati ha a sua volta dato seguito alle iniziative con 10 voti contro 0, incaricando in tal modo la CSEC-N di elaborare un progetto destinato al Consiglio nazionale.

Entrambe le Commissioni ritengono, a maggioranza, che sia assolutamente necessario intervenire nel campo delle strutture diurne extra-scolastiche. I sostenitori di questa posizione sono, come i fautori delle iniziative, dell'avviso che una competenza sussidiaria della Confederazione potrebbe dare slancio all'obiettivo mirato. A sostegno del loro punto di vista citano anche gli aspetti sociale ed economico: da un lato, la necessità di garantire una custodia soddisfacente per i bambini e per i giovani e, dall'altro, il vantaggio economico (dettato dalla situazione demografica) di vedere un aumento della percentuale delle donne esercitanti un'attività lucrativa. Per le due commissioni, lo sviluppo delle strutture diurne è del tutto giustificato sul piano economico: per ogni franco investito ritorna alla comunità un franco e mezzo sotto forma di introiti fiscali. Inoltre, la disponibilità di strutture di custodia in misura sufficiente e di strutture diurne influisce positivamente sull'apprezzamento delle località d'insediamento da parte delle imprese nazionali e internazionali. Strutture siffatte contribuiscono altresì a migliorare l'integrazione dei migranti e segnatamente dei loro figli. Alcuni membri delle due commissioni hanno sostenuto anche un altro obiettivo dei fautori delle iniziative: incrementare le possibilità d'insegnamento già a partire dalla prima infanzia, come fa la maggior parte dei Paesi che ottengono risultati migliori della Svizzera negli studi PISA.

Le minoranze delle due commissioni ritengono che non spetti alla Confederazione intervenire in questo settore – nella misura in cui ve ne sia semmai bisogno – bensì ai Cantoni vista la struttura federalista del nostro sistema scolastico. Essi sono del parere che la creazione di un'offerta supplementare in questo settore provocherebbero ulteriori costi per lo Stato. Sarebbe in ogni caso preferibile che i bambini siano custoditi dai loro parenti, evitando in tal modo l'insorgenza di una possibile ineguaglianza di trattamento tra le famiglie che si organizzano in maniera autonoma e quelle che si affidano a un sistema extrafamiliare, sostenuto dallo Stato. Infine, queste minoranze mettono in dubbio gli effetti della custodia extrafamiliare dei bambini sull'educazione e l'apprendimento delle competenze sociali, considerando il modello scolastico tradizionale, associato a un potenziamento del ruolo della famiglia, la soluzione migliore per problemi che esistono attualmente nel settore della custodia di bambini e adolescenti.

2.3 Mandato e composizione della sottocommissione

Il 15 settembre 2006, la CSEC-N ha deciso di istituire una sottocommissione composta da 11 membri e di affidarle il seguente mandato:

- a) definizione delle possibilità offerte nel settore in questione dalla legislazione in vigore a livello federale, ossia:
 - studiare e valutare le basi costituzionali esistenti (art. 41, 62, 63 e 167 Cost.);
 - proporre una regolamentazione a livello federale.

- b) tracciare un quadro esatto della situazione attuale e definire i mezzi per garantire la qualità della custodia dell'infanzia con gli obiettivi seguenti:
 - miglioramento delle pari opportunità nel settore della formazione;
 - integrazione sociale;
 - conciliazione più stretta tra famiglia e vita professionale.

Definire i gruppi d'età interessati (soltanto bambini in età scolare o anche custodia complementare alla famiglia della prima infanzia).

Definire le modalità d'istituzione delle offerte di custodia da parte dei diversi interessati (fornitori privati, Comuni, Cantoni e Confederazione).

Definire le modalità di finanziamento di queste offerte.

Conformemente al mandato, la sottocommissione doveva lavorare in stretta cooperazione con i Cantoni, segnatamente con la Conferenza dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) e con la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE).

Fino al termine del 2007, la sottocommissione è stata composta dai deputati seguenti: Galladé, Bruderer, Brunschwig Graf, Freysinger, Füglistaller, Genner, Häberli-Koller, Noser, Pfister Theophil, Riklin Kathy, Savary. Dall'inizio della 40^{esima} legislatura (gennaio 2008), la sua composizione è la seguente: Galladé, Bruderer, Füglistaller, Genner, Häberli-Koller, *Mörgeli*, *Müri*, Noser, *Perrinjaquet*, Pfister Theophil, Riklin Kathy. La consigliera nazionale Chantal Galladé ne era la presidente e la consigliera nazionale Pascale Bruderer la vice-presidente.

2.4 Lavori e risultati della sottocommissione

La sottocommissione si è riunita sei volte, tra la primavera del 2007 e la primavera del 2008. Conformemente al mandato conferitole, essa ha redatto un quadro della situazione, elaborato un progetto di disposizione costituzionale e ha esaminato se fosse il caso di sancire una competenza della Confederazione nella Costituzione e dove eventualmente inserirla.

2.4.1 Le audizioni

In una prima fase, che si è protratta per tre sedute, la sottocommissione ha proceduto ad alcune audizioni molto dettagliate che le hanno permesso di raggiungere tre obiettivi: in primo luogo, farsi un'idea della situazione nei Cantoni in materia di strutture diurne e dell'attività richiesta per lo sviluppo delle offerte a questo livello; in secondo luogo, raccogliere le esperienze fatte con diverse forme di strutture diurne, prendere contatto con i fornitori di prestazioni di custodia siffatte e con rappresentanti dei partner sociali favorevoli allo sviluppo di strutture diurne, tenendo conto delle conoscenze scientifiche più recenti acquisite dalla ricerca in materia di formazione; in terzo luogo, mettersi in relazione con specialisti di diritto costituzionale. A tal fine sono state consultati:

Kathrin Hilber, consigliera di Stato, Cantone di San Gallo, presidente della CDOS;

Isabelle Chassot, consigliera di Stato, Cantone di Friburgo, presidente della CDPE;

Hans Ambühl, segretario generale della CDPE;

Margrith Hanselmann, segretario generale della CDOS;

Olivier Maradan, segretario generale supplente della CDPE;

Maria Luisa Delcò, ex direttrice della sezione Scuole dell'infanzia, Divisione della scuola, DECS, Cantone Ticino;

Philippe Lavanchy, Service de la protection de la jeunesse, Cantone di Vaud;

Martin Wendelspiess, capo del Volksschulamt, Cantone di Zurigo;

Felix Bamert, Associazione svizzera delle scuole di musica (ASSM);

Prof. Ernst Buschor, fondazione Bertelsmann;

Uschi Furter, direttrice della struttura di custodia per l'infanzia Zwärglihuus, Ospedale cantonale di Aarau;

Ulla Grob, Associazione svizzera delle strutture d'accoglienza per l'infanzia;

Thomas Jaun, presidente di *Netzwerk Kinderbetreuung*;

Markus Mauchle, capo del servizio specializzato Associazione svizzera delle scuole a orario continuato;

Urs Moser, direttore del progetto per gli studi PISA, Istituto per la valutazione della formazione, Università di Zurigo;

Franziska Peterhans, segretaria centrale dell'Associazione mantello dei docenti svizzeri (DCH);

Hans Rudolf Schuppisser, vicedirettore dell'Unione padronale svizzera;

Peter Sigerist, segretario centrale, responsabile della divisione Formazione, Unione sindacale svizzera;

Prof. Bernhard Ehrenzeller, Università di San Gallo, Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis

La sottocommissione ha potuto in tal modo venire a conoscenza dei sistemi in vigore nei Cantoni che propongono già strutture diurne estese. Il Ticino, ad esempio, offre ampie possibilità fino all'età di 3 anni (asili nido) e in seguito da 3 a 6 anni (scuole materne). Il 95/98 per cento dei bambini ticinesi frequentano la scuola materna. Il Cantone di Vaud dispone, a sua volta, di una base costituzionale e di disposizioni legali che permettono di accedere a strutture diurne adeguate all'infanzia fino all'età di 12 anni. Attenzione particolare è prestata alla redditività, ossia all'utilizzazione ottimale di queste istituzioni e, di conseguenza, la loro costituzione in reti in seno alle quali i bambini possono essere ripartiti con estrema flessibilità.

Inoltre, i Cantoni hanno sottolineato che, a loro avviso, la tematica era già stata regolamentata in maniera soddisfacente in seno al concordato HarmoS per quanto concerne il settore della scuola dell'obbligo. Durante i lavori della sottocommissione, questo concordato si trovava ancora in fase di consultazione, ma, nel frattempo, è stato approvato dai direttori cantonali della pubblica educazione (cfr. n. 1 e n. 2.4.2). Il suo articolo 11 capoverso 2 stabilisce che: «Esiste un'offerta appropriata per la custodia degli alunni al di fuori del tempo d'insegnamento (strutture diurne). L'utilizzazione di questa offerta è facoltativa e implica in linea di massima una partecipazione finanziaria da parte dell'autorità parentale.»

In base alle spiegazioni dei Cantoni, la situazione è tuttavia diversa per i bambini in età prescolastica e la prima infanzia, campi i cui sono in corso sviluppi molto differenziati da una regione all'altra e non esiste ancora un coordinamento a livello nazionale (cfr. i risultati dell'inchiesta illustrati nel n. 2.4.3). Nell'ambito delle strutture di custodia e anche nel coordinamento delle offerte relative alla prima infanzia e alla scuola dell'obbligo è però incontestabile, secondo i Cantoni, la necessità che esse vengano incrementate.

I sindacati e i datori di lavoro hanno insistito davanti alla sottocommissione sull'importanza dello sviluppo di strutture diurne. I rappresentanti dei partner sociali hanno ricordato, da un lato, che dette strutture potevano essere decisive per un'impresa o per un salariato nella scelta della località o dell'impiego e, dall'altro, che l'offerta in tal senso contribuisce a migliorare l'integrazione delle donne nella vita professionale e che anche gli ambienti economici l'auspicano con forza. Da parte dei sindacati, è stata inoltre sottolineata l'importanza degli aspetti legati all'integrazione e alle pari opportunità. Mentre la richiesta di un incremento dell'offerta – presentata alla sottocommissione dai rappresentanti delle istituzioni competenti e dalle associazioni attive in questo settore – è stata sostenuta anche da rappresentanti dei partner sociali, i pareri circa l'influenza della Confederazione e il coinvolgimento degli ambienti economici per l'incremento di detta offerta sono rimasti controversi.

Infine, per quanto attiene alle scienze dell'educazione e della pedagogia, la sottocommissione si è occupata del confronto con i Paesi che hanno ottenuto risultati migliori della Svizzera in questi ultimi anni negli studi PISA. In tale contesto, è stata evidenziata l'importanza di una struttura a tempo pieno. Sono state altresì rilevate le lacune constatate in Svizzera in materia di formazione nell'ambito del periodo prescolastico e durante la prima infanzia. Secondo gli esperti, questi due aspetti costituiscono il successo della politica educativa in altri Paesi, sempre tenendo conto del fatto che i sistemi applicati da questi Paesi potrebbero essere ripresi in Svizzera soltanto in parte a causa della specificità del contesto.

2.4.2 La cooperazione con i Cantoni

Come abbiamo detto più sopra, la sottocommissione ha lavorato di concerto con i Cantoni e, in primo luogo, con la CDOS e la CDPE, quali interlocutori centrali e talvolta anche rappresentate alle sue sedute.

Per quanto concerne la cooperazione con i Cantoni, la concomitanza tra i lavori della sottocommissione e l'ultima fase di elaborazione del concordato HarmoS ha svolto un ruolo determinante. Ma, dato che agli inizi dei lavori della commissione il progetto di concordato si trovava ancora in consultazione, l'obbligo per i firmatari del concordato di allestire un'offerta appropriata di strutture diurne (cfr. n. 2.4.1) era ancora provvisorio. Secondo la Commissione, la cose sono cambiate dopo l'approvazione del concordato da parte della CDPE e la sua rettifica da parte dei Cantoni². La maggioranza della Commissione ritiene ora che l'obiettivo comune delle cinque iniziative sia raggiunto (cfr. n. 3.1) se i Cantoni istituiscono un'offerta appropriata di strutture diurne per il periodo della scuola dell'obbligo.

² In diversi Cantoni, l'adesione al concordato è stata combattuta con un referendum, il cui esito non è ancora noto al momento della redazione del presente rapporto.

Nella cooperazione con i Cantoni andava però ancora chiarito il quadro incompleto relativo alle strutture diurne esistenti per la prima infanzia e il periodo prescolastico. Dovevano inoltre essere chiarite la terminologia e le definizioni utilizzate in occasione dei colloqui. La CDOS e la CDPE, che si sono occupate di questi problemi durante i lavori della sottocommissione, hanno predisposto una dichiarazione comune volta ad armonizzare le definizioni e a fissare i principi della futura cooperazione intercantonale e nazionale nel settore delle strutture diurne. I risultati intermedi di questi lavori sono stati messi a disposizione della sottocommissione. Nel momento della redazione del presente rapporto, la pubblicazione di questi risultati non è ancora avvenuta.

2.4.3 Sondaggio relativo all'offerta e al fabbisogno

A causa dell'assenza di informazioni affidabili da parte della sottocommissione circa l'offerta esistente e del fabbisogno di strutture diurne nei Cantoni, la Commissione ha incaricato l'UFAS di procedere a un sondaggio sui quattro temi seguenti: in primo luogo, recensire l'offerta esistente; in secondo luogo, raccogliere informazioni sull'offerta prospettata; in terzo luogo, prendere atto della situazione attuale concernente le procedure di autorizzazione applicabili alle istituzioni interessate (informarsi segnatamente sull'esistenza di un'autorizzazione obbligatoria e su altri obblighi); determinare se, e su quale base e modalità, i fornitori sono sostenuti dai poteri pubblici.

Il sondaggio, effettuato e analizzato dall'UFAS, ha rivelato – con un tasso di risposta dell'84 per cento (22 Cantoni hanno risposto alle domande) – differenze rilevanti tra le prassi cantonali. Queste differenze sono state constatate in quasi tutti i parametri del sondaggio: esistono diversi modelli di finanziamento (in particolare per quanto concerne la partecipazione dei genitori); l'offerta e la sua impostazione variano notevolmente da un Comune all'altro; sussistono, là dove sono stati instaurati, i sistemi più disparati in materia di determinazione del fabbisogno; infine, le disposizioni relative alle autorizzazioni sono diversificate da una collettività all'altra.

Questi risultati hanno rafforzato nella Commissione il convincimento della necessità di un coordinamento intercantonale e di un'elaborazione di direttive comuni da parte dei Cantoni. A loro volta, i fautori degli obiettivi delle cinque iniziative parlamentari hanno intravisto nei risultati del sondaggio una conferma della loro richiesta di un maggior coinvolgimento della Confederazione nel settore e degli stimoli che esso fornirebbe in un contesto più ampio.

2.4.4 Gli esperti consultati

La sottocommissione ha consultato l'Ufficio federale di giustizia (UFG) e un esperto esterno, il professor Bernhard Ehrenzeller dell'Università di San Gallo (Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis) circa la necessità di modificare la Costituzione inserendovi una disposizione specifica e la sua collocazione esatta in tale ambito. Nel suo rapporto trasmesso alla sottocommissione, l'UFG è giunto alla conclusione che è necessario modificare la Costituzione per obbligare i Cantoni ad agire nel senso voluto dalle cinque iniziative parlamentari considerate. L'UFG ritiene tuttavia che l'articolo 116 capoverso 1 secondo periodo Cost., eventualmente in combinato

disposto con l'articolo 110 capoverso 1 lettera a Cost., formi una base giuridica sufficiente all'avallo di una competenza sussidiaria della Confederazione quale quella prevista dalle iniziative.

Il professor Ehrenzeller, il cui mandato consisteva nell'esaminare le possibilità di attuazione delle iniziative e nell'elaborazione di proposte relative alla regolamentazione nella Costituzione delle strutture diurne extrafamiliari per l'infanzia, ha altresì segnalato alla sottocommissione che l'articolo 116 Cost. si prestava a una regolamentazione siffatta, con l'aggiunta tuttavia di due nuovi capoversi 3 e 4. La ragione principale di questa proposta, che si discosta sensibilmente dal contenuto delle iniziative, risiede nel fatto che non sarebbe pertinente precisare che un'offerta è facoltativa e che i genitori possono essere chiamati a partecipare alle spese nel quadro di disposizioni relative alla formazione. In effetti, gli articoli interessati, tra i quali l'articolo 62 capoverso 3 preso di mira dai fautori delle iniziative, sanciscono al contrario la gratuità dell'offerta e della scuola dell'obbligo in contraddizione con il dispositivo proposto per le strutture diurne (cfr. la formulazione della proposta Ehrenzeller nel n. 2.5).

2.5 Le proposte della sottocommissione

Visto quanto precede, la sottocommissione ha infine proposto tre opzioni su cui dibattere:

1. la modifica dell'articolo 62 capoverso 3 Cost. conformemente alla proposta delle cinque iniziative parlamentari;
2. la modifica dell'articolo 116 Cost. con l'inserimento di due nuovi capoversi 3 e 4, conformemente alla proposta del professor Ehrenzeller: testo proposto per il capoverso 3: «Essa [la Confederazione] incoraggia (o può incoraggiare) i Cantoni a proporre un'adeguata offerta di strutture diurne di custodia complementari alla famiglia e alla scuola per bambini in età scolastica (o fino al termine della scuola dell'obbligo).»³;

testo proposto per il capoverso 4 (variante 1): «Se gli sforzi di coordinamento non sfociano in un'armonizzazione dell'offerta dei Cantoni in materia di strutture di custodia, la legge stabilisce gli obiettivi e i principi di detta offerta.»;

testo proposto per il capoverso 4 (variante 2): «La legislazione federale stabilisce gli obiettivi e i principi dell'offerta in materia di strutture di custodia.»

3. limitazione all'armonizzazione cantonale conformemente all'articolo 11 del concordato HarmoS e interruzione dei lavori per l'attuazione delle iniziative parlamentari.

Nella sua seduta del 24 aprile 2008 la sottocommissione, con 5 voti contro 3 e 3 astensioni, ha deciso di proporre alla CSEC-N la scelta della terza opzione e di stralciare le cinque iniziative parlamentari in questione. Una minoranza era favorevole al prosieguo dei lavori della sottocommissione in vista dell'elaborazione di un progetto destinato alla Commissione.

³ Tra parentesi, le sottovarianti proposte dal professor Ehrenzeller.

Nella sua seduta del 22 agosto 2008 la CSEC-N ha avallato la proposta della sua sottocommissione con 14 voti contro 5 a 1 astensione. Essa propone pertanto alla sua Camera di stralciare le cinque iniziative parlamentari. Gli argomenti a favore o contro questa decisione invocati in Commissione sono illustrati qui di seguito.

3.1 Il parere della maggioranza della Commissione

Per quanto concerne la creazione di un'offerta supplementare di strutture diurne, la *maggioranza della Commissione* ritiene che la situazione attuale sia fondamentalmente diversa da quella nel momento in cui sono state depositate le iniziative e da quella nel momento in cui le due CSEC hanno dato loro seguito. Da un lato, i sostenitori della posizione maggioritaria constatano una generalizzazione dell'opinione secondo la quale gli attori pubblici e privati devono incrementare il loro coinvolgimento in questo settore. D'altro lato, essi sottolineano il progresso costituito dall'approvazione del concordato HarmoS: contrariamente alla situazione prevalente all'inizio dei lavori di attuazione degli interventi, i Cantoni si sono impegnati in seguito affinché l'offerta di strutture diurne nel settore della scuola dell'obbligo venisse migliorata, garantendo in ogni caso che detta offerta sarà commisurata come finora al fabbisogno. Secondo la maggioranza della Commissione è meglio concentrarsi sull'attuazione del concordato HarmoS, poiché l'idea di iscriverne quanto chiesto dalle iniziative nell'articolo 62 Cost. si è rivelata incoerente. Se e in quale misura il trattamento delle cinque iniziative parlamentari abbia stimolato i Cantoni a considerare l'obiettivo che esse promuovono, è una questione sulla quale la maggioranza della Commissione non si pronuncia; tuttavia, essa non esclude che questi interventi, così come i lavori della sottocommissione a questo livello, abbiano svolto una funzione decisiva.

Secondo la maggioranza della Commissione, i lavori della sottocommissione hanno inoltre rivelato punti di vista estremamente variegati sulla questione relativa all'urgenza di elaborare una disposizione costituzionale concernente l'attribuzione di una competenza sussidiaria alla Confederazione. La maggioranza ritiene altresì che le opinioni sulla collocazione di una disposizione siffatta in seno alla Costituzione siano troppo difformi tra loro, e l'impossibilità di giungere a un consenso su questo punto esprime l'esistenza di posizioni quanto più divergenti sugli obiettivi fondamentali sia in seno alla Commissione che tra i fautori delle iniziative. In tali condizioni, la maggioranza reputa che un progetto di modifica costituzionale sottoposto al Parlamento e al Popolo sarebbe votato all'insuccesso e controproducente: i Cantoni si sarebbero già accordati su una linea comune da seguire e sembra che coloro che intendevano limitarsi alle scuole ad orario continuato siano stati ascoltati.

Per i motivi summenzionati, la maggioranza della Commissione ritiene preferibile rinunciare al trattamento ulteriore delle iniziative parlamentari (le quali intendono, tutte, modificare o completare la Costituzione), di proporle lo stralcio e di seguire la via tracciata dai Cantoni. Essa sottolinea tuttavia che i lavori di attuazione delle iniziative sono stati utili e reputa che la sottocommissione abbia adempiuto essenzialmente il mandato conferitole (cfr. n. 2.3). La procedura ha soprattutto permesso di fornire al Parlamento una documentazione esaustiva sull'argomento, ha pure risposto a diversi interrogativi fondamentali concernenti l'offerta esistente e ha

contribuito al loro aggiornamento, segnatamente per quanto concerne l'interfaccia tra la Confederazione e i Cantoni. Infine, sempre secondo la maggioranza, la procedura è riuscita a evidenziare alcuni problemi vitali, ancora in sospeso, e a identificare le lacune esistenti nella documentazione.

3.2 Il parere della minoranza della Commissione

La *minoranza della Commissione* è dell'avviso che l'estensione delle competenze della Confederazione nel settore delle strutture diurne complementari alla scuola e alla famiglia rimanga un obiettivo essenziale. Il coinvolgimento della Confederazione stimola la creazione di dette strutture, come è avvenuto quando la Confederazione ha accordato aiuti finanziari per la creazione di posti supplementari nelle strutture di custodia collettiva diurna. Secondo la minoranza interrompere il lavoro già fatto significherebbe fermarsi a metà strada ed equivarrebbe a lasciare ai Cantoni un dossier di elevata importanza politica, con il rischio di vederlo evolvere in modo incostante. Essa sottolinea soprattutto il fatto che rinunciare all'attuazione delle iniziative parlamentari in questione escluderebbe ancora una volta la prima infanzia e l'età prescolastica da ogni regolamentazione giuridica; la minoranza è dell'avviso che una situazione siffatta debba essere evitata per ragioni politiche, educative e sociali. Contrariamente a quanto propugna la maggioranza, i sostenitori della posizione minoritaria ritengono che la discussione in seno alla sottocommissione abbia dimostrato che l'articolo 62 Cost. era la base di lavoro ideale, in particolare perché la promozione di strutture diurne per la prima infanzia e l'età prescolastica deve essere considerata un compito preminente della politica in materia di formazione.

La minoranza della Commissione rinuncia tuttavia a proporre la continuazione dei lavori della sottocommissione. Essa è ben conscia del fatto che il sostegno di cui beneficerebbe sarebbe troppo debole e che una sconfitta in votazione popolare frenerebbe lo slancio impresso dal concordato HarmoS.

3.3 Mozione di commissione e invito rivolto alla CDOS

Un'ampia maggioranza della Commissione è convinta che esista la necessità effettiva di estendere l'offerta di strutture diurne per la prima infanzia e l'età prescolastica.

La CSEC-N ha pertanto approvato, con 14 voti contro 5 e 1 astensione, una mozione⁴ di commissione con la quale si invita il Consiglio federale a sottoporre al Parlamento una proroga e una revisione della legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia.

Fino all'emanazione di questa base legale, la legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia rimane in vigore. Entro la fine del 2009 al più tardi, il Consiglio federale sottoporrà al Parlamento un messaggio relativo alla proroga della legge federale nonché i decreti federali concernenti i limiti di spesa per i quattro anni successivi.

⁴ Cfr. allegato

La Commissione ritiene che spetti in primo luogo alla CDOS di agire in questo ambito. Essa ha pertanto approvato, con 14 voti contro 7, una proposta che invita la CDOS a elaborare un concordato concernente le strutture diurne per l'età prescolastica e a esaminare le modalità di attuazione di un accordo siffatto.

La Commissione reputa che queste due misure sostengano l'obiettivo principale cui mirano le cinque iniziative. Esse ne permettono la realizzazione evitando che una votazione popolare ostacoli i lavori in corso.

Mozione della Commissione

del 21 agosto 2008

Finanziamento iniziale

1. Il Consiglio federale è invitato a presentare al Parlamento una revisione della legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia.
2. La legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia rimane in vigore fino all'emanazione di questa nuova base legale. Entro la fine del 2009 al più tardi, il Consiglio federale sottopone al Parlamento un messaggio sulla proroga della legge federale e i decreti federali corrispondenti relativi ai limiti di spesa per i quattro anni successivi.

