



17.412

Iniziativa parlamentare Eque opportunità per la prima infanzia

**Progetto preliminare e rapporto esplicativo della Commissione della
scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale**

del 16 agosto 2019

Compendio

Con il presente progetto, che concretizza l'iniziativa parlamentare 17.412 «Eque opportunità per la prima infanzia», la Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale propone di prevedere un finanziamento iniziale di durata limitata che aiuti i Cantoni ad assicurare servizi adeguati nell'ambito della politica della prima infanzia e a migliorare il coordinamento e i collegamenti tra operatori pubblici e privati.

Negli ultimi anni la tematica della prima infanzia ha assunto importanza sempre maggiore. Numerose istituzioni private e pubbliche hanno infatti focalizzato la loro attenzione sul tema, che ha quindi iniziato ad affermarsi quale istanza politica a sé stante. L'azione della Confederazione nel campo delle politiche dell'infanzia e della gioventù si fonda sulla legge sulla promozione delle attività giovanili extrascolastiche (LPAG). Gli aiuti finanziari previsti dalla LPAG sono destinati a sostenere principalmente fanciulli e giovani a partire dalla scuola dell'infanzia fino al compimento dei 25 anni. Le misure federali concernenti la collaborazione verticale e orizzontale previste agli articoli 18–21 LPAG concernono per contro la politica dell'infanzia e della gioventù nel suo complesso e abbracciano anche la prima infanzia.

Nell'intento di dare impulsi supplementari alla politica della prima infanzia, la Commissione propone di sostenere i Cantoni nel concepire e nell'attuare un corpus di misure strategicamente coerenti. Tale aiuto assume la forma di un finanziamento iniziale della durata di dieci anni, il quale si ispira all'analogo finanziamento previsto dall'articolo 26 LPAG per i programmi cantonali volti a fondare e sviluppare la politica dell'infanzia e della gioventù, il quale giungerà a conclusione nel 2022.

Rapporto

1 Genesi del progetto

Il 13 marzo 2017 il consigliere nazionale Matthias Aebischer (S, BE) presenta l'iniziativa parlamentare 17.412 «Eque opportunità per la prima infanzia», con cui si propone di meglio integrare la formazione, l'educazione e l'accoglienza della prima infanzia (FEAPI) nella politica svizzera in materia di formazione, concorrendo in tal modo ad assicurare le pari opportunità all'inizio della scolarizzazione. A tal fine l'autore dell'iniziativa propone di modificare l'articolo 4 lettera a della legge del 30 settembre 2011¹ sulla promozione delle attività giovanili extrascolastiche (LPAG) includendo nei gruppi destinatari tutti i fanciulli e i giovani a partire dalla nascita, anziché dalla scuola dell'infanzia.

Nel mese di novembre del 2017 la Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale (CSEC-N), sentito l'autore dell'iniziativa, decide di darle seguito con 15 voti contro 10. Come l'autore dell'iniziativa, anche la maggioranza è dell'avviso che la FEAPI svolga un ruolo importante sotto il profilo socioeconomico per le pari opportunità dei bambini. Decide quindi di esaminare approfonditamente la questione per stabilire quale ruolo potrebbe eventualmente svolgere la Confederazione nel promuovere la FEAPI. Il 14 maggio 2018 la commissione omologa del Consiglio degli Stati (CSEC-S) decide con 6 voti contro 0 e 6 astensioni di aderire alla decisione della CSEC-N, che è dunque incaricata di elaborare un progetto di atto legislativo che recepisca le istanze dell'iniziativa.

La Commissione dà inizio ai lavori passando in rassegna i vari impegni assunti dalla Confederazione nel campo della prima infanzia, che l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) ha sintetizzato in un apposito documento. Decide inoltre di coinvolgere i Cantoni sin dalle prime fasi dei lavori, poiché v'è da attendersi che saranno direttamente interessati dall'attuazione dell'iniziativa. Dopo aver sentito i Cantoni nel novembre del 2018, la CSEC-N rileva tuttavia l'assenza di un consenso chiaro e univoco circa le modalità d'attuazione dell'iniziativa. Vaglia pertanto diverse opzioni tra quelle figuranti in un elenco esauriente stilato dall'UFAS, e decide che l'iniziativa non va attuata modificando l'articolo 4 lettera a LPAG, bensì assicurando ai progetti relativi alla FEAPI un sostegno specifico che assumerà la forma del finanziamento iniziale di durata limitata. L'esempio cui s'ispira la Commissione è dato dal finanziamento dei programmi cantonali volti a fondare e sviluppare la politica dell'infanzia e della gioventù, di cui all'articolo 26 LPAG.

In vista dell'elaborazione del progetto di atto legislativo, nella seduta del 21 febbraio 2019 l'UFAS riferisce alla Commissione circa l'andamento dei relativi lavori. La maggioranza ritiene tuttavia poco convincenti le varianti sottoposte e le implicazioni dell'attuazione prevista (vale a dire la promozione specifica di progetti concernenti la FEAPI attraverso il finanziamento di programmi cantonali), rilevando in particolare che il finanziamento rappresenta un problema: o si accordano fondi supplementari per il finanziamento iniziale senza conoscere il contenuto concreto dei progetti relativi alla FEAPI che si intende finanziare, o si cerca di fare in modo che l'attuazione

¹ RS 446.1

dell'iniziativa non comporti costi supplementari, il che avrebbe verosimilmente ricadute negative sul sostegno accordato alle organizzazioni che propongono attività a fanciulli e giovani. Nessuna delle due opzioni convince però la Commissione. Con 12 voti contro 10, decide pertanto di chiedere al Consiglio nazionale lo stralcio dell'iniziativa (benché una minoranza vi si opponga).

Nella seduta dell'11 aprile – tenutasi prima che il Consiglio nazionale si occupi dell'iniziativa – la Commissione torna tuttavia sulla decisione di stralcio. Il positivo bilancio intermedio stilato dal Consiglio federale per quanto riguarda la promozione dell'infanzia e della gioventù da parte della Confederazione la induce infatti a riesaminare la situazione. Dal bilancio emerge infatti che il sostegno mirato dei Cantoni si è rivelato estremamente efficace. La Commissione constata che i Cantoni hanno potuto sviluppare in modo decisivo le proprie politiche dell'infanzia e della gioventù in particolare grazie al finanziamento iniziale previsto dall'articolo 26 LPAG, che è destinato a concludersi nel 2022. Alla luce di tali valutazioni, la maggioranza intende fare tesoro delle esperienze maturate e sostenere i Cantoni nello sviluppo di una politica della prima infanzia analogamente a quanto fatto per la politica dell'infanzia e della gioventù. Con 14 voti contro 9, la Commissione decide quindi di elaborare un relativo progetto di atto legislativo.

Il 16 agosto 2019 la Commissione ha esaminato il progetto preliminare, decidendo di entrare in materia con 15 voti contro 10 e approvando nella votazione sul complesso, con lo stesso risultato, i progetti preliminari di legge federale e di decreto federale. Una minoranza (Pieren, Bigler, Glauser, Gutjahr, Herzog, Keller Peter, Steinemann, Tuena, Wasserfallen Christian) propone di non entrare in materia su legge e decreto. Dopo aver adottato il rapporto esplicativo, la Commissione decide quindi di dare il via alla procedura di consultazione.

2 Situazione iniziale e obiettivi

2.1 Politica della prima infanzia: problematiche e fondamenti

Negli ultimi anni vari soggetti hanno chiesto che la politica della prima infanzia fosse riconosciuta quale istanza politica a sé stante e intrapreso svariate iniziative in tale settore. Enti pubblici e privati hanno varato progetti e messo a punto strutture e offerte concernenti in particolare la prevenzione della povertà, la promozione dell'integrazione, la promozione della salute e la conciliabilità tra lavoro e famiglia².

Tali iniziative sono nate sullo sfondo delle informazioni emerse riguardo al nesso tra il contesto socioeconomico in età prescolare e le opportunità educative e di sviluppo sul lungo termine di fanciulli e giovani, nonché riguardo alle carenze del sistema educativo svizzero in termini di pari opportunità. Studi attuali dimostrano come numerosi Comuni e scuole abbiano a che fare con bambini che non padroneggiano la lingua locale al momento di fare il loro ingresso nella scuola dell'infanzia o elementare oppure che denotano ritardi nello sviluppo motorio, sociale e cognitivo.

² Consiglio federale (2018): Résultats du Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté 2014–2018. Rapport du Conseil fédéral sur le Programme national et donnant suite à la motion 14.3890 Groupe socialiste du 25 septembre 2014.

Un ruolo importante in questo contesto è svolto dalla situazione socioeconomica della famiglia di provenienza³. Spesso simili ritardi dello sviluppo non possono essere annullati e hanno un impatto negativo sulla vita e sul percorso formativo dell'interessato. I bambini svantaggiati crescono in un ambiente difficile, caratterizzato da ristrettezze finanziarie, alloggi angusti e isolamento sociale, senza che i loro genitori dispongano delle necessarie risorse per offrire ai figli opportunità esperienziali e di apprendimento consone all'età del bambino né un contesto che ne promuova la salute. Numerosi studi attestano peraltro l'importanza del sostegno alla prima infanzia per lo sviluppo fisico, psichico e sociale del bambino, sottolineando inoltre come uno sviluppo sfavorevole comporti conseguenze negative per l'individuo e la società⁴.

La politica svizzera dell'infanzia e della gioventù è caratterizzata dalla suddivisione federalista dei compiti tra Confederazione, Cantoni e Comuni ed è strettamente legata all'attività di organizzazioni non governative e soggetti privati. In linea con tale ripartizione dei compiti e delle competenze, la politica della prima infanzia, in quanto parte integrante della politica dell'infanzia e della gioventù, è principalmente di competenza dei Cantoni e dei Comuni. Sotto il profilo dei contenuti, la politica della prima infanzia si interseca peraltro con la politica formativa, sociale, sanitaria e d'integrazione, ricadendo quindi sotto la responsabilità di vari uffici e servizi⁵.

I Cantoni, le Città e i Comuni hanno sinora adottato provvedimenti e strategie assai diversi nel campo della politica della prima infanzia. Si riscontrano grandi differenze tanto in termini di ampiezza dell'offerta, quanto riguardo al ruolo svolto dai Cantoni nell'ambito dell'attuazione. Mentre alcuni Cantoni dirigono e coordinano essi stessi l'attuazione dei provvedimenti, altri hanno affidato tale competenza in primo luogo ai Comuni, senza contare che anche sul piano comunale si riscontrano un'elevata frammentazione delle competenze. Nel rapporto dell'aprile 2018 sui risultati del Programma nazionale di prevenzione e lotta contro la povertà 2014–2018, il Consiglio federale giunge pertanto alla conclusione che, per accrescere l'efficacia potenziale del sostegno alla prima infanzia, occorre coordinare meglio le offerte dei vari soggetti operanti nei settori della sanità, della socialità, dell'educazione e dell'integrazione. Auspica inoltre che i Comuni si coordinino meglio con i Cantoni e intensifichino i rapporti fra loro⁶.

La base legale delle misure federali di promovimento della collaborazione e di sviluppo delle competenze in materia di politica dell'infanzia e della gioventù è costituita dalla LPAG. Per quanto riguarda gli aiuti finanziari per le attività

³ Stern Susanne / Schwab Cammarano Stéphanie (2018): Sostegno alla prima infanzia: Una guida per i Comuni piccoli e medi. Berna: Ufficio federale delle assicurazioni sociali, Programma nazionale di prevenzione e lotta alla povertà / UFAS.

⁴ Ufficio federale della sanità pubblica (2018): Promozione della salute e prevenzione nella prima infanzia. Berna.

⁵ Sul piano federale la responsabilità della politica della prima infanzia è ad esempio condivisa dall'Ufficio federale della sanità pubblica, dall'Ufficio federale della cultura, dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali, dalla Segreteria di Stato della migrazione e dalla Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione. Sul piano intercantonale si occupano del tema la Conferenza dei direttori cantionali delle opere sociali, la Conferenza dei direttori cantionali della pubblica educazione e la Conferenza dei direttori cantionali della sanità.

⁶ Consiglio federale (2018) (cfr. nota 2).

extrascolastiche di fanciulli e giovani (art. 7 segg.), il legislatore ha previsto limiti di età ispirandosi alla prassi delle associazioni del settore. Secondo l'articolo 4, beneficiano dunque del sostegno tutti i fanciulli e i giovani residenti in Svizzera a partire dall'età della scuola dell'infanzia fino al compimento dei 25 anni d'età, nonché i giovani fino al compimento dei 30 anni d'età che esercitano a titolo volontario funzioni direttive, consultive o di assistenza in un'istituzione privata. Il limite di età inferiore è determinato dall'ingresso del bambino nella scuola dell'infanzia e dai primi passi che questo muove verso l'autonomia. Il limite d'età superiore è per contro giustificato dal fatto che la formazione professionale o gli studi si concludono di norma prima dei 30 anni, così come il conseguente inserimento sociale e professionale⁷. Conformemente all'articolo 67 della Costituzione federale (Cost.), le misure federali concernenti la collaborazione e lo sviluppo delle competenze di cui agli articoli 18–21 LPAG concernono la politica dell'infanzia e della gioventù nel suo complesso e includono pertanto anche la politica della prima infanzia. Ne sono tuttavia escluse le attività che ledono la sovranità cantonale in materia di scuole.

2.2 Obiettivi e utilità di una politica della prima infanzia

Il sostegno alla prima infanzia, inteso nella sua accezione più ampia e comprendente quindi la formazione, la custodia e l'educazione⁸, concorre con misure mirate a promuovere le pari opportunità al momento della scolarizzazione. Esso consiste in primo luogo nella creazione e nell'approntamento di un contesto formativo stimolante e gratificante all'interno e all'esterno della famiglia. Secondo Stern e Schwab (2018), il suo raggio d'azione include in primis l'accesso alle cure medico-sanitarie nella prima infanzia, le offerte di custodia e di sostegno ai bambini in età prescolare, l'educazione e la consulenza fornita ai genitori, i programmi di sostegno educativo domiciliare, l'apprendimento delle lingue nella prima infanzia e la configurazione del contesto abitativo, del vicinato e del quartiere. Stern e Schwab sottolineano come segue i vantaggi del sostegno alla prima infanzia:

- accresce le opportunità formative dei bambini in età prescolare, riduce le disparità delle condizioni di partenza e di conseguenza favorisce le pari opportunità;
- misure di sostegno ad ampio raggio non solo giovano ai bambini, ma aiutano anche i genitori ad ampliare le proprie competenze e la propria autonomia in campo educativo. Ciò si ripercuote a sua volta positivamente sullo sviluppo dei bambini;

⁷ Cfr. FF **2010** 5991, in particolare 5998, 6010, 6018 e 6027.

⁸ Nella FEAPI rientrano tutte le offerte educative, di custodia e di sostegno rivolte ai bambini dalla loro nascita sino all'ingresso nella scuola dell'infanzia, nonché il rafforzamento delle competenze e delle risorse educative dei genitori. Non ne fanno invece parte le proposte concernenti la mera trasmissione di conoscenze o la promozione dei talenti, come ad es. l'apprendimento del cinese nella prima infanzia (Wustmann Seiler, C. & Simoni, H. (2012): Quadro d'orientamento per l'educazione, la formazione e l'accoglienza della prima infanzia in Svizzera. Elaborato dal Marie Meierhofer Institut für das Kind su mandato della Commissione svizzera per l'UNESCO e della Rete svizzera per la custodia dei bambini. Zurigo).

- riduce il rischio che i bambini di famiglie socialmente svantaggiate siano in futuro a loro volta disoccupati o dipendenti dall'aiuto sociale. In questo modo contribuisce a evitare che la povertà dei genitori si trasmetta ai figli;
- un sostegno alla prima infanzia di alta qualità non è solo particolarmente efficace, specialmente per i bambini di famiglie socialmente svantaggiate, ma anche molto meno costoso di successive misure di assistenza e sostegno⁹.

2.3 Necessità di legiferare

Tra la primavera del 2018 e quella del 2019, la Commissione ha focalizzato la propria attenzione sugli obiettivi della politica della prima infanzia, stilando un primo inventario delle attività in corso nel campo della FEAPI. Anche sul piano intercantonale e intercomunale vi sono numerosi soggetti che si occupano della prima infanzia e si adoperano affinché nel settore la collaborazione venga intensificata e meglio coordinata¹⁰. Soprattutto alla luce dei risultati del programma nazionale di prevenzione e di lotta contro la povertà 2014–2018, la Commissione ha nondimeno rilevato che nel settore l'offerta è contraddistinta da un'elevata frammentazione e da lacune e che il coordinamento tra i soggetti coinvolti è insufficiente. Sia il Consiglio svizzero della scienza (CSS), sia la Commissione svizzera per l'UNESCO hanno peraltro sottolineato nei loro studi l'importanza della tematica in questione¹¹. La CSEC-N è pertanto dell'avviso che occorra legiferare. Benché la competenza federale nel settore abbia carattere sussidiario, ritiene che anche la Confederazione debba finanziare e sviluppare il sostegno alla prima infanzia. Anche sul piano federale va quindi riconosciuta l'importanza strategica della politica della prima infanzia.

3 Punti essenziali del progetto

3.1 La normativa proposta

3.1.1 Finanziamento di programmi cantionali

Per attenuare la frammentazione riscontrabile in Svizzera nel settore della prima infanzia e colmare le lacune dell'offerta in tale campo, la Commissione ha deciso di sostenere i programmi cantionali di sostegno mediante un finanziamento iniziale,

⁹ Stern Susanne / Schwab Cammarano Stéphanie (2018) (cfr. nota 3).

¹⁰ Dal 2017 la Conferenza dei direttori cantionali delle opere sociali, la Conferenza dei direttori cantionali della pubblica educazione e la Conferenza dei direttori cantionali della sanità hanno iscritto tra i loro obiettivi principali il sostegno alla prima infanzia. Nell'ambito di un progetto condiviso con il Programma nazionale di prevenzione e lotta contro la povertà 2014–2018, l'Associazione dei Comuni Svizzeri ha inoltre tenuto, tra il febbraio e il maggio del 2018, vari seminari regionali allo scopo di sensibilizzare i Comuni di piccole e medie dimensioni circa l'importanza del sostegno alla prima infanzia e aiutarli a definire e mettere in atto strategie comunali. Consiglio federale (2018) (cfr. nota 2) e www.sodk.ch/fachbereiche/kinder-und-jugend/fruehe-foerderung (consultato il 5.8.2019).

¹¹ Consiglio svizzero della scienza (2018): Soziale Selektivität. Empfehlungen des Schweizerischen Wissenschaftsrates SWR. Berna; Commissione svizzera per l'UNESCO (2019): Per una politica della prima infanzia. Un investimento per l'avvenire. Berna.

grazie al quale i Cantoni e Comuni competenti potranno sviluppare e consolidare la politica della prima infanzia conformemente alle loro necessità.

La LPAG prevede uno strumento di promozione equivalente per i programmi volti a fondare e sviluppare la politica dell'infanzia e della gioventù (art. 26 LPAG), che giungerà però a conclusione alla fine del 2022. La domanda cantonale concernente tali aiuti finanziari è peraltro molto elevata¹². Dalla prima valutazione esterna della LPAG svolta nel 2018¹³ è emerso che gli aiuti finanziari sinora concessi hanno spinto i Cantoni a sviluppare adeguatamente e stabilmente la politica dell'infanzia e della gioventù¹⁴. I criteri di promozione e di calcolo previsti per i programmi cantonali si sono inoltre rivelati idonei allo scopo. Nell'ottica dello sviluppo della politica dell'infanzia e della gioventù, il sostegno mirato accordato ai Cantoni si è pertanto dimostrato uno strumento efficace ed efficiente. La Commissione è perciò dell'avviso che la Confederazione e i Cantoni dovrebbero riallacciarsi alle esperienze positive sinora maturate nel settore.

Ispirandosi al finanziamento iniziale che la Confederazione ha accordato sino al 2022 ai programmi cantonali volti a fondare e sviluppare la politica dell'infanzia e della gioventù, la Commissione propone di dotare la LPAG di un ulteriore strumento di promozione finalizzato a sviluppare la politica della prima infanzia. Grazie al nuovo finanziamento iniziale, previsto per una durata di dieci anni, i Cantoni che lo desiderano potranno mettere a punto una serie di misure strategicamente coerenti, integrando così stabilmente la tematica del sostegno alla prima infanzia nella politica cantonale. Ciò consentirà ai Cantoni, in collaborazione con i Comuni, di adottare misure supplementari nei settori in cui hanno individuato lacune, assicurando così la presenza di un'offerta consona alle esigenze. Potranno inoltre migliorare il coordinamento e la condivisione nel settore della prima infanzia, così da rendere più coerente l'offerta complessiva. In tal modo ci si propone di migliorare considerevolmente la situazione dei bambini in Svizzera sotto il profilo delle pari opportunità.

3.1.2 Quadro finanziario

Le esperienze maturate con il finanziamento iniziale di durata limitata a favore dei programmi cantonali volti a fondare e sviluppare la politica dell'infanzia e della gioventù hanno evidenziato come tale forma di finanziamento, il cui importo è pari a 10 milioni di franchi circa, abbia contribuito in misura consistente a coordinare la

¹² 19 Cantoni hanno sinora beneficiato di aiuti finanziari. Sino al 2022 potranno essere finanziati al massimo altri 4 programmi (2020–2022).

¹³ Schär, Christa / Weibel, David (2018): Evaluation Kinder- und Jugendförderungsgesetz KJFG, Berna.

¹⁴ Secondo i soggetti interpellati che hanno dichiarato di eseguire un programma cantonale (art. 26 LPAG), i programmi hanno incoraggiato non solo lo svolgimento di lavori preparatori come la definizione di strategie, piani d'intervento e linee guida, ma anche lo sviluppo di misure concrete finalizzate a promuovere la condivisione, il coordinamento e la collaborazione all'interno dei Cantoni. In molti Cantoni si è quindi assistito a una sensibilizzazione riguardo alle tematiche dell'infanzia e della gioventù e a un rafforzamento della politica pertinente. L'88 per cento degli interpellati è dell'avviso che l'evoluzione in atto nel Cantone sia da ritenersi stabile, mentre il restante 12 per cento reputa che sia troppo presto per pronunciarsi in merito.

politica dell'infanzia e della gioventù in Svizzera. Con il presente progetto si propone di accordare un credito supplementare pari a 8,45 milioni di franchi. A giudizio della Commissione, grazie a tale misura, contraddistinta da un ottimo rapporto costi-benefici, è possibile iscrivere il sostegno alla prima infanzia in Svizzera in un contesto più stabile.

3.2 Alternative esaminate

La Commissione ha esaminato altre due opzioni volte a consolidare stabilmente le offerte di FEAPI in Svizzera: queste si sono tuttavia rivelate poco idonee sotto il profilo finanziario e strutturale.

Riallacciandosi a quanto concretamente proposto dall'iniziativa parlamentare Aebischer, la Commissione ha dapprima vagliato l'opportunità di ampliare, allargandola ai bambini da 0 a 4 anni, la cerchia dei gruppi destinatari degli aiuti finanziari previsti per le attività extrascolastiche dell'infanzia e della gioventù. A seguito di un esame approfondito, è tuttavia emerso che tale ampliamento avrebbe permesso alla Confederazione di promuovere soltanto taluni settori della FEAPI. Poiché gli aiuti finanziari di cui agli articoli 7 segg. LPAG concernono infatti unicamente i fanciulli e i giovani, ne sono ad esempio escluse le offerte riguardanti i genitori¹⁵. Le attività svolte su scala locale, e quindi anche quelle cantonali e comunali, potrebbero inoltre essere finanziate soltanto nell'ambito di progetti innovativi di importanza nazionale. Poiché il credito annuo di 10 milioni di franchi circa stanziato dal Parlamento per tali aiuti finanziari viene regolarmente erogato per intero, l'ampliamento dei gruppi destinatari andrebbe inoltre a scapito delle istituzioni (circa un centinaio) che hanno sinora beneficiato degli aiuti, giacché questi si ridurrebbero di conseguenza. La Commissione è pertanto giunta alla conclusione che tale opzione non permetta di raggiungere gli obiettivi dell'iniziativa parlamentare.

La Commissione ha successivamente esaminato se gli obiettivi dell'iniziativa potessero essere raggiunti dando la priorità alla prima infanzia nell'ambito delle misure volte a promuovere la collaborazione e lo sviluppo delle competenze adottate dall'UFAS nel settore della politica dell'infanzia e della gioventù conformemente agli articoli 18–21 LPAG. Tale opzione avrebbe ulteriormente incentivato lo scambio di informazioni e di esperienze tra gli specialisti operanti nel settore della prima infanzia, la condivisione sistematica di metodi di lavoro collaudati, il coordinamento mirato delle misure federali e la promozione delle competenze specialistiche nel settore del sostegno alla prima infanzia. La Commissione ha tuttavia ritenuto che una modifica delle priorità avrebbe prodotto un effetto indesiderato, in quanto avrebbe ridimensionato l'importanza degli altri settori della politica dell'infanzia e della gioventù. La Commissione ha pertanto deciso di scartare tale opzione.

¹⁵ A seguito di tale ampliamento, la Confederazione avrebbe la possibilità di accordare aiuti finanziari a soggetti operanti sull'insieme del territorio nazionale o in una determinata regione linguistica nel settore del sostegno alla prima infanzia, per la gestione delle loro strutture, per lo svolgimento regolare di attività nonché per la formazione e la formazione continua di giovani che esercitano funzioni a titolo volontario. La Confederazione potrebbe inoltre sostenere finanziariamente progetti privati che favoriscono la partecipazione attiva dei giovani e progetti innovativi proposti da privati o da Comuni e Cantoni destinati ai bambini sin dalla nascita.

3.3 Argomenti della minoranza

Una minoranza ha proposto di non entrare in materia. È in particolare dell'avviso che non sia opportuno prevedere un finanziamento supplementare per i programmi cantonali, giacché il sostegno finanziario si traduce di norma in un'indesiderata erosione delle competenze cantonali. La competenza principale in materia di FEAPI appartiene tuttavia a Cantoni e Comuni.

La minoranza ha inoltre ritenuto che l'analisi condotta della Commissione non abbia permesso né di determinare come sarebbero stati concretamente impiegati i fondi supplementari, né di dimostrare l'utilità del finanziamento iniziale proposto dalla maggioranza. Tenuto conto dell'evoluzione positiva riscontrata negli ultimi anni a livello cantonale e comunale, non è possibile stabilire con certezza quali siano le misure che la Confederazione sarà tenuta a finanziare.

La minoranza è dell'avviso che molti Comuni e i Cantoni dispongano già di offerte di sostegno alla prima infanzia conformi alle esigenze. Ne sono la prova in particolare offerte come la ginnastica genitore-bambino, i corsi di lingua genitore-bambino, le strutture di custodia diurna, i parchi giochi pubblici, i gruppi di gioco, i servizi di consulenza destinati ai genitori e l'assistenza da parte di levatrici. La minoranza è perciò contraria all'erogazione di aiuti finanziari supplementari da parte della Confederazione.

4 Commento alle singole disposizioni

4.1 Legge federale sulla promozione delle attività extrascolastiche di fanciulli e giovani

Art. 11a Aiuti finanziari per programmi cantonali di sviluppo della politica della prima infanzia

L'articolo proposto ricalca i contenuti del vigente articolo 26 LPAG. La sua attuazione avverrà dunque secondo modalità analoghe a quelle previste per l'articolo 26 LPAG.

Cpv. 1

In deroga all'articolo 4, che definisce i gruppi destinatari, la Confederazione può concedere al massimo a quattro Cantoni all'anno aiuti finanziari una tantum della durata di tre anni per i programmi concernenti la politica della prima infanzia. Gli aiuti finanziari in questione sono finalizzati a sviluppare concettualmente la politica cantonale della prima infanzia e a colmarne eventuali lacune. Spetterà comunque unicamente al Cantone decidere se intende o no far capo al sostegno finanziario della Confederazione.

Secondo il tenore del nuovo articolo, il sostegno federale può essere accordato a *programmi* cantonali. Si puntualizza in tal modo che l'articolo 11a LPAG non permette di finanziare singoli progetti, bensì una pluralità di misure o un pacchetto di misure che si iscrivono in una strategia determinata, che tenga conto delle esigenze e delle caratteristiche locali come pure delle necessità di sviluppo del Cantone in questione.

La Confederazione si fa carico del 50 per cento delle spese computabili dei programmi, ma sino a un massimo di 100 00 franchi all'anno per Cantone. Poiché l'aiuto finanziario è versato per tre anni, un Cantone riceverà dunque 300 000 franchi al massimo per i suoi programmi. È inoltre previsto che la Confederazione si assuma i costi dei lavori preparatori dei Cantoni in ragione del 50 per cento, sino a un importo massimo di 25 000 franchi. Ipotizzando che i Cantoni utilizzino la totalità degli aiuti finanziari messi a disposizione e tenendo conto dei costi di organico che ne risultano per l'Amministrazione federale (cfr. n. 5.1), la Confederazione dovrebbe far fronte a una spesa complessiva non eccedente i 10,1 milioni di franchi.

Gli aiuti finanziari a favore di Cantoni vanno intesi quale finanziamento iniziale destinato a dare un impulso al settore e vanno pertanto limitati nel tempo. I dieci anni menzionati nell'articolo sono calcolati come segue: presumendo che tutti i Cantoni intendano varare un programma che faccia capo agli aiuti finanziari della Confederazione e che ogni anno possa essere concluso un contratto con quattro Cantoni, ne risultano sette periodi contrattuali della durata di tre anni (nel caso ideale, sei trienni con quattro Cantoni ciascuno e un ultimo triennio con due soli Cantoni). Bisogna poi prevedere un anno per i lavori preparatori dei primi quattro Cantoni, il che porta a 10 anni la durata complessiva degli aiuti finanziari (si veda in merito la tabella al n. 5.1). I criteri che presiedono alla definizione dell'ordine di priorità degli accordi contrattuali con i Cantoni saranno stabiliti dall'ordinanza del 17 ottobre 2012¹⁶ sulla promozione delle attività giovanili extrascolastiche (OPAG), in conformità all'articolo 13 della legge del 5 ottobre 1990¹⁷ sui sussidi.

Cpv. 2

Oltre agli obiettivi fissati di comune accordo dalla Confederazione e dal Cantone e alla partecipazione finanziaria della Confederazione, menzionati espressamente dal capoverso 2, gli accordi contrattuali stabiliranno in particolare le prestazioni fornite dal Cantone, gli indirizzi e gli obiettivi dei programmi cantonali, la presentazione di rapporti e la garanzia della qualità (controlling), le modalità di pagamento e la durata del contratto. In quanto strumento improntato al partenariato tra Confederazione e Cantoni, l'accordo contrattuale garantirà comunque ai Cantoni un margine di manovra sufficiente per quanto riguarda l'esecuzione operativa degli obiettivi concordati, assicurando nel contempo che gli aiuti finanziari accordati siano utilizzati conformemente alle loro finalità e in modo efficiente. Grazie alla sua prospettiva di medio termine, la durata triennale del contratto si propone di accrescere la stabilità degli aiuti finanziari e di agevolare la pianificazione dei Cantoni.

¹⁶ RS 446.11

¹⁷ RS 616.1

4.2 Decreto federale sugli aiuti finanziari per i programmi cantonali di sviluppo della politica della prima infanzia

Art. 1

L'articolo 1 stabilisce l'ammontare dei mezzi finanziari con i quali la Confederazione può sostenere i programmi cantonali di sviluppo della politica della prima infanzia. Il credito d'impegno è accordato per dieci anni a decorrere dall'entrata in vigore dell'articolo 11a LPAG.

Art. 2

Il credito d'impegno è accordato mediante un decreto federale semplice non sottostante a referendum.

5 Ripercussioni

5.1 Ripercussioni per la Confederazione

Ripercussioni finanziarie

L'impegno più consistente della Confederazione nel settore della prima infanzia, derivante dal finanziamento iniziale previsto, si traduce in un moderato e temporaneo aumento dei mezzi federali stanziati. È lecito presumere che, una volta entrato in vigore il progetto (presumibilmente nel 2021), occorrerà erogare complessivamente 8,45 milioni di franchi sull'arco di dieci anni. L'obiettivo è quello di concludere ogni anno quattro accordi contrattuali triennali, per i quali è prevista una partecipazione della Confederazione non eccedente 100 000 franchi all'anno. Per le misure preparatorie adottate in vista della conclusione di tali contratti, occorre inoltre mettere in preventivo ulteriori 100 000 franchi all'anno (al massimo 25 000 franchi all'anno da moltiplicarsi per quattro Cantoni). Se il calendario previsto sarà rispettato, gli ultimi contratti saranno conclusi all'inizio del 2028 e scadranno alla fine del 2030. L'impegno finanziario della Confederazione si attesterà quindi ai massimi livelli (1,3 milioni di franchi) negli anni 2024–2026 per diminuire costantemente negli anni successivi e azzerarsi nel 2031 (si veda in merito la relativa tabella).

Il limite di quattro accordi all'anno si è rivelato utile in sede di attuazione dell'articolo 26 LPAG, in quanto ha permesso di pianificare l'impegno richiesto e di sfruttare quindi in modo efficiente le risorse di organico dell'UFAS.

Aiuti finanziari per i programmi cantonali di sviluppo del sostegno alla prima infanzia (in mio. di fr.)									
2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
0.1	4 Cant. (0.1 annui ciasc.)								
	0.1	4 Cant. (0.1 annui ciasc.)							
		0.1	4 Cant. (0.1 annui ciasc.)						
			0.1	4 Cant. (0.1 annui ciasc.)					
				0.1	4 Cant. (0.1 annui ciasc.)				
					0.1	4 Cant. (0.1 annui ciasc.)			
						0.1	4 Cant. (0.1 annui ciasc.)		
							0.05	2 Cant. (0.1 annui ciasc.)	
0.1	0.5	0.9	1.3	1.3	1.3	1.25	1	0.6	0.2

Ripercussioni sul personale

Le necessarie misure d'esecuzione del finanziamento iniziale accordato ai Cantoni (mediante accordo contrattuale) nel settore della prima infanzia richiederanno da parte dell'UFAS, a partire dall'entrata in vigore del progetto, un aumento dell'organico pari a un posto a tempo pieno (165 000 franchi all'anno). Tale aumento sarà tuttavia temporaneo e verrà meno allo scadere dell'ultimo accordo contrattuale con i Cantoni (presumibilmente nel 2030).

5.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

I Cantoni che beneficeranno degli aiuti finanziari federali di durata limitata dovranno far fronte a oneri supplementari, giacché tali aiuti ammontano al massimo al 50 per cento delle spese computabili (art. 13 LPAG). Se i Cantoni coinvolgeranno i Comuni nell'attuazione dei programmi, è probabile che anche questi ultimi dovranno sostenere spese supplementari.

5.3 Ripercussioni sull'economia

L'economia svizzera non può prescindere dalla presenza di personale qualificato, motivato e dotato di competenze sociali. È scientificamente provato che i bambini che hanno beneficiato di sostegno dispongono di migliori capacità cognitive e di più ampie competenze sociali e linguistiche, vantano uno stato di salute migliore e possono contare su presupposti migliori al momento della scolarizzazione. Rispetto ai bambini che non hanno beneficiato di alcun sostegno, hanno inoltre un rendimento migliore e hanno più successo sul mercato del lavoro. Diversi studi internazionali sono inoltre giunti alla conclusione che gli investimenti nella prima infanzia abbiano ricadute

positive per l'economia, in quanto le offerte di sostegno alla prima infanzia hanno il pregio di sgravare i settori della socialità, della sanità e dell'educazione¹⁸.

5.4 Ripercussioni sulla società

La FEAPI sostiene lo sviluppo sociale, emotivo, cognitivo, fisico e psichico dei bambini, favorendone la trasformazione in persone che siano in grado di assumere in modo autonomo ruoli di responsabilità sociale¹⁹. I genitori svolgono un ruolo cruciale per lo sviluppo del bambino nella prima infanzia. Spesso le famiglie socialmente svantaggiate non dispongono tuttavia delle risorse necessarie per sostenere adeguatamente i figli. Questo problema riguarda in particolare l'istruzione, le competenze educative, linguistiche e medico-sanitarie, le reti sociali e la presenza di una situazione stabile per quanto concerne lavoro e alloggio. Chi proviene da una famiglia socialmente svantaggiata è pertanto maggiormente a rischio di povertà nell'età adulta. Le offerte di sostegno alla prima infanzia hanno dimostrato di essere uno strumento particolarmente idoneo a promuovere le pari opportunità dei bambini in Svizzera²⁰.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

Il progetto si fonda sull'articolo 67 capoverso 2 Cost., che attribuisce alla Confederazione la competenza di sostenere, a complemento delle misure cantonali, l'attività extrascolastica di fanciulli e adolescenti²¹. Si tratta di una competenza parallela e sussidiaria della Confederazione.

Il progetto concreta inoltre il diritto dei fanciulli e degli adolescenti a una particolare protezione del loro sviluppo (art. 11 cpv. 1 Cost.). Ciò vale anche per l'obiettivo sociale di cui all'articolo 41 capoverso 1 lettera g Cost., che invita il legislatore a provvedere affinché i fanciulli e gli adolescenti siano aiutati nel loro sviluppo, cosicché diventino persone indipendenti e socialmente responsabili, e sostenuti nella loro integrazione sociale, culturale e politica.

6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il progetto è in linea con gli impegni internazionali assunti dalla Svizzera. Più in particolare costituisce, ai sensi dell'articolo 4 della Convenzione del 20 novembre

¹⁸ Consiglio federale (2018) (cfr. nota 2) e Commissione svizzera per l'UNESCO (2019) (cfr. nota 11).

¹⁹ Wustmann Seiler, C. & Simoni, H. (2012) (cfr. nota 8).

²⁰ Consiglio federale (2018) (cfr. nota 2).

²¹ L'aggettivo «extrascolastico» sta a indicare che le attività «hanno luogo, anche a livello temporale, al di fuori della scuola»; cfr. FF 2010 5991, in particolare 6025.

1989²² sui diritti del fanciullo, un provvedimento necessario per attuare i diritti riconosciuti da tale Convenzione. Il progetto contribuisce infatti direttamente o indirettamente a concretizzare il diritto allo sviluppo (art. 6 par. 2), a un livello di vita sufficiente (art. 27 par. 1) e a un'educazione basata sull'uguaglianza delle possibilità (art. 28), nonché ad aiutare i genitori e i rappresentanti legali del fanciullo nell'esercizio della responsabilità che incombe loro di allevare il fanciullo, anche mediante la creazione di istituzioni, istituti e servizi incaricati di vigilare sul benessere del fanciullo (art. 18 par. 2).

Il progetto si muove inoltre nella direzione indicata da alcune raccomandazioni del Consiglio d'Europa, in particolare quella del 2006 relativa alle politiche di sostegno alla genitorialità positiva²³ e quella del 2011 sui diritti dei bambini e i servizi sociali a misura dei bambini e delle loro famiglie²⁴.

Il progetto tiene infine conto anche dell'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile (che contempla 17 obiettivi e 169 sotto-obiettivi), il cui obiettivo 4.2 prevede che occorre «garantire entro il 2030 che ogni ragazza e ragazzo abbiano uno sviluppo infantile di qualità, ed un accesso a cure ed istruzione pre-scolastiche così da essere pronti alla scuola primaria»²⁵.

6.3 Forma dell'atto

Conformemente all'articolo 164 capoverso 1 Cost., tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate sotto forma di legge federale. L'articolo proposto dal progetto sottostà pertanto alla procedura legislativa ordinaria.

6.4 Subordinazione al freno alle spese

Allo scopo di contenere le spese, l'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost. prevede che le disposizioni in materia di sussidi contenute in leggi e decreti federali di obbligatorietà generale 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 2 milioni di franchi richiedono il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera.

Poiché non prevede né nuove disposizioni in materia di sussidi implicanti spese eccedenti uno dei predetti valori soglia, né nuovi crediti d'impegno o dotazioni finanziarie che superino tali valori, il progetto non è subordinato al freno alle spese.

²² RS 0.107

²³ Vedi https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d6dc5 (consultato il 5.8.2019).

²⁴ Vedi <https://rm.coe.int/1680472b8c> (consultato il 5.8.2019).

²⁵ Vedi <https://www.eda.admin.ch/agenda2030/it/home/agenda-2030/die-17-ziele-fuer-eine-nachhaltige-entwicklung/ziel-4-inklusive-gleichberechtigte-und-hochwertige-bildung.html> (consultato il 5.8.2019).

6.5 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di equivalenza fiscale

L'articolo proposto rispetta il principio di sussidiarietà (art. 5a e 43a cpv. 1 Cost.): la Confederazione non assume infatti alcun compito attualmente svolto dai Cantoni. Il progetto si limita a riconoscere ai Cantoni la possibilità di far capo al finanziamento iniziale previsto dalla Confederazione a favore dei programmi cantonali. I Cantoni sono tuttavia liberi di decidere se avvalersi o no di tale facoltà.

È rispettato anche il principio di equivalenza fiscale (art. 43a cpv. 2 Cost.): la Confederazione partecipa al finanziamento dei programmi cantonali e stabilisce le condizioni cui è subordinata la concessione degli aiuti finanziari. È in tal modo rispettata la concordanza tra finanziatori e decisori prescritta dal principio di equivalenza fiscale.

6.6 Rispetto dei principi della legge sui sussidi

Nei limiti della ripartizione delle competenze prevista dalla Costituzione, la Confederazione persegue lo sviluppo e l'armonizzazione delle misure federali e cantonali nel settore della prima infanzia. Gli aiuti finanziari della Confederazione, consistenti in un finanziamento iniziale mirante a dare un impulso al settore, costituiscono uno strumento collaudato per il raggiungimento di tali obiettivi.

A seguito di una richiesta di sostegno presentata dal Cantone, la Confederazione (UFAS) e il Cantone in questione intavolano negoziati finalizzati alla conclusione di un contratto che definisca gli obiettivi del programma, la partecipazione finanziaria della Confederazione e altri aspetti.

Poiché rappresentano un finanziamento iniziale, gli aiuti finanziari sono limitati nel tempo. La durata di dieci anni prevista consente a tutti i Cantoni di farvi capo qualora lo desiderino.

6.7 Delega di competenze legislative

Come l'articolo 26 LPAG, anche il nuovo articolo 11a LPAG si limita a stabilire il principio del finanziamento federale. Le condizioni cui è subordinata la concessione degli aiuti finanziari, la procedura relativa alla presentazione delle relative domande, l'esame delle stesse da parte dell'UFAS e i contenuti degli accordi saranno disciplinati dall'OPAG.

6.8 Protezione dei dati

Non sono previsti né il trattamento di dati personali né misure che abbiano un impatto sulla protezione dei dati.