



ad 22.403

Iniziativa parlamentare Proroga fino alla fine del 2024 dei contributi federali in materia di custodia di bambini complementare alla famiglia

**Rapporto della Commissione della scienza, dell'educazione
e della cultura del Consiglio nazionale del 31 marzo 2022**

Parere del Consiglio federale

del 18 maggio 2022

Onorevoli presidenti e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere sul rapporto della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale del 31 marzo 2022¹ concernente la proroga fino alla fine del 2024 dei contributi federali in materia di custodia di bambini complementare alla famiglia.

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

18 maggio 2022

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ignazio Cassis
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

¹ FF 2022 1056

Parere

1 Situazione iniziale

Il 1° febbraio 2003 è entrata in vigore la legge federale del 4 ottobre 2002² sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia (LACust). Con questo programma d'incentivazione temporaneo, la Confederazione promuove l'istituzione di posti per la custodia di bambini complementare alla famiglia per consentire ai genitori di meglio conciliare le responsabilità familiari e l'attività professionale o la formazione. Il programma d'incentivazione era inizialmente limitato a otto anni con scadenza il 31 gennaio 2011. Il Parlamento l'ha però prorogato nel 2010, nel 2014 e nel 2018, ogni volta per un periodo di quattro anni. Attualmente gli aiuti finanziari per l'istituzione di posti per la custodia di bambini complementare alla famiglia possono essere concessi al più tardi fino al 31 gennaio 2023.

Su proposta del Consiglio federale, il campo d'applicazione della LACust è stato ampliato con effetto al 1° luglio 2018 (modifica del 16 giugno 2017)³ introducendo due nuovi strumenti di promozione: da allora la Confederazione può accordare aiuti finanziari ai Cantoni e ai Comuni che aumentano i loro sussidi destinati alla custodia di bambini complementare alla famiglia per ridurre le spese di custodia dei genitori. Inoltre, la Confederazione può sostenere progetti volti ad adeguare maggiormente ai bisogni dei genitori l'offerta di servizi per la custodia di bambini. Questi due strumenti di promozione restano entrambi in vigore fino al 30 giugno 2023.

Il 27 gennaio 2022, la Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale (CSEC-N) ha deciso, con 19 voti contro 0 e 5 astensioni, di presentare un'iniziativa parlamentare (22.403 «Proroga fino alla fine del 2024 dei contributi federali in materia di custodia di bambini complementare alla famiglia») del tenore seguente:

«La legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia (LACust) è prorogata come segue:

- *per quanto riguarda gli aiuti finanziari per l'istituzione di posti per la custodia di bambini complementare alla famiglia ai sensi della sezione 2 articoli 2 e 3 LACust;*
- *per quanto riguarda gli aiuti finanziari per l'aumento dei sussidi destinati alla custodia di bambini complementare alla famiglia ai sensi della sezione 2a articoli 3a e 3b LACust.*

La proroga degli aiuti finanziari ai sensi della sezione 2 articoli 2 e 3, rispettivamente della sezione 2a articoli 3a e 3b LACust decade al momento dell'entrata in vigore della nuova legge, attualmente in elaborazione nell'ambito dei lavori di attuazione dell'iniziativa parlamentare 21.403, oppure al più tardi il 31 dicembre 2024.»

² RS 861

³ RU 2018 2247

Il 3 marzo 2022 la Commissione omologa del Consiglio degli Stati (CSEC-S) ha approvato l'elaborazione dell'iniziativa con 10 voti contro 0 e 2 astensioni.

Il 31 marzo 2022 la CSEC-N ha approvato il progetto di legge nella votazione sul complesso con 23 voti contro 0 e 2 astensioni e adottato il rapporto sull'iniziativa.

2 **Bilancio e valutazione del programma d'incentivazione**

La Confederazione può promuovere mediante aiuti finanziari l'istituzione di posti per la custodia di bambini complementare alla famiglia in strutture di custodia collettiva diurna e in strutture di custodia parascolastiche. Inoltre, può promuovere anche strutture per il coordinamento della custodia presso famiglie diurne (p. es. associazioni di genitori diurni). Fino al 1° febbraio 2022 la Confederazione ha sostenuto la creazione di 68 490 posti, di cui 40 185 in strutture di custodia collettive e 28 305 in strutture di custodia parascolastiche, con un impegno complessivo pari a 430 milioni di franchi.⁴

Benché la Confederazione partecipi da molti anni alla creazione di posti di custodia, l'offerta è ancora carente. Le lacune sono particolarmente gravi negli agglomerati e nelle zone rurali. Le valutazioni del programma d'incentivazione evidenziano che l'offerta attuale di posti di custodia complementare alla famiglia non riesce ancora a coprire la domanda. Circa il 20 per cento dei bambini in età prescolastica e il 18 per cento di quelli in età scolastica non possono essere custoditi nella misura auspicata e secondo le necessità dei genitori.⁵ Molti genitori, soprattutto le madri, sarebbero volentieri disposti a lavorare di più e per questo motivo vorrebbero che l'offerta di custodia di bambini complementare alla famiglia venisse ampliata. Da un recente sondaggio realizzato dal Cantone di Neuchâtel tra i genitori è emerso che la riduzione indesiderata del tasso di occupazione da parte di questi ultimi avviene più spesso al momento della scolarizzazione dei figli anziché alla loro nascita.⁶

I nuovi posti di custodia creati sono duraturi: il 96 per cento delle strutture diurne e il 94 per cento delle strutture parascolastiche hanno continuato a operare anche dopo la

4 Aides financières à la création de places d'accueil extra-familial pour enfants: bilan après dix-neuf années, UFAS, 2022, disponibile in francese e tedesco all'indirizzo: www.bsv.admin.ch/finanzhilfen/kinderbetreuung.

5 Evaluation «Anstossfinanzierung». Entspricht das bestehende Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung der Nachfrage? Interface Politikstudien Forschung Beratung und Universität St. Gallen, rapporto di ricerca n. 14/17, UFAS, 2017, pag. 83, disponibile in tedesco all'indirizzo: www.bsv.admin.ch/finanzhilfen/kinderbetreuung/publikationen/evaluationen.

6 Ganztägige Bildung und Betreuung in Schweizer Städten. Modelle, Erfahrungen, Empfehlungen. Themenpapier der Städteinitiative Bildung, Städteinitiative Bildung, 2021, pag. 7, disponibile in tedesco all'indirizzo: www.staedteverband.ch > Publikationen > Studien und Berichte.

cessazione degli aiuti finanziari della Confederazione. Anche il numero degli operatori che hanno dovuto ridurre la loro offerta dopo la cessazione di questi aiuti è esiguo.⁷

Su proposta del Consiglio federale, il campo d'applicazione della LACust è stato ampliato con effetto al 1° luglio 2018 al fine di ridurre le spese di custodia a carico dei genitori e di adeguare maggiormente l'offerta di servizi di custodia ai bisogni dei genitori attivi professionalmente (modifica del 16 giugno 2017)⁸. Questo programma d'incentivazione della Confederazione è stato limitato a cinque anni con scadenza il 30 giugno 2023. La Confederazione sostiene anzitutto i Cantoni e i Comuni che aumentano i loro sussidi destinati alla custodia di bambini complementare alla famiglia per ridurre le spese di custodia dei genitori. Nel periodo di validità della legge, ogni Cantone può beneficiare un'unica volta degli aiuti finanziari della Confederazione. Inoltre, la Confederazione può sostenere progetti volti ad adeguare maggiormente ai bisogni dei genitori l'offerta di servizi per la custodia di bambini. Può trattarsi, per esempio, di progetti che migliorano notevolmente l'offerta di servizi di custodia al di fuori dei normali orari d'apertura oppure di progetti organizzati insieme alla scuola che approntano servizi di custodia a orario continuato per gli scolari.

Per questi due ulteriori strumenti di promozione è stato stanziato un credito d'impegno di 96,8 milioni di franchi. Le domande pervenute e annunciate hanno evidenziato che il credito non sarebbe stato sufficiente, cosicché nel 2021 il Parlamento l'ha aumentato di 80 milioni di franchi, portandolo a 176,8 milioni. Fino al 1° febbraio 2022 sono stati 14 i Cantoni che hanno chiesto una partecipazione della Confederazione all'aumento dei loro sussidi per un importo complessivo pari a circa 146 milioni di franchi. Per progetti volti ad adeguare maggiormente l'offerta di servizi ai bisogni dei genitori sono già state accolte 6 domande, per un totale di circa 2,2 milioni di franchi.

Gli aiuti finanziari per l'aumento dei sussidi cantonali e comunali sono attualmente oggetto di valutazione.⁹ Come prevedibile, si è osservato che in 12 dei 14 Cantoni richiedenti i sussidi sarebbero stati aumentati anche senza gli aiuti finanziari della Confederazione. Nondimeno, 7 di questi 12 Cantoni riconoscono agli aiuti federali un effetto incentivante: il contributo della Confederazione ha aumentato il consenso politico nei confronti del progetto cantonale, ha accelerato il processo legislativo o è sfociato in un aumento dei sussidi superiore a quanto inizialmente previsto. Tendenzialmente, i Cantoni che hanno già un grado di finanziamento elevato aumentano maggiormente i loro sussidi rispetto a quelli con un grado di finanziamento più basso. Di conseguenza, i nuovi aiuti finanziari non eliminano le disparità regionali, ma potrebbero addirittura accentuarle. Anche dopo l'aumento dei sussidi, nella stragrande maggioranza dei Cantoni in esame la quota di spesa per la custodia di bambini complementare alla famiglia rimane inferiore allo 0,1 per cento del prodotto interno lordo

⁷ Evaluation «Anstossfinanzierung». Nachhaltigkeit der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung, Ecoplan, rapporto di ricerca n. 13/17, UFAS, 2017, pag. 61, disponibile in tedesco all'indirizzo: www.bsv.admin.ch/finanzhilfen/kinderbetreuung/publikationen/evaluationen.

⁸ RU 2018 2247

⁹ Evaluation Finanzhilfen für familienergänzende Betreuung: Wirkungen der Finanzhilfen für Subventionserhöhungen in Kantonen und Gemeinden, Infras und evaluanda, UFAS, 2022, pag. 49-55 (non ancora pubblicato).

cantonale. Nel confronto internazionale, questa quota resta esigua. Si presume che l'impatto dei nuovi aiuti finanziari vari da un Cantone all'altro e anche all'interno dei singoli Cantoni. In alcuni Comuni gli aumenti dei sussidi hanno sgravato sensibilmente i genitori. In altri Cantoni e Comuni sono serviti soprattutto per far fronte all'aumento della domanda di posti sussidiati, ma non hanno cambiato in maniera rilevante le strutture tariffali o i sussidi per posto di custodia.

3 Parere del Consiglio federale

3.1 Contesto politico

In Svizzera permangono importanti disparità tra i sessi, non solo per quanto riguarda la partecipazione al mercato del lavoro ma anche dal profilo della ripartizione dei ruoli nella vita professionale e nelle responsabilità familiari. Nel confronto internazionale, il tasso di attività delle donne in Svizzera è elevato, ma il loro tasso di occupazione è molto basso. In termini di equivalenti a tempo pieno, la partecipazione al mercato del lavoro delle donne di età compresa tra i 15 e i 64 anni raggiunge soltanto il 60 per cento. I motivi invocati per giustificare i bassi tassi di occupazione sono in particolare la custodia dei figli e l'assistenza ai familiari, compiti che la donne continuano ad assumere nettamente più spesso degli uomini.¹⁰ Nella vita domestica, la presenza dei bambini influenza notevolmente la ripartizione dei ruoli tra uomo e donna: il 78 per cento delle madri attive professionalmente con figli di età inferiore a 25 anni lavora a tempo parziale, mentre tra i padri questa percentuale scende al 12 per cento.¹¹

L'obiettivo della LACust consiste nel migliorare la conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione. A tale scopo sono necessarie diverse misure, tra cui congedi dopo la nascita o l'accoglimento di un bambino (congedo di maternità, congedo di paternità, congedo parentale, congedo di adozione), la creazione di condizioni di lavoro compatibili con gli impegni familiari (p. es. orari di lavoro flessibili), misure di sostegno per le persone attive professionalmente che accudiscono e curano familiari, misure fiscali e misure per la realizzazione della parità salariale tra donna e uomo. La custodia di bambini complementare alla famiglia svolge un ruolo chiave ai fini della conciliabilità tra famiglia e lavoro: un'offerta di servizi di custodia conforme ai bisogni è un presupposto indispensabile per consentire ai genitori di svolgere un'attività lucrativa o di assolvere una formazione.

Il mercato del lavoro in Svizzera ha un grande bisogno di manodopera specializzata. L'immigrazione di manodopera dall'estero ha un ruolo essenziale per coprire la domanda. La concorrenza internazionale per attirare questa forza lavoro è tuttavia in aumento. Per far sì che la manodopera necessaria sia durevolmente disponibile è essenziale poter coinvolgere e promuovere il potenziale indigeno in Svizzera. Perciò la politica svizzera sul personale qualificato è incentrata sulla promozione e sul massimo

¹⁰ Rilevazione sulle forze lavoro in Svizzera (RIFOS). La RIFOS in breve 2020, Ufficio federale di statistica, 2021, disponibile all'indirizzo: www.bfs.admin.ch/statistiche/lavoro-reddito/rilevazioni/rifos.

¹¹ Les familles en Suisse: Rapport statistique 2021, Ufficio federale di statistica, 2021, pag. 26, disponibile in francese e tedesco all'indirizzo: www.bfs.admin.ch/statistiche/popolazione/famiglie.

sfruttamento possibile del potenziale indigeno. Questa politica persegue i suoi obiettivi in quattro ambiti d'intervento fondamentali: la riqualificazione e la specializzazione secondo le esigenze del mercato del lavoro, il miglioramento della conciliabilità tra lavoro e famiglia, la creazione di buone condizioni per l'attività lucrativa fino all'età pensionabile e oltre e la promozione di innovazioni per una maggiore produttività. La conciliabilità tra lavoro e famiglia riveste dunque una grande importanza anche per la politica svizzera sul personale qualificato.

Il 28 aprile 2021 il Consiglio federale ha adottato la Strategia Parità 2030¹², la prima strategia nazionale della Confederazione volta a promuovere in modo mirato la parità dei sessi. Questa strategia prevede misure in quattro ambiti d'intervento: conciliabilità e famiglia, vita professionale e pubblica, violenza di genere e discriminazione. Le misure nell'ambito d'intervento conciliabilità e famiglia contribuiranno a fare in modo che donne e uomini possano beneficiare di condizioni quadro favorevoli alla conciliabilità tra vita privata, responsabilità familiari e vita professionale e a una ripartizione equilibrata dei lavori domestici e delle responsabilità familiari retribuiti e non retribuiti. Il Consiglio federale si è dunque prefissato di sostenere strumenti di promozione volti a favorire la conciliabilità tra famiglia e lavoro. Il programma d'incentivazione della Confederazione per la promozione di un'offerta di servizi di custodia dei bambini complementare alla famiglia conforme ai bisogni è una misura essenziale per migliorare tale conciliabilità.

Il 21 settembre 2020 le Camere federali hanno adottato il programma di legislatura 2019-2023.¹³ Esso prevede l'adozione di una strategia nazionale a favore della conciliabilità tra famiglia e lavoro in collaborazione con i Cantoni (obiettivo 3, misura 17) e di un pertinente messaggio (obiettivo 8, misura 43). Il Consiglio federale e il Parlamento attribuiscono un grande valore alla conciliabilità tra famiglia e attività professionale.

3.2 Valutazione del progetto della Commissione

La custodia di bambini complementare alla famiglia rientra principalmente nelle competenze dei Cantoni e dei Comuni. La Confederazione svolge un ruolo sussidiario. Conformemente all'articolo 116¹⁴ della Costituzione federale, per il Consiglio federale è prioritario che la Confederazione sostenga provvedimenti volti a migliorare la conciliabilità tra famiglia e attività professionale. In questo ambito e nei limiti delle sue competenze, nel 2003 la Confederazione ha pertanto posto in vigore il programma d'incentivazione, successivamente ampliato nel 2018 con l'introduzione di due ulteriori strumenti di promozione.

A giudizio del Consiglio federale, il bilancio di questo programma (cfr. n. 2) evidenzia il suo successo e il fatto che risponda a un reale bisogno. Il programma consente di creare numerosi posti di custodia, che vengono mantenuti anche dopo la fine del so-

¹² Disponibile all'indirizzo: www.ebg.admin.ch > Temi > Diritto > Strategia Parità 2030.

¹³ FF 2020 8385

¹⁴ RS 101

stegno finanziario iniziale della Confederazione. Grazie ai due nuovi strumenti di promozione la Confederazione ha generato impulsi per ridurre le spese di custodia esterna a carico dei genitori e per migliorare l'adeguatezza dell'offerta di servizi di custodia ai bisogni dei genitori.

In considerazione della competenza dei Cantoni, il Consiglio federale si è sempre espresso a favore di un limite temporale dei contributi federali in questo ambito. Tuttavia, alla luce delle sue priorità in materia di politica familiare, di parità fra i sessi, di personale qualificato e dei lavori in corso nel Parlamento finalizzati a trovare una normativa che succederà al programma d'incentivazione, il Consiglio federale ritiene che la proroga del programma sia giustificata. Un'offerta di servizi di custodia sufficiente, economica, capillare e conforme ai bisogni dei genitori è un presupposto importante per consentire ai genitori, e soprattutto alle madri, di partecipare maggiormente al mercato del lavoro.

Nell'ambito dell'attuazione dell'iniziativa parlamentare 21.403 «Sostituire il finanziamento iniziale con una soluzione moderna», la CSEC-N sta elaborando il progetto preliminare di una nuova legge destinata a sostituire la temporanea LACust. L'elaborazione della nuova legge terminerà quando il periodo di validità della LACust sarà già spirato. Per questa ragione la CSEC-N ha presentato la presente iniziativa parlamentare (22.403 «Proroga fino alla fine del 2024 dei contributi federali in materia di custodia di bambini complementare alla famiglia»). In tal modo vuole garantire che le misure di promozione della custodia di bambini complementare alla famiglia da parte della Confederazione non vengano interrotte. Il Consiglio federale comprende questa posizione. Sarebbe invece contrario a un'ulteriore proroga dell'attuale programma d'incentivazione che non fosse decisa in vista dell'adozione della nuova legge. Gli obiettivi del programma d'incentivazione in corso devono essere raggiunti in tempi utili. La durata della proroga proposta è breve e il Consiglio federale la considera adeguata. Quanto al rapporto della CSEC-N sulla trasformazione degli incentivi in una soluzione moderna (21.403), il Consiglio federale presenterà il proprio parere in un momento successivo.

Alla luce dei motivi evocati, il Consiglio federale sostiene la proposta della Commissione volta a prorogare il programma d'incentivazione in corso fino al 31 dicembre 2024.

Il Consiglio federale concorda con la Commissione sul fatto che oltre alla proroga del periodo di validità del programma d'incentivazione non siano necessarie ulteriori modifiche legislative. La procedura prevista per la domanda di aiuti finanziari si è dimostrata valida. Nella situazione attuale non è dunque necessario modificarla.

Per quanto riguarda il quadro finanziario, il Consiglio federale concorda con la Commissione sul fatto che la proroga non imponga di aumentare i crediti d'impegno attuali. Per prorogare l'attuazione del programma d'incentivazione devono però essere messe a disposizione risorse supplementari per le spese per il personale e per le spese per beni e servizi. Tali risorse devono figurare alle voci corrispondenti del preventivo dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali, competente per l'attuazione del programma. Se il Parlamento approva la proroga proposta, il Consiglio federale chiederà il necessario aumento di queste spese nell'ambito del preventivo 2023 dell'UFAS per

garantire che il programma d'incentivazione sia attuato normalmente e senza interruzioni fino alla fine del 2024.

4 Proposta del Consiglio federale

Il Consiglio federale propone di entrare in materia sul progetto e di approvarlo.