



ad 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**

Parere del Consiglio federale

del 15 febbraio 2023

Onorevole presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale del 14 dicembre 2022¹ concernente la sostituzione del finanziamento iniziale con una soluzione moderna.

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

15 febbraio 2023

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Alain Berset
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

¹ FF 2023 ...

Parere

1 Situazione iniziale

1.1 Genesi del progetto

La legge federale del 4 ottobre 2002² 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 di custodia di bambini complementare alla famiglia adeguata ai bisogni e dal 1° luglio 2018 partecipa finanziariamente anche all'aumento dei sussidi cantonali per ridurre i costi di custodia a carico dei genitori³. Inizialmente fissata a otto anni, la durata di validità del programma d'incentivazione è stata prorogata più volte. Il 30 settembre 2022 le Camere federali hanno approvato una proroga fino alla fine del 2024⁴.

Il 18 febbraio 2021 la Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale (CSEC-N) ha deciso, con 15 voti contro 9, di depositare l'iniziativa parlamentare 21.403 Sostituire il finanziamento iniziale con una soluzione moderna. L'iniziativa chiede che il programma d'incentivazione corrente, di durata limitata, 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.

Il 29 marzo 2021 la Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio degli Stati (CSEC-S) ha dato seguito all'iniziativa con 7 voti contro 3 e 3 astensioni. Nelle sedute del 16 aprile e del 27 maggio 2021, la CSEC-N ha deciso di istituire una sottocommissione incaricata di elaborare un progetto di legge che concretizzasse la richiesta dell'iniziativa. Il 28 aprile 2022 la Commissione ha discusso e adottato il progetto elaborato dalla sottocommissione. Il 17 novembre 2022 ha avviato la procedura di consultazione in merito ai progetti preliminari della legge e del decreto federale, che si è conclusa il 7 settembre 2022.

Nelle sedute del 27 ottobre 2022 e del 17 novembre 2022 la CSEC-N ha preso atto dei risultati della procedura di consultazione e ha modificato i progetti preliminari. L'8 dicembre 2022 la CSEC-N ha adottato il progetto di legge con 17 voti contro 7 e 1 astensione, e il 14 dicembre 2022 il progetto di decreto federale con 15 voti contro 8, decidendo al contempo di sottoporre il progetto nel suo complesso alla sua Camera e invitare il Consiglio federale a esprimere il proprio parere al riguardo.

² RS 861

³ RU 2018 2247

⁴ FF 2022 2404

1.2 Misure a livello federale

1.2.1 Miglioramento della conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione

Per migliorare la conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione sono necessarie diverse misure. Tra queste rientra anche l'istituzione di posti per la custodia di bambini complementare alla famiglia, che la Confederazione promuove dal 2003 mediante la LACust. In questo modo, fino alla fine del 2022 ha cofinanziato la creazione di circa 71 900 posti, di cui circa 42 100 in strutture di custodia collettiva diurna e circa 29 800 in strutture di custodia parascolastiche, con un impegno finanziario complessivo pari a 450 milioni di franchi. Su proposta del Consiglio federale, la LACust è stata ampliata con l'introduzione di due nuovi strumenti di promozione: dal 1° luglio 2018, la Confederazione può così, da un lato, sostenere i Cantoni e i Comuni che aumentano i sussidi per ridurre i costi di custodia a carico dei genitori e, dall'altro, fornire un contributo a 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 franchi⁵.

Il 28 aprile 2021 il Consiglio federale ha adottato la «Strategia Parità 2030»⁶, che tra i suoi quattro campi d'azione annovera un campo Conciliabilità e famiglia. Le sue misure intendono contribuire affinché donne e uomini possano beneficiare di condizioni quadro favorevoli alla conciliabilità tra la vita privata, quella familiare e quella professionale e a una ripartizione equilibrata dei lavori domestici e dei compiti familiari retribuiti e non retribuiti.

1.2.2 Miglioramento delle pari opportunità per i bambini in età prescolastica

Il 3 febbraio 2021 il Consiglio federale ha adottato un rapporto (*Politik der frühen Kindheit – Auslegeordnung und Entwicklungsmöglichkeiten auf Bundesebene*, disponibile in tedesco e in francese), in adempimento del postulato 19.3417 della CSEC-N e del postulato 19.3262 Gugger, che fa il punto della situazione sulla politica della prima infanzia e sulle possibilità di sviluppo a livello federale. Nel rapporto sono illustrate le basi giuridiche in virtù delle quali la Confederazione può contribuire al sostegno alla prima infanzia per migliorare le pari opportunità per i bambini in età prescolastica. Poiché il sostegno alla prima infanzia è un tema trasversale, le competenze della Confederazione sono ripartite tra diversi dipartimenti e uffici federali. Le misure di sostegno della Confederazione coprono numerosi ambiti tematici, tra cui la prevenzione e la promozione della salute nella prima infanzia, la partecipazione culturale sin dalla prima infanzia, la salute e il movimento, l'alimentazione e la sicurezza alimentare, la protezione dei minori, i diritti dei minori e l'integrazione durante la

⁵ Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), *Finanzhilfen für die Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen für Kinder: Bilanz nach neunzehn Jahren*, 2022, disponibile (in tedesco e francese) all'indirizzo www.ufas.admin.ch > Aiuti finanziari > Custodia di bambini complementare alla famiglia.

⁶ Disponibile all'indirizzo <https://www.parita2030.ch>.

prima infanzia. In occasione dell'adozione del rapporto, il Consiglio federale ha deciso di rafforzare in futuro la collaborazione e il coordinamento a livello federale nel settore del sostegno alla prima infanzia.

Il 16 giugno 2022 il Consiglio degli Stati ha accolto il postulato Baume-Schneider 21.3741 Un osservatorio nazionale per la prima infanzia, che incarica il Consiglio federale di valutare la possibilità di istituire un osservatorio federale per la prima infanzia.

Il 29 giugno 2022 l'Esecutivo ha adottato un rapporto sulla promozione linguistica precoce in Svizzera, in adempimento della mozione Eymann 18.3834 Promozione linguistica prima dell'inizio della scuola dell'infanzia come condizione per i titoli di livello secondario e misura per l'integrazione. Il rapporto (disponibile in tedesco e in francese) fornisce una panoramica sulla nozione di promozione linguistica precoce e sulle varie prassi cantonali. Vi si rileva che per migliorare tale promozione occorre innanzitutto sostenere le strutture di custodia complementare alla famiglia e l'offerta di formazione precoce.

1.3 Partecipazione al mercato del lavoro e necessità di personale qualificato

In Svizzera permangono importanti disparità tra i sessi, non solo per quanto riguarda la partecipazione al mercato del lavoro ma anche sotto il profilo della ripartizione dei ruoli nella vita professionale e in quella familiare. Nel confronto internazionale, le donne in Svizzera hanno un tasso di attività elevato, ma gradi di occupazione molto bassi. In termini di equivalenti a tempo pieno, la partecipazione al mercato del lavoro delle donne in età compresa tra i 15 e i 64 anni raggiunge il 60 per cento. I motivi invocati per giustificare i bassi gradi di occupazione sono in particolare il problema della custodia dei figli e l'assistenza ai familiari, compiti che le donne continuano ad assumere nettamente più spesso degli uomini⁷. Nella vita domestica, la presenza di bambini influenza notevolmente la ripartizione dei ruoli tra uomo e donna: il 78 per cento delle madri attive professionalmente con figli di età inferiore a 25 anni lavora a tempo parziale, mentre tra i padri questa percentuale scende al 12 per cento⁸.

La partecipazione al mercato del lavoro delle madri e dei padri ha conseguenze sul piano economico, della politica sociale e della politica delle pari opportunità. Rispetto ai padri, le madri conseguono un reddito da lavoro nettamente inferiore, il che, in particolare dopo una separazione o un divorzio le espone spesso a maggiori rischi finanziari e incide negativamente sulla loro previdenza per la vecchiaia. Le differenze tra i redditi da lavoro delle madri e quelli dei padri sorgono principalmente dopo la nascita del primo figlio e durano a lungo, dato che le madri non riescono a compensare

⁷ Ufficio federale di statistica, *Rilevazione sulle forze lavoro in Svizzera. La RIFOS in breve 2020, 2021*, disponibile all'indirizzo <https://www.bfs.admin.ch/bfs/it/home/statistiche/lavoro-reddito/rilevazioni/rifos.html>.

⁸ Ufficio federale di statistica, *Les familles en Suisse: Rapport statistique 2021, 2021*, pag. 26, disponibile in francese e tedesco all'indirizzo <https://www.bfs.admin.ch/bfs/it/home/statistiche/popolazione/famiglie.html>.

nel tempo le perdite di guadagno subite⁹. Le madri che in seguito alla fondazione di una famiglia interrompono l'attività lucrativa o riducono il grado d'occupazione non sono più disponibili sul mercato del lavoro o lo sono soltanto in misura limitata.

Il mercato del lavoro in Svizzera ha un grande bisogno di manodopera specializzata. L'immigrazione di manodopera dall'estero è essenziale per coprire la domanda. Il Consiglio federale vorrebbe però limitare l'immigrazione allo stretto necessario¹⁰. La concorrenza internazionale per attirare forza lavoro qualificata è tuttavia in aumento. Affinché la manodopera necessaria sia durevolmente disponibile è essenziale poter sfruttare e promuovere il potenziale indigeno in Svizzera. Questo obiettivo viene perseguito in quattro ambiti d'intervento fondamentali: la riqualificazione e la specializzazione secondo le esigenze del mercato del lavoro, il miglioramento della conciliabilità tra lavoro e famiglia, la creazione di buone condizioni per l'attività lucrativa fino all'età pensionabile e oltre e la promozione di innovazioni per una maggiore produttività. La conciliabilità tra famiglia e lavoro riveste dunque una grande importanza anche per rispondere alla crescente domanda di personale qualificato.

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. Questa differenza è dovuta in particolare al fatto che in Svizzera la quota di finanziamento degli enti pubblici è notevolmente inferiore rispetto ai Paesi in questione¹¹. Oltre ai disincentivi fiscali, gli elevati costi di custodia a carico dei genitori rappresentano uno dei motivi fondamentali che dissuadono i genitori dall'esercizio di un'attività lucrativa¹².

2 Proposte della CSEC-N

2.1 Il progetto della maggioranza

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

In futuro la Confederazione dovrà partecipare durevolmente ai costi per la custodia di bambini complementare alla famiglia a carico dei genitori. 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

⁹ Severin Bischof et al., *Die wirtschaftliche Situation von Familien in der Schweiz. Bedeutung von Geburten und Scheidungen/Trennungen*, 2023, rapporto di ricerca commissionato dall'UFAS (pubblicazione in fase di preparazione).

¹⁰ Evento informativo sull'iniziativa di limitazione a Coira del 26.8.2020, disponibile all'indirizzo Dipartimento federale di giustizia e polizia > Attualità > Comunicati stampa > «Il Consiglio federale vuole solo l'immigrazione necessaria».

¹¹ 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, <https://www.parlament.ch/cen-ters/eparl/curia/2013/20133259/Bericht%20BR%20I.pdf>.

¹² Credit Suisse, *So viel kostet ein Kita-Platz in der Schweiz. Kinderbetreuungskosten im regionalen Vergleich*, 2021, disponibile (in tedesco e francese) all'indirizzo www.credit-suisse.com > docs > ch.

complementare alla famiglia (p. es. una struttura di custodia collettiva diurna, una struttura diurna) o a una famiglia diurna. Il contributo federale sarà concesso ai genitori a prescindere dalla loro situazione finanziaria e non sostituirà eventuali sussidi dei Cantoni, dei Comuni e dei datori di lavoro.

Per i primi quattro anni dall'entrata in vigore della legge, il contributo federale corrisponderà al 20 per cento dei costi medi per un posto di custodia di bambini complementare alla famiglia. Successivamente il Consiglio federale lo fisserà per ciascun Cantone in funzione dei sussidi da esso concessi per i servizi di custodia istituzionale definendo un valore soglia. Questo valore soglia corrisponderà all'importo minimo dei contributi che un Cantone deve concedere per la custodia di bambini complementare alla famiglia affinché nel quadriennio successivo il contributo federale resti al 20 per cento dei costi medi per un posto di custodia. Se l'importo dei contributi concessi da un Cantone è inferiore al valore soglia, il contributo federale verrà ridotto in modo lineare. La riduzione sarà però limitata: in tutti i Cantoni il contributo federale dovrà ammontare almeno al 10 per cento dei costi medi per un posto di custodia di bambini complementare alla famiglia. Il Consiglio federale fisserà il valore soglia ogni quattro anni in modo da incentivare i Cantoni ad aumentare i propri sussidi nell'ambito della custodia istituzionale e al contempo evitare che li riducano nella misura della partecipazione della Confederazione ai medesimi.

Inoltre, il progetto prevede che l'ammontare del contributo federale sia calcolato tenendo conto delle condizioni specifiche locali. I Cantoni saranno responsabili di garantire che i contributi federali siano versati ai genitori in modo conforme alla legge e invieranno un conteggio alla Confederazione. In base al progetto, il primo anno dopo l'entrata in vigore della legge la Confederazione parteciperà con circa 710 milioni di franchi all'anno ai costi sostenuti dai genitori per la custodia istituzionale dei propri figli. Nel primo periodo quadriennale si presume che le misure previste nella legge e l'evoluzione demografica determineranno un maggior ricorso a tale custodia. Alla fine del medesimo, secondo la CSEC-N i costi per il contributo federale ammonteranno a circa 860 milioni di franchi.

Accordi di programma

Il secondo strumento di promozione previsto nel progetto di legge sono gli accordi di programma tra la Confederazione e i Cantoni. Con essi la Confederazione potrà concedere ai Cantoni aiuti finanziari globali per lo sviluppo della custodia di bambini complementare alla famiglia e per misure tese a sviluppare le politiche cantonali di sostegno alla prima infanzia.

Potrà concedere aiuti finanziari ai Cantoni sulla base di obiettivi di risultato fissati a livello strategico. In questo modo potrà 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 loro politica di sostegno alla prima infanzia.

Il progetto di legge prevede tre periodi contrattuali di quattro anni. Per il primo periodo la CSEC-N chiede un credito d'impegno di 224 milioni di franchi.

Statistiche

Il progetto di legge crea infine la base legale per l'approntamento di una statistica federale negli ambiti della custodia di bambini complementare alla famiglia e della politica di sostegno alla prima infanzia. Al momento non vi sono statistiche di questo genere, ragion per cui la CSEC-N intende colmare tale lacuna. Il pertinente articolo di legge sancisce la collaborazione dei Cantoni nell'allestimento delle statistiche, prescrivendo loro di mettere a disposizione dell'Ufficio federale di statistica i dati necessari in forma standardizzata.

2.2 Minoranze principali

Una minoranza (Umbricht Pieren) respinge l'intero progetto, ritenendo che la custodia di bambini complementare alla famiglia e il sostegno alla prima infanzia siano di competenza dei Cantoni e dei Comuni e non vada pertanto prevista alcuna partecipazione della Confederazione in questi ambiti. Un'altra minoranza (Gutjahr) auspica il rinvio del progetto di legge alla CSEC-N, con l'incarico di elaborarne uno nuovo affinché tutti i genitori che sostengono costi per la custodia dei figli possano usufruire degli aiuti finanziari statali.

Una minoranza (Wasserfallen Christian) vorrebbe circoscrivere il progetto al contributo federale e rinunciare agli accordi di programma con i Cantoni. Un'altra minoranza (Umbricht Pieren) auspica la rinuncia a tutte le disposizioni di legge concernenti la politica di sostegno alla prima infanzia.

Una minoranza (Gutjahr) vorrebbe modificare il modello proposto dalla maggioranza limitando il contributo federale al 10 per cento al massimo e prevedendo una sua ulteriore riduzione fino ad azzerarlo. Un'ulteriore minoranza (Fivaz) auspica che ci si attenga al sistema di incentivi proposto nel progetto posto in consultazione (contributo di base del 10 % e contributo supplementare del 10 % al massimo), ma con l'introduzione di un calcolo lineare del contributo supplementare. Altre due minoranze vorrebbero discostarsi dal sistema di incentivi e prevedere un contributo federale fisso del 10 per cento (Umbricht Pieren) o del 15 per cento (Wasserfallen Christian).

Una minoranza (Umbricht Pieren) vorrebbe che il contributo federale fosse concesso soltanto ai genitori il cui grado d'occupazione cumulativo è superiore al 100 per cento. Un'altra minoranza (de Montmollin) chiede che il Consiglio federale fissi per via d'ordinanza il grado minimo cumulativo di occupazione dei due genitori che conferisce il diritto al contributo federale.

Una minoranza auspica la limitazione del diritto al contributo federale al periodo che va dalla nascita alla fine del livello primario della scuola dell'obbligo (de Montmolin), un'altra ai bambini in età prescolastica (Umbricht Pieren).

Una minoranza (Kutter) vorrebbe rinunciare al calcolo del contributo federale in base alle condizioni specifiche locali, per optare a favore di un contributo federale fissato secondo un valore medio definito a livello nazionale.

3 Spese

Le spese per il modello proposto dalla maggioranza della CSEC-N e i modelli di minoranza sono riepilogate di seguito.

Panoramica delle spese per i due strumenti di promozione

	Contributo federale	Accordi di programma
	Spese nel primo anno dopo l'entrata in vigore della legge (in mio. fr.)	Spese per i primi quattro anni dopo l'entrata in vigore della legge (in mio. fr.)
Maggioranza della CSEC-N	710	224 (56 mio. fr. all'anno)
Minoranza Gutjahr in merito all'art. 7 cpv. 1 e 8 cpv. 1 P-LSCus (sistema di malus con un contributo federale del 10 % max.)	360	
Minoranza Fivaz in merito agli art. 7-9 P-LSCus (sistema di bonus con un contributo di base del 10 % e un contributo supplementare massimo del 10 %)	610	
Minoranza Wasserfallen Christian in merito agli art. 7-9 P-LSCus (contributo federale del 15 %, senza sistema di incentivi)	530	
Minoranza Umbricht Pieren in merito agli art. 7-9 P-LSCus (contributo federale del 10 % dei costi effettivamente fatturati, senza sistema di incentivi)	max. 360	

	Contributo federale	Accordi di programma
	Spese nel primo anno dopo l'entrata in vigore della legge (in mio. fr.)	Spese per i primi quattro anni dopo l'entrata in vigore della legge (in mio. fr.)
Minoranza Kutter in merito all'art. 7 cpv. 1, 2 e 4 P-LSCus (modello della maggioranza della CSEC-N con un contributo federale unico per tutta la Svizzera)	710	
Minoranza Wasserfallen Christian in merito alla sezione 3 (art. 13–16) P-LSCus (stralcio degli accordi di programma)		0

Spese di esecuzione

Le spese di esecuzione per i due strumenti di promozione ammontano a 16 milioni di franchi per quattro anni. In caso di rinuncia agli accordi di programma, queste spese si ridurrebbero in misura sostanziale, poiché l'onere per la negoziazione e l'esecuzione degli accordi di programma con i Cantoni verrebbe meno.

4 Parere del Consiglio federale

4.1 Valutazione generale del progetto della Commissione

Il Consiglio federale condivide il parere secondo cui occorre promuovere ulteriormente la custodia di bambini complementare alla famiglia e gli enti pubblici devono ridurre in misura maggiore i costi a carico dei genitori per la custodia di bambini complementare alla famiglia, in particolare nell'attuale contesto di carenza di lavoratori qualificati. Tuttavia, è fondamentalmente contrario all'introduzione di un contributo federale destinato a tal fine. Da un lato, infatti, la custodia complementare alla famiglia è di competenza dei Cantoni e rientra anche fra le responsabilità dei datori di lavoro; dall'altro, la difficile situazione finanziaria della Confederazione non consente di assumere ulteriori impegni. Inoltre, questo contributo federale implicherebbe risparmi in altri ambiti di competenza della Confederazione decisi dal Parlamento. Qualora il Parlamento decidesse di entrare in materia sul progetto, per il Consiglio federale andrebbero adempiute determinate condizioni, in particolare una maggiore partecipazione finanziaria dei Cantoni.

Considerata la difficile situazione finanziaria della Confederazione, il Consiglio federale ritiene che le spese derivanti dal progetto della Commissione per il contributo federale, pari a 710 milioni di franchi nel primo anno dopo l'entrata in vigore della legge e crescenti negli anni successivi, come pure l'ulteriore importo di 56 milioni di franchi all'anno per gli accordi di programma siano finanziariamente insostenibili. Va inoltre tenuto presente che la custodia di bambini complementare alla famiglia e il

sostegno alla prima infanzia rientrano in primo luogo nella competenza di Cantoni e Comuni. Qualora il Parlamento decidesse di entrare in materia sul progetto, sarebbe necessario ridurre notevolmente le spese per il contributo federale e rinunciare agli accordi di programma.

Il Consiglio federale respinge l'allestimento di una statistica sulla politica di sostegno alla prima infanzia, dato che, in seguito alla sua proposta di rinunciare agli accordi di programma, la politica in questione resta di competenza esclusiva dei Cantoni e dei Comuni.

4.2 Valutazione degli strumenti di promozione

Il Consiglio federale valuta qui di seguito gli strumenti di promozione, per l'eventualità che il Parlamento decidesse di entrare in materia sul progetto.

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

Oltre a trasferimenti sociali quali gli assegni familiari, che compensano in parte i costi derivanti dal mantenimento di uno o più figli, secondo il Consiglio federale un contributo federale ai costi a carico dei genitori come quello proposto dalla CSEC-N può contribuire in misura importante a integrare maggiormente i genitori nel mercato del lavoro.

Il contributo federale ai costi sostenuti dai genitori per la custodia istituzionale andrebbe a beneficio di tutti i genitori che usufruiscono di tale servizio. La Confederazione concorrerebbe al migliore sfruttamento del potenziale di occupazione in particolare delle madri, indipendentemente dal loro reddito e dalla loro qualifica professionale.

Scopo del contributo federale

Conformemente allo scopo del progetto, la Confederazione partecipa ai costi per la custodia di bambini complementare alla famiglia a carico dei genitori in modo che questi ultimi possano svolgere un'attività lucrativa o una formazione. Il diritto dei genitori al contributo federale è subordinato al fatto che i figli siano affidati a un servizio di custodia istituzionale. In base al progetto, lo svolgimento di un'attività lucrativa o di una formazione non costituisce una condizione imprescindibile per acquisire il diritto al contributo federale.

Il Consiglio federale è del parere che il contributo federale debba essere concesso soltanto ai genitori che svolgono un'attività lucrativa o seguono una formazione e che per questo motivo non possono accudire i propri figli. Tale limitazione della cerchia degli aventi diritto corrisponde agli obiettivi del progetto, il quale intende migliorare la conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione, contribuendo così a contrastare la carenza di personale qualificato. È pertanto escluso che il contributo federale venga

versato ai genitori che affidano i figli a un servizio di custodia istituzionale per altri motivi o che potrebbero anche provvedere da soli al loro accudimento.

Pertanto, il Consiglio federale propone di approvare la proposta della minoranza de Montmollin e di adeguare il progetto di legge in modo che l'Esecutivo fissi per via d'ordinanza il grado minimo cumulativo di occupazione (attività lucrativa e formazione) dei due genitori che conferisce il diritto al contributo federale, tenendo conto delle diverse situazioni familiari (p. es. economie domestiche monoparentali).

Diritto al contributo federale

Secondo il progetto della CSEC-N, 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. Il Consiglio federale condivide la posizione della Commissione secondo cui occorre sgravare finanziariamente i genitori con figli in età sia prescolastica che scolastica. Di regola, tuttavia, i genitori di giovani di età compresa tra 13 e 15 anni non devono sostenere spese per la custodia, ma soltanto per il vitto. Le spese di vitto non sono state considerate per il calcolo del contributo federale per non privilegiare i genitori che affidano il figlio a un servizio per la custodia complementare alla famiglia rispetto a quelli che li accudiscono a casa, dato che anche in caso di custodia privata i genitori devono sostenere quotidianamente costi di vitto. Per questo motivo, le spese stimate per la proposta della maggioranza della CSEC-N risultano pari a quelle previste per la proposta della minoranza de Montmollin, la quale vorrebbe che il limite superiore fosse fissato alla fine del livello primario. Secondo il Consiglio federale, la proposta della minoranza de Montmollin consentirebbe di circoscrivere miratamente la cerchia degli aventi diritto al contributo federale in modo che quest'ultimo vada a sgravare i genitori che sostengono costi di custodia elevati.

Per questi motivi, l'Esecutivo propone di approvare la proposta della minoranza de Montmollin e di adeguare il progetto di legge in modo da prevedere il diritto a un contributo federale per ogni bambino dalla nascita alla fine del livello primario della scuola dell'obbligo (8° anno standard HarmoS), se il bambino è affidato a un servizio di custodia istituzionale.

Ammontare e impostazione del contributo federale

Il Consiglio federale ritiene che il contributo federale debba sgravare i genitori in misura sostanziale. Tuttavia, considerati gli attuali deficit strutturali nella pianificazione finanziaria e gli altri settori delicati per le finanze federali (sicurezza, migrazione, clima, salute, demografia), l'Esecutivo respinge una nuova spesa federale stimata a 710 milioni di franchi nel primo anno dopo l'entrata in vigore della legge e spese crescenti negli anni successivi. Un contributo federale pari al 10 per cento dei costi medi per un posto di custodia di bambini complementare alla famiglia sarebbe finanziariamente sostenibile per la Confederazione e costituirebbe uno sgravio effettivo per i genitori. Ne deriverebbero spese per circa 360 milioni di franchi nel primo anno dopo l'entrata in vigore della legge. L'Esecutivo ritiene che con un contributo federale inferiore al 10 per cento non si possa ottenere uno sgravio reale per i genitori.

Il Consiglio federale è del parere che nell'impostazione del contributo federale si debba rinunciare a un sistema di incentivi per i Cantoni (sistema di *malus* o *bonus*).

Con un sistema del genere, i genitori i cui figli sono affidati a un servizio di custodia in un Cantone che si impegna soltanto in misura modesta a ridurre i costi di custodia complementare alla famiglia sarebbero doppiamente penalizzati: da un lato, dovrebbero sostenere costi relativamente elevati, perché il Cantone li sovvenzionerebbe in misura molto modesta e, dall'altro, a seconda del modello, non riceverebbero alcun contributo federale o soltanto un aiuto esiguo. Per il Consiglio federale una tale disparità di trattamento tra i genitori da parte della Confederazione è inaccettabile. Inoltre, dalla valutazione degli aiuti finanziari secondo la LACust è emerso che, per quanto riguarda i sussidi di Cantoni e Comuni, i Cantoni aumentano i propri sussidi quando vi è la volontà politica in tal senso, a prescindere dall'eventuale partecipazione finanziaria della Confederazione. Ne derivano notevoli effetti di trascinamento¹³. L'efficacia dei sistemi di incentivi proposti è pertanto dubbia. Infine, un ulteriore fattore a sfavore di tali sistemi è l'onere esecutivo sproporzionato che ne deriva.

Per questi motivi, il Consiglio federale propone di sostenere, secondo la proposta della minoranza Wasserfallen Christian, un contributo federale senza sistema di incentivi, espresso in una percentuale fissa dei costi medi per un posto di custodia di bambini complementare alla famiglia. Propone quindi di adeguare il progetto di legge in modo che il contributo federale ammonti al 10 per cento di questi costi.

Determinazione del contributo federale in base alle condizioni specifiche locali

La maggioranza della CSEC-N propone che il Consiglio federale calcoli il contributo federale tenendo conto delle condizioni specifiche locali. In questo modo intende considerare la notevole eterogeneità dei costi per la custodia istituzionale a carico dei genitori nelle singole regioni. Secondo la minoranza Kutter, invece, il contributo federale deve essere calcolato in base ai costi medi per un posto di custodia di bambini complementare alla famiglia *in Svizzera*. In seguito a un'eventuale riduzione lineare del contributo federale (art. 8 P-LSCus), sia in base alla proposta della maggioranza che a quella della minoranza Kutter, a parità di entità della custodia, potrebbero venirsi a creare (ulteriori) differenze nell'ammontare del contributo federale.

Il Consiglio federale considera problematica la presa in considerazione delle condizioni specifiche locali richiesta dalla maggioranza: a suo avviso, spetta ai Cantoni e ai Comuni che sovvenzionano l'offerta di servizi per la custodia di bambini complementare alla famiglia tenere conto delle proprie condizioni specifiche locali, quali il livello regionale dei salari e delle pigioni e gli standard qualitativi vigenti. Prevedendo di prendere in considerazione le condizioni specifiche locali, la Confederazione incentiverebbe i singoli Cantoni a fissare i costi al livello più alto possibile. Questo sarebbe in contraddizione con l'impegno assunto dalla Conferenza delle direttrici e dei direttori delle opere sociali (CDOS) e dalla Conferenza svizzera dei direttori cantionali della pubblica educazione (CDPE) nell'ottica di armonizzare i requisiti qualitativi per

¹³ Cfr. Susanne Stern et al., «Evaluation Finanzhilfen für familienergänzende Betreuung: Wirkungen der Finanzhilfen für Subventionserhöhungen in Kantonen», in *Beiträge zur sozialen Sicherheit*, rapporto di ricerca n. 8/22, 2022 (in tedesco con riassunto in italiano).

i servizi di custodia su tutto il territorio nazionale¹⁴. Va inoltre tenuto presente che le differenze di prezzo di questi servizi sul piano regionale possono derivare anche dall'eterogeneità dei livelli dei salari medi dei genitori, il che in termini relativi potrebbe compensare una parte sostanziale delle differenze.

L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) ha incaricato un istituto di ricerca di analizzare i criteri in base ai quali si potrebbe tenere conto delle condizioni specifiche locali. I ricercatori sono giunti alla conclusione che non vi sono indicatori adeguati per giustificare un calcolo differenziato dei costi totali. Fanno inoltre notare che una differenziazione del contributo federale in base alle condizioni locali genererebbe un elevato onere amministrativo¹⁵.

Per questi motivi, il Consiglio federale propone di adeguare il progetto di legge conformemente alla proposta della minoranza Kutter, in modo che il contributo federale sia calcolato in base ai costi medi per un posto di custodia di bambini complementare alla famiglia in Svizzera.

Finanziamento del contributo federale

Il Consiglio federale ritiene che il contributo federale debba sgravare i genitori in misura sostanziale. Tuttavia, considerati gli attuali deficit strutturali nella pianificazione finanziaria e gli altri settori delicati per le finanze federali (sicurezza, migrazione, clima, salute, demografia), l'Esecutivo respinge una nuova spesa federale stimata a 710 milioni di franchi nel primo anno dopo l'entrata in vigore della legge e spese crescenti negli anni successivi. Inoltre, questo contributo federale implicherebbe risparmi in altri importanti ambiti di competenza della Confederazione. Un contributo federale pari al 10 per cento dei costi medi per un posto di custodia di bambini complementare alla famiglia cagionerebbe spese per circa 360 milioni di franchi nel primo anno dopo l'entrata in vigore della legge. Un tale contributo federale costituirebbe uno sgravio effettivo per i genitori. L'Esecutivo ritiene che con un contributo federale inferiore al 10 per cento non si possa ottenere uno sgravio reale per i genitori.

Considerata la competenza cantonale in questo ambito, un'importante partecipazione finanziaria dei Cantoni appare necessaria e opportuna. Le maggiori spese per la Confederazione ammonterebbero a 360 milioni di franchi nell'anno dell'introduzione del contributo federale (presumibilmente il 2025). Se queste non fossero bilanciate da un controfinanziamento, l'obiettivo di risparmio per le uscite federali con un debole grado di vincolo, comunque necessario per la correzione del preventivo e del piano finanziario, dovrebbe essere aumentato dal 2 a circa il 3,5 per cento.

Alla luce della competenza cantonale in materia, una semplice possibilità di controfinanziamento consisterebbe nel ridurre la quota cantonale all'imposta federale diretta

¹⁴ *Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung*, 2022, disponibile (in tedesco e in francese) agli indirizzi www.sodk.ch > Dokumentation > Empfehlungen e www.edk.ch > Dokumentationen > Rechtstexte und Beschlüsse > Empfehlungen.

¹⁵ Susanne Stern et al., *Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung. Berechnungsgrundlage*, 2023, rapporto di ricerca commissionato dall'UFAS (pubblicazione in fase di preparazione).

secondo l'articolo 196 capoverso 1 della legge federale del 14 dicembre 1990¹⁶ sull'imposta federale diretta (LIFD). Una tale riduzione di 0,7 punti percentuali, ovvero dall'attuale 21,2 per cento al 20,5 per cento, comporterebbe maggiori entrate per circa 200 milioni di franchi all'anno. L'onere netto per la Confederazione ammonterebbe così a 160 milioni di franchi nell'anno dell'introduzione del contributo federale, il che non permetterebbe comunque di evitare ulteriori misure di risparmio.

Si presume che le misure previste nella legge e l'evoluzione demografica determineranno un maggiore ricorso alla custodia istituzionale. I costi del nuovo sussidio aumenterebbero dunque in misura maggiore rispetto al controfinanziamento. Con il passare del tempo, bisognerà dunque realizzare maggiori economie. In mancanza di una possibilità di correzione, l'onere netto a carico della Confederazione crescerebbe, rendendo necessari tagli supplementari alle uscite non vincolate. Se l'onere netto della Confederazione superasse i 200 milioni di franchi all'anno – un importo sei volte superiore a quello che la Confederazione stanziava oggi per la custodia di bambini complementare alla famiglia –, conformemente al nuovo articolo 196 capoverso 1^{er} LIFD la quota cantonale andrebbe ridotta una seconda (e ultima) volta di ulteriori 0,4 punti percentuali (ovvero al 20,1 %), al fine di aumentare nuovamente il controfinanziamento delle spese per il contributo federale.

Tale meccanismo correttivo è giustificabile non solo nell'ottica delle finanze federali: se gli aumenti delle spese saranno determinati dal maggior ricorso (auspicato) alla custodia istituzionale di bambini complementare alla famiglia, anche i Cantoni trarranno benefici da una politica cantonale virtuosa.

Per questo motivo, il Consiglio federale propone di garantire il controfinanziamento e l'assunzione della maggior parte delle spese tramite la riduzione della quota cantonale all'imposta federale diretta secondo quanto appena illustrato. Le pertinenti disposizioni della LIFD (art. 196) vanno modificate e integrate in tal senso.

4.2.2 Accordi di programma

Oltre al contributo federale ai costi per la custodia di bambini complementare alla famiglia a carico dei genitori, la maggioranza della CSEC-N prevede l'introduzione di accordi di programma. La minoranza Wasserfallen Christian propone di non inserire tali accordi nel progetto.

Gli ambiti di promozione previsti negli accordi di programma coincidono in gran parte con le misure finanziate dalla Confederazione negli anni scorsi per promuovere la custodia di bambini complementare alla famiglia e il sostegno alla prima infanzia. Sin dal 2003, infatti, la Confederazione concede aiuti finanziari per l'istituzione di posti di custodia e dal 2018 anche per progetti volti ad adeguare maggiormente ai bisogni dei genitori l'offerta di servizi per la custodia di bambini complementare alla famiglia. In virtù dell'articolo 26 della legge del 30 settembre 2011¹⁷ sulla promozione delle attività giovanili extrascolastiche (LPAG), dal 2014 al 2022 la Confederazione ha concesso ai Cantoni aiuti finanziari per programmi cantonali volti a fondare e

¹⁶ RS 642.11

¹⁷ RS 446.1

sviluppare la politica dell'infanzia e della gioventù. Nel quadro di questo finanziamento iniziale di durata limitata, la Confederazione ha concesso ai Cantoni anche aiuti finanziari per il sostegno alla prima infanzia¹⁸. Il Consiglio federale esorta pertanto i Cantoni e i Comuni a sfruttare appieno le proprie competenze e a provvedere in futuro direttamente allo sviluppo di un'offerta adeguata ai bisogni nonché a sviluppare autonomamente la propria politica di sostegno alla prima infanzia.

Va rilevato che i Cantoni sono liberi di stipulare o meno accordi di programma. Questo comporta una disparità di trattamento indesiderata tra i genitori: a differenza del contributo federale, i mezzi federali non andrebbero a beneficio di tutti i genitori che affidano i figli a un servizio per la custodia complementare alla famiglia, bensì soltanto di quelli in Cantoni che stipulano un accordo di programma con la Confederazione. Un altro svantaggio degli accordi di programma è l'elevato onere esecutivo che ne deriva: rinunciando a tale strumento, le spese di esecuzione preventivate si ridurrebbero. Il Consiglio federale esprime peraltro riserve di fondo circa gli accordi di programma con i Cantoni negli ambiti in questione. Gli accordi di programma sono uno strumento dimostratosi sostanzialmente valido per promuovere insieme ai Cantoni determinati ambiti politici. Tuttavia, sono stati concepiti per il finanziamento congiunto di compiti che rientrano nella competenza comune di Confederazione e Cantoni; essi permettono una collaborazione e una definizione dei ruoli tra i due livelli istituzionali. La custodia di bambini complementare alla famiglia e il sostegno alla prima infanzia però non sono compiti congiunti: la competenza in materia spetta in primo luogo ai Cantoni e ai Comuni, che sono responsabili per la predisposizione di un'offerta di custodia adeguata ai bisogni. Con gli accordi di programma previsti nel progetto vi è dunque il rischio di scavalcare le misure cantonali tese a migliorare l'offerta.

Secondo l'Esecutivo, l'obiettivo prioritario del progetto dovrebbe essere di ridefinire il sostegno della Confederazione nell'ambito della custodia di bambini complementare alla famiglia, per passare da un sistema di aiuti finanziari (per esperienza poco efficaci) destinati ai Cantoni per misure sul fronte dell'offerta a un finanziamento volto a sgravare direttamente i genitori.

Per i motivi summenzionati, il Consiglio federale propone di approvare la proposta della minoranza Wasserfallen Christian e di adeguare il progetto di legge stralciando agli accordi di programma. Di conseguenza, propone di non entrare in materia sul progetto di decreto federale.

4.3 Ripercussioni finanziarie

Le spese per il contributo federale proposto dal Consiglio federale, pari al 10 per cento dei costi medi per un posto di custodia complementare alla famiglia, ammonterebbero a circa 360 milioni di franchi nel primo anno dopo l'entrata in vigore della legge. Il

¹⁸ Christian Bolliger e Patricia Sager, «Programmi cantonali volti a fondare e sviluppare la politica dell'infanzia e della gioventù. Stato del versamento di aiuti finanziari della Confederazione secondo l'articolo 26 LPAG», in *Beiträge zur sozialen Sicherheit*, rapporto di ricerca n. 12/17, 2017.

controfinanziamento sopraesposto che prevede la riduzione della quota cantonale all'imposta federale diretta ridurrebbe l'onere netto a carico della Confederazione per il contributo federale nell'anno della sua introduzione a 160 milioni di franchi (cfr. n. 4.2.1). Se l'onere netto della Confederazione superasse i 200 milioni di franchi all'anno, il controfinanziamento da parte dei Cantoni andrebbe adeguato a tantum con un'ulteriore riduzione della quota cantonale.

Andrebbero inoltre aggiunte le spese di esecuzione, che sarebbero però inferiori in caso di stralcio degli accordi di programma.

5 Proposta del Consiglio federale

Proposta in merito al progetto di legge

Qualora il Parlamento decidesse di entrare in materia sul progetto, il Consiglio federale vi propone i seguenti adeguamenti:

- limitazione dello scopo della legge alla riduzione dei costi per la custodia di bambini complementare alla famiglia a carico dei genitori (stralcio degli art. 1 cpv. 2 lett. b–d, 2 lett. b e 3 lett. c P-LSCus);
- fissazione, nell'ordinanza, del grado minimo cumulativo di occupazione dei due genitori che conferisce il diritto al contributo federale (adeguamento dell'art. 4 cpv. 1 P-LSCus);
- limitazione del campo d'applicazione della legge alla custodia istituzionale di bambini complementare alla famiglia dalla nascita fino alla fine del livello primario della scuola dell'obbligo (adeguamento degli art. 2, 3 e 4 cpv. 2 P-LSCus);
- fissazione dell'ammontare del contributo federale al 10 per cento dei costi medi per un posto di custodia complementare alla famiglia (adeguamento dell'art. 7 cpv. 1 e stralcio degli art. 8 e 9 P-LSCus);
- calcolo del contributo federale in base ai costi medi per un posto di custodia complementare alla famiglia in Svizzera (adeguamento dell'art. 7 cpv. 1, 2 e 4 P-LSCus);
- rinuncia agli accordi di programma (stralcio della sezione 3 [art. 13–16] e dell'art. 21 cpv. 3 P-LSCus);
- rinuncia all'allestimento di una statistica nell'ambito della politica di sostegno alla prima infanzia (adeguamento dell'art. 17 P-LSCus).

Proposta in merito al progetto di decreto federale

Il Consiglio federale propone di non entrare in materia sul progetto della CSEC-N.

Proposta di adeguamento della legge federale sull'imposta federale diretta

Qualora il Parlamento decidesse di entrare in materia sul progetto, il Consiglio federale propone di adeguare l'articolo 196 capoverso 1 LIFD in modo da ridurre la percentuale della quota cantonale all'imposta federale diretta. Inoltre occorre introdurre

nel medesimo articolo un nuovo capoverso 1^{ter} che preveda una riduzione una tantum della quota cantonale di ulteriori 0,4 punti percentuali, qualora l'onere netto a carico della Confederazione per il contributo federale dovesse superare i 200 milioni di franchi all'anno.

