

10.026

**Messaggio
concernente la modifica della legge federale
sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini
complementare alla famiglia**

del 17 febbraio 2010

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia e il disegno di decreto federale concernente gli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia.

Nel contempo, vi proponiamo di togliere di ruolo il seguente intervento parlamentare:

M	08.3449	Custodia di bambini complementare alla famiglia. Finanziamento iniziale (N 19.03.09, CSEC-N; S 4.06.09)
---	---------	---

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

17 febbraio 2010

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Doris Leuthard
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

La legge federale del 4 ottobre 2002 sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia è entrata in vigore il 1° febbraio 2003. La sua validità è limitata a otto anni e scadrà quindi il 31 gennaio 2011. Assieme alla relativa ordinanza di applicazione essa costituisce la base di un programma d'incentivazione che intende promuovere l'istituzione di posti di custodia per bambini e consentire ai genitori di conciliare meglio famiglia e lavoro o formazione. Il Consiglio federale propone di prorogare il programma di quattro anni.

Il 21 agosto 2008 la Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale (CSEC-N) ha presentato la mozione 08.3449 che chiedeva al Consiglio federale di sottoporre al Parlamento un messaggio sulla proroga del programma d'incentivazione. Dopo che entrambe le Camere avevano adottato la mozione, il 1° luglio 2009 il Consiglio federale ha incaricato il DFI di lanciare una consultazione delle cerchie interessate concernente un avamprogetto di modifica della legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia. La consultazione si è svolta dal 1° luglio al 15 ottobre 2009.

Considerati i risultati positivi della valutazione del programma d'incentivazione e il persistente fabbisogno di nuovi posti di custodia, il Consiglio federale proponeva nell'avamprogetto posto in consultazione di prorogare la durata di validità della legge di ulteriori quattro anni e di fissare un nuovo credito quadro pari a 140 milioni di franchi. Proponeva anche di istituire una base legale che consenta alla Confederazione di partecipare finanziariamente a progetti a carattere innovativo lanciati nell'ambito della custodia di bambini complementare alla famiglia.

La grande maggioranza dei partecipanti alla consultazione ha accolto con favore la proposta di prorogare il programma d'incentivazione. In generale, le proposte di modifica si sono concentrate soltanto su punti ben precisi; una modifica radicale dell'avamprogetto non è mai stata oggetto di discussione. In considerazione di questi echi positivi, il Consiglio federale propone di prorogare il programma di quattro anni, escludendo tuttavia qualsiasi ulteriore estensione posteriore al 31 gennaio 2015. Tenuto conto della situazione precaria delle finanze federali, il Consiglio federale propone inoltre di ritoccare la dotazione finanziaria verso il basso. Con il concordato HarmoS i Cantoni firmatari si sono infatti impegnati a offrire strutture di custodia parascolastiche rispondenti ai bisogni locali. Conviene perciò concentrare gli sforzi della Confederazione nel settore della custodia di bambini in età prescolastica complementare alla famiglia. Il Consiglio federale ritiene inoltre che soltanto le nuove strutture debbano poter beneficiare degli aiuti finanziari. Propone perciò di limitare il terzo credito d'impegno a 80 milioni di franchi. La possibilità di sostenere progetti a carattere innovativo viene peraltro mantenuta.

Indice

Compendio	1446
1 Punti essenziali del progetto	1449
1.1 Situazione iniziale	1449
1.1.1 Il programma d'incentivazione per la custodia di bambini complementare alla famiglia	1449
1.1.2 Svolgimento del programma d'incentivazione dal 2003 al 2009	1450
1.1.3 Valutazione del programma d'incentivazione	1452
1.2 Modifiche proposte	1453
1.2.1 Genesi delle modifiche proposte	1453
1.2.2 Modifica della legge federale: proroga del programma e ridefinizione della cerchia di beneficiari	1455
1.2.2.1 Proroga di quattro anni del programma d'incentivazione	1455
1.2.2.2 Ridefinizione della cerchia di beneficiari degli aiuti finanziari	1456
1.2.3 Tenore del decreto finanziario	1458
1.3 Motivazione e valutazione delle modifiche proposte	1459
1.3.1 Risultati della procedura di consultazione	1459
1.3.2 Modifiche rispetto all'avamprogetto	1461
1.4 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo	1462
1.4.1 Diritto comparato	1462
1.4.2 Relazioni con il diritto europeo	1463
1.5 Stralcio dal ruolo di interventi parlamentari	1463
2 Commento agli articoli	1463
3 Ripercussioni	1468
3.1 Per la Confederazione	1468
3.1.1 Ripercussioni finanziarie	1468
3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale	1469
3.2 Per i Cantoni e per i Comuni	1470
3.3 Per l'economia	1470
3.4 Altre ripercussioni	1471
4 Rapporto con il programma di legislatura e con il piano finanziario	1471
5 Aspetti giuridici	1472
5.1 Costituzionalità e legalità	1472
5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	1472
5.3 Forma dell'atto	1473
5.4 Freno alle spese	1473
5.5 Conformità alla legge sui sussidi	1473
5.6 Delega di competenze legislative	1474
<i>Allegato</i>	
Domande accolte, nuovi posti di custodia e relativi finanziamenti per Cantone al 1° gennaio 2010	1475

Legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia (<i>Disegno</i>)	1477
Decreto federale concernente gli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia (<i>Disegno</i>)	1481

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Il programma d'incentivazione per la custodia di bambini complementare alla famiglia

La legge federale del 4 ottobre 2002¹ sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia e la relativa ordinanza di applicazione costituiscono la base di un programma d'incentivazione che intende promuovere l'istituzione di posti di custodia per l'infanzia e consentire ai genitori di conciliare meglio famiglia e lavoro o formazione. In vigore dal 1° febbraio 2003, la legge ha una validità limitata a otto anni, ovvero sino al 31 gennaio 2011.

La legge consente di versare aiuti finanziari a tre tipi di strutture, ossia a:

- strutture di custodia collettiva diurna,
- strutture di custodia parascolastiche di bambini fino alla fine della scolarità obbligatoria e
- strutture che coordinano la custodia in famiglie diurne.

Gli aiuti finanziari sono destinati esclusivamente alla creazione di nuovi posti nelle strutture di custodia del primo e del secondo tipo e possono essere concessi soltanto a strutture nuove o a quelle già esistenti, a condizione che aumentino la loro offerta in misura significativa; i posti già disponibili, pertanto, non possono essere sovvenzionati. Più esattamente, le strutture di custodia collettiva diurna beneficiano, durante un biennio, di un contributo forfettario di 5 000 franchi all'anno per ogni nuovo posto a tempo pieno, mentre le strutture di custodia parascolastiche beneficiano, durante un triennio, di un contributo forfettario annuo di 3 000 franchi per ogni nuovo posto a tempo pieno².

Per quanto concerne la custodia in famiglie diurne, gli aiuti finanziari sono versati per la formazione e il perfezionamento dei genitori diurni oppure a favore di progetti per migliorare il coordinamento o la qualità di questo tipo di accoglienza. I sussidi non sono versati direttamente né ai genitori dei bambini né alle famiglie diurne e sono destinati a coprire al massimo un terzo dei costi.

Grazie a una modifica dell'ordinanza del 9 dicembre 2002³ sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia, entrata in vigore il 1° ottobre 2007⁴, è ora possibile sostenere progetti pilota cantonali e comunali fondati su un sistema di buoni di custodia. Attualmente, le sovvenzioni pubbliche sono versate, di norma, direttamente alle strutture di custodia di bambini complementare alla fami-

¹ RS 861

² Il nostro messaggio del 10 marzo 2006 sul decreto federale concernente gli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia descrive in dettaglio le condizioni per beneficiare dei sussidi e le relative modalità di calcolo che variano in funzione degli orari d'apertura delle strutture d'accoglienza e del grado di occupazione dei posti (FF 2006 3113 3118–3119).

³ RS 861.1

⁴ Modifica introdotta nell'ordinanza il 29 agosto 2007 (RU 2007 4383).

glia, ossia a chi offre i servizi (finanziamento delle strutture). I buoni di custodia, invece, consentono ai genitori di beneficiare direttamente delle sovvenzioni (finanziamento delle persone) e, in tal modo, di acquistare le prestazioni di custodia che più preferiscono. Il passaggio da un tipo all'altro di finanziamento, ossia dalle strutture alle persone, dovrebbe promuovere la concorrenza tra gli offerenti, dinamizzare di conseguenza il settore della custodia complementare alla famiglia a livello prescolastico e, in tal modo, incrementare l'offerta, con le relative ripercussioni positive sul fronte della qualità e dei prezzi. Mentre la realizzazione e la gestione dei progetti pilota spettano ai Cantoni e ai Comuni, la Confederazione, da parte sua, copre per un massimo di tre anni fino al 30 per cento dei costi, offrendo nel contempo il suo sostegno tecnico e la possibilità di valutare e rendere accessibili i risultati ottenuti.

Il quadro finanziario del programma d'incentivazione è stato definito da due decreti federali. Il primo ha stabilito un credito di 200 milioni di franchi per il periodo compreso tra il 1° febbraio 2003 e il 31 gennaio 2007⁵; il secondo un credito di 120 milioni di franchi per il periodo compreso tra il 1° febbraio 2007 e il 31 gennaio 2011⁶.

1.1.2 Svolgimento del programma d'incentivazione dal 2003 al 2009

Dall'entrata in vigore della legge sino al 1° gennaio 2010 sono state approvate 1 403 domande su un totale di 2 056, equivalenti a circa 25 086 nuovi posti di custodia complementare alla famiglia. Gli impegni presi dalla Confederazione ammontano pertanto a 148 milioni di franchi. Se fossero approvate tutte le domande inoltrate prima del 1° gennaio 2010 e ancora pendenti, approfitterebbero dei sussidi 29 341 nuovi posti e il totale degli impegni presi si situerebbe attorno ai 177,6 milioni di franchi. Sulla base di queste cifre si valuta che durante gli otto anni del programma d'incentivazione sarebbe stato possibile creare, grazie al sostegno finanziario della Confederazione, circa 33 000 nuovi posti di custodia per un investimento complessivo di circa 190 milioni di franchi, di cui 70 sul primo e 120 sul secondo credito d'impegno.

⁵ Decreto federale del 30 settembre 2002 concernente gli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia; FF **2003** 365.

⁶ Decreto federale del 2 ottobre 2006 concernente gli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia; FF **2006** 7965.

Domande accolte, nuovi posti di custodia e relativi finanziamenti, 2003–2009

	Anno ¹							Totale
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 ²	
Domande accolte	151	178	153	224	244	245	207	1 403
Nuovi posti di custodia	2 474	2 647	2 516	4 106	4 936	4 853	3 554	25 086
Strutture di custodia collettiva diurna	1 498	1 316	1 284	2 163	2 778	2 186	1 836	13 061
Strutture di custodia parascolastiche	976	1 331	1 232	1 943	2 158	2 667	1 718	12 025
Impegni contratti in mio. di fr.	17	17	13	23	30	27	21	148

¹ Periodo: 1.2–31.1 dell'anno seguente

² Periodo anno 2009: 1.2.2009–31.12.2009

Il 26 per cento delle domande accolte proveniva dalla Svizzera romanda e dal Ticino. La quota di posti creati in queste regioni si aggira tuttavia attorno al 32 per cento poiché le strutture di custodia romande e ticinesi sono tendenzialmente più grandi di quelle che esistono nella Svizzera tedesca. In allegato al presente rapporto si trova una tabella che illustra la ripartizione regionale delle domande accolte, dei nuovi posti di custodia e degli aiuti finanziari per Cantone.

In seguito alla modifica di ordinanza summenzionata, la Città di Lucerna ha introdotto, nell'ambito di un progetto pilota, un sistema di buoni di custodia a partire dal 1° aprile 2009. Danno per principio diritto ai buoni tutti i bambini in età prescolastica domiciliati in città e che hanno un posto in una struttura d'accoglienza (asilo nido o struttura di coordinamento di famiglie diurne riconosciuti dalle autorità cittadine). Il valore dei buoni dipende dal grado di occupazione e dal reddito dei genitori ai quali sono versati direttamente. Da parte loro, i genitori pagano l'intero costo dei servizi prestati dalla struttura di custodia. Questo progetto innovativo è sostenuto finanziariamente anche dalla Confederazione. A questo scopo l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) ha concluso con la Città di Lucerna un contratto di prestazioni che prevede un tetto massimo di 2,5 milioni di franchi sino al 31 gennaio 2011. Anche i Comuni lucernesi di Horw e di Hochdorf hanno avviato, rispettivamente il 1° agosto e il 1° settembre 2009, un progetto pilota volto a introdurre un sistema di buoni di custodia. Entrambi i progetti si ispirano a quello della Città di Lucerna, ma l'importo dei buoni è stato adeguato alla situazione finanziaria dei Comuni interessati. La Confederazione sosterrà finanziariamente i due progetti pilota sino al 31 gennaio 2011.

1.1.3 Valutazione del programma d'incentivazione

L'articolo 8 della legge e l'articolo 14 della relativa ordinanza prevedono che le ripercussioni del sistema di aiuti finanziari siano valutate regolarmente, se del caso ricorrendo a specialisti esterni, così da quantificare l'efficacia degli incentivi concessi e da tenere un computo dei nuovi posti di custodia istituiti⁷.

In vista dell'eventualità di chiedere un secondo credito d'impegno quadriennale, il programma era già stato valutato dopo i primi 19 mesi. Sulla base delle disposizioni menzionate sopra, nell'agosto del 2004 l'UFAS aveva affidato due mandati esterni i cui risultati sono poi stati pubblicati in due rapporti: il primo si concentrava sulle modalità d'applicazione della legge da parte dei diversi attori⁸, il secondo sull'impatto vero e proprio degli aiuti finanziari versati⁹. Questi due studi hanno permesso di comprendere in dettaglio tutta la fase di avviamento¹⁰ ma, proprio perché effettuati con largo anticipo, hanno invece permesso di trarre conclusioni solo limitate sull'applicazione e sull'impatto successivi.

Nel dicembre del 2008 l'UFAS ha pertanto commissionato un nuovo studio che ha valutato soprattutto la questione della sostenibilità degli aiuti finanziari. Lo studio ha anche esaminato l'effetto dell'incentivazione, ossia ha cercato di sapere se il programma della Confederazione avesse incoraggiato nei Cantoni e nei Comuni attività favorevoli all'istituzione di posti di custodia. Le 391 istituzioni la cui domanda di aiuti finanziari è stata trattata entro il 31 dicembre 2007 sono state incluse nello studio.

Effetto a lungo termine: i risultati evidenziano che gli aiuti finanziari hanno esplicito un effetto a lungo termine: il 99 per cento delle strutture di custodia collettiva diurna e il 94 per cento delle strutture di custodia parascolastiche di bambini esistevano ancora al momento dell'inchiesta, nella primavera 2009. Soltanto due delle prime e tre delle seconde hanno dovuto chiudere una volta terminati gli aiuti finanziari senza essere rimpiazzate. Anche due mense hanno dovuto chiudere, ma un'offerta analoga è stata organizzata al contempo dal Comune. Al termine degli aiuti finanziari, la maggioranza delle strutture ha mantenuto il numero dei posti di custodia offerti e in certi casi l'ha persino aumentato. Anche il tasso di occupazione dei posti è in media aumentato. Dalla soppressione degli aiuti finanziari una parte delle strutture ha ulteriormente migliorato la propria offerta, segnatamente per quanto riguarda gli orari, la chiave di ripartizione e la qualificazione del personale, adeguandosi in tal modo alla domanda. La grande maggioranza delle strutture è riuscita a compensare gli aiuti finanziari soppressi soprattutto grazie all'aumento dei contributi versati da genitori e Comuni, risultato di un migliore tasso di occupazione. Soltanto il sette per cento delle strutture di custodia collettiva diurna e il dieci per cento delle strutture di

⁷ Rapporto della CSSS-N del 22 febbraio 2002 (nota 8), n. 4.4 e parere del Consiglio federale del 27 marzo 2002 (nota 8), n. 2.3 (Conclusioni); FF **2002** 3765 3808.

⁸ B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung, Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung: Evaluation des Vollzugs, in: Beiträge zur Sozialen Sicherheit, n. 318.010.11/05, UFAS, 2005, ISBN 3-909340-27-X, disponibile su <http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=de>

⁹ Ecoplan, Forschung und Beratung in Wirtschaft und Politik, Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung: Evaluation des Impacts, in: Beiträge zur Sozialen Sicherheit, n. 12/05, UFAS, 2005, ISBN 3-9093-40-28-8, disponibile su <http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=de>

¹⁰ Messaggio del 10 marzo 2006 sul decreto federale concernente gli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia; FF **2006** 3113 3121.

custodia parascolastiche hanno un latente problema di finanziamento poiché non sono finora riuscite a compensare gli aiuti finanziari soppressi e hanno dovuto attingere alle proprie riserve o differire investimenti. Se, nonostante una migliore occupazione dei posti o il ricorso a fonti di finanziamento alternative, non riusciranno ad aumentare le entrate, potrebbero in futuro ritrovarsi in difficoltà.

Effetto incentivante: le condizioni politiche generali nei Cantoni e nei Comuni sono spesso migliorate dal 2003, anno in cui ha preso avvio il programma d'incentivazione della Confederazione. Pur avendo registrato segnali di una qualche influenza, non è stato ancora possibile provare un effetto incentivante diretto.

La questione dell'*effetto trainante* non è stata oggetto di ulteriore esame. Si suppone che un effetto simile sia realmente esistito per alcune strutture che avrebbero visto la luce anche senza gli aiuti finanziari della Confederazione. In mancanza di dati risulta tuttavia impossibile quantificarlo.

1.2 Modifiche proposte

1.2.1 Genesi delle modifiche proposte

Nel corso della sessione autunnale 2005 cinque deputate hanno presentato altrettante iniziative parlamentari¹¹ in cui chiedevano una modifica dell'articolo 62 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.) che conferisse ai Cantoni il mandato di provvedere, con il sostegno della Confederazione, a un'offerta di servizi di custodia complementare alla famiglia e parascolastica sufficiente e adatta ai bisogni della popolazione.

Il 14 giugno 2007, ossia prima che le iniziative parlamentari fossero dibattute in Parlamento, la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) ha approvato l'Accordo intercantonale sull'armonizzazione della scuola obbligatoria (concordato HarmoS)¹². Ciò è stato possibile grazie ai nuovi articoli costituzionali approvati in votazione popolare il 21 maggio 2006, in base ai quali gli enti responsabili della formazione (ossia i Cantoni o, a seconda del livello d'insegnamento, i Cantoni e la Confederazione congiuntamente) sono obbligati ad accordarsi a livello nazionale sui punti chiave delle loro politiche in questo ambito. Il concordato HarmoS armonizza a livello svizzero la durata e gli obiettivi principali dei singoli cicli di formazione, così come il passaggio da un ciclo all'altro. Aderendovi, ogni Cantone firmatario si impegna a organizzare le ore di insegnamento a livello di scuola elementare in blocchi orari e a offrire strutture d'accoglienza diurne adatte alla domanda locale. Visto che nel frattempo è stato firmato da 11 Cantoni¹³, il concordato può entrare in vigore. I governi cantonali hanno ora sei anni a disposizione per adeguare le loro strutture scolastiche (età di scolarizzazione, durata dei cicli di formazione) e applicare gli standard formativi previsti.

¹¹ 05.429 Iv. Pa. (Egerszegi-Obrist Christine) Strutture di custodia per l'infanzia complementari alla famiglia e alla scuola; 05.430 Iv. Pa. (Genner Ruth) Migliori possibilità per i bambini e le famiglie; 05.431 Iv. Pa. (Fehr Jacqueline) Migliori opportunità di formazione per i bambini e i giovani; 05.432 Iv. Pa. (Riklin Kathy) Introduzione di scuole a tempo pieno; 05.440 Iv. Pa. (Haller Ursula) Strutture di custodia per l'infanzia complementari alla famiglia e alla scuola.

¹² http://edudoc.ch/record/24710/files/HarmoS_d.pdf

¹³ Per gli sviluppi delle varie procedure cantonali di adesione al concordato HarmoS cfr. http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/harmos/liste_rat_df.pdf

Il 13 marzo 2008 la CDPE e la Conferenza dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) hanno dichiarato congiuntamente¹⁴ che si suddividono le responsabilità per il coordinamento intercantonale delle strutture d'accoglienza diurne: la fascia scolastica obbligatoria compete alla CDPE e la fascia prescolastica (dai 0 ai 4 anni) alla CDOS.

Poiché, grazie al concordato HarmoS, è stato raggiunto l'obiettivo comune delle cinque iniziative parlamentari summenzionate per lo meno per quanto riguarda la fascia scolastica, la Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale (CSEC-N) ha proposto di toglierle di ruolo e, il 21 agosto 2008, ha presentato una mozione¹⁵ dal tenore seguente:

1. Il Consiglio federale è incaricato di presentare al Parlamento una revisione della legge sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia.
2. L'attuale legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini rimarrà in vigore fino all'emanazione della nuova base legale. Al più tardi entro la fine del 2009, il Consiglio federale sottoporrà al Parlamento un messaggio per la proroga della legge federale e i relativi decreti federali volti a stabilire i limiti massimi di spesa per i prossimi quattro anni.

In quest'occasione la CSEC-N ha inoltre chiesto alla CDOS di proporre un concordato intercantonale nell'ambito delle strutture di custodia complementare alla famiglia di bambini in età prescolastica.

Il 12 dicembre 2008 abbiamo proposto di accogliere la mozione 08.3449 soltanto per quanto riguarda la proroga della durata di validità della legge. Le cinque iniziative parlamentari sono state tolte di ruolo e il 19 marzo 2009 la mozione è stata accolta dal Consiglio nazionale. Il 4 giugno 2009 il Consiglio degli Stati ha accolto anch'esso la mozione nel senso auspicato dal nostro Collegio.

In risposta a questa mozione, il 1° luglio 2009 abbiamo incaricato il DFI di effettuare una consultazione delle cerchie interessate in merito all'avamprogetto di modifica della legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia, in applicazione dell'articolo 3 della legge del 18 marzo 2005¹⁶ sulla procedura di consultazione. La consultazione si è svolta dal 1° luglio al 15 ottobre 2009.

Il 10 dicembre 2009 la consigliera nazionale Sylvie Perrinjaquet ha presentato una mozione¹⁷ che incarica il Consiglio federale di adottare le misure necessarie affinché anche le strutture private che rispettano lo spirito della legge possano beneficiare dei sussidi.

Abbiamo proposto di accogliere la mozione e di integrarla nel presente disegno di modifica della legge.

¹⁴ Kinderbetreuung: Familienergänzende Tagesstrukturen (d/f), dichiarazione congiunta del 13 marzo 2008 della CDPE e della CDOS, http://www.edudoc.ch/static/web/aktuell/erkl_kinderbetreu_d.pdf

¹⁵ Mozione 08.3449 Finanziamento iniziale.

¹⁶ RS 172.061

¹⁷ Mo. Perrinjaquet 09.4148 Aiuti finanziari anche alle strutture private per la custodia di bambini complementare alla famiglia

1.2.2 Modifica della legge federale: proroga del programma e ridefinizione della cerchia di beneficiari

1.2.2.1 Proroga di quattro anni del programma d'incentivazione

Il Parlamento aveva limitato nel tempo, più precisamente a otto anni e quindi sino al 31 gennaio 2011, la durata della legge sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia. Questa clausola rispecchia uno dei principi del programma, ossia che gli incentivi della Confederazione servono esclusivamente a creare nuovi posti di custodia complementare alla famiglia e che, una volta dato il primo impulso, non sono più necessari.

Il finanziamento d'avvio si è rivelato uno strumento efficace per incoraggiare l'istituzione di nuovi posti di custodia. Nei sette anni dall'avvio del programma la Confederazione ha potuto promuovere e sostenere la creazione di ben 25 000 nuovi posti di custodia: ciò significa che l'offerta è più che raddoppiata. Si valuta che entro la fine del programma questa cifra si aggirerà attorno ai 33 000 posti complessivi, per la realizzazione dei quali la Confederazione avrà investito circa 190 milioni di franchi.

Malgrado quest'evoluzione soddisfacente, la domanda di posti di custodia continua a essere maggiore dell'offerta e, indiscutibilmente, il bisogno di posti supplementari è pressante. Si valuta che in Svizzera manchino ancora, grosso modo, diverse decine di migliaia di posti. Urgenti sembrano essere, soprattutto, quelli sovvenzionati. Gli aiuti finanziari federali sono pertanto sollecitati a ritmo ininterrotto al punto che, nonostante qualche difficoltà incontrata dal programma nella fase iniziale, con ogni probabilità il secondo credito d'impegno sarà sfruttato fino in fondo.

Conciliare vita familiare e attività professionale rappresenta uno dei temi centrali della politica familiare. In questa prospettiva è estremamente importante garantire un'offerta sufficiente di posti di custodia. Studi statistici indicano che i genitori hanno davvero bisogno di aiuto specializzato (asili nido, scuole a orario continuato, famiglie diurne, personale domestico) a cui ricorrono anche concretamente¹⁸. L'utilità della custodia di bambini complementare alla famiglia supera ampiamente la cerchia familiare. L'economia ha sempre più bisogno di manodopera qualificata. Il ritiro (completo o parziale) dal mercato del lavoro di persone in possesso di una buona formazione rappresenta per la collettività uno spreco di risorse. Inoltre, le persone interessate non sempre vogliono ritirarsi. Numerosi studi e inchieste dimostrano infatti che molte madri che non svolgono un'attività lucrativa desidererebbero lavorare e che quelle che lavorano aumenterebbero volentieri il loro grado di occupazione. Uno degli ostacoli principali al desiderio di aumentare la percentuale di lavoro viene imputato alla scarsità di posti di custodia¹⁹.

Dato che, malgrado gli sviluppi positivi registrati dopo sette anni di applicazione del programma d'incentivazione, l'offerta continua a essere insufficiente, occorre inter-

¹⁸ Famiglie in Svizzera, Rapporto statistico 2008, Ufficio federale di statistica, Neuchâtel, 2008, pag. 67 risp. 72 (d/f).

¹⁹ Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera (RIFAS) 2005, completata da un modulo supplementare dedicato alla conciliabilità di lavoro e famiglia; Familienergänzende Kinderbetreuung und Erwerbsverhalten von Haushalten mit Kindern. Mecop/INFRAS, Studienreihe Vereinbarkeit von Beruf und Familie n° 3, SECO, 2007.

venire nuovamente prorogando il programma d'incentivazione. Anche questa volta andrà tuttavia posto un limite temporale: a un'azione costante della Confederazione in questo campo si oppongono infatti diverse ragioni di ordine federalistico e finanziario. Il presente disegno di modifica della legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia propone pertanto di limitare la proroga a un quadriennio, ossia sino al 31 gennaio 2015. Ogni ulteriore estensione del termine al di là di questa data è esclusa.

1.2.2.2 Ridefinizione della cerchia di beneficiari degli aiuti finanziari

Sostegno mirato alle nuove strutture di custodia collettiva diurna

Con il concordato HarmoS i Cantoni firmatari si impegnano a strutturare la giornata scolastica privilegiando la formula degli orari fissi e proponendo strutture di custodia parascolastiche che rispondono ai bisogni locali²⁰. Si tratta anche di rispondere ai bisogni posti dall'evoluzione della società e del mondo del lavoro²¹. Il settore della custodia di bambini in età scolastica continuerà a evolversi in futuro su iniziativa dei Cantoni e dei Comuni. Gli aiuti finanziari della Confederazione hanno assolto pienamente al loro ruolo d'incentivazione per tutta la durata inizialmente prevista del programma. I Cantoni si sono ora assunti la responsabilità e un ulteriore impegno della Confederazione in questo settore non è più giustificato. Il settore scolastico obbligatorio compete peraltro ai Cantoni (art. 62 Cost.). L'organizzazione delle lezioni e la custodia parascolastica sono strettamente legate a quest'ambito di competenza.

In futuro gli aiuti finanziari dovranno essere concessi soltanto alle nuove strutture e non più a quelle esistenti che aumentano la loro offerta. La legge considera già oggi prioritarie le strutture nuove piuttosto che quelle esistenti. Oltre ad argomenti di carattere finanziario vi sono due motivi che giustificano una limitazione della cerchia dei beneficiari:

- con il dispositivo degli aiuti finanziari s'intende fornire un sostegno di partenza che consente a una struttura di superare le difficoltà insite in ogni fase di avviamento. Una struttura già esistente che desidera aumentare la propria offerta funziona bene per definizione. È perché non riesce a soddisfare tutte le richieste di posti di custodia – fatto comprovato da una lista d'attesa più o meno lunga – che vuole ampliarsi. Aumentando l'offerta di posti, una struttura esistente deve far fronte a nuove spese, che tuttavia non sono mai ingenti quanto l'investimento che grava su una struttura nuova;
- le strutture esistenti che aumentano la loro offerta propongono posti di custodia là dove già ne esistono, anche se in numero insufficiente. Sostenere strutture nuove significa incoraggiare l'istituzione di posti di custodia in quartieri o regioni differenti, in particolare là dove i posti sono insufficienti o non esistono ancora.

²⁰ Art. 11 HarmoS, http://edudoc.ch/record/24710/files/HarmoS_d.pdf

²¹ Commento giuridico dell'accordo intercantonale del 14 giugno 2007 sull'armonizzazione della scuola obbligatoria (concordato HarmoS), http://edudoc.ch/record/24713/files/HarmoS_Kommentar_d.pdf

Istituzione di una base legale per promuovere l'innovazione

La modifica di ordinanza entrata in vigore il 1° ottobre 2007 ha consentito alla Confederazione di sostenere finanziariamente progetti pilota cantonali e comunali fondati su un sistema di buoni di custodia e di tenere conto, in tal modo, dei numerosi appelli provenienti tanto dal mondo politico²² quanto dagli ambienti economici e dall'opinione pubblica in generale. Il nostro Collegio aveva rinunciato a una procedura di revisione della legge sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini e optato invece per una modifica della relativa ordinanza proprio in considerazione dell'insistenza di queste rivendicazioni e della limitazione nel tempo del programma d'incentivazione.

Per la Confederazione, la possibilità di sostenere finanziariamente progetti pilota rappresenta un'utile opportunità per raccogliere e analizzare dati concernenti nuovi modelli di custodia complementare alla famiglia. Queste esperienze sono importanti per la riflessione che va portata avanti a diversi livelli sulla necessità o meno, per l'ente pubblico, di impegnarsi in questo settore e sui margini d'intervento a sua disposizione. La legge sancisce a chiare lettere il principio in base al quale il programma d'incentivazione è tenuto a favorire «l'istituzione di strutture di custodia» (art. 1 cpv. 1). Questo obiettivo può essere raggiunto in diversi modi: da un lato sostenendo finanziariamente nuove strutture e, dall'altro, adottando nuovi approcci, che in parte vanno ancora scoperti.

Diversi studi hanno analizzato la possibilità di passare da un finanziamento diretto delle strutture di custodia a un finanziamento dei genitori mediante un sistema di buoni. La Città di Lucerna ha recentemente promosso un progetto pilota di questo tipo²³. Se potessero beneficiare degli aiuti finanziari necessari, altre iniziative o progetti che favoriscono direttamente la creazione di strutture di custodia complementare alla famiglia vedrebbero la luce. Per queste ragioni si propone di modificare la legge in modo da consentire alla Confederazione di sostenere i progetti innovativi a condizione che servano a promuovere effettivamente la creazione di strutture di custodia complementare alla famiglia e, in tal modo, corrispondano al principio del programma espresso nell'articolo 1 della legge sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini. Se e in che misura un progetto vada sostenuto finanziariamente, dipenderà dalla sua qualità e dalla sua importanza per altre regioni e per la Confederazione. La modifica di legge proposta mira ad adeguare l'offerta di servizi di custodia complementare alla famiglia alle numerose sfaccettature che assume oggi la realtà familiare, ai bisogni dell'economia e all'interesse dei bambini, i primi e diretti coinvolti. Lo scopo consiste nel promuovere l'innovazione in questo settore e nello sviluppare nuove sinergie.

La modifica proposta sancisce a livello di legge la possibilità, per la Confederazione, di sostenere finanziariamente non solo i progetti pilota fondati su un sistema di buoni di custodia, come attualmente già previsto a livello di ordinanza (art. 14a), ma anche più in generale le innovazioni nel settore della custodia di bambini in età prescolastica complementare alla famiglia. In questa prospettiva si tratta, sostanzialmente, di estendere il campo d'applicazione del programma d'incentivazione.

²² 06.3139 Ip. (Gutzwiller Felix) Custodia di bambini in età prescolastica; 06.3172 Ip. (Forster-Vannini Erika) Custodia di bambini in età prescolastica.

²³ Cfr. sopra.

Il programma resta comunque destinato soprattutto a sostenere direttamente nuove strutture di custodia. Una piccola parte dei mezzi finanziari a disposizione, ossia il 15 per cento, potrà tuttavia essere utilizzata per incoraggiare i progetti innovativi nel settore della custodia di bambini in età prescolastica complementare alla famiglia.

Parità di trattamento delle strutture

Per rispondere alla mozione²⁴ menzionata in precedenza, le strutture di custodia collettiva diurna devono poter beneficiare di aiuti finanziari anche se sono gestite da un ente pubblico, una persona fisica o una persona giuridica e se perseguono o no scopi lucrativi. Si tratta in sostanza di attenuare le condizioni di concessione degli aiuti finanziari per quanto riguarda la forma giuridica dell'organismo responsabile. Ciò rientra perfettamente nell'obiettivo del programma d'incentivazione che consiste nel creare posti di custodia. Per poter beneficiare degli aiuti finanziari, le strutture gestite da persone fisiche o giuridiche che perseguono scopi lucrativi devono soddisfare, come già fanno le strutture che ricevono aiuti finanziari, le condizioni stabilite dalla legge e dalla relativa ordinanza di applicazione. La parità di trattamento delle strutture, indipendentemente dall'organismo responsabile, è così garantita.

Un piano di finanziamento a lungo termine per una durata di sei anni al minimo (art. 3 cpv. 2 lett. b della legge e art. 3 dell'ordinanza) e la chiusura dell'esercizio annuale (art. 13 cpv. 2 dell'ordinanza) garantiscono la trasparenza per quanto riguarda l'impiego dei fondi e una certa professionalità della gestione.

Gli aiuti finanziari sono versati per due anni al massimo. Questa durata si riferisce agli aiuti erogati alle strutture di custodia collettiva diurna, alle strutture che coordinano la custodia in famiglie diurne e ai progetti a carattere innovativo.

1.2.3 Tenore del decreto finanziario

Nel 2002 il Parlamento non disponeva di dati affidabili per valutare la somma necessaria per il primo credito d'impegno. Dei 200 milioni di franchi previsti per il periodo compreso tra il 1° febbraio 2003 e il 31 gennaio 2007 non è ancora possibile stabilire quanti sono stati effettivamente spesi²⁵, ma si calcola che l'importo ammonti a 70 milioni. Di primo acchito può sembrare sorprendente che sia stata utilizzata soltanto una così piccola quota del credito a disposizione. Le ragioni sono tuttavia molteplici. Innanzitutto, il primo credito ha coperto la fase di avviamento del programma d'incentivazione. Durante questa prima fase, non tutti gli organismi in gioco (Cantoni, Comuni e strutture di custodia stesse) si erano resi conto dell'opportunità che veniva loro offerta. In secondo luogo, elaborare e concretizzare un progetto in questo settore è un processo molto arduo in cui intervengono numerosi attori. Occorrono di norma diversi mesi per creare una struttura e garantirne la durata nel tempo, condizione indispensabile per ottenere gli aiuti della Confederazione. Senza dimenticare che, al momento in cui era stato lanciato il programma, i Cantoni e i Comuni non erano ancora pronti a impegnarsi in maggior misura in questo settore e che gli aiuti finanziari della Confederazione non possono garantire,

²⁴ Mo. Perrinjaquet 09.4180 Aiuti finanziari anche alle strutture private per la custodia di bambini complementare alla famiglia.

²⁵ Dato che gli aiuti finanziari della Confederazione si estendono su un periodo di due o tre anni, per le domande approvate durante l'ultimo anno del primo credito d'impegno (2006) i versamenti saranno effettuati fino al 2009 o al 2010.

da soli, la sopravvivenza delle strutture di custodia. Tutti questi fattori spiegano in larga misura il fatto che la domanda di aiuti finanziari si sia situata considerevolmente al di sotto delle aspettative e che i mezzi messi a disposizione, di conseguenza, non siano stati sfruttati completamente.

Al momento di fissare la somma destinata al secondo credito d'impegno, per evitare una nuova sovrastima del fabbisogno effettivo, il Consiglio federale aveva riconsiderato completamente la dotazione finanziaria del programma proponendo una cifra di 60 milioni di franchi²⁶. Al termine dei dibattiti il Parlamento aveva tuttavia votato un credito di 120 milioni di franchi. Sulla base delle attuali proiezioni, è possibile affermare che questo secondo credito d'impegno sarà utilizzato completamente.

Poiché la domanda di posti di custodia continua a essere pressante e i finanziamenti d'avvio costituiscono un aiuto prezioso per le strutture di custodia, che oramai li conoscono, si può prevedere che la domanda di aiuti finanziari non diminuirà nel corso dei prossimi anni. Considerata la situazione precaria delle finanze federali, ma convinto dell'importanza di prorogare la durata del programma, il nostro Collegio ritiene che la dotazione finanziaria per il periodo di durata della proroga vada ridimensionata. Dovendo proporre un quadro finanziario più ragionevole che consenta tuttavia alla Confederazione di disporre delle risorse necessarie per soddisfare la domanda, optiamo per concentrare l'impegno della Confederazione laddove è più necessario, ossia nel settore della custodia di bambini in età prescolastica complementare alla famiglia. La nostra proposta deve permettere di proseguire il programma e di concluderlo in modo adeguato: gli aiuti finanziari sono erogati in modo più mirato e, grazie al sostegno ai progetti a carattere innovativo, si apre lo spazio a nuove offerte.

Tenuto conto di tutti questi argomenti, proponiamo di votare un terzo credito d'impegno di 80 milioni di franchi da utilizzare tra il 1° febbraio 2011 e il 31 gennaio 2015, termine al di là del quale la Confederazione non assumerà più impegni nel settore specifico.

1.3 Motivazione e valutazione delle modifiche proposte

1.3.1 Risultati della procedura di consultazione

Dei partecipanti alla procedura invitati ufficialmente a esprimere il proprio parere hanno risposto: tutti i Cantoni, sette partiti politici, due associazioni mantello dei Comuni, delle Città e delle regioni di montagna che operano a livello nazionale, sette associazioni mantello nazionali dell'economia e 12 altre organizzazioni interessate. Altri dieci partecipanti hanno risposto di propria iniziativa. La netta maggioranza dei partecipanti, tra cui 24 Cantoni e tre partiti di governo, accolgono con favore la proroga di quattro anni del programma d'incentivazione. Tutti i partecipanti che approvano la proroga del programma sono favorevoli all'istituzione di una base legale per una partecipazione finanziaria della Confederazione a progetti a

²⁶ Messaggio del Consiglio federale del 10 marzo 2006 sul decreto federale concernente gli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia; FF **2006** 3113 3126.

carattere innovativo o non si pronunciano espressamente contro. I risultati della consultazione, riassunti qui di seguito, sono stati pubblicati in un rapporto²⁷.

I punti esposti qui di seguito meritano di essere precisati.

Proroga di quattro anni del programma d'incentivazione

Soltanto otto partecipanti alla consultazione, tra cui due Cantoni, si dichiarano espressamente contrari a una proroga del programma d'incentivazione. Tra quelli favorevoli, un Cantone e un partito auspicherebbero una proroga di sei anni. Otto partecipanti, tra cui due Cantoni, vogliono che la Confederazione s'impegni in modo duraturo o almeno finché domanda e offerta non siano equilibrate. Un'organizzazione padronale è favorevole alla proroga, tuttavia soltanto se la sua durata è limitata a due anni.

Importo del credito d'impegno

Tra i partecipanti favorevoli alla proroga del programma d'incentivazione, 14 auspicano un importo più elevato di quello proposto nell'avamprogetto (140 mio. di fr.), ossia 200 milioni di franchi. Due si pronunciano invece per un importo inferiore.

Cerchia dei beneficiari di aiuti finanziari per progetti a carattere innovativo

Tre Cantoni, un partito, un sindacato e un'organizzazione padronale regionale sono favorevoli a una cerchia di beneficiari più estesa, dato che i progetti a carattere innovativo sono spesso prerogativa di terzi piuttosto che di enti pubblici. Per questa ragione tutte le persone giuridiche che non perseguono scopi lucrativi o, secondo alcuni, tutte le personalità giuridiche (persone giuridiche o fisiche) dovrebbero poter beneficiare del sostegno. Un Cantone precisa che si potrebbe subordinare l'erogazione di questo tipo di aiuto alle persone giuridiche di diritto privato al fatto che il Cantone e/o il Comune partecipino al finanziamento del progetto.

Condizioni di concessione degli aiuti finanziari meno rigide

Le condizioni da adempiere affinché siano concessi aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia sono iscritte nella legge e nell'ordinanza di esecuzione. Alcuni partecipanti chiedono che tali condizioni siano meno rigide. Le proposte riguardano due punti:

- condizioni concernenti il finanziamento a lungo termine di strutture sovvenzionate (art. 3 cpv. 1 della legge): alcuni partecipanti vorrebbero che le strutture presentassero un piano di finanziamento su quattro anni anziché su sei come accade oggi;
- condizioni concernenti la grandezza minima di una struttura di custodia o specificazione della nozione di «aumento significativo dell'offerta» (art. 2 cpv. 2 dell'ordinanza). Si chiede di portare il numero dei posti al di sotto dei dieci in generale o soltanto nelle regioni rurali. Inoltre, la nozione di «aumento significativo dell'offerta» dovrebbe essere resa meno rigida eliminando il riferimento all'aumento di un terzo o riducendo il numero dei posti al di sotto dei dieci. Ciò significherebbe modificare l'ordinanza, ma non la legge.

²⁷ Disponibile sul sito Internet della Cancelleria federale:
<http://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/ind2009.html>.

1.3.2

Modifiche rispetto all'avamprogetto

Il disegno mira innanzitutto a prorogare di quattro anni la durata di validità della legge e non a trasformare il programma d'incentivazione, dimostratosi finora valido. Considerata la situazione precaria delle finanze federali e la necessità di consolidarle, siamo tuttavia dell'avviso che il campo di applicazione del programma d'incentivazione debba essere ricentrato per consentire di rivedere verso il basso il quadro finanziario. Nel presente messaggio proponiamo perciò di fissare l'importo del terzo credito d'impegno a 80 milioni di franchi invece di 140 e di apportare una sola modifica rilevante al disegno rispetto all'avamprogetto:

durante la fase di proroga del programma d'incentivazione soltanto le nuove strutture di custodia collettiva diurna e le strutture che coordinano la custodia in famiglie diurne potranno ricevere aiuti finanziari, mentre le strutture di custodia parascolastiche non potranno più beneficiare del sostegno della Confederazione.

Abbiamo inoltre apportato altre quattro modifiche di ordine materiale:

- in risposta alla mozione 09.4180, presentata a procedura di consultazione conclusa, rendiamo possibile versare aiuti finanziari a tutte le persone fisiche o giuridiche che gestiscono una struttura, sempre che questa soddisfi le condizioni di cui all'articolo 3 della legge;
- intendiamo inoltre ampliare la cerchia dei beneficiari degli aiuti finanziari destinati a sostenere progetti a carattere innovativo. Offrendo alla Confederazione la possibilità di sostenere, a determinate condizioni, progetti innovativi realizzati da persone fisiche o giuridiche, abbiamo tenuto conto delle riserve formulate da alcuni partecipanti alla consultazione circa il carattere troppo restrittivo del sostegno all'innovazione;
- nel disegno di legge abbiamo aggiunto il fatto che anche i Cantoni debbano essere consultati in relazione alle domande di aiuti finanziari per progetti a carattere innovativo presentati da Comuni o da persone fisiche o giuridiche. La consultazione preliminare dei Cantoni avviene in base allo stesso principio seguito per le domande di aiuti finanziari destinati alle strutture di custodia;
- infine, proponiamo di limitare a due anni la durata massima degli aiuti finanziari.

Sono state inoltre apportate alcune modifiche minori di natura linguistica o formale.

Le proposte di modifica riguardanti l'ordinanza sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia dovranno in seguito essere verificate dal Collegio governativo, se il Parlamento accetta di prorogare il programma d'incentivazione.

1.4

Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

1.4.1

Diritto comparato

In molti Paesi la custodia di bambini complementare alla famiglia è un tema di estrema attualità. Numerosi sono i programmi nazionali d'intervento e altrettanto numerose le forme di partecipazione dei diversi attori economici. I paragrafi seguenti illustrano tre esempi di questa pluralità di approcci.

In *Germania*, grazie ai mezzi messi a disposizione dal Fondo sociale europeo (FSE), nel febbraio del 2008 il *Bundesfamilienministerium* (Ministero federale della famiglia) ha lanciato un programma nazionale per promuovere nuove strutture di custodia alle quali partecipino anche le imprese e le università presso cui lavorano o studiano i genitori dei piccoli utenti. Lo scopo generale del programma è aiutare le madri e i padri a trovare soluzioni su misura per conciliare vita professionale o formazione e vita familiare. Il programma è rivolto a imprese e università che creano nuovi gruppi di custodia per bambini dai 0 ai 3 anni, incoraggiandole a cooperare con gli organismi pubblici e privati che gestiscono strutture di custodia diurne. Le «imprese» comprendono, oltre a quelle propriamente dette, anche enti, fondazioni e istituti di diritto pubblico e privato; sono escluse, invece, le autorità amministrative. Gli organismi, quindi, le cui le strutture accolgono i figli dei propri dipendenti beneficiano del 50 per cento dei costi di gestione di ogni nuovo posto di custodia fino a un limite massimo di 6000 euro all'anno. I sussidi sono versati sull'arco di due anni. Fino alla fine del 2011, il FSE doterà complessivamente il programma di 50 milioni di euro. Inoltre, città come Amburgo²⁸ e Berlino²⁹ in questi ultimi anni hanno ideato forme di intervento innovative nel settore della custodia di bambini complementare alla famiglia, sviluppando per esempio un sistema di buoni di custodia versati direttamente ai genitori.

In *Francia*, oltre alle strutture classiche di custodia collettiva diurna, esistono anche le *crèches parentales* (asili nido gestiti dai genitori), ossia strutture che offrono una custodia di gruppo, regolare o saltuaria, gestita da un'associazione di genitori. Questi, coadiuvati da personale qualificato (puericoltori, educatori dell'infanzia), partecipano direttamente alla custodia di bambini di età compresa tra i due mesi e mezzo e i quattro anni. Anche la prestazione di accoglienza del bambino (*prestation d'accueil du jeune enfant*, PAJE), introdotta nel 2004, intende facilitare la custodia e l'educazione di bambini piccoli e, nel contempo, aiutare a conciliare vita professionale e vita familiare. La PAJE comprende un primo livello di prestazioni versate in funzione dei bisogni: più esattamente, a partire dal settimo mese di gravidanza i genitori hanno diritto a un «premio di nascita», corrisposto anche in caso di adozione. A questo si aggiunge una prestazione di base versata, a partire dalla nascita, durante un arco di tre anni. Il secondo livello di prestazioni comprende in particolare un assegno per la libera scelta del tipo di custodia, che permette di finanziare completamente o in parte i contributi sociali dovuti per l'assunzione di una mamma diurna o di una bambinaia. Entro un limite massimo che varia in funzione del reddito familiare, viene coperta anche una parte del salario della bambinaia. Questo assegno consente ai genitori che lavorano di scegliere, senza essere penalizzati, il modello di

²⁸ <http://www.hamburg.de/kita/>

²⁹ Progetto Kita-Card

custodia che preferiscono (in precedenza, infatti, solo le strutture di custodia collettiva diurna ricevevano un sostegno finanziario).

Nel *Regno Unito* i datori di lavoro partecipano, su base volontaria, alle spese per la custodia dei bambini dei propri dipendenti accordando loro buoni specifici (*child-care vouchers*). Fino a un importo massimo questi buoni sono esenti da contributi e imposte.

1.4.2 Rapporto con il diritto europeo

Rimandiamo alle condizioni contenute nel numero 5 «Relazioni con il diritto internazionale» del rapporto della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale del 22 febbraio 2002³⁰. Ricordiamo che, da allora, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha emanato la Raccomandazione (2002) 8 sull'assistenza diurna ai bambini, in cui invita i Paesi membri a prendere le necessarie misure per istituire servizi di custodia per l'infanzia facilmente accessibili, di qualità, alla portata di tutti e organizzati in modo flessibile.

1.5 Stralcio dal ruolo di interventi parlamentari

La mozione della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale (CSEC-N) presentata il 21 agosto 2008 incarica il Consiglio federale di presentare al Parlamento una revisione della legge sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia. Essa chiede una proroga della legge federale e dei relativi decreti federali volti a stabilire i limiti di spesa per i prossimi quattro anni.

Le richieste di modificare la legge federale e l'adozione di un terzo credito d'impegno per il periodo compreso tra il 1° febbraio 2011 e il 31 gennaio 2015 soddisfano ampiamente gli obiettivi della mozione, ragione per cui questa può essere tolta dal ruolo.

2 Commento ai singoli articoli

Art. 2 Beneficiari

Cpv. 1

Lett. b

Questa lettera riguarda le strutture di custodia parascolastiche di bambini fino alla fine della scolarità obbligatoria. Con il concordato HarmoS, i Cantoni firmatari si sono impegnati a proporre strutture di custodia parascolastiche rispondenti ai bisogni locali. Per il periodo di proroga del programma d'incentivazione gli aiuti finanziari saranno concessi soltanto alle strutture di custodia collettiva diurna, alle strutture che coordinano la custodia in famiglie diurne e per progetti a carattere innovativo. La lettera b deve perciò essere abrogata.

³⁰ FF 2002 3765 3792

Let. d (nuova)

Questa lettera riguarda i beneficiari di aiuti finanziari destinati a progetti a carattere innovativo. Progetti di un Cantone, di un Comune o che coinvolgono più Cantoni o Comuni possono beneficiare di aiuti finanziari. Anche una persona fisica o giuridica potrà vedersi accordare un sostegno della Confederazione se gestisce un progetto a carattere innovativo.

Come nel caso degli aiuti finanziari concessi alle strutture, i progetti a carattere innovativo che possono ottenere un sostegno finanziario dalla Confederazione devono limitarsi al settore della custodia collettiva diurna e/o della custodia in famiglie diurne. La presente disposizione contempla esclusivamente i bambini in età prescolastica. Quelli in età scolastica, ossia dai quattro anni in avanti, rientrano nel gruppo della custodia parascolastica che non è più parte integrante del programma d'incentivazione.

Cpv. 2

Gli aiuti finanziari concessi alle strutture di custodia collettiva diurna sono riservati unicamente alle nuove strutture. Questo capoverso non si applica più alle strutture di custodia collettiva diurna che aumentano la loro offerta o alle strutture di custodia parascolastiche.

Art. 3 *Condizioni*

Questa disposizione precisa le condizioni che vanno osservate per ottenere gli aiuti finanziari della Confederazione. Il capoverso 1 concerne le strutture di custodia collettiva diurna, mentre il capoverso 2 interessa le strutture che coordinano la custodia in famiglie diurne. Un nuovo capoverso deve essere introdotto per gli aiuti finanziari destinati a progetti a carattere innovativo.

Cpv. 1 lett. a

Oramai, le strutture di custodia collettiva diurna – sia che siano gestite da una persona fisica, un ente pubblico (Cantone o Comune) o da un'altra persona giuridica – possono beneficiare di aiuti finanziari. Ciò garantisce la parità di trattamento delle strutture qualunque sia il loro organismo responsabile. Poco importa che quest'ultimo persegua o meno uno scopo lucrativo; in questo modo un privato, una società semplice o una società a garanzia limitata può presentare una domanda di aiuti finanziari destinati a una struttura di custodia collettiva diurna. Le condizioni legate al finanziamento a lungo termine e al rispetto dei requisiti cantonali devono essere rispettate.

Cpv. 3 (nuovo)

Questo nuovo capoverso consente alla Confederazione di sostenere l'innovazione nel settore della custodia di bambini in età prescolastica complementare alla famiglia. È possibile così concedere aiuti finanziari per progetti a carattere innovativo.

La formulazione potestativa «gli aiuti finanziari possono essere concessi» è stata ripresa dai capoversi 1 e 2 e rispecchia il principio secondo cui non esiste alcun diritto a detti aiuti: essi sono infatti concessi soltanto entro i limiti dei crediti approvati. L'UFAS dispone inoltre di un certo margine di manovra in tal senso, che è ancora più ampio nel caso di progetti a carattere innovativo, poiché le condizioni da rispettare sono meno precise.

Gli aiuti finanziari alle strutture e quelli concessi per progetti a carattere innovativo sono complementari. Ciò significa che sono concessi soltanto se vengono versati contributi provenienti da altre fonti (art. 1 cpv. 2). Conformemente all'articolo 116 capoverso 1 Cost., in questo settore la Confederazione è investita unicamente di una competenza di sostegno: anche nell'ambito dell'innovazione l'iniziativa deve provenire da attori più vicini alla realtà del territorio.

Devono essere adempiute le condizioni esposte qui di seguito.

Let. a

Il programma d'incentivazione intende promuovere l'istituzione di strutture di custodia per l'infanzia complementari alla famiglia allo scopo di aiutare i genitori a conciliare meglio famiglia e lavoro o formazione (art. 1). Per poter beneficiare di aiuti finanziari, i progetti a carattere innovativo dovranno essere conformi ai principi sanciti dalla legge e quindi contribuire effettivamente a creare nuovi posti; di conseguenza i progetti si innovativi, ma soltanto dal punto di vista strutturale o pedagogico che non influiscono minimamente sull'offerta globale di posti di custodia, non potranno essere sostenuti. Non si tratta in sostanza di promuovere l'innovazione in sé, quanto piuttosto lo spirito innovativo dei singoli attori che permetta di creare nuovi posti di custodia complementari alla famiglia. Il progetto deve contenere un elemento innovativo, non limitarsi a copiare o adeguare un progetto già esistente.

Non è infatti sufficiente che il progetto contenga un elemento nuovo. Deve invece rivelarsi veramente utile ai servizi di custodia di bambini complementare alla famiglia, ad esempio migliorando la cooperazione tra i diversi attori coinvolti facilitando l'organizzazione o il sistema di finanziamento oppure razionalizzando le risorse. L'innovazione proposta, inoltre, non deve in alcun modo avere un effetto negativo sullo sviluppo del settore. In tal senso il progetto deve fungere da modello.

Non è necessario che i progetti vengano poi ripresi tali e quali. I loro risultati e le conclusioni che permettono di trarre, tuttavia, devono essere utili al di fuori del territorio in cui sono stati realizzati. Sostenendo l'innovazione, la Confederazione contribuisce allo sviluppo di nuove soluzioni che equilibrino meglio la domanda e l'offerta di servizi di custodia complementare alla famiglia. I progetti promossi devono avere una portata teorica che superi le frontiere dei Comuni e dei Cantoni direttamente coinvolti. Solo in questo modo potranno fungere da incentivo anche per gli altri.

Let. b

Il nostro Collegio è consapevole che i progetti più innovativi non provengono necessariamente da collettività pubbliche il cui margine di manovra è a volte minore di quello degli attori privati e offre perciò la possibilità di sostenere finanziariamente iniziative sia pubbliche sia private. In ogni caso si possono sostenere soltanto i progetti ai quali partecipano finanziariamente i Cantoni o i Comuni in cui vengono realizzati. Nel settore dell'innovazione la Confederazione non può basarsi su esperienze passate per valutare i progetti: una partecipazione finanziaria dei poteri pubblici conferisce perciò ai progetti una certa credibilità. Funge inoltre da garanzia per una buona collaborazione tra le persone che gestiscono il progetto e le collettività pubbliche senza il cui aiuto le possibilità di realizzarlo e il suo successo risulterebbero pregiudicati. Il sostegno finanziario del Cantone o del Comune può assumere per esempio la forma di contributo a fondo perduto o di garanzia di copertura del deficit.

Può altresì concretizzarsi in un partenariato pubblico-privato («Public Private Partnership»).

Let. c

In questo modo si chiede ai Cantoni e ai Comuni che gestiscono progetti a carattere innovativo o vi partecipano finanziariamente di investire complessivamente – dopo aver dedotto le sovvenzioni della Confederazione – una somma almeno pari a quella investita l'anno precedente l'inizio del progetto per sovvenzionare la custodia di bambini in età prescolastica complementare alla famiglia (custodia collettiva diurna e custodia in famiglie diurne). Si garantisce così che i progetti non vengano utilizzati per trasferire alla Confederazione costi a carico dei Cantoni o dei Comuni.

Art. 4 cpv. 2^{bis} (nuovo)

Gli aiuti finanziari continueranno a essere versati in primo luogo alle strutture di custodia collettiva diurna e alle strutture che coordinano la custodia in famiglie diurne. Limitando al 15 per cento la parte del credito d'impegno da stanziare a favore di progetti a carattere innovativo, s'intende garantire che vi siano mezzi sufficienti a disposizione delle strutture menzionate. La promozione dell'innovazione non deve avvenire a detrimento dell'aiuto diretto alle strutture di custodia.

Su un credito d'impegno di 80 milioni di franchi, dunque, 12 milioni al massimo potranno essere destinati al sostegno di progetti a carattere innovativo.

Art. 5 *Calcolo e durata degli aiuti finanziari*

Cpv. 1

Il presente capoverso concerne soltanto le strutture di custodia collettiva diurna. Per motivi di chiarezza, le strutture che coordinano la custodia in famiglie diurne sono oggetto di un capoverso separato. L'importo degli aiuti finanziari è doppiamente limitato: in senso relativo, essi coprono al massimo un terzo delle spese d'investimento e di gestione, mentre in senso assoluto non possono eccedere 5000 franchi per posto e per anno. A livello materiale non cambia nulla.

Cpv. 2

Anche l'importo degli aiuti finanziari alle strutture che coordinano la custodia in famiglie diurne è limitato: esso copre al massimo un terzo delle spese della misura adottata. Un limite assoluto per questo tipo di aiuti sarà fissato nell'ordinanza (art. 9).

Cpv. 3 (nuovo)

Questo capoverso disciplina la partecipazione finanziaria della Confederazione a progetti a carattere innovativo, che può ammontare al massimo a un terzo dei costi di preparazione, realizzazione e valutazione. Delle singole fasi del progetto si occupano coloro che lo realizzano: possono farlo in prima persona o assumerne la direzione. Si definisce così in modo chiaro la base su cui calcolare la quota della Confederazione, per la quale viene fissato un limite massimo nell'accordo di prestazioni da concludere con una persona fisica, un Cantone, un Comune o un'altra persona giuridica.

Cpv. 4 (nuovo)

Ora la durata massima degli aiuti finanziari è di due anni. Si applica a tutti gli aiuti finanziari.

Art. 6 Domande di aiuti finanziari

D'ora in poi l'articolo 6 disciplinerà soltanto le condizioni e le modalità di trattamento delle domande. La decisione concernente gli aiuti finanziari, così come il loro versamento, sarà disciplinata dal nuovo articolo 7.

Cpv. 1

Si precisa che si tratta di domande di aiuti finanziari. Nella versione tedesca è stata corretta una svista nella denominazione dell'Ufficio. Il termine «Ufficio» è stato inoltre sostituito con l'acronimo UFAS.

Cpv. 2

Questo capoverso concerne soltanto le nuove strutture di custodia collettiva diurna che presentano una domanda di aiuti finanziari.

Il termine «Ufficio» è sostituito con l'acronimo UFAS.

Cpv. 3

Questo capoverso precisa espressamente che la domanda di aiuti finanziari per una struttura che coordina la custodia in famiglie diurne va presentata prima dell'attuazione della misura, cosa che corrisponde alla prassi corrente.

Cpv. 4 (nuovo)

Le domande di aiuti finanziari devono essere presentate prima dell'inizio del progetto.

Art. 7 Concessione di aiuti finanziari

L'articolo 7 stabilisce sotto quali forme giuridiche vengono concessi gli aiuti finanziari previsti dalla legge del 5 ottobre 1990³¹ sui sussidi (LSu).

Cpv. 1

Gli aiuti finanziari e le indennità sono concessi di regola mediante decisione formale (art. 16 cpv. 1 LSu). Già oggi, prima di concedere in questo modo i contributi alle strutture di custodia collettiva diurna e alle strutture che coordinano la custodia in famiglie diurne, l'UFAS consulta gli uffici cantonali responsabili. La forma e la previa consultazione sono ora disciplinate in questa disposizione, e non più nell'articolo 6 capoverso 3.

Cpv. 2

In luogo di una decisione formale, l'articolo 16 capoverso 2 LSu prevede la possibilità di concludere, eccezionalmente, un contratto di diritto pubblico. Quando si tratta di concedere aiuti finanziari per progetti a carattere innovativo questa è la soluzione più adatta, poiché i contratti di prestazioni consentono un margine di discrezionalità maggiore per fissare l'ammontare stesso degli aiuti. Essi stabiliscono inoltre gli

³¹ RS 616.1

obiettivi, la durata degli aiuti finanziari (tre anni al massimo), il controllo scientifico e il sistema di valutazione. Si è invece rinunciato agli accordi di programma, così come previsti dall'articolo 20a L.Su, poiché non possono essere conclusi con una persona fisica, un Comune o un'altra persona giuridica. Inoltre, qui si tratta di concludere un contratto su un progetto preciso, e non di fissare obiettivi che il Cantone è tenuto a realizzare. La forma del contratto di prestazioni, d'altra parte, può essere adottata sia con enti pubblici sia con persone di diritto privato, fisiche o giuridiche. Inoltre, è già stata utilizzata per finanziare progetti pilota fondati su un sistema di buoni di custodia (art. 14a dell'ordinanza). Conformemente all'articolo 16 capoverso 5 L.Su, una domanda può essere respinta solo mediante decisione formale.

Come per gli aiuti finanziari alle strutture, l'UFAS sente l'autorità cantonale competente prima di concedere aiuti per progetti a carattere innovativo. Questa consultazione è una forma di scambio di informazioni e consente all'UFAS di ottenere ulteriori informazioni, importanti ai fini decisionali, e al Cantone di sapere quali progetti sono previsti sul suo territorio. La consultazione ha senso soltanto se si tratta di un progetto realizzato da una persona fisica, un Comune o da un'altra persona giuridica. Un Cantone che presenta una domanda per un progetto a carattere innovativo deve accertarsi che lo stesso sia sufficientemente documentato e che sia conforme alle prescrizioni cantonali applicabili in materia.

Art. 10 Referendum, durata di validità ed entrata in vigore

Cpv. 4 (nuovo)

La durata di validità della legge è prorogata di ulteriori quattro anni, sino al 31 gennaio 2015. Il programma d'incentivazione limitato a otto anni, entrato in vigore il 1° febbraio 2003 e volto a istituire posti supplementari per la custodia diurna di bambini, è stato finanziato con due crediti d'impegno di quattro anni ciascuno. La proroga della legge sarà dunque di ulteriori quattro anni e verrà finanziata con un credito d'impegno della stessa durata.

3 Ripercussioni

3.1 Per la Confederazione

3.1.1 Ripercussioni finanziarie

Per la Confederazione le ripercussioni finanziarie si presentano come segue: l'attuale preventivo e il piano finanziario tengono conto dei costi annuali di entrambi i crediti d'impegno votati sinora (dal 1° febbraio 2003 al 31 gennaio 2007 e dal 1° febbraio 2007 al 31 gennaio 2011). Essi ammontano a 24,1 milioni di franchi per il piano finanziario del 2011, a 16,2 milioni di franchi per il 2012, a 5,4 milioni di franchi per il 2013 e a 2 milioni di franchi per il 2014³².

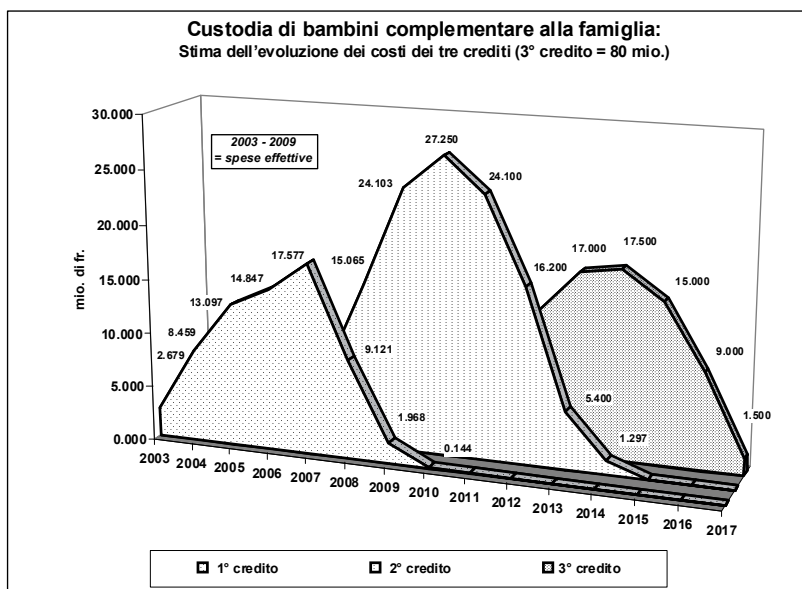
Riteniamo che con il terzo credito d'impegno qui proposto sarà possibile coprire la domanda di aiuti finanziari prevista per il periodo che va dal 2011 al 2014 (in caso contrario scatta l'ordine di priorità previsto dall'art. 4 cpv. 3 della legge). La scaden-

³² Dato che gli aiuti finanziari della Confederazione si estendono su un periodo di due o tre anni, per le domande approvate durante l'ultimo anno del secondo credito d'impegno (2010) i versamenti saranno effettuati fino al 2013 o al 2014.

za degli impegni assunti, tuttavia, si protrae considerevolmente, come indicato dall'evoluzione dei pagamenti effettuati sinora. Per il terzo credito, pertanto, i costi si distribuiranno probabilmente nel modo seguente:³³

Anno	mio. di fr.	Anno	mio. di fr.
2011	7	2015	15
2012	13	2016	9
2013	17	2017	1,5
2014	17,5		

Per tutto il periodo di validità della legge federale i pagamenti evolveranno nel modo seguente:



3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Per eseguire la legge, nel 2010 sono disponibili 4,7 posti. Grazie a questo effettivo è possibile gestire aiuti finanziari per un importo pari ai 27,4 milioni di franchi iscritti a preventivo. A causa del forte aumento delle domande presentate, l'effettivo è tuttavia insufficiente, situazione che provoca ritardi nel disbrigo delle domande e, quindi, spiacevoli attese. All'atto della proroga del programma d'incentivazione

³³ Dato che gli aiuti finanziari della Confederazione si estendono su un periodo di due anni, per le domande approvate durante l'ultimo anno del terzo credito d'impegno (2014) i versamenti saranno effettuati fino al 2017.

occorrerà tener conto di questa circostanza e adattare di conseguenza la dotazione di personale. Nel 2011 e nel 2012 si raggiungerà il picco dei 30 milioni di franchi; è nel corso di questi due anni, infatti, che la sovrapposizione del secondo e del terzo credito d'impegno sarà più pronunciata. In questo periodo anche il fabbisogno di personale sarà più elevato. La tabella seguente illustra il fabbisogno totale di personale per riuscire ad attuare il secondo e il terzo credito d'impegno.

Anno	N. di posti	Anno	N. di posti
2011	5	2015	3
2012	5	2016	2
2013	4,5	2017	0,5
2014	4		

3.2 Per i Cantoni e per i Comuni

Poiché ogni Cantone è consultato su ogni domanda di aiuto finanziario presentata da una struttura con sede sul suo territorio, il programma d'incentivazione induce effettivamente un certo sovraccarico amministrativo. La procedura di consultazione introdotta, tuttavia, consente ai Cantoni di prendere posizione sull'istituzione di ogni nuova struttura di custodia complementare alla famiglia.

Gli aiuti finanziari hanno consentito di istituire un considerevole numero di posti di custodia contribuendo a migliorare l'offerta di servizi nel settore e a rendere più attraenti, per le famiglie, determinati Cantoni o Comuni.

Istituire una base legale per garantire una partecipazione finanziaria della Confederazione a progetti a carattere innovativo consente inoltre di promuovere nuovi sistemi ideati dai Cantoni e dai Comuni che, in tal modo, possono beneficiare di un cofinanziamento e migliorare sul loro territorio l'offerta di servizi di custodia di bambini.

3.3 Per l'economia

Promuovere le strutture di custodia complementari alla famiglia comporta indubbi vantaggi economici. Un numero sufficiente di posti di custodia consente ai genitori di conciliare meglio vita professionale e vita familiare e in particolare alle donne di essere più presenti sul mercato del lavoro. Le ripercussioni positive per l'economia sono tangibili a diversi livelli:

- innanzitutto aumenta il reddito della famiglia, e ciò costituisce un efficace strumento di lotta contro la povertà, influisce positivamente sul consumo e alimenta il gettito fiscale;
- in secondo luogo diminuiscono le perdite, in termini di capitale umano, dovute al ritiro di numerose giovani donne sovente in possesso di una buona formazione e, di conseguenza, è possibile colmare le lacune di personale qualificato che si riscontrano in determinati settori.

La custodia di bambini complementare alla famiglia ha effetti indiscutibilmente positivi sul piano socioeconomico, contribuisce alla crescita economica e a mantenere in buona salute le finanze dello Stato³⁴.

Non da ultimo, occorre considerare che il mercato del lavoro si è evoluto in modo tale da rendere sempre meno possibile un'interruzione troppo lunga dell'attività professionale. Per rendersene conto, basta pensare alla necessità di mantenersi costantemente aggiornati, di seguire gli incessanti sviluppi tecnologici e di rispondere alle esigenze di flessibilità, adattabilità e reattività. Se una persona in possesso di una buona formazione professionale si ritira dal mercato del lavoro, ciò comporta per la collettività, in considerazione dei costi legati alla formazione, uno spreco considerevole di risorse.

3.4 Altre ripercussioni

Vincolando gli aiuti finanziari alla garanzia che le strutture siano finanziate dai Cantoni o dai Comuni a lungo termine (più esattamente almeno sei anni), la legge intende evitare che, una volta finiti gli aiuti, esse siano costrette a chiudere i battenti. La sostenibilità economica è pertanto una condizione imprescindibile. La legge deve consentire l'istituzione di posti di custodia il cui finanziamento sia solido nel tempo. Il programma che si fonda su di essa non deve limitarsi a incentivare la custodia di bambini complementare alla famiglia, ma anche contribuire al suo *sviluppo sostenibile*.

Il programma d'incentivazione per la custodia di bambini complementare alla famiglia va anche considerato un *investimento nelle future generazioni*. Offrendo ai bambini una custodia di qualità, si contribuisce alla loro socializzazione, al loro sviluppo armonioso e alla loro attuale e futura integrazione nella società.

Non da ultimo, un'offerta sufficiente di servizi in questo settore sgrava la generazione attiva professionalmente, poiché favorisce la conciliabilità tra lavoro e famiglia. Consente soprattutto alle donne di mantenere il loro posto sul mercato del lavoro e di portare avanti senza interruzioni la loro carriera professionale, contribuendo così più in generale alla *parità tra donna e uomo*.

4 Rapporto con il programma di legislatura e con il piano finanziario

La proroga del programma d'incentivazione per la custodia di bambini complementare alla famiglia non è stata annunciata né nel messaggio del 23 gennaio 2008³⁵ sul programma di legislatura 2007–2011 né nel relativo decreto federale del 18 settembre 2008³⁶. La mozione 08.3449 (Finanziamento iniziale) è stata presentata dalla CSEC-N solo dopo la votazione sul programma di legislatura 2007–2011.

³⁴ Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertageseinrichtungen in der Region Bern, Im Auftrag des Vereins Region Bern VRB, Büro BASS, 2007
http://www.buerobass.ch/pdf/2007/volkswirtschaftlicher_nutzen_kita_schlussbericht.pdf

³⁵ FF 2008 682

³⁶ FF 2008 7745

La terza linea direttrice del programma di legislatura 2007–2011 prevede il rafforzamento della coesione sociale. In questa prospettiva, nel 2009 ci siamo riproposti di sviluppare una coerente politica della famiglia (cfr. Obiettivi del Consiglio federale 2010, Parte I³⁷). Per raggiungere questo obiettivo abbiamo previsto esplicitamente di licenziare, all'inizio del 2010, un messaggio concernente una proroga del finanziamento d'incentivazione e la promozione dell'innovazione nell'ambito della custodia di bambini complementare alla famiglia.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

L'articolo 116 capoverso 1 Cost. attribuisce alla Confederazione la competenza di «sostenere provvedimenti a tutela della famiglia». La compatibilità della legge sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini con il dettato costituzionale è già stata verificata in altra sede³⁸. Poiché la Confederazione avrà ora la possibilità di sostenere finanziariamente progetti a carattere innovativo, la modifica qui proposta si situa nei termini della competenza ricordata sopra. Anche in quest'ambito la Confederazione interviene solo a titolo sussidiario.

Per quanto concerne il quadro finanziario, l'articolo 4 della legge prevede che l'Assemblea federale stanzi i mezzi necessari sotto forma di credito d'impegno. La competenza del Parlamento è sancita dall'articolo 167 Cost.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

La compatibilità della legge con gli impegni internazionali della Svizzera è già stata verificata in occasione dell'approvazione della legge³⁹ e prima di votare il secondo credito d'impegno⁴⁰. Prevedendo aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia, la legge è in sintonia con gli strumenti internazionali ratificati dalla Svizzera (convenzioni ONU) e con il diritto europeo (strumenti del Consiglio europeo e disposizioni dell'Unione europea). In genere, spetta agli Stati parte fissare le modalità d'attuazione. È pertanto possibile introdurre la concessione di aiuti finanziari per progetti a carattere innovativo.

³⁷ <http://www.bk.admin.ch/dokumentation/publikationen/00290/00928/index.html?lang=it> (Parte I, Obiettivo 8).

³⁸ Rapporto della CSSS-N del 22 febbraio 2002 sull'iniziativa parlamentare 00.403 Finanziamento iniziale per l'istituzione di strutture di custodia per l'infanzia complementari alla famiglia; FF **2002** 3765 3794.

³⁹ Rapporto della CSSS-N del 22 febbraio 2002 sull'iniziativa parlamentare 00.403 Finanziamento iniziale per l'istituzione di strutture di custodia per l'infanzia complementari alla famiglia; FF **2002** 3765 3792.

⁴⁰ Messaggio del Consiglio federale del 10 marzo 2006 sul decreto federale concernente gli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia; FF **2006** 3113 3129.

5.3 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost. «tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate sotto forma di legge federale». Per questa ragione il presente disegno di modifica della legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia sottostà alla procedura legislativa ordinaria.

Un nuovo credito d'impegno deve essere approvato da entrambe le Camere. Questa decisione non ha carattere legislativo: deve quindi essere emanata sotto forma di decreto federale semplice e, come tale, non sottostà a referendum (art. 163 cpv. 2 Cost. e art. 25 cpv. 2 della legge del 13 dicembre 2002⁴¹ sul Parlamento).

5.4 Freno alle spese

L'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost. prevede che le disposizioni in materia di sussidi, i crediti d'impegno e le dotazioni finanziarie implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi richiedono il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera. L'importo previsto dall'articolo 1 capoverso 1 del disegno di decreto federale supera questo limite; la disposizione sottostà quindi al meccanismo di freno alle spese.

5.5 Conformità alla legge sui sussidi

La conformità alla legge sui sussidi (LSu) degli aiuti finanziari concessi a strutture di custodia collettiva diurna, di custodia parascolastica o di coordinamento della custodia in famiglie diurne è già stata esaminata in sede di adozione della legge. Aiuti di questo tipo sono sussidi che hanno il carattere di contributi a fondo perduto versati nell'ambito di crediti autorizzati. Soltanto gli aiuti finanziari per progetti a carattere innovativo costituiscono una nuova forma di sussidi che vale la pena esaminare.

Sostenendo progetti a carattere innovativo, la Confederazione intende in primo luogo incoraggiare la creazione di posti di custodia di bambini complementare alla famiglia, come è già il caso per altri aiuti finanziari previsti dalla legge. La custodia complementare alla famiglia consente innanzitutto alle famiglie di conciliare vita familiare e professionale. La sua utilità supera ampiamente la mera cerchia familiare: l'economia ha infatti sempre più bisogno di manodopera qualificata. La custodia complementare alla famiglia può contribuire a limitare il ritiro completo o parziale dal mercato del lavoro di persone in possesso di una buona formazione, fenomeno che rappresenta sempre anche una perdita di risorse per la collettività. Si tratta infine di uno strumento che favorisce la socializzazione del bambino e può facilitare la sua integrazione in ambito scolastico e nella società in particolare.

Oltre all'apertura di nuove strutture di custodia, si possono sondare altre possibilità promettenti. I nuovi approcci potranno servire da modello anche fuori dal territorio in cui sono stati realizzati.

⁴¹ RS 171.10

Nel contratto concluso con i beneficiari di aiuti finanziari destinati a progetti a carattere innovativo dovranno essere specificati gli obiettivi in termini di creazione di posti, gli indicatori più importanti e i costi del progetto. Occorrerà indicare inoltre i dati relativi alla pianificazione e all'organizzazione del progetto, nonché alla valutazione da effettuare.

Gli aiuti finanziari per progetti a carattere innovativo non devono eccedere il 15 per cento dei mezzi messi a disposizione dal credito d'impegno, vale a dire 12 milioni di franchi.

Il sostegno della Confederazione a progetti a carattere innovativo può in molti casi essere essenziale per riuscire a realizzarli. Rinunciare a introdurlo rischierebbe non soltanto di ipotecare la messa a punto di soluzioni innovative nel settore della custodia complementare alla famiglia, ma anche di limitare le possibilità di istituire posti di custodia.

I principi sanciti nel capitolo 2 della legge sui sussidi sono rispettati.

5.6 Delega di competenze legislative

Il disegno di modifica della legge non prevede alcuna nuova delega di competenze legislative. Secondo l'articolo 9 la sua attuazione spetta al Consiglio federale, che emana le disposizioni di esecuzione necessarie dopo aver sentito le organizzazioni specializzate competenti. Esso dovrà pertanto adeguare l'ordinanza e, sul modello di quanto già fatto per gli aiuti finanziari destinati alle strutture di custodia, formulare le condizioni che i progetti a carattere innovativo dovranno rispettare per poter beneficiare del sostegno della Confederazione.

Domande accolte, nuovi posti di custodia e relativi finanziamenti per Cantone al 1° gennaio 2010

Cantone	Domande accolte		Nuovi posti di custodia		Aiuti finanziari	
	Totale		Totale		impegni presi	
	numero	in %	numero	in %	in mio. di fr.	in %
ZH	361	25.7%	6'964	27.8%	40.355	27.3%
BE	157	11.2%	2'050	8.2%	14.628	9.9%
LU	69	4.9%	825	3.3%	4.618	3.1%
UR	2	0.1%	0	0.0%	0.027	0.0%
SZ	15	1.1%	162	0.6%	0.836	0.6%
OW	3	0.2%	10	0.0%	0.056	0.0%
NW	6	0.4%	65	0.3%	0.376	0.3%
GL	9	0.6%	123	0.5%	0.482	0.3%
ZG	36	2.6%	580	2.3%	3.455	2.3%
FR	44	3.1%	613	2.4%	3.654	2.5%
SO	30	2.1%	431	1.7%	2.256	1.5%
BS	47	3.3%	1'217	4.9%	5.649	3.8%
BL	45	3.2%	663	2.6%	3.290	2.2%
SH	13	0.9%	247	1.0%	1.219	0.8%
AR	6	0.4%	111	0.4%	0.583	0.4%
AI	3	0.2%	10	0.0%	0.053	0.0%
SG	84	6.0%	1'202	4.8%	5.962	4.0%
GR	21	1.5%	280	1.1%	1.307	0.9%
AG	91	6.5%	1'407	5.6%	7.781	5.3%
TG	36	2.6%	614	2.4%	3.145	2.1%
TI	49	3.5%	927	3.7%	5.081	3.4%
VD	133	9.5%	3'220	12.8%	19.008	12.8%
VS	52	3.7%	935	3.7%	6.144	4.2%
NE	38	2.7%	661	2.6%	3.788	2.6%
GE	41	2.9%	1'609	6.4%	13.199	8.9%
JU	12	0.9%	161	0.6%	1.034	0.7%
Totale	1'403	100.0%	25'086	100.0%	147.986	100.0%

