



21.403

**Iniziativa parlamentare  
Sostituire il finanziamento iniziale con una soluzione  
moderna**

**Rapporto esplicativo della Commissione della scienza, dell'educazione e  
della cultura del Consiglio nazionale**

del 28 aprile 2022

---

---

## Compendio

***Con il presente progetto viene attuata l'iniziativa parlamentare 21.403 Sostituire il finanziamento iniziale con una soluzione moderna. La Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale (CSEC-N) propone una nuova legge volta a migliorare la conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione e le pari opportunità per i bambini in età prescolastica. In base al progetto, la Confederazione parteciperà con circa 530 milioni di franchi all'anno ai costi dei genitori per la custodia di bambini complementare alla famiglia. Potrà inoltre concedere ai Cantoni, in virtù di accordi di programma quadriennali, aiuti finanziari globali per lo sviluppo della custodia di bambini complementare alla famiglia e per misure tese a sviluppare la loro politica di sostegno alla prima infanzia. La sua partecipazione sarà pari al massimo alla metà delle spese dei Cantoni. Per il primo periodo contrattuale, della durata di quattro anni, la CSEC-N propone un credito d'impegno di 160 milioni di franchi.***

*Per l'ambito della custodia di bambini complementare alla famiglia sono competenti in primo luogo i Cantoni e i Comuni. In virtù dell'articolo 116 capoverso 1 della Costituzione federale, la Confederazione può sostenere provvedimenti di terzi volti a promuovere la famiglia. Sulla base di questa competenza della Confederazione, è stata introdotta la legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia (LACust). La legge rappresenta un programma d'incentivazione di durata limitata finalizzato a promuovere un'offerta di servizi per la custodia di bambini adeguata alle esigenze allo scopo di migliorare la conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione. La Confederazione può cioè finanziare l'istituzione di più posti nelle strutture di custodia collettiva diurna e nelle strutture di custodia parascolastiche, nonché sostenere strutture che coordinano la custodia in famiglie diurne (p. es. associazioni di genitori diurni). Fino al 1° febbraio 2022, la Confederazione ha sostenuto l'istituzione di 68 490 posti, assumendo a tal fine impegni complessivamente pari a 430 milioni di franchi. Su proposta del Consiglio federale, dal 1° luglio 2018 la LACust è stata ampliata con l'introduzione di due nuovi strumenti di promozione: da un lato, la Confederazione può versare aiuti finanziari ai Cantoni e Comuni che aumenteranno i sussidi per ridurre i costi di custodia a carico dei genitori, dall'altro, può fornire un contributo ai progetti volti ad adeguare maggiormente i bisogni dei genitori l'offerta di servizi per la custodia di bambini complementare alla*

---

*famiglia. A tal fine il Parlamento ha stanziato un credito d'impegno pari a 176,8 milioni di franchi. Fino al 1° febbraio 2022 erano 14 i Cantoni che avevano presentato una richiesta per la partecipazione della Confederazione all'aumento dei sussidi, per un importo complessivo di aiuti finanziari pari a circa 146 milioni di franchi. Finora sono state approvate sei richieste per progetti volti ad adeguare maggiormente l'offerta ai bisogni dei genitori, per un importo complessivo di aiuti finanziari pari a circa 2,2 milioni di franchi.*

*Il programma d'incentivazione della Confederazione è entrato in vigore il 1° febbraio 2003. Gli aiuti finanziari per l'istituzione di posti di custodia possono essere concessi al più tardi fino al 31 gennaio 2023 e quelli legati ai due nuovi strumenti di promozione fino al 30 giugno 2023. L'efficacia del programma d'incentivazione è già stata oggetto di più valutazioni ed è sempre stata riconfermata. Per la CSEC-N è dunque importante che la Confederazione mantenga senza soluzione di continuità il proprio sostegno finanziario alla custodia di bambini complementare alla famiglia. A tal fine, il 27 gennaio 2022 ha depositato l'iniziativa parlamentare 22.403 Proroga fino alla fine del 2024 dei contributi federali in materia di custodia di bambini complementare alla famiglia, cui la Commissione omologa del Consiglio degli Stati ha dato seguito il 3 marzo 2022. Nell'iniziativa parlamentare si chiede che la LACust venga prorogata fino all'entrata in vigore della legge elaborata nell'ambito del presente progetto o al più tardi fino al 31 dicembre 2024.*

*Con il presente progetto la CSEC-N vorrebbe sostituire l'attuale programma d'incentivazione di durata limitata con nuove misure di promozione della Confederazione. Per farlo, occorre una nuova legge che, in linea con il programma in corso, si prefigga di migliorare la conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione. Un ulteriore obiettivo della legge deve essere quello di migliorare le pari opportunità per i bambini in età prescolastica. La legge contiene i due nuovi strumenti di promozione esposti di seguito.*

*La CSEC-N propone che in futuro la Confederazione partecipi permanentemente ai costi dei genitori per la custodia di bambini complementare alla famiglia. Secondo il progetto preliminare, per ogni bambino, dalla nascita fino alla conclusione del periodo dell'obbligo scolastico, sussisterà il diritto a un contributo federale se il bambino è affidato a un servizio di custodia istituzionale. Gli aventi diritto saranno di regola i genitori. Il contributo federale sarà calcolato in base al ricorso effettivo alla*

---

*custodia di bambini complementare alla famiglia e sarà concesso ai genitori a prescindere dalla loro situazione finanziaria. Continuerà essere responsabilità dei Cantoni o dei Comuni prevedere tariffe in funzione del reddito, qualora questo sia necessario. Il contributo federale non sostituirà eventuali sussidi dei Cantoni, dei Comuni e dei datori di lavoro, ma si aggiungerà ad essi e dovrà andare integralmente a beneficio dei genitori, in modo da ridurre i costi di custodia a loro carico. L'importo versato conterà di un contributo di base e uno supplementare. Il contributo di base corrisponderà al 10 per cento dei costi medi per un posto di custodia di bambini complementare alla famiglia in Svizzera. A seconda del Cantone di domicilio del bambino, i genitori riceveranno, oltre a quello di base, anche un contributo supplementare, per esempio se il Cantone in questione contribuisce in misura relativamente maggiore alla riduzione dei costi di custodia a carico dei genitori rispetto agli altri Cantoni. Il contributo supplementare, pari al 5 o al 10 per cento dei costi medi, funge da incentivo per i Cantoni ad aumentare i sussidi versati per la custodia di bambini complementare alla famiglia serve anche a evitare che i Cantoni riducano i propri sussidi nella stessa misura della partecipazione della Confederazione. I Cantoni dovranno garantire che gli aventi diritto soddisfino i requisiti stabiliti e che la Confederazione versi i contributi ai genitori. In base al progetto, la Confederazione parteciperà con circa 530 milioni di franchi all'anno ai costi dei genitori per la custodia di bambini complementare alla famiglia.*

*Il secondo strumento di promozione previsto dalla CSEC-N consiste in accordi di programma tra la Confederazione e i Cantoni, in virtù dei quali la Confederazione potrà concedere ai Cantoni aiuti finanziari globali per lo sviluppo della custodia di bambini complementare alla famiglia e della loro politica di sostegno alla prima infanzia. Per il primo periodo contrattuale la CSEC-N chiede un credito d'impegno di 160 milioni di franchi. Sono previsti al massimo tre periodi contrattuali quadriennali.*

*La Commissione è persuasa del fatto che, con il presente progetto, la Confederazione potrà concorrere in maniera sostanziale a garantire un'offerta di servizi per la custodia di bambini complementare alla famiglia adeguata ai bisogni e allo sviluppo della politica cantonale di sostegno alla prima infanzia. La minoranza ritiene invece che questi ambiti di promozione rientrino in primo luogo nella sfera di competenza dei Cantoni e dei Comuni e che non vada dunque previsto alcun sostegno da parte della Confederazione.*

---

## Indice

<b>Compendio</b>	<b>2</b>
<b>1 Genesi del progetto</b>	<b>7</b>
<b>2 Situazione iniziale</b>	<b>9</b>
2.1 Ripartizione delle competenze nell'ambito della custodia di bambini complementare alla famiglia	9
2.2 Ripartizione delle competenze nella politica della prima infanzia	11
2.3 Legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia	11
<b>3 Necessità di agire</b>	<b>14</b>
3.1 Necessità di agire nell'ambito della custodia di bambini complementare alla famiglia	14
3.1.1 Elevati costi dei genitori per la custodia istituzionale di bambini	15
3.1.2 Lacune nell'offerta di custodia di bambini complementare alla famiglia	16
3.1.3 Offerta di servizi per la custodia di bambini complementare alla famiglia che non soddisfa i bisogni dei genitori	18
3.1.4 Scarsa qualità della custodia di bambini istituzionale	20
3.2 Necessità di agire nella politica della prima infanzia	22
3.2.1 Lacune ed eterogeneità nell'impostazione dell'offerta	23
3.2.2 Cooperazione insufficiente tra gli attori e coordinamento lacunoso dei vari servizi	24
3.2.3 Accesso a bassa soglia ai servizi non garantito a tutti i gruppi target	24
3.2.4 Mancanza di basi di dati	25
<b>4 Punti essenziali del progetto</b>	<b>25</b>
4.1 Obiettivi	25
4.2 Nuova base legale	26
4.3 La normativa proposta	27
4.3.1 Contributo federale ai costi per la custodia di bambini complementare alla famiglia a carico dei genitori	27
4.3.2 Accordi di programma	29
4.3.2.1 Lo strumento dell'accordo di programma	29
4.3.2.2 Obiettivi e attuazione	30
4.4 Quadro finanziario	32
4.4.1 Contributo federale ai costi per la custodia di bambini complementare alla famiglia a carico dei genitori	32
4.4.2 Accordi di programma	33

4.5	Argomenti della minoranza per la non entrata in materia	33
<b>5</b>	<b>Commento ai singoli articoli</b>	<b>35</b>
5.1	Legge federale concernente il sostegno alla custodia di bambini complementare alla famiglia e ai Cantoni nella loro politica di sostegno alla prima infanzia (LSCus)	35
5.2	Decreto federale concernente il sostegno alla custodia di bambini complementare alla famiglia e ai Cantoni nella loro politica di sostegno alla prima infanzia	54
<b>6</b>	<b>Ripercussioni per la Confederazione</b>	<b>54</b>
6.1	Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale	54
6.1.1	Ripercussioni finanziarie	54
6.1.2	Ripercussioni sull'effettivo del personale	55
6.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	55
6.2.1	Ripercussioni finanziarie	55
6.2.2	Ripercussioni sull'effettivo del personale	55
6.3	Ripercussioni sull'economia	56
6.3.1	Ripercussioni sull'attività lucrativa dei genitori	57
6.3.2	Ripercussioni sul livello di formazione dei bambini	58
6.3.3	Ripercussioni degli ulteriori strumenti di promozione sulle finanze pubbliche	59
6.3.4	Ripercussioni sulle imprese	59
6.3.5	Ripercussioni sull'economia nel suo complesso	60
6.4	Ripercussioni sulla società	60
<b>7</b>	<b>Aspetti giuridici</b>	<b>62</b>
7.1	Costituzionalità	62
7.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	63
7.2.1	Diritto dell'UE	63
7.2.2	Altri impegni internazionali	63
7.3	Forma dell'atto	64
7.4	Subordinazione al freno alle spese	64
7.5	Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale	65
7.6	Conformità alla legge sui sussidi	65
7.7	Delega di competenze legislative	65
7.8	Protezione dei dati	65

# Rapporto

## 1 Genesi del progetto

Il presente rapporto 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 permanente. Il 29 marzo 2021 anche 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'intervento 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 12 agosto 2021, l'Amministrazione ha presentato alla sottocommissione il funzionamento e lo stato dell'attuazione del programma d'incentivazione in corso. La sottocommissione ha consultato alcuni rappresentanti dei Cantoni, dei Comuni e delle cerchie interessate per conoscerne il punto di vista in merito alla proposta di rendere permanente il sostegno della Confederazione nell'ambito della custodia di bambini complementare alla famiglia. Preso atto dei risultati della consultazione, la Commissione ha deciso all'unanimità di incaricare l'Amministrazione di elaborare diverse proposte per l'attuazione dell'iniziativa parlamentare 21.403.

Nella seduta della sottocommissione del 23 settembre 2021, l'Amministrazione ha presentato le sue proposte, volte a colmare le lacune constatate nell'offerta di custodia, adeguare maggiormente l'offerta ai bisogni dei genitori, ridurre i costi di custodia a carico dei genitori e migliorare la qualità della custodia. Il 19 novembre 2021 la sottocommissione ha adottato la decisione di principio di non mantenere gli strumenti di promozione attualmente previsti. Ha tuttavia approvato all'unanimità la proposta di prorogarli fino all'elaborazione del progetto con le nuove misure di sostegno, così come quella di preparare il progetto preliminare di una legge per la concessione di aiuti finanziari ai Cantoni sulla base di accordi di programma per colmare le lacune esistenti nell'offerta. Ulteriori richieste concernenti contributi forfettari per la riduzione dei costi a carico dei genitori e contributi ai Cantoni sulla base di accordi di programma per migliorare la qualità della custodia di bambini complementare alla famiglia sono state accolte con 7 voti contro 3. Per quanto concerne i contributi forfettari per la riduzione dei costi a carico dei genitori, la sottocommissione si è dichiarata favorevole al principio secondo cui i genitori devono avere diritto a un contributo federale e l'esecuzione di queste misure deve essere delegata ai Cantoni.

Nella sua seduta del 2 dicembre 2021, la sottocommissione ha deciso, con 6 voti contro 2 e 1 astensione, di incaricare l'Amministrazione di prevedere nel progetto preliminare anche una disposizione sull'introduzione di una statistica nazionale in materia. Con 7 voti contro 2 ha inoltre deciso di coinvolgere nel progetto la Conferenza delle

direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS), la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE), nonché l'Unione delle città svizzere (UCS) e l'Associazione dei Comuni Svizzeri (ACS), e di consultarle regolarmente.

Nella seduta del 27 gennaio 2022, la CSEC-N ha deciso, con 19 voti contro 0 e 5 astensioni, di depositare un'iniziativa per prorogare i contributi federali in materia di custodia di bambini complementare alla famiglia. Secondo questa iniziativa parlamentare, il programma d'incentivazione in corso «decade al momento dell'entrata in vigore della nuova legge, attualmente in elaborazione nell'ambito dei lavori di attuazione dell'iniziativa parlamentare 21.403, oppure al più tardi il 31 dicembre 2024».

Nella seduta dell'11 febbraio 2022, la sottocommissione ha preso atto del progetto preliminare per l'attuazione dell'iniziativa parlamentare 21.403 e delle relative stime dei costi. Ha inoltre accolto all'unanimità la proposta di vagliare un ulteriore modello per la riduzione dei costi di custodia a carico dei genitori e quella di fare una distinzione tra le stime dei costi nel settore parascolastico e in quello scolastico.

Nella seduta del 3 marzo 2022, la CSEC-S ha deciso, con 10 voti contro 0 e 2 astensioni, di dare seguito all'iniziativa parlamentare 22.403 Proroga fino alla fine del 2024 dei contributi federali in materia di custodia di bambini complementare alla famiglia, depositata dalla CSEC-N.

Nella seduta del 10 marzo 2022, la sottocommissione ha preso atto del progetto preliminare e delle aggiunte richieste durante la seduta precedente. Con 8 voti contro 3 ha deciso di entrare in materia sul progetto preliminare. In occasione del dibattito sui singoli articoli sono stati trattati vari temi. Per quanto concerne l'oggetto e il campo d'applicazione del progetto preliminare, la sottocommissione ha deciso, con 8 voti contro 3, di mantenere le disposizioni sulla politica della prima infanzia e quelle sulla qualità del sostegno alla prima infanzia. Sempre con 8 voti contro 3, ha inoltre respinto la proposta di limitare il campo d'applicazione del progetto preliminare al settore prescolastico. Per quanto riguarda la riduzione dei costi di custodia a carico dei genitori tramite un contributo federale, l'Amministrazione ha presentato tre varianti di calcolo. La variante a, basata sul tempo di custodia fatturato ai genitori, prevedeva un contributo fisso per ogni ora di custodia istituzionale del bambino, per esempio un franco all'ora. L'ammontare del contributo dipendeva dal tempo di custodia complementare alla famiglia fatturato ai genitori e spettava al fornitore di prestazioni indicare al Cantone le persone che affidano i propri figli a un servizio di custodia istituzionale e per quanto tempo. Secondo la variante b, basata sui costi medi per un posto di custodia complementare alla famiglia in Svizzera, il contributo federale doveva coprire il 10 (o 20) per cento di questi costi. Per determinarli, il Consiglio federale era chiamato a rilevare periodicamente i costi medi per un posto di custodia in Svizzera. L'importo spettante era calcolato in funzione del tempo di custodia fatturato ai genitori. I costi potevano variare a seconda della forma di custodia istituzionale. Nella variante c, il contributo federale ammontava, come nella variante b, al 10 o al 20 per cento dei costi per custodia di bambini complementare alla famiglia ma, in questo caso, la base di calcolo non erano i costi medi, bensì la tariffa massima di un posto di custodia in una determinata struttura, senza la deduzione di eventuali sussidi del Cantone, dei Comuni o di terzi. Era inoltre stata vagliata una variante supplementare (variante d), basata sul modello della variante b, ma abbinata a un sistema bonus-malus. L'obiettivo di questa



proposta era incentivare i Cantoni a impegnarsi per ridurre gli elevati costi dei genitori per la custodia di bambini complementare alla famiglia. Dopo aver preso atto delle diverse varianti, la sottocommissione ha deciso, con 7 voti contro 0 e 4 astensioni, di non dare seguito alla variante a; con 8 voti contro 3 si è dichiarata contraria anche alla variante c e ha finito per privilegiare la variante b. Al contempo ha deciso all'unanimità di incaricare l'Amministrazione di elaborare un ulteriore modello per la riduzione dei costi di custodia a carico dei genitori sulla base del sistema bonus-malus (variante d), al fine di poterlo confrontare con la variante b. Infine, la sottocommissione ha deciso all'unanimità di conferire all'Amministrazione l'incarico di studiare un modo per poter tenere conto dell'integrazione dei bambini in situazione di handicap nel quadro degli accordi di programma.

Nella seduta del 31 marzo 2022, la sottocommissione ha preso atto della nuova variante, basata sul sistema bonus-malus, l'ha accolta all'unanimità. Inoltre, l'Amministrazione ha presentato alla sottocommissione alcune modifiche di carattere tecnico, in particolare per quanto concerne una possibile esportazione dei contributi federali ai costi per la custodia di bambini complementare alla famiglia a carico dei genitori negli Stati membri dell'UE e dell'Associazione europea di libero scambio (AELS). È pure stata accolta all'unanimità la proposta di considerare nel progetto preliminare anche i bambini in situazione di handicap in età prescolastica. Nella votazione sul complesso la sottocommissione ha accolto il progetto preliminare con 7 voti contro 3. Infine, è stata accolta all'unanimità anche la richiesta di fissare a 40 milioni di franchi all'anno (credito d'impegno) il quadro finanziario per gli accordi di programma.

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.

## **2 Situazione iniziale**

### **2.1 Ripartizione delle competenze nell'ambito della custodia di bambini complementare alla famiglia**

La politica familiare svizzera si basa sui principi del federalismo e della sussidiarietà.

La competenza nell'ambito della custodia di bambini complementare alla famiglia spetta in primo luogo ai Cantoni e ai Comuni. L'articolo 116 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)<sup>1</sup> definisce una competenza di sostegno della Confederazione.

In base alla ripartizione delle competenze stabilita all'articolo 116 capoverso 1 Cost., la Confederazione è autorizzata a legiferare nella misura in cui può così sostenere provvedimenti di terzi (Cantoni, Comuni e organizzazioni private) volti alla promozione della famiglia. Oltre che dell'articolo 116 Cost., la Confederazione può eserci-

<sup>1</sup> RS 101

tare la sua competenza legislativa nell'ambito della custodia di bambini complementare alla famiglia anche in virtù degli articoli 110 capoverso 1 lettera a (protezione dei lavoratori) e 8 capoverso 3 Cost. (uguaglianza tra uomo e donna)<sup>2</sup>.

L'autorizzazione, la vigilanza e la regolamentazione della custodia istituzionale di bambini complementare alla famiglia incombono ai Cantoni, che possono anche delegare questi compiti ai Comuni. Nei Cantoni di Argovia, Lucerna, Obvaldo, Zugo e Zurigo, i Comuni sono competenti per l'autorizzazione e la vigilanza; il Cantone di Zugo delega questi due compiti ai Comuni, ma mantiene per sé l'alta vigilanza. Nel Cantone del Vallese la competenza della vigilanza può essere delegata ai Comuni. I Cantoni di Lucerna e Argovia sono gli unici che delegano la regolamentazione ai Comuni<sup>3</sup>. In virtù dell'articolo 316 capoverso 2 del Codice civile (CC)<sup>4</sup>, la Confederazione disciplina nell'ordinanza del 19 ottobre 1977<sup>5</sup> sull'affiliazione (OAMin) i principi concernenti l'obbligo di autorizzazione, le premesse dell'autorizzazione e la vigilanza. L'esecuzione dell'ordinanza incombe ai Cantoni, i quali possono emanare disposizioni che vanno oltre il dispositivo della medesima. La maggior parte dei Cantoni ha introdotto una normativa interna per disciplinare anche i requisiti qualitativi.

Per quanto concerne le condizioni di lavoro delle persone impiegate nelle strutture di custodia complementare alla famiglia, si applicano le prescrizioni del diritto federale (Codice delle obbligazioni<sup>6</sup>, legge del 13 marzo 1964 sul lavoro<sup>7</sup> ecc.) e delle leggi cantonali.

Il sovvenzionamento dei costi per la custodia di bambini complementare alla famiglia rientra nella sfera di competenza di Cantoni e Comuni.

In virtù dell'articolo 116 capoverso 1 Cost.<sup>8</sup>, è stata introdotta la legge federale del 4 ottobre 2002<sup>9</sup> sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia (LACust; cfr. n. 2.3). Essa rappresenta un programma d'incentivazione di durata limitata finalizzato a promuovere un'offerta di servizi per la custodia di bambini adeguata alle esigenze allo scopo di migliorare la conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione. Come nella presente iniziativa parlamentare della CSEC-N, questa legge viene denominata anche «finanziamento iniziale».

Con l'iniziativa parlamentare 21.403 Sostituire il finanziamento iniziale con una soluzione moderna, del 18 febbraio 2021, la CSEC-N chiede che il finanziamento iniziale di durata limitata previsto nella LACust venga sostituito con un sostegno permanente volto a ridurre in modo determinante i contributi versati dai genitori e a

2 Mahon e Huruy, *Die Zuständigkeiten des Bundes im Bereich der familien- und schülerergänzenden Kinderbetreuung*, perizia giuridica commissionata dalla Jakobs Foundation, 18 gennaio 2021, e perizia giuridica dell'Ufficio federale di giustizia del 25 ottobre 2001, GAAC 66.1 (entrambe disponibili in tedesco e in francese).

3 Ecoplan, *Überblick zur Situation der familienergänzenden Betreuung in den Kantonen. Qualitätsvorgaben, Finanzierungssysteme und Angebotsübersicht*, rapporto all'attenzione della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS), Berna 2020, pagg. 1–2.

4 RS 210

5 RS 211.222.338

6 RS 220

7 RS 822.11

8 RS 101

9 RS 861

migliorare l'educazione della prima infanzia, in modo da aumentare le opportunità di sviluppo dei bambini e migliorare la conciliabilità tra vita familiare e vita professionale. Il nuovo disciplinamento dovrà rispettare il principio di sussidiarietà e tenere conto di tutti i modelli familiari.

## **2.2 Ripartizione delle competenze nella politica della prima infanzia**

L'articolo 67 capoverso 2 Cost. conferisce alla Confederazione la competenza di sostenere, a complemento delle misure cantonali, l'attività extrascolastica di fanciulli e adolescenti. Si tratta di una competenza parallela e sussidiaria della Confederazione.

La politica svizzera dell'infanzia e della gioventù è improntata al principio federale della ripartizione dei compiti tra Confederazione, Cantoni e Comuni ed è inoltre strettamente connessa all'attività di organizzazioni non governative e iniziative private.

La politica della prima infanzia è una parte specifica della politica dell'infanzia e della gioventù. Essa si prefigge l'obiettivo di consentire ai bambini in età prescolastica uno sviluppo il più possibile sicuro, sano e con pari opportunità. Nella maggior parte dei Cantoni, la competenza per la predisposizione e il finanziamento dell'offerta nell'ambito della politica della prima infanzia spetta in primo luogo alle Città e ai Comuni.

La custodia di bambini complementare alla famiglia rientra nel catalogo delle prestazioni<sup>10</sup> di una politica olistica della prima infanzia, poiché in questo contesto i bambini non vengono soltanto affidati alla custodia di terzi, ma anche sostenuti nel loro sviluppo sociale, emotivo, cognitivo, fisico e psichico, a condizione che l'offerta di custodia sia di qualità elevata. Nel catalogo rientrano anche altre prestazioni, quali ad esempio servizi di consulenza per genitori o di promozione precoce delle competenze linguistiche e della salute. Per i casi di particolare difficoltà, l'offerta di sostegno comprende anche l'educazione pedagogico-curativa precoce, il servizio Spitex per i bambini o l'assistenza alle famiglie.

Queste prestazioni contribuiscono in misura sostanziale alla promozione delle pari opportunità, poiché è già durante la prima infanzia che vengono poste le basi per lo sviluppo successivo.

## **2.3 Legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia**

La legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia (LACust) è entrata in vigore il 1° febbraio 2003. Con questo programma d'incentivazione di durata limitata, la Confederazione intende migliorare la conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione. A tale scopo, concede aiuti finanziari per l'istituzione di un'offerta di custodia di bambini complementare alla famiglia al fabbisogno in Svizzera. Inizialmente fissata a otto anni, con scadenza al 31 gennaio 2011,

<sup>10</sup> Consiglio federale, *Politik der frühen Kindheit. Auslegeordnung und Entwicklungsmöglichkeiten auf Bundesebene. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 19.3417 der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates vom 12. April 2019 und 19.3262 Gugger vom 21. März 2019*, 2020, pag. 24 segg., disponibile (in tedesco e in francese) all'indirizzo <https://www.parlament.ch/centers/eparl/cu-ria/2019/20193417/Bericht%20BR%20D.pdf>.

la durata di validità del programma è stata prorogata nel 2010, 2014 e 2018, ogni volta di quattro anni.

Mediante aiuti finanziari per l'istituzione di posti per la custodia di bambini complementare alla famiglia, la Confederazione può promuovere l'incremento di questi posti nelle strutture di custodia collettiva diurna e nelle strutture di custodia parascolastiche, nonché sostenere strutture che coordinano la custodia in famiglie diurne (p. es. associazioni di genitori diurni) e progetti a carattere innovativo.

Fino al 1° febbraio 2022 è stato possibile sostenere la creazione di 68 490 posti, di cui 40 185 in strutture di custodia collettiva diurna e 28 305 in strutture di custodia parascolastiche. Finora la Confederazione ha assunto a tal fine impegni complessivamente pari a 430 milioni di franchi<sup>11</sup>. Altre domande di aiuti finanziari per circa 30 milioni di franchi sono attualmente in fase di esame. Gli aiuti finanziari per l'istituzione di posti di custodia possono essere concessi al massimo fino al 31 gennaio 2023.

I nuovi posti di custodia sono duraturi: anche dopo la cessazione degli aiuti finanziari, il 96 per cento delle strutture di custodia collettiva diurna e il 94 per cento delle strutture di custodia parascolastiche hanno proseguito la propria attività. Sono pochissimi i fornitori di prestazioni che hanno dovuto ridurre la propria offerta dopo la cessazione degli aiuti finanziari<sup>12</sup>. L'offerta di custodia ampliata permette a molti genitori di aumentare la propria partecipazione al mercato del lavoro. Nel quadro di un'indagine svolta tra i genitori che ricorrono a una struttura sostenuta finanziariamente dalla Confederazione, il 21 per cento dei genitori interpellati aventi figli in strutture di custodia collettiva diurna e il 33 per cento di quelli aventi figli in strutture di custodia parascolastiche hanno dichiarato di aver potuto iniziare una nuova attività lucrativa o aumentare il proprio grado d'occupazione grazie alla possibilità di fruire di un posto di custodia<sup>13</sup>.

Su proposta del Consiglio federale, dal 1° luglio 2018 il finanziamento iniziale è stato incrementato, allo scopo di ridurre i costi di custodia a carico dei genitori e di adeguare maggiormente alle esigenze dei genitori l'offerta di servizi per la custodia di bambini complementare alla famiglia. In tale ambito sono stati introdotti due nuovi strumenti di promozione. Il primo prevede che la Confederazione possa sostenere con aiuti finanziari i Cantoni e i Comuni che aumentano i sussidi per ridurre i costi di custodia a carico dei genitori. Gli aiuti sono riservati esclusivamente ai Cantoni, che possono

<sup>11</sup> Ufficio federale delle assicurazioni sociali, *Finanzhilfen für die Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen für Kinder: Bilanz nach neunzehn Jahren (Stand 31. Januar 2022)*, Berna: Ufficio federale delle assicurazioni sociali, 2022, pag. 7, disponibile (in tedesco e in francese) all'indirizzo <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/finanzhilfen/kinderbetreuung/publikationen/archiv-bilanzen.html>.

<sup>12</sup> Ecoplan, «Evaluation "Anstossfinanzierung". Nachhaltigkeit der Finanzhilfen für familieergänzende Kinderbetreuung», in *Beiträge zur sozialen Sicherheit*, rapporto di ricerca n. 13/17, Berna: Ufficio federale delle assicurazioni sociali, 2017, pag. 61, disponibile (in tedesco con riassunto in italiano) all'indirizzo <https://www.bsv.admin.ch/bsv/it/home/finanzhilfen/kinderbetreuung/publikationen/evaluationen.html>.

<sup>13</sup> Ecoplan, «Evaluation "Anstossfinanzierung". Nachhaltigkeit der Finanzhilfen für familieergänzende Kinderbetreuung und Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung», in *Beiträge zur sozialen Sicherheit*, rapporto di ricerca n. 15/13, Berna: Ufficio federale delle assicurazioni sociali, 2013, pag. 100, disponibile (in tedesco con riassunto in italiano) all'indirizzo <https://www.bsv.admin.ch/bsv/it/home/finanzhilfen/kinderbetreuung/publikationen/evaluationen.html>.

presentare una domanda in tal senso una sola volta. L'importo dei contributi sarà proporzionale all'incremento dei sussidi cantonali e comunali. Con il secondo strumento la Confederazione può fornire un contributo alle spese di pianificazione di progetti volti ad adeguare maggiormente ai bisogni dei genitori l'offerta di servizi per la custodia di bambini complementare alla famiglia. Tra questi rientrano ad esempio progetti che migliorano notevolmente l'offerta di custodia al di fuori degli orari di apertura usuali o che predispongono un'offerta di servizi per l'intera giornata organizzata congiuntamente con la scuola. Gli aiuti finanziari previsti per questi progetti possono essere concessi non solo ai Cantoni, ma anche ai Comuni e ad altre persone giuridiche, nonché alle persone fisiche che ne fanno richiesta.

Su proposta del Consiglio federale, il Parlamento ha stanziato un credito d'impegno di 96,8 milioni di franchi per questi due strumenti di promozione supplementari. Poiché dalle domande ricevute e preannunciate era emerso che questo credito non sarebbe stato sufficiente, il Parlamento l'ha aumentato dagli iniziali 96,8 a 176,8 milioni di franchi. Fino al 1° febbraio 2022 erano 14 i Cantoni che avevano presentato una richiesta per la partecipazione della Confederazione all'aumento dei sussidi, per un importo complessivo di aiuti finanziari pari a circa 146 milioni di franchi. Finora sono state approvate sei richieste per progetti volti ad adeguare maggiormente l'offerta ai bisogni dei genitori, per un importo complessivo di aiuti finanziari pari a circa 2,2 milioni di franchi. La Confederazione può concedere aiuti finanziari per questi nuovi strumenti di promozione al massimo fino al 30 giugno 2023.

Dalla valutazione degli aiuti finanziari per l'aumento dei sussidi cantonali e comunali<sup>14</sup> emerge che questi nuovi aiuti finanziari producono notevoli effetti di trascinamento: in 12 dei 14 Cantoni che hanno presentato una domanda in tal senso, i sussidi sarebbero stati aumentati anche senza gli aiuti finanziari della Confederazione. In 7 di questi 12 Cantoni si denota un effetto incentivante: grazie al sostegno federale è cresciuta l'accettazione politica del progetto cantonale, il processo legislativo si è accelerato o l'incremento dei sussidi è risultato superiore a quanto previsto inizialmente. I Cantoni con un grado di finanziamento già elevato tendono ad aumentare i propri sussidi in misura maggiore rispetto a quelli che presentano un grado di finanziamento inferiore. Di conseguenza, i nuovi aiuti finanziari non permettono di eliminare le differenze regionali, che si potrebbero persino acuire. Nella maggioranza dei Cantoni interpellati, la quota delle uscite destinate alla custodia di bambini complementare alla famiglia si situa al di sotto dello 0,1 per cento del prodotto interno lordo (PIL) cantonale, anche dopo l'aumento dei sussidi. Nel confronto internazionale, questa quota resta bassa: nel 2016 la quota media dei Paesi dell'OCSE si attestava allo 0,6 per cento del PIL già solo per la custodia dei bambini di età compresa tra i 3 e i 5 anni<sup>15</sup>. Presumibilmente, gli effetti dei nuovi aiuti finanziari varieranno da un Cantone all'altro e anche all'interno di uno stesso Cantone. In alcuni Comuni l'aumento dei sussidi ha sgravato sensibilmente i genitori, mentre in altri Comuni e Cantoni è servito soprattutto a far fronte a una domanda particolarmente elevata di posti (sovvenzionati),

<sup>14</sup> Cfr. Susanne Stern et al., *Evaluation Finanzhilfen für familienergänzende Betreuung: Wirkungen der Finanzhilfen für Subventionserhöhungen in Kantonen und Gemeinden. Evaluation im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV). Entwurf Schlussbericht vom 15.03.2022, 2022* (non ancora pubblicato), pagg. 49–55.

<sup>15</sup> OCSE, *Education at a Glance 2019: OECD Indicators*, OECD Publishing: Parigi, 2019.

senza modificare sostanzialmente la struttura tariffale o i contributi per blocco orario. A causa di eventuali aumenti delle tariffe delle strutture di custodia è possibile che i costi di custodia a carico dei genitori resteranno invariati nonostante l'aumento dei sussidi (che compenserebbe l'aumento delle tariffe) o risulteranno persino superiori (se l'aumento delle tariffe supererà quello dei sussidi). In vista della futura impostazione degli aiuti finanziari, i Cantoni si sono chiaramente espressi per un cambiamento radicale di strategia nel senso di un sostegno permanente da parte della Confederazione. Nelle loro raccomandazioni, anche gli autori della valutazione si dichiarano contrari al mantenimento degli aiuti finanziari nella forma attuale e raccomandano di ripensare sostanzialmente il ruolo della Confederazione nel finanziamento della custodia di bambini complementare alla famiglia, vagliando la possibilità di trasformarlo in un finanziamento permanente.

### **3 Necessità di agire**

#### **3.1 Necessità di agire nell'ambito della custodia di bambini complementare alla famiglia**

Nel confronto internazionale, la Svizzera si situa tra le ultime posizioni per quanto concerne l'accessibilità – materiale ed economica – e la qualità della custodia complementare alla famiglia per i bambini in età prescolastica. È quanto emerge da un recente studio, nell'ambito del quale sono stati messi a confronto 41 Paesi<sup>16</sup>: tra questi, Lussemburgo, Islanda, Svezia, Norvegia e Germania si situano alle prime posizioni, mentre le ultime sono occupate da Australia, Svizzera (38<sup>a</sup> su 41), Cipro, Stati Uniti e Slovacchia. In Svizzera la quota dei bambini di età inferiore ai 3 anni che nel 2019 hanno usufruito di un servizio per la custodia istituzionale di bambini complementare alla famiglia era di circa il 34 per cento, a fronte di oltre il 60 per cento in Paesi come la Danimarca, i Paesi Bassi, l'Islanda o il Lussemburgo. Per quanto concerne l'accessibilità economica ai servizi di custodia, la Svizzera è il Paese in cui i genitori devono spendere di più in assoluto per la custodia di bambini complementare alla famiglia. È soltanto con l'inizio della scuola dell'infanzia o della scuola elementare che per i bambini è prevista un'offerta gratuita di formazione, educazione e accoglienza della prima infanzia.

Secondo la CSEC-N, in Svizzera occorre intervenire in quattro ambiti tematici della custodia di bambini complementare alla famiglia:

- elevati costi dei genitori per la custodia istituzionale di bambini;
- lacune nell'offerta di custodia di bambini complementare alla famiglia;
- offerta di servizi per la custodia di bambini complementare alla famiglia che non soddisfa i bisogni dei genitori;
- scarsa qualità della custodia di bambini istituzionale.

<sup>16</sup> Anna Gromada, Dominic Richardson, *Where do rich countries stand on childcare?*, Firenze: UNICEF, 2021, disponibile all'indirizzo <https://www.unicef-irc.org/publications/?ThemelId=12235>.

### 3.1.1 Elevati costi dei genitori per la custodia istituzionale di bambini

In Svizzera i costi di cui i genitori devono farsi carico per la custodia istituzionale di bambini variano notevolmente in funzione del servizio, del Comune e del Cantone. Queste differenze sono riconducibili a diverse cause. Di regola, i fornitori sono liberi d'impostare le tariffe, il che implica una notevole eterogeneità in termini di importi minimi e massimi<sup>17</sup>. Laddove oltre ai Comuni anche i Cantoni cofinanziano l'offerta di servizi per la custodia di bambini complementare alla famiglia, i costi a carico dei genitori sono generalmente inferiori. Un'altra causa delle differenze rilevate è l'ampia forbice delle deduzioni fiscali concesse dai Cantoni per i costi della custodia da parte di terzi. Infine, in alcuni Cantoni (TI, GE, NE, FR e VD) anche i datori di lavori partecipano al finanziamento dei servizi di custodia<sup>18</sup>.

Nonostante queste differenze, in Svizzera i costi di custodia a carico dei genitori sono nettamente più elevati che nei Paesi limitrofi, risultando da due a tre volte superiori nel caso di figli piccoli. Ciò dipende in particolare dal fatto che in Svizzera la quota di finanziamento pubblico è notevolmente inferiore rispetto all'estero<sup>19</sup>. Nel 2016 i costi totali registrati per un posto in una struttura di custodia collettiva diurna nella Svizzera tedesca – peraltro fortemente dipendenti dalle condizioni regionali (salari, affitti, altri costi)<sup>20</sup> e quindi molto diversi a seconda del luogo – ammontavano in media a 110 franchi al giorno per bambino, risultando così non più elevati che all'estero<sup>21</sup>.

Diversi studi mostrano che gli elevati costi di custodia a carico dei genitori sono uno dei principali ostacoli alla conciliabilità tra famiglia e lavoro e per molte famiglie

- 17 Ecoplan, *Überblick zur Situation der familienergänzenden Betreuung in den Kantonen. Qualitätsvorgaben, Finanzierungssysteme und Angebotsübersicht*, Berna 2020, pag. 4; Susanne Stern, Gaspard Ostrowski et al., *Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife*, Zurigo e Ginevra: INFRAS AG ed Evaluanda AG, 2021, pagg. 56–57, disponibile (in tedesco con sintesi in italiano) all'indirizzo [https://www.infr.ch/media/filer\\_public/95/62/9562da4e-f8a8-4b56-9a4b-3c2b41683a36/studie\\_infr\\_finanzierung\\_institutionelle\\_kinderbetru\\_u\\_elterntarife\\_de\\_210831.pdf](https://www.infr.ch/media/filer_public/95/62/9562da4e-f8a8-4b56-9a4b-3c2b41683a36/studie_infr_finanzierung_institutionelle_kinderbetru_u_elterntarife_de_210831.pdf).
- 18 Stern, Ostrowski et al., *Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife*, Zurigo e Ginevra 2021, pag. 15.
- 19 Consiglio federale, *Costi totali e finanziamento dei posti di custodia negli asili nido: confronto internazionale. Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Christine Bulliard-Marbach (13.3259) «Moderare le tariffe degli asili nido e rendere più dinamico il settore» del 22 marzo 2013*, 2015, pag. 8, disponibile all'indirizzo <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2013/20133259/Bericht%20BR%20I.pdf>.
- 20 kibesuisse, *Positionspapier zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten*, Zurigo: kibesuisse, 2020, pag. 5, disponibile all'indirizzo [https://www.kibesuisse.ch/fileadmin/Dateiablage/kibesuisse\\_Publikationen\\_Deutsch/2020\\_kibesuisse\\_Positionspapier\\_Qualitaet\\_Finanzierung.pdf](https://www.kibesuisse.ch/fileadmin/Dateiablage/kibesuisse_Publikationen_Deutsch/2020_kibesuisse_Positionspapier_Qualitaet_Finanzierung.pdf); cfr. anche Credit Suisse, *So viel kostet ein Kitaplatz in der Schweiz. Kinderbetreuungskosten im regionalen Vergleich*, 2021, pag. 4, disponibile (in tedesco e in francese) all'indirizzo [https://www.credit-suisse.com/about-us-news/de/articles/media-releases/childcare-generally-cheapest-in-geneva-and-neuchatel-202105.tag\\*article-topic--media-release--research.html](https://www.credit-suisse.com/about-us-news/de/articles/media-releases/childcare-generally-cheapest-in-geneva-and-neuchatel-202105.tag*article-topic--media-release--research.html).
- 21 Consiglio federale, *Costi totali e finanziamento dei posti di custodia negli asili nido: confronto internazionale. Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Christine Bulliard-Marbach (13.3259) «Moderare le tariffe degli asili nido e rendere più dinamico il settore» del 22 marzo 2013*, 2015, pag. 8.

comportano persino disincentivi al lavoro<sup>22</sup>. Secondo un recente studio, questo è presumibilmente il caso per circa l'11 per cento dei genitori<sup>23</sup>. Da un'indagine svolta presso i genitori nel 2017 è emerso che una parte significativa dei genitori rinuncia alla custodia complementare alla famiglia, pur avendone bisogno, in quanto la ritiene troppo costosa: il 43 per cento nel settore prescolastico e il 25 per cento nel settore parascolastico<sup>24</sup>.

Sebbene molti studi mostrino che le offerte di custodia istituzionale giovino soprattutto ai bambini di famiglie socialmente svantaggiate e abbiano risvolti positivi sulle loro opportunità educative, tali offerte sono perlopiù precluse proprio a questi bambini. L'ostacolo principale è appunto costituito dagli elevati costi a carico dei genitori. Da un'indagine è emerso che le famiglie socialmente svantaggiate si trovano spesso di fronte a un circolo vizioso: non trovando un posto di custodia economicamente accessibile, in particolare le madri non hanno la possibilità di migliorare le proprie qualifiche, svolgere una formazione continua o avere un lavoro regolare, e quindi non possono contare su un reddito sicuro, che permetterebbe loro di pagare un posto di custodia<sup>25</sup>. Soprattutto nelle economie domestiche monoparentali il genitore che si occupa dei figli (generalmente la madre) può spesso esercitare un'attività lucrativa soltanto in misura limitata. È uno dei motivi per i quali le economie domestiche monoparentali dipendono molto spesso dall'aiuto sociale<sup>26</sup>.

### 3.1.2 **Lacune nell'offerta di custodia di bambini complementare alla famiglia**

Attualmente vi sono circa 3200 strutture di custodia, con una media di circa 31,4 posti ciascuna, vale a dire circa 100 000 *posti per i bambini in età prescolastica*. Presumendo che un bambino occupi di regola mezzo posto, con le strutture disponibili si può garantire la custodia per al massimo 200 000 bambini. Quasi la metà di queste strutture si trova nei Cantoni di Zurigo (circa 700) e Vaud (755), con i due grandi agglomerati delle Città di Zurigo e Losanna<sup>27</sup>.

<sup>22</sup> Susanne Stern et al., *Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit: Was sich Eltern wünschen*, Zurigo: INFRAS, 2018, pag. 60, disponibile all'indirizzo [https://www.infras.ch/media/filer\\_public/c5/3d/c53dbe39-73db-497d-b675-775024a43aca/schlussbericht\\_infras\\_gfs\\_bern\\_kinderbetreuung\\_und\\_erwerbstatigkeit\\_def.pdf](https://www.infras.ch/media/filer_public/c5/3d/c53dbe39-73db-497d-b675-775024a43aca/schlussbericht_infras_gfs_bern_kinderbetreuung_und_erwerbstatigkeit_def.pdf).

<sup>23</sup> Credit Suisse, *So viel kostet ein Kitaplatz in der Schweiz. Kinderbetreuungskosten im regionalen Vergleich*, 2021, pag. 3.

<sup>24</sup> Oliver Bieri, Alma Ramsden, Christina Felfe, «Evaluation "Anstossfinanzierung". Entspricht das bestehende Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung der Nachfrage?», in *Beiträge zur sozialen Sicherheit*, rapporto di ricerca n. 14/17, Lucerna e San Gallo: Interface e Institut für Empirische Wirtschaftsforschung (SEW), 2017, pag. 83, disponibile (in tedesco con riassunto in italiano) all'indirizzo <https://www.bsv.admin.ch/bsv/it/home/finanzhilfen/kinderbetreuung/publikationen/evaluationen.html>.

<sup>25</sup> Susanne Stern et al., *Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit: Was sich Eltern wünschen*, Zurigo 2018, pag. 8.

<sup>26</sup> Ufficio federale di statistica, *Familien in der Schweiz. Statistischer Bericht 2021*, Neuchâtel: Ufficio federale di statistica, 2021, pag. 51, disponibile (in tedesco e in francese) all'indirizzo <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/publikationen.assetdetail.17084547.html>.

<sup>27</sup> Ecoplan, *Überblick zur Situation der familienergänzenden Betreuung in den Kantonen. Qualitätsvorgaben, Finanzierungssysteme und Angebotsübersicht*, Berna 2020, pag. 5.



L'Accordo intercantonale del 14 giugno 2007 sull'armonizzazione della scuola obbligatoria (Concordato HarmoS) prevede che i Cantoni offrano servizi di scuola a orario continuato. L'articolo 11 del Concordato stabilisce che va proposta un'offerta appropriata di *presa a carico degli allievi al di fuori dell'orario dell'insegnamento* (strutture diurne) e che nell'organizzazione dell'insegnamento va privilegiata la formula dei blocchi orari. Secondo la CDPE, il Concordato HarmoS non prescrive obblighi né costituisce un modello a livello svizzero. I 15 Cantoni che vi hanno aderito si impegnano però a proporre sul loro territorio strutture diurne adeguate alle esigenze. Devono essere possibili diversi servizi, che soddisfino i bisogni e tengano debitamente conto della situazione specifica del luogo. Alcuni dei Cantoni che non hanno aderito al Concordato hanno introdotto normative interne in materia di servizi per la custodia parascolastica<sup>28</sup>.

In Svizzera le forme di organizzazione della custodia di bambini parascolastica sono estremamente variegate, il che si riflette anche nell'eterogeneità delle definizioni<sup>29</sup>. Nel 2015 quasi la metà dei posti di custodia parascolastica si trovava in nuclei urbani, il 44 per cento in Comuni degli agglomerati e soltanto l'8 per cento in Comuni rurali<sup>30</sup>. La custodia a mezzogiorno è l'offerta più sfruttata in assoluto in Svizzera. Più bassa è l'età dei bambini, più sono i moduli di custodia cui i genitori ricorrono. Molti genitori, soprattutto madri, aumenterebbero volentieri il loro grado d'occupazione e auspicano pertanto un potenziamento dell'offerta di servizi per la custodia parascolastica. Da una recente indagine tra i genitori del Cantone di Neuchâtel è emerso che la riduzione non intenzionale del loro grado d'occupazione è più frequente nel momento in cui i figli iniziano la scuola dell'obbligo rispetto al momento della nascita<sup>31</sup>.

In Svizzera si ricorre a un servizio di custodia istituzionale per oltre un terzo dei bambini di età inferiore ai tre anni. Nel *confronto internazionale*, questa quota è in linea con la media europea del 35 per cento. La durata della custodia è però nettamente inferiore a quella che si riscontra nei Paesi dell'Unione europea (UE): la quota dei bambini di età inferiore ai tre anni per i quali si ricorre a un servizio di custodia istituzionale per almeno 30 ore alla settimana è pari al sei per cento in Svizzera, a fronte di una media del 19 per cento nell'UE<sup>32</sup>. Nella valutazione dell'efficacia della custodia complementare alla famiglia per i bambini, l'entità della custodia assume un ruolo

<sup>28</sup> Städteinitiative Bildung, *Ganztägige Bildung und Betreuung in Schweizer Städten. Modelle, Erfahrungen, Empfehlungen. Themenpapier der Städteinitiative Bildung*, Winterthur: Städteinitiative Bildung, 2021, pag. 7, disponibile all'indirizzo <https://staedteverband.ch/cmsfiles/themenpapier%202021%20d.pdf?v=20220301163610>.

<sup>29</sup> Städteinitiative Bildung, *Ganztägige Bildung und Betreuung in Schweizer Städten. Modelle, Erfahrungen, Empfehlungen. Themenpapier der Städteinitiative Bildung*, Winterthur 2021, pag. 7.

<sup>30</sup> Commissione federale per le questioni familiari COFF, *Schulergänzende Betreuung aus Eltern- und Kindersicht*, rapporto di ricerca, Berna: Commissione federale per le questioni familiari COFF, 2015, pag. 12, disponibile (in tedesco con riassunto in italiano) all'indirizzo [https://ekff.admin.ch/fileadmin/user\\_upload/ekff/05dokumentation/d\\_15\\_Forschungsbericht\\_SEB.pdf](https://ekff.admin.ch/fileadmin/user_upload/ekff/05dokumentation/d_15_Forschungsbericht_SEB.pdf).

<sup>31</sup> Städteinitiative Bildung, *Ganztägige Bildung und Betreuung in Schweizer Städten. Modelle, Erfahrungen, Empfehlungen. Themenpapier der Städteinitiative Bildung*, Winterthur 2021, pag. 7.

<sup>32</sup> Ufficio federale di statistica, *Familien in der Schweiz. Statistischer Bericht 2021*, Neuchâtel 2021, pag. 88.

fondamentale: dalla ricerca sono emersi effetti positivi in particolare nei casi in cui i bambini possono usufruirne per due o tre giorni alla settimana. Le analisi di studi longitudinali indicano una correlazione sostanzialmente positiva tra la frequentazione di una struttura di custodia collettiva diurna, le prestazioni scolastiche e lo sviluppo educativo dei bambini; la promozione delle competenze linguistiche nella prima infanzia è risultata essere molto importante per lo sviluppo cognitivo e linguistico dei bambini<sup>33</sup>.

Nonostante la pluriennale partecipazione della Confederazione all'istituzione di nuovi posti di custodia, secondo la CSEC-N sussistono ancora lacune nell'offerta, in particolare negli agglomerati e nelle regioni rurali. Le valutazioni del programma federale d'incentivazione mostrano che l'offerta di posti per la custodia di bambini complementare alla famiglia continua a essere insufficiente per coprire la domanda: per circa il 20 per cento dei bambini in età prescolastica e il 18 per cento di quelli in età scolastica i genitori non possono ricorrere all'offerta nella misura auspicata, pur avendone bisogno<sup>34</sup>. Le madri sono molto spesso sottoccupate: professionalmente attive a tempo parziale, vorrebbero lavorare di più e accetterebbero un grado d'occupazione più elevato. La quota delle madri sottoccupate con un partner sul totale delle persone che esercitano un'attività lucrativa è pari al 14 per cento (padri con una partner: 1,9 %), quella delle madri sottoccupate che vivono da sole è del 17 per cento. Questa situazione potrebbe essere dovuta a difficoltà organizzative o alla mancanza di risorse per la ricerca di un impiego<sup>35</sup>.

### 3.1.3 Offerta di servizi per la custodia di bambini complementare alla famiglia che non soddisfa i bisogni dei genitori

Secondo la CSEC-N, troppo spesso l'attuale offerta di custodia istituzionale continua a non soddisfare i bisogni dei genitori che esercitano un'attività lucrativa. In particolare quelli che lavorano la sera o il fine settimana (p. es. nei settori della sanità, della vendita, della polizia, dell'industria alberghiera o della gastronomia) o che hanno orari di lavoro irregolari (p. es. lavoro su chiamata, a turni o nel fine settimana) devono sovente fare i conti con la mancanza di servizi adeguati.

Con l'inizio della scuola dell'obbligo dei figli, i genitori si trovano di fronte a nuove sfide: l'orario scolastico non corrisponde a una giornata lavorativa "normale" e le vacanze scolastiche sono nettamente più lunghe delle vacanze cui hanno diritto gli impiegati. Di conseguenza, durante le vacanze scolastiche i genitori sono spesso costretti a trovare diverse soluzioni di custodia per poter continuare a lavorare. Le strutture di custodia parascolastiche, le colonie o altre attività di vacanza possono pesare notevolmente sul budget familiare. Nel quadro di un'indagine svolta presso i genitori nel

<sup>33</sup> Andreas Balthasar, Caroline Kaplan, *Whitepaper zum Engagement in der frühen Kindheit: Fokus Kind*, Lucerna: Interface, 2019, pag. 5 segg., disponibile all'indirizzo [https://www.interface-pol.ch/app/uploads/2021/05/Be\\_JF\\_Engagement\\_Fruhe\\_Kindheit\\_d.pdf](https://www.interface-pol.ch/app/uploads/2021/05/Be_JF_Engagement_Fruhe_Kindheit_d.pdf).

<sup>34</sup> Oliver Bieri, Alma Ramsden, Christina Felfe, *Evaluation "Anstossfinanzierung". Entspricht das bestehende Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung der Nachfrage?*, Lucerna e San Gallo 2017, pag. 83.

<sup>35</sup> Ufficio federale di statistica, *Familien in der Schweiz. Statistischer Bericht 2021*, Neuchâtel 2021, pag. 27.

2017, oltre un terzo degli interpellati (38,8 %) ha deplorato la mancanza di possibilità di custodia durante le vacanze scolastiche<sup>36</sup>.

Se è vero che dal 2018 promuove progetti di Cantoni, Comuni e persone fisiche e giuridiche che mirano a rendere l'offerta di custodia più adeguata al fabbisogno, la Confederazione copre però soltanto il 50 per cento dei costi dei progetti per tre anni. È emerso che i Cantoni e i Comuni sfruttano poco questa possibilità.

### **Mancanza di un'offerta adeguata per i bambini in situazione di handicap in età prescolastica**

Si stima che in Svizzera siano 9000 i bambini in situazione di handicap in età prescolastica. Si può presumere che per circa 3000 di essi i genitori ricorrerebbero a un servizio per la custodia di bambini complementare alla famiglia, se ve ne fosse uno e se questo fosse economicamente accessibile. Di questi bambini, 2250 presentano disabilità lievi e potrebbero quindi essere integrati con un modesto onere supplementare, mentre per gli altri 750, con disabilità gravi, l'onere supplementare sarebbe più consistente<sup>37</sup>.

Secondo la CSEC-N, l'attuale offerta di servizi per la custodia complementare alla famiglia per i bambini in situazione di handicap è insufficiente. Molto spesso i genitori di questi bambini si ritrovano a dover gestire la situazione da soli e dipendono dalla volontà di una struttura di custodia collettiva diurna ad ammettere i loro figli nonostante la mancanza di risorse. Per i bambini con disabilità gravi, nella maggior parte dei Cantoni non è possibile ricorrere a un servizio per la custodia complementare alla famiglia<sup>38</sup>.

La custodia di bambini in situazione di handicap implica un maggiore fabbisogno di personale, essendo necessario più tempo per l'assistenza, la cura e il coordinamento tra genitori, terapisti e autorità. L'onere complessivo dipende dalla gravità della disabilità<sup>39</sup> ed è direttamente correlato alle spese per il personale. Vanno inoltre aggiunte le spese per la formazione continua e i salari del personale di custodia appositamente

<sup>36</sup> Oliver Bieri, Alma Ramsden, Christina Felfe, *Evaluation "Anstossfinanzierung". Entspricht das bestehende Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung der Nachfrage?*, Lucerna e San Gallo 2017, pag. 56.

<sup>37</sup> Alex Fischer, Miriam Häfliger, Anna Pestalozzi, *Procac 2021: Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen. Eine Analyse der Nachfrage, des Angebots und der Finanzierungsmechanismen – für Kinder mit Behinderungen im Vorschulalter in der Schweiz. Ein Bericht von Procac Schweiz, Bereich Sozialpolitik*, Olten: Procac, 2021, pag. 2, disponibile all'indirizzo [https://www.procac.ch/fileadmin/files/procac/Angebote/Beratung/Information/Politik/Downloads/KITA/20210629\\_Procac\\_Kitabericht\\_2\\_Auflage\\_DE\\_BF\\_Web.pdf](https://www.procac.ch/fileadmin/files/procac/Angebote/Beratung/Information/Politik/Downloads/KITA/20210629_Procac_Kitabericht_2_Auflage_DE_BF_Web.pdf).

<sup>38</sup> Alex Fischer, Miriam Häfliger, Anna Pestalozzi, *Procac 2021: Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen. Eine Analyse der Nachfrage, des Angebots und der Finanzierungsmechanismen – für Kinder mit Behinderungen im Vorschulalter in der Schweiz. Ein Bericht von Procac Schweiz, Bereich Sozialpolitik*, Olten 2021, pag. 38.

<sup>39</sup> Alex Fischer, Miriam Häfliger, Anna Pestalozzi, *Procac 2021: Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen. Eine Analyse der Nachfrage, des Angebots und der Finanzierungsmechanismen – für Kinder mit Behinderungen im Vorschulalter in der Schweiz. Ein Bericht von Procac Schweiz, Bereich Sozialpolitik*, Olten 2021, pag. 30 seg.

qualificato, le prestazioni di educazione precoce ed eventualmente misure architettoniche (accessibilità per i disabili) e l'acquisto di mezzi ausiliari<sup>40</sup>. Nella stragrande maggioranza dei casi, gli enti pubblici non partecipano alle spese supplementari per la custodia complementare alla famiglia dei bambini con disabilità gravi. Per quelli con disabilità lievi, circa un terzo dei Cantoni assume le spese integralmente, un altro terzo parzialmente e il terzo rimanente non lo fa affatto<sup>41</sup>.

La possibilità dei genitori di scegliere se accudire da sé i figli in situazione di handicap in età prescolastica o ricorrere alla custodia complementare alla famiglia dipende sostanzialmente dal luogo di domicilio ed è quindi fortemente limitata, in particolare nel caso dei bambini con una disabilità grave<sup>42</sup>.

### 3.1.4 Scarsa qualità della custodia di bambini istituzionale

Per quanto concerne la custodia di bambini istituzionale, l'OAMin stabilisce i principi concernenti l'autorizzazione delle strutture di custodia e la vigilanza esercitata su di esse. I requisiti per l'autorizzazione sono definiti in modo molto generale. I Cantoni possono prevedere ulteriori requisiti e regolamentazioni nell'ambito della custodia di bambini complementare alla famiglia; alcuni delegano queste competenze, del tutto o in parte, ai Comuni. Anche la prassi di vigilanza è notevolmente diversa da Cantone a Cantone e da Comune a Comune. Le prescrizioni cantonali in materia di qualità della custodia di bambini istituzionale variano soprattutto per quanto concerne le strategie pedagogiche, la formazione del personale di custodia e la chiave di ripartizione tra questo personale e i bambini<sup>43</sup>.

Servizi per la custodia di bambini complementare alla famiglia di buona qualità permettono non solo di garantire ai genitori la possibilità di svolgere un'attività lucrativa o una formazione, ma anche di contribuire in misura sostanziale all'offerta di forma-

<sup>40</sup> Alex Fischer, Miriam Häfliger, Anna Pestalozzi, *Procap 2021: Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen. Eine Analyse der Nachfrage, des Angebots und der Finanzierungsmechanismen – für Kinder mit Behinderungen im Vorschulalter in der Schweiz. Ein Bericht von Procap Schweiz, Bereich Sozialpolitik*, Olten 2021, pag. 40.

<sup>41</sup> Alex Fischer, Miriam Häfliger, Anna Pestalozzi, *Procap 2021: Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen. Eine Analyse der Nachfrage, des Angebots und der Finanzierungsmechanismen – für Kinder mit Behinderungen im Vorschulalter in der Schweiz. Ein Bericht von Procap Schweiz, Bereich Sozialpolitik*, Olten 2021, pag. 48.

<sup>42</sup> Alex Fischer, Miriam Häfliger, Anna Pestalozzi, *Procap 2021: Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen. Eine Analyse der Nachfrage, des Angebots und der Finanzierungsmechanismen – für Kinder mit Behinderungen im Vorschulalter in der Schweiz. Ein Bericht von Procap Schweiz, Bereich Sozialpolitik*, Olten 2021, pag. 57.

<sup>43</sup> Consiglio federale, *Politik der frühen Kindheit. Auslegeordnung und Entwicklungsmöglichkeiten auf Bundesebene. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 19.3417 der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates vom 12. April 2019 und 19.3262 Gugger vom 21. März 2019*, 2021, pag. 35 seq.

zione, educazione e accoglienza della prima infanzia. Questa offerta sostiene lo sviluppo sociale, emotivo, cognitivo, fisico e psichico dei bambini, promuovendone la responsabilità individuale e l'attitudine alla vita sociale<sup>44</sup>.

In Svizzera la qualità della custodia di bambini complementare alla famiglia non viene rilevata e analizzata sistematicamente. Per quanto concerne la qualificazione del personale delle strutture di custodia collettiva diurna, vi sono notevoli differenze tra la Svizzera tedesca e la Svizzera romanda: nella prima, a disporre di un titolo di formazione terziaria è spesso soltanto il personale con funzioni dirigenziali, mentre nella seconda un titolo di questo livello è lo standard anche per il personale addetto alla custodia. Gli esperti della Svizzera tedesca sono in larga parte concordi sul fatto che per il personale delle strutture di custodia collettiva diurna con una formazione di base di indirizzo sociale o pedagogico è necessaria una qualificazione supplementare, se queste strutture devono adempiere senza lacune i propri compiti nell'ambito della formazione, dell'educazione e dell'accoglienza della prima infanzia. Tra gli operatori socioassistenziali si rilevano lacune di competenza in particolare per quanto concerne l'orientamento alla formazione, la promozione linguistica, l'inclusione (conoscenze specialistiche in materia di pedagogia interculturale, sensibilità per le questioni legate a svantaggi sociali, gestione della diversità) e il rafforzamento delle competenze educative dei genitori e delle proprie competenze personali<sup>45</sup>. Inoltre, da diverso tempo si segnala che in molte strutture di custodia collettiva diurna la quota del personale senza formazione formale è troppo elevata. Nelle strutture sostenute con aiuti finanziari della Confederazione per l'istituzione di posti di custodia complementare alla famiglia, il 43 per cento del personale non dispone (ancora) di una formazione specialistica; questo vale sia per le strutture di custodia collettiva diurna che per quelle di custodia parascolastica<sup>46</sup>. A porre problemi sono soprattutto gli stage consecutivi e di lunga durata. Quasi la metà delle persone che seguono una formazione come assistente

44 Corina Wustmann, Heidi Simoni, *Quadro d'orientamento per la formazione, l'educazione e l'accoglienza della prima infanzia in Svizzera. Documento di riferimento nazionale per la qualità della prima infanzia. Base di discussione e di riflessione per la pratica, la formazione, la scienza, la politica e l'opinione pubblica*, 3<sup>a</sup> edizione ampliata, Zurigo: Commissione svizzera per l'UNESCO e Rete svizzera per la custodia di bambini, 2016, pag. 24 seg., disponibile all'indirizzo [https://www.rete-custodia-bambini.ch/media/filer\\_public/61/ba/61ba5723-bdec-49d2-a952-61512881ac5b/orientierungsrahmen\\_i\\_3\\_auflag\\_160818\\_lowres.pdf](https://www.rete-custodia-bambini.ch/media/filer_public/61/ba/61ba5723-bdec-49d2-a952-61512881ac5b/orientierungsrahmen_i_3_auflag_160818_lowres.pdf).

45 Philipp Dubach et al., *Qualifikationsbedarf in der frühen Förderung und Sprachförderung. Schlussbericht*, Olten: SAVOIRSOCIAL, 2018, pag. 60 segg., disponibile all'indirizzo [https://savoirsocial.ch/wp-content/uploads/2017/05/Schlussbericht\\_Fr%C3%BCF%C3%B6\\_180523.pdf](https://savoirsocial.ch/wp-content/uploads/2017/05/Schlussbericht_Fr%C3%BCF%C3%B6_180523.pdf); cfr. anche kibesuisse, *Positionspapier zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten*, Zurigo 2020, pag. 3.

46 Ufficio federale delle assicurazioni sociali, *Finanzhilfen für die Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen für Kinder: Bilanz nach neunzehn Jahren (Stand 31. Januar 2022)*, Berna: Ufficio federale delle assicurazioni sociali, 2022, pag. 7.

socioassistenziale deve svolgere uno o più stage prima di ottenere un posto di tirocinio<sup>47</sup>. Per quanto concerne i genitori diurni, si constata che questi vantano notevoli esperienze pratiche, ma scarse conoscenze teoriche e specialistiche in materia<sup>48</sup>.

L'efficacia della custodia di bambini complementare alla famiglia dipende notevolmente dalla sua qualità: maggiore è la qualità, maggiore sarà anche l'efficacia. Questo vale per la promozione dello sviluppo dei bambini e la prevenzione di comportamenti negativi e di disturbi comportamentali<sup>49</sup>.

I bambini provenienti da famiglie svantaggiate e specialmente quelli con retroterra migratorio beneficiano in particolar modo della promozione linguistica grazie alla promozione delle loro competenze linguistiche e quindi della loro integrazione sociale già nel periodo precedente l'inizio della scuola dell'obbligo<sup>50</sup>. Per i bambini con una prima lingua diversa da quella locale e/o provenienti da un contesto socioeconomico poco favorevole, è di fondamentale importanza poter beneficiare di un'offerta di buona qualità in tenera età (tra un anno e mezzo e tre anni) e in misura sufficiente (circa 14–21 ore alla settimana)<sup>51</sup>.

La disponibilità dei genitori ad affidare i figli a un servizio per la custodia complementare alla famiglia dipende sostanzialmente dai costi, ma anche dalla qualità dell'offerta<sup>52</sup>.

### 3.2 Necessità di agire nella politica della prima infanzia

La CSEC-N si occupa dal 2017 degli obiettivi della politica della prima infanzia. In attuazione dell'iniziativa parlamentare Matthias Aebischer 17.412 Eque opportunità per la prima infanzia, ha elaborato una possibile misura a livello federale. Con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo della politica della prima infanzia in funzione del bisogno nei Cantoni e Comuni, competenti in materia, la Commissione ha proposto la promozione di programmi nell'ambito della politica della prima infanzia mediante un finanziamento iniziale a favore dei Cantoni. In questo contesto la Confederazione potrebbe sostenere misure volte a migliorare il coordinamento a livello cantonale. Il 18 giugno 2020 il Consiglio nazionale ha adottato il progetto, che il Consiglio degli

<sup>47</sup> Comunicato stampa di SAVOIRSOCIAL del 14.12.2021, «Berufliche Grundbildung Fachmann\*frau Betreuung. Die Hürde Praktikum ist noch da», disponibile (in tedesco e in francese) all'indirizzo [https://savoirsocial.ch/wp-content/uploads/2021/12/211208\\_SAVOIRSOCIAL\\_MM\\_3.RunderTisch\\_Praktika\\_d.pdf](https://savoirsocial.ch/wp-content/uploads/2021/12/211208_SAVOIRSOCIAL_MM_3.RunderTisch_Praktika_d.pdf).

<sup>48</sup> Philipp Dubach et al., *Qualifikationsbedarf in der frühen Förderung und Sprachförderung. 2. Zwischenbericht: Auswertung der ersten Runde der Delphi-Befragung*, Olten: SAVOIRSOCIAL, pag. XIII.

<sup>49</sup> Intervista con Andreas Balthasar del 25.2.2020: «Neue Schweizer Erkenntnisse zu Kitabesuch und Schulerfolg», disponibile all'indirizzo <https://jacobsfoundation.org/neue-schweizer-erkenntnisse-zu-kitabesuch-und-schulerfolg/>.

<sup>50</sup> Andreas Balthasar, Caroline Kaplan, *Whitepaper zum Engagement in der frühen Kindheit: Fokus Kind*, Lucerna 2019.

<sup>51</sup> Franziska Vogt, Susanne Stern, Laurent Fillietaz, *Frühe Sprachförderung. Internationale Forschungsbefunde und Bestandesaufnahme zur frühen Sprachförderung in der Schweiz. Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation*, San Gallo, Zurigo e Ginevra: Alta scuola pedagogica di San Gallo, INFRAS, Università di Ginevra, 2022, pag. 6 seg. (non ancora pubblicato).

<sup>52</sup> Susanne Stern et al., *Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit: Was sich Eltern wünschen*, Zurigo 2018, pag. 24.

Stati ha invece respinto il 9 settembre 2020. La CSEC-N ha quindi sospeso la trattazione ulteriore dell'iniziativa parlamentare<sup>53</sup>. Considerati i lavori di attuazione dell'iniziativa parlamentare 21.403 Sostituire il finanziamento iniziale con una soluzione moderna, il 28 gennaio 2022 la CSEC-N ha deciso di sospendere ulteriormente la trattazione dell'iniziativa parlamentare Aebischer 17.412<sup>54</sup>.

Il 12 aprile 2019 la CSEC-N ha depositato il postulato 19.3417 Strategia per rafforzare il sostegno alla prima infanzia, con cui ha incaricato il Consiglio federale di elaborare una strategia per rafforzare e sviluppare il sostegno alla prima infanzia in Svizzera. Il rapporto redatto dall'Esecutivo in adempimento di questo postulato<sup>55</sup> riassume l'attuale stato delle conoscenze per quanto concerne la domanda e l'offerta, la qualità e il finanziamento dei servizi nell'ambito della politica della prima infanzia e mostra la necessità d'intervento dal punto di vista di diversi attori.

### 3.2.1 Lacune ed eterogeneità nell'impostazione dell'offerta

Le informazioni disponibili sulla domanda e sull'offerta di servizi nell'ambito della prima infanzia non permettono di formulare considerazioni di carattere generale sulla situazione in Svizzera. Tuttavia, da un'analisi svolta a livello nazionale su incarico dell'ACS<sup>56</sup> si evince un'offerta lacunosa o assente nei Comuni di medie e piccole dimensioni. Inoltre, l'offerta dei Comuni è molto eterogenea in termini di varietà e volume. Per quanto concerne il grado di professionalizzazione degli esperti che operano nei settori della politica della prima infanzia e gli standard qualitativi si rileva una certa necessità d'intervento. Per quanto riguarda il finanziamento dell'offerta nell'ambito della politica della prima infanzia, dall'analisi della situazione emergono notevoli differenze regionali tra i Comuni di piccole e medie dimensioni: nella Svizzera tedesca e nella Svizzera romanda, gli enti pubblici cofinanziano di regola soltanto una parte dell'offerta, mentre nella Svizzera italiana è ampiamente diffuso il modello del finanziamento integrale da parte dei Comuni. Ad oggi mancano analisi della situazione relative ai Comuni di grandi dimensioni e alle Città.

<sup>53</sup> Cfr. comunicato stampa della CSEC-N del 19.2.2021, «Maggior sostegno della Confederazione alle strutture di custodia di bambini complementari alla famiglia», disponibile all'indirizzo: <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-wbk-n-2021-02-19.aspx>.

<sup>54</sup> Cfr. comunicato stampa della CSEC-N del 28.1.2022, «Mais im Bundeshaus 5.0: la CSEC-N alla ricerca di un compromesso», disponibile all'indirizzo <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-wbk-n-2022-01-28.aspx>.

<sup>55</sup> Consiglio federale, *Politik der frühen Kindheit. Auslegeordnung und Entwicklungsmöglichkeiten auf Bundesebene. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 19.3417 der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates vom 12. April 2019 und 19.3262 Gugger vom 21. März 2019*, 2021.

<sup>56</sup> Claudia Meier Magistretti, Marco Schraner, *Sostegno alla prima infanzia nei Comuni piccoli e medi: analisi della situazione e raccomandazioni. I Comuni quali piattaforma strategica e facilitatori di rete nell'ambito del sostegno alla prima infanzia*, Berna: Associazione dei Comuni Svizzeri, 2017, disponibile all'indirizzo [https://www.contro-la-poverta.ch/fileadmin/kundendaten/Fruhe\\_Foerderung\\_in\\_Gemeinden/Situationsanalyse.IT.pdf](https://www.contro-la-poverta.ch/fileadmin/kundendaten/Fruhe_Foerderung_in_Gemeinden/Situationsanalyse.IT.pdf).

### 3.2.2 Cooperazione insufficiente tra gli attori e coordinamento lacunoso dei vari servizi

La predisposizione di un'offerta integrata e adeguata alla domanda presuppone il coordinamento dei diversi attori e delle loro misure, nonché la loro collaborazione e correlazione con le strutture regolari operative, in particolare nei settori sociale, educativo, integrativo e sanitario. A livello organizzativo, le competenze per la politica della prima infanzia sono spesso ripartite tra diverse unità amministrative a vari livelli statali. Negli ultimi anni la collaborazione e il coordinamento sono nettamente migliorati. Per esempio, sono stati elaborati più piani e strategie globali a livello sia comunale che cantonale e sono state create nuove strutture di dialogo. Tuttavia, considerato il carattere trasversale della politica della prima infanzia, la cooperazione e il coordinamento delle misure dei vari servizi costituiscono ancora una delle sfide principali<sup>57</sup>.

### 3.2.3 Accesso a bassa soglia ai servizi non garantito a tutti i gruppi target

Vi è necessità di agire anche per quanto concerne la garanzia di un accesso a bassa soglia ai servizi offerti nell'ambito della politica della prima infanzia per le famiglie socialmente svantaggiate, con o senza retroterra migratorio, e per i bambini e i genitori in situazione di handicap. Risultati della ricerca dimostrano che le misure in questo ambito si ripercuotono positivamente sullo sviluppo e sulle opportunità educative soprattutto dei bambini provenienti da economie domestiche socialmente svantaggiate, che però ricorrono all'offerta in misura generalmente inferiore alla media, non di rado a causa dei costi<sup>58</sup>. Per garantire un facile accesso ai vari servizi è importante disporre di una rete di promozione istituzionalizzata che li colleghi tra loro. Questa spesso manca<sup>59</sup>. Inoltre, in molti settori della politica della prima infanzia le pari opportunità dei bambini e dei genitori in situazione di handicap non sono garantite. Il loro accesso ai servizi dovrebbe essere per quanto possibile senza barriere<sup>60</sup>.

<sup>57</sup> CDPE, CDS, CDOS, *Gemeinsam für die Frühe Förderung. Bericht zur gemeinsamen Tagung EDK, GDK, SODK vom 11. Juni 2019*, Berna: segreteria generali di CDPE, CDOS e CDS, 2019, pag. 18, disponibile all'indirizzo [https://ch-sodk.s3.amazonaws.com/media/files/47e771ce/3b81/4b50/b027/dea7850b30f0/2020.04.03\\_Tagungsbericht\\_Fr%C3%BCher\\_F%C3%B6rderung\\_d.pdf](https://ch-sodk.s3.amazonaws.com/media/files/47e771ce/3b81/4b50/b027/dea7850b30f0/2020.04.03_Tagungsbericht_Fr%C3%BCher_F%C3%B6rderung_d.pdf).

<sup>58</sup> Susanne Stern, Stephanie Schwab Cammarano, *Sostegno alla prima infanzia. Una guida per i Comuni piccoli e medi*, Berna: Programma nazionale contro la povertà / UFAS, 2018, pag. 10 segg., disponibile all'indirizzo [https://www.gegenarmut.ch/fileadmin/kundendaten/Fruehe\\_Foerderung\\_in\\_Gemeinden/GzD\\_de\\_NAP\\_Fruehe\\_Foerderung\\_DEF.pdf](https://www.gegenarmut.ch/fileadmin/kundendaten/Fruehe_Foerderung_in_Gemeinden/GzD_de_NAP_Fruehe_Foerderung_DEF.pdf).

<sup>59</sup> Consiglio federale, *Ergebnisse Nationales Programm Prävention und Bekämpfung von Armut 2014–2018. Bericht des Bundesrats zum Nationalen Programm sowie in Erfüllung der Motion 14.3890 Sozialdemokratische Fraktion vom 25.09.2014*, Berna 2018, pag. 11, disponibile (in tedesco e in francese) all'indirizzo <https://www.bsv.admin.ch/bsv/it/home/politica-sociale/soziale-absicherung/lutte-contre-la-pauvrete.html>.

<sup>60</sup> Consiglio federale, *Politica in favore delle persone disabili*, Berna 2018, pag. 13 seg., disponibile all'indirizzo <https://www.edi.admin.ch/edi/it/home/fachstellen/ufpd/politique-nationale-du-handicap.html>.



### 3.2.4 Mancanza di basi di dati

Per lo sviluppo di misure mirate nell'ambito della politica della prima infanzia si rileva una notevole mancanza di basi di dati, ad esempio informazioni sullo stato di salute generale dei bambini in età prescolastica. Le fonti di dati concernenti i bambini sin dalla nascita comprendono perlopiù dati aggregati in ampie fasce d'età, lasciando praticamente scoperta quella da 0 a 4 anni<sup>61</sup>. Inoltre, si sa poco della salute psichica dei bambini in età prescolastica: ad esempio, indicazioni relative alla frequenza e alla ripartizione dei problemi psichici sono disponibili esclusivamente per i bambini in età scolastica<sup>62</sup>. Anche in merito all'utilizzo dei media digitali in età prescolastica mancano praticamente del tutto studi e dati rappresentativi<sup>63</sup>.

Considerate le lacune e le mancanze summenzionate, la CSEC-N è del parere che la Confederazione debba sostenere i Cantoni nello sviluppo di misure nell'ambito della politica della prima infanzia.

## 4 Puntii essenziali del progetto

### 4.1 Obiettivi

Con il progetto di legge ci si prefigge di raggiungere due obiettivi sovraordinati: il miglioramento della conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione e il miglioramento delle pari opportunità per i bambini in età prescolastica.

L'obiettivo di migliorare la conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione corrisponde a quello della vigente LACust. A tal fine sono necessarie diverse misure, tra cui congedi dopo la nascita o l'accoglimento di un figlio (congedo di maternità o di paternità, congedo parentale, congedo di adozione), la creazione di condizioni di lavoro adeguate alle famiglie (p. es. orari di lavoro flessibili), misure a sostegno delle persone che esercitano un'attività lucrativa e forniscono cura e assistenza a familiari, misure di diritto fiscale, nonché provvedimenti per raggiungere la parità salariale tra donne e uomini. Il progetto di legge pone l'accento sulla custodia di bambini complementare alla famiglia in quanto cruciale per una migliore conciliabilità e poiché proprio in questo ambito è stata rilevata una certa necessità di agire. Un'offerta di custodia di buona qualità ed economicamente accessibile costituisce un presupposto indispensabile affinché i genitori possano svolgere regolarmente un'attività lucrativa

<sup>61</sup> Dratva et al., *Wissenschaftliche Übersichtsarbeit frühe Kindheit (0-4j.) in der Schweiz: Gesundheit und Prävention*, studio commissionato dall'Ufficio federale della sanità pubblica, Winterthur: ZHAW Departement Gesundheit, 2019, pag. 1, disponibile (in tedesco con riassunto in italiano) all'indirizzo <https://www.aramis.admin.ch/Default?DocumentID=50035&Load=true>.

<sup>62</sup> Agnes von Wyl, Erica Chew Howard, Laura Bohleber, Patrick Haemmerle, *Psychische Gesundheit und Krankheit von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz. Versorgung und Epidemiologie. Eine systematische Zusammenstellung empirischer Berichte von 2006 bis 2016*, Neuchâtel: Osservatorio svizzero della salute, 2017, pag. 4, disponibile all'indirizzo [https://www.obsan.admin.ch/sites/default/files/2021-08/obsan\\_dossier\\_62\\_2.pdf](https://www.obsan.admin.ch/sites/default/files/2021-08/obsan_dossier_62_2.pdf).

<sup>63</sup> Osservatorio svizzero della salute, *Gesundheit in der Schweiz – Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene. Nationaler Gesundheitsbericht 2020*, Berna: Osservatorio svizzero della salute, 2020, pag. 22 seg., disponibile all'indirizzo [https://www.obsan.admin.ch/sites/default/files/gesundheitsbericht\\_2020.pdf](https://www.obsan.admin.ch/sites/default/files/gesundheitsbericht_2020.pdf).

o una formazione. In linea con la LACust, occorre promuovere la custodia istituzionale in servizi pubblici e privati, cioè nelle strutture di custodia collettiva diurna (nel settore prescolastico), nelle strutture diurne o nelle scuole a orario continuato (per i bambini in età scolastica), nonché nelle famiglie diurne organizzate in un'associazione di genitori diurni.

Le pari opportunità per i bambini in età prescolastica si prefiggono di tutelare tutti i bambini in età prescolastica in Svizzera, promuovere e sostenere adeguatamente lo sviluppo delle loro capacità emotive, sociali, creative, motorie, linguistiche e cognitive, nonché metterli nelle condizioni di diventare persone autonome e responsabili. Misure mirate per il miglioramento delle pari opportunità dei bambini in età prescolastica livellano le disparità delle condizioni di partenza prima dell'inizio della scuola dell'obbligo. I genitori vengono sostenuti nell'ampliamento della loro autonomia e delle loro competenze educative. L'accento è posto sulla creazione e predisposizione di un contesto formativo stimolante e gratificante all'interno e all'esterno della famiglia. I Cantoni vanno incoraggiati a sviluppare in funzione del bisogno la loro politica di sostegno alla prima infanzia colmando le lacune e migliorando l'accesso all'offerta, la messa in rete degli attori e dei servizi pertinenti e la qualità dell'offerta. Tra i possibili campi di azione rientrano ad esempio l'assistenza sanitaria nella prima infanzia, un'offerta di sostegno per i bambini in età prescolastica, la formazione e la consulenza a favore dei genitori, programmi di visite a domicilio, la promozione precoce delle competenze linguistiche e la configurazione di un contesto sociale.

## **4.2 Nuova base legale**

La durata di validità della LACust è limitata al 30 giugno 2023. Per la CSEC-N è importante che la Confederazione mantenga senza soluzione di continuità il proprio sostegno finanziario alla custodia di bambini complementare alla famiglia. A tal fine, il 27 gennaio 2022 ha depositato l'iniziativa parlamentare 22.403 Proroga fino alla fine del 2024 dei contributi federali in materia di custodia di bambini complementare alla famiglia, cui la Commissione omologa del Consiglio degli Stati ha dato seguito il 3 marzo 2022. Questa iniziativa parlamentare prevede che la LACust venga prorogata fino all'entrata in vigore della legge elaborata nell'ambito del presente progetto o al più tardi fino al 31 dicembre 2024.

Il sostegno finanziario alla custodia di bambini complementare alla famiglia da parte della Confederazione verrà ridefinito sulla base del progetto preliminare in esame in attuazione dell'iniziativa parlamentare 21.403. Considerata la forma diversa del futuro sostegno finanziario della Confederazione, la CSEC-N si è espressa a favore dell'elaborazione di una nuova legge: a differenza della LACust non saranno più previsti aiuti finanziari a beneficio diretto delle strutture preposte alla custodia di bambini complementare alla famiglia. Il progetto preliminare contempla due nuovi strumenti: contributi federali ai costi a carico dei genitori per la custodia di bambini complementare alla famiglia e aiuti finanziari globali ai Cantoni sulla base di accordi di programma. Un'altra differenza sostanziale rispetto alla LACust consiste nel fatto che la Confederazione potrà concedere ai Cantoni sia aiuti finanziari per lo sviluppo della custodia di bambini complementare alla famiglia che per lo sviluppo della loro politica di sostegno alla prima infanzia.

### 4.3 La normativa proposta

Il progetto preliminare della legge prevede misure in tutti i settori della custodia di bambini complementare alla famiglia per i quali è stata individuata una certa necessità d'agire, in modo da ridurre i costi di custodia a carico dei genitori, colmare le lacune nell'offerta di custodia complementare alla famiglia, adeguarla maggiormente ai bisogni dei genitori e migliorarne la qualità. Inoltre, si intende sostenere i Cantoni nello sviluppo della loro politica di sostegno alla prima infanzia.

Nel quadro del programma d'incentivazione in corso, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) concede gli aiuti finanziari agli aventi diritto di regola mediante decisione formale, conformemente all'articolo 16 della legge del 5 ottobre 1990<sup>64</sup> sui sussidi (LSu). Quale misura per ridurre i costi di custodia a carico dei genitori, il progetto preliminare prevede la concessione di contributi federali a tali costi. I Cantoni saranno responsabili di garantire il rispetto delle condizioni di diritto e il versamento dei contributi ai genitori. Per colmare tutte le altre lacune individuate, la Confederazione potrà concedere ai Cantoni aiuti finanziari globali in base ad accordi di programma. Questo strumento di promozione della Confederazione tiene conto del fatto che, in base alla ripartizione delle competenze vigente, la responsabilità per la custodia di bambini complementare alla famiglia e la politica di sostegno alla prima infanzia spetta in primo luogo ai Cantoni (cfr. n. 2.1), cui incombe dunque principalmente rimediare ai problemi esistenti. Uno dei vantaggi degli accordi di programma è che, prevedendo contributi globali o forfettari, lasciano ai Cantoni un maggior margine discrezionale per un periodo di diversi anni. Al contempo, la definizione di obiettivi congiunti consente di contrastare l'eterogeneità a livello cantonale.

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

I costi che i genitori devono assumere per la custodia di bambini complementare alla famiglia sono in media nettamente più alti in Svizzera che nei Paesi limitrofi (cfr. n. 3.1.1). In futuro, dunque, la Confederazione dovrà partecipare a questi costi. Secondo il progetto preliminare, per ogni bambino, dalla nascita fino alla conclusione del periodo dell'obbligo scolastico, sussisterà il diritto a un *contributo federale*, se il bambino è affidato a un servizio di custodia istituzionale. Per custodia istituzionale si intende la custodia regolare di bambini in età prescolastica e scolastica in strutture private o pubbliche (p. es. strutture di custodia collettiva diurna, strutture diurne, scuole a orario continuato) o in famiglie diurne organizzate in associazioni di famiglie diurne. Gli aventi diritto al contributo federale saranno di regola i genitori o le persone che detengono l'autorità parentale e assumono i costi di custodia. Il contributo federale sarà calcolato in base al ricorso effettivo alla custodia di bambini complementare alla famiglia. Il diritto al contributo federale sussisterà quindi soltanto per la durata del ricorso alla custodia istituzionale effettiva e fatturata ai genitori. Nella pratica, questa sarà di regola calcolata per giorno o mezza giornata e fatturata ai genitori su base mensile. Per ciascun figlio sarà versato soltanto un contributo federale. Per i bambini

<sup>64</sup> RS 616.1

affidati a un servizio di custodia istituzionale all'estero, il diritto al contributo federale sussisterà soltanto se previsto da convenzioni internazionali.

Il contributo federale sarà concesso ai genitori a prescindere dalla loro situazione finanziaria. Continuerà a incombere ai Cantoni o ai Comuni prevedere eventualmente tariffe in funzione del reddito. Il contributo federale non sostituirà eventuali sussidi dei Cantoni e dei Comuni, nonché, a seconda del Cantone, i contributi dei datori di lavoro prescritti per legge; si aggiungerà invece a questi eventuali sussidi e dovrà andare integralmente a beneficio dei genitori, in modo da ridurre i costi di custodia a loro carico.

Il contributo federale conterà di un contributo di base e di un contributo supplementare. Il *contributo di base* corrisponderà al 10 per cento dei costi medi per un posto di custodia di bambini complementare alla famiglia. Tali costi possono variare in particolare a seconda della forma di custodia istituzionale: quelli per la custodia di un bambino in una struttura di custodia collettiva diurna sono generalmente più elevati di quelli di una struttura di custodia parascolastica. A seconda delle circostanze, inoltre, ai genitori di bambini in situazione di handicap vengono fatturati costi di custodia, in quanto l'onere per la custodia è maggiore (cfr. n. 3.1.3). La Confederazione rileverà regolarmente i costi medi per un posto di custodia per le varie forme di custodia istituzionale. Il Consiglio federale emanerà le prescrizioni necessarie a tal fine nella pertinente ordinanza.

A seconda del Cantone di domicilio del bambino, i genitori riceveranno, oltre al contributo di base, anche un *contributo supplementare*. È il caso dei genitori il cui figlio vive in un Cantone che contribuisce in misura relativamente maggiore alla riduzione dei costi di custodia a carico dei genitori rispetto agli altri Cantoni. Il contributo supplementare, pari al 5 o al 10 per cento, vuol essere un incentivo per i Cantoni ad aumentare i propri sussidi nell'ambito della custodia di bambini complementare alla famiglia. Inoltre, con esso s'intende evitare che i Cantoni riducano i propri sussidi dell'importo corrispondente alla partecipazione della Confederazione. L'ammontare del contributo supplementare dipenderà dall'importo medio annuo dei sussidi versati in un Cantone per ogni bambino di età inferiore ai 16 anni. Sono computabili i sussidi del Cantone e dei Comuni, inclusi i contributi del datore di lavoro prescritti per legge, che permettono di ridurre i costi per la custodia di bambini complementare alla famiglia a carico dei genitori. Nella pertinente ordinanza, il Consiglio federale fisserà l'importo annuo medio necessario per avere diritto al contributo supplementare del 5 o del 10 per cento. Per fissare l'ammontare di quest'ultimo, la Confederazione procederà periodicamente a una classificazione dei Cantoni (cfr. n. 4.4.1).

A seconda del Cantone di domicilio del bambino, i genitori riceveranno quindi i contributi federali seguenti:

- 10 per cento dei costi medi di custodia (contributo di base);
- 15 per cento dei costi medi di custodia (contributo di base del 10 % più un contributo supplementare del 5 %);
- 20 per cento dei costi medi di custodia (contributo di base del 10 % più un contributo supplementare del 10 %).

I costi per la custodia di bambini complementare alla famiglia a carico dei genitori sono mensili. Il contributo federale sarà dunque versato mensilmente ai genitori. I Cantoni saranno responsabili di garantire il rispetto delle condizioni di diritto e il versamento dei contributi ai genitori. Nello specifico, sarà responsabile il Cantone in cui il bambino è affidato a un servizio di custodia istituzionale. I Cantoni definiranno la procedura per il versamento dei contributi federali.

### 4.3.2 Accordi di programma

#### 4.3.2.1 Lo strumento dell'accordo di programma

Con la nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC)<sup>65</sup> sono state poste le basi per nuove forme di collaborazione e finanziamento nel settore dei compiti congiunti di Confederazione e Cantoni, con lo scopo di impostare l'adempimento dei compiti in modo efficiente ed efficace secondo il concetto del New Public Management<sup>66</sup>. Quale nuovo strumento a tal fine è stato introdotto l'accordo di programma.

Gli accordi di programma sono contratti di diritto pubblico che vengono conclusi tra il competente ufficio federale e i Cantoni. Questo strumento è sancito nell'articolo 46 capoverso 2<sup>67</sup> Cost.<sup>68</sup>. La concessione di sussidi è disciplinata in modo dettagliato agli articoli 16–22 LSu. In linea di principio, i sussidi sono concessi mediante decisione formale o contratto (art. 16 cpv. 1 e 2 LSu), ma nel caso dei Cantoni questo avviene di regola sulla base di accordi di programma (art. 16 cpv. 3 LSu). La Confederazione e il Cantone negoziano un *contributo globale* per un programma, vale a dire per un pacchetto di misure coordinato e coerente, che si protrae di regola per quattro anni. La prestazione finanziaria della Confederazione è funzionale al raggiungimento di determinati obiettivi, risultati ed effetti. L'accordo di programma corrisponde al principio guida della NPC: invece di singoli sussidi legati ai progetti, i Cantoni ricevono dalla Confederazione sussidi globali o forfettari per adempiere i compiti che svolgono congiuntamente con la Confederazione<sup>69</sup>. La procedura fino alla conclusione degli accordi di programma è disciplinata negli articoli 19-20a LSu.

Gli accordi di programma sono collegati all'attuazione di obiettivi strategici, che vengono concordati congiuntamente da Confederazione e Cantoni. A titolo di esempio si possono menzionare gli obiettivi convenuti tra Confederazione e Cantoni per l'int-

<sup>65</sup> FF 2003 5745

<sup>66</sup> Stefanie Wiget, *Die Programmvereinbarung - Ein Zusammenarbeitsinstrument zwischen Bund und Kantonen*, Friburgo: Istituto per il federalismo, 2012, vol. 3, pag. 91, disponibile all'indirizzo: <https://www.unifr.ch/federalism/de/forschung/piff.html>.

<sup>67</sup> In vigore dal 1° gennaio 2008.

<sup>68</sup> RS 101

<sup>69</sup> Ufficio federale dell'ambiente, *Manuale Accordi programmatici nel settore ambientale 2020–2024. Comunicazione dell'UFAM quale autorità esecutiva ai richiedenti*, Berna: UFAM, 2018, pag. 29, disponibile all'indirizzo <https://www.bafu.admin.ch/bafu/it/home/temi/diritto/publicazioni-studi/publicazioni/manuale-accordi-programmatici-nel-settore-ambientale-2020-2024.html>.

grazione delle persone provenienti dal settore dell'asilo nel quadro dell'«Agenda Integrazione Svizzera»<sup>70</sup>. L'Agenda Integrazione Svizzera è un elenco di obiettivi concordato congiuntamente da Confederazione e Cantoni che viene attuato nel quadro dei programmi d'integrazione cantonali. A tale scopo, Confederazione e Cantoni concludono accordi di programma che tengono conto del margine discrezionale dei Cantoni nell'attuazione. In analogia all'Agenda Integrazione Svizzera, nell'ambito della custodia di bambini complementare alla famiglia Confederazione e Cantoni possono concordare una sorta di «Agenda per una migliore conciliabilità tra famiglia e lavoro», o qualcosa di analogo.

Secondo il Controllo federale delle finanze, gli accordi di programma rappresentano lo strumento ideale per a) promuovere l'efficacia dei mezzi federali, in quanto subordinano i contributi al raggiungimento di obiettivi preventivamente concordati, b) promuovere l'efficienza, in quanto creano incentivi a una fornitura di prestazioni improntata il più possibile al risparmio nei Cantoni, e c) promuovere la fornitura di prestazioni economica, in quanto mantengono basso l'onere amministrativo<sup>71</sup>. Nel rapporto dell'11 novembre 2020 in adempimento del postulato 19.3001 della Commissione delle finanze del Consiglio nazionale<sup>72</sup>, anche il Consiglio federale giunge alla conclusione che lo strumento dell'accordo di programma ha dato buoni risultati nell'ottica di una maggiore efficienza nella concessione dei contributi federali. In particolare, non è stato possibile corroborare la critica di un onere amministrativo talvolta elevato, sia per la Confederazione che per i Cantoni, per l'esecuzione degli accordi di programma.

#### 4.3.2.2 Obiettivi e attuazione

Secondo il progetto preliminare della legge, la Confederazione può concedere ai Cantoni aiuti finanziari globali in base ad accordi di programma. Per poter concludere accordi di programma con la Confederazione, anche i Cantoni necessitano di una base legale. Possono riferirsi a basi legali vigenti oppure crearne una nuova.

Confederazione e Cantoni negozieranno obiettivi congiunti per un periodo contrattuale di quattro anni. La Confederazione potrà così sostenere:

- l'istituzione di posti per la custodia complementare alla famiglia per bambini in età prescolastica e scolastica, nonché per bambini in situazione di handicap in età prescolastica, al fine di colmare le lacune nell'offerta;

<sup>70</sup> Cfr. Segreteria di Stato della migrazione SEM, «Agenda Integrazione Svizzera (AIS)», <https://www.sem.admin.ch/sem/it/home/integration-einbuengerung/integrationsfoerderung/kantonale-programme/integrationsagenda.html>.

<sup>71</sup> Controllo federale delle finanze CDF, *Programmvereinbarungen – Risiken und Herausforderungen. Synthesebericht*, Berna: CDF, 2014, disponibile (in tedesco con sintesi in italiano) all'indirizzo [https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk\\_dokumente/publikationen/andere\\_berichte/Andere%20Berichte%20\(48\)/12507\\_BE\\_Pr%C3%BCfung%20von%20Programmvereinbarungen\\_version%20d%C3%A9finitive.pdf](https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/andere_berichte/Andere%20Berichte%20(48)/12507_BE_Pr%C3%BCfung%20von%20Programmvereinbarungen_version%20d%C3%A9finitive.pdf).

<sup>72</sup> Consiglio federale, *Vereinfachung des Vollzugs der Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 19.3001, Finanzkommission Nationalrat, 18. Januar 2019, 2020*, disponibile (in tedesco e in francese) all'indirizzo <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2019/20193001/Bericht%20BR%20D.pdf>.

- misure per adeguare maggiormente l’offerta di servizi per la custodia di bambini complementare alla famiglia ai bisogni dei genitori, in particolare in termini di ampliamento e flessibilizzazione degli orari di custodia;
- misure per migliorare la qualità pedagogica e operativa dei servizi per la custodia di bambini complementare alla famiglia; e
- misure dei Cantoni per sviluppare la politica di sostegno alla prima infanzia.

Si tratta di obiettivi di risultato strategici che saranno vincolanti per tutti i Cantoni e fungeranno da base per gli accordi di programma con ciascuno di essi. Gli obiettivi di risultato strategici, che serviranno ad armonizzare la custodia di bambini complementare alla famiglia in Svizzera, potranno essere dedotti dalla summenzionata agenda congiunta di Confederazione e Cantoni per il miglioramento della conciliabilità tra famiglia e lavoro (cfr. n. 4.3.2.1). Un obiettivo strategico potrebbe consistere nel far sì che tutte le famiglie in Svizzera abbiano a disposizione un’offerta di custodia parascolastica di qualità durante le vacanze scolastiche. Un altro potrebbe essere quello di dare a tutti i bambini in situazione di handicap la possibilità di ricorrere a un’offerta di custodia complementare alla famiglia di buona qualità ed economicamente accessibile. Per quanto concerne lo sviluppo della politica di sostegno alla prima infanzia nei Cantoni, si potrebbe ipotizzare quale obiettivo strategico il coordinamento dei vari servizi, in modo da creare una rete di promozione istituzionalizzata. Per convenire obiettivi di risultato strategici ci si potrà basare sugli standard di armonizzazione su cui i Cantoni hanno già raggiunto un accordo. Presumibilmente nell’estate del 2022, la CDPE e la CDOS approveranno raccomandazioni congiunte sulla qualità della custodia di bambini complementare alla famiglia e parascolastica. Sulla base degli obiettivi di risultato strategici definiti, la Confederazione negozierà con i singoli Cantoni un accordo di programma di norma quadriennale, stabilendo l’inizio e la fine del periodo contrattuale. Come spiegato sopra (cfr. n. 2), le lacune e le mancanze nell’ambito della custodia di bambini complementare alla famiglia e nella politica di sostegno alla prima infanzia non sono uguali in tutti i Cantoni. Nella Svizzera romanda, ad esempio, la quota di personale qualificato nelle strutture di custodia collettiva diurna è generalmente superiore rispetto a quella della Svizzera tedesca, ma di norma lo è anche la chiave di ripartizione (numero di bambini per persona incaricata della custodia) in tali strutture. In alcuni Cantoni il bisogno di posti di custodia in età prescolastica è ben coperto, mentre in altri non è così. Lo strumento dell’accordo di programma tiene conto dell’eterogeneità nell’ambito della custodia di bambini complementare alla famiglia e della politica di sostegno alla prima infanzia. Partendo da obiettivi nazionali congiunti, consente ai Cantoni di sviluppare misure per raggiungerli in funzione delle condizioni locali. La Confederazione esamina le domande dei Cantoni. Nell’accordo di programma, Confederazione e Cantoni stabiliscono i risultati (*outcome*) a breve e medio termine che ogni Cantone intende raggiungere per colmare le lacune specifiche al suo territorio e le prestazioni (*output*) da fornire a tale scopo. Con questo strumento la Confederazione si impegna a fornire un contributo globale per le prestazioni convenute dal Cantone in questione. Secondo il progetto preliminare della legge, gli aiuti finanziari della Confederazione copriranno al massimo il 50 per cento delle spese computabili del Cantone.

Come in altri ambiti politici in cui vengono impiegati gli accordi di programma, occorre anche promuovere lo scambio di esperienze e di conoscenze tra i Cantoni, in modo da contribuire allo sviluppo dei programmi.

## 4.4 **Quadro finanziario**

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

Il contributo federale conterà di un contributo di base e di un contributo supplementare (cfr. n. 4.3.1). Il contributo di base corrisponderà al 10 per cento dei costi medi per un posto di custodia di bambini complementare alla famiglia. La concessione di un contributo supplementare dipenderà dall'ammontare dei sussidi versati in un Cantone per ridurre i costi per la custodia di bambini complementare alla famiglia a carico dei genitori: maggiori saranno i sussidi, maggiore sarà anche il contributo federale.

Secondo l'articolo 7 capoverso 2 del progetto preliminare, incomberà al Consiglio federale determinare i costi medi per un posto di custodia complementare alla famiglia. L'Esecutivo fisserà anche i valori soglia per la concessione e l'ammontare dei contributi supplementari (art. 9 cpv. 5 del progetto preliminare). L'ammontare del contributo supplementare dipenderà dall'importo medio annuo dei sussidi versati in un Cantone per ogni bambino di età inferiore ai 16 anni. Per la stima dei costi, la sottocommissione si è basata sulle ipotesi esposte di seguito.

L'UFAS dispone dei dati di 14 Cantoni che hanno chiesto aiuti finanziari per l'aumento dei sussidi cantonali e comunali (sezione 2a, art. 3a LACust). In base ai questi dati, nel 2023 gli importi dei sussidi in questi Cantoni saranno compresi tra 145 e 3515 franchi per bambino. Su queste basi, l'UFAS ha fissato tre valori soglia:

livello 0: l'importo annuo dei sussidi per bambino è inferiore a 500 franchi;

livello 1: l'importo annuo dei sussidi per bambino è compreso tra 500 e 999 franchi;

livello 2: l'importo annuo dei sussidi per bambino è superiore a 999 franchi;

Il contributo federale per il livello 0 corrisponde al contributo di base, ovvero al 10 per cento dei costi medi per un posto di custodia di bambini complementare alla famiglia. Partendo dai risultati di uno studio del 2016 (cfr. n 3.1.1), il contributo è stato calcolato sulla base di un costo medio pari a 110 franchi per bambino al giorno in una struttura di custodia collettiva diurna. Tutti i genitori che affidano i figli a un servizio di custodia istituzionale in Svizzera avranno diritto a questo contributo di base. Il contributo federale sarà calcolato in base al ricorso effettivo alla custodia di bambini complementare alla famiglia. Nei Cantoni classificati nel livello 1 il contributo di base sarà aumentato di un contributo supplementare del 5 per cento (per un totale del 15 %), nei Cantoni del livello 2 di un contributo supplementare del 10 per cento (per un totale del 20 %).

Il primo anno dopo l'entrata in vigore della nuova legge le spese per il contributo di base ammontano a circa 310 milioni di franchi. A queste andranno ad aggiungersi le spese per i contributi supplementari pari a circa 220 milioni di franchi. Il primo anno le spese complessive ammontano quindi a circa 530 milioni di franchi. Va tenuto



presente che l'incentivo intrinseco in questo «sistema di bonus» farà sì che i Cantoni con una classificazione più bassa raggiungeranno con il tempo un livello più elevato, cosicché le spese per la Confederazione aumenteranno.

I genitori che affideranno i figli a un servizio di custodia istituzionale avranno diritto al contributo federale. I mezzi necessari a tal fine andranno stanziati nell'ambito del processo budgetario ordinario.

#### **4.4.2 Accordi di programma**

La Commissione propone che la Confederazione stanzi aiuti finanziari di 40 milioni di franchi all'anno per il finanziamento degli accordi di programma. La partecipazione della Confederazione sarà pari al massimo alla metà delle spese dei Cantoni. L'importo andrà ripartito come segue tra le singole misure per lo sviluppo della custodia di bambini complementare alla famiglia e per lo sviluppo della politica di sostegno alla prima infanzia.

- Istituzione di posti per la custodia di bambini complementare alla famiglia per colmare le lacune nell'offerta: la Confederazione stanzierà 10 milioni di franchi all'anno. Se la Confederazione e i Cantoni sovvenzionano congiuntamente l'istituzione di nuovi posti con un importo complessivo di 20 milioni di franchi, si potranno creare circa 3000 nuovi posti all'anno, un valore più o meno corrispondente al numero di posti creati ogni anno con il programma d'incentivazione in corso.
- Misure per adeguare maggiormente ai bisogni dei genitori l'offerta di servizi per la custodia di bambini complementare alla famiglia: la Commissione propone che la Confederazione stanzi a tal fine 10 milioni di franchi all'anno.
- Misure per migliorare la qualità pedagogica e operativa dei servizi per la custodia di bambini complementare alla famiglia: la Commissione propone aiuti finanziari da parte della Confederazione per un importo pari a 10 milioni di franchi all'anno.
- Misure dei Cantoni per sviluppare la politica di sostegno alla prima infanzia: anche per queste misure la Confederazione dovrà stanziare 10 milioni di franchi all'anno.

La Commissione prevede che la Confederazione concluderà con i Cantoni accordi di programma di durata quadriennale. Di conseguenza, i mezzi necessari andranno stanziati nel quadro di crediti d'impegno quadriennali.

#### **4.5 Argomenti della minoranza per la non entrata in materia**

L'urgenza di agire è stata una questione dibattuta in seno alla CSEC-N. La Commissione ha deciso di entrare in materia con 18 voti contro 7. La minoranza (Umbricht Pieren, Gafner, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Tuena) era del parere che, in base alla ripartizione delle competenze vigente, la Confederazione non dovrebbe sostenere durevolmente lo sviluppo della custodia di bambini complementare alla fa-

miglia e della politica di sostegno alla prima infanzia nei Cantoni. Secondo la minoranza, spetta ai Cantoni e ai Comuni contribuire finanziariamente alla copertura dei costi per la custodia di bambini complementare alla famiglia stanziando sussidi, stabilendo tariffe basate sul reddito od offrendo appositi buoni, sempre che sussista un effettivo fabbisogno e che ci sia la volontà politica per farlo. Molti Cantoni hanno già proceduto in questo senso.

## 5 **Commento ai singoli articoli**

### 5.1 **Legge federale concernente il sostegno alla custodia di bambini complementare alla famiglia e ai Cantoni nella loro politica di sostegno alla prima infanzia (LSCus)**

*Minoranza (Umbricht Pieren, Gafner, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Tuena) sul campo d'applicazione*

Con questa proposta s'intende limitare il campo d'applicazione della legge alla conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione. Il rimando alla politica di sostegno alla prima infanzia va dunque stralciato nel titolo, nel articolo 1 (scopo) nonché negli articoli 2 (campo d'applicazione), 3 (definizioni) e 13–17. La politica di sostegno alla prima infanzia deve rimanere di competenza esclusiva dei Cantoni. La minoranza sottolinea che il principale obiettivo dell'iniziativa parlamentare è quello di aiutare finanziariamente i genitori. A suo parere, inoltre, non è necessario un contributo federale alla politica di sostegno alla prima infanzia, dato che sia i Cantoni che i Comuni hanno già predisposto molti programmi e una varietà di offerte.

#### *Sezione 1: Disposizioni generali*

##### *Art. 1           Scopo*

Questo articolo descrive lo scopo della legge.

##### *Cpv. 1*

Gli obiettivi che la Confederazione si prefigge sono il miglioramento della conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione e il miglioramento delle pari opportunità per i bambini in età prescolastica. Il primo obiettivo corrisponde a quello della vigente legge federale del 4 ottobre 2002 sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia (LACust). Il secondo è un obiettivo supplementare integrato nell'iniziativa parlamentare 21.403, la quale chiede il miglioramento dell'educazione della prima infanzia in modo da aumentare le opportunità di sviluppo dei bambini.

##### *Cpv. 2*

Per raggiungere gli obiettivi di cui al capoverso 1, la Confederazione concede contributi finanziari per ridurre i costi a carico dei genitori, colmare le lacune nell'offerta di custodia e adeguare maggiormente quest'ultima ai bisogni dei genitori. Inoltre, intende migliorare la qualità dell'offerta di custodia di bambini complementare alla famiglia e aiutare i Cantoni a sviluppare la politica di sostegno alla prima infanzia sul loro territorio.

Gli aiuti finanziari previsti nella nuova legge sono aiuti finanziari ai sensi dell'articolo 3 capoverso 1 della legge del 5 ottobre 1990 sui sussidi (LSu)<sup>73</sup>. Di conseguenza

<sup>73</sup> RS 616.1

in questo contesto la LSu sarà applicabile a tutto ciò che non è espressamente disciplinato nella presente legge, in particolare per quanto riguarda le conseguenze dell'inadempienza totale o parziale di un compito (art. 28 LSu), la prescrizione di diritti e il contenzioso (art. 32 e 35 LSu) nonché le disposizioni penali e le sanzioni di diritto amministrativo (art. 37–40 LSu).

*Minoranza (Umbricht Pieren, Gafner, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Tuena) sull'articolo 1 capoverso 2 lettera c*

Secondo questa proposta, il miglioramento della qualità dell'offerta non deve costituire un obiettivo della legge. La minoranza ritiene che la qualità debba essere di competenza cantonale e comunale e non disciplinata in una legge federale. I Cantoni devono essere lasciati liberi di stabilire requisiti specifici ai bisogni e agli interessi locali e cantonali, senza alcuna interferenza da parte della Confederazione. È pertanto proposto lo stralcio della lettera c.

#### *Art. 2 Campo d'applicazione*

In questo articolo si definisce il campo d'applicazione della legge.

##### *Let. a*

Secondo questa disposizione, rientrano nel campo d'applicazione i bambini che vengono affidati a un servizio di custodia istituzionale, dal momento della nascita fino alla conclusione della scuola dell'obbligo. La fine del periodo in questione (fine del periodo dell'obbligo scolastico) corrisponde a quello dell'articolo 2 LACust. Per l'inizio, si propone di stabilire "dalla nascita", anche se di regola i bambini non dovrebbero essere affidati a servizi di custodia istituzionale prima dei 3 mesi (cfr. anche commento all'art. 4 cpv. 2).

##### *Let. b*

La legge comprende anche l'ambito della politica di sostegno alla prima infanzia e si applica dunque alle misure cantonali volte allo sviluppo di questo ambito. Tali misure possono comprendere prestazioni offerte già nel periodo prenatale, quali la consulenza per madri e padri o simili.

*Minoranza (Umbricht Pieren, Gafner, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Tuena) sull'articolo 2 lettera a*

Con questa proposta s'intende limitare il campo d'applicazione della legge alla custodia complementare alla famiglia di bambini in età prescolastica, per quanto concerne sia i contributi federali per ridurre i costi di custodia a carico dei genitori (sezione 2) che gli accordi di programma con i Cantoni (sezione 3). I bambini che hanno raggiunto l'età dell'obbligo scolastico non devono dunque rientrare nel campo d'applicazione della legge. La minoranza ricorda a questo proposito il Concordato HarmoS, secondo cui – se necessario – occorre offrire servizi di custodia complementari alla famiglia per i bambini in età scolastica, vale a dire strutture diurne e servizi di custodia durante il pranzo. A suo parere, anche in questo caso andrebbe evitata un'interferenza

da parte della Confederazione, specialmente nel caso dei Cantoni che non hanno sottoscritto il Concordato. Come la maggioranza della Commissione, anche la minoranza chiede che la legge si applichi soltanto ai bambini affidati a un servizio di custodia istituzionale.

### *Art. 3 Definizioni*

#### *Let. a*

Nella presente legge la custodia di bambini complementare alla famiglia viene definita come 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 ricalca quella dell'Ufficio federale di statistica (UST; cfr. Custodia dei bambini complementare alla famiglia e alla scuola | Ufficio federale di statistica (admin.ch)). La custodia istituzionale comprende dunque le strutture private o pubbliche, vale a dire gli asili nido per i bambini in età prescolastica e le strutture diurne o le scuole a orario continuato per i bambini in età scolastica. Vi rientrano anche le famiglie diurne, purché siano organizzate in associazioni di famiglie diurne. Sono così esclusi tate, ragazze e ragazzi alla pari nonché nonni, vicini o conoscenti che accudiscono i bambini. La definizione non comprende nemmeno i gruppi di gioco, poiché questi pongono l'accento non sulla conciliabilità bensì sulla socializzazione dei bambini.

La custodia istituzionale implica il rispetto di determinati standard e prescrizioni, in particolare per quanto concerne la qualità, il che non è richiesto per la custodia non istituzionale, che è una questione privata. Inoltre, le tariffe sono fissate dall'istituzione in questione, da un'associazione o dal Comune interessato, e sono dunque chiare.

#### *Let. c*

Occorre fare una distinzione tra la politica di sostegno alla prima infanzia in senso stretto e in senso lato. La politica di sostegno alla prima infanzia in senso stretto si orienta in funzione dei bisogni dei bambini non ancora nati (nascituri) e dei bambini in età prescolastica (neonati e bambini piccoli). La politica di sostegno alla prima infanzia in senso lato mira a integrare i bisogni dei bambini non ancora nati (nascituri) e dei bambini in età prescolastica (neonati e bambini piccoli fino all'inizio della scuola dell'infanzia o di quella elementare) e dei loro educatori nei contesti politici che li riguardano e creare così le condizioni quadro necessarie a sostenere i processi di apprendimento e di sviluppo dei bambini in età prescolastica e permettere loro di crescere in sicurezza e in salute. Il rapporto del Consiglio federale del 3 febbraio 2021 sulla politica della prima infanzia presenta tra l'altro un catalogo (non esaustivo) delle prestazioni esistenti in questo ambito politico. Vi rientrano sia il sostegno alla prima infanzia in generale e le prestazioni di consulenza e aiuto per affrontare le sfide nella vita quotidiana e nelle situazioni di difficoltà che gli aiuti complementari all'educazione. La politica di sostegno alla prima infanzia riguarda dunque tutti i bambini in età prescolastica, compresi quelli con esigenze particolari o disabilità, a prescindere

dalla loro situazione familiare o sociale. Essa comprende tutte le misure tese a promuovere l'inclusione dei bambini con esigenze particolari nelle strutture e nei servizi regolari.

*Minoranza (Umbricht Pieren, Gafner, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Tuena) sull'articolo 3 lettere a e b*

Come per il campo d'applicazione, le definizioni vanno limitate alla custodia complementare alla famiglia di bambini in età prescolastica. Tutti i rimandi ai bambini in età scolastica e ai servizi destinati loro vanno dunque stralciati (cfr. parere della minoranza sull'art. 2 cpv. a).

*Sezione 2: Contributo federale ai costi per la custodia di bambini complementare alla famiglia a carico dei genitori*

*Art. 4 Principi*

*Cpv. 1*

Questo capoverso rimanda all'obiettivo della partecipazione finanziaria. Il contributo federale è teso a sgravare i genitori e a ridurre i costi a loro carico per la custodia di bambini complementare alla famiglia. In linea con l'articolo sullo scopo (art. 1), i genitori vi avranno però diritto soltanto se affidano i figli a un servizio di custodia istituzionale per svolgere un'attività lucrativa o una formazione,

e questo a prescindere dalla loro situazione finanziaria. Spetterà ai Cantoni o ai Comuni prevedere eventualmente tariffe differenziate in funzione del reddito o delle condizioni sociali delle famiglie.

*Cpv. 2*

Questo capoverso sancisce il diritto al contributo federale per ogni figlio affidato a un servizio di custodia istituzionale. Nel bilancio ordinario della Confederazione vanno dunque stanziati i mezzi necessari per questa nuova partecipazione federale. A differenza di quanto previsto per gli aiuti finanziari di cui alla sezione 3, qualora i mezzi stanziati risultassero insufficienti andrà stanziato un credito supplementare. Non sarà possibile prevedere un ordine di priorità.

Per avere diritto al contributo federale si dovrà affidare il figlio a un servizio di custodia istituzionale, ad esempio a un asilo nido, una struttura diurna o una famiglia diurna organizzata in un'associazione di famiglie diurne, a prescindere dal fatto che si tratti di una struttura pubblica o privata. Per contro, non sussisterà alcun diritto al contributo federale per i bambini accuditi a pagamento da una tata, da una ragazza o un ragazzo alla pari, dai nonni, da vicini oppure da conoscenti.

Per ogni figlio il diritto sussiste dalla nascita alla fine del periodo dell'obbligo scolastico. Nella prassi, gli asili nido accolgono i bambini solo a partire dai 3 o 4 mesi e nella maggior parte dei casi i genitori ve li lasciano soltanto dopo il congedo di maternità e un eventuale congedo non pagato. In determinate situazioni, però, un bambino può essere affidato a un asilo nido o a una famiglia diurna già all'età di due mesi. Anche in questo caso sono i genitori a farsi carico dei costi per la custodia di bambini

complementare alla famiglia, ragion per cui è giusto che ricevano il contributo federale. Il diritto nasce comunque soltanto al momento in cui i genitori ricorrono effettivamente a tale custodia. Infine, il contributo sarà versato solo fino alla conclusione del periodo dell'obbligo scolastico dei figli. Il legislatore è del parere che dopo quel momento i giovani non abbiano più alcun bisogno particolare di custodia al di fuori delle ore di insegnamento, poiché da loro si può esigere ad esempio che vadano a pranzo a casa, se l'orario delle lezioni lo consente. L'esperienza mostra che il bisogno di custodia complementare alla famiglia diminuisce con l'aumentare dell'età dei bambini: spesso al livello secondario viene proposta soltanto una custodia a mezzogiorno.

### *Cpv. 3*

Il contributo federale deve andare a beneficio dei genitori e ridurre effettivamente i costi a loro carico per la custodia di bambini complementare alla famiglia. Non potrà dunque essere dedotto né dai contributi degli enti pubblici (Cantoni o Comuni) ai genitori né dai contributi dei datori di lavoro, nel caso in cui questi ultimi siano tenuti per legge a partecipare a tale custodia.

*Minoranza (Umbricht Pieren, Gafner, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Tuena) sull'articolo 4 capoverso 1*

L'obiettivo della legge è di consentire una migliore conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione, e non di sostenere finanziariamente i genitori che ricorrono alla custodia di bambini complementare alla famiglia per altri motivi. La minoranza ritiene che, se hanno gradi d'occupazione che, sommati, ammontano a meno del 100 per cento, i genitori non debbano avere diritto al contributo federale per il figlio affidato a un servizio di custodia istituzionale. In tal caso i costi del servizio di custodia del figlio devono essere a carico loro. Lo stesso vale se il tempo dedicato alla formazione da un genitore, sommato al grado d'occupazione dell'altro o al tempo che questi dedica alla formazione, è inferiore al 100 per cento.

*Minoranza (de Montmollin, Fiala, Gafner, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Nantermod, Umbricht Pieren, Tuena) sull'articolo 4 capoverso 1*

Secondo la minoranza, la legge ha lo scopo di agevolare la conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione e non di aiutare finanziariamente i genitori che ricorrono per altre ragioni alla custodia di bambini complementare alla famiglia. Per evitare che vengano sussidiate famiglie che, dato il loro grado di occupazione, potrebbero provvedere da sole alla custodia dei figli, nelle disposizioni esecutive occorre specificare il grado minimo cumulativo di occupazione che giustifica il diritto al contributo federale, tenendo conto della situazione specifica della famiglia nel caso concreto (p. es. nel caso di famiglie monoparentali). Spetta al Consiglio federale stabilire il grado di occupazione appropriato.

*Minoranza (Umbricht Pieren, Gafner, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Tuena) sull'articolo 4 capoverso 2*

Con questa proposta s'intende limitare il campo d'applicazione della legge alla custodia complementare alla famiglia dei bambini in età prescolastica. Il contributo federale sarebbe versato soltanto per i bambini che non hanno ancora iniziato la scuola dell'obbligo. I genitori di bambini in età di obbligo scolastico che usufruiscono della custodia parascolastica non vi avrebbero dunque diritto (cfr. minoranza all'art. 2 lett. a): frequentando la scuola, infatti, tali bambini necessitano della custodia soltanto al di fuori delle ore di insegnamento; i costi a carico dei genitori sono inoltre inferiori a quelli nel settore prescolastico.

*Art. 5           Aventi diritto*

*Cpv. 1*

La presente legge stabilisce il diritto a un contributo federale ai costi per la custodia di bambini complementare alla famiglia a carico dei genitori. Gli aventi diritto saranno di regola i genitori, che assumono tali costi. Se i genitori vivono separati, i costi sono assunti in linea di massima dalla persona che detiene l'autorità parentale, cui spetterà quindi il contributo federale. Esso potrà eventualmente essere versato a un'altra persona, se questa assume effettivamente i costi per la custodia di bambini complementare alla famiglia.

*Cpv. 2*

Questo capoverso sancisce il divieto di cumulo. Il Consiglio federale disciplinerà il concorso di diritti a livello di ordinanza, stabilendo a chi andrà versata la nuova prestazione qualora i genitori detengano l'autorità parentale congiunta (a prescindere dal fatto che siano sposati, vivano nella stessa economia domestica, oppure siano separati o divorziati). In linea di principio, il contributo spetterà alla persona che assume i costi per la custodia di bambini complementare alla famiglia.

*Art. 6           Figli residenti all'estero*

Il contributo federale previsto dalla presente legge (contributo di base e contributo supplementare) per ridurre i costi dei genitori per la custodia di bambini complementare alla famiglia si basa sulla situazione in Svizzera e, in linea di principio, sarà destinato esclusivamente ai genitori che affidano i figli a strutture di custodia istituzionale situate sul territorio svizzero. Di conseguenza il progetto preliminare prevede, analogamente a quanto disposto nell'articolo 7 capoverso 1 dell'ordinanza del 31 ottobre 2007<sup>74</sup> sugli assegni familiari (OAFami), la più ampia limitazione possibile compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera – del diritto alle prestazioni per quanto riguarda i bambini la cui custodia avviene al di fuori del territorio svizzero. Il diritto alle prestazioni potrà dunque essere fatto valere per la custodia istituzionale di bambini all'estero soltanto se la Svizzera è tenuta a garantirlo in virtù di accordi internazionali.

<sup>74</sup> RS 836.21



Il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale tra la Svizzera e gli Stati membri dell'UE e dell'AELS è disciplinato dai regolamenti (CE) n. 883/2004<sup>75</sup> e 987/2009<sup>76</sup>. Le prestazioni familiari rientrano nel campo d'applicazione materiale di questi regolamenti. Per prestazioni familiari ai sensi dell'articolo 1 lettera z del regolamento (CE) n. 883/2004 si intendono tutte le prestazioni in natura e in denaro destinate a compensare gli oneri familiari. Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE)<sup>77</sup>, la compensazione degli oneri familiari può avvenire anche tramite un contributo statale al budget familiare tale da ridurre i costi per il mantenimento dei figli. Le prestazioni previste nel progetto preliminare (contributo di base e contributo supplementare) sono concepite come contributo statale alla riduzione dei costi di mantenimento dei figli. Vanno quindi considerate come prestazioni destinate a compensare gli oneri familiari ai sensi del regolamento (CE) n. 883/2004 e coordinate conformemente all'articolo 68 del medesimo regolamento. Le prestazioni dovranno dunque essere concesse anche ai cittadini degli Stati membri dell'UE o dell'AELS i cui figli sono affidati a un servizio di custodia istituzionale situato in un Paese dell'UE o dell'AELS.

Per contro, le prestazioni previste dalla legge non dovranno essere versate né ai cittadini di Stati con cui la Svizzera ha concluso una convenzione di sicurezza sociale né ai cittadini di Stati terzi che affidano i figli a un servizio di custodia istituzionale all'estero.

#### *Art. 7 Contributo federale*

Il contributo federale sarà accordato a tempo indeterminato. Pur essendo secondario rispetto ai costi di custodia complessivi, esso potrà contribuire a ridurre i costi a carico dei genitori in misura non trascurabile. Sarà versato fintantoché le condizioni di diritto saranno adempiute.

##### *Cpv. 1*

La Confederazione parteciperà ai costi dei genitori per la custodia di bambini complementare alla famiglia mediante un contributo di base e un contributo supplementare.

##### *Cpv. 2*

Il contributo federale sarà calcolato in base ai costi medi per un posto di custodia di bambini complementare alla famiglia in Svizzera. Poiché, tuttavia, a seconda della regione, cambiano i livelli salariali, gli affitti, ma anche i criteri qualitativi, tali costi

<sup>75</sup> Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, GU L 166 del 30.4.2004, pag. 1; una versione consolidata non vincolante di questo regolamento è pubblicata nella RS (RS **0.831.109.268.1**).

<sup>76</sup> Regolamento (CE) n. 987/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, GU L 883/2004 (con allegati), GU L 284 del 30.10.2009; una versione consolidata non vincolante di questo regolamento è pubblicata nella RS (RS **0.831.109.268.11**).

<sup>77</sup> CGUE, sentenza C-802/18.

divergono all'interno della Svizzera: un posto in una struttura collettiva diurna costa per esempio di più in alcune grandi città che nelle regioni rurali. Per creare condizioni simili per tutti i genitori in Svizzera, il contributo federale va calcolato alla luce di queste differenze. Si potrebbero per esempio fissare costi medi diversi per determinate regioni (da definire) o a seconda del Cantone. La Confederazione, cui compete la definizione di questi costi, dovrà tenere conto delle specificità locali.

Il costo medio di un posto di custodia complementare alla famiglia può variare non solo a causa di tali specificità, ma anche della forma di custodia istituzionale: quelli per la custodia di un bambino in una struttura di custodia collettiva diurna sono generalmente più elevati di quelli di una struttura di custodia parascolastica. La Confederazione rileverà periodicamente i costi medi per un posto di custodia per le varie forme di custodia istituzionale.

Il Consiglio federale fisserà i costi a livello di ordinanza, distinguendo eventualmente tra le varie forme di custodia: strutture di custodia collettiva diurna, strutture di custodia parascolastiche e famiglie diurne.

#### *Cpv. 3*

Il contributo federale sarà calcolato in base al ricorso effettivo alla custodia di bambini complementare alla famiglia, dato che i costi a carico dei genitori sono proporzionali al ricorso all'offerta. Di conseguenza, i genitori che lavorano a tempo parziale e fruiscono di un servizio per la custodia di bambini complementare alla famiglia ad esempio due giorni alla settimana riceveranno un contributo inferiore rispetto ai genitori che lavorano entrambi a tempo pieno e affidano il figlio a un asilo nido per cinque giorni alla settimana.

Il diritto al contributo federale sussisterà quindi soltanto per la durata del ricorso alla custodia istituzionale effettivamente fatturata ai genitori.

#### *Cpv. 4*

La custodia di un bambino in situazione di handicap genera costi supplementari, poiché richiede più risorse, in particolare in termini di personale. Dato che questi costi supplementari vengono spesso addossati ai genitori, appare adeguato prevedere un contributo più elevato per i genitori di bambini in situazione di handicap, se questi sostengono effettivamente costi maggiori. Il Consiglio federale disciplinerà i dettagli del calcolo del contributo federale in questi casi particolari.

#### *Minoranza (Kutter, Brunner, Roth Pasquier, Stadler, Studer) sull'articolo 7 capoverso 2*

La minoranza segnala che la sottocommissione ha già esaminato varie soluzioni relative a una diversificazione regionale del contributo federale, giungendo alla conclusione che l'onere sarebbe troppo elevato rispetto all'effetto auspicato, per le seguenti ragioni:

- per operare una differenziazione regionale del contributo non esiste un modello facilmente applicabile, analogo per esempio al sistema delle regioni di premio secondo la LAMal o a quello degli importi massimi per la pigione nell'ambito

delle prestazioni complementari. Mancano inoltre i dati per giustificare una differenziazione in base al costo della vita nelle regioni;

- un contributo federale differenziato a seconda delle regioni avrebbe un effetto modesto, dato che rappresenterebbe una frazione del 10 per cento dei costi medi per la custodia in Svizzera;
- l'onere amministrativo supplementare associato al calcolo di contributi differenziati a livello regionale e alla necessità di garantire un'accettazione da parte dei Cantoni e di terzi sarebbe troppo elevato;
- la domanda di servizi di custodia dei bambini complementari alla famiglia è tendenzialmente più elevata nelle regioni rurali e per questo non è opportuno versare contributi inferiori in queste regioni.

#### *Art. 8 Contributo di base*

Il contributo di base coprirà il 10 per cento dei costi per un posto di custodia di bambini complementare alla famiglia e sarà versato a tutti i genitori che affidano i figli a un servizio di custodia istituzionale, indipendentemente dal Cantone di domicilio. La percentuale prevista si basa sui costi per un posto di custodia complementare alla famiglia secondo l'articolo 7 capoverso 2. Se un posto in un asilo nido costa in media circa 110 franchi al giorno, il contributo di base ammonterà a 11 franchi per ogni giorno di custodia.

#### *Art. 9 Contributo supplementare*

##### *Cpv. 1*

Un contributo supplementare sarà versato soltanto ai genitori che abitano in un Cantone in cui il Cantone, i Comuni o i datori di lavoro partecipano in una certa misura ai costi per la custodia di bambini complementare alla famiglia. Il contributo è teso a incentivare i Cantoni a investire maggiormente in questo ambito al fine di ridurre i costi a carico dei genitori. Tale incentivo dovrebbe inoltre evitare che i Cantoni riducano i propri sussidi nella stessa misura della nuova partecipazione della Confederazione. La custodia di bambini complementare alla famiglia è in primo luogo di competenza dei Cantoni, ragion per cui non spetta alla Confederazione compensare qualcosa che è di loro pertinenza.

##### *Cpv. 2*

Sia l'ammontare che il tipo dei sussidi variano notevolmente da Cantone a Cantone. Per il calcolo del contributo supplementare, la Commissione voleva pertanto scegliere un criterio oggettivo e facilmente applicabile per tutti i Cantoni.

A tal fine sarà quindi determinante l'importo medio annuo dei sussidi versati in un Cantone per la custodia complementare alla famiglia per ogni bambino di età compresa tra 0 e 15 anni (bambini di età inferiore ai 16 anni). L'importo complessivo dei sussidi computabili secondo questo capoverso verrà diviso per il numero dei bambini in questa fascia d'età sul territorio cantonale.

Secondo l'articolo 2, la legge si applica ai bambini dalla nascita alla fine del periodo dell'obbligo scolastico. Per motivi di semplicità e uniformità, in questa disposizione si è fissato un limite di età per i bambini da considerare. In questo modo si eviterà di doversi basare su dati suscettibili di variare da un Cantone all'altro per quanto concerne la fine dell'obbligo scolastico.

L'UST dispone dei dati necessari relativi ai bambini; i Cantoni saranno tenuti a fornire all'UFAS le informazioni sull'ammontare dei sussidi versati sul loro territorio.

#### *Cpv. 3*

Potranno essere considerati i sussidi dei Cantoni e dei Comuni nonché quelli legali a carico dei datori di lavoro. Potranno essere computati quali sussidi soltanto i contributi alla custodia di bambini complementare alla famiglia, analogamente a quanto previsto per gli aiuti finanziari di cui all'articolo 3 lettera a LACust. Dovrà dunque trattarsi di sussidi tesi a ridurre durevolmente i costi a carico dei genitori: per esempio contributi a strutture di custodia per la riduzione di tali costi, la partecipazione alle spese per il personale (salari, spese di formazione), sussidi versati direttamente ai genitori, messa a disposizione gratuita di locali ecc. Per contro, non saranno considerati i contributi per l'istituzione di posti, provvedimenti d'integrazione, miglioramenti qualitativi ecc., poiché questi non permettono di ridurre durevolmente i costi a carico dei genitori.

#### *Cpv. 4*

A differenza del contributo di base, quello supplementare sarà variabile. A seconda del Cantone ammonterà al 5 o al 10 per cento dei costi per un posto di custodia di bambini complementare alla famiglia. Il contributo supplementare andrà ad aggiungersi a quello di base.

Presumendo costi medi pari a 110 franchi al giorno per un posto di custodia in un asilo nido (cfr. commento all'art. 7), il contributo supplementare ammonterebbe a 5.50 franchi al giorno (in caso di applicazione dell'aliquota del 5 %) o a 11 franchi al giorno (in caso di applicazione dell'aliquota del 10 %).

A seconda del Cantone in cui vivono, i genitori avranno dunque diritto a un contributo federale pari al 10 per cento dei costi per un posto di custodia di bambini complementare alla famiglia (contributo di base senza contributo supplementare), al 15 per cento (10 % di contributo di base + 5 % di contributo supplementare) o al 20 per cento (10 % di contributo di base + 10 % di contributo supplementare).

#### *Cpv. 5*

Spetterà al Consiglio federale fissare mediante ordinanza l'importo medio annuo che conferirà il diritto al contributo supplementare del 5 o del 10 per cento.

Nei Cantoni in cui l'importo medio dei sussidi per bambino di età compresa tra 0 e 15 anni è inferiore al valore soglia stabilito dal Consiglio federale, i genitori non avranno diritto al contributo supplementare, ma riceveranno unicamente quello di base.

Dai dati forniti nelle domande di aiuti finanziari per l'aumento dei sussidi cantonali e comunali presentate all'UFAS dai Cantoni (sezione 2a LACust) risulta che questo importo varia notevolmente da un Cantone all'altro. Per esempio, nel 2023 il Cantone di

Svitto pagherà 145 franchi per ogni bambino, mentre quello di Basilea Città 3515 franchi.

*Cpv. 6*

La classificazione dei Cantoni sarà compito dell'autorità esecutiva, l'UFAS, che dovrà eseguirla periodicamente, ogni quattro anni, sulla base dei dati forniti dai Cantoni. Se tra due periodi di verifica i sussidi saranno aumentati in misura significativa in un Cantone, quest'ultimo potrà chiedere all'UFAS di essere classificato a un livello superiore, previa presentazione dei giustificativi necessari.

*Cpv. 7*

Per la fissazione del contributo supplementare ci si dovrà basare sull'importo medio annuo dei sussidi versati per ogni bambino nel Cantone in cui questi vive e non nel Cantone in cui usufruisce della custodia.

*Cpv. 8*

Fatti salvi i pertinenti trattati internazionali e in particolare quelli con l'UE e l'AELS sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, questo capoverso conferisce al Consiglio federale la competenza di stabilire le condizioni per il diritto al contributo supplementare per i bambini affidati a un servizio di custodia istituzionale all'estero.

L'articolo 6 limita il diritto al contributo federale, che potrà essere chiesto soltanto se la Svizzera si è impegnata a concederlo nell'ambito di un trattato internazionale. Attualmente questo vale soltanto per gli Stati dell'UE e dell'AELS. Il Consiglio federale dovrà quindi disciplinare in particolare la situazione dei figli di frontalieri la cui custodia ha luogo nello Stato di residenza della famiglia. Data la mancanza di informazioni rilevanti e verificate, per la determinazione dell'ammontare del contributo supplementare non sarà possibile basarsi su un importo medio annuo dei sussidi per bambino versati da Stati esteri. Va pertanto vagliata la possibilità di classificare questi Stati in modo forfettario in uno dei livelli o di determinare un valore medio delle aliquote.

*Minoranza (Piller Carrard, Fivaz Fabien, Prezioso, Python, Schneider Meret) sugli articoli 7, 8 e 9*

Secondo questa proposta, ai genitori va versato un contributo di base unico pari al 20 per cento dei costi medi per un posto di custodia di bambini complementare alla famiglia in Svizzera. Contrariamente alla soluzione approvata dalla maggioranza della Commissione, non va fatta alcuna distinzione in base al Cantone di domicilio della famiglia.

La Confederazione dovrà determinare periodicamente i costi medi per posto di custodia a livello nazionale. Attualmente un posto di custodia in un asilo nido costa in media circa 110 franchi al giorno. Il Consiglio federale dovrà fissare questi costi nella pertinente ordinanza. L'ammontare del contributo federale andrà calcolato in base al tempo di custodia fatturato ai genitori.

Per eliminare almeno in parte le attuali disuguaglianze tra i Cantoni, la minoranza chiede che tutti i genitori che affideranno i figli a un servizio di custodia istituzionale

abbiano diritto al contributo federale nella stessa misura, indipendentemente dal loro luogo di domicilio.

Secondo questa proposta, gli articoli 8 e 9 vanno stralciati.

*Minoranza (Umbricht Pieren, Gafner, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Tuena) sugli articoli 7, 8 e 9*

Secondo questa proposta, il contributo federale deve coprire il 10 per cento dei costi fatturati ai genitori in una determinata struttura. Questa variante sgraverebbe i genitori sulla base della tariffa che pagano effettivamente, previa deduzione di altri sussidi (comunali, cantonali o di terzi). I genitori con fatture più elevate per la custodia complementare alla famiglia riceverebbero quindi un contributo federale più consistente, mentre quelli che beneficiano già di sussidi cantonali o comunali riceverebbero un contributo federale inferiore. Dal punto di vista della minoranza, questo sistema, che si basa sui costi effettivi e non sulle tariffe degli asili nido, risponderebbe meglio alla necessità di un trattamento comparativamente equo di tutti i genitori e sarebbe conforme ai criteri di una legislazione snella.

Secondo questa proposta, gli articoli 8 e 9 vanno stralciati.

#### *Art. 10 Sovraindennizzo*

##### *Cpv. 1*

L'obiettivo del contributo federale è di sgravare finanziariamente i genitori che ricorrono a un servizio di custodia istituzionale. Tuttavia, i genitori i cui costi di custodia saranno inferiori al contributo federale cui hanno diritto non dovranno trarre un vantaggio finanziario.

##### *Cpv. 2*

Vi è sovraindennizzo, se il contributo federale spettante ai genitori per la durata della custodia supera i costi fatturati loro per la medesima.

##### *Cpv. 3*

L'ammontare del sovraindennizzo corrisponde alla differenza tra l'importo del contributo federale e l'importo fatturato ai genitori per la custodia di bambini complementare alla famiglia. Il contributo federale andrà ridotto di questo importo differenziale e potrà esserlo fino a 0 franchi.

#### *Art. 11 Concessione del contributo federale agli aventi diritto*

##### *Cpv. 1*

I costi per la custodia di bambini complementare alla famiglia a carico dei genitori sono fatturati mensilmente. È pertanto opportuno che questi ultimi ricevano il contributo federale su base mensile. Un pagamento più sporadico (p. es. ogni anno o sei mesi) non sgraverebbe efficacemente le famiglie, alcune delle quali dispongono di

un budget limitato e di risparmi modesti. Un pagamento retroattivo per diversi mesi non sgraverebbe dunque il loro budget.

*Cpv. 2*

La verifica del rispetto delle condizioni per la concessione del contributo federale e il suo versamento incomberanno ai Cantoni.

Nello specifico, sarà responsabile il Cantone in cui è domiciliato il bambino.

*Cpv. 3*

Spetterà ai Cantoni definire la procedura per il versamento del contributo federale, in base alle strutture e ai sistemi già esistenti nell'ambito della custodia di bambini complementare alla famiglia. In questo modo, potranno scegliere il modello più consono al loro sistema. I Cantoni dovranno garantire che, a seconda del modello scelto, le istituzioni, i Comuni, i genitori o terzi siano in grado di fornire i dati necessari per il versamento del contributo federale. Inoltre designeranno l'organo cantonale competente per l'esecuzione della legge, introdurranno meccanismi di controllo ecc.

Secondo l'articolo 46 Cost., i Cantoni si faranno carico delle spese amministrative per l'esecuzione del diritto federale.

*Cpv. 4*

In numerosi Cantoni la competenza per la custodia di bambini complementare alla famiglia spetta in primo luogo ai Comuni e non al Cantone. Per questo motivo, i Cantoni potranno delegare la concessione del contributo federale ai Comuni. È ipotizzabile anche una delega di compiti a un'associazione di Comuni. Alcuni Cantoni, come ad esempio quello di Vaud, hanno costituito una fondazione di diritto pubblico che coordina e promuove il potenziamento della custodia di bambini complementare alla famiglia sul territorio cantonale e gestisce anche i contributi in questo ambito. Potrebbe dunque essere opportuno delegare i compiti previsti dalla presente legge a un tale ente.

I Cantoni rimarranno in ogni caso responsabili per la corretta esecuzione della legge, a prescindere dal fatto che essi assumano direttamente oppure deleghino i compiti in questione.

*Cpv. 5*

Il Consiglio federale avrà la possibilità di emanare determinate prescrizioni sulla procedura cantonale. Per esempio, i Cantoni potrebbero dover garantire che i genitori abbiano a disposizione un interlocutore che li sostenga per eventuali questioni legate al versamento del contributo federale.

*Art. 12 Rimborso dei contributi federali ai Cantoni*

*Cpv. 1*

L'UFAS sarà competente per l'esecuzione della presente legge e dovrà potersi rivolgere a un unico interlocutore per Cantone. Anche se delegherà alcuni dei suoi compiti

ai Comuni o a un altro ente in virtù dell'articolo 11, ogni Cantone sarà l'unico responsabile per il rispetto della legge sul suo territorio e dovrà darne conto all'UFAS presentandogli, una o due volte all'anno, un conteggio dei contributi versati sul suo territorio.

#### *Cpv. 2*

Dopo aver esaminato il conteggio, l'UFAS deciderà il contributo totale dovuto al Cantone conformemente all'articolo 16 LSu. In caso di disaccordo con l'importo stabilito, il Cantone potrà fare opposizione contro la decisione dell'UFAS.

Conformemente all'articolo 23 capoverso 2 LSu, prima della determinazione dell'importo definitivo può essere versato, di regola, al massimo l'80 per cento dell'aiuto finanziario.

### *Sezione 3: Accordi di programma*

#### *Art. 13 Aiuti finanziari ai Cantoni e a terzi*

Gli accordi di programma sono contratti di diritto pubblico che vengono conclusi tra il competente ufficio federale e i Cantoni.

Lo strumento dell'accordo di programma si basa sul concetto seguente: la Confederazione e il Cantone negoziano un contributo globale per un programma, vale a dire per un pacchetto di misure coordinato e coerente, che si protrae di regola per quattro anni. La prestazione finanziaria della Confederazione è improntata al raggiungimento di determinati obiettivi, risultati ed effetti. Gli accordi negoziati con i singoli Cantoni si riferiscono a obiettivi strategici precedentemente convenuti tra la Confederazione e l'insieme dei Cantoni.

L'accordo di programma si fonda sul principio guida seguente: invece di singoli sussidi legati ai progetti, i Cantoni ricevono dalla Confederazione sussidi globali o forfettari per adempiere i compiti che svolgono congiuntamente con la Confederazione.

Gli articoli 16–22 LSu disciplinano la concessione dei sussidi. In generale, i sussidi sono concessi mediante decisione formale o contratto (art. 16 cpv. 1 e 2 LSu), ma nel caso dei Cantoni questo avviene di regola sulla base di accordi di programma (art. 16 cpv. 3 LSu).

#### *Cpv. 1*

Nell'ambito della presente legge, la Confederazione intende concludere con i Cantoni accordi di programma tesi a colmare le lacune nell'offerta di custodia, ad adeguare maggiormente l'offerta ai bisogni dei genitori e a migliorare la qualità dell'offerta di custodia (lett. a–c), al fine di ottenere miglioramenti in questi settori. Tali miglioramenti, ovvero lo sviluppo della custodia di bambini complementare alla famiglia, costituiranno un obiettivo sovraordinato degli accordi di programma tra la Confederazione e i Cantoni. L'obiettivo sovraordinato servirà a incitare questi ultimi a non rimanere nella situazione attuale e a sviluppare ampiamente l'ambito in questione. Questo principio implica che in generale i Cantoni dovranno investire maggiormente e, ad esempio, non potranno ridurre i loro sussidi in questo ambito.



Per quanto riguarda le lacune da colmare (lett. a), il problema sta nel fatto che per la maggioranza dei Cantoni potrebbe essere molto difficile fornire una prova del bisogno di posti al momento dell'entrata in vigore delle disposizioni, dato che ad oggi mancano le basi (statistiche) necessarie. È pertanto opportuno che nel primo periodo di programma (ovvero i primi quattro anni) la Confederazione rinunci a esigere tale prova. Il cofinanziamento a metà dei posti istituiti dai Cantoni sarà sufficiente per garantire che i Cantoni creino esclusivamente posti per i quali sussiste effettivamente un bisogno. Parallelamente, i Cantoni saranno tenuti a creare, nei primi quattro anni, le basi necessarie per fornire la prova del bisogno e indicare gli obiettivi in termini di offerta di posti per un periodo di programma successivo. Occorrerà inoltre agevolare l'introduzione di una statistica nazionale sugli ambiti di promozione previsti nella presente legge (cfr. sezione 4).

Come le misure per colmare le lacune, anche quelle per adeguare maggiormente l'offerta di custodia ai bisogni dei genitori (lett. b) fanno riferimento sia al settore prescolastico che a quello parascolastico. Si tratta di migliorare l'offerta per i genitori che lavorano la sera o con orari irregolari (p. es. lavoro su chiamata, a turni o nel fine settimana). Nel settore parascolastico si dovrebbe provvedere in particolare a una migliore garanzia dell'offerta di custodia durante le vacanze scolastiche.

La qualità dell'offerta dipende da fattori sia pedagogici che aziendali (lett. c). Le misure per migliorare la qualità potranno servire ad esempio a promuovere le attività di sviluppo, sostegno e apprendimento, a prolungare la permanenza del personale di custodia nella professione o ad aumentare la quota del personale qualificato, oppure includere la professionalizzazione nel settore della gestione e dell'amministrazione delle strutture di custodia, la riduzione del rapporto numerico tra il personale di custodia e i bambini o l'introduzione di strumenti per la garanzia della qualità.

Sia per quanto riguarda l'istituzione di nuovi posti che per la promozione della qualità dei servizi per la custodia di bambini complementare alla famiglia andrà tenuto debitamente conto delle peculiarità dei bambini in situazione di handicap.

### *Cpv. 2*

Anche lo sviluppo della politica di sostegno alla prima infanzia nei Cantoni andrà realizzato mediante accordi di programma. Le misure in tal senso potranno riguardare sia il sostegno alla prima infanzia in generale (p. es. custodia di bambini complementare alla famiglia, formazione dei genitori, promozione precoce delle competenze linguistiche) e le prestazioni di consulenza e aiuto per affrontare le sfide nella vita quotidiana e nelle situazioni di difficoltà (p. es. prestazioni per gli educatori e altre persone di riferimento) che gli aiuti complementari all'educazione (p. es. sostegno domiciliare alle famiglie).

### *Cpv. 3*

Secondo questo capoverso gli accordi di programma devono stabilire in particolare gli obiettivi fissati di comune accordo dalla Confederazione e dai Cantoni, nonché la partecipazione finanziaria della Confederazione. Ovviamente potranno includere anche altri punti, quali ad esempio meccanismi di controllo (controlling), la sorveglianza (monitoraggio) e l'elaborazione di rapporti (reporting).

*Cpv. 4*

In virtù di questo capoverso la Confederazione potrà promuovere programmi e progetti d'importanza nazionale o a livello di regione linguistica, in particolare nella fase di preparazione, ma anche per la durata degli accordi di programma. Tali progetti dovranno aiutare i Cantoni ad esempio a sviluppare programmi adeguati per la promozione della qualità o l'istituzione di ulteriori posti di custodia. Inoltre, si potrebbero sostenere gli sforzi di armonizzazione delle conferenze cantonali, valutare e divulgare esempi di buone pratiche nonché promuovere progetti di terzi tesi allo sviluppo della custodia di bambini complementare alla famiglia.

*Minoranza (Fivaz Fabien, Aebischer Matthias, Amoos, Atici, Brunner, Locher Benguerel, Piller Carrard, Prezioso, Python, Roth Pasquier, Weber) sull'articolo 13 capoverso 1 lettera a*

La minoranza vorrebbe ampliare la cerchia dei bambini per i quali andrebbero istituiti ulteriori posti di custodia, includendovi in particolare anche quelli con esigenze particolari in età prescolastica. A suo parere, infatti, è importante che le misure previste nel progetto non siano limitate ai bambini in situazione di handicap, dato che le situazioni concrete mostrano che sono molti i bambini che hanno bisogno di maggiore assistenza da parte delle persone di riferimento, di un supporto più attento al loro sviluppo e quindi di una custodia più accorta. Occorre pertanto tenerne conto e prevedere misure specifiche anche in questo ambito.

*Minoranza (Umbricht Pieren, Gafner, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Tuena) sull'articolo 13 capoversi 1 lettere b-c e 4*

La minoranza propone di stralciare la disposizione secondo cui la Confederazione può sostenere, tramite accordi di programma, misure volte ad adeguare maggiormente l'offerta di servizi per la custodia di bambini complementare alla famiglia ai bisogni dei genitori. Al contempo, vorrebbe eliminare la possibilità di cui dispone la Confederazione di sostenere, sempre attraverso tali accordi, misure finalizzate a migliorare la qualità dei servizi per la custodia di bambini. Infine, propone di stralciare la possibilità per la Confederazione di sostenere i Cantoni o terzi che attuano programmi e progetti d'importanza nazionale o a livello di regione linguistica che perseguono lo scopo della legge. Riallacciandosi alla proposta relativa all'articolo sullo scopo della legge (art. 1 cpv. 2 lett. c), la minoranza ritiene che il progetto dovrebbe concentrarsi sulle misure per ridurre i costi a carico dei genitori. A suo parere, tutte le altre misure, in particolare quelle per adeguare meglio i servizi di custodia dei bambini complementare alla famiglia ai bisogni dei genitori (soprattutto in termini di estensione e flessibilizzazione degli orari di custodia) e quelle per migliorare la qualità dei servizi – sono di competenza dei Cantoni e dei Comuni e dovrebbero quindi essere stralciate dal progetto di legge.

*Art. 14 Mezzi disponibili*

Questo articolo stabilisce che la Confederazione ricorrerà a crediti d'impegno pluriennali per gli accordi di programma previsti. Per questo motivo occorre indicare esplicitamente che la Confederazione potrà concedere aiuti finanziari soltanto nei limiti dei crediti stanziati. Questo significa che se i crediti si esaurissero prima del previsto, si applicherebbe lo strumento del cosiddetto ordine di priorità di cui all'articolo 13 LSU. Per la ripartizione dei mezzi si applicherà il principio della parità di trattamento tra i Cantoni. Di regola, gli uffici competenti prevedono chiavi di ripartizione per l'attribuzione dei mezzi. Se i mezzi concessi saranno insufficienti, il Consiglio federale potrà, invece di emanare un ordine di priorità, richiedere al Parlamento un aumento del credito.

*Art. 15 Calcolo degli aiuti finanziari ai Cantoni*

La Confederazione parteciperà al massimo per metà ai costi per i progetti e i programmi avviati dai Cantoni secondo l'articolo 13 capoverso 1. Con questa partecipazione del 50 per cento si terrà conto tra l'altro del ruolo sussidiario della Confederazione nell'ambito della custodia di bambini complementare alla famiglia.

*Art. 16 Procedura**Cpv. 1*

Secondo l'articolo 20a capoversi 1 e 2 LSU, gli accordi di programma si estendono di regola su diversi anni. In linea di principio, la presente legge prevede una durata di programma quadriennale, analogamente alla durata degli accordi di programma in altri ambiti, quali la migrazione, la tutela dei monumenti o l'ambiente.

*Cpv. 2*

L'obiettivo è che tutti i Cantoni inizino simultaneamente con il primo accordo di programma. Per questo motivo, il Consiglio federale dovrà stabilire l'inizio del primo periodo di programma, in modo che, se la legge dovesse entrare in vigore nel corso di un anno, potrà comunque fissare l'inizio dei periodi di programma all'inizio di un anno civile. Un inizio degli accordi di programma in corso di anno creerebbe infatti problemi notevoli ai Cantoni e alla Confederazione (in particolare dal punto di vista delle delimitazioni contabili).

Il Consiglio federale potrà inoltre prevedere una fase preparatoria in cui la Confederazione e i Cantoni definiranno congiuntamente gli obiettivi strategici. I Cantoni avranno bisogno di tempo per poter svolgere le attività necessarie alla preparazione delle domande di aiuti finanziari per i programmi. Dal canto suo, la Confederazione dovrà definire criteri di valutazione oggettivi e comprensibili per garantire che tutte le domande vengano trattate allo stesso modo. Il Consiglio federale dovrà anche disciplinare lo scambio di informazioni e di esperienze con i Cantoni e altri attori di rilievo, secondo il modello applicato nel settore della migrazione.

*Sezione 4: Statistiche, rapporto con il diritto europeo, valutazione**Art. 17 Statistiche*

Attualmente a livello federale sono disponibili dati secondo una tipologia uniforme delle forme di custodia, che distingue gli aspetti seguenti: economie domestiche che ricorrono alla custodia di bambini complementare alla famiglia, bambini affidati a tali servizi, spese per le economie domestiche in questo ambito.

Ad oggi manca la base legale per una statistica esaustiva al riguardo; ad esempio non si dispone di dati sul numero dei posti di custodia offerti sul territorio nazionale. Questo articolo sancisce la collaborazione dei Cantoni nell'allestimento di una statistica, prescrivendo loro di fornire all'Ufficio federale di statistica i dati necessari in forma standardizzata. I dettagli relativi al contenuto della statistica andranno disciplinati a livello di ordinanza.

Questo articolo crea inoltre la base legale necessaria per l'introduzione di una statistica, oggi assente, nell'ambito della politica sul sostegno alla prima infanzia.

*Art. 18 Rapporto con il diritto europeo*

Poiché, in quanto prestazione familiare, il contributo federale rientrerà nel campo d'applicazione materiale dei regolamenti di coordinamento europei secondo l'allegato II dell'ALC e l'allegato K appendice 2 della Convenzione AELS<sup>78</sup>, occorre inserire nella nuova legge una norma di rinvio in tal senso, come già previsto nelle altre leggi in materia di assicurazioni sociali.

*Cpv. 1*

Questo capoverso determina il diritto applicabile, facendo riferimento al campo d'applicazione personale, agli atti giuridici pertinenti dell'UE e alla versione dell'allegato II dell'ALC vincolante per la Svizzera. Vi sono menzionati i regolamenti (CE) n. 883/2004 e 987/2009, che sono vincolanti per la Svizzera dal terzo aggiornamento dell'allegato II dell'ALC. Tuttavia, laddove il regolamento (CE) n. 883/2004 o il regolamento (CE) n. 987/2009 vi fanno riferimento, come pure nei casi del passato, l'allegato II dell'ALC continua a far riferimento ai regolamenti (CEE) n. 1408/71 e 574/72, applicabili prima del terzo aggiornamento dell'allegato II dell'ALC.

*Cpv. 2*

Questo capoverso disciplina la medesima questione, in modo analogo, per quanto concerne l'allegato K appendice 2 della Convenzione AELS.

*Cpv. 3*

Questo capoverso conferisce al Consiglio federale la competenza di adeguare autonomamente i riferimenti agli atti giuridici dell'UE di cui ai capoversi 1 e 2 della norma di rinvio contenuta nelle leggi in materia di assicurazioni sociali, in caso di modifica dell'allegato II dell'ALC o dell'allegato K appendice 2 della Convenzione AELS.

<sup>78</sup> RS 0.632.31

*Cpv. 4*

Questo capoverso precisa che tutte le espressioni impiegate nelle leggi in materia di assicurazioni sociali in riferimento agli Stati membri dell'UE designano gli Stati contraenti ai quali si applica l'ALC.

*Art. 19 Valutazione*

L'articolo 8 LACust contiene già una disposizione analoga, cosicché gli aiuti finanziari concessi in virtù di questa legge sono stati oggetto di valutazione a più riprese (2006, 2010, 2013, 2017 e 2021).

Anche gli aiuti finanziari previsti nella nuova legge andranno dunque valutati regolarmente, in modo da verificare se gli strumenti così introdotti siano adeguati per raggiungere gli obiettivi stabiliti dal legislatore. Quest'ultimo potrà basarsi sui risultati della valutazione, per decidere eventuali modifiche del diritto vigente.

*Sezione 5: Disposizioni finali**Art. 20 Disposizioni d'esecuzione*

Questa norma di delega conferisce al Consiglio federale la competenza di stabilire le disposizioni d'esecuzione sulla procedura per la concessione degli aiuti finanziari e di precisare determinate definizioni. A tal fine l'Esecutivo si baserà sulle esperienze acquisite nell'ambito del programma d'incentivazione per la custodia di bambini complementare alla famiglia e in altri ambiti in cui la Confederazione stipula già oggi accordi di programma con i Cantoni. Veglierà a che la procedura sia impostata nel modo più semplice possibile sia per i beneficiari degli aiuti finanziari che per l'UFAS, l'ufficio incaricato dell'esecuzione.

*Art. 21 Referendum, entrata in vigore e durata di validità**Cpv. 1*

Come ogni legge federale, anche questa sottostà a referendum facoltativo. Se entro 100 giorni dalla pubblicazione ufficiale dell'atto normativo saranno raccolte 50 000 firme o almeno otto Cantoni chiederanno il referendum, la legge sarà sottoposta al voto del Popolo ed entrerà in vigore soltanto se la maggioranza dei votanti vi sarà favorevole.

*Cpv. 2*

Il Consiglio federale stabilirà la data dell'entrata in vigore della presente legge. Sono ipotizzabili date di entrata in vigore differenziate per le disposizioni sui contributi federali ai genitori e quelle concernenti gli accordi di programma.

La data dell'entrata in vigore andrà stabilita in modo che i Cantoni abbiano tempo a sufficienza per adeguare la propria legislazione alla procedura prevista per la concessione dei contributi di cui alla sezione 2, ma al contempo non dovrà essere troppo lontana, affinché i genitori possano beneficiare il più rapidamente possibile dei nuovi

aiuti finanziari. Inoltre, ai Cantoni andrà lasciato il tempo necessario per preparare le trattative in vista di un accordo di programma con la Confederazione.

Al momento dell'entrata in vigore il Consiglio federale stabilirà anche le risorse in termini di personale che occorreranno per l'attuazione della legge. La loro entità dipenderà da diversi fattori, tra cui l'instaurazione e il mantenimento delle strutture necessarie per le trattative con i Cantoni, la gestione dei contratti e dei conteggi nonché l'introduzione di uno strumento informatico per l'esecuzione.

### *Cpv. 3*

Conformemente alla volontà del Parlamento, la possibilità di concludere accordi di programma dovrà essere limitata nel tempo. Sono previsti tre periodi contrattuali quadriennali, per una durata complessiva di 12 anni. La sezione 3 della legge entrerà in vigore prima dell'inizio del primo periodo contrattuale stabilito dal Consiglio federale. Un periodo transitorio di due anni, durante il quale i Cantoni potranno stabilire d'intesa con la Confederazione gli obiettivi degli accordi di programma e negoziarne le modalità, appare idoneo. La durata di validità massima della sezione 3 sarà dunque di 14 anni.

## **5.2                   Decreto federale concernente il sostegno alla custodia di bambini complementare alla famiglia e ai Cantoni nella loro politica di sostegno alla prima infanzia**

### *Art. 1*

Questo articolo fissa l'ammontare dei mezzi finanziari per gli accordi di programma volti allo sviluppo della custodia di bambini complementare alla famiglia e per le misure tese a sviluppare la politica di sostegno alla prima infanzia dei Cantoni.

### *Art. 2*

Il credito d'impegno verrà stanziato sotto forma di decreto federale semplice, ovvero non sottostante a referendum.

## **6                       Ripercussioni per la Confederazione**

### **6.1                   Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale**

#### **6.1.1               Ripercussioni finanziarie**

L'onere finanziario supplementare che la Confederazione dovrà sostenere per i contributi federali permanenti ai costi per la custodia di bambini complementare alla famiglia a carico dei genitori ammonterà a circa 530 milioni di franchi all'anno. In seguito alla prevedibile crescita del ricorso a tale custodia e all'aumento, auspicato, dei sussidi nei Cantoni, questo fabbisogno supplementare registrerà tendenzialmente un

incremento. Per gli accordi di programma saranno stanziati 40 milioni all'anno. Sono previsti al massimo tre periodi contrattuali quadriennali (cfr. n. 4.3.2).

### **6.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale**

Per l'esecuzione della nuova legge di promozione occorreranno risorse di personale supplementari.

La concessione del contributo federale rientrerà nella sfera di competenza del Cantone in cui è domiciliato il bambino. I Cantoni definiranno la procedura per la concessione dei contributi federali e designeranno l'organo competente. Trasmetteranno quindi all'UFAS un conteggio dei contributi federali concessi sul loro territorio e ne richiederanno il rimborso. L'ufficio federale competente esaminerà i conteggi, procedendo eventualmente a controlli a campione. A tal fine occorreranno presumibilmente 3 posti in equivalenti a tempo pieno (ETP). Per la negoziazione e l'esecuzione degli accordi di programma con i Cantoni occorreranno presumibilmente tra 9 e 11 ETP.

Per l'approntamento e l'introduzione di una statistica nazionale sulla custodia di bambini complementare alla famiglia e sul sostegno alla prima infanzia occorreranno tra 3,4 e 4 ETP. Successivamente, per le rilevazioni e le pubblicazioni annuali saranno necessari, in modo ricorrente, tra 1 e 1,6 ETP.

## **6.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni**

### **6.2.1 Ripercussioni finanziarie**

Il contributo federale ai costi per la custodia di bambini complementare alla famiglia a carico dei genitori è uno strumento di promozione che non cagionerà spese supplementari per i Cantoni, poiché essi non vi parteciperanno. Per contro, i Cantoni che vorranno concludere accordi di programma con la Confederazione dovranno sostenere spese supplementari, dato che la partecipazione della Confederazione sarà pari al massimo alla metà delle spese dei Cantoni per le misure stabilite nell'accordo di programma. Spetterà dunque esclusivamente ai Cantoni decidere quali mezzi intendono impiegare per lo sviluppo della custodia di bambini complementare alla famiglia e per lo sviluppo del sostegno alla prima infanzia nell'ambito di accordi di programma con la Confederazione.

### **6.2.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale**

Come illustrato al numero 6.1.2, la concessione dei contributi federali ai costi per la custodia di bambini complementare alla famiglia a carico dei genitori sarà di competenza dei Cantoni, i quali definiranno la procedura per l'esecuzione. Il fabbisogno supplementare di personale per l'esecuzione dipenderà molto dall'organizzazione del sistema di sovvenzionamento della custodia di bambini complementare alla famiglia nei singoli Cantoni: nei Cantoni che partecipano al sovvenzionamento insieme con i Comuni, sarà possibile riprendere questa forma organizzativa; nei Cantoni che hanno delegato interamente il sovvenzionamento ai Comuni, invece, l'esecuzione dovrà essere impostata da zero, almeno a livello amministrativo. In entrambi i casi, tuttavia, le

notevoli differenze nelle competenze per la custodia di bambini complementare alla famiglia nei Cantoni dovrebbero generare un fabbisogno molto eterogeneo di risorse di personale supplementari.

Il fabbisogno supplementare di personale dei Cantoni per la negoziazione e l'esecuzione degli accordi di programma dipenderà sostanzialmente dalle misure che i singoli Cantoni vorranno attuare e dall'entità dei mezzi finanziari che vorranno impiegare a tal fine.

### 6.3 Ripercussioni sull'economia

Sia in Svizzera che all'estero sono stati condotti vari studi volti a esaminare i benefici di misure analoghe a quelle contemplate nella nuova legge per i genitori, i bambini, le imprese e lo Stato<sup>79</sup>. Tutti gli studi sono giunti a conclusioni positive riguardo ai possibili effetti sul reddito dei genitori, sul benessere e sullo sviluppo dei bambini, sulle entrate fiscali degli enti pubblici e sulla crescita economica nel suo complesso. Molti attori sono a favore di tali misure e ne sottolineano i vantaggi economici<sup>80</sup>.

Per contro, sono pochi gli studi che hanno potuto mostrare o quantificare le ripercussioni di queste misure sull'economia nazionale nel suo complesso. Lo studio più recente e più completo è quello di BAK Economics AG del 2020 (di seguito «studio BAK»), che si esprime sul rapporto costi-benefici di un pacchetto di misure nell'ambito della politica della prima infanzia. Le ripercussioni delle misure (diversi pacchetti più investimenti compresi tra circa 800 milioni e 1,5 miliardi di franchi all'anno) vi sono simulate sulla base di ipotesi di studi empirici precedenti e applicate al funzionamento dell'economia svizzera. Le ripercussioni illustrate in questo studio possono essere considerate ampiamente corrispondenti a quelle delle misure previste nella nuova legge, anche se in ultima analisi vanno considerate le differenze tra gli importi investiti secondo gli scenari dello studio BAK e quelli investiti per le misure previste nella presente legge. Le spiegazioni seguenti si basano prevalentemente sullo studio BAK.

<sup>79</sup> Per una visione d'insieme dei risultati ottenuti negli ultimi anni, si rimanda in particolare al capitolo 5 di BAK Economics AG, in BAK Economics AG, *Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur "Politik der frühen Kindheit". Bericht im Auftrag der Jacobs Foundation*, Basilea: BAK Economics AG, 2020, disponibile all'indirizzo [https://www.bak-economics.com/fileadmin/user\\_upload/BAK\\_Politik\\_Fruhe\\_Kindheit\\_Mai\\_2020.pdf](https://www.bak-economics.com/fileadmin/user_upload/BAK_Politik_Fruhe_Kindheit_Mai_2020.pdf).

<sup>80</sup> Cfr. OCSE, *Etudes économiques de l'OCDE : Suisse 2022*, Parigi: Éditions OCDE, 2022, pagg. 99–102, disponibile all'indirizzo <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/19b666e6-fr.pdf?expires=1646207765&id=id&accname=oid030182&checksum=84B18ADA5AFF87E690C356367C0BA0E4>; Claude Jeanrenaud, Julia Macuglia, *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*, Neuchâtel: Université de Neuchâtel, 2021, disponibile all'indirizzo <https://edu.ge.ch/site/biblio-cfps-esede/new-politique-daccueil-extrafamilial-canton-de-ville-de-neuchatel-effets-lactivite-professionnelle-revenu-meres-de-jeunes-enfants-estimation-reto/>.



### 6.3.1 Ripercussioni sull'attività lucrativa dei genitori

Le nuove misure nell'ambito della custodia di bambini complementare alla famiglia renderebbero disponibile potenziale manodopera, dato che i genitori sarebbero sgravati da certi compiti educativi e assistenziali. Con l'ampliamento dell'offerta di posti di custodia complementare alla famiglia, la riduzione dei relativi costi a carico dei genitori e orari di apertura delle strutture di custodia maggiormente adeguati ai bisogni dei genitori, un maggior numero di essi avrebbe infatti la possibilità di entrare nel mercato del lavoro o aumentare il proprio grado d'occupazione<sup>81</sup>.

Per ogni posto di custodia creato, il volume di lavoro dei genitori potrebbe aumentare del 46 per cento. Considerate le strutture predominanti, potrebbero essere soprattutto le donne a incrementare la propria partecipazione al mercato del lavoro<sup>82</sup>. Questo significa che ad esempio istituendo 21 000 posti di custodia si potrebbe disporre di circa 10 000 posti a tempo pieno supplementari, ovvero lo 0,2 per cento dell'occupazione in Svizzera<sup>83</sup>. Anche i redditi lavorativi aumenterebbero. L'incremento del volume di lavoro e conseguentemente dei redditi avrebbe conseguenze positive dirette sull'economia, vale a dire maggiori possibilità di consumo e risparmio nonché investimenti ed entrate fiscali più elevate, derivanti dall'imposizione diretta del reddito lavorativo e degli utili nonché dall'imposta sul valore aggiunto su beni e servizi.

La possibilità di iniziare un'attività lucrativa andrebbe a vantaggio soprattutto dei genitori soli, che sono particolarmente esposti al rischio di povertà e ricorrono all'aiuto sociale con una frequenza superiore alla media. Il reddito supplementare derivante dalla maggiore partecipazione al mercato del lavoro consentirebbe di ridurre la povertà delle famiglie e le spese per l'aiuto sociale. Al contempo, aumenterebbero i contributi alle assicurazioni sociali e il diritto alle relative prestazioni, con un beneficio per le finanze di Confederazione, Cantoni e Comuni e delle assicurazioni sociali.

L'ampliamento dell'offerta di lavoro contribuirebbe inoltre a contrastare il calo di manodopera legato all'evoluzione demografica e alla penuria di lavoratori qualificati. La riduzione dei problemi di risorse umane nel mercato del lavoro rafforzerebbe la crescita economica.

Parallelamente agli effetti positivi a breve termine per l'attività lucrativa dei genitori, vi sarebbero anche ripercussioni a lungo termine nel mercato del lavoro: se i genitori (prevalentemente le madri) rimangono nel processo lavorativo, aumentano sia le loro opportunità di carriera che i loro salari. La crescita salariale è calcolata al 2,4 per cento per anno supplementare di esperienza professionale<sup>84</sup>. Dal punto di vista economico,

<sup>81</sup> Susanne Stern et al., *Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit: Was sich Eltern wünschen*, Zurigo 2018.

<sup>82</sup> BAK Economics AG, *Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur "Politik der frühen Kindheit"*, Basilea 2020, pag. 3.

<sup>83</sup> BAK Economics AG, *Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur "Politik der frühen Kindheit"*, Basilea 2020, pag. 5.

<sup>84</sup> BAK Economics AG, *Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur "Politik der frühen Kindheit"*, Basilea 2020, pag. 3.

a salari più elevati corrisponde una produttività più elevata<sup>85</sup>. Così crescono il prodotto interno lordo (PIL) e il benessere, come pure la competitività internazionale dell'economia.

### 6.3.2 Ripercussioni sul livello di formazione dei bambini

In un rapporto pubblicato nel 2018<sup>86</sup>, il Consiglio federale ha sottolineato che investire nella prima infanzia conviene anche dal punto di vista macroeconomico. In quella occasione ha constatato che i bambini che vengono sostenuti dispongono di competenze cognitive, sociali e linguistiche migliori, si ammalano più raramente, forniscono prestazioni scolastiche migliori e più tardi hanno più successo nel mercato del lavoro. I servizi per il sostegno alla prima infanzia sgravano quindi i sistemi sociale, sanitario ed educativo.

Prima vengono prese misure per il sostegno alla prima infanzia, maggiore sarà il beneficio economico. Gli effetti economici positivi di tali misure non sono trascurabili per l'economia svizzera: secondo alcune stime, il 10 per cento dei bambini in Svizzera è penalizzato nel suo sviluppo<sup>87</sup>. Per quanto riguarda quelli tra i 3 e i 5 anni che frequentano strutture educative e di custodia, la Svizzera è il fanalino di coda tra i Paesi dell'OCSE<sup>88</sup>. In questi casi, le lacune educative all'inizio della scuola sono molto difficili da recuperare negli anni successivi. I benefici economici delle misure in questione risultano in primo luogo dalle entrate fiscali legate ai maggiori redditi conseguenti al livello di formazione più elevato. Secondo lo studio BAK<sup>89</sup>, i bambini che beneficiano di misure di promozione possono acquisire e ampliare le proprie competenze e capacità, il che produce un effetto educativo corrispondente a circa mezzo anno scolastico. Gli effetti positivi di questo capitale umano supplementare sono evidenti all'ingresso nel mercato del lavoro, con un prevedibile aumento del 4 per cento circa del salario medio, che in un caso standardizzato significherebbe un potenziale aumento del reddito lavorativo di 160 000 franchi sull'arco della vita<sup>90</sup>.

<sup>85</sup> 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.

<sup>86</sup> Consiglio federale, *Ergebnisse Nationales Programm Prävention und Bekämpfung von Armut 2014–2018. Bericht des Bundesrates zum Nationalen Programm sowie in Erfüllung der Motion 14.3890 der Sozialdemokratischen Fraktion vom 25. September 2014*, 2018, disponibile all'indirizzo <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2014/20143890/Bericht%20BR%20D.pdf>; Stern et al. (2019), *Per una politica della prima infanzia. Un investimento per l'avvenire. Formazione, educazione e accoglienza della prima infanzia / Sostegno precoce in Svizzera*, Zurigo: INFRAS, 2019, disponibile all'indirizzo <https://www.unesco.ch/wp-content/uploads/2019/02/Pubblicazione-Per-una-politica-della-prima-infanzia.pdf>.

<sup>87</sup> Stern et al. (2016), *Whitepaper zu den Kosten und Nutzen einer Politik der frühen Kindheit*, Zurigo e San Gallo: INFRAS e Università di San Gallo, 2016, disponibile all'indirizzo <https://jacobsfoundation.org/publication/whitepaper-kosten-und-nutzen-einer-politik-der-fruehen-kindheit/>.

<sup>88</sup> OCSE, *Études économiques de l'OCDE: Suisse 2022*, Parigi 2022, pag. 99.

<sup>89</sup> BAK Economics AG, *Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur "Politik der frühen Kindheit"*, Basilea 2020, pag. 4.

<sup>90</sup> BAK Economics AG, *Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur "Politik der frühen Kindheit"*, Basilea 2020, pag. 4.

Agli effetti positivi a lungo termine – aumento della produttività, crescita economica e competitività internazionale – andrebbero ad aggiungersi risparmi realizzabili a più breve termine nelle fasi dell’infanzia e della gioventù. I cambiamenti individuali del comportamento associati alla formazione, educazione e accoglienza della prima infanzia modificano la prevalenza di diverse malattie, come pure la probabilità di un comportamento deviante e socialmente inauspicato. In tal modo si riducono i costi dovuti a problemi di salute o procedure giudiziarie<sup>91</sup>.

### **6.3.3 Ripercussioni degli ulteriori strumenti di promozione sulle finanze pubbliche**

In base ai dati scientifici disponibili, le spese per l’offerta di servizi per la custodia di bambini presentano «rendimenti» positivi e sono del tutto giustificate dal punto di vista della politica finanziaria.

Non appena l’offerta supera la domanda, questi rendimenti possono però calare o azzerarsi completamente. Non è comunque il caso in Svizzera<sup>92</sup>. Un altro aspetto da considerare è quello dei «costi opportunità» di queste spese: i mezzi pubblici impiegati a favore della politica di sostegno alla prima infanzia non sono disponibili per altri scopi. Nelle decisioni in materia di investimenti occorre sempre ponderare gli interessi. In base alla situazione attuale, il finanziamento delle misure previste nella nuova legge non comporterebbe alcun effetto di sostituzione a scapito di altri investimenti prioritari per lo sviluppo economico della Svizzera.

Nella ripartizione degli oneri tra Confederazione, Cantoni e Comuni vanno considerati gli «effetti di trascinamento» legati agli aiuti finanziari della Confederazione: è infatti probabile che una parte degli investimenti cantonali e comunali nel settore del sostegno alla prima infanzia sarebbe stata effettuata anche senza tali aiuti<sup>93</sup>. Questo non incide tuttavia sui benefici macroeconomici attesi dalle misure previste.

### **6.3.4 Ripercussioni sulle imprese**

Le imprese traggono chiaramente beneficio dal fatto che le donne continuano a lavorare dopo la nascita o l’inizio della scuola dell’obbligo dei figli e non debbano ridurre il loro grado d’occupazione (o quanto meno non in misura notevole). Se si può evitare di dover rioccupare un posto, si ha un ritorno sugli investimenti effettuati nella formazione continua del personale e le conoscenze acquisite nell’impresa sono mantenute e sviluppate. In futuro la mancanza di servizi per la custodia di bambini complementare alla famiglia potrebbe indurre anche sempre più padri a ridurre il proprio

<sup>91</sup> Daniela Del Boca, Claudia Monfardini, Sarah Grace See, *Government Education Expenditures. Pre-Primary Education and School Performance: A Cross-Country Analysis*, Working Paper, HCEO Working Paper Series, Chicago: The University of Chicago, 2018, disponibile all’indirizzo <https://www.econstor.eu/handle/10419/176953?locale=de>.

<sup>92</sup> Susanne Stern et al., *Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit: Was sich Eltern wünschen*, Zurigo 2018.

<sup>93</sup> Vogt et al., *Frühe Sprachförderung. Internationale Forschungsbefunde und Bestandsaufnahme zur frühen Sprachförderung in der Schweiz*, San Gallo, Zurigo e Ginevra 2022.

grado d'occupazione. L'introduzione di misure favorevoli alle famiglie potrebbe dunque generare un rapporto costi-benefici chiaramente vantaggioso per le imprese svizzere<sup>94</sup>.

### 6.3.5 Ripercussioni sull'economia nel suo complesso

L'economia nel suo complesso trarrebbe benefici dalla dinamica che scaturirebbe dagli investimenti della Confederazione. Le misure d'investimento comprendono i contributi federali ai costi per la custodia di bambini complementare alla famiglia a carico dei genitori, previsti durevolmente, per un volume di circa 530 milioni di franchi all'anno. A questi vanno aggiunti 40 milioni di franchi all'anno per gli accordi di programma quadriennali con i Cantoni e per la prevista proroga di uno o due periodi contrattuali. Nel complesso, quindi, gli investimenti della Confederazione ammonterebbero a oltre 570 milioni di franchi all'anno, con tendenza all'aumento. A questi andrebbero ad aggiungersi gli investimenti dei Cantoni e dei Comuni. Tenuto conto delle ripercussioni sull'economia nazionale che gli investimenti nell'ambito della custodia di bambini complementare alla famiglia e nella politica di sostegno alla prima infanzia produrrebbero sull'offerta di lavoro e sulla produttività, si può presumere un effetto positivo sul PIL. L'unica incertezza dal punto di vista economico è legata all'entità di questo effetto e all'evoluzione nel corso degli anni. Gli effetti di crescita di un pacchetto di misure nell'ambito della custodia di bambini complementare alla famiglia e nella politica di sostegno alla prima infanzia emergono già nei primi anni dopo la sua introduzione. Grazie al miglioramento del livello di qualificazione dei bambini, si può presumere che le ripercussioni del programma saranno osservabili ancora per una trentina d'anni<sup>95</sup>.

### 6.4 Ripercussioni sulla società

Negli ultimi 20 anni, la quota delle persone che si occupano esclusivamente dell'economia domestica è scesa dal 6,7 al 2,7 per cento. Nello stesso periodo, in Svizzera la quota di partecipazione delle donne al mercato del lavoro è aumentata e risulta molto elevata nel confronto internazionale: l'83 per cento delle donne di età compresa tra i 25 e i 54 anni esercita un'attività lucrativa, a fronte del 76 per cento nei 28 Paesi dell'UE. Per le donne la presenza di figli nell'economia domestica è determinante per la partecipazione al mercato del lavoro: sia in Svizzera che nell'UE le madri con figli esercitano un'attività lucrativa meno frequentemente rispetto a quelle senza figli<sup>96</sup>.

A differenza di quanto si rileva nei 28 Paesi dell'UE, tuttavia, in Svizzera il grado d'occupazione delle donne è basso: convertita in equivalenti a tempo pieno, la partecipazione delle donne di età compresa tra i 15 e i 64 anni è pari soltanto al 60 per cento. Tra i motivi principali dei bassi gradi d'occupazione si menzionano i compiti

<sup>94</sup> Prognos, *Betriebswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Analyse familienfreundlicher Unternehmenspolitik. Eine Studie bei ausgewählten Schweizer Unternehmen*, Basilea: Prognos, 2010, disponibile all'indirizzo: <https://www.prognos.com/publikationen/alle-publikationen/231/show/5f7c984f244cc3d32e887900d8eeebf6/>.

<sup>95</sup> BAK Economics AG, *Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur "Politik der frühen Kindheit"*, Basilea 2020, pag. 7.

<sup>96</sup> Ufficio federale di statistica, *Familien in der Schweiz. Statistischer Bericht 2021*, Neuchâtel 2021, pag. 87.

di accudimento dei figli e assistenza dei familiari, che continuano a essere svolti prevalentemente dalle donne<sup>97</sup>. La presenza di figli nell'economia domestica influisce notevolmente sulla ripartizione dei ruoli tra i genitori: il 78 per cento delle lavoratrici di età compresa tra i 25 e i 54 anni con figli di età inferiore ai 25 anni lavora a tempo parziale, a fronte di quote del 40 per cento per le donne senza figli nell'economia domestica che vivono con un partner e del 31 per cento per quelle che vivono sole. Gli uomini lavorano a tempo parziale nettamente più di rado: la quota dei lavoratori con figli di età inferiore ai 25 anni è pari al 12 per cento.

In seguito all'uscita dal mondo del lavoro, all'interruzione dell'attività lucrativa o alla sua prosecuzione con un grado d'occupazione modesto dopo la nascita di un figlio, le madri diventano finanziariamente dipendenti dal marito o dal partner e possono quindi ritrovarsi in difficoltà economiche in caso di separazione o divorzio<sup>98</sup>.

La ripartizione dei ruoli tra i padri che lavorano a tempo pieno e provvedono principalmente al sostentamento e le madri che non lavorano o lo fanno soltanto in misura marginale e si occupano dei figli e dell'economia domestica comporta tuttora forti disparità nei diritti pensionistici nella previdenza professionale. Anche le prestazioni di altre assicurazioni sociali i cui diritti dipendono in misura sostanziale dall'attività lucrativa risultano inferiori per le madri. Questa ripartizione dei ruoli incide inoltre negativamente sulle possibilità di guadagno e sulle opportunità di carriera delle madri.

Il progetto preliminare della legge non può eliminare tutti gli ostacoli che impediscono di conciliare la famiglia e il lavoro o la formazione, dato che per migliorare la conciliabilità occorrono varie misure (cfr. n. 4.1). Tuttavia, può apportare un contributo in tal senso, poiché mette a disposizione dei genitori che desiderano affidare i propri figli a servizi di custodia complementare alla famiglia un'offerta adeguata al fabbisogno e un sostegno economico. I genitori possono così organizzare la loro vita familiare e professionale in base ai loro bisogni. Un'offerta per la custodia di bambini completa, di buona qualità e finanziariamente accessibile – quando i figli sono in età prescolastica e scolastica, nonché durante gli orari di scuola e le vacanze scolastiche – semplifica la loro vita quotidiana. I genitori possono pianificare meglio, a medio e lungo termine, sia la vita familiare che la carriera lavorativa.

Le misure previste permetterebbero alle madri di accedere più facilmente al mercato del lavoro e di rimanervi con un grado d'occupazione più elevato, contribuendo così anche alla parità tra donna e uomo.

Un'offerta di custodia di bambini complementare alla famiglia di buona qualità e altre misure dei Cantoni volte a sviluppare la loro politica di sostegno alla prima infanzia aumentano le opportunità educative dei bambini in età prescolastica e riducono le disparità nelle condizioni di partenza, promuovendo così le pari opportunità. Questo va a beneficio non solo dei bambini, ma anche dei genitori: il coinvolgimento di questi ultimi amplia la loro autonomia e le loro competenze educative, il che si ripercuote

<sup>97</sup> Ufficio federale di statistica, *La RIFOS in breve 2020. Rilevazione sulle forze lavoro in Svizzera*, Neuchâtel: Ufficio federale di statistica, 2021, disponibile all'indirizzo <https://www.bfs.admin.ch/bfs/it/home/statistiche/cataloghi-banche-dati/publicazioni-as-setdetail.18144206.html>.

<sup>98</sup> Nuova giurisprudenza del Tribunale federale sui contributi di mantenimento nel diritto di famiglia: sentenze 5A\_907/2018 del 3.11.2020, 5A\_311/2019 del 11.11.2020, 5A\_891/2018 del 2.2.21, 5A\_104/2018 del 2.2.2021 e 5A\_800/2019 del 9.2.2021.

positivamente sui figli<sup>99</sup>. I bambini provenienti da famiglie socialmente svantaggiate, quelli con retroterra migratorio e quelli in situazione di handicap traggono particolarmente vantaggio dall'effetto integrativo di un'offerta di qualità che tiene conto dei loro bisogni specifici ed è al contempo aperta a tutti i bambini.

## 7 Aspetti giuridici

### 7.1 Costituzionalità

Il progetto preliminare si fonda sull'articolo 116 capoverso 1 Cost.<sup>100</sup>, che attribuisce alla Confederazione una competenza di sostegno. La custodia di bambini complementare alla famiglia è in primo luogo di pertinenza dei Cantoni e dei Comuni, sia nel settore prescolastico che in quello scolastico. Incombe dunque loro attuare le misure in questione. In base alla ripartizione delle competenze stabilita all'articolo 116 capoverso 1 Cost., la Confederazione è autorizzata a legiferare in materia di promozione della famiglia nella misura in cui questo le permette di sostenere i provvedimenti in tal senso di terzi (Cantoni, Comuni e organizzazioni private). La competenza legislativa della Confederazione in questo settore si fonda anche sugli articoli 110 capoverso 1 lettera a (protezione dei lavoratori) e 8 capoverso 3 Cost. (uguaglianza tra uomo e donna)<sup>101</sup>.

Conformemente all'articolo 46 capoverso 2 Cost., la Confederazione e i Cantoni possono concordare nel quadro di accordi di programma il raggiungimento di determinati obiettivi nell'attuazione del diritto federale e lo svolgimento a tal fine di programmi cantonali sostenuti finanziariamente dalla Confederazione. Secondo l'articolo 46 capoverso 3 Cost., la Confederazione lascia ai Cantoni la massima libertà d'azione possibile e tiene conto delle loro particolarità. Le misure contemplate nel progetto sono in linea con la Costituzione federale e rispettano le competenze della Confederazione nell'ambito della custodia di bambini complementare alla famiglia.

Per quanto concerne il miglioramento delle pari opportunità dei bambini in età prescolastica, il progetto preliminare si fonda sull'articolo 67 capoverso 2 Cost., che conferisce alla Confederazione la competenza di sostenere, a complemento delle misure cantonali, l'attività extrascolastica di fanciulli e adolescenti<sup>102</sup>. Si tratta di una competenza parallela e sussidiaria della Confederazione. Il progetto consentirebbe inoltre di attuare il diritto di fanciulli e adolescenti a una particolare protezione della loro incolumità e del loro sviluppo, sancito nell'articolo 11 capoverso 1 Cost. Lo stesso vale per l'obiettivo sociale fissato dal legislatore nell'articolo 41 capoverso 1 lettera g

<sup>99</sup> FF 2020 3249, in particolare pag. 3255.

<sup>100</sup> RS 101

<sup>101</sup> Mahon e Huruy, *Die Zuständigkeiten des Bundes im Bereich der familien- und schulgänzenden Kinderbetreuung*, perizia giuridica commissionata dalla Jakobs Foundation, 18 gennaio 2021, e perizia giuridica dell'Ufficio federale di giustizia del 25 ottobre 2001, GAAC 66.1.

<sup>102</sup> In questa sede, il termine «extrascolastico» va inteso come al di fuori della scuola, dal punto di vista geografico e temporale; cfr. FF 2010 5991, in particolare pag. 6025. Cfr. anche il parere dell'Ufficio federale di giustizia del 4.8.2017, «Rôle de la Confédération en matière de petite enfance; Tragweite von Art. 67 Abs. 2 BV».

Cost., secondo cui i fanciulli e gli adolescenti vanno aiutati nel loro sviluppo, cosicché diventino persone indipendenti e socialmente responsabili, e sostenuti nella loro integrazione sociale, culturale e politica.

## **7.2                   Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

### **7.2.1               Diritto dell'UE**

L'UE ha definito norme per il coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale allo scopo di agevolare la libera circolazione. La Svizzera partecipa a questo sistema di coordinamento dall'entrata in vigore, il 1° giugno 2002, dell'Accordo del 21 giugno 1999<sup>103</sup> tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (Accordo sulla libera circolazione delle persone),<sup>104</sup> i cui principi più importanti sono la parità di trattamento dei cittadini di altre parti contraenti con i propri cittadini, il mantenimento dei diritti acquisiti e il versamento di prestazioni in tutto lo spazio europeo. Per contro, il diritto dell'UE non prevede un'armonizzazione dei sistemi nazionali di sicurezza sociale. Gli Stati membri possono definire autonomamente la struttura, il campo d'applicazione personale, le modalità di finanziamento e l'organizzazione dei loro sistemi di sicurezza sociale, tenendo conto dei principi di coordinamento previsti dal diritto europeo. In virtù della Convenzione AELS<sup>105</sup>, questo vale anche nelle relazioni tra la Svizzera e gli altri Stati membri dell'AELS.

I contributi federali previsti nella presente legge sono conciliabili con le suddette prescrizioni di coordinamento.

### **7.2.2               Altri impegni internazionali**

Con la ratifica della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) del 18 dicembre 1979 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna<sup>106</sup>, la Svizzera si è impegnata in particolare a «favorire l'istituzione e lo sviluppo di una rete di asili-nido» (art. 11 par. 2 lett. c). Dal canto suo, la Convenzione dell'ONU del 20 novembre 1989 sui diritti del fanciullo<sup>107</sup> prevede che gli Stati parti adottino ogni provvedimento appropriato per garantire ai bambini i cui genitori lavorano il diritto di beneficiare di servizi e strutture per la custodia di bambini (art. 18 par. 3). Inoltre, gli organi competenti (ovvero i comitati di esperti indipendenti che verificano il rispetto dei trattati internazionali dell'ONU nell'ambito dei diritti umani) hanno raccomandato espressamente alla Svizzera di creare maggiori opportunità af-

<sup>103</sup> RS **0.142.112.681**

<sup>104</sup> Il coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale è disciplinato dal regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale e dal regolamento (CE) n. 987/2009 che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale.

<sup>105</sup> Convenzione del 4 gennaio 1960 istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (AELS); RS **0.632.31**.

<sup>106</sup> RS **0.108**

<sup>107</sup> RS **0.107**

finché le donne abbiano accesso all'occupazione a tempo pieno (Comitato per l'eliminazione della discriminazione nei confronti della donna), di impegnarsi maggiormente affinché sull'intero territorio nazionale vi siano servizi per la custodia di bambini disponibili e accessibili, sia materialmente che economicamente (Comitato dei diritti economici, sociali e culturali) e di sviluppare a livello federale standard per la qualità delle strutture di custodia collettiva diurna (Comitato dei diritti del fanciullo). Il presente progetto va nella direzione delle convenzioni ratificate dalla Svizzera ed è in linea con le raccomandazioni dei rispettivi comitati.

Per quanto concerne le misure dei Cantoni per sviluppare la loro politica di sostegno alla prima infanzia, si tratta di un provvedimento necessario per attuare i diritti riconosciuti dalla Convenzione sui diritti del fanciullo ai sensi dell'articolo 4 della medesima<sup>108</sup>. Il presente progetto preliminare contribuisce tra l'altro, direttamente o indirettamente, ad attuare i diritti del fanciullo allo sviluppo (art. 6 cpv. 2), a un livello di vita adeguato (art. 27 cpv. 1) e all'educazione in base all'uguaglianza delle possibilità (art. 28). Inoltre, fa sì che i genitori e i rappresentanti legali vengano sostenuti nel loro compito di educare il bambino, ad esempio mediante la creazione di istituzioni, strutture e servizi per la custodia di bambini (art. 18 cpv. 2). Il presente progetto preliminare dà anche seguito a determinate raccomandazioni del Consiglio d'Europa, in particolare quelle del 2006 sulla politica per la promozione di una genitorialità positiva<sup>109</sup> e quelle del 2011 sui diritti del fanciullo e su servizi sociali adeguati ai bambini e alle famiglie<sup>110</sup>. Infine, tiene conto pure dell'Agenda 2030 e dei suoi 17 obiettivi (e 169 sotto-obiettivi) di sviluppo sostenibile, il cui sotto-obiettivo 4.2 consiste nel «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»<sup>111</sup>.

### 7.3 Forma dell'atto

La legge è emanata sotto forma di legge federale ordinaria secondo l'articolo 164 Cost.

### 7.4 Subordinazione al freno alle spese

Al fine di limitare le spese, l'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost. prevede che le disposizioni in materia di sussidi, i crediti d'impegno e le dotazioni finanziarie che implicano nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi richiedano il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera.

<sup>108</sup> RS 0.107

<sup>109</sup> Cfr. [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016805d6dc5](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d6dc5) (consultato il 5.8.2019).

<sup>110</sup> Consiglio d'Europa, *Recommandation du Conseil de l'Europe sur les droits de l'enfant et les services sociaux adaptés aux enfants et aux familles*, Strasburgo: Consiglio d'Europa, 2011, disponibile all'indirizzo <https://rm.coe.int/1680472b8c>.

<sup>111</sup> Cfr. <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>.



Poiché l'importo previsto nel progetto di decreto federale (art. 1 cpv. 1) supera questo limite, la disposizione sottostà al freno alle spese.

### **7.5 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale**

L'articolo rispetta il principio di sussidiarietà (art. 5a e 43a cpv. 1 Cost.). La competenza principale nell'ambito della custodia di bambini complementare alla famiglia e nella politica di sostegno alla prima infanzia spetta ai Cantoni e ai Comuni, che conoscono la realtà e i bisogni locali molto meglio della Confederazione. In virtù dell'articolo 116 capoverso 1 Cost., però, anche la Confederazione può sostenere provvedimenti a tutela della famiglia. In questo caso, non assumerà compiti finora svolti dai Cantoni, ma parteciperà ai costi per la custodia di bambini complementare alla famiglia a carico dei genitori e darà ai Cantoni la possibilità di ricevere aiuti finanziari sulla base di accordi di programma. I Cantoni saranno liberi di decidere se concludere o meno tali accordi.

Anche il principio dell'equivalenza fiscale (art. 43a cpv. 2 Cost.) è rispettato: la Confederazione parteciperà ai costi per la custodia di bambini complementare alla famiglia a carico dei genitori e agli accordi di programma con i Cantoni e definirà le condizioni per la concessione del sostegno finanziario. In tal modo sarà rispettata l'equivalenza fiscale per quanto riguarda la concordanza tra finanziatori e decisori.

### **7.6 Conformità alla legge sui sussidi**

La Confederazione mira a una migliore conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione e al miglioramento delle pari opportunità per i bambini in età prescolastica, nel rispetto della ripartizione delle competenze stabilita dal diritto costituzionale.

Sulla base di una domanda di sostegno, la Confederazione (UFAS) e il Cantone che l'ha presentata negozieranno la conclusione di un accordo di programma in cui saranno stabiliti gli obiettivi del programma, la partecipazione finanziaria della Confederazione e gli altri punti dell'accordo di programma. Questa procedura è in linea con le disposizioni dell'articolo 16 capoverso 3 LSu<sup>112</sup>, secondo cui gli aiuti finanziari e le indennità sono di regola concessi ai Cantoni sulla base di accordi di programma.

### **7.7 Delega di competenze legislative**

In virtù dell'articolo 20 del progetto preliminare, il Consiglio federale emana le disposizioni d'esecuzione.

### **7.8 Protezione dei dati**

Non sono previsti né il trattamento di dati personali né misure che possano avere ripercussioni in materia di protezione dei dati.