



ad 21.403

Iniziativa parlamentare Sostituire il finanziamento iniziale con una soluzione moderna

**Nuove proposte e rapporto aggiuntivo della Commissione della scienza,
dell'educazione e della cultura del Consiglio degli Stati**

del 15 febbraio 2024

***aggiornamento del 14 maggio 2024:
capitolo 3.7 e 4.5***

Gentili Signore, egregi Signori,

con il presente rapporto aggiuntivo, a integrazione del rapporto della CSEC-N del 28 aprile 2022, vi sottoponiamo le proposte della CSEC-S relative, da un lato, alla legge federale concernente il sostegno alla custodia di bambini complementare alla famiglia e ai Cantoni nella loro politica di sostegno alla prima infanzia (P-LSCus) e, dall'altro lato, al decreto federale concernente il sostegno alla custodia di bambini complementare alla famiglia e ai Cantoni nella loro politica di sostegno alla prima infanzia.

15 febbraio 2024

In nome della Commissione:

La presidente, Mathilde Crevoisier Crelier

Indice

1	Situazione iniziale	3
2	Contenuto del rapporto aggiuntivo	4
3	Considerazioni della Commissione	4
3.1	Combattere la penuria di lavoratori qualificati	4
3.2	Prevenire gli effetti di trascinamento	7
3.3	Misure di sostegno per bambini con disabilità	8
3.4	Attuazione del progetto	8
3.5	Assicurazione contro la disoccupazione	9
3.6	Tre ambiti di promozione tramite accordi di programma	10
3.7	Finanziamento e conseguenze finanziarie	11
3.7.1	Assicurazione contro la disoccupazione	14
3.8	Considerazioni delle minoranze	15
4	Commento alle disposizioni modificate	19
4.1	P-LSCus (accordi di programma)	19
4.2	LAFam	22
4.3	LAF	28
4.4	LADI	28
4.5	Decreto federale	29
4.6	Subordinazione al freno alle spese	29

Rapporto aggiuntivo

1 Situazione iniziale

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

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

Nelle sedute del 16 aprile e del 27 maggio 2021, la CSEC-N ha deciso di istituire una sottocommissione di 11 membri incaricata di elaborare un progetto di legge che concretizzasse la richiesta dell'iniziativa. Nella seduta del 28 aprile 2022, la CSEC-N ha discusso il progetto preliminare preparato dalla sottocommissione e lo ha adottato nella votazione sul complesso con 18 voti contro 7. Il decreto federale è stato approvato con 17 voti contro 7.

Il 1° marzo 2023 il Consiglio nazionale ha approvato il progetto con 104 voti contro 84 e 5 astensioni (disegno 1: Decisione in deroga al progetto preliminare; disegno 2: Decisione secondo il progetto preliminare).

Nella seduta del 6 e 7 luglio 2023, la CSEC-S ha svolto audizioni sul progetto del Consiglio nazionale. Durante la seduta del 22 agosto 2023 la Commissione ha deciso, con 10 voti contro 3 e senza astensioni, di entrare in materia sul progetto. Ha inoltre trasmesso all'Amministrazione una serie di mandati d'esame per vagliare la possibilità di elaborare una variante basata sulla legge del 24 marzo 2006¹ sugli assegni familiari (LAFam). Nella seduta del 20 novembre 2023, la Commissione ha finalizzato il suo modello relativo all'introduzione dell'assegno di custodia nella LAFam. Ha inoltre deciso di sottoporre a una nuova consultazione le sue proposte concernenti sia il progetto di legge federale concernente il sostegno alla custodia di bambini complementare alla famiglia e ai Cantoni nella loro politica di sostegno alla prima infanzia (P-LSCus) sia il progetto di decreto federale. Per la CSEC-S sono prioritari in particolare tre aspetti del progetto: in primo luogo, mediante l'introduzione di un assegno di custodia la Commissione persegue soprattutto obiettivi di ordine economico. La Commissione ritiene che la maggiore integrazione di entrambi i genitori nel mondo del lavoro vada considerata in particolare dal punto di vista della penuria di lavoratori qualificati, ragione per cui sottolinea l'importanza di creare un legame più esplicito tra l'attività lucrativa e la possibile riduzione dei costi a carico dei genitori. Secondariamente, per la Commissione è importante non sovraccaricare il bilancio della Confederazione con una nuova prestazione fortemente vincolata. Ritiene pertanto che il sistema di finanziamento da essa proposto, basato su

¹ RS 836.2

contributi dei datori di lavoro ed eventualmente dei salariati, sia compatibile con l'obiettivo di ovviare alla penuria di lavoratori qualificati. Teme inoltre fortemente i possibili effetti di trascinamento di un contributo federale così come concepito dal Consiglio nazionale. Nel corso delle deliberazioni sono altresì emerse consistenti perplessità in merito all'attuabilità del progetto del Consiglio nazionale. La soluzione presentata dalla CSEC-S tiene conto dei suoi timori di dover creare strutture molto onerose nei Cantoni in caso di introduzione di un contributo federale. Infine, non mancano i dubbi circa la costituzionalità di un nuovo assegno sociale versato dalla Confederazione ai genitori.

Nella riunione del 15 febbraio 2024 la CSEC-S ha approvato, con 11 voti contro 1 e 1 astensione, le sue proposte relative al P-LSCus e ha deciso di porle in consultazione. Con 10 voti contro 2 e 1 astensione ha inoltre deciso di sottoporre a consultazione anche il decreto sul credito d'impegno.

Commissione ritiene che il suo approccio, che prevede l'introduzione di un ulteriore assegno a livello nazionale attraverso la LAFam, sia più in linea con gli obiettivi perseguiti dall'iniziativa. Gli assegni familiari servono a compensare parzialmente i costi sostenuti dai genitori per i figli. L'assegno di custodia risponderebbe a questo principio perché sarebbe versato nel caso in cui i genitori si avvalgono dei servizi per la custodia complementare alla famiglia. Inoltre, il diritto a un assegno familiare deriva sostanzialmente dall'esercizio di un'attività lucrativa, il che crea a sua volta un nesso importante tra la nuova prestazione familiare e la maggiore integrazione di entrambi i genitori nel mercato del lavoro che ci si prefigge di ottenere con tale prestazione.

Il presente rapporto aggiuntivo tratta le proposte della CSEC-S in merito al P-LSCus e al progetto di decreto federale. Per i risultati della consultazione sul progetto del Consiglio nazionale si rinvia al [rapporto sui risultati](#) (in francese e tedesco) del novembre 2022.

2 **Contenuto del rapporto aggiuntivo**

Il presente rapporto aggiuntivo integra il [rapporto della Commissione del Consiglio nazionale](#) del 28 aprile 2022 e si limita pertanto a fornire un commento alle disposizioni modificate. Il progetto del Consiglio nazionale non è stato riportato nuovamente.

3 **Considerazioni della Commissione**

3.1 **Combattere la penuria di lavoratori qualificati**

Secondo la CSEC-S, l'assegno di custodia e gli accordi di programma devono servire in primo luogo ad attingere alla forza lavoro latente. Promuovendo la custodia istituzionale di bambini, si renderebbe infatti disponibile manodopera inattiva, dato

che i genitori sarebbero sgravati da certi compiti educativi e assistenziali. Una più ampia offerta di posti di custodia e la riduzione dei costi a carico dei genitori permetterebbero a questi ultimi di (re)inserirsi nel mercato del lavoro e/o di aumentare il proprio grado di occupazione. Uno studio sul rapporto costi-benefici di un pacchetto di misure nell'ambito della politica della prima infanzia mostra che per ogni nuovo posto di custodia creato, il volume di lavoro dei genitori potrebbe aumentare del 46 per cento in termini di percentuale d'occupazione². Questo significa che, ad esempio, creando 21 000 posti di custodia si potrebbe disporre di circa 10 000 posti a tempo pieno supplementari, il che equivale allo 0,2 per cento dell'occupazione in Svizzera³. Un simile aumento comporterebbe peraltro un incremento del reddito lavorativo, con ricadute positive dirette sull'economia nazionale in termini sia di consumi, investimenti e risparmio, sia di maggiori entrate fiscali. La maggiore disponibilità di forza lavoro consentirebbe inoltre di contrastare la penuria di lavoratori qualificati. Accanto agli effetti positivi a breve termine per l'attività lucrativa dei genitori, vi sarebbero anche ripercussioni a lungo termine sul mercato del lavoro: il fatto che entrambi i genitori restino professionalmente attivi ne aumenta le opportunità di carriera e i salari. La crescita salariale ammonterebbe, secondo i calcoli, al 2,4 per cento per anno supplementare di esperienza professionale⁴. Dal punto di vista economico, a questo aumento salariale corrisponderebbe un aumento della produttività⁵. Ciò si tradurrebbe in un aumento del prodotto interno lordo (PIL), della prosperità e della competitività internazionale delle aziende.

Oltre al citato studio sul rapporto costi-benefici, anche altre analisi economiche evidenziano i nessi tra un investimento nella custodia istituzionale di bambini e

² BAK Economics AG (2020), Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur «Politik der frühen Kindheit». Bericht im Auftrag der Jacobs Foundation, Basilea: BAK Economics AG, disponibile all'indirizzo: https://www.bak-economics.com/fileadmin/user_upload/BAK_Politik_Fruehe_Kindheit_Mai_2020.pdf, pag. 3.

³ BAK Economics AG (2020), Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur «Politik der frühen Kindheit». Bericht im Auftrag der Jacobs Foundation, Basilea: BAK Economics AG, disponibile all'indirizzo: https://www.bak-economics.com/fileadmin/user_upload/BAK_Politik_Fruehe_Kindheit_Mai_2020.pdf, pag. 5.

⁴ BAK Economics AG (2020), Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur «Politik der frühen Kindheit». Bericht im Auftrag der Jacobs Foundation, Basilea: BAK Economics AG, disponibile all'indirizzo: https://www.bak-economics.com/fileadmin/user_upload/BAK_Politik_Fruehe_Kindheit_Mai_2020.pdf, pag. 3.

⁵ Un ampliamento della custodia di bambini complementare alla famiglia andrebbe anche a vantaggio dei genitori che svolgono una formazione. Un grado d'istruzione più elevato ha inoltre ripercussioni positive sul livello di produttività dell'economia nel suo complesso.

l'occupazione o il volume di lavoro dei genitori⁶. Riassumendo, si può concludere che un'offerta sufficiente o supplementare a livello di custodia istituzionale di bambini è una condizione necessaria per sfruttare il potenziale di lavoro dei genitori nella misura in cui, aspetto questo di centrale importanza, tale offerta è disponibile alla nascita del primo figlio. La decisione di esercitare o meno un'attività lavorativa – e con quale grado di occupazione – dipende anche da altri fattori, in particolare per le madri. A questo riguardo assumono un peso importante i costi della custodia (effetto costi), la presenza di posti di custodia disponibili, la misura in cui i genitori esercitano già un'attività lucrativa prima di fondare una famiglia e quindi il loro ricorso a un'offerta di custodia istituzionale (effetto di sostituzione e onere fiscale). Ci si potrà pertanto attendere un aumento della forza lavoro se verrà creata un'offerta di custodia istituzionale o se quella esistente sarà potenziata considerevolmente (effetto di crescita direttamente proporzionale), se verranno ridotti i costi per la custodia e se questi ultimi resteranno al di sotto del reddito aggiuntivo associato all'esercizio dell'attività lucrativa (al netto delle imposte più elevate che ne derivano). Infine, è lecito supporre che l'ampliamento dell'offerta di servizi e la riduzione dei costi di custodia consentirebbero soprattutto alle donne in possesso di una formazione media di tornare a lavorare o di aumentare il proprio grado di occupazione. In questo modo sarebbe quindi possibile sfruttare meglio il potenziale di manodopera e ovviare alla penuria di lavoratori qualificati.

Considerato il nesso tra l'avvio di un'attività lucrativa – o aumento del grado di occupazione – e la custodia istituzionale di bambini, la CSEC-S propone di introdurre un assegno di custodia che tenga maggiormente conto del collegamento con l'esercizio di tale attività (cfr. art. 3 cpv. 1 lett. c LAFam). A questo proposito ha anche verificato la possibilità di vincolare il diritto a percepire l'assegno a un grado minimo di occupazione. Dalla verifica è emerso che questa condizione potrebbe ostacolare l'accesso alle offerte di custodia per le persone che intendono svolgere una formazione continua prima di intraprendere un'attività lucrativa o aumentare il proprio grado di occupazione e che, pertanto, devono fare affidamento sulla custodia di bambini complementare alla famiglia⁷. Al momento, solo in pochi Cantoni vi sono normative che prevedono un grado minimo di occupazione quale requisito per poter percepire i contributi comunali o cantonali per la custodia istituzionale di bambini complementare alla famiglia. La pratica dimostra tuttavia che in diversi Cantoni la rilevazione e il controllo del grado di occupazione comportano varie difficoltà.

6 Cfr. tra l'altro Stadelmann-Steffen, Isabelle (2011), Dimensions of Family Policy and Female Labor Market Participation. Analyzing Group-Specific Policy Effects. Governance 24: 331-357; Felfe, Christina / Iten, Rolf / Lechner, Michael / Schwab, Stephanie / Stern, Susanne / Thiemann, Petra (2013), Familienergänzende Kinderbetreuung und Gleichstellung. Zurigo/San Gallo: Infrass e Universität St. Gallen: INFRASS (2018), Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit. Was sich Eltern wünschen. Zurigo: Jacobs Foundation; Jeanrenaud, Claude / Macuglia, Julia (2021), La politique d'accueil extrafamilial du Canton et de la Ville de Neuchâtel: effets sur l'activité professionnelle et le revenu des mères de jeunes enfants, estimation du retour fiscal. Université de Neuchâtel: Institut de recherches économiques; Hermann, Michael / Bosshardt, Lorenz / Craviolini, Julie (2021), Frauen in freien Berufen. Studio dell'Unione svizzera delle libere professioni sul potenziale non sfruttato delle donne altamente qualificate. Zurigo: Sotomo.

7 Jacobs Foundation (2018): Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit: Was sich Eltern wünschen. Rapporto finale, pag. 9.

Un'attività lucrativa può infatti configurarsi in vario modo: attività con salario orario, grado di occupazione variabile, forti fluttuazioni stagionali, attività lucrativa indipendente o lavoro su chiamata. La condizione di un grado minimo di occupazione significa, per le persone impiegate in modo non continuativo, che i costi sono più elevati nei mesi in cui il reddito è inferiore. Una riduzione temporanea del grado di occupazione per scopi di formazione, a causa di lavoro (di assistenza) non retribuito o di malattia comporterebbe svantaggi dal punto di vista del controllo e/o per il beneficiario. Tuttavia, le interruzioni nella custodia di bambini non sono auspicabili né per gli operatori né per le famiglie. Per verificare il grado di occupazione, oggi alcuni Cantoni si basano su un'autodichiarazione del richiedente (p. es. nel caso dei lavoratori autonomi), con la quale viene rilevato anche l'ammontare del reddito. In altri casi, vengono eseguiti controlli a campione oppure se emergono dubbi sulla concordanza dei dati. Un'ulteriore difficoltà sul piano esecutivo consiste nel fatto che i contratti di lavoro possono essere stipulati anche oralmente. Da un sondaggio effettuato presso le casse di compensazione, interpellate in merito alle possibilità di rilevazione e di controllo, è emerso che l'onere per stabilire un determinato grado minimo di occupazione sarebbe sproporzionato, soprattutto perché il potenziale di abuso dovrebbe essere esiguo, dato che per il calcolo dell'assegno di custodia deve essere presentato un documento attestante l'entità della custodia istituzionale di bambini di cui si è effettivamente usufruito. La Commissione ha pertanto deciso di non applicare la condizione del grado di occupazione minimo.

3.2 Prevenire gli effetti di trascinamento

L'assegno di custodia presenta diversi vantaggi rispetto a un contributo federale per cofinanziare i costi dei genitori. Tuttavia, alcuni effetti potrebbero essere identici per entrambi i modelli. Qui di seguito è riportato il confronto tra i due modelli.

Rispetto a un contributo federale versato attraverso un'interfaccia con i sistemi di sovvenzionamento cantonali (o comunali), l'assegno di custodia dovrebbe avere meno effetti di trascinamento. Gli assegni di custodia sarebbero versati direttamente ai genitori e non tramite complessi meccanismi di sovvenzionamento. L'assegno verrebbe inoltre versato in virtù della LAFam a prescindere da un'eventuale evoluzione dei costi nel settore dell'offerta di custodia istituzionale. Non da ultimo, la chiara separazione dell'assegno di custodia dagli altri sistemi di sovvenzionamento permetterebbe ai genitori di percepire immediatamente una riduzione delle prestazioni del sistema di sovvenzionamento cantonale. La Commissione prevede inoltre che, in seguito all'introduzione di un assegno di custodia, la trasparenza dei costi – che Cantoni e Comuni garantirebbero mediante rilevamenti statistici – contribuirebbe a ridurre al minimo gli effetti di trascinamento (cfr. commento all'art. 17 P-LSCus). Come per il contributo federale, anche nel caso di un assegno di custodia, la ripartizione delle competenze impedisce un intervento diretto nei Cantoni finalizzato a impedire la riduzione dei sussidi; tuttavia, dovrebbero essere stabiliti incentivi per maggiori investimenti tramite accordi di programma. In entrambi i casi non vi è neppure alcuna possibilità di interferire sulla determinazione dei costi standard o dei costi totali, dato che i Cantoni hanno piena autonomia al riguardo.

Lo stesso vale per il potenziale aumento del grado di occupazione dei genitori legato a tale misura. A determinate condizioni, questo potenziale è garantito in caso di attuazione mediante il P-LSCus o mediante un assegno di custodia abbinato all'offerta di custodia istituzionale, mentre sarà nettamente inferiore se, come avviene in taluni casi con la custodia informale di bambini, la custodia non genera alcun costo per l'economia domestica.

3.3 Misure di sostegno per bambini con disabilità

Come proposto anche nel progetto del Consiglio nazionale, anche nel caso di un assegno di custodia si terrà particolarmente conto di eventuali spese supplementari che devono sostenere i genitori di bambini con disabilità, ovvero le spese supplementari effettivamente causate dalla disabilità. A questo riguardo il criterio determinante è l'aumento dei costi di custodia dovuto alla disabilità. L'assegno di custodia è incrementato di conseguenza di un fattore di 1,5 o 2 (cfr. art. 5 cpv. 2^{ter} LAFam).

Ai genitori di bambini con disabilità alcuni Cantoni e Comuni versano già oggi sussidi più elevati per la custodia di bambini complementare alla famiglia. A lungo termine occorre garantire che anche questi genitori partecipino ai costi in base alla loro capacità economica. Ciò contrariamente alla prassi vigente in alcuni Cantoni di addossare ai genitori tutte le spese supplementari generate dalla custodia istituzionale di un bambino con disabilità. Per questo motivo occorre inserire un corrispondente ambito di promozione negli accordi di programma (cfr. art. 13 cpv. 1 lett. d P-LSCus) e prevedere anche la creazione di posti per bambini con disabilità, già sancita nel progetto del Consiglio nazionale.

3.4 Attuazione del progetto

La differenza più importante tra le due varianti summenzionate riguarda l'erogazione e l'attuazione dell'assegno di custodia. La soluzione basata sulla LAFam permette di sfruttare un sistema esistente. Come nel caso dell'assegno per i figli e dell'assegno di formazione, il genitore avente diritto riceverebbe l'assegno di custodia dalla cassa di compensazione per gli assegni familiari per il tramite del datore di lavoro. Per l'attuazione e in particolare per evitare una sovrapposizione di prestazioni, si potrebbe utilizzare il registro degli assegni familiari. Il ricorso a un sistema collaudato permetterebbe di risolvere anche complesse questioni derivanti da norme in vigore e dalla giurisprudenza (ad es. il diritto alle prestazioni nei diversi tipi di nuclei familiari). Nel caso di un assegno di custodia, l'onere amministrativo per la Confederazione e i Cantoni sarebbe nettamente inferiore, dato che si potrebbe far capo a processi e procedure esistenti e che l'assegno potrebbe quindi essere versato direttamente ai genitori. Se si optasse per un contributo federale ai sensi del P-LSCus, sarebbe invece necessario introdurre nuove strutture e nuovi processi. I Cantoni dovrebbero inoltre mettere in conto un notevole aumento del carico di lavoro, o per adeguare il sistema attuale di sovvenzionamento della custodia di bambini complementare alla famiglia o per introdurre un nuovo sistema. Le diverse modalità di versamento a seconda dei Cantoni potrebbero inoltre complicare la garanzia

dell'uguaglianza giuridica. Quest'ultima sarebbe invece garantita con un'applicazione armonizzata dell'assegno di custodia. Nel quadro della LAFam, la Confederazione potrebbe emanare determinate disposizioni per l'esecuzione dell'assegno di custodia, come avviene per esempio già oggi con le direttive concernenti gli assegni per i figli e gli assegni di formazione. La competenza per l'attuazione dell'assegno di custodia spetterebbe ai Cantoni. L'implementazione dell'assegno di custodia comporterebbe tuttavia un onere aggiuntivo per le casse di compensazione per gli assegni familiari. In ogni caso, rinunciando al requisito di un grado d'occupazione minimo per poter beneficiare della prestazione, l'onere dovrebbe risultare nettamente inferiore rispetto a quello previsto nel caso del contributo federale secondo il P-LSCus.

Entrambe le varianti prevedono una notevole riduzione dei costi a carico dei genitori. In linea di massima si può affermare che, se la custodia istituzionale di bambini costituisce una condizione essenziale per i genitori, è irrilevante se l'attuazione avviene mediante il contributo federale o un assegno di custodia perché nei due casi lo sgravio sarà di entità analoga. Il ciclo di pagamento mensile previsto si applicherebbe anche all'assegno di custodia. Per presentare una domanda o far valere una pretesa legale, in entrambe le varianti i genitori dovrebbero fornire determinate informazioni sull'utilizzo della custodia istituzionale di bambini. Per quanto riguarda la domanda di un contributo federale secondo il P-LSCus, l'esatta procedura dipenderebbe dall'attuazione a livello cantonale. La procedura per la concessione di un assegno di custodia secondo la LAFam sarebbe perlopiù assimilabile a quella per la riscossione di un assegno per i figli e di un assegno di formazione. La Commissione ritiene che questa soluzione comporterebbe notevoli semplificazioni anche per i genitori, in quanto la maggior parte degli aventi diritto percepisce già una o più forme di assegni familiari e quindi ha familiarità con il sistema di presentazione delle domande. Inoltre, le procedure sono molto simili in tutta la Svizzera grazie alle disposizioni della LAFam e alle relative istruzioni dell'UFAS, che garantiscono un'attuazione omogenea.

3.5 Assicurazione contro la disoccupazione

I disoccupati che percepiscono l'indennità di disoccupazione (indennità giornaliera) dell'assicurazione contro la disoccupazione non hanno diritto agli assegni familiari secondo la LAFam. Ricevono invece un supplemento all'indennità giornaliera dell'assicurazione contro la disoccupazione. Fatte le dovute proporzioni, questo supplemento è identico agli assegni per i figli e di formazione secondo la LAFam a cui avrebbero avuto diritto in veste di persone che esercitano un'attività lucrativa. Il supplemento è versato dall'assicurazione contro la disoccupazione in via sussidiaria, vale a dire soltanto se il diritto agli assegni familiari non può essere fatto valere da un'altra persona che esercita un'attività lucrativa.

Per introdurre un assegno di custodia nel quadro dell'assicurazione contro la disoccupazione esiste quindi la possibilità di riallacciarsi a un sistema esistente e, analogamente a tale sistema, accordare assegni di custodia in via sussidiaria sotto forma di un supplemento all'indennità giornaliera basato sull'entità delle prestazioni di custodia istituzionale di cui si è usufruito.

3.6 Tre ambiti di promozione tramite accordi di programma

La custodia di bambini complementare alla famiglia è di competenza, in primo luogo, dei Cantoni e dei Comuni. Conformemente alla Costituzione federale, la Confederazione può sostenere i provvedimenti a tutela della famiglia. Al pari del Consiglio nazionale, anche la CSEC-S ritiene che gli accordi di programma siano uno strumento adeguato con cui la Confederazione può sostenere i Cantoni e i Comuni nell'adempimento dei loro compiti in questo settore. Dato che la competenza in materia di custodia di bambini complementare alla famiglia spetta principalmente a Cantoni e Comuni, la CSEC-S giudica tuttavia che, nell'ottica della ripartizione delle competenze, sarebbe più appropriato stralciare gli ambiti relativi alle misure di promozione della qualità e al migliore adeguamento della custodia di bambini complementare alla famiglia ai bisogni dei genitori (art. 13 cpv. 1 lett. b e c). Ad avviso della CSEC-S, spetta manifestamente ai Cantoni e ai Comuni migliorare questi aspetti nelle offerte istituzionali di custodia vincolando per esempio l'autorizzazione d'esercizio ad appositi requisiti e prevedendo altre misure volte a promuovere la qualità.

È stato mantenuto l'ambito di promozione riguardante lo sviluppo della politica di sostegno alla prima infanzia dei Cantoni. Gli accordi di programma si sono rivelati efficaci per la creazione e lo sviluppo di politiche cantonali all'interno di un determinato settore politico. Anche nel rapporto del Consiglio federale sulla politica della prima infanzia è stata evidenziata la necessità di intervenire a livello cantonale e comunale per sviluppare ulteriormente questo ambito⁸. Allo stesso modo, è stato mantenuto anche l'ambito di promozione relativo alla creazione di un maggior numero di posti di custodia istituzionale o per colmare le lacune nell'offerta cantonale. Affinché la riduzione dei costi a carico dei genitori sia efficace in caso di aumento del grado di occupazione, è infatti indispensabile che siano disponibili adeguati posti di custodia di bambini. Gli accordi di programma sono strumenti adeguati per incoraggiare i Cantoni a sostenere un'offerta capillare e a creare nuovi posti solo dove sono effettivamente necessari, non da ultimo perché i Cantoni partecipano finanziariamente alla creazione dei posti nella misura del 50 per cento. Il progetto prevede inoltre il summenzionato ambito di promozione supplementare a favore dei bambini con disabilità, che comprende, oltre alla creazione di posti di custodia, la riduzione dei costi a carico dei genitori. Complessivamente si deve notare che il grado di copertura varia molto da un Cantone all'altro, cosicché sussiste ancora la necessità di questo sostegno.

La Commissione si era occupata approfonditamente di questioni relative alla gestione e alla possibilità dei Cantoni di stabilire priorità proprie. La maggioranza commissionale ritiene che gli accordi di programma siano uno strumento adeguato per promuovere aspetti specifici della custodia istituzionale di bambini e

⁸ Consiglio federale (2021), Politik der frühen Kindheit. Auslegeordnung und Entwicklungsmöglichkeiten auf Bundesebene. Rapporto del Consiglio federale in adempimento dei postulati 19.3417 della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del 12 aprile 2019 e 19.3262 Guggler del 21 marzo 2019, disponibile (in tedesco e in francese) <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2019/20193417/Bericht%20BR%20D.pdf>. all'indirizzo:

provvedimenti a sostegno della prima infanzia in ragione della netta separazione tra le condizioni quadro strategiche e la libertà operativa dei Cantoni. Anziché definire i singoli progetti, occorrerà stabilire obiettivi misurabili in materia di risultati e prestazioni, in modo da garantire ai Cantoni una maggiore flessibilità nell'attuazione concreta. Tali obiettivi saranno formulati sulla scorta degli obiettivi strategici della Confederazione nei vari settori di compiti (in virtù di basi di pianificazione legali ed eventualmente di ulteriori basi di pianificazione relative a compiti specifici). A livello operativo, i Cantoni dovranno disporre della massima flessibilità possibile. A tal fine, anziché sovvenzioni per singoli progetti, riceveranno contributi globali e forfettari che potranno impiegare per raggiungere gli obiettivi convenuti.

Stipulando accordi di programma, la Confederazione assume impegni finanziari pluriennali nei confronti dei Cantoni. Il Parlamento deve così fissare l'importo massimo dei mezzi finanziari da impiegare nell'arco di quattro anni mediante un credito d'impegno. Teoricamente sarebbe ipotizzabile che, nel decreto federale concernente un credito d'impegno, il Parlamento definisse valori di riferimento per l'assegnazione di mezzi finanziari ai singoli ambiti di promozione. Una prima ripartizione approssimativa dei fondi tra i Cantoni avviene di regola in base a una chiave di ripartizione corrispondente al settore politico. Questa potrebbe basarsi, per gli accordi di programma ai sensi del P-LSCus, ad esempio, sul numero di abitanti di un Cantone e sul numero di bambini al di sotto di una determinata età (conformemente al campo d'applicazione della legge).

Su questa base, il Dipartimento federale dell'interno stabilirebbe individualmente con ogni Cantone, nel quadro degli accordi di programma e in base alle domande presentate, le modalità di ripartizione dei mezzi finanziari tra i diversi ambiti di promozione. Per quanto concerne l'attuazione degli accordi di programma, non vi sono modifiche sostanziali rispetto al progetto del Consiglio nazionale.

3.7 Finanziamento e conseguenze finanziarie

La CSEC-S ritiene che gli assegni di custodia dovrebbero, in linea di principio, essere finanziati dai datori di lavoro, nel cui ambito di responsabilità rientra del resto la lotta contro la penuria di personale qualificato e che fornirebbero quindi in questo modo un contributo di solidarietà. La Confederazione partecipa alle misure nel quadro degli accordi di programma, assumendosi così la responsabilità di sviluppare ulteriormente la politica della prima infanzia e in particolare la custodia di bambini complementare alla famiglia. Secondo la Commissione, sarebbe inoltre possibile prevedere un finanziamento paritetico da parte di datori di lavoro e salariati. Conformemente al principio degli assegni familiari, questa competenza spetta ai Cantoni che, come nel caso degli assegni per i figli e degli assegni di formazione, sono liberi di prevedere regolamentazioni in tal senso. I Cantoni sarebbero anche quindi liberi di contribuire al finanziamento dell'assegno di custodia. Se si volessero finanziare i 637 milioni che si stima dovranno essere versati nel 2025 per gli assegni di custodia unicamente attraverso un aumento dell'aliquota contributiva dei datori di lavoro per gli assegni familiari, tale aliquota dovrebbe aumentare in media di circa 0,2 punti percentuali. In altre parole, dovrebbe essere portata a circa l'1,95 per cento (invece dell'attuale 1,75 %).

Le conseguenze finanziarie sono calcolate conformemente alle riflessioni che seguono. La soluzione scelta dalla maggioranza della CSEC-S prevede un assegno di custodia per i bambini affidati a servizi di custodia istituzionale. L'importo dell'assegno dipende dal numero di ore settimanali di custodia istituzionale. L'importo minimo dell'assegno ammonta a 100 franchi al mese per i bambini affidati a una struttura di custodia istituzionale per un giorno alla settimana. Per ogni ulteriore mezza giornata di custodia, l'assegno mensile è aumentato di 50 franchi fino a un massimo di 500 franchi al mese per un bambino affidato a una struttura di custodia istituzionale per cinque giorni alla settimana.

A titolo di paragone, se i genitori affidassero il figlio a un servizio di custodia istituzionale per cinque giorni alla settimana riceverebbero, secondo il P-LSCus, circa 477 franchi al mese. Ciò se per un giorno di custodia si calcolano 10 ore a 11 franchi e si presuppone una partecipazione della Confederazione pari al 20 per cento dei costi totali.

Tabella 1: Assegno di custodia secondo le ore di custodia settimanali

Giorni di custodia alla settimana	1	1,5	2	2,5	3	3,5	4	4,5	5
Importo dell'assegno mensile (CHF)	100	150	200	250	300	350	400	450	500

L'assegno di custodia è versato dal mese in cui nasce il bambino fino alla fine del mese in cui questo compie il 7° anno d'età.

Secondo l'Indagine sui redditi e sulle condizioni di vita (SILC-2021), il 37,9 per cento dei bambini tra gli 0 e i 3 anni e il 38,2 per cento dei bambini tra i 4 e i 12 anni⁹ si trovano in strutture di custodia istituzionale. Sulla base di queste cifre e dello scenario di riferimento A-00-2020, nel 2025 circa 283 000 bambini¹⁰ avranno diritto ad assegni di custodia, per costi totali pari a circa 637 milioni di franchi.

Per poter fare un confronto con i costi associati al contributo federale previsto dal P-LSCus, anche per il modello del Consiglio nazionale sono stati utilizzati i dati della statistica SILC del 2021 (SILC-2021). Sulla base di tali dati, nel primo anno di attuazione i costi per il contributo federale secondo il P-LSCus ammonterebbero a circa 729 milioni di franchi (invece dei fr. 693 mio. secondo la SILC-2014).

⁹ UST (2022), Statistica degli assegni familiari (SILC-2001), Neuchâtel.

¹⁰ UST (2020), Scenari della popolazione, Neuchâtel.

Per quanto riguarda i costi degli accordi di programma, la CSEC-S prevede un adeguamento dei mezzi finanziari per tenere conto della riduzione degli ambiti di promozione dai quattro proposti dal Consiglio nazionale a tre. La Confederazione dovrebbe partecipare al massimo alla metà delle spese dei Cantoni. Sono previsti al massimo tre periodi contrattuali di quattro anni. I costi per gli accordi di programma ammontano a 32 milioni di franchi all'anno, ma la CSEC-S conviene che occorre ridurre tale importo dei necessari costi materiali e per il personale. ***A differenza del Consiglio nazionale, la CSEC-S non intende distribuire i fondi in modo uniforme tra i tre ambiti di promozione, bensì attribuire 44 milioni di franchi all'ambito di promozione di cui all'articolo 13 capoverso 1 lettera a (istituzione di posti per la custodia complementare alla famiglia), 56 milioni di franchi all'ambito di promozione di cui all'articolo 13 capoverso 1 lettera d (bambini con disabilità) e 28 milioni di franchi all'ambito di promozione di cui all'articolo 13 capoverso 2 (sostegno alla prima infanzia).***

I costi di attuazione si compongono come segue: per la sorveglianza e l'emanazione di istruzioni in merito all'attuazione dell'assegno di custodia occorre prevedere un fabbisogno di personale pari a 1,5 posti a tempo pieno; per l'elaborazione, la negoziazione e la stipula degli accordi di programma nonché per la consulenza ai Cantoni e la verifica periodica degli obiettivi da raggiungere è previsto un fabbisogno di personale pari a 9 posti a tempo pieno; per il rilevamento dei valori statistici occorre calcolare un posto a tempo pieno. Complessivamente, l'attuazione dell'assegno di custodia e degli accordi di programma presso la Confederazione comporterà quindi un fabbisogno di personale pari a 11,5 FTE. L'attuazione del progetto genererà inoltre costi materiali associati in particolare alla realizzazione digitale delle misure previste e alla valutazione periodica delle misure adottate. Per l'implementazione dell'assegno di custodia ci si potrà basare sul registro degli assegni familiari (RAFam), sistema già esistente, collaudato ed eventualmente ottimizzabile. I costi materiali e per il personale dovrebbero quindi ammontare a circa 3 milioni di franchi all'anno per i primi quattro anni.

Grazie alla riduzione dei costi materiali e per il personale, si prevede un fabbisogno di risorse inferiore per la Confederazione pari a circa 1 milione di franchi all'anno rispetto a quello proposto dal Consiglio nazionale. Ai costi per la Confederazione si aggiungerebbero i costi di attuazione sostenuti dai Cantoni per l'introduzione del contributo federale previsto dal P-LSCus. In entrambi i casi i costi saranno da elevati a molto elevati, in considerazione della diversa strutturazione delle offerte nell'ambito della custodia istituzionale dei bambini e della ripartizione di competenze tra Cantoni e Comuni. I costi di attuazione sarebbero interamente a carico dei Cantoni o di terzi da essi designati. I costi di attuazione di un assegno di custodia secondo la LAFam, invece, sarebbero a carico delle casse di compensazione per gli assegni familiari e coperti dal sistema attuativo esistente. Secondo le casse di compensazione interpellate in merito alle possibilità di riscossione, tali costi non sono al momento stimabili, ma il versamento dell'assegno di custodia potrebbe essere integrato con relativa facilità nel sistema attuale.

Quest'ultima soluzione eviterebbe inoltre di sovraccaricare il bilancio della Confederazione con una prestazione fortemente vincolata e sulla quale la

Confederazione avrebbe poco margine di manovra. Senza un controfinanziamento da parte dei Cantoni nel settore dei contributi federali ai genitori, il progetto del Consiglio nazionale comporterebbe costi aggiuntivi di oltre 700 milioni di franchi all'anno. A questi vanno ad aggiungersi i fondi previsti per gli accordi di programma, pari a 56 milioni di franchi all'anno. Secondo l'articolo 4 dell'ordinanza del 5 aprile 2006¹¹ sulle finanze della Confederazione, nella pianificazione finanziaria il Consiglio federale prende in considerazione le ripercussioni finanziarie presumibili dei progetti di atti normativi accolti dalla Camera prioritaria. Considerati i tempi di preparazione del modello proposto dalla CSEC-S, le disposizioni scaturite dall'Iv. Pa. 21.403 non entrerebbero in vigore prima dell'inizio del 2026. Le ripercussioni finanziarie derivanti dall'iniziativa secondo quanto deciso dal Consiglio nazionale sono quindi incluse nelle cifre previste (2026: 769 mio., 2027: 805 mio., 2028: 841 mio.).

Fatta astrazione dal credito d'impegno per gli accordi di programma, l'introduzione dell'assegno di custodia così come proposta della CSEC-S non inciderebbe invece sul bilancio della Confederazione e contribuirebbe quindi in modo significativo a correggerlo nell'arco degli anni della pianificazione finanziaria. La Commissione conviene con il Consiglio federale nel ritenere che, se la proposta del Consiglio nazionale dovesse ottenere la maggioranza, andrebbe imperativamente prevista una compensazione da parte dei Cantoni a favore della Confederazione.

La proposta della CSEC-S prevede pertanto un onere aggiuntivo che il bilancio della Confederazione potrebbe sopportare e che ammonterebbe a 32 milioni di franchi all'anno per l'attuazione degli accordi di programma nel prossimo quadriennio. Dopo quattro e otto anni il Parlamento dovrebbe prendere una nuova decisione in merito all'importo del credito d'impegno per l'attuazione degli accordi di programma nei due periodi successivi.

3.7.1 Assicurazione contro la disoccupazione

La concessione in via sussidiaria del previsto supplemento per assegni di custodia da parte dell'assicurazione contro la disoccupazione sarebbe finanziata tramite il fondo dell'assicurazione contro la disoccupazione, sul modello delle strutture esistenti, come già accade per il supplemento all'indennità giornaliera che compensa gli assegni per i figli e quelli di formazione.

Il fondo sarebbe finanziato principalmente da contributi paritari dei lavoratori e dei datori di lavoro, a cui si aggiungerebbero partecipazioni proporzionali della Confederazione e dei Cantoni a prestazioni estranee all'assicurazione.

Sulla base dei calcoli effettuati nel quadro del P-LAFam, i costi successivi per l'assicurazione contro la disoccupazione stimati sarebbero pari a circa 7,6 milioni di franchi nel 2025 e arriverebbero a 8,2 milioni di franchi nel 2028.

Sul piano esecutivo dell'assicurazione contro la disoccupazione, il pagamento dell'indennità di disoccupazione, compresi i supplementi, è responsabilità delle casse di disoccupazione. L'onere amministrativo di queste ultime aumenterebbe a seguito dei chiarimenti supplementari da effettuare per verificare le condizioni del diritto per

¹¹ RS 611.01

la concessione in via sussidiaria del previsto supplemento per gli assegni di custodia. Oltre alle indicazioni relative a eventuali riscossioni presso altri datori di lavoro, le casse di disoccupazione dovrebbero avere a disposizione informazioni sull'entità delle prestazioni di custodia istituzionale di cui l'assicurato ha effettivamente usufruito.

3.8 Considerazioni delle minoranze

P-LSCus

La proposta di minoranza (*Stark, Friedli Esther*) di stralciare gli accordi di programma si fonda su considerazioni relative alla competenza sussidiaria della Confederazione e sulla situazione finanziaria, già messa a dura prova, di quest'ultima. Le proposte di stralcio relative all'eliminazione delle lacune (*minoranza Friedli Esther, Stark*) e all'ulteriore sviluppo della politica della prima infanzia (*minoranza Friedli Esther, Stark, Würth*) si fondano sulle stesse considerazioni. Da uno studio della società di ricerca e consulenza INFRAS¹² emerge che la decisione delle donne con figli di aumentare il proprio grado di occupazione dipende dalla riduzione dei costi di custodia, dal miglioramento della qualità dell'offerta e dalla corrispondenza dell'offerta alle esigenze dei genitori (accessibilità e orari delle strutture). La proposta di minoranza (*Graf Maya, Crevoisier Crelier, Herzog Eva*) di mantenere l'ambito di promozione relativo al miglioramento qualitativo della custodia di bambini complementare alla famiglia intende appunto trovare una soluzione a questi aspetti. Si fonda sia sulle riflessioni della CSEC-N sia sulla necessità di intervenire riguardo alla qualità della custodia di bambini complementare alla famiglia¹³. Lo stesso vale per la proposta di minoranza (*Graf Maya, Crevoisier Crelier, Herzog Eva*) di mantenere l'ambito di promozione relativo a una migliore conciliazione delle offerte di custodia con le esigenze dei genitori¹⁴.

LAFam

La proposta di minoranza (*Stark, Friedli Esther*) di estendere l'assegno di custodia alle forme di custodia non istituzionale di bambini tiene conto di quanto già oggi fatto da figure come ad esempio i nonni, i vicini o i genitori diurni. Le varie forme di custodia dovrebbero essere trattate allo stesso modo. La minoranza ritiene più economico, più efficace e più equo sostenere anche la custodia non istituzionale da parte di terzi, sia essa formale o informale. Tuttavia, considerati i costi inferiori della custodia non istituzionale, le indennità ad essa associate dovrebbero corrispondere alla metà di quelle previste per la custodia istituzionale. L'entità della custodia andrà verificata tramite giustificativi e controlli a campione. La minoranza vede la sua proposta anche come un'opportunità per sopperire alla carenza di personale qualificato nell'ambito della custodia istituzionale.

¹² «Kitas als ein Schlüsselfaktor für die Gleichstellung: Literaturreview zu den Wirkungen von Kitabetreuung auf die Entwicklung und das Wohlbefinden von Kindern». INFRAS, settembre 2020.

¹³ FF 2023 595, pag. 16 segg.

¹⁴ FF 2023 595, pag. 20 segg.

Con la proposta di minoranza (*Gmür-Schönenberger, Crevoisier Crelier, Graf Maya, Herzog Eva*) di estendere il campo di applicazione fino al compimento dell'8° anno di età del bambino si intende garantire che tutti i bambini ricevano un assegno di custodia fino al termine del livello primario, anche in caso di inserimento scolastico successivo. Un'altra minoranza (*Gmür-Schönenberger, Crevoisier Crelier, Graf Maya, Herzog Eva*) propone che l'assegno di custodia venga versato fino alla fine del mese in cui il bambino compie undici anni.

I costi più elevati fatturati in molte strutture ai genitori di bambini fino a 18 mesi («tariffa baby») sono alla base della proposta di minoranza (*Herzog Eva, Crevoisier Crelier, Graf Maya, Maret Marianne*) di aumentare di un fattore di 1,5 l'assegno di custodia fino al raggiungimento del 18° mese di età. Poiché i neonati e i bambini piccoli richiedono maggiori attenzioni, le tariffe di custodia sono più elevate e l'onere sul bilancio familiare di conseguenza più pesante. Ciò accentua l'effetto disincentivante a rientrare nel mercato del lavoro dopo il congedo di maternità, che è proprio quello che il presente progetto vuole evitare puntando invece all'utilizzo della forza lavoro latente.

La proposta di minoranza (*Herzog Eva, Crevoisier Crelier, Graf Maya*) di prevedere un cofinanziamento da parte dei salariati a livello federale e un cofinanziamento dell'assegno di custodia da parte della Confederazione tiene conto della responsabilità condivisa tra datori di lavoro, salariati e Confederazione. Le detrazioni dai salari giocano peraltro a sfavore dell'esercizio di un'attività lucrativa, cosa che invece si intende promuovere. Proprio per questo il cofinanziamento da parte della Confederazione rappresenta una soluzione più efficiente sotto il profilo economico.

Conseguenze finanziarie

Due minoranze propongono di concedere l'assegno per un periodo più lungo.

La minoranza *Gmür-Schönenberger, Crevoisier Crelier, Graf Maya, Herzog Eva* (minoranza 1) chiede il versamento dell'assegno di custodia fino alla fine del mese in cui il figlio compie l'ottavo anno di età (fine livello primario). In questo scenario nel 2025 circa 323 000 bambini avrebbero diritto a un assegno di custodia, per un totale di circa 696 milioni di franchi (ossia fr. 59 mio. in più rispetto alla proposta della maggioranza). La minoranza *Herzog Eva, Gmür-Schönenberger, Crevoisier Crelier, Graf Maya* (minoranza 2) chiede invece il versamento dell'assegno di custodia fino alla fine del mese in cui il bambino compie 11 anni. In tal modo, nel 2025 il diritto all'assegno di custodia si estenderebbe a circa 485 000 bambini, per un totale di 938 milioni di franchi (ossia fr. 301 mio. in più rispetto alla proposta della maggioranza).

La minoranza *Herzog Eva, Crevoisier Crelier, Graf Maya, Maret* suggerisce di versare un importo più elevato per i bambini piccoli: fino al 18° mese di vita dovrebbe cioè essere versato un assegno moltiplicato per una volta e mezzo (tra fr. 150 e 750 al mese, a seconda dell'utilizzo settimanale di una struttura di custodia istituzionale complementare alla famiglia). Il numero di bambini interessati rimarrebbe invariato (283 000 nel 2025), ma i costi salirebbero a circa 722 milioni di franchi (aumento di fr. 85 mio.).

La minoranza Stark, Friedli Esther auspica che il diritto non sussista solo per i bambini affidati a servizi di custodia istituzionale, ma che l’assegno sia versato in maniera generale per tutti i bambini affidati alla custodia di terzi. Per i bambini non affidati a un servizio di custodia istituzionale verrebbe corrisposto il 50 per cento dell’importo previsto per i bambini inseriti in tali servizi (cfr. tabella 2). In tal caso, il numero di bambini che beneficerebbero di un assegno di custodia aumenterebbe notevolmente, fino ad arrivare a circa 745 000 nel 2025. In caso di attuazione di questa proposta, i costi salirebbero a circa 865 milioni di franchi (fr. 228 mio. in più rispetto alla proposta della maggioranza). Non essendovi dati dettagliati sul numero di ore di custodia non istituzionale usufruite a settimana, nel calcolare i costi associati a questa proposta di minoranza si è ipotizzato che la distribuzione dei bambini in base al numero di ore di custodia usufruite corrisponda a quella osservata per la custodia istituzionale.

L’importo dell’assegno dipende dall’entità della custodia e non sono disponibili dati affidabili che consentano di stimare con precisione il numero di ore di custodia di cui si fanno carico i parenti (ad es. i nonni). Appare pertanto opportuno fare una distinzione non solo tra la custodia istituzionale e quella non istituzionale, ma, per la custodia complementare alla famiglia non istituzionale, anche tra forme di custodia che prevedono la fatturazione delle ore e quindi la verificabilità (formale) e forme di custodia che non prevedono tale fatturazione (informale). La tabella 3 indica i costi previsti per il 2025 per questi tre tipi di custodia.

Tabella 2: Importo dell’assegno di custodia in base al numero di giorni di custodia utilizzati settimanalmente

Giorni di custodia a settimana	1	1,5	2	2,5	3	3,5	4	4,5	5
Assegno di custodia mensile per la custodia istituzionale (fr.)	100	150	200	250	300	350	400	450	500
Assegno di custodia mensile per la custodia non istituzionale (fr.)	50	75	100	125	150	175	200	225	250

Tabella 3: Costi in base al tipo di custodia

Tipo di custodia

Costi (in mio. fr., 2025)

Custodia istituzionale (importo integrale dell’asseguo di custodia)

637

Custodia non istituzionale, formale (importo dimezzato dell'assegno di custodia)	28
Custodia non istituzionale, informale (importo dimezzato dell'assegno di custodia)	200
Totale	865

Finanziamento

Una minoranza (*Herzog Eva, Crevoisier Crelrier, Graf Maya*) propone che la Confederazione copra un terzo delle spese di custodia e che i salariati contribuiscano con il venticinquesimo dell'aliquota che i datori di lavoro versano alle casse cantonali di compensazione.

Se i Cantoni e i Comuni non dovessero partecipare ai costi dell'assegno di custodia, la ripartizione dei circa 637 milioni di franchi calcolati conformemente alla proposta maggioritaria della CSEC-S si configurerebbe come segue: la Confederazione si farebbe carico di 212 milioni di franchi, mentre i rimanenti 425 milioni di franchi sarebbero ripartiti tra i datori di lavoro (fr. 164 mio.) e i salariati (fr. 261 mio.). Dato che, allo stato attuale, i salariati non partecipano al finanziamento degli assegni familiari (fatta eccezione per il Cantone del Vallese), la loro aliquota contributiva è pari allo zero per cento. Sommando quindi un importo corrispondente al venticinquesimo dell'aliquota versata dai datori di lavoro all'aumento dell'aliquota per finanziare parzialmente gli assegni di custodia si otterrebbero 216 milioni di franchi, che andrebbero a carico dei salariati. I datori di lavoro, dal canto loro, versano già 6,6 miliardi di franchi per gli assegni familiari, a cui si aggiungerebbero i 216 milioni di franchi per gli assegni di custodia.

Per coprire i 164 milioni di franchi supplementari, il tasso medio dei datori di lavoro versato alle casse di compensazione dovrebbe essere aumentato dall'1,75 all'1,795 per cento¹⁵, ossia di 0,045 punti percentuali. I salariati verserebbero un venticinquesimo di questa nuova aliquota, ossia lo 0,072 per cento del loro salario, contribuendo così con 261 milioni di franchi.

LADI

Una minoranza (*Würth, Gmür-Schönenberger, Michel Matthias, Mühlemann, Stark*) propone di stralciare l'articolo 22 capoverso 4 della legge del 25 giugno 1982¹⁶ sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI) perché, a suo avviso, i genitori che non esercitano un'attività lavorativa possono occuparsi dei figli e non si giustifica quindi il diritto ai sussidi statali.

¹⁵ UFAS (2022): Statistica degli assegni familiari 2022.

¹⁶ RS 837.0

4 **Commento alle disposizioni modificate**

La CSEC-S non condivide il progetto del Consiglio nazionale concernente un contributo federale destinato ai genitori per ridurre i costi della custodia istituzionale di bambini. A suo parere, i costi di custodia vanno ridotti mediante un nuovo assegno familiare, cosiddetto assegno di custodia, da versare ai genitori che affidano i figli a strutture di custodia istituzionale complementare alla famiglia per poter svolgere un'attività lucrativa o una formazione.

Poiché l'assegno di custodia andrebbe ad aggiungersi agli assegni per i figli e agli assegni di formazione, la Commissione propone di disciplinarlo l'assegno di custodia nella LAFam¹⁷.

L'obiettivo è quello di implementare l'assegno di custodia mediante il sistema già esistente degli assegni familiari e di affidarne l'esecuzione alle casse di compensazione per gli assegni familiari competenti per il versamento di tali assegni. Verrebbe così sfruttato un sistema esistente, che ha già dato buoni risultati. Per quanto possibile, le regole in vigore per gli assegni per i figli e gli assegni di formazione dovrebbero essere applicate anche all'assegno di custodia, ferma restando la possibilità di prevedere deroghe qualora per l'assegno di custodia si rendesse necessaria una regolamentazione separata. La Commissione ritiene che questa soluzione comporti anche delle semplificazioni per i genitori, dal momento che pressoché tutti i beneficiari percepiscono anche una o più forme di assegni familiari e quindi hanno familiarità con il sistema di presentazione delle domande.

Allo scopo di garantire una definizione più rigorosa e uniforme, le definizioni relative alla custodia di bambini complementare alla famiglia sono state uniformate e adeguate nelle tre leggi interessate. Le definizioni sono contenute principalmente nella LAFam (cfr. art. 3a).

4.1 **P-LSCus (accordi di programma)**

In seguito alla decisione della CSEC-S di concedere, in luogo di un contributo federale, un assegno di custodia in virtù della LAFam al fine di ridurre i costi della custodia istituzionale di bambini, nel P-LSCus rimangono soltanto le disposizioni relative agli accordi di programma.

Proposta di minoranza (Stark, Friedli Esther, Germann)

La minoranza chiede di non entrare in materia sul progetto.

Art. 1 cpv. 1 e 2

L'obiettivo del P-LSCus rimane invariato anche se vengono mantenuti soltanto gli accordi di programma. Questi ultimi mirano a migliorare la conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione e a garantire pari opportunità ai bambini in età prescolastica. Per raggiungere questi obiettivi, la Confederazione partecipa ai costi dei Cantoni per i provvedimenti volti a colmare le lacune nell'offerta di custodia istituzionale di

¹⁷ RS 836.2

bambini. Secondo le deliberazioni della CSEC-S, si deve poter prevedere e sostenere anche provvedimenti legati alla custodia istituzionale di bambini con disabilità (lett. c^{bis}). L'idea è in particolare quella di colmare le lacune nell'offerta e di ridurre i costi a carico dei genitori. I Cantoni possono inoltre ricevere un sostegno finanziario per l'adozione di provvedimenti volti a sviluppare la loro politica di sostegno alla prima infanzia (lett. d).

Il contributo destinato a ridurre i costi che i genitori devono sostenere per la custodia istituzionale di bambini è disciplinato nella LAFam e quindi non figura più nel P-LSCus (lett. a abrogata).

Proposta di minoranza (Friedli Esther, Stark)

Questa minoranza propone di tralasciare l'obiettivo relativo alla concessione di aiuti finanziari da parte della Confederazione al fine di colmare le lacune nell'ambito della custodia istituzionale di bambini (lett. b).

Proposta di minoranza (Graf Maya, Crevoisier Crelier, Herzog Eva)

Questa minoranza chiede di mantenere l'obiettivo relativo al miglioramento della qualità dell'offerta di custodia istituzionale di bambini (lett. c), come previsto anche dal progetto del Consiglio nazionale.

Proposta di minoranza (Friedli Esther, Stark, Würth)

Questa minoranza propone di stralciare l'obiettivo relativo al sostegno ai Cantoni per lo sviluppo della loro politica di sostegno alla prima infanzia (lett. d). Questo implicherebbe anche conseguenti correzioni agli articoli 1 capoverso 2 lettera d, 2 lettera b, 3 lettera c e 13 capoverso 2 P-LSCus. Secondo la suddetta minoranza, la promozione alla prima infanzia rientra nella competenza dei Cantoni e non necessita quindi di un ulteriore sostegno da parte della Confederazione. Anche i Cantoni hanno riconosciuto tale competenza.

Art. 2

Secondo la proposta presentata, nel campo d'applicazione della legge rientrano sia la custodia istituzionale di bambini con e senza disabilità sia i provvedimenti per lo sviluppo della politica di sostegno alla prima infanzia. Non è più necessario prevedere un limite d'età per i bambini poiché le misure eventualmente adottate e sostenute dalla Confederazione nell'ambito della custodia istituzionale di bambini possono essere ricollegate al settore prescolastico e/o scolastico. Il limite d'età fissato al compimento del 7° anno si riferisce solo all'assegno di custodia, che viene ora disciplinato nella LAFam.

Proposta di minoranza (Stark, Friedli Esther)

Secondo questa proposta, nel campo d'applicazione della legge dovrebbero rientrare, oltre alla custodia istituzionale di bambini (cfr. spiegazioni al n. 4.2), tutti i tipi di custodia complementare alla famiglia.

Art. 3

A causa delle modifiche degli obiettivi previsti dalla legge, devono essere adeguate anche le definizioni (lett. a e b).

Queste definizioni sono stralciate dal P-LSCus e sono ora disciplinate nella LAFam (cfr. art. 3a lett. a e b LAFam).

Let. d

Ai sensi della legge federale del 13 dicembre 2002 legge sui disabili (LDis)¹⁸, per disabile s'intende una persona affetta da una deficienza fisica, mentale o psichica prevedibilmente persistente che le rende difficile o le impedisce di compiere le attività della vita quotidiana, d'intrattenere contatti sociali, di spostarsi, di seguire una formazione o una formazione continua o di esercitare un'attività lucrativa. Vi è svantaggio quando i disabili, nei confronti dei non disabili, sono trattati diversamente di diritto o di fatto e, senza giustificazione oggettiva, ne subiscono un pregiudizio oppure quando non è prevista una diversità di trattamento necessaria a ristabilire un'uguaglianza di fatto fra i disabili e i non disabili. (cfr. art. 2 cpv. 1 e 2 LDis).

Let. e

La terminologia relativa alla custodia di bambini complementare alla famiglia e in particolare alla custodia istituzionale è disciplinata nella LAFam. Per questo motivo, nel P-LSCus si rinvia alla terminologia ivi utilizzata.

Sezione 2: Contributo federale ai costi dei genitori per la custodia istituzionale di bambini

La presente sezione è integralmente soppressa. Il contributo federale ai sensi del P-LSCus è previsto quale nuovo assegno familiare nel senso di un assegno di custodia in virtù della LAFam (cfr. spiegazioni al n. 4.2).

Sezione 3: Accordi di programma

Proposta di minoranza (Stark, Friedli Esther)

Gli accordi di programma (art. 13–16 P-LSCus) vanno stralciati dal progetto di legge.

Art. 13

Rubrica

La rubrica dell'articolo viene modificata in «Ambiti di promozione» in seguito all'inserimento del nuovo articolo 13a.

Cpv. 1

Obiettivo primario degli accordi di programma tra Confederazione e Cantoni è il miglioramento e l'ulteriore sviluppo della custodia istituzionale di bambini. Gli ambiti di promozione disciplinati in tali programmi sono finalizzati all'eliminazione delle lacune nell'offerta attraverso la creazione di nuovi posti di custodia istituzionale, anche per i bambini con disabilità in età prescolastica e scolastica, nonché alla riduzione dei costi per i genitori di questi bambini. La Confederazione deve inoltre poter sostenere i Cantoni nell'ulteriore sviluppo della loro politica di sostegno alla prima infanzia.

¹⁸ RS 151.3

Proposta di minoranza (Graf Maya, Crevoisier Crelier, Herzog Eva)

Questa proposta concerne le lettere b e c dell'articolo 13 nel progetto del Consiglio nazionale. Conformemente al progetto, queste due disposizioni sugli obiettivi degli accordi di programma tra Confederazione e Cantoni devono essere mantenute. Si tratta di misure volte ad adeguare meglio l'offerta di custodia istituzionale di bambini alle esigenze dei genitori, in particolare per quanto riguarda l'ampliamento e la flessibilizzazione degli orari di custodia (lett. b), nonché di misure volte a migliorare la qualità pedagogica e aziendale di questa forma di custodia. Esse si ispirano alle vigenti raccomandazioni emanate dalle competenti conferenze intercantionali sulla qualità della custodia di bambini complementare alla famiglia (lett. c).

Cpv. 3

Questo capoverso è stralciato e ripreso in un articolo separato (cfr. art. 13a).

Cpv. 4

La CSEC-S si oppone alla possibilità secondo cui la Confederazione può concedere aiuti finanziari ai Cantoni o a terzi per programmi e progetti di importanza nazionale o a livello di regione linguistica che perseguono lo scopo della legge. La disposizione deve di conseguenza essere stralciata.

Proposta di minoranza (Graf Maya, Crevoisier Crelier, Herzog Eva)

Secondo questa minoranza, andrebbe mantenuto il progetto del Consiglio nazionale (cpv. 4).

Art. 13a

Per motivi formali la regolamentazione prevista in precedenza all'articolo 13 capoverso 3 è stata inserita nell'articolo 13a.

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

Art. 17

La statistica è un'attività importante da disciplinare nella LAFam visto che le misure sancite nel P-LSCus hanno una durata limitata. Questa disposizione prevede che l'ufficio federale competente possa procedere ai rilevamenti dei dati statistici necessari. L'idea è di poter prescrivere ai Cantoni, ai Comuni ed eventualmente ad altri attori quali dati devono essere trasmessi, e in quale forma, in relazione ai settori della custodia di bambini complementare alla famiglia e della politica di sostegno alla prima infanzia. Si rimanda pertanto alla relativa disposizione della LAFam (cfr. spiegazioni al n. 4.2).

4.2**LAFam**

Il contributo federale secondo il P-LSCus, finalizzato a ridurre i costi che i genitori devono sostenere per la custodia istituzionale dei figli, è disciplinato come assegno di custodia nella LAFam. L'assegno di custodia andrà ad aggiungersi agli altri assegni familiari, ossia agli assegni per i figli e agli assegni di formazione.

L'assegno di custodia sarà disciplinato, per quanto possibile, dalle disposizioni vigenti della LAFam in materia di assegni per i figli e assegni di formazione. Sono previste deroghe alle disposizioni esistenti solo laddove necessario per disciplinare l'assegno di custodia. L'assimilazione alle altre due tipologie di assegni familiari implica che anche l'assegno di custodia potrà essere implementato sfruttando il sistema esistente e che sarà versato anch'esso dalle casse di compensazione per gli assegni familiari.

Art. 2 cpv. 1 e 2

L'assegno di custodia costituirà un nuovo assegno familiare. La definizione e lo scopo degli assegni familiari ai sensi dell'articolo 2 devono essere estesi all'assegno di custodia. Sebbene l'assegno di custodia consista senza dubbio in prestazioni pecuniarie periodiche versate per compensare parzialmente l'onere finanziario causato da uno o più figli, il suo scopo è più ampio. Gli assegni di custodia sono infatti destinati a migliorare la conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione nonché a garantire eque opportunità ai bambini in età prescolastica. Questa disposizione relativa agli obiettivi è ripresa dal P-LSCus. L'assegno di custodia mira quindi a ridurre i costi per la custodia istituzionale di bambini a carico dei genitori.

Art. 3 cpv. 1 e 1^{bis}

Il versamento dell'assegno di custodia presuppone che chi lo richiede usufruisca di un'offerta di custodia istituzionale di bambini al fine di svolgere un'attività lucrativa o una formazione. Condizioni imperative sono l'esercizio di un'attività lucrativa o lo svolgimento di una formazione, nonché il ricorso a un'offerta di custodia istituzionale di bambini.

Il diritto a un assegno di custodia sorge di regola dalla nascita del bambino che fonda il diritto e cessa al compimento del 7° anno di età dello stesso.

Il genitore dovrà avvalersi di una struttura di custodia istituzionale. Il Consiglio federale stabilirà quali strutture di custodia saranno considerate istituzionali ai fini del versamento dell'assegno di custodia (cfr. anche commento all'art. 3a).

Proposta di minoranza (Stark, Friedli Esther)

Occorre prevedere che l'assegno di custodia non sia versato soltanto in caso di ricorso a una struttura di custodia istituzionale di bambini, ma anche per tutte le forme di custodia di bambini complementare alla famiglia. Tra queste rientrano, da un lato, la custodia formale e retribuita di bambini da parte ad esempio di baby-sitter o giovani alla pari e, dall'altro, la custodia informale da parte di un privato o di terzi come ad esempio nonni o conoscenti. La custodia informale può essere sia a pagamento che non retribuita (per quanto riguarda la terminologia, si veda anche il commento della proposta di minoranza sull'art. 3a LAFam).

Proposta di minoranza (Gmür-Schönenberger, Crevoisier Crelier, Graf Maya, Herzog Eva)

Questa proposta mira a garantire che l'assegno di custodia sia versato fino al termine del livello primario anche ai genitori dei bambini che iniziano a frequentare la scuola più tardi. Il diritto a un assegno di custodia dovrebbe sussistere cioè dalla nascita fino al compimento dell'8° anno d'età.

Proposta di minoranza (Herzog Eva, Crevoisier Crelier, Gmür-Schönenberger, Graf Maya)

Secondo questa proposta, occorre mantenere la regolamentazione presentata dal Consiglio nazionale: il diritto a un assegno di custodia dovrebbe sussistere dalla nascita sino al 12° anno di età.

Art. 3 cpv. 2

Nella disposizione è stato aggiunto l'assegno di custodia.

Art. 3a

In relazione all'introduzione dell'assegno di custodia occorre definire diversi termini che finora non erano ancora utilizzati per gli assegni familiari. Anche il P-LSCus si basa sui termini qui definiti (cfr. art. 3 lett. f P-LSCus).

Let. a

Per custodia di bambini complementare alla famiglia s'intende la custodia regolare di bambini in età prescolastica e scolastica da parte di terzi, tale da permettere ai genitori di svolgere un'attività lucrativa o una formazione.

Let. b

La definizione di custodia istituzionale si ispira a quella dell'Ufficio federale di statistica (UST)¹⁹ e corrisponde alle spiegazioni della CSEC-N²⁰. La custodia istituzionale comprende quindi strutture private o pubbliche a cui sono affidati i bambini. Rientrano in questa categoria, in particolare, strutture di custodia collettiva diurna e strutture diurne (combinata e modulari). Sono comprese anche le famiglie diurne organizzate in associazioni, fondazioni o altre forme di ente dotato di personalità giuridica propria. Le offerte di custodia istituzionale di bambini sottostanno a determinati standard e prescrizioni, in particolare per quanto concerne la qualità, e le tariffe sono stabilite dalle istituzioni di custodia private o dai Comuni, che ne garantiscono la trasparenza. Il diritto a un assegno di custodia sussiste solo se si ricorre alla custodia istituzionale, che da un lato serve a conciliare famiglia e lavoro e, dall'altro, migliora le pari opportunità per i bambini.

Forme non istituzionali e formali di custodia dei bambini comprendono, ad esempio, le famiglie diurne che esercitano un'attività indipendente, le baby-sitter o i giovani alla pari. La custodia formale dei bambini avviene dietro pagamento. Secondo questa definizione, i nonni, i vicini o i conoscenti che si occupano di bambini sono forme di custodia non istituzionali e informali. La custodia informale dei bambini può essere retribuita o non retribuita.

I gruppi di gioco non rientrano nella nozione di custodia di bambini complementare alla famiglia poiché, essendo l'entità della custodia ridotta, il loro scopo non è quello di conciliare lavoro e famiglia, ma semplicemente quello di incoraggiare lo sviluppo precoce dei bambini.

¹⁹ UST (2021): Custodia dei bambini complementare alla famiglia.

²⁰ FF 2023 595

Let. c

Secondo la LDis²¹, per disabile s'intende una persona affetta da una deficienza fisica, mentale o psichica prevedibilmente persistente che le rende difficile o le impedisce di compiere le attività della vita quotidiana, d'intrattenere contatti sociali, di spostarsi, di seguire una formazione o una formazione continua o di esercitare un'attività lucrativa. Vi è svantaggio quando i disabili, nei confronti dei non disabili, sono trattati diversamente di diritto o di fatto e, senza giustificazione oggettiva, ne subiscono un pregiudizio oppure quando non è prevista una diversità di trattamento necessaria a ristabilire un'uguaglianza di fatto fra i disabili e i non disabili (cfr. art. 2 cpv. 1 e 2 LDis).

In relazione all'assegno di custodia, le disabilità hanno un'importanza decisiva se, a causa della disabilità del bambino, i genitori devono sostenere costi supplementari per la custodia istituzionale. È infatti necessario personale appositamente formato, l'onere legato all'assistenza è più elevato e occorre predisporre misure architettoniche o infrastrutture idonee.

Proposta di minoranza (Stark, Friedli Esther)

Secondo questa proposta, l'assegno di custodia andrebbe versato, in linea di principio, per tutte le forme di custodia dei figli complementare alla famiglia, compresa la custodia non istituzionale. È pertanto necessario inserire nella legge una definizione di custodia non istituzionale di bambini (art. 3a lett. b^{bis}). Per le spiegazioni in merito si rimanda al commento alla lettera b.

Art. 5 cpv. 2^{bis}, 2^{ter} e 2^{quater}

Nell'articolo 5 sono disciplinati gli importi degli assegni familiari, che vanno intesi come importi minimi affinché i Cantoni possano prevedere per il loro territorio un ammontare più elevato per gli assegni per i figli e per gli assegni di formazione. Analogamente alle attuali regolamentazioni in materia di assegni per i figli e assegni di formazione, anche per l'assegno di custodia viene scelto un importo minimo, lasciando ai Cantoni la possibilità di prevedere un ammontare più elevato.

L'ammontare dell'assegno di custodia dipende dalla durata della fruizione della custodia istituzionale. La base dell'assegno di custodia è costituita da un importo di 100 franchi al mese, per la custodia per un intero giorno alla settimana in una struttura di custodia istituzionale. Nel caso in cui si usufruisca di altre mezze giornate alla settimana, l'assegno di custodia aumenta di 50 franchi al mese per mezza giornata. L'assegno di custodia può quindi ammontare al massimo a 500 franchi al mese.

Nel caso di bambini con disabilità, l'importo dell'assegno di custodia sarà più elevato, ossia moltiplicato per una volta e mezzo, fino al doppio dell'importo minimo. Il diritto a un assegno di custodia più elevato sussiste tuttavia solo se, a causa della disabilità del figlio, i genitori devono sostenere spese per la custodia istituzionale di bambini che sono più elevate rispetto a quelle sostenute per un bambino senza disabilità. Si pensi, ad esempio, ai costi più elevati per il personale di custodia appositamente

²¹ RS 151.3

formato, al maggiore onere legato all'assistenza e alla necessità di predisporre misure architettoniche o infrastrutture idonee.

cpv. 2^{bis}

Proposta di minoranza (Stark, Friedli Esther)

Secondo questa proposta, l'assegno di custodia non dovrebbe essere versato soltanto in caso di ricorso a una custodia istituzionale di bambini, ma anche per tutte le forme di custodia di bambini complementare alla famiglia.

cpv. 2^{quater}

Proposta di minoranza (Herzog Eva, Crevoisier Crelier, Graf Maya, Maret Marianne)

L'assegno di custodia per bambini di età inferiore ai 18 mesi deve corrispondere a una volta e mezza l'importo minimo. Tale assegno va versato se, a causa dell'età del bambino, i costi sostenuti dai genitori per la custodia istituzionale risultano più elevati. L'articolo deve essere integrato con un capoverso corrispondente.

Art. 16

Per quanto concerne il finanziamento degli assegni di custodia, non sarà previsto nulla di diverso da quanto previsto per gli assegni per i figli e gli assegni di formazione. I Cantoni sono competenti per la regolamentazione del finanziamento degli assegni familiari e delle spese amministrative. Questa competenza dei Cantoni va mantenuta.

Attualmente gli assegni per i figli e gli assegni di formazione sono finanziati tramite i contributi dei datori di lavoro. I contributi dei datori di lavoro alla cassa di compensazione per gli assegni familiari cui sono affiliati sono calcolati in percentuale del reddito soggetto all'AVS. I Cantoni possono prevedere che anche i salariati versino una percentuale del salario soggetto all'AVS per finanziare gli assegni familiari. Confederazione e Cantoni non partecipano al finanziamento degli assegni familiari nel caso di persone esercitanti un'attività lucrativa.

Questi principi devono valere anche per il finanziamento dell'assegno di custodia. I datori di lavoro dovranno farsi carico dei costi supplementari dovuti all'introduzione dell'assegno di custodia versando contributi più elevati. Non è prevista una partecipazione degli enti pubblici (Confederazione e/o Cantoni). I Cantoni sono liberi di contribuire al finanziamento dell'assegno di custodia.

Proposta di minoranza (Herzog Eva, Crevoisier Crelier, Graf Maya)

Questa minoranza chiede che i salariati cofinanzino gli assegni familiari versando un contributo supplementare pari al venticinquesimo dell'aliquota contributiva versata dal loro datore di lavoro alle casse di compensazione per gli assegni familiari (art. 16 cpv. 5). La Confederazione si assume inoltre un terzo delle spese per gli assegni di custodia prescritti dalla legge. Il Consiglio federale disciplina la procedura di conteggio (art. 16 cpv. 6).

Art. 19, rubrica, e cpv. 1

La LAFam prevede attualmente, a determinate condizioni, il diritto agli assegni per i figli e agli assegni di formazione per le persone senza attività lucrativa. Per poter percepire gli assegni familiari in veste di persona senza attività lucrativa, il richiedente

deve essere considerato senza attività lucrativa ai sensi dell'AVS ed essere domiciliato in Svizzera. Il suo reddito imponibile non deve superare i 44 100 franchi all'anno (limite di reddito). Inoltre, non può percepire prestazioni complementari all'AVS/AI.

In linea di principio, non avranno diritto al versamento di un assegno di custodia le persone senza attività lucrativa, ossia quelle che non esercitano un'attività professionale, nonché le persone salariate e gli indipendenti a basso reddito. Queste ultime due categorie potranno tuttavia riceverlo aumentando il proprio grado di occupazione (art. 13).

Le persone che seguono una formazione o una formazione continua avranno tuttavia diritto a un assegno di custodia anche se non raggiungono il reddito minimo e sono pertanto considerate persone senza attività lucrativa in virtù della LAFam. Queste persone prevedono di integrarsi nel mercato del lavoro o di aumentare il proprio grado di occupazione al termine della formazione o della formazione continua.

Poiché, secondo la Commissione, anche coloro che hanno diritto all'indennità di disoccupazione ai sensi della LADI dovrebbero poter beneficiare di un sussidio aggiuntivo per la custodia istituzionale, occorre modificare di conseguenza la LADI.

Art. 20 cpv. 1

Gli assegni per i figli e gli assegni di formazione versati alle persone senza attività lucrativa sono finanziati dai Cantoni. Questa disposizione dovrà applicarsi anche all'assegno di custodia. La cerchia degli aventi diritto tra chi non svolge un'attività lucrativa comprende soltanto le persone che seguono una formazione o una formazione continua (cfr. art. 19 cpv. 1^{quater}). Di conseguenza, i Cantoni hanno anche la competenza di garantire il finanziamento degli assegni di custodia versati alle persone senza attività lucrativa aventi diritto.

Art. 23a

La statistica è un'attività importante, disciplinata nel P-LSCus. Considerato che l'assegno di custodia sarà disciplinato nella LAFam e che le disposizioni del P-LSCus hanno una durata limitata a 12 anni, la base legale dell'attività statistica andrà sancita nella LAFam.

Questa disposizione prevede che l'ufficio federale competente possa procedere ai rilevamenti dei dati statistici necessari. L'idea è di poter prescrivere ai Cantoni, ai Comuni ed eventualmente ad altri attori quali dati devono essere trasmessi, e in quale forma, in relazione ai settori della custodia di bambini complementare alla famiglia e della politica di sostegno alla prima infanzia.

Secondo questa disposizione, la Confederazione può obbligare i Cantoni a fornire dati concernenti i sussidi nonché altri dati statistici che andranno precisati. La trasmissione dei dati deve avvenire in forma digitale e standardizzata.

4.3 LAF

Art. 1a cpv. 3, 2 cpv. 1 e 3, 7 e 9

L'assegno di custodia è considerato un assegno familiare ai sensi della LAFam. Deve pertanto essere menzionato in quanto tale, insieme agli assegni per i figli e agli assegni di formazione, in diversi articoli della legge del 20 giugno 1952²² sugli assegni familiari nell'agricoltura (LAF).

Art. 2 cpv. 3 e art. 7

Secondo la modifica della LAF proposta, gli importi degli assegni per i figli e degli assegni di formazione per i lavoratori agricoli e gli agricoltori indipendenti nella regione di montagna non sono maggiorati (cfr. art. 2 cpv. 3 e art. 7 LAF), dato che i costi di custodia in questa regione non sono più elevati.

Art. 18 cpv. 1

Gli assegni familiari per i lavoratori agricoli sono attualmente finanziati mediante un contributo del datore di lavoro pari al 2 per cento dei salari in contanti e in natura versati. Le altre spese sono assunte dalla Confederazione e dai Cantoni in ragione di 2/3 e di 1/3 (cfr. art. 18 cpv. 1 e 4 LAF).

L'attuale finanziamento da parte dei datori di lavoro, della Confederazione e dei Cantoni va mantenuto anche nel caso in cui venga introdotto un assegno di custodia. I maggiori costi derivanti dall'insieme degli assegni familiari (assegni per i figli, assegni di formazione e assegni di custodia) andranno ripartiti, come fatto finora, nella stessa proporzione tra i datori di lavoro, la Confederazione e i Cantoni. Di conseguenza, la quota del datore di lavoro destinata al finanziamento dell'assegno di custodia da versare ai lavoratori agricoli dovrebbe essere aumentata di 0,18 punti percentuali, passando così al 2,18 per cento.

4.4 LADI

Art. 22 cpv. 4

Tutte le persone che hanno diritto a un'indennità di disoccupazione possono far valere presso l'assicurazione contro la disoccupazione il diritto al supplemento per assegni di custodia. Per quanto concerne le condizioni applicabili e i contributi minimi, valgono le disposizioni del P-LAFam.

Gli assegni di custodia possono essere versati una sola volta per lo stesso figlio e lo stesso periodo. Dal momento che l'assicurazione contro la disoccupazione fornisce le sue prestazioni in via sussidiaria, è tenuta a verificare la presenza di altri diritti. Il nuovo articolo 22 capoverso 4 LADI prevede che il supplemento per assegni di custodia sia corrisposto soltanto se l'assicurato, durante il periodo di disoccupazione, non può far valere alcun diritto agli assegni di custodia in virtù del P-LAFam e se per lo stesso figlio non sussiste alcun diritto di un'altra persona che esercita un'attività lucrativa.

²² RS 836.1

Ciò significa, da un lato, che occorre verificare se un'altra persona che esercita un'attività lucrativa può percepire gli assegni di custodia secondo il P-LAFam, poiché il diritto di una persona che esercita un'attività lucrativa ha la priorità. Dall'altro lato, l'assicurato deve far valere il suo diritto agli assegni di custodia direttamente presso il suo datore di lavoro o la sua cassa di compensazione per gli assegni familiari, se il salario intermedio dell'assicurato stesso supera un determinato importo.

4.5 Decreto federale

Il Consiglio nazionale aveva previsto, per l'esecuzione degli accordi di programma conformemente agli articoli 13–16 P-LSCus, 56 milioni di franchi all'anno o un credito d'impegno di 224 milioni di franchi su quattro anni e per quattro ambiti di promozione. ***In seguito alla riduzione a tre ambiti di promozione, anziché 224 milioni di franchi la CSEC-S prevede un credito d'impegno di 128 milioni di franchi (44 milioni per l'istituzione di posti di custodia complementare alla famiglia, 56 milioni a favore dei bambini con disabilità e 28 milioni per l'ambito di promozione del sostegno alla prima infanzia).*** Analogamente a quanto previsto dal Consiglio nazionale, tale importo va ridotto per il finanziamento delle misure di attuazione (costi materiali e per il personale). La CSEC-S prevede in tal senso una riduzione di 3 milioni (invece di 4 mio.) all'anno.

Una minoranza (*Stark, Mühlemann*) chiede di non entrare in materia sul decreto federale perché ritiene che le finanze della Confederazione non dovrebbero essere sovraccaricate ulteriormente con il finanziamento di un compito che, secondo la Costituzione, compete ai Cantoni.

Un'altra minoranza (*Wasserfallen Flavia, Crevoisier Crelier, Graf Maya, Stocker*) propone di stanziare 56 milioni di franchi all'anno per ogni ambito di promozione, in linea con quanto deciso dal Consiglio nazionale. Il credito d'impegno totale ammonterebbe a 168 milioni di franchi su quattro anni.

Una terza minoranza (*Würth, Michel Matthias, Mühlemann, Stark*) vorrebbe che venissero stanziati 60 milioni di franchi per i settori di finanziamento di cui all'articolo 13 capoverso 1 lettere a e d P-LSCus, ma nessun contributo per il settore di finanziamento di cui all'articolo 13 capoverso 2 P-LSCus.

4.6 Subordinazione al freno alle spese

Conformemente all'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., l'articolo 1 capoversi 2 e l'articolo 13 capoversi 1 e 2 P-LSCus così come l'articolo 2 capoverso 1 e l'articolo 7 capoversi 1 e 2 P-LAF richiedono l'approvazione della maggioranza dei membri di ciascuna Camera, visto che comportano nuove spese ricorrenti di un importo significativamente superiore a 2 milioni di franchi all'anno. Lo stesso dicasi per l'articolo 1 capoverso 1 del decreto federale concernente il sostegno alla custodia di bambini complementare alla famiglia e ai Cantoni nella loro politica di sostegno alla prima infanzia, dato che comporta spese di un importo fino a 128 milioni di franchi per un periodo di quattro anni.