



21.403

Iniziativa parlamentare Sostituire il finanziamento iniziale con una soluzione moderna

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

del 14 dicembre 2022

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di legge federale concernente il sostegno alla custodia di bambini complementare alla famiglia e ai Cantoni nella loro politica di sostegno alla prima infanzia (LSCus) e il progetto di decreto federale concernente il sostegno alla custodia di bambini complementare alla famiglia e ai Cantoni nella loro politica di sostegno alla prima infanzia, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare i progetti allegati.

14 dicembre 2022

In nome della Commissione:

Il presidente, Fabien Fivaz

Compendio

Con il presente progetto viene attuata l'iniziativa parlamentare 21.403 Sostituire il finanziamento iniziale con una soluzione moderna. La Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale (CSEC-N) propone una nuova legge volta a migliorare la conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione e le pari opportunità per i bambini in età prescolastica. In base al progetto, la Confederazione parteciperà con circa 710 milioni di franchi all'anno ai costi sostenuti dai genitori per la custodia di bambini complementare alla famiglia. Potrà inoltre concedere ai Cantoni, in virtù di accordi di programma quadriennali, aiuti finanziari globali per lo sviluppo di tale forma di custodia e per misure tese a sviluppare la loro politica di sostegno alla prima infanzia. La sua partecipazione sarà pari al massimo alla metà delle spese dei Cantoni. Per il primo periodo contrattuale, della durata di quattro anni, la CSEC-N propone un credito d'impegno di 224 milioni di franchi.

Per l'ambito della custodia di bambini complementare alla famiglia (di seguito anche: custodia extrafamiliare) sono competenti in primo luogo i Cantoni e i Comuni. In virtù dell'articolo 116 capoverso 1 della Costituzione federale, la Confederazione può sostenere provvedimenti di terzi volti a promuovere la famiglia. Sulla base di questa competenza della Confederazione, è stata introdotta la legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia (LACust). Si tratta di un programma d'incentivazione di durata limitata finalizzato a promuovere un'offerta di servizi per la custodia di bambini adeguata alle esigenze, nell'intento di migliorare la conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione. La Confederazione può cioè finanziare l'istituzione di più posti nelle strutture di custodia collettiva diurna e nelle strutture di custodia parascolastiche, nonché sostenere strutture che coordinano la custodia in famiglie diurne (p. es. associazioni di genitori diurni). Fino al 1° febbraio 2022, la Confederazione ha sostenuto l'istituzione di 68 490 posti, assumendo a tal fine impegni complessivamente pari a 430 milioni di franchi. Su proposta del Consiglio federale, dal 1° luglio 2018 la LACust è stata ampliata con l'introduzione di due nuovi strumenti di promozione: da un lato, la Confederazione può versare aiuti finanziari ai Cantoni e Comuni che aumenteranno i sussidi per ridurre i costi di custodia a carico dei genitori, dall'altro, può fornire un contributo ai progetti volti ad adeguare maggiormente ai bisogni dei genitori l'offerta di servizi per la custodia di bambini complementare alla famiglia. A tal fine il Parlamento ha stanziato un credito d'impegno pari a 176,8 milioni di franchi. Fino al 1° febbraio 2022 erano 14 i Cantoni che avevano presentato una richiesta per la partecipazione della Confederazione all'aumento dei sussidi, per un importo complessivo di aiuti finanziari pari a circa 146 milioni di franchi. Finora sono state approvate sei richieste per progetti volti ad adeguare maggiormente l'offerta ai bisogni dei genitori, per un importo complessivo di circa 2,2 milioni di franchi. Inizialmente fissata a otto anni, la durata del programma d'incentivazione della Confederazione è stata prorogata più volte. Il 30 settembre 2022 le Camere federali hanno approvato la proroga della LACust sino alla fine del 2024. L'efficacia del programma d'incentivazione è già stata oggetto di più valutazioni ed è sempre stata riconfermata.

Con il presente progetto la CSEC-N vorrebbe sostituire l'attuale programma d'incentivazione di durata limitata con nuove misure di promozione della Confederazione. Per farlo, occorre una nuova legge che, in linea con il programma in corso, si prefigga di migliorare la conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione. Un ulteriore obiettivo della legge deve essere quello di migliorare le pari opportunità per i bambini in età prescolastica. La legge contempla i due nuovi strumenti di promozione esposti di seguito.

La CSEC-N propone che in futuro la Confederazione partecipi permanentemente ai costi sostenuti dai genitori per la custodia di bambini complementare alla famiglia. Secondo il progetto, per ogni bambino, dalla nascita fino alla conclusione del periodo dell'obbligo scolastico, sussisterà il diritto a un contributo federale se il bambino è affidato a un servizio di custodia istituzionale. Gli aventi diritto saranno di regola i genitori. Il contributo federale sarà calcolato in base al ricorso effettivo alla custodia extrafamiliare e sarà concesso ai genitori a prescindere dalla loro situazione finanziaria. Continuerà essere responsabilità dei Cantoni o dei Comuni prevedere tariffe in funzione del reddito, qualora questo sia necessario. Il contributo federale non sostituirà eventuali sussidi dei Cantoni, dei Comuni e dei datori di lavoro, ma si aggiungerà ad essi e dovrà andare integralmente a beneficio dei genitori, in modo da ridurre i costi di custodia a loro carico. Nei primi quattro anni successivi all'entrata in vigore della legge, il contributo federale ammonta al 20 per cento dei costi medi per un posto di custodia complementare alla famiglia. In seguito il Consiglio federale fissa il contributo federale per Cantone in funzione dell'impegno finanziario di quest'ultimo a favore di questa forma di custodia. Per quantificarlo determina un valore soglia relativo all'entità dell'impegno che i Cantoni devono raggiungere affinché il contributo federale rimanga pari al 20 per cento dei costi medi nel quadriennio successivo. Se l'impegno del Cantone non raggiunge il valore soglia stabilito, il contributo federale sarà decurtato linearmente. La riduzione è tuttavia limitata: il contributo federale deve ammontare in tutti i Cantoni almeno al 10 per cento dei costi medi. Il Consiglio federale stabilisce ogni quattro anni il valore soglia e la conseguente classificazione dei Cantoni per determinare l'entità del contributo federale. Questo sistema intende incentivare i Cantoni ad aumentare i sussidi versati per la custodia di bambini complementare alla famiglia ed evitare che i Cantoni riducano i propri sussidi nella stessa misura della partecipazione della Confederazione. I Cantoni dovranno garantire che gli aventi diritto soddisfino i requisiti stabiliti e che la Confederazione versi il contributo ai genitori. In base al progetto, la Confederazione parteciperà con circa 710 milioni di franchi all'anno ai costi sostenuti dai genitori per la custodia extrafamiliare.

Il secondo strumento di promozione previsto dalla CSEC-N consiste in accordi di programma tra la Confederazione e i Cantoni, in virtù dei quali la Confederazione potrà concedere ai Cantoni aiuti finanziari globali per lo sviluppo della custodia di bambini complementare alla famiglia e della loro politica di sostegno alla prima infanzia. Per il primo periodo contrattuale la CSEC-N chiede un credito d'impegno di 224 milioni di franchi. Sono previsti al massimo tre periodi contrattuali quadriennali.

La Commissione è persuasa del fatto che, con il presente progetto, la Confederazione potrà concorrere in maniera sostanziale a garantire un'offerta adeguata di servizi per la custodia di bambini complementare alla famiglia e a promuovere la politica cantonale di sostegno alla prima infanzia. Una minoranza ritiene invece che questi

ambiti di promozione rientrino in primo luogo nella sfera di competenza dei Cantoni e dei Comuni e che non vada dunque previsto alcun sostegno da parte della Confederazione.

Indice

Compendio	2
1 Genesi del progetto	8
2 Situazione iniziale	11
2.1 Ripartizione delle competenze nell'ambito della custodia di bambini complementare alla famiglia	11
2.2 Ripartizione delle competenze nella politica della prima infanzia	12
2.3 Legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia	13
3 Necessità di agire	16
3.1 Necessità di agire nell'ambito della custodia di bambini complementare alla famiglia	16
3.1.1 Elevati costi dei genitori per la custodia istituzionale di bambini	16
3.1.2 Lacune nell'offerta di custodia di bambini complementare alla famiglia	18
3.1.3 Offerta di servizi per la custodia di bambini complementare alla famiglia che non soddisfa i bisogni dei genitori	20
3.1.4 Scarsa qualità della custodia istituzionale di bambini	22
3.2 Necessità di agire nella politica della prima infanzia	24
3.2.1 Lacune ed eterogeneità nell'impostazione dell'offerta	25
3.2.2 Cooperazione insufficiente tra gli attori e coordinamento lacunoso dei vari servizi	25
3.2.3 Accesso a bassa soglia ai servizi non garantito a tutti i gruppi target	26
3.2.4 Assenza di dati	26
4 Procedura di consultazione	27
5 Punti essenziali del progetto	28
5.1 Obiettivi	28
5.2 Nuova base legale	30
5.3 La normativa proposta	30
5.3.1 Contributo federale ai costi per la custodia di bambini complementare alla famiglia a carico dei genitori	31
5.3.2 Accordi di programma	32
5.3.2.1 Lo strumento dell'accordo di programma	32
5.3.2.2 Obiettivi e attuazione	34
5.4 Quadro finanziario	35
5.4.1 Contributo federale ai costi per la custodia di bambini complementare alla famiglia a carico dei genitori	35
5.4.2 Accordi di programma	36

5.5	Argomenti della minoranza per la non entrata in materia e il rinvio	37
6	Commento ai singoli articoli	38
6.1	Legge federale concernente il sostegno alla custodia di bambini complementare alla famiglia e ai Cantoni nella loro politica di sostegno alla prima infanzia (LSCus)	38
6.2	Decreto federale concernente il sostegno alla custodia di bambini complementare alla famiglia e ai Cantoni nella loro politica di sostegno alla prima infanzia	63
7	Ripercussioni	63
7.1	Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale per la Confederazione	63
7.1.1	Ripercussioni finanziarie	63
7.1.2	Ripercussioni sull'effettivo del personale	63
7.2	Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale per i Cantoni e i Comuni	64
7.2.1	Ripercussioni finanziarie	64
7.2.2	Ripercussioni sull'effettivo del personale	65
7.3	Ripercussioni sull'economia	65
7.3.1	Ripercussioni sull'attività lucrativa dei genitori	66
7.3.2	Ripercussioni sul livello di formazione dei bambini	67
7.3.3	Ripercussioni degli ulteriori strumenti di promozione sulle finanze pubbliche	68
7.3.4	Ripercussioni sulle imprese	69
7.3.5	Ripercussioni sull'economia nel suo complesso	69
7.4	Ripercussioni sulla società	70
8	Aspetti giuridici	71
8.1	Costituzionalità	71
8.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	72
8.2.1	Diritto dell'UE	72
8.2.2	Altri impegni internazionali	73
8.3	Forma dell'atto	74
8.4	Subordinazione al freno alle spese	74
8.5	Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale	74
8.6	Conformità alla legge sui sussidi	75
8.7	Delega di competenze legislative	75
8.8	Protezione dei dati	75

Legge federale concernente il sostegno alla custodia di bambini complementare alla famiglia e ai Cantoni nella loro politica di sostegno alla prima infanzia (LSCus) <i>(Progetto)</i>	FF 2023 596
Decreto federale concernente il sostegno alla custodia di bambini complementare alla famiglia e ai Cantoni nella loro politica di sostegno alla prima infanzia <i>(Progetto)</i>	FF 2023 597

Rapporto

1 Genesi del progetto

Il presente rapporto dà seguito all'iniziativa parlamentare 21.403 Sostituire il finanziamento iniziale con una soluzione moderna, depositata dalla Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale (CSEC-N).

Nella seduta del 18 febbraio 2021, la CSEC-N ha deciso, con 15 voti contro 9, di depositare un'iniziativa parlamentare per chiedere che l'attuale programma d'incentivazione per l'istituzione di posti per la custodia di bambini complementare alla famiglia venga sostituito con un sostegno permanente. Il 29 marzo 2021 anche la Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio degli Stati (CSEC-S) ha deciso, con 7 voti contro 3 e 3 astensioni, di dare seguito all'intervento della sua omologa.

Nelle sedute del 16 aprile e del 27 maggio 2021, la CSEC-N ha deciso di istituire una sottocommissione di 11 membri incaricata di elaborare un progetto di legge che concretizzasse la richiesta dell'iniziativa. Nella seduta del 12 agosto 2021, l'Amministrazione ha illustrato alla sottocommissione il funzionamento e lo stato dell'attuazione del programma d'incentivazione in corso. La sottocommissione ha consultato alcuni rappresentanti dei Cantoni, dei Comuni e delle cerchie interessate per conoscerne il punto di vista in merito alla proposta di rendere permanente il sostegno della Confederazione nell'ambito della custodia extrafamiliare. Preso atto dei risultati della consultazione, la Commissione ha deciso all'unanimità di incaricare l'Amministrazione di elaborare diverse proposte per l'attuazione dell'iniziativa parlamentare 21.403.

Nella seduta della sottocommissione del 23 settembre 2021, l'Amministrazione ha presentato le sue proposte, volte a colmare le lacune constatate nell'offerta di custodia, adeguare maggiormente l'offerta ai bisogni dei genitori, a ridurre i costi di custodia a carico dei genitori e a migliorare la qualità della custodia. Il 19 novembre 2021 la sottocommissione ha adottato la decisione di principio di non mantenere gli strumenti di promozione attualmente previsti. Ha tuttavia approvato all'unanimità la proposta di prorogarli fino all'elaborazione del progetto con le nuove misure di sostegno, così come quella di preparare il progetto preliminare di una legge per la concessione di aiuti finanziari ai Cantoni, sulla base di accordi di programma, per colmare le lacune esistenti nell'offerta. Ulteriori richieste concernenti contributi forfettari per la riduzione dei costi a carico dei genitori e contributi ai Cantoni, sulla base di accordi di programma, per migliorare la qualità della custodia extrafamiliare sono state accolte con 7 voti contro 3. Per quanto concerne i contributi forfettari per la riduzione dei costi a carico dei genitori, la sottocommissione si è dichiarata favorevole al principio secondo cui i genitori devono avere diritto a un contributo federale e l'esecuzione di queste misure deve essere delegata ai Cantoni.

Nella seduta del 2 dicembre 2021, la sottocommissione ha deciso, con 6 voti contro 2 e 1 astensione, di incaricare l'Amministrazione di prevedere nel progetto preliminare anche una disposizione sull'introduzione di una statistica nazionale in materia. Con 7 voti contro 2 ha inoltre deciso di coinvolgere nel progetto la Conferenza delle diret-

trici e dei direttori cantionali delle opere sociali (CDOS), la Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantionali della pubblica educazione (CDPE), nonché l'Unione delle città svizzere (UCS) e l'Associazione dei Comuni Svizzeri (ACS), e di consultarle regolarmente.

Nella seduta del 27 gennaio 2022, la CSEC-N ha deciso, con 19 voti a favore, nessuno contrario e 5 astensioni, di depositare un'iniziativa per prorogare i contributi federali in materia di custodia di bambini complementare alla famiglia. Secondo questa iniziativa parlamentare, il programma d'incentivazione in corso 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.

Nella seduta dell'11 febbraio 2022, la sottocommissione ha preso atto del progetto preliminare per l'attuazione dell'iniziativa parlamentare 21.403 e delle relative stime dei costi. Ha inoltre accolto all'unanimità la proposta di vagliare un ulteriore modello per la riduzione dei costi di custodia a carico dei genitori e quella di fare una distinzione tra le stime dei costi nel settore parascolastico e in quello scolastico.

Nella seduta del 3 marzo 2022, la CSEC-S ha deciso, con 10 voti a favore, nessuno contrario e 2 astensioni, di dare seguito all'iniziativa parlamentare 22.403 Proroga fino alla fine del 2024 dei contributi federali in materia di custodia di bambini complementare alla famiglia, depositata dalla CSEC-N.

Nella seduta del 10 marzo 2022, la sottocommissione ha preso atto del progetto preliminare e delle aggiunte richieste durante la seduta precedente. Con 8 voti contro 3 ha deciso di entrare in materia sul progetto preliminare. In occasione del dibattito sui singoli articoli sono stati trattati vari temi. Per quanto concerne l'oggetto e il campo d'applicazione del progetto preliminare, la sottocommissione ha deciso, con 8 voti contro 3, di mantenere le disposizioni sulla politica della prima infanzia e quelle sulla qualità del sostegno alla prima infanzia. Sempre con 8 voti contro 3, ha inoltre respinto la proposta di limitare il campo d'applicazione del progetto preliminare al settore prescolastico. Per quanto riguarda la riduzione dei costi di custodia a carico dei genitori tramite un contributo federale, l'Amministrazione ha presentato tre varianti di calcolo. La variante a, basata sul tempo di custodia fatturato ai genitori, prevedeva un contributo fisso per ogni ora di custodia istituzionale del bambino, per esempio un franco all'ora. L'ammontare del contributo dipendeva dal tempo di custodia extrafamiliare fatturato ai genitori e spettava al fornitore di prestazioni indicare al Cantone le persone che affidano i propri figli a un servizio di custodia istituzionale e per quanto tempo. Secondo la variante b, basata sui costi medi per un posto di custodia extrafamiliare in Svizzera, il contributo federale doveva coprire il 10 (o 20) per cento di questi costi. Per determinarli, il Consiglio federale era chiamato a rilevare periodicamente i costi medi per un posto di custodia in Svizzera. L'importo spettante era calcolato in funzione del tempo di custodia fatturato ai genitori. I costi potevano variare a seconda della forma di custodia istituzionale. Nella variante c, il contributo federale ammontava, come nella variante b, al 10 o al 20 per cento dei costi per la custodia complementare alla famiglia ma, in questo caso, la base di calcolo non erano i costi medi, bensì la tariffa massima di un posto di custodia in una determinata struttura, senza la deduzione di eventuali sussidi del Cantone, dei Comuni o di terzi. Era inoltre stata vagliata una variante supplementare (variante d), basata sul modello della variante b,

ma abbinata a un sistema bonus-malus. L'obiettivo di questa proposta era incentivare i Cantoni a impegnarsi per ridurre gli elevati costi a carico dei genitori per la custodia complementare alla famiglia. Dopo aver preso atto delle diverse varianti, la sottocommissione ha deciso, con 7 voti contro 0 e 4 astensioni, di non dare seguito alla variante a; con 8 voti contro 3 si è dichiarata contraria anche alla variante c e ha finito per privilegiare la variante b. Al contempo ha deciso all'unanimità di incaricare l'Amministrazione di elaborare un ulteriore modello per la riduzione dei costi di custodia a carico dei genitori sulla base del sistema bonus-malus (variante d), al fine di poterlo confrontare con la variante b. Infine, la sottocommissione ha deciso all'unanimità di conferire all'Amministrazione l'incarico di studiare un modo per poter tenere conto dell'integrazione dei bambini con disabilità nel quadro degli accordi di programma.

Nella seduta del 31 marzo 2022, la sottocommissione ha preso atto della nuova variante, basata sul sistema bonus-malus e l'ha accolta all'unanimità. Inoltre, l'Amministrazione ha presentato alla sottocommissione alcune modifiche di carattere tecnico, in particolare per quanto concerne una possibile esportazione negli Stati membri dell'UE e dell'Associazione europea di libero scambio (AELS) dei contributi federali ai costi per la custodia di bambini complementare alla famiglia a carico dei genitori. È pure stata accolta all'unanimità la proposta di considerare nel progetto preliminare anche i bambini con disabilità in età prescolastica. Nella votazione sul complesso la sottocommissione ha accolto il progetto preliminare con 7 voti contro 3. Infine, è stata accolta all'unanimità anche la richiesta di fissare a 40 milioni di franchi all'anno (credito d'impegno) il quadro finanziario per gli accordi di programma.

Nella seduta del 28 aprile 2022 la CSEC-N ha discusso il progetto preliminare preparato dalla sottocommissione e lo ha adottato nella votazione sul complesso con 18 voti contro 7. Il decreto federale è stato approvato con 17 voti contro 7.

Il 17 maggio 2022 la CSEC-N ha avviato la procedura di consultazione che si è conclusa il 7 settembre 2022 (cfr. n. 4).

Nella seduta della Commissione del 27 ottobre 2022 l'Amministrazione ha esposto una prima sintesi dei risultati della consultazione (cfr. n. 4). Ha inoltre informato la Commissione di avere conferito due mandati per accertare le questioni collegate all'attuazione. La Commissione ha assegnato tre incarichi all'Amministrazione: (1) sottoporre proposte concrete per dare maggior peso al tema della qualità nel progetto, (2) esaminare altre forme di incentivazione per promuovere l'impegno finanziario dei Cantoni a favore della custodia di bambini complementare alla famiglia e (3) verificare la formulazione di cinque disposizioni di legge (modifiche di carattere tecnico-legislativo).

Nella seduta del 17 novembre 2022 la CSEC-N ha preso atto dei risultati della consultazione concernenti il progetto (cfr. n. 4) e, su questa base, ha ripreso i lavori. La Commissione ha quindi deciso di entrare in materia sul progetto con 17 voti a favore e 8 contrari. Anziché un contributo di base e un contributo supplementare (sistema di bonus con valori soglia), la Commissione ha previsto un contributo federale pari al massimo al 20 per cento dei costi di un posto di custodia extrafamiliare. Il contributo federale può essere decurtato linearmente nel tempo in funzione dell'impegno finanziario di un Cantone, senza tuttavia scendere al di sotto del 10 per cento dei costi di un posto di custodia complementare alla famiglia (cfr. n. 5.3.1). La CSEC-N ha inoltre

deciso di modificare il progetto di decreto federale prevedendo lo stanziamento di un credito d'impegno di 240 milioni di franchi al massimo per un periodo di quattro anni dall'entrata in vigore del progetto. Le misure previste negli accordi di programma per migliorare la qualità pedagogica e operativa dei servizi di custodia extrafamiliare dovranno inoltre basarsi sulle vigenti raccomandazioni in materia emanate dalle competenti conferenze intercantionali. La CSEC-N ha infinitamente apportato alcune modifiche di carattere tecnico-legislativo.

Nelle sedute di dicembre 2022 la Commissione ha concluso la deliberazione sul progetto. L'8 dicembre ha approvato il progetto di legge con 17 voti contro 7 e 1 astensione. Nel contempo è tornata sulla decisione adottata il 17 novembre in merito agli accordi di programma e ha deciso che gli oneri amministrativi per l'attuazione della legge devono essere parte del credito d'impegno. Il 14 dicembre 2022, dopo una rettificazione di carattere tecnico-finanziario del decreto di finanziamento, ha deciso di ridurre di 16 milioni a 224 milioni il credito d'impegno delle spese previste per il personale e delle spese materiali. Ha adottato il progetto di decreto federale con 15 voti contro 8 e contestualmente ha deciso di sottoporre il progetto di legge al suo Consiglio e di invitare il Consiglio federale a presentare il proprio parere.

2 Situazione iniziale

2.1 Ripartizione delle competenze nell'ambito della custodia di bambini complementare alla famiglia

La politica familiare svizzera si basa sui principi del federalismo e della sussidiarietà.

La competenza nell'ambito della custodia di bambini complementare alla famiglia spetta in primo luogo ai Cantoni e ai Comuni. L'articolo 116 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)¹ attribuisce alla Confederazione una competenza di sostegno.

In base alla ripartizione delle competenze stabilita all'articolo 116 capoverso 1 Cost., la Confederazione è autorizzata a legiferare nella misura in cui può così sostenere provvedimenti di terzi (Cantoni, Comuni e organizzazioni private) volti a promuovere la famiglia. Oltre che dell'articolo 116 Cost., la Confederazione può esercitare la sua competenza legislativa nell'ambito della custodia extrafamiliare anche in virtù degli articoli 110 capoverso 1 lettera a (protezione dei lavoratori) e 8 capoverso 3 Cost. (uguaglianza tra uomo e donna)².

L'autorizzazione, la vigilanza e la regolamentazione della custodia istituzionale di bambini complementare alla famiglia incombono ai Cantoni, che possono anche delegare questi compiti ai Comuni. Nei Cantoni di Argovia, Lucerna, Obvaldo, Zugo e Zurigo, i Comuni sono competenti per l'autorizzazione e la vigilanza; il Cantone di Zugo delega questi due compiti ai Comuni, ma mantiene per sé l'alta vigilanza. Nel Cantone del Vallese la competenza della vigilanza può essere delegata ai Comuni. I

¹ RS 101

² Mahon e Huruy, *Die Zuständigkeiten des Bundes im Bereich der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung*, perizia giuridica commissionata dalla Jakobs Foundation, 18 gennaio 2021, e perizia giuridica dell'Ufficio federale di giustizia del 25 ottobre 2001, GAAC 66.1 (entrambe disponibili in tedesco e in francese).

Cantoni di Lucerna e Argovia sono gli unici che delegano la regolamentazione ai Comuni³. In virtù dell'articolo 316 capoverso 2 del Codice civile (CC)⁴, la Confederazione disciplina nell'ordinanza del 19 ottobre 1977⁵ sull'affiliazione (OAMin) i principi concernenti l'obbligo di autorizzazione, le premesse dell'autorizzazione e la vigilanza. L'esecuzione dell'ordinanza incombe ai Cantoni, i quali possono emanare disposizioni che vanno oltre il dispositivo della medesima. La maggior parte dei Cantoni ha introdotto una normativa interna per disciplinare anche i requisiti qualitativi.

Per quanto concerne le condizioni di lavoro delle persone impiegate nelle strutture di custodia complementare alla famiglia, si applicano le prescrizioni del diritto federale (Codice delle obbligazioni⁶, legge del 13 marzo 1964 sul lavoro⁷ ecc.) e delle leggi cantonali.

Il sovvenzionamento dei costi per la custodia extrafamiliare rientra nella sfera di competenza di Cantoni e Comuni.

In virtù dell'articolo 116 capoverso 1 Cost.⁸, è stata introdotta la legge federale del 4 ottobre 2002⁹ sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia (LACust; cfr. n. 2.3). Si tratta di un programma d'incentivazione di durata limitata finalizzato a promuovere un'offerta adeguata di servizi per la custodia di bambini allo scopo di migliorare la conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione. Come nella presente iniziativa parlamentare della CSEC-N, è definito anche «finanziamento iniziale».

Con l'iniziativa parlamentare 21.403 Sostituire il finanziamento iniziale con una soluzione moderna, del 18 febbraio 2021, la CSEC-N chiede che il finanziamento iniziale di durata limitata previsto nella LACust venga sostituito con un sostegno permanente volto a ridurre in modo determinante i contributi versati dai genitori e a migliorare l'educazione della prima infanzia, in modo da aumentare le opportunità di sviluppo dei bambini e migliorare la conciliabilità tra vita familiare e vita professionale. Il nuovo disciplinamento dovrà rispettare il principio di sussidiarietà e tenere conto di tutti i modelli familiari.

2.2 **Ripartizione delle competenze nella politica della prima infanzia**

L'articolo 67 capoverso 2 Cost. conferisce alla Confederazione la competenza di sostenere, a complemento delle misure cantonali, l'attività extrascolastica di fanciulli e adolescenti. Si tratta di una competenza parallela e sussidiaria della Confederazione.

³ Ecoplan, *Überblick zur Situation der familienergänzenden Betreuung in den Kantonen. Qualitätsvorgaben, Finanzierungssysteme und Angebotsübersicht*, rapporto all'attenzione della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS), Berna, 2020, pagg. 1–2.

⁴ RS 210

⁵ RS 211.222.338

⁶ RS 220

⁷ RS 822.11

⁸ RS 101

⁹ RS 861

La politica svizzera dell'infanzia e della gioventù è improntata al principio federale della ripartizione dei compiti tra Confederazione, Cantoni e Comuni ed è inoltre strettamente connessa all'attività di organizzazioni non governative e a iniziative private.

La politica della prima infanzia è una parte specifica della politica dell'infanzia e della gioventù. Essa si prefigge l'obiettivo di consentire ai bambini in età prescolastica uno sviluppo il più possibile sicuro e sano e di offrire loro pari opportunità. Nella maggior parte dei Cantoni, la competenza per la predisposizione e il finanziamento dell'offerta nell'ambito della politica della prima infanzia spetta in primo luogo alle Città e ai Comuni.

La custodia di bambini complementare alla famiglia rientra nel catalogo delle prestazioni¹⁰ di una politica olistica della prima infanzia, poiché in questo contesto i bambini non vengono soltanto affidati alla custodia di terzi, ma anche sostenuti nel loro sviluppo sociale, emotivo, cognitivo, fisico e psichico, a condizione che l'offerta di custodia sia di qualità elevata. Nel catalogo rientrano anche altre prestazioni, quali ad esempio servizi di consulenza per genitori o di promozione precoce delle competenze linguistiche e della salute. In caso di difficoltà particolari, l'offerta di sostegno comprende anche l'educazione pedagogico-curativa precoce, il servizio Spitex per i bambini o l'assistenza alle famiglie.

Queste prestazioni contribuiscono in misura sostanziale alla promozione delle pari opportunità, poiché è già durante la prima infanzia che vengono poste le basi per lo sviluppo successivo.

2.3 **Legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia**

La legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia (LACust) è entrata in vigore il 1° febbraio 2003. Con questo programma d'incentivazione di durata limitata, la Confederazione intende migliorare la conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione. A tale scopo, concede aiuti finanziari per l'istituzione in Svizzera di un'offerta adeguata di posti di custodia extrafamiliare. Inizialmente fissata a otto anni, la durata di validità del programma è stata prorogata più volte. Il 30 settembre 2022 le Camere federali hanno approvato la proroga della LACust sino alla fine del 2024¹¹.

Mediante aiuti finanziari per l'istituzione di posti per la custodia di bambini complementare alla famiglia, la Confederazione può promuovere l'incremento di questi posti nelle strutture di custodia collettiva diurna e nelle strutture di custodia parascolastiche, nonché sostenere strutture che coordinano la custodia in famiglie diurne (p. es. associazioni di genitori diurni) e progetti a carattere innovativo.

¹⁰ Consiglio federale, *Politik der frühen Kindheit. Auslegeordnung und Entwicklungsmöglichkeiten auf Bundesebene*. Rapporto del Consiglio federale in adempimento dei postulati 19.3417 della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del 12 aprile 2019 e 19.3262 Gugger del 21 marzo 2019, 2021, pag. 24 segg., disponibile (in tedesco e in francese) all'indirizzo <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2019/20193417/Bericht%20BR%20D.pdf>.

¹¹ FF 2022 2404

Fino al 1° febbraio 2022 è stato possibile sostenere la creazione di 68 490 posti, di cui 40 185 in strutture di custodia collettiva diurna e 28 305 in strutture di custodia parascolastiche. Finora la Confederazione ha assunto a tal fine impegni complessivamente pari a 430 milioni di franchi¹². Altre domande di aiuti finanziari per circa 30 milioni di franchi sono attualmente in fase di esame.

I nuovi posti di custodia sono duraturi: anche dopo la cessazione degli aiuti finanziari, il 96 per cento delle strutture di custodia collettiva diurna e il 94 per cento delle strutture di custodia parascolastiche hanno proseguito la propria attività. Sono pochissimi i fornitori di prestazioni che hanno dovuto ridurre la propria offerta dopo la cessazione degli aiuti finanziari¹³. L'offerta di custodia ampliata permette a molti genitori di aumentare la propria partecipazione al mercato del lavoro. Nel quadro di un'indagine svolta tra i genitori che ricorrono a una struttura sostenuta finanziariamente dalla Confederazione, il 21 per cento dei genitori interpellati aventi figli in strutture di custodia collettiva diurna e il 33 per cento di quelli aventi figli in strutture di custodia parascolastiche hanno dichiarato di aver potuto iniziare una nuova attività lucrativa o aumentare il proprio grado d'occupazione¹⁴.

Su proposta del Consiglio federale, dal 1° luglio 2018 il finanziamento iniziale è stato incrementato, allo scopo di ridurre i costi di custodia a carico dei genitori e di adeguare maggiormente alle loro esigenze l'offerta di servizi per la custodia di bambini complementare alla famiglia. In tale ambito sono stati introdotti due nuovi strumenti di promozione. Il primo prevede che la Confederazione possa sostenere con aiuti finanziari i Cantoni e i Comuni che aumentano i sussidi per ridurre i costi di custodia a carico dei genitori. Gli aiuti sono riservati esclusivamente ai Cantoni, che possono presentare una domanda in tal senso una sola volta. L'importo dei contributi sarà proporzionale all'incremento dei sussidi cantonali e comunali. Con il secondo strumento la Confederazione può fornire un contributo alle spese di pianificazione di progetti volti ad adeguare maggiormente ai bisogni dei genitori l'offerta di servizi per la custodia complementare alla famiglia. Tra questi rientrano ad esempio progetti che migliorano notevolmente l'offerta di custodia al di fuori degli orari di apertura usuali o che predispongono un'offerta di servizi per l'intera giornata organizzata congiuntamente con la scuola. Gli aiuti finanziari previsti per questi progetti possono essere

¹² Ufficio federale delle assicurazioni sociali, *Finanzhilfen für die Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen für Kinder: Bilanz nach neunzehn Jahren (Stand 31. Januar 2022)*, Berna: Ufficio federale delle assicurazioni sociali, 2022, pag. 7, disponibile (in tedesco e in francese) all'indirizzo <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/finanzhilfen/kinderbetreuung/publikationen/archiv-bilanzen.html>.

¹³ Ecoplan, «Evaluation «Anstossfinanzierung». Nachhaltigkeit der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung», in *Beiträge zur sozialen Sicherheit*, rapporto di ricerca n. 13/17, Berna: Ufficio federale delle assicurazioni sociali, 2017, pag. 61, disponibile (in tedesco con riassunto in italiano) all'indirizzo <https://www.bsv.admin.ch/bsv/it/home/finanzhilfen/kinderbetreuung/publikationen/evaluationen.html>.

¹⁴ Ecoplan, «Evaluation «Anstossfinanzierung». Nachhaltigkeit der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung und Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung», in *Beiträge zur sozialen Sicherheit*, rapporto di ricerca n. 15/13, Berna: Ufficio federale delle assicurazioni sociali, 2013, pag. 100, disponibile (in tedesco con riassunto in italiano) all'indirizzo <https://www.bsv.admin.ch/bsv/it/home/finanzhilfen/kinderbetreuung/publikationen/evaluationen.html>.

concessi non solo ai Cantoni, ma anche ai Comuni e ad altre persone giuridiche, nonché alle persone fisiche che ne fanno richiesta.

Su proposta del Consiglio federale, il Parlamento ha stanziato un credito d'impegno di 96,8 milioni di franchi per questi due strumenti di promozione supplementari. Poiché dalle domande ricevute e preannunciate era emerso che questo credito non sarebbe stato sufficiente, il Parlamento l'ha aumentato dagli iniziali 96,8 a 176,8 milioni di franchi. Fino al 1° febbraio 2022 erano 14 i Cantoni che avevano presentato una richiesta per la partecipazione della Confederazione all'aumento dei sussidi, per un importo complessivo di aiuti finanziari pari a circa 146 milioni di franchi. Finora sono state approvate sei richieste per progetti volti ad adeguare maggiormente l'offerta ai bisogni dei genitori, per un importo complessivo di aiuti finanziari pari a circa 2,2 milioni di franchi.

Dalla valutazione degli aiuti finanziari accordati per l'aumento dei sussidi cantionali e comunali¹⁵ emerge che questi nuovi aiuti producono notevoli effetti di trascinamento: in 12 dei 14 Cantoni che hanno presentato una domanda in tal senso, i sussidi sarebbero stati aumentati anche senza gli aiuti finanziari della Confederazione. In 7 di questi 12 Cantoni si denota un effetto incentivante: grazie al sostegno federale è cresciuta l'accettazione politica del progetto cantonale, il processo legislativo si è accelerato o l'incremento dei sussidi è risultato superiore a quanto previsto inizialmente. I Cantoni con un grado di finanziamento già elevato tendono ad aumentare i propri sussidi in misura maggiore rispetto a quelli che presentano un grado di finanziamento inferiore. Di conseguenza, i nuovi aiuti finanziari non permettono di eliminare le differenze regionali, che si potrebbero persino acuire. Nella maggioranza dei Cantoni interpellati, la quota delle uscite destinate alla custodia di bambini complementare alla famiglia si situa al di sotto dello 0,1 per cento del prodotto interno lordo (PIL) cantonale, anche dopo l'incremento dei sussidi. Nel confronto internazionale, questa quota resta bassa: nel 2016 i Paesi dell'OCSE destinavano mediamente lo 0,6 per cento del PIL già solo alla custodia dei bambini di età compresa tra i 3 e i 5 anni¹⁶. Presumibilmente, gli effetti dei nuovi aiuti finanziari varieranno da un Cantone all'altro e anche all'interno di uno stesso Cantone. In alcuni Comuni l'aumento dei sussidi ha sgravato sensibilmente i genitori, mentre in altri Comuni e Cantoni è servito soprattutto a far fronte a una domanda particolarmente elevata di posti (sovvenzionati), senza modificare sostanzialmente la struttura tariffale o i contributi per blocco orario. A causa di eventuali aumenti delle tariffe delle strutture di custodia è possibile che i costi di custodia a carico dei genitori resteranno invariati nonostante l'incremento dei sussidi (che compenserebbe l'aumento delle tariffe) o risulteranno persino superiori (se l'aumento delle tariffe supererà quello dei sussidi). In vista della futura impostazione degli aiuti finanziari, i Cantoni si sono chiaramente espressi per un cambiamento radicale di strategia nel senso di un sostegno permanente da parte della Confederazione. Nelle loro raccomandazioni, anche gli autori della valutazione si dichiarano contrari al mantenimento

¹⁵ Cfr. INFRAS ed evaluanda: *Evaluation Finanzhilfen für familienergänzende Betreuung: Wirkungen der Finanzhilfen für Subventionserhöhungen in Kantonen und Gemeinden*, rapporto di ricerca n. 8/22, Berna, 2022; Ufficio federale delle assicurazioni sociali, disponibile (in francese e in tedesco) all'indirizzo <https://www.bsv.admin.ch/bsv/it/home/finanzhilfen/kinderbetreuung/publikationen/evaluationen.html>, pagg. 47–49.

¹⁶ OCSE, *Education at a Glance 2019: OECD Indicators*, OECD Publishing: Parigi, 2019.

degli aiuti finanziari nella forma attuale e raccomandano di ripensare sostanzialmente il ruolo della Confederazione nel finanziamento della custodia di bambini complementare alla famiglia, vagliando la possibilità di trasformarlo in un finanziamento permanente.

3 Necessità di agire

3.1 Necessità di agire nell'ambito della custodia di bambini complementare alla famiglia

Nel confronto internazionale, la Svizzera si situa tra le ultime posizioni per quanto concerne l'accessibilità – materiale ed economica – e la qualità della custodia extra-familiare di bambini in età prescolastica. È quanto emerge da un recente studio, nell'ambito del quale sono stati messi a confronto 41 Paesi¹⁷: tra questi, Lussemburgo, Islanda, Svezia, Norvegia e Germania si situano alle prime posizioni, mentre le ultime sono occupate da Australia, Svizzera (38^a su 41), Cipro, Stati Uniti e Slovacchia. In Svizzera la quota dei bambini di età inferiore ai 3 anni che nel 2019 hanno usufruito di un servizio per la custodia istituzionale complementare alla famiglia era di circa il 34 per cento, a fronte di oltre il 60 per cento in Paesi come la Danimarca, i Paesi Bassi, l'Islanda o il Lussemburgo. Per quanto concerne l'accessibilità economica ai servizi di custodia, la Svizzera è il Paese in cui i genitori devono spendere di più in assoluto per la custodia extrafamiliare. È soltanto con l'inizio della scuola dell'infanzia o della scuola elementare che per i bambini è prevista un'offerta gratuita di formazione, educazione e accoglienza della prima infanzia.

Secondo la CSEC-N, in Svizzera occorre intervenire in quattro ambiti tematici della custodia di bambini complementare alla famiglia:

- Elevati costi dei genitori per la custodia istituzionale
- Lacune nell'offerta di custodia complementare alla famiglia
- Offerta di servizi di custodia complementare alla famiglia che non soddisfa i bisogni dei genitori
- Scarsa qualità della custodia istituzionale

3.1.1 Elevati costi dei genitori per la custodia istituzionale di bambini

In Svizzera i costi di cui i genitori devono farsi carico per la custodia istituzionale di bambini variano notevolmente in funzione del servizio, del Comune e del Cantone. Queste differenze sono riconducibili a diverse cause. Di regola, i fornitori sono liberi d'impostare le tariffe, il che implica una notevole eterogeneità in termini di importi

¹⁷ Anna Gromada, Dominic Richardson, *Where do rich countries stand on childcare?*, Firenze: UNICEF, 2021, disponibile all'indirizzo <https://www.unicef-irc.org/publications/?ThemeId=12235>.

minimi e massimi¹⁸. Laddove oltre ai Comuni anche i Cantoni cofinanziano l'offerta di servizi per la custodia di bambini complementare alla famiglia, i costi a carico dei genitori sono generalmente inferiori. Un'altra causa delle differenze rilevate è l'ampia forbice delle deduzioni fiscali concesse dai Cantoni per i costi della custodia da parte di terzi. Infine, in alcuni Cantoni (TI, GE, NE, FR e VD) anche i datori di lavori partecipano al finanziamento dei servizi di custodia¹⁹.

Nonostante queste differenze, in Svizzera i costi di custodia a carico dei genitori sono nettamente più elevati che nei Paesi limitrofi, risultando da due a tre volte superiori nel caso di figli piccoli. Ciò dipende in particolare dal fatto che in Svizzera la quota di finanziamento pubblico è notevolmente inferiore rispetto all'estero²⁰. Nel 2016 i costi totali registrati per un posto in una struttura di custodia collettiva diurna nella Svizzera tedesca – peraltro fortemente dipendenti dalle condizioni regionali (salari, affitti, altri costi)²¹ e quindi molto diversi a seconda del luogo – ammontavano in media a 110 franchi al giorno per bambino, risultando così non più elevati che all'estero²².

Diversi studi mostrano che gli elevati costi di custodia a carico dei genitori sono uno dei principali ostacoli alla conciliabilità tra famiglia e lavoro e per molte famiglie comportano persino disincentivi all'esercizio di un'attività lucrativa²³. Secondo un recente studio, questo è presumibilmente il caso per circa l'11 per cento dei genitori²⁴. Da un'indagine svolta nel 2017 è emerso che una parte significativa di genitori rinun-

18 Ecoplan, *Überblick zur Situation der familienergänzenden Betreuung in den Kantonen. Qualitätsvorgaben, Finanzierungssysteme und Angebotsübersicht*, Berna 2020, pag. 4; Susanne Stern, Gaspard Ostrowski et al., *Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife*, Zurigo e Ginevra: INFRAS AG ed Evaluanda AG, 2021, pagg. 56–57, disponibile (in tedesco con sintesi in italiano) all'indirizzo https://www.infras.ch/media/filer_public/95/62/9562da4e-f8a8-4b56-9a4b-3c2b41683a36/studie_infras_finanzierung_institutionelle_kinderbetr_u_elterntarife_de_210831.pdf.

19 Stern, Ostrowski et al., *Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife*, Zurigo e Ginevra 2021, pag. 15.

20 Consiglio federale, *Costi totali e finanziamento dei posti di custodia negli asili nido: confronto internazionale*. Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Christine Bulliard-Marbach (13.3259) «Moderare le tariffe degli asili nido e rendere più dinamico il settore» del 22 marzo 2013, 2015, pag. 8, disponibile all'indirizzo <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2013/20133259/Bericht%20BR%20I.pdf>.

21 kibesuisse, *Positionspapier zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten*, Zurigo: kibesuisse, 2020, pag. 5, disponibile all'indirizzo https://www.kibesuisse.ch/fileadmin/Dateiablage/kibesuisse_Publikationen_Deutsch/2020_kibesuisse_Positionspapier_Qualitaet_Finanzierung.pdf; cfr. anche Credit Suisse, *So viel kostet ein Kitaplatz in der Schweiz. Kinderbetreuungskosten im regionalen Vergleich*, 2021, pag. 4, disponibile (in tedesco e in francese) all'indirizzo https://www.credit-suisse.com/about-us-news/de/articles/media-releases/childcare-generally-cheapest-in-geneva-and-neuchatel-202105.tag*article-topic--media-release---research.html.

22 Consiglio federale, *Costi totali e finanziamento dei posti di custodia negli asili nido: confronto internazionale*. Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Christine Bulliard-Marbach (13.3259) «Moderare le tariffe degli asili nido e rendere più dinamico il settore» del 22 marzo 2013, 2015, pag. 8.

23 Susanne Stern et al., *Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit: Was sich Eltern wünschen*, Zurigo: INFRAS, 2018, pag. 60, disponibile all'indirizzo https://www.infras.ch/media/filer_public/c5/3d/c53dbe39-73db-497d-b675-775024a43aca/schlussbericht_infras_gfs_bern_kinderbetreuung_und_erwerbstatigkeit_def.pdf.

24 Credit Suisse, *So viel kostet ein Kitaplatz in der Schweiz. Kinderbetreuungskosten im regionalen Vergleich*, 2021, pag. 3.

cia alla custodia complementare alla famiglia, pur avendone bisogno, in quanto la ritiene troppo costosa: il 43 per cento nel settore prescolastico e il 25 per cento nel settore parascolastico²⁵.

Sebbene molti studi mostrino che le offerte di custodia istituzionale giovino soprattutto ai bambini di famiglie socialmente svantaggiate e abbiano risvolti positivi sulle loro opportunità educative, tali offerte sono perlopiù precluse proprio a questi bambini. L'ostacolo principale è appunto costituito dagli elevati costi a carico dei genitori. Da un'indagine è emerso che le famiglie socialmente svantaggiate si trovano spesso di fronte a un circolo vizioso: non trovando un posto di custodia economicamente accessibile, in particolare le madri non hanno la possibilità di migliorare le proprie qualifiche, svolgere una formazione continua o avere un lavoro regolare, e quindi non possono contare su un reddito sicuro, che permetterebbe loro di pagare un posto di custodia²⁶. Soprattutto nelle economie domestiche monoparentali il genitore che si occupa dei figli (generalmente la madre) può spesso esercitare un'attività lucrativa soltanto in misura limitata. È uno dei motivi per i quali le economie domestiche monoparentali dipendono molto spesso dall'aiuto sociale²⁷.

3.1.2 **Lacune nell'offerta di custodia di bambini complementare alla famiglia**

Attualmente vi sono circa 3200 strutture di custodia, con una media di circa 31,4 posti ciascuna, vale a dire circa 100 000 *posti per i bambini in età prescolastica*. Presumendo che un bambino occupi di regola mezzo posto, con le strutture disponibili si può garantire la custodia per al massimo 200 000 bambini. Quasi la metà di queste strutture si trova nei Cantoni di Zurigo (circa 700) e Vaud (755), con i due grandi agglomerati delle Città di Zurigo e Losanna²⁸.

L'Accordo intercantonale del 14 giugno 2007 sull'armonizzazione della scuola obbligatoria (Concordato HarmoS) prevede che i Cantoni offrano servizi di scuola a orario continuato. L'articolo 11 del Concordato stabilisce che va proposta un'offerta appropriata di *presa a carico degli allievi al di fuori dell'orario dell'insegnamento* (strutture diurne) e che nell'organizzazione dell'insegnamento va privilegiata la formula dei blocchi orari. Secondo la CDPE, il Concordato HarmoS non prescrive diretta-

²⁵ Oliver Bieri, Alma Ramsden, Christina Felfe, «Evaluation «Anstossfinanzierung». Entspricht das bestehende Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung der Nachfrage?», in *Beiträge zur sozialen Sicherheit*, rapporto di ricerca n. 14/17, Lucerna e San Gallo: Interface e Institut für Empirische Wirtschaftsforschung (SEW), 2017, pag. 83, disponibile (in tedesco con riassunto in italiano) all'indirizzo <https://www.bsv.admin.ch/bsv/it/home/finanzhilfen/kinderbetreuung/publikationen/evaluationen.html>.

²⁶ Susanne Stern et al., *Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit: Was sich Eltern wünschen*, Zurigo 2018, pag. 8.

²⁷ Ufficio federale di statistica, *Familien in der Schweiz. Statistischer Bericht 2021*, Neuchâtel: Ufficio federale di statistica, 2021, pag. 51, disponibile (in tedesco e in francese) all'indirizzo <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/publikationen.assetdetail.17084547.html>.

²⁸ Ecoplan, *Überblick zur Situation der familienergänzenden Betreuung in den Kantonen. Qualitätsvorgaben, Finanzierungssysteme und Angebotsübersicht*, Berna 2020, pag. 5.

mente obblighi né costituisce un modello a livello svizzero. I 15 Cantoni che vi hanno aderito si impegnano però a proporre sul loro territorio strutture diurne adeguate alle esigenze. Devono essere possibili offerte di vario tipo che tengano conto dei bisogni e della situazione specifica locali. Alcuni dei Cantoni che non hanno aderito al Concordato hanno introdotto normative interne in materia di servizi per la custodia parascolastica²⁹.

In Svizzera le forme di organizzazione della custodia di bambini parascolastica sono estremamente variegate, il che si riflette anche nell'eterogeneità delle definizioni³⁰. Nel 2015 quasi la metà dei posti di custodia parascolastica si trovava in nuclei urbani, il 44 per cento in Comuni degli agglomerati e soltanto l'8 per cento in Comuni rurali³¹. La custodia durante l'ora di pranzo è l'offerta più sfruttata in assoluto in Svizzera. Più bassa è l'età dei bambini, più sono i moduli di custodia cui i genitori ricorrono. Molti genitori, soprattutto madri, aumenterebbero volentieri il loro grado d'occupazione e auspicano pertanto un potenziamento dell'offerta di servizi per la custodia parascolastica. Da una recente indagine tra i genitori del Cantone di Neuchâtel è emerso che essi sono costretti a ridurre il grado d'occupazione molto più spesso quando i figli iniziano la scuola dell'obbligo e non quando nascono³².

In Svizzera si ricorre a un servizio di custodia istituzionale per oltre un terzo dei bambini di età inferiore ai tre anni. Nel *confronto internazionale*, questa quota è in linea con la media europea del 35 per cento. La durata della custodia è però nettamente inferiore a quella che si riscontra nei Paesi dell'Unione europea (UE): la quota dei bambini di età inferiore ai tre anni per i quali si ricorre a un servizio di custodia istituzionale per almeno 30 ore alla settimana è pari al sei per cento in Svizzera, a fronte di una media del 19 per cento nell'UE³³. Nella valutazione dell'efficacia della custodia complementare alla famiglia, l'entità della custodia assume un ruolo fondamentale: dalla ricerca sono emersi effetti positivi in particolare nei casi in cui i bambini possono usufruirne per due o tre giorni alla settimana. Le analisi di studi longitudinali indicano una correlazione sostanzialmente positiva tra la frequentazione di una struttura di custodia collettiva diurna, le prestazioni scolastiche e lo sviluppo educativo dei

- 29 Städteinitiative Bildung, *Ganztägige Bildung und Betreuung in Schweizer Städten. Modelle, Erfahrungen, Empfehlungen. Themenpapier der Städteinitiative Bildung*, Winterthur: Städteinitiative Bildung, 2021, pag. 7, disponibile all'indirizzo <https://staedteverband.ch/cmsfiles/themenpapier%202021%20d.pdf?v=20220301163610>.
- 30 Städteinitiative Bildung, *Ganztägige Bildung und Betreuung in Schweizer Städten. Modelle, Erfahrungen, Empfehlungen. Themenpapier der Städteinitiative Bildung*, Winterthur 2021, pag. 7.
- 31 Commissione federale per le questioni familiari COFF, *Schulergänzende Betreuung aus Eltern- und Kindersicht*, rapporto di ricerca, Berna: Commissione federale per le questioni familiari COFF, 2015, pag. 12, disponibile (in tedesco con riassunto in italiano) all'indirizzo https://ekff.admin.ch/fileadmin/user_upload/ekff/05dokumentation/d_15_Forschungsbericht_SEB.pdf.
- 32 Städteinitiative Bildung, *Ganztägige Bildung und Betreuung in Schweizer Städten. Modelle, Erfahrungen, Empfehlungen. Themenpapier der Städteinitiative Bildung*, Winterthur 2021, pag. 7.
- 33 Ufficio federale di statistica, *Familien in der Schweiz. Statistischer Bericht 2021*, Neuchâtel 2021, pag. 88.

bambini; la promozione delle competenze linguistiche nella prima infanzia è risultata essere molto importante per lo sviluppo cognitivo e linguistico dei bambini³⁴.

Nonostante la pluriennale partecipazione della Confederazione all'istituzione di nuovi posti di custodia, secondo la CSEC-N sussistono ancora lacune nell'offerta, in particolare negli agglomerati e nelle regioni rurali. Le valutazioni del programma federale d'incentivazione mostrano che l'offerta di posti per la custodia di bambini complementare alla famiglia continua a essere insufficiente e a non coprire la domanda: per circa il 20 per cento dei bambini in età prescolastica e il 18 per cento di quelli in età scolastica i genitori non possono ricorrere all'offerta nella misura auspicata, pur avendone bisogno³⁵. Le madri sono molto spesso sottoccupate: professionalmente attive a tempo parziale, vorrebbero lavorare di più e accetterebbero un grado d'occupazione più elevato. Sul totale delle persone che esercitano un'attività lucrativa, la quota delle madri sottoccupate che hanno un partner è pari al 14 per cento (padri con una partner: 1,9 %), quella delle madri sottoccupate che vivono da sole è del 17 per cento. Questa situazione potrebbe essere dovuta a difficoltà organizzative o alla mancanza di tempo da dedicare alla ricerca di un impiego³⁶.

3.1.3 Offerta di servizi per la custodia di bambini complementare alla famiglia che non soddisfa i bisogni dei genitori

Secondo la CSEC-N, troppo spesso l'attuale offerta di custodia istituzionale continua a non soddisfare i bisogni dei genitori che esercitano un'attività lucrativa. In particolare quelli che lavorano la sera o il fine settimana (p. es. nei settori della sanità, della vendita, della polizia, dell'industria alberghiera o della gastronomia) o che hanno orari di lavoro irregolari (p. es. lavoro su chiamata, a turni o nel fine settimana) devono sovente fare i conti con l'assenza di un'offerta adeguata.

Con l'inizio della scuola dell'obbligo dei figli, i genitori si trovano di fronte a nuove sfide: l'orario scolastico non corrisponde a una giornata lavorativa "normale" e le vacanze scolastiche sono nettamente più lunghe delle vacanze cui hanno diritto gli impiegati. Di conseguenza, durante le vacanze scolastiche i genitori sono spesso costretti a combinare diverse soluzioni di custodia per poter continuare a lavorare. Le strutture di custodia parascolastiche, le colonie o altre attività di vacanza possono pesare notevolmente sul budget familiare. Nel quadro di un'indagine svolta presso i genitori nel

³⁴ Andreas Balthasar, Caroline Kaplan, *Whitepaper zum Engagement in der frühen Kindheit: Fokus Kind*, Lucerna: Interface, 2019, pag. 5 segg., disponibile all'indirizzo https://www.interface-pol.ch/app/uploads/2021/05/Be_JF_Engagement_Fruehe_Kindheit_d.pdf.

³⁵ Oliver Bieri, Alma Ramsden, Christina Felfe, *Evaluation «Anstossfinanzierung». Entspricht das bestehende Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung der Nachfrage?*, Lucerna e San Gallo 2017, pag. 83.

³⁶ Ufficio federale di statistica, *Familien in der Schweiz. Statistischer Bericht 2021*, Neuchâtel 2021, pag. 27.

2017, oltre un terzo degli interpellati (38,8 %) ha deplorato la mancanza di possibilità di custodia durante le vacanze scolastiche³⁷.

Dal 2018 la Confederazione promuove progetti di Cantoni, Comuni e persone fisiche e giuridiche che mirano a rendere l'offerta di custodia più adeguata al fabbisogno. Tuttavia, essa copre soltanto il 50 per cento dei costi dei progetti per un periodo di tre anni. È emerso che i Cantoni e i Comuni sfruttano poco questa possibilità.

Assenza di un'offerta adeguata per i bambini con disabilità in età prescolastica

Si stima che in Svizzera siano 9000 i bambini con disabilità in età prescolastica. Si può presumere che per circa 3000 di essi i genitori ricorrerebbero a un servizio di custodia complementare alla famiglia, se ve ne fosse uno e se questo fosse economicamente accessibile. Di questi bambini, 2250 presentano disabilità lievi e potrebbero quindi essere integrati con un modesto onere supplementare, mentre per gli altri 750, con disabilità gravi, l'onere supplementare sarebbe più consistente³⁸.

Secondo la CSEC-N, l'attuale offerta di servizi di custodia extrafamiliare per i bambini con disabilità è insufficiente. Molto spesso i genitori di questi bambini si ritrovano a dover gestire la situazione da soli e a sperare che una struttura di custodia collettiva diurna sia disposta, nonostante la ristrettezza delle risorse, ad ammettere i loro figli. Per i bambini con disabilità gravi, nella maggior parte dei Cantoni non è possibile ricorrere a un servizio per la custodia complementare alla famiglia³⁹.

La custodia di bambini con disabilità implica un maggiore fabbisogno di personale, essendo necessario più tempo per l'assistenza, la cura e il coordinamento tra genitori, terapisti e autorità. L'onere complessivo dipende dalla gravità della disabilità⁴⁰ ed è direttamente correlato alle spese per il personale. Vanno inoltre aggiunte le spese per la formazione continua e i salari del personale di custodia appositamente qualificato, le prestazioni di educazione precoce ed eventualmente misure architettoniche (accessibilità per i disabili) e l'acquisto di mezzi ausiliari⁴¹. Nella stragrande maggioranza

³⁷ Oliver Bieri, Alma Ramsden, Christina Felfe, *Evaluation «Anstossfinanzierung». Entspricht das bestehende Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung der Nachfrage?*, Lucerna e San Gallo 2017, pag. 56.

³⁸ Alex Fischer, Miriam Häfliger, Anna Pestalozzi, *Procap 2021: Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen. Eine Analyse der Nachfrage, des Angebots und der Finanzierungsmechanismen – für Kinder mit Behinderungen im Vorschulalter in der Schweiz. Ein Bericht von Procap Schweiz, Bereich Sozialpolitik*, Olten: Procap, 2021, pag. 2, disponibile all'indirizzo https://www.procap.ch/fileadmin/files/procap/Angebote/Beratung_Information/Politik/Downloads/KITA/20210629_Procap_Kitabericht_2_Auflage_DE_BF_Web.pdf.

³⁹ Alex Fischer, Miriam Häfliger, Anna Pestalozzi, *Procap 2021: Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen. Eine Analyse der Nachfrage, des Angebots und der Finanzierungsmechanismen – für Kinder mit Behinderungen im Vorschulalter in der Schweiz. Ein Bericht von Procap Schweiz, Bereich Sozialpolitik*, Olten 2021, pag. 38.

⁴⁰ Alex Fischer, Miriam Häfliger, Anna Pestalozzi, *Procap 2021: Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen. Eine Analyse der Nachfrage, des Angebots und der Finanzierungsmechanismen – für Kinder mit Behinderungen im Vorschulalter in der Schweiz. Ein Bericht von Procap Schweiz, Bereich Sozialpolitik*, Olten 2021, pag. 30 seg.

⁴¹ Alex Fischer, Miriam Häfliger, Anna Pestalozzi, *Procap 2021: Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen. Eine Analyse der Nachfrage, des Angebots und der Finanzierungsmechanismen – für Kinder mit Behinderungen im Vorschulalter in der Schweiz. Ein Bericht von Procap Schweiz, Bereich Sozialpolitik*, Olten 2021, pag. 40.

dei casi, gli enti pubblici non partecipano alle spese supplementari per la custodia complementare alla famiglia dei bambini con disabilità gravi. Per quelli con disabilità lievi, circa un terzo dei Cantoni si assume la totalità delle spese, un altro terzo una parte e il terzo rimanente non vi partecipa affatto⁴².

La possibilità dei genitori di scegliere se accudire da sé i figli con disabilità in età prescolastica o ricorrere alla custodia extrafamiliare dipende sostanzialmente dal luogo di domicilio ed è quindi fortemente limitata, in particolare nel caso dei bambini con una disabilità grave⁴³.

3.1.4 Scarsa qualità della custodia istituzionale di bambini

Per quanto concerne la custodia istituzionale di bambini, l'OAMin stabilisce i principi concernenti l'autorizzazione delle strutture di custodia e la vigilanza esercitata su di esse. I requisiti per l'autorizzazione sono definiti in modo molto generale. I Cantoni possono prevedere requisiti e regolamentazioni supplementari; alcuni delegano le competenze in materia di custodia di bambini complementare alla famiglia, del tutto o in parte, ai Comuni. Anche la prassi di vigilanza è notevolmente diversa da Cantone a Cantone e da Comune a Comune. Le prescrizioni cantonali riguardanti la qualità della custodia istituzionale variano soprattutto per quanto concerne le strategie pedagogiche, la formazione del personale di custodia e la chiave di ripartizione tra questo personale e i bambini⁴⁴.

Servizi per la custodia extrafamiliare di buona qualità permettono non solo di garantire ai genitori la possibilità di svolgere un'attività lucrativa o una formazione, ma anche di contribuire in misura sostanziale all'offerta di formazione, educazione e accoglienza della prima infanzia. Questa offerta sostiene lo sviluppo sociale, emotivo, cognitivo, fisico e psichico dei bambini, promuovendone la responsabilità individuale e l'attitudine alla vita sociale⁴⁵.

⁴² Alex Fischer, Miriam Häfliger, Anna Pestalozzi, *Procap 2021: Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen. Eine Analyse der Nachfrage, des Angebots und der Finanzierungsmechanismen – für Kinder mit Behinderungen im Vorschulalter in der Schweiz. Ein Bericht von Procap Schweiz, Bereich Sozialpolitik*, Olten 2021, pag. 48.

⁴³ Alex Fischer, Miriam Häfliger, Anna Pestalozzi, *Procap 2021: Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen. Eine Analyse der Nachfrage, des Angebots und der Finanzierungsmechanismen – für Kinder mit Behinderungen im Vorschulalter in der Schweiz. Ein Bericht von Procap Schweiz, Bereich Sozialpolitik*, Olten 2021, pag. 57.

⁴⁴ Consiglio federale, *Politik der frühen Kindheit. Auslegeordnung und Entwicklungsmöglichkeiten auf Bundesebene*. Rapporto del Consiglio federale in adempimento dei postulati 19.3417 della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del 12 aprile 2019 e 19.3262 Gugger del 21 marzo 2019, 2021, pag. 35 seg.

⁴⁵ Corina Wustmann, Heidi Simoni, *Quadro d'orientamento per la formazione, l'educazione e l'accoglienza della prima infanzia in Svizzera. Documento di riferimento nazionale per la qualità della prima infanzia. Base di discussione e di riflessione per la pratica, la formazione, la scienza, la politica e l'opinione pubblica*, 3ª edizione ampliata, Zurigo: Commissione svizzera per l'UNESCO e Rete svizzera per la custodia di bambini, 2016, pag. 24 seg., disponibile all'indirizzo https://www.rete-custodia-bambini.ch/media/filer_public/61/ba/61ba5723-bdec-49d2-a952-61512881ac5b/orientierungsrahmen_i_3_auftrag_160818_lowres.pdf.

In Svizzera la qualità della custodia di bambini complementare alla famiglia non viene rilevata e analizzata sistematicamente. Per quanto concerne la qualificazione del personale delle strutture di custodia collettiva diurna, vi sono notevoli differenze tra la Svizzera tedesca e la Svizzera romanda: nella prima, a disporre di un titolo di formazione terziaria è spesso soltanto il personale con funzioni dirigenziali, mentre nella seconda un titolo di questo livello è lo standard anche per il personale addetto alla custodia. Gli esperti della Svizzera tedesca sono in larga parte concordi sul fatto che per il personale delle strutture di custodia collettiva diurna con una formazione di base di indirizzo sociale o pedagogico è necessaria una qualificazione supplementare, se queste strutture devono adempiere nel migliore dei modi i propri compiti nell'ambito della formazione, dell'educazione e dell'accoglienza della prima infanzia. Tra gli operatori socioassistenziali si rilevano lacune di competenza in particolare per quanto concerne l'orientamento alla formazione, la promozione linguistica, l'inclusione (conoscenze specialistiche in materia di pedagogia interculturale, sensibilità per le questioni legate a svantaggi sociali, gestione della diversità) e il rafforzamento delle competenze educative dei genitori e delle proprie competenze personali⁴⁶. Inoltre, da diverso tempo si segnala che in molte strutture di custodia collettiva diurna la quota del personale senza formazione formale è troppo elevata. Nelle strutture sostenute con gli aiuti finanziari della Confederazione destinati all'istituzione di posti di custodia complementare alla famiglia, il 43 per cento del personale non dispone (ancora) di una formazione specialistica; questo vale sia per le strutture di custodia collettiva diurna che per quelle di custodia parascolastica⁴⁷. A porre problemi sono soprattutto gli stage consecutivi e di lunga durata. Quasi la metà delle persone che seguono una formazione come assistente socioassistenziale deve svolgere uno o più stage prima di ottenere un posto di tirocinio⁴⁸. Per quanto concerne i genitori diurni, si constata che questi vantano notevoli esperienze pratiche, ma scarse conoscenze teoriche e specialistiche in materia⁴⁹.

L'efficacia della custodia di bambini complementare alla famiglia dipende notevolmente dalla sua qualità: maggiore è la qualità, maggiore sarà anche l'efficacia. Questo vale per la promozione dello sviluppo dei bambini e la prevenzione di comportamenti negativi e di disturbi comportamentali⁵⁰.

- 46 Philipp Dubach et al., *Qualifikationsbedarf in der frühen Förderung und Sprachförderung. Schlussbericht*, Olten: SAVOIRSOCIAL, 2018, pag. 60 seg., disponibile all'indirizzo https://savoirsocial.ch/wp-content/uploads/2017/05/Schlussbericht_Fr%C3%BCF%C3%B6rderung.pdf; cfr. anche kibesuisse, *Positionspapier zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten*, Zurigo 2020, pag. 3.
- 47 Ufficio federale delle assicurazioni sociali, *Finanzhilfen für die Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen für Kinder: Bilanz nach neunzehn Jahren* (Stand 31. Januar 2022), Berna: Ufficio federale delle assicurazioni sociali, 2022, pag. 7.
- 48 Comunicato stampa di SAVOIRSOCIAL del 14.12.2021, «Berufliche Grundbildung Fachmann*frau Betreuung. Die Hürde Praktikum ist noch da», disponibile (in tedesco e in francese) all'indirizzo https://savoirsocial.ch/wp-content/uploads/2021/12/211208_SAVOIRSOCIAL_MM_3.RunderTisch_Praktika_d.pdf.
- 49 Philipp Dubach et al., *Qualifikationsbedarf in der frühen Förderung und Sprachförderung. 2. Zwischenbericht: Auswertung der ersten Runde der Delphi-Befragung*, Olten: SAVOIRSOCIAL, pag. XIII.
- 50 Intervista con Andreas Balthasar del 25.2.2020: «Neue Schweizer Erkenntnisse zu Kitabesuch und Schulerfolg», disponibile all'indirizzo <https://jacobsfoundation.org/new-insights-daycare-centers-and-children-in-switzerland/>.

I bambini provenienti da famiglie svantaggiate e specialmente quelli con retroterra migratorio beneficiano in particolar modo della promozione linguistica, che mira a incentivarne le competenze linguistiche e quindi l'integrazione sociale già nel periodo precedente l'inizio della scuola dell'obbligo⁵¹. Per i bambini con una prima lingua diversa da quella locale e/o provenienti da un contesto socioeconomico poco favorevole, è di fondamentale importanza poter beneficiare in tenera età (tra un anno e mezzo e tre anni) di un'offerta di buona qualità e quantitativamente sufficiente (circa 14–21 ore alla settimana)⁵².

La disponibilità dei genitori ad affidare i figli a un servizio di custodia complementare alla famiglia dipende sostanzialmente dai costi, ma anche dalla qualità dell'offerta⁵³.

3.2 Necessità di agire nella politica della prima infanzia

La CSEC-N si occupa dal 2017 degli obiettivi della politica della prima infanzia. In attuazione dell'iniziativa parlamentare 17.412 Eque opportunità per la prima infanzia, ha elaborato una possibile misura a livello federale. Con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo della politica della prima infanzia in funzione del bisogno nei Cantoni e Comuni, competenti in materia, la Commissione ha proposto la promozione di programmi mediante un finanziamento iniziale a favore dei Cantoni. In questo contesto la Confederazione potrebbe sostenere misure volte a migliorare il coordinamento a livello cantonale. Il 18 giugno 2020 il Consiglio nazionale ha adottato il progetto, che il Consiglio degli Stati ha invece respinto il 9 settembre 2020. La CSEC-N ha quindi sospeso la trattazione ulteriore dell'iniziativa parlamentare⁵⁴. Considerati i lavori di attuazione dell'iniziativa parlamentare 21.403 Sostituire il finanziamento iniziale con una soluzione moderna, il 28 gennaio 2022 la CSEC-N ha deciso di sospendere ulteriormente la trattazione dell'iniziativa parlamentare Aebischer 17.412⁵⁵.

Il 12 aprile 2019 la CSEC-N ha depositato il postulato 19.3417 Strategia per rafforzare il sostegno alla prima infanzia, con cui ha incaricato il Consiglio federale di elaborare una strategia per rafforzare e sviluppare il sostegno alla prima infanzia in Svizzera. Il

⁵¹ Andreas Balthasar, Caroline Kaplan, *Whitepaper zum Engagement in der frühen Kindheit: Fokus Kind*, Lucerna 2019.

⁵² Franziska Vogt, Susanne Stern, Laurent Fillietaz, *Frühe Sprachförderung. Internationale Forschungsbefunde und Bestandesaufnahme zur frühen Sprachförderung in der Schweiz. Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation*, San Gallo, Zurigo e Ginevra: Alta scuola pedagogica di San Gallo, INFRAS, Università di Ginevra, 2022, pag. 6 seg., disponibile (in francese e in tedesco) all'indirizzo <https://www.sbf.admin.ch/sbf/it/home/formazione/spazio-formativo-svizzero/cooperazione-tra-confederazione-e-cantoni-in-materia-di-formazione/promozione-linguistica-precoca.html>.

⁵³ Susanne Stern et al., *Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit: Was sich Eltern wünschen*, Zurigo 2018, pag. 24.

⁵⁴ Cfr. comunicato stampa della CSEC-N del 19.2.2021, «Maggior sostegno della Confederazione alle strutture di custodia di bambini complementari alla famiglia», disponibile all'indirizzo: <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-wbk-n-2021-02-19.aspx>.

⁵⁵ Cfr. comunicato stampa della CSEC-N del 28.1.2022, «Mais im Bundeshaus 5.0: la CSEC-N alla ricerca di un compromesso», disponibile all'indirizzo <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-wbk-n-2022-01-28.aspx>.

rapporto redatto dall'Esecutivo in adempimento di questo postulato⁵⁶ riepiloga l'attuale stato delle conoscenze per quanto concerne la domanda e l'offerta, la qualità e il finanziamento dei servizi nell'ambito della politica della prima infanzia e mostra la necessità di intervenire a più livelli.

3.2.1 **Lacune ed eterogeneità nell'impostazione dell'offerta**

Le informazioni disponibili sulla domanda e sull'offerta di servizi nell'ambito della prima infanzia non permettono di formulare considerazioni di carattere generale sulla situazione in Svizzera. Tuttavia, da un'analisi svolta a livello nazionale su incarico dell'ACS⁵⁷ si evince un'offerta lacunosa o assente nei Comuni di medie e piccole dimensioni. Inoltre, l'offerta dei Comuni è molto eterogenea in termini di varietà e volume. Per quanto concerne il grado di professionalizzazione degli esperti che operano nei settori della politica della prima infanzia e gli standard qualitativi si rileva una certa necessità d'intervento. Per quanto riguarda il finanziamento dell'offerta nell'ambito della politica della prima infanzia, dall'analisi della situazione emergono notevoli differenze regionali tra i Comuni di piccole e medie dimensioni: nella Svizzera tedesca e nella Svizzera romanda, gli enti pubblici cofinanziano di regola soltanto una parte dell'offerta, mentre nella Svizzera italiana è ampiamente diffuso il modello del finanziamento integrale da parte dei Comuni. Ad oggi mancano analisi della situazione relative ai Comuni di grandi dimensioni e alle Città.

3.2.2 **Cooperazione insufficiente tra gli attori e coordinamento lacunoso dei vari servizi**

La predisposizione di un'offerta integrata e adeguata alla domanda presuppone il coordinamento dei diversi attori e delle loro misure, nonché la loro collaborazione e correlazione con le strutture ordinarie che operano in particolare nei settori sociale, educativo, integrativo e sanitario. A livello organizzativo, le competenze per la politica della prima infanzia sono spesso ripartite tra diverse unità amministrative a vari livelli statali. Negli ultimi anni la collaborazione e il coordinamento sono nettamente migliorati. Per esempio, sono stati elaborati più piani e strategie globali a livello sia comunale che cantonale e sono stati creati nuovi spazi di dialogo. Tuttavia, considerato il carattere trasversale della politica della prima infanzia, la cooperazione e il

⁵⁶ Consiglio federale, *Politik der frühen Kindheit. Auslegeordnung und Entwicklungsmöglichkeiten auf Bundesebene*. Rapporto del Consiglio federale in adempimento dei postulati 19.3417 della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del 12 aprile 2019 e 19.3262 Gugger del 21 marzo 2019, 2021.

⁵⁷ Claudia Meier Magistretti, Marco Schraner, *Sostegno alla prima infanzia nei Comuni piccoli e medi: analisi della situazione e raccomandazioni. I Comuni quali piattaforma strategica e facilitatori di rete nell'ambito del sostegno alla prima infanzia*, Berna: Associazione dei Comuni Svizzeri, 2017, disponibile all'indirizzo https://www.contro-la-poverta.ch/fileadmin/kundendaten/Fruhe_Foerderung_in_Gemeinden/Situationsanalyse_IT.pdf.

coordinamento delle misure dei vari servizi costituiscono ancora una delle sfide principali⁵⁸.

3.2.3 Accesso a bassa soglia ai servizi non garantito a tutti i gruppi target

Vi è necessità di agire anche per quanto concerne la garanzia di un accesso a bassa soglia ai servizi offerti nell'ambito della politica della prima infanzia per le famiglie socialmente svantaggiate, con o senza retroterra migratorio, e per i bambini e i genitori con disabilità. I risultati delle ricerche svolte dimostrano che le misure in questo ambito si ripercuotono positivamente sullo sviluppo e sulle opportunità educative soprattutto dei bambini provenienti da economie domestiche socialmente svantaggiate, che però ricorrono all'offerta in misura generalmente inferiore alla media, non di rado a causa dei costi⁵⁹. Per garantire un facile accesso ai vari servizi è importante disporre di una rete di promozione istituzionalizzata che li colleghi tra loro. Questa spesso manca⁶⁰. Inoltre, in molti settori della politica della prima infanzia le pari opportunità dei bambini e dei genitori con disabilità non sono garantite. Il loro accesso ai servizi dovrebbe essere per quanto possibile privo di barriere⁶¹.

3.2.4 Assenza di dati

Per lo sviluppo di misure mirate nell'ambito della politica della prima infanzia si rileva una diffusa assenza di dati, ad esempio informazioni sullo stato di salute generale dei bambini in età prescolastica. Le fonti di dati che registrano i bambini sin dalla nascita comprendono perlopiù dati aggregati in ampie fasce d'età e lasciano prati-

⁵⁸ CDPE, CDS, CDOS, *Gemeinsam für die Frühe Förderung. Bericht zur gemeinsamen Tagung EDK, GDK, SODK vom 11. Juni 2019*, Berna: segreterie generali di CDPE, CDOS e CDS, 2019, pag. 18, disponibile all'indirizzo https://ch-sodk.s3.amazonaws.com/media/files/47e771ce/3b814b50/b027/dea7850b30f0/2020.04.03_Tagungsbericht_Fr%C3%BChe_F%C3%B6rderung_d.pdf.

⁵⁹ Susanne Stern, Stephanie Schwab Cammarano, *Sostegno alla prima infanzia. Una guida per i Comuni piccoli e medi*, Berna: Programma nazionale contro la povertà / UFAS, 2018, pag. 10 segg., disponibile all'indirizzo https://www.gegenarmut.ch/fileadmin/kundendaten/Fruhe_Foerderung_in_Gemeinden/GzD_de_NAP_Fruhe_Foerderung_DEF.pdf.

⁶⁰ Consiglio federale, *Ergebnisse Nationales Programm Prävention und Bekämpfung von Armut 2014–2018. Bericht des Bundesrats zum Nationalen Programm sowie in Erfüllung der Motion 14.3890 Sozialdemokratische Fraktion vom 25.09.2014*, Berna 2018, pag. 11, disponibile (in tedesco e in francese) all'indirizzo <https://www.bsv.admin.ch/bsv/it/home/politica-sociale/soziale-absicherung/lutte-contre-la-pauvrete.html>.

⁶¹ Consiglio federale, *Politica in favore delle persone disabili*, Berna 2018, pag. 13 segg., disponibile all'indirizzo <https://www.edi.admin.ch/edi/it/home/fachstellen/ufpd/politique-nationale-du-handicap.html>.

camente scoperta quella da 0 a 4 anni⁶². Inoltre, si sa poco della salute psichica dei bambini in età prescolastica: ad esempio, indicazioni relative alla frequenza e alla ripartizione dei problemi psichici sono disponibili esclusivamente per i bambini in età scolastica⁶³. Anche in merito all'utilizzo dei media digitali in età prescolastica mancano praticamente del tutto studi e dati rappresentativi⁶⁴.

Considerate le lacune summenzionate, la CSEC-N è del parere che la Confederazione debba sostenere i Cantoni nello sviluppo di misure nell'ambito della politica della prima infanzia.

4 Procedura di consultazione

La procedura di consultazione, avviata il 17 maggio, si è conclusa il 7 settembre 2022. La Commissione ha invitato 68 destinatari a esprimere il proprio parere sul progetto preliminare della legge, sul progetto preliminare di decreto federale e sul rapporto esplicativo. In totale le sono pervenuti 275 pareri, che sono sintetizzati di seguito⁶⁵.

Il progetto preliminare è stato accolto con favore dalla maggioranza dei partecipanti alla consultazione, ossia dalla prevalenza dei Cantoni, dalla CLASS, dalla maggior parte dei partiti politici, dalle associazioni economiche e da altre organizzazioni interessate.

Per quanto riguarda le disposizioni generali del progetto preliminare della legge, un numero elevato di pareri auspica che l'obiettivo di migliorare le pari opportunità interessi tutti i bambini e non soltanto quelli in età prescolastica. Sono numerosi pure i partecipanti secondo cui il campo d'applicazione della legge non deve essere modificato inserendo una limitazione ai bambini in età prescolastica, come proposto dalla minoranza, poiché la necessità di affidare in custodia i propri figli, segnatamente per conciliare vita familiare e vita professionale, non termina con l'inizio della scuola dell'obbligo.

In merito al primo strumento di promozione, ossia il contributo federale, la maggior parte dei pareri è favorevole e auspica che la sua concessione non sia condizionata allo svolgimento di un'attività lucrativa o di una formazione. Un certo numero di

⁶² Dratva et al., *Wissenschaftliche Übersichtsarbeit frühe Kindheit (0-4j.) in der Schweiz: Gesundheit und Prävention*, studio commissionato dall'Ufficio federale della sanità pubblica, Winterthur: ZHAW Departement Gesundheit, 2019, pag. 1, disponibile (in tedesco con riassunto in italiano) all'indirizzo <https://www.aramis.admin.ch/Default?DocumentID=50035&Load=true>.

⁶³ Agnes von Wyl, Erica Chew Howard, Laura Bohleber, Patrick Haemmerle, *Psychische Gesundheit und Krankheit von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz. Versorgung und Epidemiologie. Eine systematische Zusammenstellung empirischer Berichte von 2006 bis 2016*, Neuchâtel: Osservatorio svizzero della salute, 2017, pag. 4, disponibile all'indirizzo https://www.obsan.admin.ch/sites/default/files/2021-08/obsan_dossier_62_2.pdf.

⁶⁴ Osservatorio svizzero della salute, *Gesundheit in der Schweiz – Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene. Nationaler Gesundheitsbericht 2020*, Berna: Osservatorio svizzero della salute, 2020, pag. 22 seg., disponibile all'indirizzo https://www.obsan.admin.ch/sites/default/files/gesundheitsbericht_2020.pdf.

⁶⁵ Il rapporto sui risultati della consultazione è disponibile sul sito dei Servizi del Parlamento: <https://www.parlament.ch/it/organe/commissioni/commissioni-tematiche/commissioni-csec/rapporti-consultazioni-csec/consultazione-csec-21-403>.

partecipanti ritiene inoltre che questo contributo debba essere versato per il tramite dei Cantoni e non direttamente ai genitori.

La stragrande maggioranza dei Cantoni e le commissioni extraparlamentari che hanno espresso un parere respingono la combinazione di un contributo di base e di un contributo supplementare e auspicano un unico contributo, mentre è favorevole la maggioranza dei partiti politici, delle associazioni mantello dell'economia e delle altre organizzazioni interessate.

La presa in considerazione delle specifiche condizioni locali (cosiddetta «regionalizzazione») per il calcolo del contributo federale ha suscitato critiche, mentre l'adozione di un contributo federale più elevato per i genitori di bambini con disabilità è stata accolta prevalentemente con favore, sebbene sia stata sottolineata la necessità di riformulare la disposizione per non penalizzare i Cantoni e i Comuni che si accollano già questo tipo di oneri supplementari.

Secondo la maggioranza dei pareri espressi, il diritto al contributo federale non deve essere limitato alle persone che detengono l'autorità parentale, ma estendersi a coloro che sostengono le spese della custodia complementare alla famiglia. È stato inoltre chiesto di prevedere frequenze diverse da quella mensile per il versamento del contributo al fine di adeguarsi alle differenti situazioni.

Per quanto riguarda il secondo strumento di promozione, ossia gli accordi di programma, la stragrande maggioranza dei pareri è favorevole in particolare perché rispettano il principio di sussidiarietà e lasciano sufficiente margine di manovra ai Cantoni. Tuttavia sono auspicati una certa flessibilità, sia in termini di ripartizione degli importi sia di impegno negli ambiti di promozione, come pure l'aumento delle risorse destinate a questi accordi di programma. Si sottolinea inoltre che il calcolo degli aiuti finanziari non deve basarsi unicamente sulle spese dei Cantoni, bensì comprendere anche quelle di terzi.

L'approntamento di statistiche riscuote un ampio consenso, anche se molti pareri pongono l'accento sulla necessità di limitare gli oneri amministrativi. Alcuni partecipanti propongono di non approntare statistiche nell'ambito del sostegno alla prima infanzia e di limitarle alla custodia di bambini complementare alla famiglia, da un lato per ridurre gli oneri amministrativi, dall'altro in considerazione della forte eterogeneità delle offerte nell'ambito del sostegno alla prima infanzia.

Infine, alcuni pareri approvano la valutazione regolare degli effetti della legge prevista nel progetto preliminare.

5 Punti essenziali del progetto

5.1 Obiettivi

Con il progetto di legge ci si prefigge di raggiungere due obiettivi sovraordinati: il miglioramento della conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione e il miglioramento delle pari opportunità per i bambini in età prescolastica.

L'obiettivo di migliorare la conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione coincide con quello della vigente LACust. A tal fine sono necessarie diverse misure, tra cui congedi dopo la nascita o l'accoglimento di un figlio (congedo di maternità o di paternità, congedo parentale, congedo di adozione), la creazione di condizioni di lavoro adeguate alle famiglie (p. es. orari di lavoro flessibili), misure a sostegno delle persone che esercitano un'attività lucrativa e forniscono cura e assistenza a familiari, misure di diritto fiscale, nonché provvedimenti per raggiungere la parità salariale tra donne e uomini. Il progetto di legge pone l'accento sulla custodia di bambini complementare alla famiglia in quanto cruciale per una migliore conciliabilità e poiché proprio in questo ambito è stata rilevata una certa necessità di agire. Un'offerta di custodia di buona qualità ed economicamente accessibile costituisce un presupposto indispensabile affinché i genitori possano svolgere regolarmente un'attività lucrativa o seguire una formazione. In linea con la LACust, occorre promuovere la custodia istituzionale in servizi pubblici e privati, cioè nelle strutture di custodia collettiva diurna (nel settore prescolastico), nelle strutture diurne o nelle scuole a orario continuato (per i bambini in età scolastica), nonché nelle famiglie diurne organizzate in un'associazione di genitori diurni.

Scopo delle pari opportunità per i bambini in età prescolastica è tutelare tutti i bambini in età prescolastica in Svizzera, promuovere e sostenere adeguatamente lo sviluppo delle loro capacità emotive, sociali, creative, motorie, linguistiche e cognitive, nonché metterli nelle condizioni di diventare persone autonome e responsabili. Misure mirate per il miglioramento delle pari opportunità dei bambini in età prescolastica livellano le disparità delle condizioni di partenza prima dell'inizio della scuola dell'obbligo. I genitori vengono sostenuti nell'ampliamento della loro autonomia e delle loro competenze educative. L'accento è posto sulla creazione e predisposizione di un contesto formativo stimolante e gratificante all'interno e all'esterno della famiglia. I Cantoni vanno incoraggiati a sviluppare in funzione del bisogno la loro politica di sostegno alla prima infanzia colmando le lacune e migliorando l'accesso all'offerta, la messa in rete degli attori e dei servizi pertinenti e la qualità dell'offerta. Tra i possibili campi di azione rientrano ad esempio l'assistenza sanitaria nella prima infanzia, un'offerta di sostegno per i bambini in età prescolastica, la formazione e la consulenza a favore dei genitori, programmi di visite a domicilio, la promozione precoce delle competenze linguistiche e la configurazione di una dimensione sociale adeguata.

5.2 Nuova base legale

Il sostegno finanziario alla custodia di bambini complementare alla famiglia da parte della Confederazione verrà ridefinito sulla base del progetto in esame, che attua l'iniziativa parlamentare 21.403. Considerata la forma diversa del futuro sostegno finanziario della Confederazione, la CSEC-N si è espressa a favore dell'elaborazione di una nuova legge: a differenza della LACust non saranno più previsti aiuti finanziari a beneficio diretto delle strutture preposte alla custodia di bambini complementare alla famiglia. Il progetto contempla due nuovi strumenti: il contributo federale ai costi sostenuti dai genitori per la custodia extrafamiliare e aiuti finanziari globali ai Cantoni sulla base di accordi di programma. Un'altra differenza sostanziale rispetto alla LACust consiste nel fatto che la Confederazione potrà concedere ai Cantoni sia aiuti finanziari per lo sviluppo della custodia di bambini complementare alla famiglia che per lo sviluppo della loro politica di sostegno alla prima infanzia.

5.3 La normativa proposta

Il progetto di legge prevede misure in tutti i settori della custodia di bambini complementare alla famiglia per i quali è stata individuata una certa necessità d'agire, in modo da ridurre i costi di custodia a carico dei genitori, colmare le lacune nell'offerta di custodia extrafamiliare, adeguarla maggiormente ai bisogni dei genitori e migliorarne la qualità. Inoltre, si intende appoggiare i Cantoni nello sviluppo della loro politica di sostegno alla prima infanzia.

Nel quadro del programma d'incentivazione in corso, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) concede gli aiuti finanziari agli aventi diritto di regola mediante decisione formale, conformemente all'articolo 16 della legge del 5 ottobre 1990⁶⁶ sui sussidi (LSu). Quale misura per ridurre i costi di custodia a carico dei genitori, il progetto prevede la concessione di contributi federali a tali costi. I Cantoni saranno responsabili di garantire il rispetto delle condizioni di diritto e il versamento dei contributi ai genitori. Per colmare tutte le altre lacune individuate, la Confederazione potrà concedere ai Cantoni aiuti finanziari globali in base ad accordi di programma. Questo strumento di promozione della Confederazione tiene conto del fatto che, in base alla ripartizione delle competenze vigente, la competenza in materia di custodia di bambini complementare alla famiglia e di politica di sostegno alla prima infanzia spetta in primo luogo ai Cantoni (cfr. n. 2.1), cui incombe dunque principalmente rimediare ai problemi esistenti. Uno dei vantaggi degli accordi di programma è che, prevedendo contributi globali o forfettari, lasciano ai Cantoni un maggior margine discrezionale per un periodo di diversi anni. Al contempo, la definizione di obiettivi congiunti consente di contrastare l'eterogeneità a livello cantonale.

⁶⁶ RS 616.1

5.3.1 Contributo federale ai costi per la custodia di bambini complementare alla famiglia a carico dei genitori

I costi che i genitori devono assumersi per la custodia di bambini complementare alla famiglia sono in media nettamente più alti in Svizzera che nei Paesi limitrofi (cfr. n. 3.1.1). In futuro, dunque, la Confederazione dovrà partecipare a questi costi. Dalla nascita e fino alla conclusione del periodo dell'obbligo scolastico, per ogni bambino affidato a un servizio di custodia istituzionale sussisterà il diritto a un *contributo federale*. Per custodia istituzionale si intende la custodia regolare di bambini in età prescolastica e scolastica in strutture private o pubbliche (p. es. strutture di custodia collettiva diurna, strutture diurne, scuole a orario continuato) o in famiglie diurne organizzate sotto forma di ente dotato di personalità giuridica propria. I genitori hanno diritto al contributo federale a condizione che si assumano i costi per la custodia istituzionale complementare alla famiglia. Se un'altra persona sostiene tali costi, è a costei che spetta il diritto. Il contributo federale sarà calcolato in base al ricorso effettivo a tale custodia. Il diritto al contributo federale sussisterà quindi soltanto per la durata della custodia istituzionale cui i genitori hanno effettivamente fatto ricorso e che è stata loro fatturata. Nella pratica, questa sarà di regola calcolata per giorno o mezza giornata e fatturata ai genitori su base mensile. Per lo stesso bambino sarà versato soltanto un contributo federale. Per i bambini affidati a un servizio di custodia istituzionale all'estero, il diritto al contributo federale sussisterà soltanto se previsto da convenzioni internazionali.

Il contributo federale sarà concesso ai genitori a prescindere dalla loro situazione finanziaria. Continuerà a incombere ai Cantoni o ai Comuni prevedere eventualmente tariffe in funzione del reddito. Il contributo federale non sostituirà eventuali sussidi dei Cantoni e dei Comuni, nonché, a seconda del Cantone, i contributi dei datori di lavoro prescritti per legge; si aggiungerà invece a questi eventuali sussidi e dovrà andare integralmente a beneficio dei genitori, in modo da ridurre i costi di custodia a loro carico.

Nei primi quattro anni successivi all'entrata in vigore della legge il contributo federale corrisponderà al 20 per cento dei costi medi per un posto di custodia complementare alla famiglia. Le spese per il vitto non sono state incluse, poiché i genitori che ricorrono alla custodia extrafamiliare per il proprio figlio non devono essere finanziariamente favoriti rispetto ai genitori che accudiscono il figlio a casa; anche la custodia privata comporta spese quotidiane per i pasti. A seconda delle circostanze, ai genitori di bambini con disabilità vengono fatturati costi di custodia più elevati, in quanto l'onere per la custodia è maggiore (cfr. n. 3.1.3). La Confederazione rileverà periodicamente i costi medi per un posto di custodia per le varie forme di custodia istituzionale complementare alla famiglia. Il Consiglio federale emanerà le prescrizioni necessarie a tal fine nella pertinente ordinanza.

Dopo quattro anni l'ammontare del contributo federale sarà stabilito in funzione dell'impegno finanziario dei Cantoni per la custodia extrafamiliare. Per quantificare tale impegno, il Consiglio federale determina un valore soglia unitario a livello nazionale che i Cantoni devono raggiungere affinché il contributo federale rimanga pari al 20 per cento dei costi medi di un posto di custodia istituzionale complementare alla

famiglia nel quadriennio successivo. Se l'impegno finanziario di un Cantone non raggiunge il valore soglia stabilito, il contributo federale sarà decurtato linearmente. La riduzione è tuttavia limitata: il contributo federale deve ammontare almeno al 10 per cento dei costi medi di un posto di custodia extrafamiliare in tutti i Cantoni. Il Consiglio federale fissa ogni quattro anni il valore soglia e la conseguente eventuale decurtazione del contributo federale per ogni Cantone. Con questo sistema la Commissione si prefigge un aumento dei sussidi cantonali nell'ambito della custodia istituzionale di bambini complementare alla famiglia. Intende inoltre evitare che i Cantoni riducano i propri sussidi di un importo corrispondente alla partecipazione della Confederazione.

L'eventuale decurtazione del contributo federale in un Cantone dipenderà dall'importo medio annuo dei contributi versati in un Cantone per ogni bambino di età inferiore ai 16 anni. Questo importo annuo comprende i sussidi del Cantone e dei suoi Comuni nonché i contributi del datore di lavoro prescritti per legge, che permettono di ridurre i costi per la custodia istituzionale di bambini complementare alla famiglia a carico dei genitori. Nella pertinente ordinanza, il Consiglio federale fisserà ogni quattro anni il valore soglia da cui dipende il diritto dei genitori al contributo federale massimo del 20 per cento in un Cantone. Su questa base sarà fissato il contributo federale per ogni Cantone nel quadriennio successivo. I genitori nei Cantoni che prevedono un importo annuo pari o superiore al valore soglia stabilito hanno diritto a un contributo federale del 20 per cento. I genitori nei Cantoni il cui importo annuo è inferiore a questo valore soglia hanno diritto a un contributo federale ridotto in misura lineare, che tuttavia non può scendere al di sotto del 10 per cento dei costi medi di un posto di custodia extrafamiliare.

I costi di tale custodia a carico dei genitori sono generalmente mensili. Di norma, dunque il contributo federale sarà versato loro mensilmente. I Cantoni saranno responsabili di garantire il rispetto delle condizioni di diritto e il versamento del contributo. Nello specifico, sarà responsabile il Cantone in cui il bambino ha il proprio domicilio. I Cantoni definiranno la procedura per il versamento del contributo federale.

5.3.2 Accordi di programma

5.3.2.1 Lo strumento dell'accordo di programma

Con la nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC)⁶⁷ sono state poste le basi per nuove forme di collaborazione e finanziamento nel settore dei compiti congiunti di Confederazione e Cantoni, con lo scopo di impostare l'adempimento dei compiti in modo efficiente ed efficace secondo il concetto del New Public Management⁶⁸. Quale nuovo strumento a tal fine è stato introdotto l'accordo di programma.

Gli accordi di programma sono contratti di diritto pubblico che vengono conclusi tra il competente ufficio federale e i Cantoni. Questo strumento è sancito nell'articolo 46

⁶⁷ FF 2003 5745

⁶⁸ Stefanie Wiget, *Die Programmvereinbarung – Ein Zusammenarbeitsinstrument zwischen Bund und Kantonen*, Friburgo: Istituto per il federalismo, 2012, vol. 3, pag. 91, disponibile all'indirizzo: <https://www.unifr.ch/federalism/de/forschung/piff.html>.

capoverso 269 Cost.⁷⁰. La concessione di sussidi è disciplinata in modo dettagliato agli articoli 16–22 LSu. In linea di principio, i sussidi sono concessi mediante decisione formale o contratto (art. 16 cpv. 1 e 2 LSu), ma nel caso dei Cantoni questo avviene di regola sulla base di accordi di programma (art. 16 cpv. 3 LSu). La Confederazione e il Cantone negoziano un *contributo globale* per un programma, vale a dire per un pacchetto di misure coordinato e coerente, che si protrae di regola per quattro anni. La prestazione finanziaria della Confederazione è funzionale al raggiungimento di determinati obiettivi, risultati ed effetti. L'accordo di programma corrisponde al principio guida della NPC: invece di singoli sussidi legati ai progetti, i Cantoni ricevono dalla Confederazione sussidi globali o forfettari per adempiere i compiti che svolgono congiuntamente con la Confederazione⁷¹. La procedura fino alla conclusione degli accordi di programma è disciplinata negli articoli 19–20a LSu.

Gli accordi di programma sono collegati all'attuazione di obiettivi strategici, che vengono concordati congiuntamente da Confederazione e Cantoni. A titolo di esempio si possono menzionare gli obiettivi convenuti tra Confederazione e Cantoni per l'integrazione delle persone provenienti dal settore dell'asilo nel quadro dell'«Agenda Integrazione Svizzera»⁷². L'«Agenda Integrazione Svizzera» è un elenco di obiettivi concordato congiuntamente da Confederazione e Cantoni che viene attuato nel quadro dei programmi d'integrazione cantionali. A tale scopo, Confederazione e Cantoni concludono accordi di programma che tengono conto del margine discrezionale dei Cantoni nell'attuazione. In analogia all'«Agenda Integrazione Svizzera», nell'ambito della custodia di bambini complementare alla famiglia Confederazione e Cantoni possono concordare una sorta di «Agenda per una migliore conciliabilità tra famiglia e lavoro», o qualcosa di analogo.

Secondo il Controllo federale delle finanze, gli accordi di programma rappresentano lo strumento ideale per a) promuovere l'efficacia dei mezzi federali, in quanto subordinano i contributi al raggiungimento di obiettivi preventivamente concordati, b) promuovere l'efficienza, in quanto creano incentivi a una fornitura di prestazioni improntata il più possibile al risparmio nei Cantoni, e c) promuovere una fornitura economica di prestazioni, in quanto mantengono basso l'onere amministrativo⁷³. Nel rapporto dell'11 novembre 2020 in adempimento del postulato 19.3001 della Commissione

⁶⁹ In vigore dal 1° gennaio 2008.

⁷⁰ RS 101

⁷¹ Ufficio federale dell'ambiente, *Manuale Accordi programmatici nel settore ambientale 2020–2024. Comunicazione dell'UFAM quale autorità esecutiva ai richiedenti*, Berna: UFAM, 2018, pag. 29, disponibile all'indirizzo <https://www.bafu.admin.ch/bafu/it/home/temi/diritto/publicazioni-studi/publicazioni/manuale-accordi-programmatici-nel-settore-ambientale-2020-2024.html>.

⁷² Cfr. Segreteria di Stato della migrazione SEM, «Agenda Integrazione Svizzera (AIS)», <https://www.sem.admin.ch/sem/it/home/integration-einbuengerung/integrationsfoerderung/kantonale-programme/integrationsagenda.html>.

⁷³ Controllo federale delle finanze CDF, *Programmvereinbarungen – Risiken und Herausforderungen. Synthesebericht*, Berna: CDF, 2014, disponibile (in tedesco con sintesi in italiano) all'indirizzo <https://www.efk.admin.ch/it/publicazioni/economia-e-amministrazione/amministrazione-generale/programmvereinbarungen-i.html>.

delle finanze del Consiglio nazionale⁷⁴, anche il Consiglio federale giunge alla conclusione che lo strumento dell'accordo di programma ha dato buoni risultati nell'ottica di una maggiore efficienza nella concessione dei contributi federali. In particolare, non ha trovato conferma la critica di un onere amministrativo talvolta elevato, sia per la Confederazione che per i Cantoni, per l'esecuzione degli accordi di programma.

5.3.2.2 Obiettivi e attuazione

Secondo il progetto di legge, la Confederazione può concedere ai Cantoni aiuti finanziari globali in base ad accordi di programma. Per poter concludere accordi di programma con la Confederazione, anche i Cantoni necessitano di una base legale. Possono riferirsi a basi legali vigenti oppure crearne una nuova.

Confederazione e Cantoni negozieranno obiettivi congiunti per un periodo contrattuale di quattro anni. La Confederazione potrà così sostenere:

- l'istituzione di posti per la custodia complementare alla famiglia per bambini in età prescolastica e scolastica, nonché per bambini con disabilità in età prescolastica, al fine di colmare le lacune nell'offerta;
- misure per adeguare maggiormente l'offerta di servizi per la custodia di bambini complementare alla famiglia ai bisogni dei genitori, in particolare in termini di estensione e flessibilizzazione degli orari di custodia;
- misure per migliorare la qualità pedagogica e operativa dei servizi per la custodia di bambini complementare alla famiglia; e
- misure dei Cantoni per sviluppare la politica di sostegno alla prima infanzia.

Si tratta di obiettivi di risultato strategici che saranno vincolanti per tutti i Cantoni e fungeranno da base per gli accordi di programma con ciascuno di essi. Gli obiettivi di risultato strategici, che serviranno ad armonizzare la custodia extrafamiliare in Svizzera, potranno essere dedotti dalla summenzionata agenda congiunta di Confederazione e Cantoni per il miglioramento della conciliabilità tra famiglia e lavoro (cfr. n. 5.3.2.1). Un obiettivo strategico potrebbe consistere nel far sì che tutte le famiglie in Svizzera abbiano a disposizione un'offerta di custodia parascolastica di qualità durante le vacanze scolastiche. Un altro potrebbe essere quello di dare a tutti i bambini con disabilità la possibilità di ricorrere a un'offerta di custodia complementare alla famiglia di buona qualità ed economicamente accessibile. Per quanto concerne lo sviluppo della politica di sostegno alla prima infanzia nei Cantoni, si potrebbe ipotizzare quale obiettivo strategico il coordinamento dei vari servizi, in modo da creare una rete di promozione istituzionalizzata. Per convenire obiettivi di risultato strategici ci si potrà basare sugli standard di armonizzazione su cui i Cantoni hanno già raggiunto un accordo. La CDPE e la CDOS hanno infatti elaborato e approvato raccomandazioni

⁷⁴ Consiglio federale, *Vereinfachung des Vollzugs der Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 19.3001, Finanzkommission Nationalrat, 18. Januar 2019, 2020*, disponibile (in tedesco e in francese) all'indirizzo <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2019/20193001/Bericht%20BR%20D.pdf>.

congiunte sulla custodia di bambini complementare alla famiglia e parascolastica⁷⁵. Sulla base degli obiettivi di risultato strategici definiti, la Confederazione negozierà con i singoli Cantoni un accordo di programma di norma quadriennale, stabilendo l'inizio e la fine del periodo contrattuale. Come spiegato sopra (cfr. n. 3), le lacune nell'ambito della custodia extrafamiliare e nella politica di sostegno alla prima infanzia non sono uguali in tutti i Cantoni. Nella Svizzera romanda, ad esempio, la quota di personale qualificato nelle strutture di custodia collettiva diurna è generalmente superiore rispetto a quella della Svizzera tedesca, ma di norma lo è anche la chiave di ripartizione (numero di bambini per persona incaricata della custodia) in tali strutture. In alcuni Cantoni il bisogno di posti di custodia in età prescolastica è ben coperto, mentre in altri non è così. Lo strumento dell'accordo di programma tiene conto dell'eterogeneità nell'ambito della custodia di bambini complementare alla famiglia e della politica di sostegno alla prima infanzia. Partendo da obiettivi nazionali congiunti, consente ai Cantoni di sviluppare misure per raggiungerli in funzione delle condizioni locali. La Confederazione esamina le domande dei Cantoni. Nell'accordo di programma, Confederazione e Cantoni stabiliscono i risultati (*outcome*) a breve e medio termine che ogni Cantone intende raggiungere per colmare le lacune specifiche al suo territorio e le prestazioni (*output*) da fornire a tale scopo. Con questo strumento la Confederazione si impegna a fornire un contributo globale per le prestazioni convenute dal Cantone in questione. Secondo il progetto di legge, gli aiuti finanziari della Confederazione copriranno al massimo il 50 per cento delle spese computabili del Cantone.

Come in altri ambiti politici in cui vengono impiegati gli accordi di programma, occorre anche promuovere lo scambio di esperienze e di conoscenze tra i Cantoni, in modo da contribuire allo sviluppo dei programmi.

5.4 Quadro finanziario

5.4.1 Contributo federale ai costi per la custodia di bambini complementare alla famiglia a carico dei genitori

Il contributo federale corrisponde al massimo al 20 per cento dei costi medi totali di un posto di custodia complementare alla famiglia e non può scendere al di sotto del 10 per cento di tali costi. Se la somma dei contributi versati per la custodia extrafamiliare istituzionale nel Cantone di domicilio del bambino è inferiore a un valore soglia unitario a livello nazionale, il contributo federale sarà decurtato linearmente dopo quattro anni. La somma dei contributi in un Cantone è data dall'importo medio annuo dei contributi erogati nel Cantone per ogni bambino di età inferiore a 16 anni. Il Consiglio

⁷⁵ Raccomandazioni della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) e della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) concernenti la qualità e il finanziamento della custodia di bambini complementare alla famiglia e parascolastica, 15 novembre 2022, disponibile (in tedesco e francese) agli indirizzi: <https://www.sodk.ch/de/dokumentation/empfehlungen/> <https://www.edk.ch/it/documentazione/atti-normativi/raccomandazioni>.

federale fissa il valore soglia in modo da incentivare i Cantoni ad aumentare i contributi cantonali e lo adegua ogni quattro anni (cfr. n. 5.3.1).

Per la stima dei costi, si è ipotizzato, sulla base di diversi parametri statistici, un costo medio di 11 franchi all'ora per bambino in un istituto di custodia complementare alla famiglia. I costi del vitto non sono stati inclusi (cfr. n. 5.3.1). Nel calcolo dei costi non è stata considerata la fascia d'età da 13 a 15 anni, poiché di norma i costi a carico dei genitori di ragazzi in questa fascia d'età non riguardano la custodia, ma soltanto il vitto. Si è inoltre presunto che un bambino in età prescolastica sia affidato a un servizio di custodia istituzionale in media 9,5 ore alla settimana e in età scolastica 3,5 ore. Il progetto di legge riguarda circa 360 000 bambini in età prescolastica e 800 000 bambini in età scolastica, di conseguenza i costi per il contributo federale ai genitori ammontano a circa 710 milioni di franchi nel primo anno successivo all'entrata in vigore della legge. Nel primo quadriennio è ipotizzabile un maggiore ricorso alla custodia istituzionale di bambini complementare alla famiglia come risultato della legge di promozione (diminuzione dei costi di custodia, interventi per colmare le lacune nell'offerta di custodia, miglioramento della qualità) e dello sviluppo demografico. I costi del contributo federale si attesteranno a circa 860 milioni di franchi alla fine del primo periodo. Si rinuncia a stimare l'evoluzione dei costi successivamente al primo quadriennio in quanto si baserebbe su proiezioni molto ipotetiche (effettiva evoluzione del ricorso alla custodia extrafamiliare istituzionale, aumenti effettivi dei sussidi nei Cantoni, ammontare del valore soglia ecc.).

5.4.2 Accordi di programma

La Commissione propone che la Confederazione stanzi aiuti finanziari per 56 milioni di franchi all'anno da destinare al finanziamento degli accordi di programma. La partecipazione della Confederazione sarà pari al massimo alla metà delle spese dei Cantoni. L'importo può essere ripartito come segue tra le singole misure per lo sviluppo della custodia di bambini complementare alla famiglia e per lo sviluppo della politica di sostegno alla prima infanzia.

- Istituzione di posti per la custodia di bambini complementare alla famiglia per colmare le lacune nell'offerta: la Confederazione stanzierà 14 milioni di franchi all'anno. Se la Confederazione e i Cantoni sovvenzionano congiuntamente l'istituzione di nuovi posti con un importo complessivo di 28 milioni di franchi, si potranno creare circa 4000 nuovi posti all'anno, un valore più o meno corrispondente al numero di posti creati ogni anno con il programma d'incentivazione in corso.
- Misure per adeguare maggiormente ai bisogni dei genitori l'offerta di servizi per la custodia di bambini complementare alla famiglia: la Commissione propone che la Confederazione stanzi a tal fine 14 milioni di franchi all'anno.
- Misure per migliorare la qualità pedagogica e operativa dei servizi per la custodia di bambini complementare alla famiglia: la Commissione propone aiuti finanziari da parte della Confederazione per un importo pari a 14 milioni di franchi all'anno.

- Misure dei Cantoni per sviluppare la politica di sostegno alla prima infanzia: anche per queste misure la Confederazione dovrà stanziare 14 milioni di franchi all'anno.

La Commissione prevede che la Confederazione concluderà con i Cantoni accordi di programma di durata quadriennale. Di conseguenza, i mezzi necessari andranno stanziati nel quadro di crediti d'impegno quadriennali.

5.5 Argomenti della minoranza per la non entrata in materia e il rinvio

L'urgenza di agire è stata una questione dibattuta in seno alla CSEC-N. La Commissione ha deciso di entrare in materia con 17 voti contro 8. Una minoranza (Umbricht Pieren, Gafner, Gutjahr, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Wasserfallen Christian) è del parere che, in base alla ripartizione delle competenze vigente, la Confederazione non dovrebbe sostenere durevolmente lo sviluppo della custodia di bambini complementare alla famiglia e quello della politica di sostegno alla prima infanzia nei Cantoni. Secondo la minoranza, spetta ai Cantoni e ai Comuni contribuire finanziariamente alla copertura dei costi per la custodia di bambini complementare alla famiglia stanziando sussidi, stabilendo tariffe basate sul reddito od offrendo appositi buoni, sempre che sussista un effettivo fabbisogno e che ci sia la volontà politica per farlo. Molti Cantoni hanno già proceduto in questo senso.

Un'altra minoranza (Gutjahr, Gafner, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Umbricht Pieren) vuole rinviare il progetto alla Commissione e incaricarla di elaborarne uno nuovo entro due anni affinché tutti i genitori che pagano per la custodia dei figli possano beneficiare degli aiuti finanziari statali. La minoranza evidenzia che in Svizzera esistono innumerevoli forme di custodia. Molti genitori organizzano autonomamente la custodia esterna dei loro figli, pertanto non ricorrono ad alcuna struttura statale, per esempio con genitori diurni privati, vicini o familiari remunerati, professionisti dell'accudimento reclutati privatamente o baby-sitter. Una forma di custodia di bambini riconosciuta dallo Stato non è la soluzione migliore o idonea per ogni famiglia. Il progetto crea disparità ed è ingiusto nei confronti dei genitori che pur pagando per la custodia esterna dei propri figli e creando direttamente posti di lavoro sarebbero esclusi dagli aiuti finanziari statali. Non è compito della politica decidere mediante incentivi monetari quale sia la forma «giusta» di custodia. È dunque necessario rielaborare la legge in modo che tutte le famiglie possano beneficiare di aiuti finanziari statali, a prescindere dalla forma di custodia scelta.

6 Commento ai singoli articoli

6.1 **Legge federale concernente il sostegno alla custodia di bambini complementare alla famiglia e ai Cantoni nella loro politica di sostegno alla prima infanzia (LSCus)**

Minoranza (Umbricht Pieren, Gafner, Gutjahr, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Nantermod, Wasserfallen Christian) sul campo d'applicazione

Con questa proposta s'intende limitare il campo d'applicazione della legge e del decreto federale alla conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione. Il rimando alla politica di sostegno alla prima infanzia va dunque stralciato nel titolo, nell'articolo 1 (scopo), nonché negli articoli 2 (campo d'applicazione), 3 (definizioni) e 13–17. La politica di sostegno alla prima infanzia deve rimanere di competenza esclusiva dei Cantoni. La minoranza sottolinea che il principale obiettivo dell'iniziativa parlamentare è quello di aiutare finanziariamente i genitori. A suo parere, inoltre, non è necessario un contributo federale alla politica di sostegno alla prima infanzia, dato che sia i Cantoni che i Comuni hanno già predisposto molti programmi e una varietà di offerte.

Sezione 1: Disposizioni generali

Art. 1 Scopo

Questo articolo descrive lo scopo della legge.

Cpv. 1

Gli obiettivi che la Confederazione si prefigge sono il miglioramento della conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione e il miglioramento delle pari opportunità per i bambini in età prescolastica. Il primo obiettivo corrisponde a quello della vigente LACust. Il secondo è un obiettivo supplementare integrato nell'iniziativa parlamentare 21.403, la quale chiede il miglioramento dell'educazione della prima infanzia in modo da aumentare le opportunità di sviluppo dei bambini.

Cpv. 2

Per raggiungere gli obiettivi di cui al capoverso 1, la Confederazione concede contributi finanziari al fine di ridurre i costi a carico dei genitori, colmare le lacune nell'offerta di custodia e adeguare maggiormente quest'ultima ai bisogni dei genitori. Inoltre, intende migliorare la qualità dell'offerta di custodia di bambini complementare alla famiglia e aiutare i Cantoni a sviluppare la politica di sostegno alla prima infanzia sul loro territorio.

Gli aiuti finanziari previsti nella nuova legge sono aiuti finanziari ai sensi dell'articolo 3 capoverso 1 della LSu⁷⁶. Di conseguenza in questo contesto la LSu sarà applicabile a tutto ciò che non è espressamente disciplinato nella presente legge, in particolare per quanto riguarda le conseguenze dell'inadempienza totale o parziale di un

⁷⁶ RS 616.1

compito (art. 28 LSu), la prescrizione di diritti e il contenzioso (art. 32 e 35 LSu) nonché le disposizioni penali e le sanzioni di diritto amministrativo (art. 37–40 LSu).

Minoranza (Wasserfallen Christian, Gafner, Gutjahr, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Nantermod, Umbricht Pieren) sull'articolo 1 capoverso 2 lettere b, c e d

Questa proposta è correlata allo stralcio degli accordi di programma (art. 13–16). La minoranza propone che i programmi siano finanziati da Cantoni e Comuni, poiché la responsabilità dei modelli di custodia complementare alla famiglia compete in ultima istanza a questi enti e non alla Confederazione. Se la Confederazione inserisce nella legge il finanziamento diretto orientato alla persona, i Cantoni dovranno farsi carico di finanziare i programmi.

Minoranza (Umbricht Pieren, Gafner, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Tuena, Wasserfallen Christian) sull'articolo 1 capoverso 2 lettera c

Secondo questa proposta, il miglioramento della qualità dell'offerta non deve costituire un obiettivo della legge. La minoranza ritiene che la qualità debba essere di competenza cantonale e comunale e non disciplinata in una legge federale. I Cantoni devono essere lasciati liberi di stabilire requisiti specifici ai bisogni e agli interessi locali e cantonali, senza alcuna interferenza da parte della Confederazione. È pertanto proposto lo stralcio della lettera c.

Art. 2 Campo d'applicazione

In questo articolo si definisce il campo d'applicazione della legge.

Lett. a

La legge si applica a tutti i bambini, dalla nascita alla conclusione della scuola dell'obbligo, affidati a un servizio di custodia istituzionale. La fine del periodo in questione (fine del periodo dell'obbligo scolastico) corrisponde a quella sancita nell'articolo 2 LACust. Per l'inizio, si propone di stabilire “dalla nascita”, anche se di regola i bambini non dovrebbero essere affidati a servizi di custodia istituzionale prima dei 3 mesi (cfr. anche commento all'art. 4 cpv. 2).

Lett. b

La legge comprende anche l'ambito della politica di sostegno alla prima infanzia e si applica dunque alle misure cantonali volte allo sviluppo di questo ambito. Tali misure possono comprendere prestazioni offerte già nel periodo prenatale, quali la consulenza per madri e padri o simili.

Minoranza (Umbricht Pieren, Gafner, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Tuena, Wasserfallen Christian) sull'articolo 2 lettera a

Con questa proposta s'intende limitare il campo d'applicazione della legge alla custodia complementare alla famiglia di bambini in età prescolastica, per quanto concerne sia i contributi federali per ridurre i costi di custodia a carico dei genitori (sezione 2) che gli accordi di programma con i Cantoni (sezione 3). I bambini che hanno raggiunto l'età dell'obbligo scolastico non devono dunque rientrare nel campo d'applica-

zione della legge. La minoranza ricorda a questo proposito il Concordato HarmoS, secondo cui – se necessario – occorre offrire servizi di custodia complementari alla famiglia per i bambini in età scolastica, vale a dire strutture diurne e servizi di custodia durante il pranzo. A suo parere, anche in questo caso andrebbe evitata un’interferenza da parte della Confederazione, specialmente nel caso dei Cantoni che non hanno sottoscritto il Concordato. Come la maggioranza della Commissione, anche la minoranza chiede che la legge si applichi soltanto ai bambini affidati a un servizio di custodia istituzionale.

Minoranza (de Montmollin, Gafner, Gutjahr, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Nantermod, Umbricht Pieren, Wasserfallen Christian) sull’articolo 2 lettera a

Questa proposta intende limitare il campo d’applicazione della legge alla custodia di bambini complementare alla famiglia fino alla fine del periodo dell’obbligo scolastico di livello primario. Nel corso della procedura di consultazione, un numero elevato di Cantoni nonché la CLASS, l’ACS e l’UCS, Travail Suisse, il Centre Patronal e l’USC hanno sottolineato la priorità di un campo d’applicazione che vada dalla nascita alla scuola primaria (12 anni). Al fine di conciliare la famiglia e il lavoro, la custodia extrafamiliare è essenziale in questo lasso di tempo, soprattutto per la ripresa dell’attività lavorativa delle madri dopo la nascita di un figlio, mentre è meno determinante a partire dal livello secondario I (dai 12 anni).

Occorre considerare anche le ricadute economiche. I nuclei familiari con bambini di età compresa tra 0 e 12 anni spendono circa 465 franchi al mese per ogni figlio⁷⁷ per la presa a carico negli asili e nelle strutture di custodia parascolastiche. Si tratta di una somma considerevole per giovani genitori agli inizi della carriera professionale. I costi della custodia parascolastica durante il livello secondario I sono nettamente inferiori, quindi hanno un impatto meno pesante sulle finanze familiari.

Nell’intento di economizzare le risorse pur perseguendo l’obiettivo prioritario della legge, che è fornire un aiuto ai genitori, il contributo federale per il livello secondario I può essere stralciato.

Minoranza (Wasserfallen Christian, Gafner, Gutjahr, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Nantermod, Umbricht Pieren) sull’articolo 2 lettera b

Questa proposta è correlata allo stralcio degli accordi di programma (art. 13–16). La minoranza propone che i programmi siano finanziati da Cantoni e Comuni, poiché la responsabilità dei modelli di custodia complementare alla famiglia compete in ultima istanza a questi enti e non alla Confederazione. Se la Confederazione inserisce nella legge il finanziamento diretto orientato alla persona, i Cantoni dovranno farsi carico di finanziare i programmi.

⁷⁷ Raccomandazioni della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) e della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) concernenti la qualità e il finanziamento della custodia di bambini complementare alla famiglia e parascolastica, 15 novembre 2022, disponibile (in tedesco e francese) agli indirizzi: <https://www.sodk.ch/de/dokumentation/empfehlungen/> <https://www.edk.ch/it/documentazione/atti-normativi/raccomandazioni>.

Art. 3 Definizioni

Lett. a

Nella presente legge la custodia di bambini complementare alla famiglia è definita come la custodia regolare da parte di terzi di bambini in età prescolastica e scolastica che permette ai genitori di svolgere un'attività lucrativa o una formazione.

Lett. b

La definizione di custodia istituzionale ricalca quella dell'Ufficio federale di statistica (UST)⁷⁸ secondo cui tale custodia comprende le strutture private o pubbliche a cui sono affidati i bambini in età prescolastica (asili nido) e in età scolastica (strutture diurne o scuole a orario continuato). Vi rientrano anche le famiglie diurne, purché siano organizzate in associazioni, fondazioni o altre forme di ente dotato di personalità giuridica propria. Sono così esclusi tate, ragazze e ragazzi alla pari nonché nonni, vicini o conoscenti che accudiscono i bambini. La definizione non comprende nemmeno i gruppi di gioco, poiché questi pongono l'accento non sulla conciliabilità bensì sulla socializzazione dei bambini.

La custodia istituzionale implica il rispetto di determinati standard e prescrizioni, in particolare per quanto concerne la qualità, il che non è richiesto per la custodia non istituzionale, che è una questione privata. Inoltre, le tariffe sono fissate dalla struttura di custodia o dal Comune interessato, il che ne garantisce la trasparenza.

Lett. c

Occorre fare una distinzione tra la politica di sostegno alla prima infanzia in senso stretto e in senso lato. La politica di sostegno alla prima infanzia in senso stretto si orienta in funzione dei bisogni dei bambini non ancora nati (nascituri) e dei bambini in età prescolastica (neonati e bambini piccoli). La politica di sostegno alla prima infanzia in senso lato mira a integrare i bisogni dei bambini non ancora nati (nascituri) e dei bambini in età prescolastica (neonati e bambini piccoli fino all'inizio della scuola dell'infanzia o di quella elementare) e dei loro educatori nei contesti politici che li riguardano e creare così le condizioni quadro necessarie a sostenere i processi di apprendimento e di sviluppo dei bambini in età prescolastica e permettere loro di crescere in sicurezza e in salute. Il rapporto del Consiglio federale del 3 febbraio 2021 sulla politica della prima infanzia presenta tra l'altro un catalogo (non esaustivo) delle prestazioni esistenti in questo ambito politico. Vi rientrano sia il sostegno alla prima infanzia in generale e le prestazioni di consulenza e aiuto per affrontare le sfide nella vita quotidiana e nelle situazioni di difficoltà che gli aiuti complementari all'educazione. La politica di sostegno alla prima infanzia riguarda dunque tutti i bambini in età prescolastica, compresi quelli con esigenze particolari o disabilità, a prescindere dalla loro situazione familiare o sociale. Essa comprende tutte le misure tese a promuovere l'inclusione dei bambini con esigenze particolari nelle strutture e nei servizi regolari.

⁷⁸ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/it/home/statistiche/popolazione/famiglie/custodia-bambini-complementare-famiglia.assetdetail.13007504.html>

Minoranza (Umbricht Pieren, Gafner, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Tuena, Wasserfallen Christian) sull'articolo 3 lettere a e b

Come per il campo d'applicazione, le definizioni vanno limitate alla custodia complementare alla famiglia di bambini in età prescolastica. Tutti i rimandi ai bambini in età scolastica e ai servizi loro destinati vanno dunque stralciati (cfr. parere della minoranza sull'art. 2 cpv. a).

Sezione 2:

Contributo federale ai costi per la custodia di bambini complementare alla famiglia a carico dei genitori

Art. 4 Principi

Cpv. 1

Questo capoverso rimanda all'obiettivo della partecipazione finanziaria della Confederazione. Il contributo federale è destinato a ridurre i costi a carico dei genitori per la custodia extrafamiliare dei propri figli. In linea con l'articolo sullo scopo (art. 1), i genitori vi avranno però diritto soltanto se affidano i figli a un servizio di custodia istituzionale, e questo a prescindere dalla loro situazione finanziaria. Spetterà ai Cantoni o ai Comuni prevedere eventualmente tariffe differenziate in funzione del reddito o delle condizioni sociali delle famiglie.

Cpv. 2

Questo capoverso sancisce il diritto al contributo federale per ogni figlio affidato a un servizio di custodia istituzionale. Nel bilancio ordinario della Confederazione vanno dunque stanziati i mezzi necessari per questa nuova partecipazione federale. A differenza di quanto previsto per gli aiuti finanziari di cui alla sezione 3, qualora i mezzi stanziati risultassero insufficienti andrà stanziato un credito supplementare. Non sarà possibile prevedere un ordine di priorità.

Per avere diritto al contributo federale si dovrà affidare il figlio a un servizio di custodia istituzionale, ad esempio a un asilo nido, una struttura diurna o una famiglia diurna aderente a un'organizzazione dotata di personalità giuridica propria, a prescindere dal fatto che si tratti di una struttura pubblica o privata. Per contro, non sussisterà alcun diritto al contributo federale per i bambini accuditi a pagamento da una tata, da una ragazza o un ragazzo alla pari, dai nonni, da vicini oppure da conoscenti.

Per ogni figlio il diritto sussiste dalla nascita alla fine del periodo dell'obbligo scolastico. Nella prassi, gli asili nido accolgono i bambini solo a partire dai 3 o 4 mesi e nella maggior parte dei casi i genitori ve li lasciano soltanto dopo il congedo di maternità e un eventuale congedo non pagato. In determinate situazioni, però, un bambino può essere affidato a un asilo nido o a una famiglia diurna già all'età di due mesi. Anche in questo caso sono i genitori a farsi carico dei costi per la custodia di bambini complementare alla famiglia, ragion per cui è giusto che ricevano il contributo federale. Il diritto nasce comunque soltanto al momento in cui i genitori ricorrono effettivamente a tale custodia. Infine, il contributo sarà versato solo fino alla conclusione del periodo dell'obbligo scolastico dei figli. Il legislatore è del parere che, decorso tale periodo, i giovani non abbiano più un bisogno particolare di custodia al di fuori

delle ore di insegnamento, poiché ci si può attendere, ad esempio, che vadano a pranzo a casa, se l'orario delle lezioni lo consente. L'esperienza mostra che il bisogno di custodia extrafamiliare diminuisce con l'aumentare dell'età dei bambini: spesso al livello secondario è proposta soltanto una custodia a mezzogiorno.

Cpv. 3

Il contributo federale deve andare a beneficio dei genitori e ridurre effettivamente i costi a loro carico per la custodia di bambini complementare alla famiglia. Non potrà dunque essere dedotto né dai contributi degli enti pubblici (Cantoni o Comuni) ai genitori né dai contributi dei datori di lavoro, nel caso in cui questi ultimi siano tenuti per legge a partecipare a tale custodia.

Minoranza (Umbricht Pieren, Gafner, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Tuena) sull'articolo 4 capoverso 1

L'obiettivo della legge è di consentire una migliore conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione, e non di sostenere finanziariamente i genitori che ricorrono alla custodia di bambini complementare alla famiglia per altri motivi. La minoranza ritiene che, se hanno gradi d'occupazione che, sommati, ammontano a meno del 100 per cento, i genitori non debbano avere diritto al contributo federale per il figlio affidato a un servizio di custodia istituzionale. In tal caso i costi del servizio di custodia del figlio devono essere a carico loro. Lo stesso vale se il tempo dedicato alla formazione da un genitore sommato al grado d'occupazione dell'altro o al tempo che questi dedica alla formazione è inferiore al 100 per cento.

Minoranza (de Montmollin, Fiala, Gafner, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Nantermod, Tuena, Umbricht Pieren) sull'articolo 4 capoverso 1

Secondo la minoranza, la legge ha lo scopo di agevolare la conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione e non di aiutare finanziariamente i genitori che ricorrono per altre ragioni alla custodia di bambini complementare alla famiglia. Per evitare che vengano sussidiate famiglie che, dato il loro grado di occupazione, potrebbero provvedere da sole alla custodia dei figli, nelle disposizioni esecutive occorre specificare il grado minimo cumulativo di occupazione che giustifica il diritto al contributo federale, tenendo conto della situazione specifica della famiglia nel caso concreto (p. es. nel caso di famiglie monoparentali). Spetta al Consiglio federale stabilire il grado di occupazione appropriato.

Minoranza (Umbricht Pieren, Gafner, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Tuena, Wasserfallen Christian) sull'articolo 4 capoverso 2

Con questa proposta s'intende limitare il campo d'applicazione della legge alla custodia complementare alla famiglia dei bambini in età prescolastica. Il contributo federale sarebbe versato soltanto per i bambini che non hanno ancora iniziato la scuola dell'obbligo. I genitori di bambini in età di obbligo scolastico che usufruiscono della custodia parascostituita non vi avrebbero dunque diritto (cfr. minoranza all'art. 2 lett. a): frequentando la scuola, infatti, tali bambini necessitano della custodia soltanto al di fuori delle ore di insegnamento; i costi a carico dei genitori sono inoltre inferiori a quelli nel settore prescolastico.

Minoranza (de Montmollin, Gafner, Gutjahr, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Nantermod, Umbricht Pieren, Wasserfallen Christian) sull'articolo 4 capoverso 2

Questa proposta intende limitare il campo d'applicazione della legge alla custodia di bambini complementare alla famiglia sino alla fine della scuola dell'obbligo di livello primario (cfr. minoranza sull'art. 2 lett. a). Nel corso della procedura di consultazione un numero elevato di Cantoni nonché la CLASS, l'ACS e l'UCS, Travail Suisse, il Centre Patronal e l'USC hanno sottolineato la priorità di un campo d'applicazione che vada dalla nascita alla fine della scuola primaria (12 anni). La custodia extrafamiliare è essenziale in questo lasso di tempo ai fini di conciliare la famiglia e il lavoro, soprattutto per la ripresa dell'attività lavorativa delle madri dopo la nascita di un figlio, mentre è meno determinante a partire dal livello secondario I (dai 12 anni).

Occorre considerare anche le ricadute economiche. I nuclei familiari con bambini di età compresa tra 0 e 12 anni spendono circa 465 franchi al mese per ogni figlio⁷⁹ per la presa a carico negli asili e nelle strutture di custodia parascolastiche. Si tratta di una somma considerevole per giovani genitori agli inizi della carriera professionale. I costi della custodia parascolastica durante il livello secondario I sono nettamente inferiori, quindi hanno un impatto meno pesante sulle finanze familiari.

Nell'intento di economizzare le risorse pur perseguendo l'obiettivo prioritario della legge, che è fornire un aiuto ai genitori, il contributo federale per il livello secondario I può essere stralciato.

Minoranza (de Montmollin, Gafner, Gutjahr, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Nantermod, Umbricht Pieren, Wasserfallen Christian) sull'articolo 4 capoverso 2

Il contributo federale destinato a ridurre i costi sostenuti dai genitori per la custodia complementare alla famiglia è erogato per i bambini domiciliati in Svizzera. Laddove il bambino non sia domiciliato in Svizzera si applica l'articolo 6.

Minoranza (Wasserfallen Christian, Gafner, Gutjahr, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Umbricht Pieren) sull'articolo 4 capoverso 2

Questa proposta è incentrata sul diritto alle prestazioni (cfr. anche art. 5 cpv. 1 e art. 11 cpv. 1). La normativa sancisce il diritto esigibile a un contributo federale per la custodia di bambini complementare alla famiglia che scavalca alcuni sistemi esistenti a livello cantonale e comunale, per esempio i buoni di formazione. Occorre dunque rinunciare a tale diritto.

⁷⁹ Raccomandazioni della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) e della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) concernenti la qualità e il finanziamento della custodia di bambini complementare alla famiglia e parascolastica, 15 novembre 2022, disponibile (in tedesco e francese) agli indirizzi: <https://www.sodk.ch/de/dokumentation/empfehlungen/> <https://www.edk.ch/it/documentazione/atti-normativi/raccomandazioni>.

Minoranza (Gafner, Gutjahr, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Umbricht Pieren, Wasserfallen Christian) sull'articolo 4 capoverso 4 (nuovo)

La proposta verte sui costi di attuazione della legge. La custodia di bambini complementare alla famiglia compete in prima istanza ai Cantoni, che hanno diversi sistemi, in prevalenza molto efficaci. La Confederazione dovrà sostenere i costi che derivano dalle ristrutturazioni e dalle modifiche necessarie se con questa legge intende imporre l'attuazione ai Cantoni.

Art. 5 Aventi diritto

Cpv. 1

La presente legge stabilisce il diritto a un contributo federale per la custodia istituzionale di bambini complementare alla famiglia. Gli aventi diritto saranno in linea di principio i genitori, che normalmente sostengono i costi per la custodia extrafamiliare dei propri figli.

Il disciplinamento non riguarda soltanto i genitori coniugati che vivono nella stessa economia domestica, ma anche i genitori separati o divorziati, con o senza l'autorità parentale congiunta. In tali casi ha diritto al contributo federale il genitore che sostiene effettivamente i costi della custodia dei figli. A questo genitore spetta quindi il contributo federale. Se i costi della custodia extrafamiliare sono sostenuti da entrambi i genitori, entrambi hanno diritto al contributo federale in misura proporzionale.

Cpv. 2

In singoli casi il contributo federale per la custodia istituzionale di bambini complementare alla famiglia può essere versato a un'altra persona se questa ne assume regolarmente i costi. Per esempio, se un bambino vive in una famiglia affidataria, è ai genitori affidatari che spetta il contributo federale qualora questi ricorrano alla custodia istituzionale extrafamiliare e ne sostengano i costi.

Cpv. 3

Per ogni bambino sussiste un solo diritto al contributo federale. È escluso che più persone contemporaneamente, in particolare entrambi i genitori, facciano valere un diritto al contributo federale (divieto di cumulo). Il Consiglio federale disciplinerà il concorso di diritti nell'ordinanza.

Minoranza (Wasserfallen Christian, Gafner, Gutjahr, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Umbricht Pieren) sull'articolo 5, rubrica e capoversi 1 e 2

Questa proposta è incentrata sul diritto alle prestazioni (cfr. anche art. 4 cpv. 2 e art. 11 cpv. 1). La normativa sancisce il diritto esigibile a un contributo federale per la custodia di bambini complementare alla famiglia che scavalca alcuni sistemi esistenti a livello cantonale e comunale, per esempio i buoni di formazione. Occorre dunque rinunciare a tale diritto.

Art. 6 Figli all'estero

Il contributo federale previsto dalla presente legge per ridurre i costi dei genitori per la custodia di bambini complementare alla famiglia si basa sulla situazione in Svizzera e, in linea di principio, sarà destinato esclusivamente ai genitori che affidano i figli a strutture di custodia istituzionale situate sul territorio svizzero. Di conseguenza il progetto prevede, analogamente a quanto disposto nell'articolo 7 capoverso 1 dell'ordinanza del 31 ottobre 2007⁸⁰ sugli assegni familiari (OAFami), la più ampia limitazione possibile – compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera – del diritto alle prestazioni per quanto riguarda i bambini la cui custodia avviene al di fuori del territorio svizzero. Il diritto alle prestazioni potrà dunque essere fatto valere per la custodia istituzionale di bambini all'estero soltanto se la Svizzera è tenuta a garantirlo in virtù di accordi internazionali.

Il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale tra la Svizzera e gli Stati membri dell'UE e dell'AELS è disciplinato dai regolamenti (CE) n. 883/2004⁸¹ e 987/2009⁸². Le prestazioni familiari rientrano nel campo d'applicazione materiale di questi regolamenti. Per prestazioni familiari ai sensi dell'articolo 1 lettera z del regolamento (CE) n. 883/2004 si intendono tutte le prestazioni in natura e in denaro destinate a compensare gli oneri familiari. Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE)⁸³, la compensazione degli oneri familiari può avvenire anche tramite un contributo statale al budget familiare tale da ridurre i costi per il mantenimento dei figli. La prestazione prevista nel progetto è concepita come contributo statale alla riduzione dei costi di mantenimento dei figli. Vanno quindi considerate come prestazioni destinate a compensare gli oneri familiari ai sensi del regolamento (CE) n. 883/2004 e coordinate conformemente all'articolo 68 del medesimo regolamento. La prestazione deve dunque essere concessa anche ai cittadini degli Stati membri dell'UE o dell'AELS i cui figli sono affidati a un servizio di custodia istituzionale situato in un Paese dell'UE o dell'AELS.

Per contro, la prestazione prevista dalla legge non deve essere versata né ai cittadini di Stati con cui la Svizzera ha concluso una convenzione bilaterale di sicurezza sociale né ai cittadini di Stati terzi che affidano i figli a un servizio di custodia istituzionale all'estero.

Minoranza (Wasserfallen Christian, Gafner, Gutjahr, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Umbricht Pieren) sull'articolo 6

Secondo questa proposta, i nuovi contributi federali non dovranno essere utilizzati per le prestazioni cui si fa ricorso all'estero. Se la Confederazione intende finanziare la

⁸⁰ RS **836.21**

⁸¹ Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, GU L 166 del 30.4.2004, pag. 1; una versione consolidata non vincolante di questo regolamento è pubblicata nella RS (RS **0.831.109.268.1**).

⁸² Regolamento (CE) n. 987/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, GU L 284 del 30.10.2009; una versione consolidata non vincolante di questo regolamento è pubblicata nella RS (RS **0.831.109.268.11**).

⁸³ CGUE, sentenza C-802/18.

custodia di bambini complementare alla famiglia, le prestazioni devono essere fornite in Svizzera.

Art. 7 Contributo federale

Il contributo federale sarà accordato a tempo indeterminato. Pur avendo un'importanza subordinata rispetto alla totalità dei costi di custodia, esso potrà contribuire a ridurre i costi a carico dei genitori in misura non trascurabile. Sarà versato fintantoché le condizioni di diritto saranno adempiute.

Cpv. 1

Il contributo federale è calcolato in funzione dei costi medi di un posto di custodia complementare alla famiglia e copre fino al 20 per cento di questi costi. Tale percentuale costituisce un tetto massimo in quanto il contributo federale può essere ridotto conformemente all'articolo 8.

Cpv. 2

Il contributo federale è calcolato in funzione del ricorso effettivo alla custodia di bambini complementare alla famiglia, dato che i costi a carico dei genitori sono proporzionali al ricorso all'offerta. Di conseguenza, i genitori che lavorano a tempo parziale e fruiscono di un servizio per la custodia extrafamiliare ad esempio due giorni alla settimana riceveranno un contributo inferiore rispetto ai genitori che lavorano entrambi a tempo pieno e affidano il figlio a una struttura di custodia per cinque giorni alla settimana.

Il diritto al contributo sussiste pertanto soltanto per i periodi di custodia effettivamente fatturati.

L'ammontare del contributo dipende anche dai costi medi di un posto di custodia complementare alla famiglia. Poiché tali costi sono regionalizzati (conformemente al cpv. 4), i costi di riferimento sono quelli applicati nel luogo di domicilio del bambino e non nel luogo in cui questi è preso a carico in un contesto istituzionale.

Cpv. 3

La custodia dei bambini con disabilità genera costi supplementari, poiché richiede più risorse, in particolare in termini di personale. Appare dunque opportuno prevedere un contributo più elevato per i genitori di bambini con disabilità poiché la loro custodia in un contesto istituzionale è effettivamente più onerosa. Questi costi possono essere assunti dai genitori o dagli enti pubblici, ossia dal Cantone o dal Comune. Il Consiglio federale disciplinerà le modalità di calcolo del contributo federale in questi casi particolari.

Cpv. 4

Il Consiglio federale fisserà i costi medi di un posto di custodia complementare alla famiglia nella pertinente ordinanza. Definirà anche i dati necessari al calcolo di tali costi e stabilirà i dati che i Cantoni dovranno trasmettere in forma standardizzata alla Confederazione.

Questi costi medi non sono uguali in tutta la Svizzera e possono variare in funzione delle regioni, del livello dei salari, del costo delle pigioni, ma anche dei criteri di qualità da rispettare. Tali differenze si riflettono sui costi di un posto di custodia: un posto in una struttura collettiva diurna costa di più in alcune grandi città che nelle regioni rurali. Per creare condizioni simili per tutti i genitori in Svizzera, il contributo federale va calcolato alla luce di queste differenze. Si potrebbero per esempio fissare costi medi diversi a seconda del Cantone o per regioni più ampie (da stabilire).

I costi medi di un posto di custodia complementare alla famiglia possono variare non solo in funzione delle specifiche condizioni locali, ma anche della forma di custodia istituzionale (custodia collettiva diurna, custodia parascolastica o custodia in famiglie diurne). La Confederazione rileverà regolarmente i costi medi di un posto di custodia di bambini per le diverse forme di custodia istituzionale al fine di fissarne la media.

Cpv. 5

Fatte salve le convenzioni internazionali, in particolare le convenzioni stipulate con l'UE e l'AELS sul coordinamento della sicurezza sociale, il capoverso 5 attribuisce al Consiglio federale la competenza di fissare le modalità di calcolo del contributo federale per i bambini affidati alla custodia istituzionale all'estero.

L'articolo 6 limita il diritto al contributo federale per tali bambini al solo caso in cui la Svizzera sia tenuta a erogare il contributo in virtù di una convenzione internazionale. Questa disposizione riguarda attualmente soltanto i Paesi dell'UE e dell'AELS. Il Consiglio federale sarà quindi chiamato a disciplinare la situazione dei bambini di frontalieri che fruiscono della custodia nel Paese di domicilio della famiglia. Nel caso degli Stati esteri è difficile fissare i costi medi di un posto di custodia. In mancanza di informazioni pertinenti e verificate, non è possibile fondarsi sull'importo medio annuo dei contributi per bambino versato da uno Stato estero per stabilire un'eventuale riduzione del contributo federale. Occorrerà esaminare la possibilità di attribuire questi Stati nella loro globalità a una categoria di costi medi o di stabilire una media delle aliquote applicate al netto della riduzione del contributo.

Minoranza (Kutter, Brunner, Fivaz Fabien, Gredig, Python, Roth Pasquier, Schneider Meret, Studer) sull'articolo 7 capoversi 1, 2 e 4

La minoranza segnala che la sottocommissione ha già esaminato varie soluzioni relative a una diversificazione regionale del contributo federale, giungendo alla conclusione che l'onere sarebbe troppo elevato rispetto all'effetto auspicato, per le seguenti ragioni:

- per operare una differenziazione regionale del contributo non esiste un modello facilmente applicabile, analogo per esempio al sistema delle regioni di premio secondo la LAMal o a quello degli importi massimi per la pigione nell'ambito delle prestazioni complementari. Mancano inoltre i dati per giustificare una differenziazione in base al costo della vita nelle regioni;
- un contributo federale differenziato a seconda delle regioni avrebbe un effetto modesto, dato che rappresenterebbe una frazione del 10 per cento dei costi medi per la custodia in Svizzera;

- l'onere amministrativo supplementare associato al calcolo di contributi differenziati a livello regionale e alla necessità di garantire la loro accettazione da parte dei Cantoni e di terzi sarebbe sproporzionato;
- la domanda di servizi di custodia extrafamiliare è tendenzialmente più elevata nelle regioni rurali e per questo non è opportuno versare contributi inferiori in queste regioni.

Minoranza (Gutjahr, Gafner, Haab, Herzog Verena, Keller Peter, Rüegger, Umbricht Pieren, Wasserfallen Christian) sull'articolo 7 capoverso 1

La proposta di questa minoranza è indirettamente correlata alla richiesta di rinvio alla Commissione, poiché il progetto posto in consultazione sostiene unicamente la custodia istituzionale di bambini, mentre ignora quella organizzata privatamente. La proposta della maggioranza implica costi pari a circa 710 milioni di franchi all'anno. Con questa proposta della minoranza la partecipazione ai costi è fissata al 10 per cento, il che significa un dimezzamento delle spese annue a circa 360 milioni (cfr. al riguardo anche l'art. 8 cpv. 1). In tal modo la custodia istituzionale di bambini continua a essere privilegiata rispetto a quella organizzata privatamente, ma i costi a carico della Confederazione si riducono.

Art. 8 Riduzione del contributo federale

Inizialmente, ossia nei primi quattro anni successivi all'entrata in vigore della presente legge, tutti i genitori potranno far valere il diritto a un contributo federale del 20 per cento (cfr. art. 7), tuttavia è importante che i Cantoni e i Comuni, primi responsabili in materia di custodia di bambini complementare alla famiglia, continuino a investire finanziariamente dopo l'entrata in vigore della legge. Occorre in ogni caso evitare che riducano i loro contributi perché i genitori ricevono aiuti dalla Confederazione. Per questo motivo la presente legge mette in atto un meccanismo di riduzione del contributo federale se i Cantoni non aumentano i propri contributi fino a una determinata soglia o se li riducono.

Cpv. 1

Il contributo federale potrà essere ridotto a cadenza quadriennale se l'impegno finanziario del Cantone è insufficiente, ossia se l'ammontare dei contributi per la custodia istituzionale di bambini complementare alla famiglia versati in un Cantone è inferiore a un valore soglia fissato dalla Confederazione.

Il contributo federale potrà essere eventualmente ridotto solo dopo i primi quattro anni successivi all'entrata in vigore della legge per lasciare ai Cantoni il tempo necessario ad adeguare e modificare la loro legislazione laddove occorra. L'obiettivo perseguito è di incoraggiare i Cantoni a investire di più nella custodia extrafamiliare affinché si riducano le spese a carico dei genitori. Nei Cantoni che corrono il rischio di non raggiungere il livello soglia definito, la potenziale riduzione del contributo federale potrebbe tradursi in un incentivo all'azione, pena l'aumento della pressione politica.

Tuttavia, per garantire un contributo minimo a tutti i genitori che ricorrono a una forma di custodia istituzionale per il loro figlio, a prescindere dal loro Cantone di

domicilio, il contributo federale coprirà almeno il 10 per cento dei costi di un posto di custodia di bambini complementare alla famiglia.

Per evitare indesiderati effetti soglia, il contributo sarà eventualmente ridotto in modo lineare e non per gradi.

L'ammontare del contributo dovrà essere fissato in base all'importo medio annuo dei contributi versati per ogni bambino nel suo Cantone di domicilio e non nel Cantone dove è affidato a servizi di custodia.

Cpv. 2

Gli importi e i tipi di contributi versati evidenziano forti differenze da un Cantone all'altro. La Commissione ha quindi optato per un criterio oggettivo e facile da applicare a tutti i Cantoni per stabilire l'eventuale riduzione.

Fa stato l'importo medio annuo dei contributi versati per la custodia complementare alla famiglia per ogni bambino di età compresa tra 0 e 15 anni (età inferiore a 16 anni) in un Cantone. L'importo totale dei contributi computabili secondo il capoverso 2 è diviso per il numero di bambini di età compresa tra 0 e 15 anni in un dato Cantone.

Secondo l'articolo 2, il progetto di legge riguarda i bambini dalla nascita alla fine del periodo dell'obbligo scolastico. Per motivi di semplicità e uniformità, in questa disposizione si è fissato un limite di età. In questo modo si eviterà di doversi basare su dati suscettibili di variare da un Cantone all'altro per quanto concerne la fine dell'obbligo scolastico.

I dati relativi ai bambini sono disponibili presso l'UST; le informazioni sull'ammontare dei sussidi versati sul loro territorio (cfr. art. 9 cpv. 2 e 4) dovranno essere fornite dai Cantoni all'UFAS.

Cpv. 3

Sono computabili i sussidi dei Cantoni e dei Comuni nonché i contributi versati dai datori di lavoro per la custodia di bambini complementare alla famiglia prescritti per legge. Sono considerati soltanto i contributi alla custodia extrafamiliare conformemente all'articolo 3a capoverso 2 LACust. Si tratta dunque di contributi tesi a ridurre durevolmente i costi di custodia a carico dei genitori, per esempio contributi finanziari a strutture di custodia, la partecipazione alle spese per il personale (stipendi, spese di formazione), contributi versati direttamente ai genitori, messa a disposizione gratuita di locali ecc.

Minoranza (Gutjahr, Gafner, Haab, Herzog Verena, Keller Peter, Rüegger, Umbricht Pieren, Wasserfallen Christian) sull'articolo 8 capoverso 1

La proposta di questa minoranza è indirettamente correlata alla richiesta di rinvio alla Commissione, poiché il progetto posto in consultazione sostiene unicamente la custodia istituzionale di bambini, mentre ignora quella organizzata privatamente. La proposta della maggioranza implica costi pari a circa 710 milioni di franchi all'anno. Con questa proposta della minoranza la partecipazione ai costi è fissata al 10 per cento, il che significa un dimezzamento delle spese annue a circa 360 milioni (cfr. al riguardo anche l'art. 7 cpv. 1). In tal modo la custodia istituzionale di bambini continua a essere

privilegiata rispetto a quella organizzata privatamente, ma i costi a carico della Confederazione si riducono.

Art. 9 Fissazione del valore soglia

Cpv. 1

Il Consiglio federale stabilirà nella pertinente ordinanza il valore soglia, ossia l'ammontare annuo dei contributi versati a livello cantonale per ogni bambino di età inferiore a 16 anni, che dà diritto a beneficiare del contributo federale del 20 per cento. Tale valore soglia dovrà essere fissato in modo da incoraggiare i Cantoni ad aumentare il proprio sostegno finanziario.

Cpv. 2

Il valore soglia fissato dal Consiglio federale deve essere appropriato, quindi non deve essere né troppo elevato, perché rischierebbe di penalizzare tutti i Cantoni, compresi quelli che investono già ampiamente nella custodia complementare alla famiglia, né troppo basso, poiché perderebbe il suo carattere incentivante. Il Consiglio federale necessita di dati da parte dei Cantoni per fissare questo valore soglia con la massima precisione possibile, in particolare deve conoscere l'importo medio annuo dei contributi versati da ogni Cantone per ogni bambino di età inferiore a 16 anni nel suo territorio. Queste informazioni possono essere fornite solo dai Cantoni. I dati sono necessari anche per calcolare l'eventuale riduzione del contributo federale.

Tali dati devono essere messi a disposizione della Confederazione in forma standardizzata per consentirne un utilizzo efficiente.

Cpv. 3

Il valore soglia deve essere adeguato periodicamente dal Consiglio federale. Si ritiene che quattro anni siano un intervallo appropriato, in quanto permetterebbe eventualmente di far coincidere l'applicazione di un nuovo valore soglia con un nuovo periodo contrattuale per gli accordi di programma.

Cpv. 4

Fissare l'eventuale riduzione del contributo federale per ogni Cantone sarà compito dell'UFAS, che è l'autorità esecutiva. A tal fine esaminerà i dati ricevuti dai Cantoni conformemente al capoverso 2 e li confronterà con il valore soglia fissato dal Consiglio federale. Il contributo sarà ridotto linearmente.

Minoranza (Fivaz Fabien, Prezioso, Python, Schneider Meret) sugli articoli 7, 8 e 9

Questa proposta è volta a correggere gli svantaggi del modello per gradi pur mantenendo un forte carattere incentivante per i Cantoni. Nel modello di bonus lineare, la Confederazione versa un contributo di base (10 %) destinato a tutti i genitori, cui si aggiunge un contributo supplementare (10 % al massimo) versato ai genitori il cui Cantone di domicilio prevede maggiori sussidi. Questo contributo supplementare (bonus) è definito secondo un principio lineare che consente di evitare gli effetti soglia, ma nel contempo premia gli sforzi seppure modesti compiuti dai Cantoni. Per il versamento di un contributo supplementare è previsto un limite minimo al di sotto del

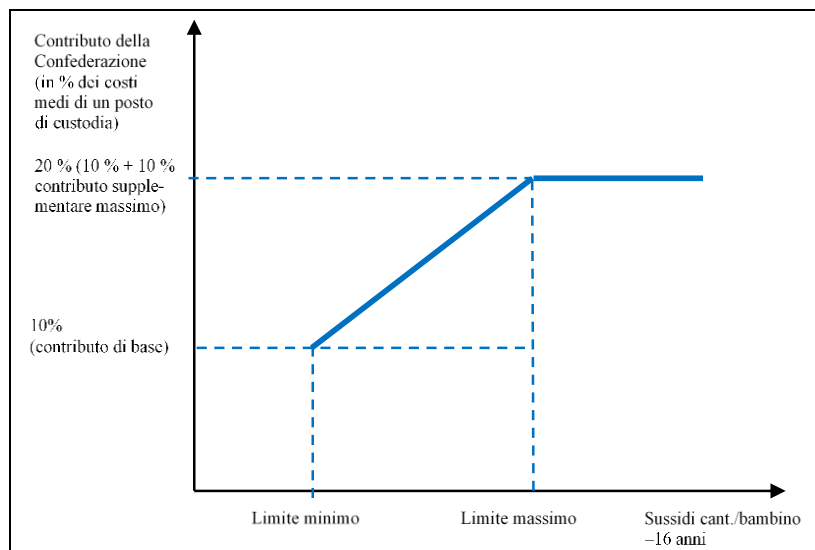
quale i sussidi cantonali erogati per ogni bambino non possono scendere. L'aumento lineare interviene solo a partire da questo valore soglia, il che incoraggia i Cantoni ad aumentare il proprio impegno. È previsto anche un limite massimo oltre il quale il contributo supplementare non aumenta più. La presente proposta consente di tenere conto delle profonde differenze strutturali tra i Cantoni in termini di forma e di entità dei sussidi accordati, incitandoli comunque a approfondire un maggiore impegno nella riduzione dei costi di custodia complementare alla famiglia a carico dei genitori. Questo modello permette anche di eliminare gli effetti soglia.

Il modello di contributo federale a favore dei genitori proposto dalla CSEC-N ha l'obiettivo di ridurre in misura significativa i costi della custodia sostenuti dai genitori, incoraggiando nel contempo i Cantoni a potenziare o mantenere il proprio impegno nella custodia di bambini complementare alla famiglia.

La procedura di consultazione ha confermato che il contributo federale destinato ad alleviare i costi a carico dei genitori è considerato una priorità, tuttavia ha messo in evidenza che il modello fondato su un contributo di base e un contributo supplementare graduato presentava alcuni svantaggi, tra i quali l'effetto soglia, difficoltà di attuazione e il carattere poco incentivante per i Cantoni già impegnati.

Si propone che il contributo supplementare (bonus) sia attribuito secondo un modello lineare con un limite minimo e uno massimo per tenere conto delle profonde differenze strutturali tra i Cantoni, in particolare riguardo alla forma e all'ammontare dei sussidi versati, incentivando comunque i Cantoni ad aumentare il proprio impegno.

Per questo modello i costi stimati del contributo federale a favore dei genitori ammontano a circa 610 milioni di franchi nel primo anno successivo all'entrata in vigore della legge.



Minoranza (Wasserfallen Christian, de Montmollin, Gafner, Gutjahr, Haab, Herzog Verena, Keller Peter, Rüegger, Umbricht Pieren, Vincenz) sugli articoli 7, 8 e 9

Per la minoranza, la Confederazione deve limitarsi esclusivamente ad aiutare i genitori nell'ambito della custodia complementare alla famiglia. Con la presente proposta, gli importi destinati al sostegno dei genitori sono indipendenti dalle politiche cantonali, che non ne determinano quindi né un aumento né una diminuzione. Devono essere considerati solo i costi effettivi locali (salari, pigioni) che non sono subordinati alle scelte di politica cantonale. La minoranza intende evitare che i Cantoni possano disporre di un effetto leva per aumentare (o ridurre) la partecipazione della Confederazione ai costi delle strutture di custodia per la prima infanzia.

Per questo modello i costi stimati del contributo federale a favore dei genitori ammontano a circa 530 milioni di franchi nel primo anno successivo all'entrata in vigore della legge.

Minoranza (Umbricht Pieren, Gafner, Gutjahr, Haab, Herzog Verena, Keller Peter, Rüegger) sugli articoli 7, 8 e 9

Secondo questa proposta, il contributo federale deve coprire il 10 per cento dei costi fatturati ai genitori in una determinata struttura. Questa variante sgraverebbe i genitori sulla base della tariffa che pagano effettivamente, previa deduzione di altri sussidi (comunali, cantonali o di terzi). I genitori con fatture più elevate per la custodia complementare alla famiglia riceverebbero quindi un contributo federale più consistente, mentre quelli che beneficiano già di sussidi cantonali o comunali riceverebbero un contributo federale inferiore. Dal punto di vista della minoranza, questo sistema, che si basa sui costi effettivi e non sulle tariffe degli asili nido, risponderebbe meglio alla necessità di un trattamento comparativamente equo di tutti i genitori e sarebbe conforme ai criteri di una legislazione snella.

Per questo modello i costi stimati del contributo federale a favore dei genitori ammontano al massimo a 360 milioni di franchi nel primo anno successivo all'entrata in vigore della legge.

Art. 10 Sovraindennizzo

Cpv. 1

L'obiettivo del contributo federale è di sgravare finanziariamente i genitori che ricorrono a un servizio di custodia istituzionale. Tuttavia, i genitori i cui costi di custodia saranno inferiori al contributo federale cui hanno diritto non dovranno trarre un vantaggio finanziario.

Cpv. 2

Vi è sovraindennizzo, se il contributo federale spettante ai genitori per la durata della custodia supera i costi fatturati loro per la medesima.

Cpv. 3

L'ammontare del sovraindennizzo corrisponde alla differenza tra l'importo del contributo federale e l'importo fatturato ai genitori per la custodia di bambini complementare alla famiglia. Il contributo federale andrà ridotto di un importo pari a questa differenza e potrà esserlo fino ad azzerarsi.

Art. 11 Concessione del contributo federale agli aventi diritto*Cpv. 1*

I costi per la custodia di bambini complementare alla famiglia a carico dei genitori sono fatturati mensilmente. È pertanto opportuno che questi ultimi ricevano il contributo federale su base mensile. Un pagamento più sporadico (p. es. ogni anno o sei mesi) non sgraverebbe efficacemente le famiglie, alcune delle quali dispongono di un budget limitato e di risparmi modesti. Un pagamento retroattivo per diversi mesi non si tradurrebbe dunque in uno sgravio quotidiano del loro budget. In casi eccezionali, soprattutto se i genitori ricorrono ai servizi di custodia extrafamiliare solo raramente e in modo discontinuo, la fatturazione non è mensile. Anche in questi casi i genitori devono ricevere il contributo federale solo se sostengono effettivamente costi per la custodia dei figli complementare alla famiglia.

Cpv. 2

La verifica del rispetto delle condizioni per la concessione del contributo federale e il suo versamento incomberanno ai Cantoni.

Nello specifico, sarà responsabile il Cantone in cui è domiciliato il bambino.

Cpv. 3

Spetterà ai Cantoni definire la procedura per il versamento del contributo federale, in base alle strutture e ai sistemi già esistenti nell'ambito della custodia di bambini complementare alla famiglia. In questo modo, potranno scegliere il modello più consono al loro sistema. I Cantoni dovranno garantire che, a seconda del modello scelto, le istituzioni, i Comuni, i genitori o terzi siano in grado di fornire i dati necessari per il versamento del contributo federale. Inoltre designeranno l'organo cantonale competente per l'esecuzione della legge, introdurranno meccanismi di controllo ecc.

Secondo l'articolo 46 Cost., i Cantoni si faranno carico delle spese amministrative per l'esecuzione del diritto federale.

Cpv. 4

In numerosi Cantoni la competenza per la custodia di bambini complementare alla famiglia spetta in primo luogo ai Comuni e non al Cantone. Per questo motivo, i Cantoni potranno delegare la concessione del contributo federale ai Comuni. È ipotizzabile anche una delega di compiti a un'associazione di Comuni. Alcuni Cantoni, come ad esempio quello di Vaud, hanno costituito una fondazione di diritto pubblico che coordina e promuove il potenziamento della custodia extrafamiliare sul territorio cantonale e gestisce anche i contributi in questo ambito. Potrebbe dunque essere oppor-

tuno delegare i compiti previsti dalla presente legge a un tale ente. È altresì ipotizzabile che un Cantone deleghi alcuni compiti a uno o più enti di diritto privato.

I Cantoni rimarranno in ogni caso responsabili per la corretta esecuzione della legge, a prescindere dal fatto che essi assumano direttamente oppure deleghino i compiti in questione.

Cpv. 5

Il Consiglio federale avrà la possibilità di emanare prescrizioni riguardanti la procedura cantonale. Per esempio, i Cantoni potrebbero dover garantire ai genitori uno sportello unico per tutte le questioni legate al versamento del contributo federale.

Minoranza (Wasserfallen Christian, Gafner, Gutjahr, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Umbricht Pieren) sull'articolo 11, rubrica e capoverso 1

Questa proposta è incentrata sul diritto alle prestazioni (cfr. anche art. 4 cpv. 2 e art. 5 cpv. 1). La normativa sancisce il diritto esigibile a un contributo federale per la custodia di bambini complementare alla famiglia che scavalca alcuni sistemi esistenti a livello cantonale e comunale, per esempio i buoni per la custodia dei bambini. Occorre dunque rinunciare a tale diritto.

Art. 12 Rimborso dei contributi federali ai Cantoni

Cpv. 1

L'UFAS sarà competente per l'esecuzione della presente legge e dovrà potersi rivolgere a un unico interlocutore per Cantone. Anche se delegherà alcuni dei suoi compiti ai Comuni o a un altro ente in virtù dell'articolo 11, ogni Cantone sarà l'unico responsabile per il rispetto della legge sul suo territorio e dovrà darne conto all'UFAS presentandogli, una o due volte all'anno, un conteggio dei contributi versati sul suo territorio.

La trasmissione all'UFAS dei conteggi dei contributi e delle richieste di restituzione dei Cantoni sarà standardizzata, ossia verrà effettuata mediante le applicazioni digitali indicate dall'Ufficio.

Cpv. 2

Dopo aver esaminato il conteggio, l'UFAS deciderà il contributo totale dovuto al Cantone conformemente all'articolo 16 LSu. In caso di disaccordo sull'importo stabilito, il Cantone potrà fare opposizione contro la decisione dell'UFAS.

Conformemente all'articolo 23 capoverso 2 LSu, prima della determinazione dell'importo definitivo può essere versato, di regola, l'80 per cento al massimo dell'aiuto finanziario.

Sezione 3: Accordi di programma

Art. 13 Aiuti finanziari ai Cantoni e a terzi

Gli accordi di programma sono contratti di diritto pubblico conclusi tra il competente ufficio federale e i Cantoni.

Lo strumento dell'accordo di programma si basa sul concetto seguente: la Confederazione e il Cantone negoziano un contributo globale per un programma, vale a dire per un pacchetto di misure coordinato e coerente, che si protrae di regola per quattro anni. La prestazione finanziaria della Confederazione è improntata al raggiungimento di determinati obiettivi, risultati ed effetti. Gli accordi negoziati con i singoli Cantoni si riferiscono a obiettivi strategici precedentemente convenuti tra la Confederazione e l'insieme dei Cantoni.

L'accordo di programma si fonda sul principio guida seguente: invece di singoli sussidi legati ai progetti, i Cantoni ricevono dalla Confederazione sussidi globali o forfettari per adempiere i compiti che svolgono congiuntamente con la Confederazione.

Gli articoli 16–22 LSu disciplinano la concessione dei sussidi. In generale, i sussidi sono concessi mediante decisione formale o contratto (art. 16 cpv. 1 e 2 LSu), ma nel caso dei Cantoni questo avviene di regola sulla base di accordi di programma (art. 16 cpv. 3 LSu).

Cpv. 1

Nell'ambito della presente legge, la Confederazione intende concludere con i Cantoni accordi di programma tesi a colmare le lacune nell'offerta di custodia, ad adeguare maggiormente tale offerta ai bisogni dei genitori e a migliorarne la qualità (lett. a–c). Questi miglioramenti, ovvero l'ulteriore sviluppo della custodia di bambini complementare alla famiglia, costituiranno un obiettivo sovraordinato degli accordi di programma tra la Confederazione e i Cantoni. L'obiettivo sovraordinato servirà a incitare questi ultimi a non permanere nella situazione attuale e a sviluppare ulteriormente l'ambito in questione. Questo principio implica che in generale i Cantoni dovranno investire maggiormente e, ad esempio, non potranno ridurre i loro sussidi in questo ambito.

Per quanto riguarda le lacune da colmare (lett. a), il problema sta nel fatto che per la maggioranza dei Cantoni potrebbe essere molto difficile fornire una prova del bisogno di posti al momento dell'entrata in vigore delle disposizioni, dato che ad oggi mancano le basi (statistiche) necessarie. È pertanto opportuno che nel primo periodo di programma (ovvero i primi quattro anni) la Confederazione rinunci a esigere tale prova. Il cofinanziamento a metà dei posti istituiti dai Cantoni sarà sufficiente per garantire che i Cantoni creino esclusivamente posti per i quali sussiste effettivamente un bisogno. Parallelamente, i Cantoni saranno tenuti a creare, nei primi quattro anni, le basi necessarie per fornire la prova del bisogno e indicare gli obiettivi in termini di offerta di posti per il periodo di programma successivo. Occorrerà inoltre agevolare l'introduzione di una statistica nazionale sugli ambiti di promozione previsti nella presente legge (cfr. sezione 4).

Come le misure per colmare le lacune, anche quelle per adeguare maggiormente l'offerta di custodia ai bisogni dei genitori (lett. b) fanno riferimento sia al settore prescolastico che a quello parascolastico. Si tratta di migliorare l'offerta per i genitori che lavorano la sera o con orari irregolari (p. es. lavoro su chiamata, a turni o nel fine settimana). Nel settore parascolastico si dovrebbe provvedere in particolare a una migliore garanzia dell'offerta di custodia durante le vacanze scolastiche.

La qualità dell'offerta dipende da fattori sia pedagogici che operativi (lett. c). Le misure per migliorare la qualità potranno servire ad esempio a promuovere le attività di sviluppo, sostegno e apprendimento, a prolungare la permanenza del personale di custodia nella professione o ad aumentare la quota del personale qualificato, oppure includere la professionalizzazione nel settore della gestione e dell'amministrazione delle strutture di custodia, la riduzione del rapporto numerico tra il personale di custodia e i bambini o l'introduzione di strumenti per la garanzia della qualità. Nel novembre 2022 la CDPE e la CLASS hanno elaborato e approvato raccomandazioni congiunte sulla qualità e il finanziamento della custodia di bambini complementare alla famiglia e parascolastica⁸⁴. Queste raccomandazioni servono ai Cantoni come quadro d'orientamento a livello sia tecnico sia politico. Aiutano i servizi specializzati dei Cantoni e dei Comuni nell'analisi e nello sviluppo dell'offerta, dei principi e dei processi specifici. È dunque opportuno che gli accordi di programma si riferiscano a queste raccomandazioni e a quelle che potrebbero modificarle o sostituirle.

Per quanto riguarda sia l'istituzione di nuovi posti sia la promozione della qualità dei servizi per la custodia di bambini complementare alla famiglia andrà tenuto debitamente conto delle peculiarità dei bambini con disabilità.

Cpv. 2

Anche lo sviluppo della politica di sostegno alla prima infanzia nei Cantoni andrà realizzato mediante accordi di programma. Le misure in tal senso potranno riguardare sia il sostegno alla prima infanzia in generale (p. es. custodia di bambini complementare alla famiglia, formazione dei genitori, promozione precoce delle competenze linguistiche) e le prestazioni di consulenza e aiuto per affrontare le sfide nella vita quotidiana e nelle situazioni di difficoltà (p. es. prestazioni per gli educatori e altre persone di riferimento) sia gli aiuti complementari all'educazione (p. es. sostegno domiciliare alle famiglie).

Cpv. 3

Secondo questo capoverso, negli accordi di programma devono figurare in particolare gli obiettivi fissati di comune accordo dalla Confederazione e dai Cantoni, nonché la partecipazione finanziaria della Confederazione. Ovviamente potranno includere anche altri punti, quali ad esempio meccanismi di controllo (controlling), la sorveglianza (monitoraggio) e l'elaborazione di rapporti (reporting).

⁸⁴ SODK_EDK_Empfehlung_Kinderbetreuung22_DE_Digital_2211.pdf (ch-sodk.s3.amazonaws.com) (consultato il 25.11.2022).

Cpv. 4

In virtù di questo capoverso la Confederazione potrà promuovere programmi e progetti importanti a livello nazionale o di regione linguistica, in particolare nella fase di preparazione, ma anche per la durata degli accordi di programma. Tali progetti dovranno aiutare i Cantoni ad esempio a sviluppare programmi adeguati per la promozione della qualità o l'istituzione di ulteriori posti di custodia. Inoltre, si potrebbero sostenere gli sforzi di armonizzazione delle conferenze cantonali, valutare e divulgare esempi di buone pratiche nonché promuovere progetti di terzi tesi allo sviluppo della custodia di bambini complementare alla famiglia.

Minoranza (Fivaz Fabien, Aebischer Matthias, Amoos, Atici, Brunner, Locher Benguerel, Piller Carrard, Prezioso, Python, Roth Pasquier, Weber) sull'articolo 13 capoverso 1 lettera a

La minoranza vorrebbe ampliare la cerchia dei bambini per i quali andrebbero istituiti ulteriori posti di custodia, includendovi in special modo quelli con esigenze particolari in età prescolastica. A suo parere, infatti, è importante che le misure previste nel progetto non siano limitate ai soli bambini con disabilità. Le situazioni concrete mostrano infatti che sono molti i bambini ad avere bisogno di maggiore assistenza da parte delle persone di riferimento, di un supporto più attento al loro sviluppo e quindi di una custodia più accorta. Occorre pertanto tenerne conto e prevedere misure specifiche anche in questo ambito.

Minoranza (Herzog Verena, Gafner, Gutjahr, Haab, Huber, Keller Peter, Nantermod, Umbricht Pieren, Wasserfallen Christian) sull'articolo 13 capoverso 1 lettera c

La minoranza propone di eliminare il riferimento alle raccomandazioni sulla qualità della custodia di bambini complementare alla famiglia. Migliorare la qualità delle offerte compete ai Cantoni e ai Comuni. Nell'ambito del processo di autorizzazione e di vigilanza, essi hanno già emanato prescrizioni, sulla base di criteri chiari, concernenti la qualità dell'infrastruttura e la qualità pedagogica e operativa. Ogni Cantone deve poter stabilire requisiti diversi in funzione delle richieste o degli interessi locali e cantonali. Le raccomandazioni congiunte delle conferenze intercantionali (CDOS e CDPE) andrebbero troppo lontano, considerando la già immensa densità normativa.

Minoranza (Umbricht Pieren, Gafner, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Tuena, Wasserfallen Christian) sull'articolo 13 capoverso 1 lettere b e c nonché minoranza (Umbricht Pieren, Gafner, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Tuena) sull'articolo 13 capoverso 4

La minoranza propone di stralciare la disposizione secondo cui la Confederazione può sostenere, tramite accordi di programma, misure volte ad adeguare maggiormente l'offerta di servizi per la custodia di bambini complementare alla famiglia ai bisogni dei genitori. Al contempo, vorrebbe eliminare la possibilità di cui dispone la Confederazione di sostenere, sempre attraverso tali accordi, misure finalizzate a migliorare la qualità dei servizi per la custodia di bambini. Infine, propone di stralciare la possibilità per la Confederazione di sostenere i Cantoni o terzi che attuano programmi e progetti importanti a livello nazionale o di regione linguistica che perseguono lo scopo

della legge. Riallacciandosi alla proposta relativa all'articolo sullo scopo della legge (art. 1 cpv. 2 lett. c), la minoranza ritiene che il progetto dovrebbe concentrarsi sulle misure per ridurre i costi a carico dei genitori. A suo parere, tutte le altre misure, in particolare quelle per adeguare meglio i servizi di custodia extrafamiliare ai bisogni dei genitori (soprattutto in termini di estensione e flessibilizzazione degli orari di custodia) e quelle per migliorare la qualità dei servizi sono di competenza dei Cantoni e dei Comuni e dovrebbero quindi essere stralciate dal progetto di legge.

Art. 14 Mezzi disponibili

Questo articolo stabilisce che la Confederazione ricorrerà a crediti d'impegno pluriennali per gli accordi di programma previsti. Per questo motivo occorre indicare esplicitamente che la Confederazione potrà concedere aiuti finanziari soltanto nei limiti dei crediti stanziati. Questo significa che se i crediti si esaurissero prima del previsto, si applicherebbe lo strumento del cosiddetto ordine di priorità di cui all'articolo 13 LSu. Per la ripartizione dei mezzi si applicherà il principio della parità di trattamento tra i Cantoni. Di regola, gli uffici competenti prevedono chiavi di ripartizione per l'attribuzione dei mezzi. Se appare probabile che i mezzi concessi saranno insufficienti, il Consiglio federale potrà, invece di emanare un ordine di priorità, richiedere al Parlamento un aumento del credito.

Art. 15 Calcolo degli aiuti finanziari ai Cantoni

La Confederazione parteciperà al massimo per metà ai costi dei progetti e dei programmi avviati dai Cantoni secondo l'articolo 13 capoverso 1. Con questa partecipazione del 50 per cento si terrà conto tra l'altro del ruolo sussidiario della Confederazione nell'ambito della custodia di bambini complementare alla famiglia.

Art. 16 Procedura

Cpv. 1

Secondo l'articolo 20a capoversi 1 e 2 LSu, gli accordi di programma si estendono di regola su diversi anni. In linea di principio, la presente legge prevede una durata di programma quadriennale, analogamente alla durata degli accordi di programma in altri ambiti, quali la migrazione, la tutela dei monumenti o l'ambiente.

Cpv. 2

L'obiettivo è che tutti i Cantoni avviino simultaneamente il primo accordo. A tal fine, il Consiglio federale stabilirà l'inizio del primo periodo di programma. In questo modo, i periodi di programma potranno decorrere dall'inizio di un anno civile, anche nel caso in cui la legge dovesse entrare in vigore durante l'anno. Far iniziare gli accordi di programma in corso di anno creerebbe infatti problemi notevoli ai Cantoni e alla Confederazione (in particolare dal punto di vista delle delimitazioni contabili).

Il Consiglio federale potrà inoltre prevedere una fase preparatoria in cui la Confederazione e i Cantoni definiranno congiuntamente gli obiettivi strategici. I Cantoni avranno bisogno di tempo per poter svolgere le attività necessarie alla preparazione delle domande di aiuti finanziari per i programmi. Dal canto suo, la Confederazione

definerà criteri di valutazione oggettivi e comprensibili per garantire che tutte le domande vengano trattate allo stesso modo. Il Consiglio federale disciplinerà anche lo scambio di informazioni e di esperienze con i Cantoni e altri attori di rilievo, secondo il modello applicato nel settore della migrazione.

Minoranza (Wasserfallen Christian, Gafner, Gutjahr, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Nantermod, Umbricht Pieren) sulla sezione 3 (art. 13–16, stralciare)

La minoranza propone che i programmi siano finanziati da Cantoni e Comuni, poiché la responsabilità dei modelli della custodia di bambini complementare alla famiglia compete in ultima istanza a questi enti e non alla Confederazione. Se la Confederazione inserisce nella legge il finanziamento diretto orientato alla persona, i Cantoni dovranno farsi carico di finanziare i programmi.

Sezione 4: Statistiche, rapporto con il diritto europeo, valutazione

Art. 17 Statistiche

Attualmente a livello federale sono disponibili dati secondo una tipologia uniforme delle forme di custodia, che distingue gli aspetti seguenti: economie domestiche che ricorrono alla custodia complementare alla famiglia, bambini affidati a tali servizi, spese per le economie domestiche in questo ambito.

Ad oggi manca la base legale per una statistica esaustiva al riguardo; ad esempio non si dispone di dati sul numero dei posti di custodia offerti sul territorio nazionale. Questo articolo sancisce la collaborazione dei Cantoni nell'allestimento di una statistica, prescrivendo loro di fornire all'Ufficio federale di statistica i dati necessari in forma standardizzata. I dettagli relativi al contenuto della statistica andranno disciplinati a livello di ordinanza.

Questo articolo crea inoltre la base legale necessaria per l'introduzione di una statistica, oggi assente, nell'ambito della politica sul sostegno alla prima infanzia.

Art. 18 Rapporto con il diritto europeo

Poiché, in quanto prestazione familiare, il contributo federale rientrerà nel campo d'applicazione materiale dei regolamenti di coordinamento europei secondo l'allegato II dell'ALC e l'allegato K appendice 2 della Convenzione istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (Convenzione AELS)⁸⁵, occorre inserire nella nuova legge una norma di rinvio in tal senso, come già previsto nelle altre leggi in materia di assicurazioni sociali.

Cpv. 1

Questo capoverso determina il diritto applicabile, facendo riferimento al campo d'applicazione personale, agli atti giuridici pertinenti dell'UE e alla versione dell'allegato II dell'ALC vincolante per la Svizzera. Vi sono menzionati i regolamenti (CE) n. 883/2004 e 987/2009, che sono vincolanti per la Svizzera dal terzo aggiornamento dell'allegato II dell'ALC. Tuttavia, laddove il regolamento (CE) n. 883/2004 o il

⁸⁵ RS 0.632.31

regolamento (CE) n. 987/2009 vi fanno riferimento, come pure se sono interessati casi del passato, l'allegato II dell'ALC continua a far riferimento ai regolamenti (CEE) n. 1408/71 e 574/72, applicabili prima del terzo aggiornamento dell'allegato II dell'ALC.

Cpv. 2

Questo capoverso disciplina la medesima questione, in modo analogo, per quanto concerne l'allegato K appendice 2 della Convenzione AELS.

Cpv. 3

Questo capoverso conferisce al Consiglio federale la competenza di adeguare autonomamente i rimandi agli atti giuridici dell'UE di cui ai capoversi 1 e 2 della norma di rinvio contenuta nelle leggi in materia di assicurazioni sociali, in caso di modifica dell'allegato II dell'ALC o dell'allegato K appendice 2 della Convenzione AELS.

Cpv. 4

Questo capoverso precisa che tutte le espressioni impiegate nelle leggi in materia di assicurazioni sociali in riferimento agli Stati membri dell'UE designano gli Stati contraenti ai quali si applica l'ALC.

Art. 19 Valutazione

L'articolo 8 LACust contiene già una disposizione analoga, cosicché gli aiuti finanziari concessi in virtù di questa legge sono stati oggetto di valutazione a più riprese (2006, 2010, 2013, 2017 e 2021).

Anche gli aiuti finanziari previsti nella nuova legge andranno dunque valutati periodicamente, in modo da verificare se gli strumenti così introdotti siano adeguati per raggiungere gli obiettivi stabiliti dal legislatore. Quest'ultimo potrà basarsi sui risultati della valutazione per decidere eventuali modifiche del diritto vigente.

Minoranza (Wasserfallen Christian, Gafner, Gutjahr, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Umbricht Pieren) sull'articolo 19, rubrica e capoverso 1

La proposta concerne gli oneri d'esecuzione, che devono essere inclusi nel credito d'impegno. Secondo la minoranza si eviterebbero così ulteriori aumenti di preventivo in questo ambito e si creerebbe un incentivo per limitare gli oneri d'esecuzione.

Sezione 5: Disposizioni finali

Art. 20 Disposizioni d'esecuzione

Questa norma di delega conferisce al Consiglio federale la competenza di stabilire le disposizioni d'esecuzione sulla procedura per la concessione degli aiuti finanziari e di precisare determinati concetti. A tal fine l'Esecutivo si baserà sulle esperienze acquisite nell'ambito del programma d'incentivazione per la custodia di bambini complementare alla famiglia e in altri ambiti in cui la Confederazione stipula già oggi accordi di programma con i Cantoni. Veglierà a che la procedura sia impostata nel modo più

semplice possibile sia per i beneficiari degli aiuti finanziari sia per l'UFAS, l'ufficio incaricato dell'esecuzione.

Art. 21 Referendum, entrata in vigore e durata di validità

Cpv. 1

Come ogni legge federale, anche questa sottostà a referendum facoltativo. Se entro 100 giorni dalla pubblicazione ufficiale dell'atto normativo saranno raccolte 50 000 firme o almeno otto Cantoni chiederanno il referendum, la legge sarà sottoposta al voto del Popolo ed entrerà in vigore soltanto se la maggioranza dei votanti vi sarà favorevole.

Cpv. 2

Il Consiglio federale stabilirà la data dell'entrata in vigore della presente legge. Sono ipotizzabili date di entrata in vigore differenziate per le disposizioni sul contributo federale ai genitori e per quelle concernenti gli accordi di programma.

La data dell'entrata in vigore andrà stabilita in modo che i Cantoni abbiano tempo a sufficienza per adeguare la propria legislazione alla procedura prevista per la concessione del contributo di cui alla sezione 2, ma al contempo non dovrà essere troppo lontana, affinché i genitori possano beneficiare il più rapidamente possibile dei nuovi aiuti finanziari. Inoltre, ai Cantoni andrà lasciato il tempo necessario per preparare le trattative in vista di un accordo di programma con la Confederazione.

Al momento dell'entrata in vigore il Consiglio federale stabilirà anche le risorse in termini di personale che occorreranno per l'attuazione della legge. La loro entità dipenderà da diversi fattori, tra cui l'instaurazione e il mantenimento delle strutture necessarie per le trattative con i Cantoni, la gestione dei contratti e dei conteggi nonché l'introduzione di uno strumento informatico per l'esecuzione.

Cpv. 3

Conformemente alla volontà del Parlamento, la possibilità di concludere accordi di programma dovrà essere limitata nel tempo. Sono previsti tre periodi contrattuali quadriennali, per una durata complessiva di 12 anni. La sezione 3 della legge entrerà in vigore prima dell'inizio del primo periodo contrattuale stabilito dal Consiglio federale. Un periodo transitorio di due anni, durante il quale i Cantoni potranno stabilire d'intesa con la Confederazione gli obiettivi degli accordi di programma e negoziarne le modalità, appare idoneo. La durata di validità massima della sezione 3 sarà dunque di 14 anni.

Minoranza (Wasserfallen Christian, Gafner, Gutjahr, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Nantermod, Umbricht Pieren) sull'articolo 21 capoverso 3

Questa proposta è correlata allo stralcio degli accordi di programma (art. 13–16). La minoranza propone che i programmi siano finanziati da Cantoni e Comuni, poiché la responsabilità dei modelli della custodia di bambini complementare alla famiglia compete in ultima istanza a questi enti e non alla Confederazione. Se la Confederazione inserisce nella legge il finanziamento diretto orientato alla persona, i Cantoni dovranno farsi carico di finanziare i programmi.

6.2 **Decreto federale concernente il sostegno alla custodia di bambini complementare alla famiglia e ai Cantoni nella loro politica di sostegno alla prima infanzia**

Minoranza (Wasserfallen Christian, Gafner, Gutjahr, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Nantermod, Umbricht Pieren) per la non entrata in materia

Questa proposta è correlata allo stralcio degli accordi di programma (art. 13–16). La minoranza propone che i programmi siano finanziati da Cantoni e Comuni, poiché la responsabilità dei modelli della custodia di bambini complementare alla famiglia compete in ultima istanza a questi enti e non alla Confederazione. Se la Confederazione inserisce nella legge il finanziamento diretto orientato alla persona, i Cantoni dovranno farsi carico di finanziare i programmi.

Art. 1

Questo articolo fissa l'ammontare dei mezzi finanziari per gli accordi di programma volti allo sviluppo della custodia di bambini complementare alla famiglia e per le misure tese a sviluppare la politica di sostegno alla prima infanzia dei Cantoni.

Art. 2

Il credito d'impegno verrà stanziato sotto forma di decreto federale semplice, ovvero non sottostante a referendum.

7 **Ripercussioni**

7.1 **Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale per la Confederazione**

7.1.1 **Ripercussioni finanziarie**

L'onere finanziario supplementare che la Confederazione dovrà sostenere per il contributo federale duraturo ai costi per la custodia istituzionale di bambini complementare alla famiglia a carico dei genitori ammonterà a circa 710 milioni di franchi nel primo anno successivo all'entrata in vigore. In seguito alla prevedibile crescita del ricorso a tale custodia e all'aumento, auspicato, dei sussidi nei Cantoni, questi costi supplementari registreranno un incremento fino a circa 860 milioni di franchi alla fine del primo quadriennio. Per gli accordi di programma saranno stanziati 56 milioni all'anno. Sono previsti al massimo tre periodi contrattuali quadriennali (cfr. n. 5.3.2).

7.1.2 **Ripercussioni sull'effettivo del personale**

L'esecuzione del nuovo compito della Confederazione comporta costi aggiuntivi per il personale e il materiale.

Il progetto di legge prevede che l'erogazione del contributo federale per i costi di custodia dei figli a carico dei genitori compete ai Cantoni. Ogni anno, i Cantoni forniscono i conteggi all'ufficio federale competente che li esamina per poter procedere agli opportuni rimborsi. A tal fine dovranno essere messi a punto e utilizzati appropriati strumenti di esecuzione e di controllo digitalizzati. Sono altresì necessari investimenti per l'approntamento di statistiche federali nell'ambito della custodia di bambini complementare alla famiglia e in quello del sostegno alla prima infanzia. Anche per questo devono essere messe a disposizione le risorse necessarie. La Commissione prevede un fabbisogno di risorse materiali nei primi quattro anni pari complessivamente a 5,6 milioni di franchi e 7 nuovi posti in equivalenti a tempo pieno (ETP) nel primo anno di esecuzione (3 ETP per i contributi da versare ai genitori e 4 ETP per le statistiche). Negli anni successivi il personale necessario per il rilevamento annuale e la pubblicazione della statistica si riduce a 1,6 ETP.

La Commissione ritiene che l'esecuzione degli accordi di programma comporti una procedura complessa. Oltre all'elaborazione degli obiettivi strategici tra Confederazione e Cantoni e ai processi di negoziazione con i singoli Cantoni, l'attuazione nei Cantoni deve essere accompagnata, verificata ed eventualmente adeguata. Per questo si prevede che saranno necessari da 9 a 11 ETP.

Le spese per il personale e amministrative per l'intero periodo coperto dal credito d'impegno quadriennale sono stimate dalla Commissione a complessivamente 16 milioni di franchi. Il preventivo globale per le misure di sostegno e per l'onere amministrativo e di personale si attesta quindi a massimo 240 milioni di franchi. I costi amministrativi e di personale sono sostenuti dai competenti uffici federali e non vanno a carico del credito d'impegno, bensì sono computati ai preventivi generali degli uffici competenti conformemente al modello di gestione dell'Amministrazione federale (NMG). Questi preventivi dovranno quindi essere opportunamente aumentati. Gli oneri derivanti dai compiti d'esecuzione non sono dunque inclusi nel credito d'impegno.

7.2 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale per i Cantoni e i Comuni

7.2.1 Ripercussioni finanziarie

Il contributo federale ai costi per la custodia di bambini complementare alla famiglia a carico dei genitori è uno strumento di promozione che non cagionerà spese supplementari per i Cantoni, poiché essi non vi parteciperanno. Per contro, i Cantoni che vorranno concludere accordi di programma con la Confederazione dovranno sostenere spese supplementari, dato che la partecipazione della Confederazione sarà pari al massimo alla metà delle spese dei Cantoni per le misure stabilite nell'accordo di programma. Spetterà dunque esclusivamente ai Cantoni decidere quali mezzi intendono impiegare per lo sviluppo della custodia extrafamiliare e per lo sviluppo del sostegno alla prima infanzia nell'ambito di accordi di programma con la Confederazione.

7.2.2 Riperussioni sull'effettivo del personale

Come illustrato al numero 7.1.2, la concessione del contributo federale ai costi sostenuti dai genitori per la custodia di bambini complementare alla famiglia sarà di competenza dei Cantoni, i quali definiranno la procedura per l'esecuzione. Il fabbisogno supplementare di personale per l'esecuzione dipenderà molto dall'organizzazione del sistema di sovvenzionamento della custodia extrafamiliare nei singoli Cantoni: nei Cantoni che partecipano al sovvenzionamento insieme con i Comuni, sarà possibile riprendere questa forma organizzativa; nei Cantoni che hanno delegato interamente il sovvenzionamento ai Comuni, invece, l'esecuzione dovrà essere impostata da zero, almeno a livello amministrativo. In entrambi i casi, tuttavia, le notevoli differenze cantonali in termini di competenze per la custodia di bambini complementare alla famiglia dovrebbero generare un fabbisogno molto eterogeneo di risorse di personale supplementari.

L'approntamento dei dati necessari da fornire all'UFAS per determinare periodicamente l'ammontare del contributo federale comporterà un ulteriore fabbisogno di personale a livello cantonale.

Il fabbisogno supplementare di personale dei Cantoni per la negoziazione e l'esecuzione degli accordi di programma dipenderà sostanzialmente dalle misure che i singoli Cantoni vorranno attuare e dall'entità dei mezzi finanziari che vorranno impiegare a tal fine.

7.3 Riperussioni sull'economia

Sia in Svizzera che all'estero sono stati condotti vari studi volti a esaminare i benefici di misure analoghe a quelle contemplate nella nuova legge per i genitori, i bambini, le imprese e lo Stato⁸⁶. Tutti gli studi sono giunti a conclusioni positive riguardo ai possibili effetti sul reddito dei genitori, sul benessere e sullo sviluppo dei bambini, sulle entrate fiscali degli enti pubblici e sulla crescita economica nel suo complesso. Molti attori sono a favore di tali misure e ne sottolineano i vantaggi economici⁸⁷.

⁸⁶ Per una visione d'insieme dei risultati ottenuti negli ultimi anni, si rimanda in particolare al capitolo 5 di BAK Economics AG, in BAK Economics AG, *Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur «Politik der frühen Kindheit»*. Bericht im Auftrag der Jacobs Foundation, Basilea: BAK Economics AG, 2020, disponibile all'indirizzo https://www.bak-economics.com/fileadmin/user_upload/BAK_Politik_Fruehe_Kindheit_Mai_2020.pdf.

⁸⁷ Cfr. OCSE, *Études économiques de l'OCDE : Suisse 2022*, Parigi: Éditions OCDE, 2022, pagg. 99–102, disponibile all'indirizzo <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/19b666e6-fr.pdf?exp=1646207765&id=id&acname=oid030182&checksum=84B18ADA5AFF87E690C356367C0BA0E4>; Claude Jeanrenaud, Julia Macuglia, *La politique d'accueil extrafamilial du Canton et de la ville de Neuchâtel : effets sur l'activité professionnelle et le revenu des mères de jeunes enfants, estimation du retour fiscal*, Neuchâtel: Università di Neuchâtel, 2021, disponibile all'indirizzo <https://www.ne.ch/autorites/DECS/OPFE/Documents/Politique%20d%27accueil%20extrafam%2013%20sept%202021%20relu.pdf>.

Per contro, sono pochi gli studi che hanno potuto mostrare o quantificare le ripercussioni di queste misure sull'economia nazionale nel suo complesso. Lo studio più recente e più completo è quello di BAK Economics AG del 2020 (di seguito «studio BAK»), che si esprime sul rapporto costi-benefici di un pacchetto di misure nell'ambito della politica della prima infanzia. Le ripercussioni delle misure (diversi pacchetti più investimenti compresi tra circa 800 milioni e 1,5 miliardi di franchi all'anno) vi sono simulate sulla base di ipotesi di studi empirici precedenti e applicate al funzionamento dell'economia svizzera. Le ripercussioni illustrate in questo studio possono essere considerate ampiamente corrispondenti a quelle delle misure previste nella nuova legge, anche se in ultima analisi vanno considerate le differenze tra gli importi investiti secondo gli scenari dello studio BAK e quelli investiti per le misure previste nella presente legge. Le considerazioni seguenti si basano prevalentemente sullo studio BAK.

7.3.1 Ripercussioni sull'attività lucrativa dei genitori

Le nuove misure nell'ambito della custodia di bambini complementare alla famiglia renderebbero disponibile nuova manodopera, dato che i genitori sarebbero sgravati da certi compiti educativi e assistenziali. Con l'ampliamento dell'offerta di posti di custodia extrafamiliare, la riduzione dei relativi costi a carico dei genitori e orari di apertura delle strutture di custodia maggiormente adeguati ai bisogni dei genitori, un maggior numero di essi avrebbe infatti la possibilità di entrare nel mercato del lavoro o aumentare il proprio grado d'occupazione⁸⁸.

Per ogni posto di custodia creato, il volume di lavoro dei genitori potrebbe aumentare del 46 per cento. Considerata la situazione predominante, è probabile che sarebbero soprattutto le donne a incrementare la propria partecipazione al mercato del lavoro⁸⁹. Questo significa che istituendo ad esempio 21 000 posti di custodia si potrebbe disporre di circa 10 000 posti a tempo pieno supplementari, ovvero lo 0,2 per cento dell'occupazione in Svizzera⁹⁰. Anche i redditi lavorativi aumenterebbero. L'incremento del volume di lavoro e conseguentemente dei redditi avrebbe conseguenze positive dirette sull'economia, vale a dire maggiori possibilità di consumo e risparmio nonché investimenti ed entrate fiscali più elevate, derivanti dall'imposizione diretta del reddito lavorativo e degli utili nonché dall'imposta sul valore aggiunto su beni e servizi.

La possibilità di iniziare un'attività lucrativa andrebbe a vantaggio soprattutto dei genitori soli, che sono particolarmente esposti al rischio di povertà e ricorrono all'aiuto sociale con una frequenza superiore alla media. Il reddito supplementare derivante dalla maggiore partecipazione al mercato del lavoro consentirebbe di ridurre la povertà delle famiglie e le spese per l'aiuto sociale. Al contempo, aumenterebbero

⁸⁸ Susanne Stern et al., *Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit: Was sich Eltern wünschen*, Zurigo 2018.

⁸⁹ BAK Economics AG, *Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur «Politik der frühen Kindheit»*, Basilea 2020, pag. 3.

⁹⁰ BAK Economics AG, *Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur «Politik der frühen Kindheit»*, Basilea 2020, pag. 5.

i contributi alle assicurazioni sociali e il diritto alle relative prestazioni, con un beneficio per le finanze di Confederazione, Cantoni e Comuni e delle assicurazioni sociali.

L'ampliamento dell'offerta di lavoro contribuirebbe inoltre a contrastare il calo di manodopera legato all'evoluzione demografica e alla penuria di lavoratori qualificati. La riduzione dei problemi in termini di risorse umane nel mercato del lavoro rafforzerebbe la crescita economica.

Parallelamente agli effetti positivi a breve termine per l'attività lucrativa dei genitori, vi sarebbero anche ripercussioni a lungo termine sul mercato del lavoro: se i genitori (prevalentemente le madri) rimangono nel processo lavorativo, aumentano sia le loro opportunità di carriera che i loro salari. La crescita salariale è calcolata al 2,4 per cento per anno supplementare di esperienza professionale⁹¹. Dal punto di vista economico, a salari più elevati corrisponde una produttività più elevata⁹². Così crescono il prodotto interno lordo (PIL) e il benessere, come pure la competitività internazionale dell'economia.

7.3.2 Ripercussioni sul livello di formazione dei bambini

In un rapporto pubblicato nel 2018⁹³, il Consiglio federale ha sottolineato che investire nella prima infanzia conviene anche dal punto di vista macroeconomico. In quella occasione ha constatato che i bambini che vengono sostenuti dispongono di competenze cognitive, sociali e linguistiche migliori, si ammalano più raramente, forniscono prestazioni scolastiche migliori e più tardi hanno più successo nel mercato del lavoro. I servizi per il sostegno alla prima infanzia sgravano quindi i sistemi sociale, sanitario ed educativo.

Prima vengono prese misure per il sostegno alla prima infanzia, maggiore sarà il beneficio economico. Gli effetti economici positivi di tali misure non sono trascurabili per l'economia svizzera: secondo alcune stime, il 10 per cento dei bambini in Svizzera è penalizzato nel suo sviluppo⁹⁴. Per quanto riguarda la percentuale dei bambini tra i 3 e i 5 anni che frequentano strutture educative e di custodia, la Svizzera è il fanalino

⁹¹ BAK Economics AG, *Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur «Politik der frühen Kindheit»*, Basilea 2020, pag. 3.

⁹² Un ampliamento della custodia di bambini complementare alla famiglia andrebbe anche a vantaggio dei genitori che svolgono una formazione. Un grado d'istruzione più elevato ha inoltre ripercussioni positive sul livello di produttività dell'economia nel suo complesso.

⁹³ Consiglio federale, *Ergebnisse Nationales Programm Prävention und Bekämpfung von Armut 2014–2018. Bericht des Bundesrates zum Nationalen Programm sowie in Erfüllung der Motion 14.3890 der Sozialdemokratischen Fraktion vom 25. September 2014*, 2018, disponibile (in tedesco e in francese) all'indirizzo <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2014/20143890/Bericht%20BR%20D.pdf>; Stern et al. (2019), *Per una politica della prima infanzia. Un investimento per l'avvenire. Formazione, educazione e accoglienza della prima infanzia / Sostegno precoce in Svizzera*, Zurigo: INFRAS, 2019, disponibile all'indirizzo <https://www.unesco.ch/wp-content/uploads/2019/02/Publicazione-Per-una-politica-della-prima-infanzia.pdf>.

⁹⁴ Stern et al. (2016), *Whitepaper zu den Kosten und Nutzen einer Politik der frühen Kindheit*, Zurigo e San Gallo: INFRAS e Università di San Gallo, 2016, disponibile all'indirizzo <https://old.jacobsfoundation.org/publication/whitepaper-kosten-und-nutzen-einer-politik-der-fruehen-kindheit/>.

di coda tra i Paesi dell'OCSE⁹⁵. In questi casi, le lacune educative all'inizio della scuola sono molto difficili da recuperare negli anni successivi. I benefici economici delle misure in questione risultano in primo luogo dalle entrate fiscali legate ai maggiori redditi conseguenti al livello di formazione più elevato. Secondo lo studio BAK⁹⁶, i bambini che beneficiano di misure di promozione possono acquisire e ampliare competenze e capacità, il che produce un effetto educativo corrispondente a circa mezzo anno scolastico. Gli effetti positivi di questo capitale umano supplementare sono evidenti all'ingresso nel mercato del lavoro, con un prevedibile aumento del 4 per cento circa del salario medio, che in un caso standardizzato significherebbe un potenziale aumento del reddito lavorativo di 160 000 franchi sull'arco della vita⁹⁷.

Agli effetti positivi a lungo termine – aumento della produttività, crescita economica e competitività internazionale – andrebbero ad aggiungersi risparmi realizzabili a più breve termine nelle fasi dell'infanzia e della gioventù. I cambiamenti individuali del comportamento associati alla formazione, educazione e accoglienza della prima infanzia modificano la prevalenza di diverse malattie, come pure la probabilità di un comportamento deviante e socialmente inauspicato. In tal modo si riducono i costi dovuti a problemi di salute o procedimenti giudiziari⁹⁸.

7.3.3 **Ripercussioni degli ulteriori strumenti di promozione sulle finanze pubbliche**

In base ai dati scientifici disponibili, le spese per l'offerta di servizi per la custodia di bambini presentano «rendimenti» positivi e sono del tutto giustificate dal punto di vista della politica finanziaria.

Non appena l'offerta supera la domanda, questi rendimenti possono però calare o azzerarsi completamente. Non è comunque il caso in Svizzera⁹⁹. Un altro aspetto da considerare è quello dei «costi opportunità» di queste spese: i mezzi pubblici impiegati a favore della politica di sostegno alla prima infanzia non sono disponibili per altri scopi. Nelle decisioni in materia di investimenti occorre sempre ponderare gli interessi. In base alla situazione attuale, il finanziamento delle misure previste nella nuova legge non comporterebbe alcun effetto di sostituzione a scapito di altri investimenti prioritari per lo sviluppo economico della Svizzera.

Nella ripartizione degli oneri tra Confederazione, Cantoni e Comuni vanno considerati gli «effetti di trascinamento» legati agli aiuti finanziari della Confederazione: è infatti probabile che una parte degli investimenti cantonali e comunali nel settore del soste-

⁹⁵ OCSE, *Études économiques de l'OCDE: Suisse 2022*, Parigi 2022, pag. 99.

⁹⁶ BAK Economics AG, *Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur «Politik der frühen Kindheit»*, Basilea 2020, pag. 4.

⁹⁷ BAK Economics AG, *Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur «Politik der frühen Kindheit»*, Basilea 2020, pag. 4.

⁹⁸ Daniela Del Boca, Claudia Monfardini, Sarah Grace See, *Government Education Expenditures. Pre-Primary Education and School Performance: A Cross-Country Analysis*, Working Paper, HCEO Working Paper Series, Chicago: Università di Chicago, 2018, disponibile all'indirizzo <https://www.econstor.eu/handle/10419/176953?locale=de>.

⁹⁹ Susanne Stern et al., *Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit: Was sich Eltern wünschen*, Zurigo 2018.

gno alla prima infanzia sarebbe stata effettuata anche senza tali aiuti¹⁰⁰. Questo non incide tuttavia sui benefici macroeconomici attesi dalle misure previste.

7.3.4 Ripercussioni sulle imprese

Le imprese traggono chiaramente beneficio dal fatto che le donne continuino a lavorare dopo la nascita o l'inizio della scuola dell'obbligo dei figli e non debbano ridurre il loro grado d'occupazione (o quanto meno non in misura notevole). Se si può evitare di dover rioccupare un posto, si ha un ritorno sugli investimenti effettuati nella formazione continua del personale e le conoscenze acquisite nell'impresa sono mantenute e sviluppate. In futuro la mancanza di servizi per la custodia di bambini complementare alla famiglia potrebbe indurre anche sempre più padri a ridurre il proprio grado d'occupazione. L'introduzione di misure favorevoli alle famiglie potrebbe dunque generare un rapporto costi-benefici chiaramente vantaggioso per le imprese svizzere¹⁰¹.

7.3.5 Ripercussioni sull'economia nel suo complesso

L'economia nel suo complesso trarrebbe benefici dalla dinamica che scaturirebbe dagli investimenti della Confederazione. Le misure d'investimento comprendono il contributo federale duraturo ai costi per la custodia di bambini complementare alla famiglia a carico dei genitori per un volume di circa 710 milioni di franchi all'anno. A questi vanno aggiunti 56 milioni di franchi all'anno per gli accordi di programma quadriennali con i Cantoni e per la prevista proroga di uno o due periodi contrattuali. Nel complesso, quindi, gli investimenti della Confederazione ammonterebbero a circa 765 milioni di franchi all'anno, con tendenza all'aumento. A questi andrebbero ad aggiungersi gli investimenti dei Cantoni e dei Comuni. Tenuto conto delle ripercussioni sull'economia nazionale che gli investimenti nell'ambito della custodia extrafamiliare e nella politica di sostegno alla prima infanzia produrrebbero sull'offerta di lavoro e sulla produttività, si può presumere un effetto positivo sul PIL. L'unica incertezza dal punto di vista economico è legata all'entità di questo effetto e all'evoluzione nel corso degli anni. Gli effetti di crescita di un pacchetto di misure nell'ambito della custodia complementare alla famiglia e della politica di sostegno alla prima infanzia emergono già nei primi anni dopo la sua introduzione. Grazie al miglioramento del livello di qualificazione dei bambini, si può presumere che le ripercussioni del programma saranno osservabili ancora per una trentina d'anni¹⁰².

¹⁰⁰ Vogt et al., *Frühe Sprachförderung. Internationale Forschungsbefunde und Bestandesaufnahme zur frühen Sprachförderung in der Schweiz*, San Gallo, Zurigo e Ginevra 2022.

¹⁰¹ Prognos, *Betriebswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Analyse familienfreundlicher Unternehmenspolitik. Eine Studie bei ausgewählten Schweizer Unternehmen*, Basilea: Prognos, 2010, disponibile all'indirizzo: <https://www.prognos.com/publikationen/alle-publikationen/231/show/5f7c984f244cc3d32e887900d8eeecbf6/>.

¹⁰² BAK Economics AG, *Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur «Politik der frühen Kindheit»*, Basilea 2020, pag. 7.

7.4 Ripercussioni sulla società

Negli ultimi 20 anni, la quota delle persone che si occupano esclusivamente dell'economia domestica è scesa dal 6,7 al 2,7 per cento. Nello stesso periodo, in Svizzera la quota di partecipazione delle donne al mercato del lavoro è aumentata e risulta molto elevata nel confronto internazionale: l'83 per cento delle donne di età compresa tra i 25 e i 54 anni esercita un'attività lucrativa, a fronte del 76 per cento nei 28 Paesi dell'UE. Per le donne la presenza di figli nell'economia domestica è determinante per la partecipazione al mercato del lavoro: sia in Svizzera che nell'UE le madri con figli esercitano un'attività lucrativa meno frequentemente rispetto a quelle senza figli¹⁰³.

A differenza di quanto si rileva nei 28 Paesi dell'UE, tuttavia, in Svizzera il grado d'occupazione delle donne è basso. Convertita in equivalenti a tempo pieno, la partecipazione delle donne di età compresa tra i 15 e i 64 anni al mercato del lavoro è pari soltanto al 60 per cento. Tra i motivi principali dei bassi gradi d'occupazione si menzionano i compiti di accudimento dei figli e assistenza dei familiari, che continuano a essere svolti prevalentemente dalle donne¹⁰⁴. La presenza di figli nell'economia domestica influisce notevolmente sulla ripartizione dei ruoli tra i genitori: il 78 per cento delle lavoratrici di età compresa tra i 25 e i 54 anni con figli di età inferiore ai 25 anni lavora a tempo parziale, a fronte di quote del 40 per cento per le donne senza figli nell'economia domestica che vivono con un partner e del 31 per cento per quelle che vivono sole. Gli uomini lavorano a tempo parziale nettamente più di rado: la quota dei lavoratori con figli di età inferiore ai 25 anni è pari al 12 per cento.

In seguito all'uscita dal mondo del lavoro, all'interruzione dell'attività lucrativa o alla sua prosecuzione con un grado d'occupazione modesto dopo la nascita di un figlio, le madri diventano finanziariamente dipendenti dal marito o dal partner e possono quindi ritrovarsi in difficoltà economiche in caso di separazione o divorzio¹⁰⁵.

La ripartizione dei ruoli tra i padri che lavorano a tempo pieno e che provvedono in larga misura al sostentamento e le madri che non lavorano o lo fanno soltanto marginalmente e si occupano dei figli e dell'economia domestica comporta tuttora forti disparità nei diritti pensionistici sul fronte della previdenza professionale. Anche le prestazioni di altre assicurazioni sociali i cui diritti dipendono in misura sostanziale dall'attività lucrativa risultano inferiori per le madri. Questa ripartizione dei ruoli incide inoltre negativamente sulle possibilità di guadagno e sulle opportunità di carriera delle madri.

Il progetto di legge non consentirà di eliminare tutti gli ostacoli che impediscono di conciliare la famiglia e il lavoro o la formazione, dato che per migliorare la conciliabilità occorrono varie misure (cfr. n. 5.1). Tuttavia, può apportare un contributo in tal

¹⁰³ Ufficio federale di statistica, *Familien in der Schweiz. Statistischer Bericht 2021*, Neuchâtel 2021, pag. 87.

¹⁰⁴ Ufficio federale di statistica, *La RIFOS in breve 2020. Rilevazione sulle forze lavoro in Svizzera*, Neuchâtel: Ufficio federale di statistica, 2021, disponibile all'indirizzo <https://www.bfs.admin.ch/bfs/it/home/statistiche/cataloghi-banche-dati/publicazioni.assetdetail.18144206.html>.

¹⁰⁵ Nuova giurisprudenza del Tribunale federale sui contributi di mantenimento nel diritto di famiglia: sentenze 5A_907/2018 del 3.11.2020, 5A_311/2019 del 11.11.2020, 5A_891/2018 del 2.2.21, 5A_104/2018 del 2.2.2021 e 5A_800/2019 del 9.2.2021.

senso, poiché mette a disposizione dei genitori che desiderano affidare i propri figli a servizi di custodia complementare alla famiglia un'offerta adeguata al fabbisogno e un sostegno economico. I genitori possono così organizzare la vita familiare e professionale in base alle loro esigenze. Un'offerta completa, di buona qualità e finanziariamente accessibile per la custodia dei bambini in età prescolastica e scolastica, durante gli orari di scuola e le vacanze scolastiche, semplifica la vita quotidiana. I genitori possono pianificare meglio, a medio e lungo termine, sia la vita familiare che la carriera lavorativa.

Le misure previste permetterebbero alle madri di accedere più facilmente al mercato del lavoro e di rimanervi con un grado d'occupazione più elevato, contribuendo così anche alla parità tra donna e uomo.

Un'offerta di custodia di bambini complementare alla famiglia di buona qualità e altre misure dei Cantoni volte a sviluppare la loro politica di sostegno alla prima infanzia aumentano le opportunità educative dei bambini in età prescolastica e riducono le disparità nelle condizioni di partenza, promuovendo così le pari opportunità. Questo va a beneficio non solo dei bambini, ma anche dei genitori: il coinvolgimento di questi ultimi amplia la loro autonomia e le loro competenze educative, il che si ripercuote positivamente sui figli¹⁰⁶. I bambini provenienti da famiglie socialmente svantaggiate, quelli con retroterra migratorio e quelli con disabilità traggono particolarmente vantaggio dall'effetto integrativo di un'offerta di qualità che tiene conto dei loro bisogni specifici ed è al contempo aperta a tutti i bambini.

8 Aspetti giuridici

8.1 Costituzionalità

Il progetto si fonda sull'articolo 116 capoverso 1 Cost.¹⁰⁷, che attribuisce alla Confederazione una competenza di sostegno. La custodia di bambini complementare alla famiglia è in primo luogo di pertinenza dei Cantoni e dei Comuni, sia nel settore prescolastico che in quello scolastico. Incombe dunque a loro attuare le misure in questione. In base alla ripartizione delle competenze stabilita all'articolo 116 capoverso 1 Cost., la Confederazione è autorizzata a legiferare in materia di promozione della famiglia nella misura in cui sostiene i provvedimenti in tal senso di terzi (Cantoni, Comuni e organizzazioni private). La competenza legislativa della Confederazione in questo settore si fonda anche sugli articoli 110 capoverso 1 lettera a (protezione dei lavoratori) e 8 capoverso 3 Cost. (uguaglianza tra uomo e donna)¹⁰⁸.

Conformemente all'articolo 46 capoverso 2 Cost., per l'attuazione del diritto federale la Confederazione e i Cantoni possono concordare nel quadro di accordi di programma il raggiungimento di determinati obiettivi nonché lo svolgimento di programmi

¹⁰⁶ FF 2020 3249, in particolare pag. 3255.

¹⁰⁷ RS 101

¹⁰⁸ Mahon e Huruy, *Die Zuständigkeiten des Bundes im Bereich der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung*, perizia giuridica commissionata dalla Jakobs Foundation, 18 gennaio 2021, e perizia giuridica dell'Ufficio federale di giustizia del 25 ottobre 2001, GAAC 66.1.

cantionali sostenuti finanziariamente dalla Confederazione. Secondo l'articolo 46 capoverso 3 Cost., la Confederazione lascia ai Cantoni la massima libertà d'azione possibile e tiene conto delle loro particolarità. Le misure contemplate nel progetto sono in linea con la Costituzione federale e rispettano le competenze della Confederazione nell'ambito della custodia di bambini complementare alla famiglia.

Per quanto concerne il miglioramento delle pari opportunità dei bambini in età prescolastica, il progetto si fonda sull'articolo 67 capoverso 2 Cost., che conferisce alla Confederazione la competenza di sostenere, a complemento delle misure cantionali, l'attività extrascolastica di fanciulli e adolescenti¹⁰⁹. Si tratta di una competenza parallela e sussidiaria della Confederazione. Il progetto consentirebbe inoltre di attuare il diritto di fanciulli e adolescenti a una particolare protezione della loro incolumità e del loro sviluppo, sancito nell'articolo 11 capoverso 1 Cost. Lo stesso vale per l'obiettivo sociale fissato dal legislatore nell'articolo 41 capoverso 1 lettera g Cost., secondo cui i fanciulli e gli adolescenti vanno aiutati nel loro sviluppo, cosicché diventino persone indipendenti e socialmente responsabili, e sostenuti nella loro integrazione sociale, culturale e politica.

8.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

8.2.1 Diritto dell'UE

L'UE ha definito norme per il coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale allo scopo di agevolare la libera circolazione. La Svizzera partecipa a questo sistema di coordinamento dall'entrata in vigore, il 1° giugno 2002, dell'Accordo del 21 giugno 1999¹¹⁰ tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (Accordo sulla libera circolazione delle persone),¹¹¹ i cui principi più importanti sono la parità di trattamento dei cittadini di altre parti contraenti con i propri cittadini, il mantenimento dei diritti acquisiti e il versamento di prestazioni in tutto lo spazio europeo. Per contro, il diritto dell'UE non prevede un'armonizzazione dei sistemi nazionali di sicurezza sociale. Gli Stati membri possono definire autonomamente la struttura, il campo d'applicazione personale, le modalità di finanziamento e l'organizzazione dei loro sistemi di sicurezza sociale, tenendo conto dei principi di coordinamento previsti dal diritto europeo. In virtù della Convenzione AELS¹¹², questo vale anche nelle relazioni tra la Svizzera e gli altri Stati membri dell'AELS.

¹⁰⁹ In questa sede, il termine «extrascolastico» va inteso come al di fuori della scuola, dal punto di vista geografico e temporale; cfr. FF **2010** 5991, in particolare pag. 6025. Cfr. anche il parere dell'Ufficio federale di giustizia del 4.8.2017, «Rôle de la Confédération en matière de petite enfance; Tragweite von Art. 67 Abs. 2 BV».

¹¹⁰ RS **0.142.112.681**

¹¹¹ Il coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale è disciplinato dal regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale e dal regolamento (CE) n. 987/2009 che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale.

¹¹² Convenzione del 4 gennaio 1960 istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (AELS); RS **0.632.31**.

Il contributo federale previsto nella presente legge è conciliabile con le suddette prescrizioni di coordinamento.

8.2.2 Altri impegni internazionali

Con la ratifica della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) del 18 dicembre 1979¹¹³ sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, la Svizzera si è impegnata in particolare a «favorire l'istituzione e lo sviluppo di una rete di asili-nido» (art. 11 par. 2 lett. c). Dal canto suo, la Convenzione dell'ONU del 20 novembre 1989 sui diritti del fanciullo¹¹⁴ prevede che gli Stati parti adottino ogni provvedimento appropriato per garantire ai bambini i cui genitori lavorano il diritto di beneficiare di servizi e strutture per la custodia di bambini (art. 18 par. 3). Inoltre, gli organi competenti (ovvero i comitati di esperti indipendenti che verificano il rispetto dei trattati internazionali dell'ONU nell'ambito dei diritti dell'uomo) hanno raccomandato espressamente alla Svizzera di creare maggiori opportunità affinché le donne abbiano accesso all'occupazione a tempo pieno (Comitato per l'eliminazione della discriminazione nei confronti della donna), di impegnarsi maggiormente affinché sull'intero territorio nazionale siano disponibili servizi per la custodia di bambini accessibili sia materialmente che economicamente (Comitato dei diritti economici, sociali e culturali) e di sviluppare a livello federale standard per la qualità delle strutture di custodia collettiva diurna (Comitato dei diritti del fanciullo). Il presente progetto va nella direzione delle convenzioni ratificate dalla Svizzera ed è in linea con le raccomandazioni dei rispettivi comitati.

Per quanto concerne le misure dei Cantoni per sviluppare la loro politica di sostegno alla prima infanzia, si tratta di un provvedimento idoneo secondo l'articolo 4 della Convenzione sui diritti del fanciullo¹¹⁵ ad attuare i diritti riconosciuti dalla stessa. Il presente progetto di legge contribuisce tra l'altro, direttamente o indirettamente, ad attuare i diritti del fanciullo allo sviluppo (art. 6 par. 2), a un livello di vita adeguato (art. 27 par. 1) e all'educazione in base all'uguaglianza delle possibilità (par. 28). Inoltre, fa sì che i genitori e i rappresentanti legali vengano sostenuti nel loro compito di educare il bambino, ad esempio mediante la creazione di istituzioni, strutture e servizi per la custodia di bambini (art. 18 par. 2). Il presente progetto dà anche seguito a determinate raccomandazioni del Consiglio d'Europa, in particolare quelle del 2006 sulla politica per la promozione di una genitorialità positiva¹¹⁶ e quelle del 2011 sui diritti del fanciullo e su servizi sociali adeguati ai bambini e alle famiglie¹¹⁷. Infine, tiene conto pure dell'Agenda 2030 e dei suoi 17 obiettivi (e 169 sotto-obiettivi) di sviluppo sostenibile; il sotto-obiettivo 4.2 recita: «garantire entro il 2030 che ogni

¹¹³ RS 0.108

¹¹⁴ RS 0.107

¹¹⁵ RS 0.107

¹¹⁶ Cfr. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d6dc5 (consultato il 5.8.2019).

¹¹⁷ Consiglio d'Europa, *Recommandation du Conseil de l'Europe sur les droits de l'enfant et les services sociaux adaptés aux enfants et aux familles*, Strasburgo: Consiglio d'Europa, 2011, disponibile all'indirizzo <https://rm.coe.int/1680472b8c>.

ragazza e ragazzo abbiano uno sviluppo infantile di qualità, ed un accesso a cure ed istruzione pre-scolastiche così da essere pronti alla scuola primaria»¹¹⁸.

8.3 Forma dell'atto

La legge è emanata sotto forma di legge federale ordinaria secondo l'articolo 164 Cost.

8.4 Subordinazione al freno alle spese

Conformemente all'articolo 159 capoverso 3 lettera b della Costituzione federale, l'articolo 4 capoverso 1 e l'articolo 13 capoversi 1, 2 e 4 P-LSCus necessitano del consenso della maggioranza dei membri di entrambe le Camere, dato che le disposizioni comportano nuovi sussidi ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi all'anno. Anche l'articolo 1 del decreto federale concernente il sostegno alla custodia di bambini complementare alla famiglia e ai Cantoni nella loro politica di sostegno alla prima infanzia richiede il consenso della maggioranza dei membri di entrambe le Camere poiché comporta spese fino a 224 milioni di franchi per un periodo di quattro anni.

8.5 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale

Il progetto rispetta il principio di sussidiarietà (art. 5a e 43a cpv. 1 Cost.). La competenza principale nell'ambito della custodia di bambini complementare alla famiglia e nella politica di sostegno alla prima infanzia spetta ai Cantoni e ai Comuni, che conoscono la realtà e i bisogni locali molto meglio della Confederazione. In virtù dell'articolo 116 capoverso 1 Cost., però, anche la Confederazione può sostenere provvedimenti a tutela della famiglia. In questo caso, non assumerà compiti finora svolti dai Cantoni, ma parteciperà ai costi per la custodia extrafamiliare a carico dei genitori e consentirà ai Cantoni di ricevere aiuti finanziari sulla base di accordi di programma. I Cantoni saranno liberi di decidere se concludere o meno tali accordi.

Anche il principio dell'equivalenza fiscale (art. 43a cpv. 2 Cost.) è rispettato: la Confederazione parteciperà ai costi per la custodia di bambini complementare alla famiglia a carico dei genitori e agli accordi di programma con i Cantoni e definirà le condizioni per la concessione del sostegno finanziario. In tal modo sarà rispettata l'equivalenza fiscale tra finanziatori e decisori.

¹¹⁸ Cfr. <https://www.eda.admin.ch/agenda2030/it/home/agenda-2030/die-17-ziele-fuer-eine-nachhaltige-entwicklung/ziel-4-inklusive-gleichberechtigte-und-hochwertige-bildung.html>.

8.6 Conformità alla legge sui sussidi

La Confederazione punta a una migliore conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione e al miglioramento delle pari opportunità per i bambini in età prescolastica, nel rispetto della ripartizione delle competenze stabilita dal diritto costituzionale.

Sulla base di una domanda di sostegno, la Confederazione (UFAS) e il Cantone che l'ha presentata negozieranno la conclusione di un accordo di programma in cui saranno stabiliti gli obiettivi del programma, la partecipazione finanziaria della Confederazione e gli altri punti dell'accordo di programma. Questa procedura è in linea con le disposizioni dell'articolo 16 capoverso 3 LSu¹¹⁹, secondo cui gli aiuti finanziari e le indennità sono di regola concessi ai Cantoni sulla base di accordi di programma.

8.7 Delega di competenze legislative

In virtù dell'articolo 20 del progetto di legge, il Consiglio federale emana le disposizioni d'esecuzione.

8.8 Protezione dei dati

Non sono previsti né il trattamento di dati personali né misure che possano avere ripercussioni in materia di protezione dei dati.

¹¹⁹ RS 616.1

