



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Rapporto esplicativo

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

18 settembre 2015

Compendio

La conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione resta un problema importante per molti genitori. In particolare, i costi di custodia a carico dei genitori risultano superiori alla media nel confronto internazionale a causa della scarsa partecipazione ad essi da parte degli enti pubblici. In molti casi, dunque, lo svolgimento di un'attività lucrativa da parte di entrambi i genitori è conveniente solo in parte o non lo è affatto. Inoltre, l'attuale offerta di servizi per la custodia di bambini complementare alla famiglia, in particolare nel settore parascolastico, non sempre corrisponde ai bisogni dei genitori che lavorano, il che rende ancora più difficile esercitare un'attività lucrativa. La presente revisione si prefigge di ridurre questi disincentivi al lavoro mediante due nuove misure nell'ambito della conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione.

Al fine di migliorare la conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione occorre rivedere l'attuale legge federale del 4 ottobre 2002 sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia e completarla con due nuovi tipi di aiuti finanziari di durata limitata a cinque anni. Sono dunque previsti aiuti finanziari, da un lato per l'aumento dei sussidi cantonali e comunali destinati alla custodia di bambini complementare alla famiglia e, dall'altro, per progetti volti ad adeguare maggiormente l'offerta di servizi di custodia ai bisogni dei genitori. Per questi due nuovi tipi di aiuti finanziari e i compiti di esecuzione saranno stanziati 100 milioni di franchi.

Con gli aiuti finanziari per l'aumento dei sussidi cantonali e comunali destinati alla custodia di bambini complementare alla famiglia, la Confederazione intende creare incentivi per ridurre i costi che i genitori che lavorano o seguono una formazione devono sostenere per tale custodia. I Cantoni e i Comuni che si impegneranno maggiormente in questo settore a livello economico, eventualmente coinvolgendo i datori di lavoro, potranno beneficiare di un sostegno da parte della Confederazione. Nella revisione di legge non sono fissate le modalità per l'aumento dei sussidi, di cui va però garantito il finanziamento a lungo termine. Gli aiuti finanziari saranno versati esclusivamente ai Cantoni, in misura notevolmente decrescente su un periodo di tre anni.

Gli aiuti finanziari per progetti volti ad adeguare maggiormente l'offerta di servizi per la custodia di bambini complementare alla famiglia ai bisogni dei genitori possono essere concessi per progetti che mirano nello specifico ad adeguare tale offerta ai bisogni dei genitori e contribuiscono in generale a migliorare la conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione. È possibile sostenere, tra gli altri, progetti per bambini in età scolastica che garantiscono una custodia per l'intera giornata, organizzata congiuntamente con la scuola o le autorità scolastiche. Inoltre, è prevista la promozione di progetti per un'offerta di servizi per la custodia al di fuori degli orari di apertura usuali delle strutture. Infine, possono essere sostenuti progetti che garantiscono un'offerta di servizi per la custodia per bambini in età scolastica e prescolastica i cui genitori hanno orari di lavoro irregolari. Gli aiuti finanziari possono essere concessi non solo ai Cantoni, ma anche ai Comuni, ad altre persone giuridiche e alle persone fisiche. La Confederazione copre al massimo la metà dei costi computabili.

Indice

1	Punti essenziali del progetto	5
1.1	Situazione iniziale	5
1.1.1	La politica familiare in Svizzera.....	5
1.1.2	Legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia.....	5
1.1.3	Ulteriore sviluppo della politica familiare	7
1.2	I due obiettivi prioritari del progetto di modifica di legge	7
1.2.1	Riduzione dei costi di custodia a carico dei genitori	7
1.2.2	Adeguamento dell'offerta ai bisogni dei genitori.....	9
1.3	Motivazione e valutazione della soluzione proposta	10
1.3.1	Modifica della legge federale: introduzione di due nuovi tipi di aiuti finanziari	10
1.3.2	Durata limitata nel tempo e strutturazione decrescente	11
1.4	Limite di spesa delle nuove disposizioni legali	11
1.4.1	Stima dei costi per la promozione dell'aumento dei sussidi cantonali e comunali destinati alla custodia di bambini complementare alla famiglia	11
1.4.2	Stima dei costi per la promozione di progetti volti ad adeguare maggiormente l'offerta di servizi per la custodia di bambini complementare alla famiglia ai bisogni dei genitori.....	12
1.4.3	Limite di spesa.....	12
1.5	Confronto internazionale.....	12
1.5.1	Sussidi destinati alla custodia di bambini complementare alla famiglia	13
1.5.2	Adeguamento dell'offerta di servizi per la custodia complementare alla famiglia ai bisogni dei genitori.....	15
1.6	Attuazione	16
2	Commento ai singoli articoli	17
3	Ripercussioni della modifica di legge	26
3.1	Ripercussioni per la Confederazione	26
3.1.1	Ripercussioni finanziarie	26
3.1.2	Ripercussioni sull'effettivo del personale	26
3.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	27
3.3	Ripercussioni per l'economia	27
3.3.1	Ripercussioni per diversi gruppi della società	28
3.3.2	Ripercussioni per l'economia nel suo complesso	29
3.4	Ripercussioni per la società.....	30
4	Rapporto con il programma di legislatura	31
4.1	Rapporto con il programma di legislatura.....	31
4.2	Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale	31
5	Aspetti giuridici	32
5.1	Costituzionalità e legalità	32
5.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	32

5.3	Forma dell'atto	32
5.4	Subordinazione al freno alle spese	32
5.5	Conformità alla LSu	33
5.5.1	Importanza degli aiuti finanziari per gli obiettivi perseguiti dalla Confederazione	33
5.5.2	Gestione materiale e finanziaria degli aiuti finanziari	33
5.5.3	Procedura di concessione dei sussidi	33
5.5.4	Limitazione temporale e strutturazione decrescente degli aiuti finanziari	34
5.6	Delega di competenze legislative	34

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 La politica familiare in Svizzera

La politica familiare comprende tutte le misure e le disposizioni volte a sostenere e promuovere la famiglia. In Svizzera la competenza in materia di politica familiare spetta principalmente ai Cantoni e ai Comuni. Il Parlamento aveva elaborato un nuovo articolo costituzionale¹ che avrebbe conferito alla Confederazione maggiori competenze in questo settore. In virtù di questo articolo, la Confederazione sarebbe stata legittimata, tra l'altro, ad emanare prescrizioni concernenti la conciliabilità tra famiglia e lavoro, se gli sforzi profusi dai Cantoni o da terzi operanti in questo settore non fossero stati sufficienti. Dal canto loro, i Cantoni sarebbero stati tenuti in particolare ad approntare un'offerta di strutture diurne complementari alla famiglia e parascolastiche adeguata ai bisogni. Questo nuovo articolo costituzionale è però stato respinto dalla maggioranza dei Cantoni nella votazione popolare del 3 marzo 2013². Pertanto, la promozione della compatibilità tra famiglia e lavoro o formazione resta principalmente di competenza cantonale e comunale.

Giusta l'articolo 116 capoverso 1 della Costituzione federale³ (Cost.), la Confederazione può sostenere provvedimenti a tutela della famiglia. Basandosi su questa disposizione, essa ha adottato diverse misure, la maggior parte delle quali si prefigge di *ridurre l'onere finanziario a carico delle famiglie e rafforzare la vita familiare*. Tra queste vanno menzionate in particolare l'introduzione dell'indennità per perdita di guadagno in caso di maternità, la fissazione di importi minimi a livello nazionale per gli assegni familiari, l'impostazione della fiscalità più favorevole alle famiglie e la riduzione dei premi dell'assicurazione malattie per i bambini e i giovani adulti. Al fine di *migliorare la conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione*, il Parlamento ha inoltre approvato il programma d'incentivazione della Confederazione per la creazione di posti per la custodia di bambini complementare alla famiglia, prolungato fino al 31 gennaio 2019 (cfr. anche n. 1.1.2).

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

Presentazione del programma d'incentivazione

La legge federale del 4 ottobre 2002⁴ sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia consente di promuovere l'istituzione di posti per la custodia di bambini complementare alla famiglia. Il programma d'incentivazione, in vigore dal 1° febbraio 2003 con una durata iniziale di otto anni, è stato prolungato a due riprese, ovvero fino al 31 gennaio 2019.

In virtù della legge, possono essere concessi aiuti finanziari alle istituzioni seguenti:

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

Gli aiuti finanziari devono essere impiegati per l'istituzione di posti di custodia collettiva diurna o di custodia parascolastica. Possono essere destinati solo alle strutture nuove o a quelle esistenti che aumentano la loro offerta in maniera significativa, ma non al finanziamento dei posti già esistenti. Gli aiuti finanziari alle strutture di custodia collettiva diurna sono concessi per due anni;

¹ Decreto federale del 15 giugno 2012 sulla politica familiare (FF 2012 5223).

² FF 2013 2619

³ RS 101

⁴ RS 861

si tratta di contributi forfettari di 5000 franchi per nuovo posto e per anno per un'offerta a tempo pieno. Gli aiuti finanziari alle strutture di custodia parascolastica sono concessi per tre anni; si tratta di contributi forfettari di 3000 franchi per nuovo posto e per anno per un'offerta a tempo pieno.

Per quanto concerne le strutture che coordinano la custodia in famiglie diurne, gli aiuti finanziari sono accordati per misure di formazione o di perfezionamento nonché per progetti volti a migliorare il coordinamento o la qualità della custodia nelle famiglie diurne; non possono essere destinati ai genitori dei bambini né alle famiglie diurne. Gli aiuti coprono al massimo un terzo delle spese.

Infine, in seguito alla modifica della legge del 1° ottobre 2010⁵, entrata in vigore il 1° febbraio 2011, possono essere sostenuti anche progetti a carattere innovativo che favoriscono l'istituzione di nuovi posti di custodia di bambini in età prescolastica. Gli aiuti finanziari sono concessi per un periodo di tre anni e coprono al massimo un terzo dei costi del progetto. La Confederazione garantisce che i progetti siano seguiti e valutati e rende accessibili le informazioni acquisite grazie ad essi⁶.

Il quadro di finanziamento del programma d'incentivazione è stato oggetto di quattro decreti federali. Complessivamente, per il periodo compreso tra il 1° febbraio 2003 e il 31 gennaio 2019 sono stati stanziati 560 milioni di franchi nel quadro di quattro crediti d'impegno.

Il bilancio del programma è molto positivo. Fino al 1° luglio 2015, gli aiuti finanziari hanno permesso di sostenere la creazione di 48 500 posti di custodia: 21 130 in strutture di custodia collettiva diurna e 21 370 in strutture di custodia parascolastica. Si stima che l'offerta di posti di custodia sia così quasi raddoppiata. Per il periodo in esame la Confederazione ha contratto impegni per 309 milioni di franchi (comprese le spese di gestione e di amministrazione).

Valutazione del programma d'incentivazione

Il programma è stato oggetto di diverse valutazioni. L'ultima, svolta nel 2013⁷, verteva sulla durevolezza dei posti creati grazie agli aiuti finanziari e sulla questione della conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione⁸.

Ne emerge che i posti creati grazie agli aiuti finanziari sono durevoli: il 98 per cento delle strutture di custodia collettiva diurna e il 95 per cento di quelle parascolastiche esistevano ancora al momento dello studio. Il numero di posti di custodia e la qualità dell'offerta sono rimasti prevalentemente invariati o sono stati persino incrementati. Le strutture di custodia hanno generalmente potuto compensare la cessazione degli aiuti finanziari della Confederazione con entrate supplementari derivanti da un tasso di occupazione migliore.

L'obiettivo prefisso, ovvero migliorare la conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione, è stato raggiunto. La netta maggioranza dei genitori che hanno partecipato all'indagine è del parere che le strutture di custodia vi abbiano contribuito molto o moltissimo. Il tempo supplementare disponibile grazie alla custodia dei bambini in apposite strutture è impiegato in primo luogo per svolgere un'attività lucrativa o seguire una formazione. Senza strutture di custodia, due terzi dei

⁵ RU 2011 307

⁶ Interface (a c.), *Evaluation des Pilotprojekts Betreuungsgutscheine für die familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Luzern*, 2012, disponibile sul sito Internet http://www.stadt Luzern.ch/de/dokumente/publikationen/?action=info&pubid=57669&themenbereich_id=17&thema_id=21; Interface (a c.), *Evaluation Pilotprojekt Betreuungsgutscheine in der Gemeinde Horw* 2010, 2010, disponibile sul sito Internet <https://secure.iweb.ch/gemweb/horw/de/aktuelles/reglemente/?action=info&pubid=37024>.

⁷ Walker, Philippe / Baeriswyl, Annick / Schoch, Tobias / Rissi, Christof / Bischof, Tamara, «Evaluation „Anstossfinanzierung“. Nachhaltigkeit der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung und Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit oder Ausbildung», in *Beiträge zur Sozialen Sicherheit*, rapporto di ricerca n. 15/13, UFAS, 2013, disponibile (in tedesco con riassunto in italiano) sul sito Internet www.ufas.admin.ch > Indicazioni pratiche > Ricerca > Rapporti di ricerca.

⁸ Lo studio si è basato sull'analisi delle 1236 domande di strutture di custodia trattate dall'UFAS fino al 31 dicembre 2011 e su un'indagine svolta presso i genitori.

genitori con figli in strutture di custodia collettiva diurna e quasi la metà di quelli con figli in strutture di custodia parascolastica dovrebbero smettere di lavorare o almeno ridurre il loro grado d'occupazione. Il 21 per cento dei genitori con figli nel primo tipo di strutture e il 34 per cento di quelli con figli nel secondo tipo potrebbero ricorrere a un'altra forma di custodia, ma con maggiori difficoltà organizzative; solo il 7 per cento potrebbe farlo senza grandi problemi. I genitori con figli in strutture di custodia collettiva diurna dovrebbero diminuire il loro grado d'occupazione di 34 punti percentuali e quelli con figli in strutture di custodia parascolastica di 20 punti percentuali. Proiettato sul numero complessivo delle strutture che hanno beneficiato degli aiuti finanziari, questo dato rappresenterebbe una riduzione dell'attività equivalente a 12 500, rispettivamente 5500, posti a tempo pieno per i genitori con figli in strutture di custodia collettiva diurna e in strutture di custodia parascolastica.

1.1.3 Ulteriore sviluppo della politica familiare

Dopo la votazione popolare sull'articolo costituzionale sulla politica familiare (cfr. n. 1.1.1), il 20 marzo 2013 il consigliere nazionale Manuel Tornare ha depositato il postulato 13.3135 Politica familiare, con cui chiedeva al Consiglio federale di presentare un rapporto in merito in cui definisse in particolare i suoi obiettivi, in particolare per quanto riguarda il finanziamento delle forme di custodia e gli incentivi alla creazione di nuovi posti in istituti per la piccola infanzia. Il 20 maggio 2015 il Consiglio federale ha adottato un rapporto concernente l'analisi e le opzioni d'intervento della Confederazione in materia di politica familiare (*Politique familiale. Etat des lieux et possibilités d'action de la Confédération*)⁹, redatto in adempimento del postulato summenzionato. Alla stessa data ha discusso e adottato anche altri due rapporti del Dipartimento federale delle finanze (DFF) concernenti lo sgravio fiscale per le famiglie¹⁰. Nella sua discussione sui tre rapporti sulla politica familiare, il Consiglio federale ha posto l'accento sulla conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione. Su questa base, ha incaricato il Dipartimento federale dell'interno (DFI) di elaborare una base legale di durata limitata a cinque anni da porre in consultazione per l'introduzione di due nuovi tipi di aiuti finanziari:

- aiuti finanziari volti a incentivare i Cantoni e i Comuni, coinvolgendo eventualmente i datori di lavoro, a investire maggiormente nella custodia di bambini complementare alla famiglia, al fine di ridurre i costi di custodia a carico dei genitori;
- aiuti finanziari per progetti volti ad adeguare maggiormente l'offerta ai bisogni dei genitori che lavorano o seguono una formazione, soprattutto nel settore della custodia parascolastica.

Per questi provvedimenti e i compiti di esecuzione saranno stanziati 100 milioni di franchi. I nuovi aiuti finanziari saranno integrati nella legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia.

Gli obiettivi perseguiti con questi aiuti finanziari supplementari sono illustrati nel capitolo seguente.

1.2 I due obiettivi prioritari del progetto di modifica di legge

1.2.1 Riduzione dei costi di custodia a carico dei genitori

I costi che i genitori devono sostenere per usufruire dell'offerta di servizi per la custodia complementare alla famiglia sono elevati. Un posto a tempo pieno in una struttura di custodia

⁹ Disponibile (in tedesco e in francese) sul sito Internet www.ufas.admin.ch > Temi > Famiglie/Assegni familiari > Politica familiare: altri temi > Conciliazione tra famiglia e professione.

¹⁰ Studio di fattibilità *Passage du principe de l'imposition selon la capacité économique subjective au principe de l'imposition selon la capacité économique objective en ce qui concerne les frais liés aux enfants* e rapporto complementare ad esso *Système actuel d'allocations familiales en lien avec des crédits d'impôt*, redatto in adempimento del postulato 14.3292 Sgravi finanziari per le famiglie con figli, della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale. I due rapporti sono disponibili (in tedesco e in francese) sul sito Internet www.ufas.admin.ch > Temi > Famiglie/Assegni familiari > Politica familiare: altri temi > Conciliazione tra famiglia e professione.

collettiva diurna, ad esempio, costa generalmente almeno 2400 franchi al mese senza sussidi degli enti pubblici. Se è vero che queste spese possono essere dedotte dalle imposte sul reddito, per le imposte federali dirette l'importo massimo è tuttavia limitato a 10 100 franchi per figlio e per anno. Per le imposte cantonali e comunali, invece, le deduzioni possibili variano tra i 3000 franchi nel Vallese e i 19 200 nel Cantone di Neuchâtel, mentre quello di Uri è l'unico che non prevede alcuna limitazione. Per i posti di strutture sovvenzionate, generalmente le tariffe dipendono dal reddito imponibile. Per le economie domestiche con gradi d'occupazione elevati, il reddito disponibile dell'economia domestica si riduce per l'interazione di due meccanismi: da un lato, considerata la loro attività lucrativa i genitori devono sostenere costi di custodia più elevati che possono generalmente dedurre dal reddito imponibile solo in minima parte; dall'altro, conseguendo un reddito elevato essi si situano nelle fasce tariffarie superiori, il che fa aumentare ulteriormente i costi di custodia¹¹.

Diversi studi hanno mostrato che non sempre conviene percepire un secondo salario: spesso, infatti, una volta dedotti i costi di custodia e le imposte supplementari, ne rimane solo una parte esigua. Nelle famiglie con due figli in età prescolastica, ad esempio, spesso conviene che la persona con il secondo salario lavori al massimo al 60 per cento, poiché un quarto o quinto giorno di lavoro comporta una perdita in termini economici¹². Nel caso di una coppia con un reddito medio-alto, conviene che questo grado d'occupazione non superi il 40 per cento¹³.

I costi di custodia a carico dei genitori risultano superiori alla media anche nel confronto internazionale. Un recente studio¹⁴ mostra che questo non dipende dal fatto che i costi totali dell'offerta di servizi per la custodia siano elevati. Nei Cantoni di Zurigo e Vaud, ad esempio, i costi totali per un posto di custodia in un asilo nido – adeguati in funzione del potere d'acquisto – si situano al livello di quelli rilevati nelle regioni analizzate in Germania, Francia e Austria, ma nei Paesi limitrofi gli enti pubblici partecipano ai costi di custodia in misura molto più significativa che in Svizzera. A Zurigo, infatti, i genitori devono farsi carico di circa due terzi dei costi e nel Cantone di Vaud in media del 38 per cento. Negli altri Paesi oggetto del confronto, la partecipazione dei genitori si situa invece tra il 14 e il 25 per cento al massimo. Nei Paesi limitrofi tutti i posti negli asili nido sono per principio sussidiati, mentre in Svizzera ne viene finanziata soltanto una parte; la quota varia da un Comune all'altro. Nella maggior parte dei casi, in Svizzera la tariffa massima fatturata ai genitori corrisponde praticamente ai costi totali, mentre nei Paesi limitrofi è compresa solo tra il 20 e il 40 per cento dei costi totali, il che significa che anche i genitori con un reddito elevato beneficiano dei sussidi.

Il fatto che in Svizzera l'onere finanziario dei genitori è elevato è dimostrato anche dalla quota delle spese di custodia sul reddito lordo delle economie domestiche. Per esempio, per una coppia sposata con due figli in età prescolastica che vanno 3,5 giorni alla settimana in un asilo nido e con un reddito lordo corrispondente alla media nazionale, le spese lorde per la custodia possono variare tra il 16 per cento (Cantone di Vaud) e il 23 per cento del reddito (Comune di Fehraltorf). Al netto – ossia tenuto conto delle agevolazioni fiscali derivanti dalla deduzione delle spese per la custodia dei figli da parte di terzi nell'ambito delle imposte cantonali e federali – la

¹¹ Si veda il rapporto dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) del 19 giugno 2015, *Kinderdrittbetreuungskosten und ihre steuerliche Abzugsfähigkeit. Erkenntnisse aus den Steuerdaten der Kantone Aargau und Bern*, disponibile (solo in tedesco) sul sito Internet www.estv.admin.ch > Documentation > Faits et chiffres > Rapports > 2015 (rubrica disponibile in francese e in tedesco).

¹² Bütler, Monika / Ruesch, Martin, *Quand le travail coûte plus qu'il ne rapporte. Impact de la fiscalité et des frais de crèche sur l'activité professionnelle des femmes*, San Gallo 2009.

¹³ Cfr. Schwegler, Regina / Stern, Susanne / Iten, Rolf, *Familienfreundliche Steuer- und Tarifsyste – Vergleich der Kantone Basel-Stadt und Zürich*, rapporto finale, Zurigo 2012. Cfr. anche Schwegler, Regina / Schultheiss, *Impact de la fiscalité et des frais de garde des enfants sur le revenu disponible des parents exerçant une activité lucrative 2014* (disponibile in francese e in tedesco).

¹⁴ Stern, Susanne / Schultheiss, Andrea / Fliedner, Juliane / Iten, Rolf, Felfe, Christina, «Analyse der Vollkosten und der Finanzierung von Krippenplätzen in Deutschland, Frankreich und Österreich im Vergleich zur Schweiz», in *Beiträge zur sozialen Sicherheit*, rapporto di ricerca n. 3/15, UFAS, 2015, disponibile (in tedesco con riassunto in italiano) sul sito Internet www.ufas.admin.ch > Indicazioni pratiche > Ricerca > Rapporti di ricerca.

quota è pur sempre compresa tra il 13 e il 21 per cento. Nelle regioni analizzate all'estero, le spese di custodia nette rappresentano invece soltanto il 3–6 per cento del reddito lordo.

Per ridurre i costi di custodia a carico dei genitori, sarebbe auspicabile che i Cantoni e i Comuni, coinvolgendo eventualmente i datori di lavoro, investissero di più nella custodia di bambini complementare alla famiglia, sovvenzionando un maggior numero di posti di custodia oppure adeguando i propri criteri per la concessione dei sussidi in modo da consentire a più genitori di beneficiarne o sgravarli maggiormente mediante sussidi più elevati.

1.2.2 Adeguamento dell'offerta ai bisogni dei genitori

Custodia parascolastica

Nel settore parascolastico, alcune strutture predispongono la custodia dei bambini la mattina prima dell'inizio della scuola, durante la pausa pranzo e dopo la scuola fino alle ore 18 o 18.30. Una custodia organizzata in tal modo su diverse fasce orarie copre l'intera giornata di lavoro dei genitori. Concretamente, però, capita che sia proposta solo una custodia a mezzogiorno o che siano disponibili solo alcune fasce orarie. Inoltre, a volte alcuni posti sono talmente richiesti che le strutture devono approntare liste d'attesa, soprattutto per la custodia nella pausa pranzo. Ogni volta che un bambino sta per iniziare la scuola o riprenderla dopo le vacanze, i genitori si trovano confrontati a notevoli incertezze per quanto concerne la custodia, non avendo alcuna garanzia, da un lato, di ottenere un posto di custodia parascolastica e, dall'altro, di poter lasciare in custodia il figlio nelle fasce orarie necessarie per consentire loro di lavorare. Vanno inoltre menzionati altri problemi pratici: anche se è prevista una custodia sull'arco della giornata, è possibile che il bambino debba recarsi in più strutture, per trascorrere la pausa pranzo in una (p. es. l'istituto scolastico) e la mattina e/o il pomeriggio in un'altra. Questa combinazione di più offerte complica non poco l'organizzazione, sia per il bambino che per i genitori, e queste difficoltà sono accentuate da una collaborazione spesso lacunosa tra la scuola e le strutture di custodia.

Sarebbe dunque opportuno, da un lato, poter offrire ai genitori un posto di custodia sull'arco della giornata e, dall'altro, permettere una migliore collaborazione tra la scuola e le strutture di custodia. Esistono ad esempio progetti di scuola a orario continuato che garantiscono ai genitori la custodia dei figli dalla mattina alla sera da parte di personale qualificato e in locali adeguati, spesso situati presso l'istituto scolastico. In questi casi, la scuola si occupa direttamente dell'organizzazione della custodia o vi collabora attivamente. Non si tratta di obbligare i genitori a lasciare i figli in custodia per tutta la giornata, ma di consentire loro di farlo, se lo desiderano, garantendo le migliori condizioni possibili.

Le singole realtà concrete sono molto differenti l'una dall'altra e influiscono chiaramente sull'offerta di servizi per la custodia, in particolare nelle regioni o nei piccoli Comuni in cui il numero esiguo di bambini non sempre consente di predisporre una. Vi sono tuttavia esempi di situazioni in cui diverse località si sono raggruppate per proporre un'offerta corrispondente ai bisogni dei genitori. Una tale offerta non solo soddisfa i genitori, ma costituisce anche un valore aggiunto a livello di attrattività per un Comune o una regione, sia per le nuove famiglie che per la stabilità della scuola.

Nel settore della custodia parascolastica si pone infine il problema specifico delle vacanze scolastiche. Per i genitori che lavorano è difficile coprire la custodia dei figli con le vacanze concesse dalle imprese (4–5 settimane l'anno a fronte di 12–13 settimane di vacanze scolastiche). Talvolta le strutture preposte offrono solo qualche settimana di custodia durante le vacanze scolastiche o sono chiuse per tutto il periodo. Va detto che effettivamente il bisogno di custodia dei bambini è decisamente minore rispetto al periodo scolastico e non sempre conviene tenere aperta una struttura a tal fine. Occorrerebbe dunque trovare soluzioni per rispondere meglio alla domanda dei genitori, ad esempio riunendo più strutture di una stessa regione per garantire che almeno una resti aperta, se del caso prevedendo dei turni.

Custodia prescolastica e parascolastica: orari di lavoro irregolari, flessibili e atipici

Al giorno d'oggi il lavoro è più flessibile e presenta modalità e orari molto vari. Non è raro trovarsi di fronte, ad esempio, a orari irregolari, lavoro su chiamata, contratti a tempo determinato o lavoro temporaneo. Tuttavia, nella maggior parte delle strutture di custodia, sia prescolastica che parascolastica, i posti sono occupati in modo regolare e fisso, per esempio sempre negli stessi giorni. Cambiare giorno di custodia o aggiungere un periodo supplementare costituisce quindi un problema. Solo una minoranza delle strutture offre posti di custodia da occupare in modo irregolare e talvolta solo per un numero limitato di bambini. Alcuni datori di lavoro rispondono a questo bisogno specifico proponendo un'offerta adeguata, come succede ad esempio in determinati ospedali. Occorrerebbe poter aumentare la quantità di tali posti.

Va infine rilevato che alcuni settori professionali sono attivi 24 ore su 24, 7 giorni su 7, in particolare nei settori sanitario e industriale. In questi casi, ad esempio, un genitore che lavora a turni non può trovare un'offerta adeguata per suo figlio prima delle 6 di mattina, fino alle 21, la notte o il fine settimana. Un'offerta di questo tipo è praticamente inesistente in Svizzera.

Vi sono altre possibilità interessanti per rispondere ai bisogni dei genitori costretti a trovare rapidamente un posto di custodia per i figli, per esempio a causa dell'improvvisa necessità di riprendere il lavoro, di corsi o stage organizzati dall'assicurazione contro la disoccupazione, della sopravvenuta mancanza del sistema di custodia, di problemi di salute di uno dei genitori, di una situazione familiare difficile ecc. Attualmente sono pochissimi gli asili nido cosiddetti "di emergenza" o le opportunità di custodia in famiglie diurne che consentono ai genitori di lasciare in custodia i propri figli per un periodo determinato finché non avranno trovato una soluzione a lungo termine. Tali offerte potrebbero essere sviluppate su scala più ampia.

1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

1.3.1 Modifica della legge federale: introduzione di due nuovi tipi di aiuti finanziari

Per raggiungere gli obiettivi descritti in precedenza, occorre completare la legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia con due nuovi tipi di aiuti finanziari di durata limitata a cinque anni. Vanno dunque previsti aiuti finanziari, da un lato per l'aumento dei sussidi cantonali e comunali destinati alla custodia di bambini complementare alla famiglia e, dall'altro, per progetti volti ad adeguare maggiormente l'offerta di servizi di custodia ai bisogni dei genitori. Questo richiede un adeguamento della descrizione dello scopo della legge e l'introduzione di una nuova sezione che disciplini le condizioni per i due nuovi tipi di aiuti finanziari. Di seguito sono esposti sinteticamente i punti principali e i presupposti di tali aiuti¹⁵.

Con gli *aiuti finanziari per l'aumento dei sussidi cantonali e comunali destinati alla custodia di bambini complementare alla famiglia*, la Confederazione intende creare incentivi per ridurre i costi di custodia a carico dei genitori che esercitano un'attività lucrativa o seguono una formazione promuovendo una maggiore partecipazione ad essi da parte dei Cantoni e dei Comuni. Per raggiungere questo obiettivo è disposta a coprire, per un lasso di tempo limitato, una parte dei costi supplementari che i Cantoni e i Comuni, eventualmente con il coinvolgimento dei datori di lavoro, si assumeranno in questo settore. La somma complessiva dei sussidi versati dai Cantoni e dai Comuni e degli eventuali contributi dei datori di lavoro dovrà essere aumentata, ma nella revisione di legge non è specificato in che modo. Va tuttavia garantito il finanziamento a lungo termine. Gli aiuti finanziari saranno versati esclusivamente ai Cantoni, in misura notevolmente decrescente su un periodo di tre anni. Una volta scaduto il periodo previsto per la partecipazione della Confederazione, i Cantoni e i Comuni torneranno ad essere gli unici responsabili in materia. I Cantoni potranno beneficiare degli aiuti finanziari una sola volta nel periodo di validità della legge¹⁶.

¹⁵ Le singole disposizioni di legge sono illustrate dettagliatamente nel n. 2.

¹⁶ Per maggiori informazioni, si veda anche n. 2, commenti all'articolo 3a.

Il secondo tipo di *aiuti finanziari* intende sostenere progetti volti ad adeguare maggiormente l'offerta di servizi per la custodia di bambini complementare alla famiglia ai bisogni dei genitori che contribuiscono in generale a migliorare la conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione. È possibile sostenere, tra gli altri, progetti per bambini in età scolastica che garantiscono una custodia per l'intera giornata, organizzata congiuntamente con la scuola o le autorità scolastiche. Inoltre, è prevista la promozione di progetti per un'offerta di servizi per la custodia al di fuori degli orari di apertura usuali delle strutture. Infine, possono essere sostenuti progetti che garantiscono un'offerta di servizi per la custodia per bambini in età scolastica e prescolastica i cui genitori hanno orari di lavoro irregolari. Per poter beneficiare degli aiuti finanziari, oltre a prefiggersi un obiettivo conforme a quello della legge, i progetti devono avere un certo raggio d'azione geografico ed essere destinati ad adeguare ai bisogni dei genitori l'offerta di servizi per la custodia di bambini complementare alla famiglia a livello cantonale, regionale o comunale. Gli aiuti finanziari possono essere concessi non solo ai Cantoni, ma anche ai Comuni, ad altre persone giuridiche e alle persone fisiche. La concessione di aiuti finanziari presuppone che la domanda venga presentata prima dell'inizio del progetto e che comprenda anche un parere dei Cantoni o dei Comuni competenti. La Confederazione copre al massimo la metà dei costi del progetto computabili¹⁷.

1.3.2 Durata limitata nel tempo e strutturazione decrescente

La durata delle nuove disposizioni legali e del relativo credito d'impegno è limitata a cinque anni. Questo lasso di tempo appare adeguato per il raggiungimento degli obiettivi prefissi, poiché l'esperienza mostra che sistemi d'incentivazione di questo tipo devono essere attuati per un certo periodo di tempo prima di poter produrre pienamente i loro effetti. Questo è emerso anche con l'introduzione del programma d'incentivazione, di cui sono stati impiegati solo 68 milioni di franchi sui 200 stanziati nel quadro del primo credito d'impegno quadriennale. I versamenti previsti dalla Confederazione sulla base di un credito d'impegno si estenderanno su otto anni: i cinque anni della durata di validità delle disposizioni legali e altri tre per le domande accolte nel corso dell'ultimo anno. Al contempo, la strutturazione decrescente della partecipazione della Confederazione consentirà ai Cantoni e ai Comuni di aumentare progressivamente il loro contributo, disponendo comunque fin dall'inizio del volume complessivo dei sussidi per sgravare i genitori.

Per le nuove disposizioni concernenti i due tipi di aiuti finanziari supplementari, la durata di validità della legge deve essere prorogata di cinque anni a partire dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni. Inoltre, occorre una nuova norma che limiti fino al 31 gennaio 2019 la concessione degli aiuti finanziari per l'istituzione di strutture per la custodia di bambini complementare alla famiglia.

Le conoscenze e le esperienze acquisite in questo contesto saranno elaborate e pubblicate dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), in modo che possano servire anche per altri progetti in Svizzera.

1.4 Limite di spesa delle nuove disposizioni legali

1.4.1 Stima dei costi per la promozione dell'aumento dei sussidi cantionali e comunali destinati alla custodia di bambini complementare alla famiglia

Il fatto che i Cantoni e i Comuni s'impegnino maggiormente nel settore della custodia complementare alla famiglia dipende da diversi fattori, in particolare dagli sforzi profusi in materia fino a quel momento, dalla priorità politica attribuita a un ulteriore impegno e dalla situazione finanziaria. La stima dei costi si basa sulle ipotesi presentate di seguito.

La Confederazione partecipa per tre anni all'aumento dei sussidi dei Cantoni e dei Comuni nonché agli eventuali contributi dei datori di lavoro a favore della custodia di bambini

¹⁷ Per maggiori informazioni, si veda anche n. 2, commenti all'articolo 3b.

complementare alla famiglia. Concretamente, il primo anno si fa carico del 65 per cento dei sussidi supplementari, il secondo del 35 per cento e il terzo del 10 per cento, il che corrisponde a una partecipazione media del 37 per cento su tre anni.

Attualmente i Cantoni e i Comuni finanziano la custodia di bambini complementare alla famiglia a livello nazionale con un importo annuo stimato a circa 750 milioni di franchi¹⁸. Ci si può aspettare che accoglieranno il sostegno della Confederazione, aumentando i loro sussidi; un incremento medio del 10 per cento appare realistico e sostenibile a lungo termine. Considerando un aumento dei sussidi in quest'ordine di grandezza, ovvero di 75 milioni di franchi, si attende una partecipazione della Confederazione per circa 82,5 milioni sull'intera durata di validità della legge: 49 milioni il primo anno successivo all'aumento (65 % di 75 mio.), 26 il secondo (35 % di 75 mio.) e 7,5 il terzo (10 % di 75 mio.).

1.4.2 Stima dei costi per la promozione di progetti volti ad adeguare maggiormente l'offerta di servizi per la custodia di bambini complementare alla famiglia ai bisogni dei genitori

Il Consiglio federale suppone che perverranno numerose richieste, dato che in particolare nel settore scolastico vi è un grande bisogno di nuove soluzioni (cfr. anche n. 3.1.1). Potrebbero essere presentate domande soprattutto per progetti i cui costi complessivi variano tra diverse migliaia di franchi e un milione di franchi. La partecipazione della Confederazione è stimata a 15 milioni di franchi al massimo.

1.4.3 Limite di spesa

Nel complesso occorre mettere a disposizione un importo di 100 milioni di franchi. Questo importo si compone dei circa 82,5 milioni stimati per la promozione dell'aumento dei sussidi cantonali e comunali destinati alla custodia di bambini complementare alla famiglia, dei 15 milioni al massimo per la promozione di progetti volti ad adeguare maggiormente l'offerta di servizi per la custodia di bambini complementare alla famiglia ai bisogni dei genitori e dei 3,2 milioni per le spese per il personale nonché per beni e servizi che saranno necessarie per l'attuazione delle nuove misure presso l'UFAS (cfr. anche n. 3.1.2). Poiché la Confederazione contrae un impegno pluriennale per la concessione degli aiuti finanziari, occorre un credito d'impegno di 96,8 milioni di franchi.

1.5 Confronto internazionale¹⁹

Nell'ambito del presente progetto un confronto internazionale non può che essere molto limitato. Il contesto generale varia infatti notevolmente da un Paese all'altro (in particolare per quanto concerne la durata del congedo di maternità e del congedo parentale, l'età dell'inizio della scuola dell'obbligo nonché la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e il loro grado d'occupazione) e anche all'interno di uno stesso Paese, da una regione all'altra (in particolare in materia di organizzazione, finanziamento e tariffe delle strutture di custodia). Inoltre, pochi Paesi dispongono di dati nazionali completi in materia, una mancanza dovuta in alcuni casi alla loro struttura federale e alla ripartizione delle competenze in questo settore (che è generalmente decentralizzata).

Per quanto riguarda nello specifico la custodia di bambini complementare alla famiglia, va rilevato che nel 2002 i capi di Stato e di governo degli Stati membri dell'Unione europea (UE) hanno

¹⁸ Non sono tuttavia disponibili cifre precise: quelle summenzionate rappresentano una stima approssimativa basata sulla statistica delle uscite pubbliche per funzione (valori netti risultanti dalla differenza tra le uscite e le entrate) svolta dall'Amministrazione federale delle finanze per il 2012, anno in cui per gli aiuti finanziari della Confederazione per l'istituzione di strutture per la custodia di bambini complementare alla famiglia sono stati destinati circa 40 milioni di franchi.

¹⁹ Le informazioni presentate in questo capitolo derivano principalmente dalla rete MISSOC (rete dei rappresentanti ufficiali dei ministeri o delle istituzioni nazionali degli Stati membri dell'UE responsabili per il settore della protezione sociale nei Paesi interessati).

convenuto obiettivi comuni in materia di servizi di assistenza all'infanzia²⁰. I cosiddetti "obiettivi di Barcellona" prevedevano che gli Stati membri predisponessero entro il 2010 strutture di custodia per il 90 per cento dei bambini fra i tre anni e l'età dell'obbligo scolastico e per il 33 per cento dei bambini al di sotto dei tre anni. Nonostante dal 2002 fossero stati compiuti alcuni progressi, nel 2010 l'offerta di assistenza all'infanzia a livello dell'UE continuava a non essere conforme a questi obiettivi. Appariva quindi necessario ribadire l'importanza dei servizi di custodia e del loro contributo al raggiungimento degli stessi. Nel marzo 2011, pertanto, gli Stati membri hanno ribadito il loro impegno a rispettare questi obiettivi nel Patto europeo per la parità di genere (2011–2020)²¹.

Questo capitolo presenta brevemente le diverse soluzioni adottate da alcuni Paesi europei riguardo alle modalità di sovvenzionamento della custodia di bambini complementare alla famiglia e alla flessibilità dell'offerta in questo settore.

1.5.1 Sussidi destinati alla custodia di bambini complementare alla famiglia

Competenze e finanziamento dei servizi di custodia

Dall'analisi dei diversi Paesi oggetto del confronto emerge che negli Stati federali (**Germania** e **Austria**) e in **Italia** la questione della custodia complementare alla famiglia è di competenza rispettivamente dei *Länder* o delle province, delle regioni o persino dei Comuni. Lo Stato federale o l'amministrazione centrale partecipa tuttavia al finanziamento dei servizi in questo settore dando generalmente la priorità a misure specifiche. In **Germania**, ad esempio, grazie al programma d'investimento «Kinderbetreuungsfinanzierung», lo Stato sostiene già da diversi anni i *Länder* nel finanziamento di posti di custodia per i bambini di età inferiore ai tre anni. Anche in **Austria** lo Stato partecipa al finanziamento di misure specifiche, quali ad esempio lo sviluppo di nuove strutture. In **Italia**, nel 2007 è stato lanciato – e successivamente prolungato più volte – un «Piano straordinario dei servizi socio-educativi per la prima infanzia»²² teso a sviluppare i servizi di custodia per la prima infanzia e garantirne la qualità. Tra gli obiettivi del piano figuravano anche l'attenuazione del forte squilibrio tra il nord e il sud del Paese e il raggiungimento degli obiettivi di Barcellona. In **Francia**, Stato che si distingue per il suo carattere centralizzato, il finanziamento della custodia di bambini complementare alla famiglia è di competenza di un fondo nazionale²³, gestito dalla Cassa nazionale per gli assegni familiari (Caisse Nationale d'Allocations familiales, CNAF), cui fanno capo 102 casse regionali (Caisses d'allocations familiales, CAF). Nello specifico, una parte degli investimenti e della gestione è finanziata da questo fondo, l'altra dai Comuni e dalle collettività locali. Nei **Paesi Bassi** il settore della custodia di bambini complementare alla famiglia è disciplinato da una legge nazionale del 2005 (*Dutch Childcare Act*), che ne regola il finanziamento, la qualità e la vigilanza. Secondo questa legge, i genitori, i datori di lavoro e il governo partecipano congiuntamente al finanziamento dei servizi di custodia.

Importo e forme del sovvenzionamento

In linea di massima, lo Stato federale o l'amministrazione centrale versa i suoi contributi ai *Länder* o alle province, alle regioni o ai Comuni, che sovvenzionano direttamente le strutture di custodia. In **Germania** lo Stato federale stanZIA fondi ingenti per la creazione di nuovi posti di custodia e dal 2015 partecipa anche alle spese di gestione delle strutture per 845 milioni di euro l'anno, un

²⁰ Disponibile sul sito Internet [http://notes9.senato.it/web/docuorc2004.nsf/6cc8889e3afb022fc12576ab0045bc47/1a286a34e4eae5c1257b8a003734f2/\\$FILE/COM2013_0322%20IT.pdf](http://notes9.senato.it/web/docuorc2004.nsf/6cc8889e3afb022fc12576ab0045bc47/1a286a34e4eae5c1257b8a003734f2/$FILE/COM2013_0322%20IT.pdf).

²¹ Disponibile (solo in francese) sul sito Internet http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/lsa/119631.pdf.

²² Disponibile sul sito Internet <http://www.politichefamiglia.it/infanzia/azioni-e-progetti/2015/piano-straordinario-infanzia/>.

²³ Fonds National d'Action Sociale (FNAS).

importo che aumenterà di 100 milioni di euro nel 2017 e 2018 grazie a una nuova legge²⁴ in vigore dal 1° gennaio 2015. In **Austria**, nel 2012 gli enti pubblici hanno destinato alla custodia di bambini complementare alla famiglia un importo complessivo di quasi 2 miliardi di euro. In alcuni **Länder** i genitori percepiscono anche sovvenzioni dirette dallo Stato. In **Francia**, nel 2013 la CNAF ha stanziato 2,6 miliardi di euro per gli aiuti alle strutture di custodia²⁵. Le CAF versano inoltre aiuti diretti alle famiglie sotto forma di supplemento per la libera scelta della forma di custodia. In **Italia**, in virtù del piano straordinario summenzionato, le regioni e le province hanno beneficiato complessivamente di 616 milioni di euro tra il 2007 e il 2012. Nei **Paesi Bassi** lo Stato federale versa direttamente ai genitori che lavorano una parte delle spese di custodia per i loro figli.

Partecipazione dei datori di lavoro

In **Germania**, con il programma «Betriebliche Kinderbetreuung», il Ministero federale per la famiglia, gli anziani, le donne e i giovani intende incentivare la creazione di posti di custodia nelle imprese prevedendo, per due anni al massimo, il versamento di un sussidio ai datori di lavoro per le spese di gestione dei nuovi posti di custodia creati per i figli dei loro dipendenti di età inferiore ai tre anni; il sussidio ammonta a 400 euro al mese per posto di custodia a tempo pieno. In **Austria** alcuni datori di lavoro partecipano al finanziamento della custodia complementare alla famiglia dei figli dei propri dipendenti. Versato unicamente versato su base volontaria, l'importo (fino a 1000 euro l'anno per bambino) può essere contabilizzato tra le spese di gestione e non è quindi imponibile a livello fiscale. In **Francia** i datori di lavoro partecipano con i contributi sociali al fondo nazionale che finanzia le strutture di custodia. Inoltre, le imprese che investono²⁶ per migliorare la conciliabilità tra famiglia e lavoro per il loro personale possono beneficiare, a determinate condizioni, di un credito d'imposta familiare (*crédit d'impôt familial, CIF*). Nei **Paesi Bassi**, dal 2007 viene riscosso un contributo dei datori di lavoro sui salari per il finanziamento della custodia complementare alla famiglia.

Partecipazione dei genitori

Il Consiglio federale ha recentemente pubblicato un rapporto²⁷, redatto in adempimento del postulato Bulliard-Marbach 13.3259 Moderare le tariffe degli asili nido e rendere più dinamico il settore, da cui emerge chiaramente che le spese per la gestione di un posto di custodia in Svizzera si collocano nello stesso ordine di grandezza di quelle nelle regioni analizzate in **Germania, Austria e Francia**. Per contro, rispetto a questi Paesi la partecipazione degli enti pubblici svizzeri ai costi degli asili nido risulta nettamente meno significativa. Di conseguenza la quota a carico dei genitori è molto più elevata nel nostro Paese, che inoltre offre un numero di posti sovvenzionati sensibilmente inferiore agli altri. Se in Svizzera la tariffa massima fatturata ai genitori corrisponde all'incirca ai costi totali di un posto in un asilo nido, nei Paesi limitrofi questa è decisamente più bassa, il che significa che anche i genitori con un reddito elevato beneficiano di sussidi (cfr. anche n. 1.2.1).

²⁴ Gesetz zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen ab 2015 und zur quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung.

²⁵ Cfr. *Observatoire national de la petite enfance. Rapport 2014 : L'accueil du jeune enfant. Données statistiques 2013*, pag. 51, disponibile sul sito Internet www.caf.fr/sites/default/files/caf/741/Accueil_jeune_enfant_2013.pdf.

²⁶ Le spese in questione possono essere destinate al finanziamento di una struttura di custodia collettiva diurna o di un asilo nido per i figli dei dipendenti (di età inferiore ai tre anni) o consistere in versamenti effettuati direttamente dall'impresa a organismi pubblici o privati che gestiscono una tale struttura a titolo di remunerazione per prestazioni di custodia a favore della categoria di bambini summenzionata.

²⁷ *Costi totali e finanziamento dei posti di custodia negli asili nido: confronto internazionale*, rapporto del Consiglio federale del 1° luglio 2015. Questo rapporto si fonda su un rapporto di ricerca commissionato dall'UFAS, basato a sua volta su studi regionali realizzati nei Cantoni di Zurigo e Vaud per la Svizzera, a Salisburgo e nel Tirolo per l'Austria, a Francoforte e a Dresda per la Germania nonché a Lione e nella campagna circostante per la Francia. Il rapporto di ricerca dell'UFAS (in tedesco e francese con riassunto in italiano) e il rapporto del Consiglio federale sono disponibili sul sito Internet www.ufas.admin.ch > Documentazione > Informazioni ai media > Famiglie, generazioni e società.

1.5.2 Adeguamento dell'offerta di servizi per la custodia complementare alla famiglia ai bisogni dei genitori

In **Germania** l'offerta di servizi per la custodia garantita nel settore scolastico per l'intera giornata (*Ganztagsangebot / Ganztagsbetreuung*) si è ampliata notevolmente, quintuplicandosi dal 2002²⁸. Essa assume inoltre forme svariate, quanto alla partecipazione (volontaria o obbligatoria: *offene Form* o *voll gebundene Form*), agli orari di apertura, all'impostazione della custodia (incentrata sui contenuti scolastici o sul tempo libero) ecc. I doposcuola (*Horte*) restano una soluzione adottata spesso dai genitori di bambini in età scolastica, in quanto offrono una flessibilità maggiore in termini di orari di apertura e vacanze. Alcune scuole collaborano con queste strutture per consentire una custodia dopo la fine delle lezioni. I destinatari principali del recente programma d'investimento dello Stato federale tedesco sono proprio le strutture che propongono soluzioni per l'intera giornata.

In **Austria** i bambini in età scolastica hanno la possibilità di frequentare una scuola a orario continuato (*Ganztagschule*) dalle 8 alle 15.30 o di rimanere al doposcuola (*Hort*) dopo la fine delle lezioni, nella pausa pranzo e talvolta prima dell'inizio delle lezioni. Nel quadro di un'iniziativa di potenziamento (*Ausbauinitiative*) in vigore dal 2008, viene promossa a livello federale la creazione di nuovi posti di custodia, in particolare quelli con orari che consentono lo svolgimento di un'attività lucrativa a tempo pieno da parte di entrambi i genitori (almeno 45 ore a settimana e 47 settimane l'anno)²⁹.

In **Francia** gli orari scolastici prevedono generalmente 24 ore a settimana ripartite su nove mezzeggiornate, di norma dalle 8.30 alle 16.30. Nella pausa pranzo i bambini hanno la possibilità di mangiare nella mensa scolastica, cosa che fa oltre la metà di loro. Prima e dopo la scuola, possono usufruire di un servizio di custodia parascolastica per il tempo libero o di un apposito centro di ritrovo. Le strutture per il tempo libero accolgono i bambini anche durante le vacanze scolastiche. Questi diversi servizi sono generalmente organizzati da associazioni o collettività locali (Comuni o associazioni di Comuni). A determinate condizioni, le casse per assegni familiari possono finanziare colonie di vacanza.

Soprattutto in caso di bambini in età prescolastica, la soluzione più flessibile per poter venire incontro ai bisogni specifici delle famiglie (soprattutto in caso di urgenze e per la custodia dei bambini malati o in orari atipici) è l'asilo nido familiare o «servizio di custodia familiare». Si tratta di una forma di custodia a metà tra quella collettiva (asilo nido) e quella proposta da una madre diurna. Comunemente nota con il nome di «asilo nido familiare», riunisce madri diurne riconosciute che accolgono a casa propria da uno a tre bambini e sono seguite da un gruppo di professionisti del settore: un medico aggregato al servizio di custodia e, se del caso, un educatore della prima infanzia.

Va rilevato che il limite massimo preso a carico per il supplemento per la libera scelta della forma di custodia è aumentato del 10 per cento per la custodia in orari specifici, ovvero tra le ore 22 e le 6, la domenica e i giorni festivi.

In **Italia** per la scuola elementare i genitori possono scegliere tra il modello modulare (tra 27 e 30 ore a settimana) e il tempo pieno (40 ore a settimana). Per le scuole medie e superiori, gli orari scolastici prevedono generalmente 30 ore a settimana ripartite su cinque o sei giorni. La maggior parte delle scuole propone attività sportive e artistiche al di fuori degli orari scolastici e in alcuni casi è disponibile anche un'offerta di servizi per la custodia prima e dopo le lezioni.

Nei **Paesi Bassi** dopo la fine delle lezioni, ovvero tra le 14 e le 15, molti bambini usufruiscono di una custodia presso strutture parascolastiche, cui si applicano le stesse condizioni previste per la custodia prescolastica (cfr. anche n. 1.5.1).

²⁸ Nello stesso lasso di tempo, in Svizzera l'offerta di servizi per la custodia parascolastica è raddoppiata.

²⁹ Cfr. Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots, disponibile (in tedesco) sul sito [Internet](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_01406/fname_231491.pdf) http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_01406/fname_231491.pdf.

1.6 Attuazione

Le modalità concrete per l'attuazione delle disposizioni dell'avamprogetto di legge saranno fissate dal Consiglio federale, che adeguerà di conseguenza l'ordinanza del 9 dicembre 2002³⁰ sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia. Occorrerà in particolare precisare i documenti da allegare alla domanda, i termini d'inoltro e le modalità di versamento degli aiuti finanziari.

Come per gli aiuti finanziari per l'istituzione di posti per la custodia di bambini complementare alla famiglia, le domande di aiuti finanziari per l'aumento dei sussidi cantonali e comunali destinati alla custodia di bambini complementare alla famiglia e per progetti volti ad adeguare maggiormente l'offerta di servizi di custodia ai bisogni dei genitori dovranno essere indirizzate all'UFAS. Quest'ultimo dovrà esaminare le domande, effettuare le verifiche necessarie, decidere sulla concessione degli aiuti finanziari, calcolare e fissare il loro importo e procedere al loro versamento. Incomberà al medesimo Ufficio anche controllare che il beneficiario esegua i compiti previsti conformemente all'articolo 25 della legge del 5 ottobre 1990 sui sussidi (LSu)³¹ e stabilire le conseguenze dell'inadempienza totale o parziale secondo l'articolo 28 LSu.

Attualmente, l'UFAS dispone di conoscenze riconosciute nell'ambito della custodia di bambini complementare alla famiglia, di un'esperienza di oltre 12 anni nel trattamento degli aiuti finanziari in questo settore e di contatti privilegiati con le autorità competenti a livello cantonale e comunale³². In futuro, oltre a trattare le domande di aiuti finanziari per le strutture di custodia complementare alla famiglia e i progetti a carattere innovativo, sarà incaricato anche di trattare le domande di aiuti finanziari per l'aumento dei sussidi cantonali e comunali destinati a tale custodia e per progetti volti ad adeguare maggiormente l'offerta ai bisogni dei genitori.

³⁰ RS 861.1

³¹ RS 616.1

³² Per una valutazione dell'attuazione degli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia, si veda Staehlin-Witt, Elke / Gmünder, Markus, «Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung: Evaluation des Vollzugs», in *Beiträge zur sozialen Sicherheit*, rapporto di ricerca n. 11/05, UFAS, 2005, disponibile (in tedesco con riassunto in italiano) sul sito Internet www.ufas.admin.ch > Indicazioni pratiche > Ricerca > Rapporti di ricerca.

2 Commento ai singoli articoli

Sistematica

Le nuove disposizioni sugli aiuti finanziari supplementari volti a promuovere la custodia di bambini complementare alla famiglia vengono inserite nell'attuale legge federale del 4 ottobre 2002 sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia, che disciplina la concessione di aiuti finanziari per l'istituzione di posti di custodia. La revisione parziale mira in particolare ad ampliare il campo di applicazione della legge e introduce una nuova sezione sui beneficiari e sulle condizioni da adempiere per la concessione degli aiuti finanziari supplementari. Inoltre, le attuali disposizioni riguardanti i mezzi a disposizione, il calcolo e la durata degli aiuti finanziari nonché la procedura vengono completate con norme sui nuovi aiuti finanziari e vengono formulate disposizioni finali sulla durata di validità, applicabili sia alle nuove norme di legge che a quelle già in vigore.

Titolo

I tribunali, le varie autorità e i privati utilizzano continuamente abbreviazioni ufficiose per il titolo della legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia. Per ridurre il rischio di confusione, nel quadro della presente revisione viene introdotta l'abbreviazione LACust.

Titolo prima dell'art. 1

Il titolo viene modificato tenendo conto dell'estensione del contenuto dell'articolo 1.

Art. 1

Scopo e misure

L'attuale capoverso 1 viene suddiviso in due capoversi e riformulato in modo che i tre tipi di aiuti finanziari abbiano uno scopo comune, ossia aiutare in diversi modi i genitori a conciliare meglio famiglia e lavoro o formazione.

La nuova disposizione comprende da un lato gli attuali aiuti finanziari per l'istituzione di posti per la custodia di bambini complementare alla famiglia e, dall'altro, due nuovi tipi di aiuti finanziari, rispettivamente per l'aumento dei sussidi cantonali e comunali destinati alla custodia di bambini complementare alla famiglia e per progetti volti ad adeguare maggiormente l'offerta di servizi per la custodia di bambini complementare alla famiglia ai bisogni dei genitori. I tre tipi di aiuti finanziari possono essere concessi a diversi destinatari e secondo diverse condizioni.

Poiché anche le nuove misure si limitano a sostenere l'impegno dei Cantoni, dei Comuni e di altri terzi, la Confederazione agisce in sintonia con l'ordinamento delle competenze giusta l'articolo 116 capoverso 1 Cost.

L'attuale capoverso 2 viene ripreso, nel suo tenore vigente, quale nuovo capoverso 4 dell'articolo 3, visto che di fatto non rappresenta uno scopo, bensì una condizione per la riscossione di aiuti finanziari destinati all'istituzione di nuovi posti di custodia.

Cpv. 1

Questa disposizione definisce lo scopo degli aiuti finanziari, sia quelli nuovi che quelli già esistenti, ossia permettere ai genitori di conciliare meglio la famiglia con il lavoro o la formazione.

Cpv. 2

La precisazione «nei limiti dei crediti stanziati» sta ad indicare che il credito a disposizione è limitato. Gli aiuti finanziari possono dunque essere concessi soltanto se vi sono ancora i fondi necessari. Una volta esauriti i crediti, non possono più essere assegnati, anche se tutte le condizioni sono adempiute; in altre parole, non sussiste alcun diritto agli aiuti finanziari. Se le domande superano i mezzi a disposizione, il DFI stabilirà un ordine di priorità.

Tra le offerte di servizi per la custodia complementare alla famiglia rientrano le offerte per bambini fino alla fine della scolarità obbligatoria in strutture di custodia collettiva diurna, in strutture di custodia parascolastica e in famiglie diurne. Non sono considerati tali, per esempio, i gruppi di gioco, poiché il loro scopo principale non è quello di promuovere la conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione.

Lett. a

Questa disposizione riprende, senza alcuna modifica a livello di contenuto gli attuali aiuti finanziari per l'istituzione di posti per la custodia di bambini complementare alla famiglia. I relativi articoli di legge rimangono invariati.

Lett. b

I nuovi aiuti finanziari mirano a ridurre i costi di custodia a carico dei genitori che esercitano un'attività lucrativa, sono alla ricerca di un impiego o seguono una formazione. Essi devono fungere da incentivo affinché i Cantoni e i Comuni aumentino i sussidi destinati alla custodia di bambini complementare alla famiglia al fine di ridurre i costi a carico dei genitori (cfr. art. 3a e art. 5 cpv. 3^{bis} dell'avamprogetto). Questi aiuti finanziari non sono destinati alla copertura dei costi per l'istituzione di nuovi posti di custodia (cfr. art. 5 cpv. 3^{bis} dell'avamprogetto), poiché a tal fine si possono richiedere aiuti finanziari nel quadro dell'attuale programma d'incentivazione.

Lett. c

I nuovi aiuti finanziari hanno lo scopo di sostenere progetti promossi dai Cantoni, dai Comuni, da altre persone giuridiche (p. es. istituzioni private attive nell'ambito della custodia complementare alla famiglia) e da persone fisiche. I progetti in questione devono contribuire ad adeguare maggiormente l'offerta di servizi per la custodia di bambini complementare alla famiglia ai bisogni dei genitori che esercitano un'attività lucrativa o seguono una formazione (cfr. art. 3b dell'avamprogetto). Al riguardo possono essere computate le spese per la concezione, la realizzazione e la valutazione dei progetti. Questi aiuti finanziari non sono destinati alla copertura dei costi per l'istituzione di nuovi posti di custodia (cfr. art. 5 cpv. 3^{ter} dell'avamprogetto), poiché a tal fine si possono richiedere aiuti finanziari nel quadro dell'attuale programma d'incentivazione.

Titolo prima dell'art. 2

In seguito all'introduzione degli articoli sui nuovi aiuti finanziari della Confederazione, inseriti nella nuova sezione 2a, è necessario precisare il titolo della sezione 2.

Art. 3 Condizioni

Cpv. 4

Questa disposizione riprende l'attuale articolo 1 capoverso 2 nel suo tenore vigente, poiché esso definisce una delle condizioni da adempiere per poter riscuotere aiuti finanziari destinati all'istituzione di nuovi posti di custodia.

Titolo prima dell'articolo 3a

Sotto questo nuovo titolo sono inserite le disposizioni relative ai nuovi aiuti finanziari per l'aumento dei sussidi cantonali e comunali destinati alla custodia di bambini complementare alla famiglia e per progetti volti ad adeguare maggiormente l'offerta di servizi di custodia ai bisogni dei genitori.

Art. 3a Aiuti finanziari per l'aumento dei sussidi cantonali e comunali destinati alla custodia di bambini complementare alla famiglia

Cpv. 1

La formulazione «Gli aiuti finanziari ... possono essere concessi ai Cantoni», ripresa dal vigente articolo 3, esprime il principio che non sussiste alcun diritto agli aiuti finanziari, i quali vengono concessi soltanto nei limiti dei crediti stanziati. Inoltre, l'UFAS dispone di un certo margine di manovra per quanto riguarda la concessione di aiuti finanziari.

La Confederazione intende creare incentivi per ridurre i costi di custodia a carico dei genitori che esercitano un'attività lucrativa o seguono una formazione (cfr. art. 1 cpv. 2 lett. b dell'avamprogetto) promuovendo, mediante aiuti finanziari, una maggiore partecipazione ad essi da parte dei Cantoni e dei Comuni. Per raggiungere questo obiettivo è disposta a coprire, per un lasso di tempo limitato, una parte dei costi supplementari che i Cantoni e i Comuni, eventualmente coinvolgendo i datori di lavoro, si assumeranno in questo settore.

Gli aiuti finanziari saranno versati esclusivamente ai Cantoni. Questi ultimi devono indicare in un piano globale in che modo essi, ed eventualmente i Comuni, prevedono di aumentare i sussidi e impiegare gli aiuti finanziari. Per garantire l'effettivo miglioramento della conciliabilità tra lavoro e famiglia, i Cantoni devono dimostrare che i sussidi supplementari andranno a vantaggio dei genitori che esercitano un'attività lucrativa, sono alla ricerca di un impiego o seguono una formazione. Le tariffe delle strutture di custodia dovranno essere impostate in modo tale da ridurre al minimo i disincentivi al lavoro e agevolare concretamente la conciliabilità tra famiglia e lavoro.

L'avamprogetto prevede che la somma complessiva dei sussidi versati dai Cantoni e dai Comuni e degli eventuali contributi dei datori di lavoro debba essere aumentata, senza però specificare in che modo. I Cantoni hanno dunque la possibilità di incrementare i sussidi da soli, congiuntamente con uno o più Comuni o eventualmente in collaborazione con i datori di lavoro. Per soddisfare la condizione posta, è sufficiente anche che solo qualche Comune aumenti i propri sussidi o che per legge venga introdotto per i datori di lavoro l'obbligo di partecipare al finanziamento della custodia di bambini complementare alla famiglia o aumentato il loro contributo, in modo da accrescere l'importo complessivo previsto a livello cantonale.

Per calcolare l'aumento dei sussidi si considera quale riferimento l'anno civile che precede la concessione degli aiuti finanziari della Confederazione. Per una riduzione rapida ed efficace dei costi di custodia a carico dei genitori, l'incremento dei sussidi dovrebbe essere il più significativo possibile sin dall'inizio. Affinché il sostegno della Confederazione permetta di raggiungere l'obiettivo prefisso, per il periodo in questione gli aiuti finanziari saranno versati in misura notevolmente decrescente (cfr. art. 5 cpv. 3^{bis} dell'avamprogetto).

Il sostegno della Confederazione è calcolato esclusivamente in base alle risorse finanziarie che i Cantoni e i Comuni versano, nel quadro dei loro obblighi legali, per ridurre gli oneri a carico dei genitori. Se i Cantoni o i Comuni decidono d'imporre per legge ai datori di lavoro la partecipazione al finanziamento della custodia o di aumentare tale partecipazione, anche i contributi versati da questi ultimi saranno computati quale aumento dei sussidi. Per contro, non sono prese in considerazione le prestazioni che i datori di lavoro versano ai loro collaboratori volontariamente, ossia non in adempimento di prescrizioni cantonali o comunali. Lo stesso vale per i contributi versati per l'istituzione di nuovi posti di custodia, per i quali le strutture di custodia possono richiedere aiuti finanziari nel quadro dell'attuale programma d'incentivazione secondo gli articoli 2 e 3.

Cpv. 2

Il finanziamento dev'essere garantito a lungo termine. In questo modo si vuole evitare che dopo tre anni, una volta scadute le misure di sostegno della Confederazione, i Cantoni ritornino sui loro passi. Per provare che i sussidi sono garantiti a lungo termine, essi devono mostrare (sulla scorta del loro piano di finanziamento) come intendono finanziarne l'aumento e compensare gli aiuti decrescenti della Confederazione e la loro cessazione allo scadere dei tre anni. A tale scopo è sufficiente che esponcano in modo verosimile nella domanda di aiuti finanziari come prevedono di assicurare il finanziamento a lungo termine, ma comunque per un periodo di almeno sei anni.

Cpv. 3

Gli aiuti finanziari possono essere concessi a un Cantone una sola volta nel periodo di validità della legge. Ciò è dovuto alla breve durata di validità di quest'ultima e ai mezzi finanziari limitati.

Le grandi linee sopra esposte in merito alla concessione degli aiuti finanziari per l'aumento dei sussidi cantonali e comunali destinati alla custodia di bambini complementare alla famiglia saranno precisate nelle disposizioni di esecuzione (cfr. art. 9 dell'avamprogetto).

Art. 3b Aiuti finanziari per progetti volti ad adeguare maggiormente l'offerta di servizi per la custodia di bambini complementare alla famiglia ai bisogni dei genitori

Cpv. 1

La formulazione «Gli aiuti finanziari *possono* essere concessi», ripresa dal vigente articolo 3, esprime il principio che non sussiste alcun diritto agli aiuti finanziari, i quali vengono concessi soltanto nei limiti dei crediti stanziati. Inoltre, l'UFAS dispone di un certo margine di manovra per quanto riguarda la concessione di aiuti finanziari.

Contrariamente a quelli di cui all'articolo 3a, questi aiuti finanziari possono essere concessi non solo ai Cantoni, bensì anche ai Comuni, ad altre persone giuridiche e alle persone fisiche che realizzano un progetto nel quadro della presente legge. I progetti che mirano ad adeguare maggiormente l'offerta di servizi per la custodia ai bisogni effettivi dei genitori non sono necessariamente promossi dagli enti pubblici, il cui margine di manovra è talvolta limitato. È dunque prevista la possibilità di sostenere sia le iniziative pubbliche che quelle private.

Cpv. 2

Per poter beneficiare degli aiuti finanziari, i progetti volti ad adeguare maggiormente l'offerta di servizi per la custodia di bambini complementare alla famiglia ai bisogni dei genitori devono rispettare il senso e lo scopo della legge e contribuire a una migliore conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione. I progetti che mirano semplicemente a migliorare le prestazioni o la qualità della custodia (locali, pasti, attività proposte ai bambini, integrazione e sostegno a bambini con un particolare bisogno di promozione, sviluppo del linguaggio ecc.) non vanno sostenuti nel quadro di questa legge.

Per poter beneficiare degli aiuti finanziari, oltre a prefiggersi un obiettivo conforme a quello della legge, i progetti devono avere un certo raggio d'azione geografico ed essere destinati ad adeguare l'offerta di servizi per la custodia di bambini complementare alla famiglia ai bisogni dei genitori a livello cantonale, regionale o comunale. Ciò presuppone che gli attori operanti sul posto si coordinino tra loro per poter proporre ai genitori miglioramenti concreti. L'adeguamento dell'offerta può riguardare anche una sola struttura, a condizione tuttavia che essa sia accessibile a un'ampia cerchia di utenti, vale a dire almeno a tutti gli abitanti di un Comune.

In tale contesto, occorre distinguere questo tipo di aiuti finanziari da quelli per l'istituzione di posti per la custodia di bambini complementare alla famiglia. In questo caso si tratta di finanziare soltanto i progetti volti ad adeguare l'offerta ai bisogni dei genitori nelle loro diverse fasi e non il funzionamento delle strutture sorte sulla base di tali progetti. Ciò spiega perché per questo tipo di aiuti finanziari la percentuale dei costi computabili sia bassa rispetto al fabbisogno finanziario complessivo (cfr. art. 5 dell'avamprogetto).

Il capoverso 2 precisa quali tipi di progetti possono essere sostenuti dalla Confederazione. Con il termine «soprattutto» si vuole far notare che non si tratta di un elenco esaustivo: in quest'ambito è possibile sostenere anche altre iniziative, se queste perseguono un obiettivo conforme a quello della legge e mirano ad adeguare maggiormente ai bisogni dei genitori l'offerta di servizi per la custodia a livello cantonale, regionale o comunale.

- La *lettera a* si riferisce a progetti per bambini in età scolastica che garantiscono una custodia per l'intera giornata, organizzata congiuntamente con la scuola o le autorità scolastiche. Attualmente, le offerte di servizi per la custodia parascolastica sono impostate in modi molto diversi. Se ne esiste una, i genitori iscrivono i figli per determinati giorni e fasce orarie, per esempio nella pausa pranzo o prima dell'inizio delle lezioni. Una volta che queste ultime sono terminate, tutti i giorni o solo alcuni, i bambini si recano in una struttura di custodia parascolastica fino a quando uno dei genitori va a prenderli dopo il lavoro. Questa custodia su base modulare è offerta nell'edificio scolastico o in altri locali.

I genitori non hanno alcuna garanzia di ottenere un posto di custodia nelle fasce orarie che corrispondono ai loro bisogni. Se le loro richieste non possono essere soddisfatte, la struttura di custodia li inserisce in una lista di attesa. Spesso, inoltre, l'offerta nel settore parascolastico esiste unicamente per la pausa pranzo, il che nella maggior parte dei casi non permette di coprire una normale giornata di lavoro. A questo si aggiunge il fatto che tra gli istituti scolastici e le strutture di custodia parascolastica vi sono problemi di collaborazione e coordinamento, poiché sovente l'insegnamento e la custodia parascolastica sono di pertinenza di enti diversi. I genitori devono dunque fare da tramite e trasmettere le informazioni necessarie, il che non semplifica la loro quotidianità.

Per un vero e proprio miglioramento della situazione, ci vorrebbero progetti che mirano a una custodia per l'intera giornata e a un coinvolgimento effettivo della scuola per quanto riguarda l'organizzazione. A tale scopo sono ipotizzabili diversi modelli: la scuola stessa offre soluzioni di custodia tramite i suoi insegnanti al di fuori degli orari di lezione, oppure questo compito è assunto da un altro organo, che coinvolge però la scuola a livello di organizzazione. In questo modo verrebbe garantita una custodia efficiente e che risponda alle esigenze della vita quotidiana.

- La *lettera b* si riferisce a offerte di servizi per la custodia di bambini in età scolastica e prescolastica i cui genitori hanno orari di lavoro irregolari. Per alcuni genitori gli orari di lavoro cambiano ogni settimana o persino da un giorno all'altro; altri hanno un lavoro su chiamata, diversi contratti a tempo determinato o impieghi interinali. Ad oggi mancano offerte di servizi per la custodia adeguate ai bisogni dei genitori con orari di lavoro estremamente variabili. Se è vero che a volte viene messo a disposizione un numero limitato di posti con possibilità di occupazione irregolare, in generale per l'iscrizione a una struttura di custodia collettiva diurna o parascolastica vanno indicati giorni fissi.

Per i progetti volti a garantire offerte di servizi per la custodia (in una struttura o in seno a una famiglia diurna) che rispondono ai bisogni specifici dei genitori nelle condizioni sopra descritte potrebbero essere richiesti aiuti finanziari alla Confederazione.

- La *lettera c* intende proporre ai genitori di bambini in età scolastica e prescolastica offerte di servizi per la custodia al di fuori degli orari di apertura usuali delle strutture. Da un lato, mira a offrire servizi per la custodia al mattino presto, la sera, di notte o durante il fine settimana. Infatti, in determinati ambiti di attività, in particolare nelle professioni mediche o paramediche in ospedali o istituti, nell'industria o nel settore terziario, si lavora 24 ore su 24.

Dall'altro lato, mira a risolvere il problema delle vacanze scolastiche, durante le quali spesso non viene offerto alcun servizio per la custodia parascolastica. I genitori che esercitano un'attività lucrativa hanno di regola dalle quattro alle cinque settimane di vacanze all'anno, il che è ampiamente insufficiente per coprire la totalità delle vacanze scolastiche (ossia un minimo di 12 settimane all'anno per i bambini in età scolastica). Per i progetti volti a proporre un'offerta di servizi per la custodia durante questo periodo potrebbero essere richiesti aiuti finanziari alla Confederazione.

Le grandi linee sopra esposte in merito alla concessione degli aiuti finanziari per progetti volti ad adeguare maggiormente l'offerta di servizi per la custodia di bambini complementare alla famiglia ai bisogni dei genitori saranno precisate nelle disposizioni di esecuzione (cfr. art. 9 dell'avamprogetto).

Titolo prima dell'articolo 4

È necessario introdurre questo titolo, poiché le disposizioni relative ai mezzi a disposizione, al calcolo e alla durata degli aiuti finanziari si applicano sia agli aiuti finanziari già esistenti secondo la sezione 2 che a quelli nuovi secondo la sezione 2a.

Art. 4 Mezzi a disposizione

Cpv. 1

Per introdurre aiuti finanziari per l'aumento dei sussidi destinati alla custodia di bambini complementare alla famiglia e per progetti volti ad adeguare maggiormente l'offerta di servizi di custodia ai bisogni dei genitori sono necessari nuovi mezzi finanziari. Poiché emanando una decisione per la concessione di aiuti finanziari la Confederazione contrae un impegno pluriennale, è necessario un credito d'impegno giusta l'articolo 21 della legge federale del 7 ottobre 2005³³ sulle finanze della Confederazione (LFC). Disponendo di un credito d'impegno, l'unità amministrativa competente (in questo caso l'UFAS) è autorizzata a contrarre impegni finanziari per diversi anni. Il capoverso 1 viene adeguato, dato che in futuro saranno previsti due diversi crediti d'impegno. La loro entità non è definita nella legge, ma è oggetto di una decisione separata emanata dall'Assemblea federale sotto forma di decreto federale semplice (art. 163 cpv. 2 Cost.). I mezzi necessari al versamento degli aiuti finanziari sono discussi annualmente dal Parlamento nel quadro dell'approvazione del preventivo e sono subordinati al freno all'indebitamento (art. 126 Cost.).

Cpv. 2

Questa disposizione è abrogata, poiché per i costi di esecuzione dell'UFAS (principalmente spese per il personale) non è necessario un credito d'impegno (art. 11 lett. b dell'ordinanza del 5 aprile 2006³⁴ sulle finanze della Confederazione). Inoltre, con l'introduzione del Nuovo modello di gestione (NMG) dell'Amministrazione federale nel 2017, le spese proprie della Confederazione non potranno più essere imputate a un credito di sussidio (art. 30a LFC; modifica del 26 settembre 2014). Di conseguenza, queste spese verranno contabilizzate nel preventivo globale dell'unità amministrativa competente (UFAS) sia per gli aiuti finanziari di cui alla sezione 2 (a partire dal 2017) sia per quelli di cui alla sezione 2a (dal momento dell'entrata in vigore delle relative disposizioni).

Cpv. 2^{bis}

Dato che ci saranno contemporaneamente due diversi crediti d'impegno, occorre precisare a quale dei due si riferisce la limitazione del 15 per cento menzionata in questo capoverso. Si tratta del credito previsto per il finanziamento degli aiuti finanziari di cui alla sezione 2.

Art. 5 Calcolo e durata degli aiuti finanziari

Questo articolo definisce le grandi linee per il calcolo e la durata degli aiuti finanziari. I dettagli relativi al calcolo vanno disciplinati nelle disposizioni di esecuzione (cfr. art. 9 dell'avamprogetto).

Anche i due nuovi tipi di aiuti finanziari della Confederazione dovranno semplicemente creare incentivi affinché i Cantoni, i Comuni e altri terzi rafforzino il loro impegno per la custodia di bambini complementare alla famiglia. Il sistema di incentivi mira a fare in modo che gli attori competenti aumentino i loro sussidi o avviino progetti il più rapidamente possibile. Per questo motivo, il lasso di tempo durante il quale è possibile presentare una domanda di aiuti finanziari è limitato a cinque anni (cfr. art. 10 cpv. 6 dell'avamprogetto). Il fatto che gli aiuti finanziari siano concessi solo per tre anni è una conseguenza della breve durata di validità della legge nonché del quadro di finanziamento disponibile; la durata dei nuovi aiuti finanziari corrisponde a quella degli attuali aiuti finanziari per l'istituzione di posti per la custodia di bambini complementare alla famiglia.

Cpv. 3^{bis}

Gli aiuti finanziari annui della Confederazione sono calcolati in funzione dei sussidi che un Cantone e i suoi Comuni, coinvolgendo eventualmente i datori di lavoro, hanno versato per la custodia di bambini complementare alla famiglia durante l'anno civile che precede la concessione degli aiuti finanziari. In base a questo importo e ai risultati di esercizio del Cantone e/o dei Comuni, si calcola l'aumento annuale dei sussidi a livello cantonale. Sono considerate un aumento dei sussidi esclusivamente le risorse finanziarie che i Cantoni e i Comuni versano, nel

³³ RS 611.0

³⁴ RS 611.01

quadro dei loro obblighi legali, per ridurre gli oneri a carico dei genitori. Le prestazioni versate volontariamente dai datori di lavoro non rientrano in questa categoria. Per contro, quelle che essi forniscono sulla base di obblighi legali cantonali o comunali – come previsto nei Cantoni di Vaud, Neuchâtel e Friburgo – sono considerate parte integrante dell'aumento dei sussidi. In questo contesto non sono computati i costi per l'istituzione di nuovi posti di custodia, per i quali le strutture di custodia possono richiedere aiuti finanziari nel quadro dell'attuale programma d'incentivazione secondo gli articoli 2 e 3.

Gli aiuti finanziari per l'aumento dei sussidi saranno versati in misura decrescente. Essi ammontano al 65 per cento dell'aumento dei sussidi computabile il primo anno, al 35 per cento il secondo anno e al 10 per cento il terzo anno. La strutturazione decrescente degli aiuti finanziari consentirà ai Cantoni e ai Comuni di aumentare progressivamente il loro contributo, disponendo comunque fin dall'inizio del volume complessivo dei sussidi. Inoltre, la cessazione della partecipazione federale nel quarto anno non inciderà praticamente più sui loro preventivi, il che lascia presupporre che saranno in grado di finanziare con mezzi propri la totalità dell'aumento dei sussidi, mantenendo il livello di questi ultimi.

Le modalità per il versamento e la restituzione degli aiuti finanziari dovranno essere precisate nelle disposizioni di esecuzione. Per principio, sono applicabili le disposizioni della sezione 3 LSu.

Cpv. 3^{ter}

Per i progetti volti ad adeguare maggiormente l'offerta di servizi per la custodia complementare alla famiglia ai bisogni dei genitori, la Confederazione copre al massimo la metà dei costi. Fanno parte dei costi computabili le spese che i Cantoni, i Comuni, le altre persone giuridiche e le persone fisiche coinvolti nel progetto in questione sostengono per la concezione, la realizzazione (p. es. le spese per la formazione del personale in seguito al cambiamento di sistema, ma non quelle per le modifiche architettoniche) e la valutazione dello stesso. Non entrano in linea di conto le spese di esercizio effettive, quali le spese supplementari per il personale dovute all'ampliamento dell'offerta di servizi per la custodia. Per i nuovi posti di custodia creati nel quadro di un progetto le strutture interessate possono richiedere aiuti finanziari secondo gli articoli 2 e 3.

Art. 6 Domande di aiuti finanziari

La procedura prevista al capoverso 1 – secondo cui le domande di aiuti finanziari devono essere presentate direttamente all'UFAS – è una soluzione semplice ed efficiente da applicare anche ai nuovi aiuti finanziari.

Cpv. 5

I Cantoni devono presentare la loro domanda di aiuti finanziari all'UFAS prima dell'aumento dei sussidi destinati alla custodia di bambini complementare alla famiglia. Questa condizione deriva dall'obiettivo stesso della modifica di legge, ossia incentivare i Cantoni ad aumentare i propri sussidi. La Confederazione non deve per contro finanziare i sussidi esistenti.

Le domande di aiuti finanziari devono essere corredate di tutti i documenti necessari alla decisione, in particolare di una descrizione del progetto, di un preventivo dettagliato e di un piano di finanziamento per un periodo di almeno sei anni (cfr. art. 3a cpv. 2 dell'avamprogetto LACust).

Per permettere ai Cantoni di pianificare al meglio le loro domande, i termini per le decisioni dell'UFAS saranno definiti nelle disposizioni di esecuzione. È ipotizzabile un termine di quattro mesi dal momento in cui l'UFAS dispone di un incarto completo.

Cpv. 6

I Cantoni, i Comuni, le altre persone giuridiche e le persone fisiche devono presentare la loro domanda di aiuti finanziari direttamente all'UFAS prima di avviare il progetto volto ad adeguare maggiormente l'offerta di servizi per la custodia di bambini complementare alla famiglia ai bisogni dei genitori.

Le domande di aiuti finanziari devono essere corredate di tutti i documenti necessari alla decisione, in particolare di una descrizione del progetto e di un piano di finanziamento sia per la fase di pianificazione che per quella di realizzazione. Inoltre, i Comuni che intendono richiedere aiuti finanziari per un progetto devono disporre di un parere del Cantone competente. Le altre persone giuridiche e le persone fisiche devono invece allegare alla loro domanda il parere dei Cantoni o dei Comuni competenti. A seconda del tipo e del raggio d'azione geografico, un progetto può coinvolgere uno o più Comuni o Cantoni. I richiedenti sono responsabili per la completezza dell'incarto.

Contrariamente a quanto previsto per gli aiuti finanziari per l'istituzione di posti di custodia, in questo caso la consultazione dei Cantoni non incombe all'UFAS. Spetta invece ai richiedenti allegare alla domanda il parere dei Cantoni o dei Comuni competenti, affinché l'incarto sia il più completo possibile. I pareri inoltrati all'UFAS forniscono informazioni utili formulate da attori che conoscono meglio della Confederazione le realtà locali. Essi non sono tuttavia vincolanti.

Art. 7 Decisione e contratti di prestazione

Cpv. 3

Gli aiuti finanziari sono concessi mediante decisione formale.

Art. 8 Valutazione

Questo articolo, che si applica anche alle nuove disposizioni, stabilisce che le ripercussioni della presente legge sono sottoposte a valutazione.

Art. 9 Esecuzione

Per l'emanazione delle disposizioni di esecuzione relative ai nuovi aiuti finanziari volti a promuovere la custodia di bambini complementare alla famiglia, il Consiglio federale rinuncia a sentire le organizzazioni specializzate competenti, vista l'esperienza pluriennale già maturata nell'esecuzione degli aiuti finanziari per l'istituzione di posti per la custodia di bambini complementare alla famiglia. Le organizzazioni summenzionate hanno tuttavia la possibilità di formulare suggerimenti in merito alle future disposizioni di esecuzione durante la procedura di consultazione.

Art. 9a Disposizione transitoria della modifica del ...

Secondo l'attuale disposizione, vale a dire l'articolo 10 capoverso 5, gli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia saranno concessi fino al 31 gennaio 2019. La durata di validità dei nuovi aiuti finanziari per l'aumento dei sussidi cantonali e comunali destinati alla custodia di bambini complementare alla famiglia e per progetti volti ad adeguare maggiormente l'offerta di servizi di custodia ai bisogni dei genitori va però al di là di questa data. È pertanto necessario stabilire in una disposizione transitoria che il termine del 31 gennaio 2019 riguarda esclusivamente la concessione degli aiuti finanziari di cui alla sezione 2, ovvero quelli già esistenti.

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

Cpv. 6

La durata delle nuove disposizioni legali e del relativo credito d'impegno è limitata a cinque anni. Questo lasso di tempo appare adeguato per il raggiungimento degli obiettivi prefissi, poiché l'esperienza mostra che i sistemi d'incentivazione di questo tipo devono essere attuati per un certo periodo di tempo prima di poter produrre pienamente i loro effetti. Questo è emerso anche con l'introduzione degli aiuti finanziari per l'istituzione di posti per la custodia complementare alla famiglia, quando sui 200 milioni di franchi stanziati nel quadro del primo credito d'impegno quadriennale ne sono stati impiegati solo 68.

I versamenti previsti dalla Confederazione sulla base di un credito d'impegno si estenderanno su otto anni: i cinque anni della durata di validità delle disposizioni legali e altri tre per le domande accolte nel corso dell'ultimo anno.

Poiché secondo il diritto vigente gli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia saranno concessi fino al 31 gennaio 2019 (cfr. commento all'art. 9a), per quanto concerne gli aiuti finanziari per l'aumento dei sussidi cantonali e comunali destinati alla custodia di bambini complementare alla famiglia e per progetti volti ad adeguare maggiormente l'offerta di servizi per la custodia di bambini complementare alla famiglia ai bisogni dei genitori la durata di validità della legge deve essere prorogata di cinque anni a partire dall'entrata in vigore della presente revisione.

3 Ripercussioni della modifica di legge

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

3.1.1 Ripercussioni finanziarie

Non si possono quantificare con esattezza le conseguenze finanziarie per la Confederazione, in quanto dipenderanno dalla somma effettiva degli aiuti finanziari che verranno chiesti dai Cantoni o dalle istituzioni legittimate a un sostegno. Complessivamente, sono previsti al massimo 100 milioni di franchi per coprire i nuovi aiuti finanziari, compresi i costi di esecuzione. L'importo è stato fissato sulla base delle seguenti ipotesi:

- *aiuti finanziari per l'aumento dei sussidi cantonali e comunali:* a livello nazionale, i Cantoni e i Comuni versano attualmente sussidi per un importo di circa 750 milioni di franchi a favore della custodia di bambini complementare alla famiglia. Per la Confederazione, un aumento medio del 10 per cento (75 mio. fr.) appare realistico. La strutturazione decrescente degli aiuti finanziari sull'arco di tre anni (il 65 % dell'importo il primo anno, il 35 % il secondo e il 10 % il terzo) comporterà per la Confederazione un onere di circa 82,5 milioni di franchi;
- *aiuti finanziari per progetti volti ad adeguare maggiormente l'offerta di servizi per la custodia ai bisogni dei genitori:* poiché vi è un grande bisogno di nuove soluzioni in particolare nel settore della custodia parascolastica, si prevedono numerose domande. La partecipazione della Confederazione è stimata a 15 milioni di franchi al massimo.

Visto che gli aiuti finanziari saranno concessi per tre anni, il periodo di versamento potrà estendersi su otto anni (cinque anni di durata di validità della legge più tre anni per le domande approvate nel corso dell'ultimo anno). Poiché in particolare i processi politici nei Cantoni necessiteranno di un certo lasso di tempo, ci si attende qualche ritardo nell'inoltro delle domande. I versamenti potrebbero quindi dapprima aumentare e, negli ultimi due anni, diminuire progressivamente.

Attualmente si prevede la seguente evoluzione dei pagamenti (in mio. fr.):

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Totale
Aumento dei sussidi	0,0	3,5	8,5	16,9	20,9	21,7	9,0	2,0	82,5
Progetti singoli	0,4	1,4	2,5	3,6	3,0	2,0	1,1	0,3	14,3
Totale	0,4	4,9	11,0	20,5	23,9	23,7	10,1	2,3	96,8

Giusta l'articolo 21 LFC, per gli aiuti finanziari è necessario un credito d'impegno, in quanto la Confederazione contrae un impegno pluriennale.

Inoltre, la procedura relativa ai sussidi cagionerà alla Confederazione spese di personale e amministrative pari al 3,2 per cento delle spese complessive (cfr. anche n. 3.1.2). Queste spese sono comprese nel limite massimo di 100 milioni di franchi previsto per gli aiuti finanziari.

I nuovi aiuti finanziari non significano soltanto spese supplementari, ma vi è da attendere che faranno aumentare la partecipazione dei genitori alla vita attiva. Ne conseguirà anche un incremento degli introiti fiscali dei Cantoni e della Confederazione. Ad oggi non è possibile quantificare le conseguenze che questo avrà sulle finanze federali (cfr. anche n. 3.2 e 3.3.1).

3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Per il momento non si può stimare in modo definitivo a quanto ammonteranno le spese per il personale nonché per beni e servizi necessarie all'introduzione e all'attuazione dei nuovi aiuti finanziari. Quale parametro di riferimento si possono utilizzare le spese finora sostenute per

l'attuazione degli aiuti finanziari previsti dalla legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia, ammontanti (sull'arco di 12 anni) al 3,2 per cento delle spese complessive. Ciò significherebbe che per l'attuazione dei nuovi aiuti finanziari si dovrebbero prevedere spese complessive pari a 3,2 milioni di franchi. Poiché la durata di attuazione dei nuovi aiuti è di otto anni, i costi ammontano in media a 400 000 franchi l'anno, ossia a circa 2,4 posti a tempo pieno. Considerando che le procedure sia per quanto riguarda il trattamento delle domande che per i conteggi degli aiuti finanziari da effettuare saranno onerose e complesse, i 2,4 posti a tempo pieno dovrebbero soddisfare le esigenze di un'attuazione il più snella possibile. Va inoltre sottolineato che questi posti non verranno suddivisi in ugual misura su otto anni, ma andranno attribuiti in funzione del bisogno, in modo che i lavori previsti nei singoli anni (fase preparatoria, elaborazione delle domande inoltrate e conteggi) possano essere sbrigati entro un termine adeguato. Nel messaggio si dovrà motivare concretamente il fabbisogno di personale sulla base di accertamenti approfonditi.

Tuttavia, poiché saranno cagionate in seno all'UFAS, non verranno imputate a un credito di sussidio, bensì contabilizzate nel preventivo globale dell'UFAS conformemente al Nuovo modello di gestione (NMG) dell'Amministrazione federale, valido dal 2017. Presumibilmente sarà necessario un aumento limitato nel tempo del limite massimo, che verrà richiesto con l'entrata in vigore della modifica di legge. I costi di attuazione non fanno quindi parte del credito d'impegno.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

Le modifiche proposte aprono nuove possibilità di cofinanziamento del settore della custodia di bambini complementare alla famiglia per i Cantoni, i Comuni, altre persone giuridiche e le persone fisiche.

Gli aiuti finanziari per l'aumento dei sussidi cantonali e comunali destinati alla custodia di bambini complementare alla famiglia dovrebbero incentivare i Cantoni e i Comuni a concedere mezzi supplementari in questo settore e a sviluppare nuovi approcci per ridurre i costi a carico dei genitori. Ai Cantoni verranno quindi rimborsate parzialmente le spese supplementari che avranno sostenuto in materia. La partecipazione decrescente della Confederazione su tre anni concederà un lasso di tempo supplementare ai Cantoni per trovare i mezzi finanziari necessari al sostegno a lungo termine della custodia di bambini complementare alla famiglia. I Cantoni saranno liberi di decidere a quanto ammontano le spese supplementari. Complessivamente, si prevede che, con i Comuni ed eventualmente i datori di lavoro, essi aumenteranno i sussidi del 10 per cento, il che comporterà un onere supplementare di 75 milioni di franchi l'anno.

Dal canto loro, gli aiuti finanziari per progetti volti ad adeguare maggiormente l'offerta di servizi per la custodia complementare alla famiglia ai bisogni dei genitori sosterranno le iniziative cantonali e comunali in tal senso. Inoltre, le persone giuridiche o fisiche che intendono sviluppare un progetto dovranno contattare i Cantoni e i Comuni interessati prima d'inoltrare una domanda di aiuti finanziari all'UFAS, di modo che questi possano esprimere il loro parere a monte della procedura e proporre al responsabile del progetto gli adeguamenti che riterranno necessari o auspicabili.

3.3 Ripercussioni per l'economia

Le conseguenze per l'economia esposte in questo capitolo poggiano sulle ricerche empiriche già svolte in questo ambito³⁵.

³⁵ Per una panoramica delle ricerche empiriche svolte in Svizzera in questo ambito dall'inizio degli anni 2000 si veda il capitolo 2 del rapporto seguente: Ecoplan (a c.), *Erwerbskompatibilität von Finanzierungsmodellen für Tagesstrukturen im Schulbereich*, 2015, disponibile (solo in tedesco) sul sito Internet www.seco.admin.ch > Temi > Soggetti speciali > Iniziativa sul personale qualificato.

3.3.1 Ripercussioni per diversi gruppi della società

Genitori

I genitori sono i destinatari finali dei nuovi aiuti finanziari che la Confederazione intende versare ai Cantoni per incentivarli ad aumentare durevolmente i loro impegni finanziari a favore della custodia di bambini complementare alla famiglia. Grazie all'aiuto temporaneo della Confederazione, i nuovi mezzi finanziari stanziati dai Cantoni e dai Comuni permetteranno di ridurre i costi di custodia prescolastica e parascolastica a carico dei genitori nonché di adeguare maggiormente l'offerta in materia di custodia complementare alla famiglia ai bisogni dei genitori che lavorano o seguono una formazione. Le tariffe attuali, relativamente elevate, delle strutture di custodia complementare alla famiglia e gli orari d'apertura, spesso poco compatibili con quelli del mondo del lavoro e della formazione, costituiscono disincentivi all'impiego e alla formazione. La riduzione dei costi di custodia a carico dei genitori e modalità di custodia complementare alla famiglia più conformi alle esigenze poste da altre attività faciliteranno ai genitori, in particolare alle mamme, la partecipazione alla vita attiva, il che dovrebbe avere un impatto positivo sul loro grado di occupazione³⁶. Ne trarrebbero profitto in modo particolare le famiglie monoparentali, principalmente esposte al rischio di povertà e maggiormente rappresentate tra i beneficiari dell'aiuto sociale.

Poteri pubblici

Da numerosi studi fondati su calcoli teorici emerge che le spese dei poteri pubblici per la custodia di bambini complementare alla famiglia sono nettamente compensate con introiti fiscali supplementari e riduzioni delle spese dell'aiuto sociale³⁷. Uno studio basato sui dati fiscali del Comune di Horw ha mostrato che per ogni franco speso a favore della custodia di bambini complementare alla famiglia, il Comune incassa o risparmia 1.80 franchi³⁸. Se si aggiungono anche gli introiti fiscali supplementari per il Cantone e la Confederazione, il rapporto passa a 2.20 franchi per ogni franco investito.

Spese pubbliche più elevate per la custodia di bambini complementare alla famiglia possono quindi contribuire positivamente ai budget dei poteri pubblici, fruttando (sotto forma di introiti fiscali supplementari o di minori spese dell'aiuto sociale) più di quanto costino. I benefici fiscali, stando a quanto stimato ad esempio per il Comune di Horw, potrebbero essere persino più elevati a lungo termine, in quanto si può considerare che i genitori che conciliano lavoro e famiglia senza interrompere l'attività lavorativa conseguiranno redditi più elevati durante la loro carriera professionale, generando nel contempo entrate fiscali più elevate di quelle che avrebbero cagionato se avessero sospeso temporaneamente l'attività lavorativa per occuparsi dei figli. Al momento di decidere se sia opportuno estendere l'offerta in materia di custodia dei bambini complementare alla famiglia si presume che i poteri pubblici (in particolare i Comuni) considerino sovente solo l'aspetto dei costi, trascurando o sottovalutando considerevolmente gli introiti fiscali, che verranno conseguiti con un certo differimento legato al sistema fiscale (le imposte sui redditi supplementari dei genitori saranno rimosse solo uno o due anni dopo i primi investimenti). La valutazione distorta del rapporto costi-ricavi fa sì che le spese per l'offerta di servizi per la

³⁶ Si vedano al riguardo ad esempio: Bütler, Monika / Rüsch, Martin, *Quand le travail coûte plus qu'il ne rapporte – Etude sur l'impact de la fiscalité et des frais de crèche sur l'activité professionnelle des femmes en Suisse romande*, San Gallo 2009; Ott, Walter / Staub, Cornelia / Bade, Stephanie, *Fehlanreize im Steuer- und Sozialsystem*, Zurigo 2010; Walker, Philippe / Baeriswyl, Annick / Schoch, Tobias / Rissi, Christof / Bischof Tamara, *Anstossfinanzierung. Nachhaltigkeit der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung und Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit oder Ausbildung*, in *Beiträge zur Sozialen Sicherheit*, rapporto di ricerca n. 15/13, UFAS, 2013; Schwegler, Regina / Stern, Susanne / Iten, Rolf, *Familienfreundliche Steuer- und Tarifsysteme. Vergleich der Kantone Basel-Stadt und Zürich*, rapporto finale, Zurigo 2012.

³⁷ Per maggiori dettagli su questi studi si veda il capitolo 2.4 nel rapporto seguente: Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari, *L'accueil de jour extrafamilial et parascolaire en Suisse – Un état des lieux*, 2008, disponibile (in francese o in tedesco) sul sito Internet www.ekff.admin.ch > Documentation > L'accueil de jour extrafamilial et parascolaire en Suisse.

³⁸ Von Bergen, Matthias / Pfäffli, Stefan, *Kinderbetreuungsangebote der Gemeinde Horw – Abklärung des finanziellen Nutzens*, in *Arbeitsbericht IBR 003/2009*, Hochschule Luzern, 2009.

custodia siano mantenute a un livello generalmente non ottimale. Con il sistema d'incentivi limitato nel tempo la Confederazione intende ovviare a questa situazione.

Imprese

La probabilità che entrambi i genitori rimangano nel mercato del lavoro o rinuncino a ridurre notevolmente il loro grado di occupazione dopo la nascita di uno o più figli sarà più elevata e in questo contesto gli investimenti delle imprese nella formazione del personale saranno più redditizi e il know-how accumulato nell'impresa verrà preservato e sviluppato. A livello più generale, le imprese beneficeranno di una riserva di manodopera più importante.

L'eventuale partecipazione finanziaria dei datori di lavoro ai costi che i Cantoni e i Comuni prendono a loro carico per versare sussidi destinati alla custodia di bambini complementare alla famiglia può essere considerata come contropartita dei vantaggi summenzionati che le imprese traggono dal sistema di custodia di bambini. Il livello dei contributi delle imprese nei Cantoni che li hanno già introdotti (Vaud: 0,08 % della massa salariale, Neuchâtel 0,17 % e Friburgo 0,04 % fino a concorrenza di un reddito di 126 000 franchi per gli indipendenti) è relativamente poco elevato. Visto l'ordine di grandezza dei previsti aumenti dei sussidi, le nuove disposizioni di legge non avranno conseguenze negative per le imprese. Le modifiche di legge non dovrebbero avere alcun impatto sulle decisioni d'insediamento delle imprese.

Sistema sociale

Si potrebbero realizzare risparmi nelle spese dell'aiuto sociale se gli attuali beneficiari con uno o più figli a carico riuscissero ad aumentare il grado di occupazione e a trarre profitto dalle tariffe più vantaggiose per la custodia dei figli. Le nuove disposizioni permetteranno anche di evitare che taluni genitori in condizioni precarie non debbano ricorrere all'aiuto sociale a causa dei costi di custodia troppo elevati o dell'impossibilità di conciliare famiglia e lavoro. Meno donne usciranno quindi dal mercato del lavoro, il che diminuirà il rischio di povertà. Questi effetti permetteranno di ridurre i budget dell'aiuto sociale a livello comunale.

Incentivando maggiormente lo svolgimento di un'attività lucrativa parallelamente alla vita familiare, le nuove disposizioni contribuiranno anche a migliorare la previdenza sociale delle persone interessate. I contributi versati sui loro redditi da lavoro daranno loro diritti a prestazioni sociali più vantaggiosi di quelli in caso d'inattività.

3.3.2 Ripercussioni per l'economia nel suo complesso

Le nuove misure incideranno positivamente sull'impiego. Da un lato, la diminuzione delle tariffe per la custodia dei figli farà sì che i genitori che attualmente riducono il loro grado di occupazione per motivi finanziari (ad esempio se i costi per la custodia dei figli costituiscono una parte sproporzionata dei redditi supplementari che potrebbero realizzare lavorando) partecipino maggiormente al mercato del lavoro. Dall'altro lato, il maggiore adeguamento dell'offerta di servizi per la custodia di bambini complementare alla famiglia ai bisogni dei genitori permetterà a questi ultimi di aumentare il loro grado di occupazione.

L'effetto di queste due misure sull'impiego sarà meno marcato e meno rapido di quello cagionato dalla creazione di nuovi posti di custodia. A titolo di riferimento, un'inchiesta recente svolta presso i genitori³⁹ ha mostrato che l'abbandono, teorico, delle strutture di custodia prescolastica comporterebbe una riduzione del grado di occupazione dei genitori pari in media al 34 per cento di un posto a tempo pieno e, per quanto riguarda le strutture di custodia parascolastica, di una riduzione in media del 20 per cento (cfr. anche n. 1.1.2). A contrario, questi risultati indicano

³⁹ Walker, Philippe / Baeriswyl, Annick / Schoch, Tobias / Rissi, Christof / Bischof, Tamara, «Evaluation «Anstossfinanzierung». Nachhaltigkeit der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung und Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit oder Ausbildung», in *Beiträge zur Sozialen Sicherheit*, n. 15/13, UFAS, 2013, rapporto di ricerca (in tedesco con riassunto in italiano) disponibile sul sito Internet www.ufas.admin.ch > Indicazioni pratiche > Ricerca > Rapporti di ricerca.

l'impatto molto importante dello sviluppo delle strutture di custodia sull'impiego. Man mano che l'offerta delle strutture per la custodia di bambini complementare alla famiglia si svilupperà e la carenza di posti si ridurrà, si può prevedere che i sussidi più elevati, che rafforzano la domanda e promuovono ancora maggiormente la conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione, produrranno a loro volta effetti importanti sulla crescita dell'impiego.

A produrre progressivamente effetti positivi a catena nel circuito economico (incrementando il consumo e gli investimenti, generando nuovi redditi ecc.) non saranno gli aiuti finanziari in quanto tali, bensì i redditi supplementari da lavoro. Da queste nuove misure risulteranno quindi redditi da lavoro, introiti fiscali e contributi sociali più elevati nonché spese dell'aiuto sociale più basse. Infine, esse daranno un contributo positivo alla crescita economica, anche se l'effetto sarà troppo debole per incidere veramente sull'evoluzione macroeconomica del Paese.

3.4 Ripercussioni per la società

Le conseguenze del programma d'incentivazione per la custodia di bambini complementare alla famiglia sono già state esaminate a più riprese⁴⁰. Il programma ha effetti positivi in termini di sviluppo sostenibile, d'investimento nelle giovani generazioni e di pari opportunità tra uomini e donne. Anche le nuove forme di aiuti finanziari introdotte dall'avamprogetto di legge contribuiranno a promuovere le pari opportunità tra uomini e donne. L'avamprogetto di legge migliorerà la conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione riducendo l'onere finanziario a carico dei genitori che ricorrono alla custodia complementare alla famiglia per i loro figli e adeguando maggiormente l'offerta di servizi di custodia ai bisogni dei genitori. Esso tenderà a eliminare i disincentivi al proseguimento di un'attività professionale cui devono far fronte principalmente le donne dopo la nascita dei figli. La promozione del mantenimento delle donne nel mercato del lavoro permetterà loro di proseguire il proprio percorso professionale.

⁴⁰ Per l'indagine più recente si veda Walker, Philippe / Baeriswyl, Annick / Schoch, Tobias / Rissi, Christof / Bischof, Tamara, «Evaluation «Anstossfinanzierung». Nachhaltigkeit der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung und Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit oder Ausbildung», in *Beiträge zur Sozialen Sicherheit*, n. 15/13, UFAS, 2013, rapporto di ricerca (in tedesco con riassunto in italiano) disponibile sul sito Internet www.ufas.admin.ch > Indicazioni pratiche > Ricerca > Rapporti di ricerca.

4 Rapporto con il programma di legislatura

4.1 Rapporto con il programma di legislatura

La proposta di modifica della legge federale sugli aiuti per la custodia di bambini complementare alla famiglia non è annunciata né nel messaggio del 25 gennaio 2012⁴¹ sul programma di legislatura 2011–2015 né nel decreto federale del 15 giugno 2012⁴² sul programma di legislatura 2011–2015. Tuttavia, l'obiettivo 17 del programma di legislatura 2011–2015 è quello di rafforzare la coesione sociale e promuovere i valori comuni. A tal fine vanno adottati provvedimenti volti a promuovere la conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione. I due ulteriori tipi di aiuti finanziari previsti per la custodia di bambini complementare alla famiglia contribuiscono al raggiungimento di quest'obiettivo.

4.2 Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale

Iniziativa sul personale qualificato (IPQ)

In Svizzera vi è carenza di personale qualificato, il che costituisce uno dei punti deboli dell'economia nazionale. Per effetto della divisione del lavoro a livello internazionale, nel nostro Paese continua a crescere la domanda di personale altamente qualificato e specializzato. Nel contempo, cala la crescita della popolazione attiva, per la quale è sempre più probabile una riduzione a partire dal 2020. L'offerta di personale qualificato rischia quindi di diminuire a fronte di un aumento della domanda.

A seguito di tali sviluppi, nel 2011 il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) ha lanciato un'iniziativa sul personale qualificato, con l'obiettivo di compensare la progressiva carenza di personale qualificato sfruttando il potenziale nazionale esistente e aumentando la produttività. L'attuazione del nuovo articolo 121a Cost. sulla regolazione dell'immigrazione, accolta da Popolo e Cantoni il 7 febbraio 2014⁴³, ha conferito un'importanza notevole all'IPQ per il mercato del lavoro svizzero.

Uno dei quattro ambiti d'intervento dell'IPQ consiste nel migliorare la conciliabilità tra famiglia e lavoro. A tal fine è necessario eliminare i disincentivi all'attività lavorativa e migliorare l'offerta di strutture per la custodia di bambini in età prescolastica e scolastica. Sette misure permetteranno di raggiungere entrambi gli obiettivi. Gli aiuti finanziari supplementari per ridurre i costi di custodia a carico dei genitori e adeguare maggiormente l'offerta nel settore della custodia ai bisogni dei genitori che lavorano contribuiranno ad aumentare la partecipazione al mercato del lavoro di questi ultimi. In tal modo verranno raggiunti gli obiettivi dell'IPQ. La modifica della legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia in vista d'introdurre aiuti finanziari supplementari si iscrive nell'ambito della misura «Proroga del programma di incentivazione della Confederazione per la custodia di bambini complementare alla famiglia»⁴⁴.

⁴¹ FF 2012 305

⁴² FF 2012 6413

⁴³ RU 2014 1391

⁴⁴ *Iniziativa sul personale qualificato - Stato di attuazione e prossimi sviluppi*, rapporto del Consiglio federale del 19 giugno 2015, pag. 33. Disponibile sul sito Internet www.seco.admin.ch > Temi > Soggetti speciali > Iniziativa sul personale qualificato.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

L'articolo 116 capoverso 1 secondo periodo Cost. conferisce alla Confederazione la competenza di sostenere provvedimenti a tutela della famiglia. Creando la possibilità di sostenere, da un lato, l'aumento dei sussidi cantonali e comunali destinati alla custodia di bambini complementare alla famiglia e, dall'altro, progetti volti ad adeguare maggiormente l'offerta di servizi di custodia ai bisogni dei genitori, la modifica di legge proposta si iscrive nei limiti della competenza di sostegno conferita alla Confederazione. Anche in questo caso quest'ultima interviene solo per sostenere sforzi profusi da terzi.

Per quanto attiene al quadro finanziario, l'articolo 4 della legge prevede che l'Assemblea federale metta a disposizione i mezzi necessari al finanziamento degli aiuti finanziari sotto forma di un credito d'impegno. La competenza dell'Assemblea federale risulta dall'articolo 167 Cost.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Talune convenzioni internazionali ratificate dalla Svizzera prevedono l'istituzione e lo sviluppo di servizi di assistenza all'infanzia. Si vedano ad esempio, l'articolo 18 paragrafo 3 della Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo (CDF)⁴⁵ e l'articolo 11 paragrafo 2 lettera c della Convenzione dell'ONU sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna⁴⁶. Inoltre, nelle sue osservazioni conclusive per la Svizzera (febbraio 2015)⁴⁷ il Comitato ONU per i diritti del fanciullo, incaricato di controllare l'attuazione della CDF, ha raccomandato esplicitamente al nostro Paese di garantire «un'offerta di custodia di bambini sufficiente e di qualità su tutto il territorio». Le proposte avanzate nel presente progetto permettono di rafforzare l'attuazione in Svizzera di queste disposizioni internazionali.

5.3 Forma dell'atto

Giusta l'articolo 164 capoverso 1 Cost., tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto devono essere emanate sotto forma di legge federale. Pertanto, il presente avamprogetto di revisione della legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia è sottoposto alla procedura legislativa ordinaria.

Un nuovo credito d'impegno deve essere votato dalle due Camere. Nella misura in cui esso non contiene alcuna norma di diritto, deve essere emanato 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 2002⁴⁸ sul Parlamento).

5.4 Subordinazione al freno alle spese

Giusta l'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., le disposizioni in materia di sussidi nonché i crediti d'impegno e le dotazioni finanziarie implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre due milioni di franchi richiedono il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera.

Gli aiuti finanziari per l'istituzione di posti per la custodia di bambini complementare alla famiglia di cui all'articolo 3 esistono già. Poiché, al momento della loro introduzione, essi sono stati subordinati al freno alle spese, non è necessaria una nuova procedura.

⁴⁵ RS 0.107

⁴⁶ RS 0.108

⁴⁷ ONU, Comitato per i diritti del fanciullo, Osservazioni conclusive sul secondo, terzo e quarto rapporto consolidato della Svizzera, doc. CRC/C/CHE/CO/2-4, http://www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/03048/index.html?lang=it

⁴⁸ RS 171.10

Per contro, gli aiuti finanziari per l'aumento dei sussidi cantonali e comunali destinati alla custodia di bambini complementare alla famiglia giusta l'articolo 3a e quelli per progetti volti ad adeguare maggiormente l'offerta di servizi di custodia ai bisogni dei genitori giusta l'articolo 3b sono nuovi. Considerata la prevista evoluzione dei pagamenti, la soglia dei due milioni di franchi per le spese ricorrenti verrà superata sia per le spese risultanti dall'articolo 3a (negli anni 2019–2025) che per quelle dall'articolo 3b (negli anni 2020–2023). Entrambe le disposizioni vanno quindi subordinate al freno alle spese.

Poiché l'importo previsto supera questo limite, la relativa disposizione è subordinata al freno alle spese.

5.5 Conformità alla LSu

5.5.1 Importanza degli aiuti finanziari per gli obiettivi perseguiti dalla Confederazione

I sussidi mirano a migliorare la conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione. Prendono in considerazione gli obiettivi della Confederazione in materia di politica familiare e contribuiscono a sfruttare maggiormente il potenziale di guadagno di entrambi i genitori. Di regola la custodia di bambini complementare alla famiglia è di competenza dei Cantoni. Nonostante, negli ultimi anni, questi ultimi abbiano potenziato notevolmente l'offerta in materia, l'esperienza insegna che in molti casi i costi sostenuti dai genitori per la custodia dei propri figli sono ancora così elevati da costituire un disincentivo al lavoro. Gli aiuti finanziari della Confederazione, limitati nel tempo, per l'aumento dei sussidi cantonali e comunali e per progetti volti ad adeguare maggiormente l'offerta di servizi per la custodia ai bisogni dei genitori devono contribuire a ridurre i costi di custodia a carico dei genitori e a colmare lacune specifiche nell'offerta esistente.

5.5.2 Gestione materiale e finanziaria degli aiuti finanziari

Il programma d'incentivazione in vigore ha mostrato che questa forma di sostegno (finanziamento iniziale) costituisce un efficace strumento di promozione⁴⁹. Per questo motivo, anche gli aiuti finanziari per l'aumento dei sussidi cantonali e comunali si baseranno sul finanziamento iniziale. Per quanto riguarda gli aiuti finanziari per progetti volti ad adeguare maggiormente l'offerta di servizi per la custodia di bambini complementare alla famiglia ai bisogni dei genitori, la Confederazione parteciperà ai costi assumendosi al massimo la metà delle spese computabili. Queste condizioni per la concessione degli aiuti finanziari sono conformi alle disposizioni della LSu per quanto attiene alla propria prestazione (art. 7 lett. c LSu) e alle aliquote massime (art. 7 lett. h LSu; cfr. n. 5.5.1).

L'aumento auspicato (10 %) dei sussidi cantonali e comunali destinati alla custodia di bambini complementare alla famiglia determina l'importo del contributo federale. Per i progetti volti a migliorare l'offerta di servizi per la custodia ai bisogni dei genitori sarà necessario –se ne verranno realizzati molti – un importo di al massimo 15 milioni di franchi. Inoltre, andrà comprovato che il finanziamento degli aiuti finanziari per l'aumento dei sussidi cantonali e comunali destinati alla custodia di bambini complementare alla famiglia sarà garantito a lungo termine. Infine, per gli aiuti finanziari per progetti volti ad adeguare maggiormente l'offerta di servizi di custodia ai bisogni dei genitori si dovrà inoltrare un parere dei Cantoni o dei Comuni competenti. In tal modo, per l'approvazione delle domande si potrà tenere conto del parere degli attori competenti.

5.5.3 Procedura di concessione dei sussidi

L'UFAS è competente per il trattamento e l'approvazione delle domande di aiuti finanziari. Basandosi sul programma d'incentivazione in vigore, si prevedono spese di personale e amministrative pari al 3,2 per cento delle spese complessive (cfr. anche n. 3.1.2). La procedura

⁴⁹ FF 2010 1445

di concessione degli aiuti finanziari è trasparente e i principali criteri di assegnazione, definiti nella legge, verranno disciplinati a livello di ordinanza (cfr. n. 1.6).

5.5.4 Limitazione temporale e strutturazione decrescente degli aiuti finanziari

La durata di validità della legge è limitata a cinque anni. Inoltre, per sottolineare sin dall'inizio la limitazione temporale dell'impegno finanziario della Confederazione, gli aiuti finanziari per l'aumento dei sussidi cantonali e comunali destinati alla custodia di bambini complementare alla famiglia saranno versati in misura decrescente (cfr. anche n. 1.4). La strutturazione decrescente permetterà ai Cantoni e ai Comuni di aumentare progressivamente il loro contributo e favorirà il proseguimento a lungo termine dell'aumento dei sussidi per il periodo successivo all'impegno, limitato nel tempo, della Confederazione.

5.6 Delega di competenze legislative

Analogamente agli aiuti finanziari per l'istituzione di posti per la custodia di bambini complementare alla famiglia, il Consiglio federale, incaricato dell'esecuzione della legge, emana le disposizioni di esecuzione (art. 9 dell'avamprogetto). Esso dovrà adeguare l'ordinanza precisando in particolare le condizioni di assegnazione degli aiuti finanziari per l'aumento dei sussidi cantonali e comunali destinati alla custodia di bambini complementare alla famiglia e per progetti volti ad adeguare maggiormente l'offerta di servizi di custodia ai bisogni dei genitori. I termini da rispettare per l'inoltro delle domande e i documenti da allegare andranno precisati nell'ordinanza, nella quale bisognerà anche fissare disposizioni transitorie per il periodo immediatamente successivo alla data di entrata in vigore della modifica di legge e per quello precedente la fine della durata di validità della legge.