

Prescrizioni vigenti per l'apertura di strutture per la custodia di bambini complementare alla famiglia

Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Quadranti 13.3980 «Custodia di bambini complementare alla famiglia. Snellire la burocrazia ed eliminare le prescrizioni inutili» del 27 settembre 2013

29 giugno 2016

Indice

1	Introduzione	1
2	Regolamentazioni vigenti per l'apertura di strutture per la custodia di bambini complementare alla famiglia	3
2.1	Introduzione.....	3
2.2	Protezione antincendio	3
2.3	Prevenzione degli infortuni	4
2.4	Igiene (dell'abitazione) e sicurezza e igiene alimentari	4
2.5	Polizia edilizia	5
2.6	Altri ambiti.....	5
2.7	Sintesi e conclusioni	6
2.8	Possibili miglioramenti	6
3	Conclusioni e raccomandazioni del Consiglio federale	9
4	Prossimi passi	11
	Allegati	13
	Allegato 1 – Testo del postulato	13
	Allegato 2 – Rapporto peritale Regolamentazioni	14

Elenco delle abbreviazioni

AICAA	Associazione degli istituti cantonali di assicurazione antincendio
CDOS	Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali
CDPE	Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione
CDS	Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità
DCPA	Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente
DFI	Dipartimento federale dell'interno
LDerr	Legge del 9 ottobre 1992 sulle derrate alimentari
LDis	Legge del 13 dicembre 2002 sui disabili
Norme SIA	Norme della Società svizzera degli ingegneri e degli architetti
OAMin	Ordinanza del 19 ottobre 1977 sull'affiliazione
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
upi	Ufficio prevenzione infortuni
USAV	Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria

1 Introduzione

La custodia di bambini complementare alla famiglia contribuisce in misura importante alla conciliabilità tra famiglia e lavoro. Sebbene negli ultimi anni siano stati creati numerosi posti di custodia, anche grazie agli aiuti finanziari concessi a tal fine nel quadro del programma d'incentivazione della Confederazione¹, l'offerta continua a essere insufficiente. Il dito è regolarmente puntato contro le trafile burocratiche troppo macchinose, che rendono la realizzazione di diversi progetti molto difficoltosa, se non addirittura impossibile. Tra i problemi menzionati vi sono le condizioni, ritenute eccessive, poste alle strutture di custodia collettiva diurna, ad esempio in materia di igiene (requisiti per l'installazione di cucine e impianti sanitari) e d'infrastruttura edilizia.

Il 27 settembre 2013 la consigliera nazionale Rosmarie Quadranti ha depositato il postulato «Custodia di bambini complementare alla famiglia. Snellire la burocrazia ed eliminare le prescrizioni inutili» (Po. 13.3980), che incaricava il Consiglio federale di analizzare, in collaborazione con i Cantoni, le procedure burocratiche e le condizioni richieste per ottenere un'autorizzazione d'esercizio nel settore della custodia di bambini complementare alla famiglia. Nella motivazione si legge che sono regolarmente denunciate macchinose trafile burocratiche e condizioni incomprensibili per ottenere un'autorizzazione d'esercizio nel settore della custodia di bambini complementare alla famiglia, trafile e condizioni inutili per garantire la qualità delle strutture. È quindi necessario che la Confederazione e i Cantoni valutino insieme come sostenere in modo meno burocratico la creazione di posti per la custodia complementare alla famiglia e parascolastica eliminando alcune condizioni e prescrizioni (cfr. Allegato 1).

Il postulato è stato accolto il 13 dicembre 2013. Il Consiglio federale ha allora affidato al Dipartimento federale dell'interno (DFI) la direzione dei lavori per l'elaborazione del relativo rapporto. L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), l'organo federale competente in materia, ha deciso di istituire un gruppo di accompagnamento e di commissionare la redazione di un rapporto di base. Al gruppo di accompagnamento hanno partecipato rappresentanti dell'Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria (USAV), della Segreteria di Stato dell'economia (SECO), dei Cantoni (Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali [CDOS], Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità [CDS] e Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente [DCPA]), dell'Unione delle città svizzere nonché delle associazioni professionali kibesuisse e PPro Enfance. A conclusione della procedura di concorso pubblico, nel luglio del 2015 il mandato di ricerca è stato attribuito all'istituto di ricerca Ecoplan, cui è stato chiesto di affrontare le tre questioni seguenti:

- analisi delle regolamentazioni vigenti in tutta la Svizzera, in particolare in materia di polizia edilizia, protezione antincendio, prevenzione degli infortuni, igiene e sicurezza alimentari;
- in base a esempi concreti tratti da un campione di Cantoni e Comuni, determinazione delle difficoltà che i responsabili di progetti per la creazione di nuovi posti di custodia devono o hanno dovuto affrontare a causa delle regolamentazioni;
- sulla base dei risultati dei primi due punti, valutazione delle regolamentazioni vigenti per capire se siano giustificate o eccessive e individuazione di possibilità per snellire, semplificare e migliorare il sistema.

In questo contesto va esplicitamente segnalato che nel quadro del presente rapporto non sono state esaminate le prescrizioni, altresì previste per ottenere un'autorizzazione d'esercizio, relative alla *qualità della custodia di bambini* (quantità e qualifica del personale, piani pedagogici ecc.). Le «macchinose trafile burocratiche» menzionate dall'autrice del postulato fanno infatti riferimento alle condizioni che non hanno alcun influsso diretto sulla qualità della custodia e di

¹ Legge federale del 4 ottobre 2002 sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia (RS 861).

Introduzione

cui, proprio per questo motivo, va quindi esaminata la necessità. La questione della qualità della custodia è già stata oggetto di numerosi studi², sulla base della piattaforma informativa gestita dalla Confederazione³.

Dopo aver elaborato un'apposita griglia di rilevazione, Ecoplan ha allestito un inventario delle regolamentazioni vigenti a livello federale, cantonale e comunale (capoluoghi cantonali), che ha poi fatto verificare alle autorità competenti, chiedendo loro al contempo di valutare l'importanza delle singole prescrizioni e dei costi da esse generati. Successivamente, nei Cantoni di Zurigo, Lucerna, Ginevra, Friburgo e San Gallo, sulla base di una guida parzialmente strutturata, sono stati condotti complessivamente 14 colloqui con persone che avevano aperto di recente una struttura di custodia collettiva diurna o una struttura diurna per bambini in età scolastica.

Il rapporto di ricerca risultante dal mandato conferito a Ecoplan, *Regulierungen für die Eröffnung einer Einrichtung der familienergänzenden Kinderbetreuung* (in tedesco con riassunto in italiano), funge da base per il presente rapporto del Consiglio federale. Il rapporto di Ecoplan, di seguito denominato «Rapporto peritale Regolamentazioni» e il cui riferimento bibliografico preciso è menzionato nell'Allegato 2, sarà pubblicato quale rapporto indipendente nella collana «Beiträge zur sozialen Sicherheit» dell'UFAS.

² Ecoplan, *Regulierungen in der familienergänzenden Kinderbetreuung in den Kantonen und Hauptorten*, 2010
Infras, *Familienergänzende Kinderbetreuung im Frühbereich*. Stand in den Kantonen 2012, 2013
Infras, *Familienergänzende Kinderbetreuung im Schulbereich (inkl. Kindergarten oder eine Form der Eingangsstufe)*. Stand in den Kantonen, 2013
Ecoplan, *Qualitätsvorgaben für Kindertagesstätten in den Kantonen*, Stand 31. August 2014, 2015.

³ Piattaforma informativa «Conciliabilità tra lavoro e famiglia» SECO/UFAS,
<http://www.berufundfamilie.admin.ch/informationsplattform/index.html?lang=it>.

2 Regolamentazioni vigenti per l'apertura di strutture per la custodia di bambini complementare alla famiglia

2.1 Introduzione

Nel presente rapporto, per «strutture per la custodia di bambini complementare alla famiglia» s'intendono le strutture di custodia collettiva diurna (di seguito «asili nido») e le strutture diurne per bambini in età scolastica (di seguito «strutture parascolastiche»). Gli *asili nido* sono istituzioni che accolgono bambini a partire dai due mesi fino al momento in cui iniziano la scuola dell'infanzia o la scuola. Queste strutture offrono una custodia professionale, pasti compresi, e sono generalmente aperte tutto il giorno per cinque giorni a settimana. Le *strutture parascolastiche* accolgono invece i bambini della scuola dell'infanzia e della scuola al di fuori degli orari di lezione. Esse offrono di regola diverse unità di custodia, prima dell'inizio della scuola (mattina), tra un periodo di lezioni e un altro (mezzogiorno) e/o dopo la fine della scuola (pomeriggio), rimanendo talvolta aperte anche durante le vacanze scolastiche.

A livello nazionale, per l'apertura di un asilo nido o di una struttura parascolastica è determinante in primo luogo l'ordinanza sull'affiliazione (OAMin)⁴, che stabilisce tra l'altro l'obbligo di autorizzazione e i requisiti per l'autorizzazione e la vigilanza. Le prescrizioni sono formulate in modo molto generale: ad esempio, un'autorizzazione può essere rilasciata solo se una struttura adempie le esigenze riconosciute dell'igiene dell'abitazione e dei provvedimenti antincendio. La loro attuazione incombe ai Cantoni, che possono emanare disposizioni più ampie di quelle contemplate nell'OAMin. La maggior parte dei Cantoni ha introdotto proprie basi giuridiche in materia.

Oltre all'OAMin, per l'apertura delle summenzionate strutture sono applicabili anche altre leggi e prescrizioni, che di regola non concernono specificamente la custodia di bambini, ma valgono per tutte le costruzioni e le istituzioni. Il presente rapporto analizza le regolamentazioni vigenti negli ambiti seguenti: protezione antincendio, prevenzione degli infortuni, igiene e sicurezza alimentari nonché polizia edilizia.

2.2 Protezione antincendio

Secondo l'OAMin, gli asili nido e le strutture parascolastiche ottengono un'autorizzazione d'esercizio solo se soddisfano le esigenze riconosciute dei provvedimenti antincendio. A livello nazionale, queste corrispondono alle prescrizioni in materia di protezione antincendio dell'Associazione degli istituti cantonali di assicurazione antincendio (AICAA), che sono state dichiarate vincolanti dai Cantoni. Dal 2015 si applicano le disposizioni rivedute, che hanno comportato una deregolamentazione e conseguenti risparmi nel settore, senza tuttavia pregiudicare la protezione delle persone. Esse lasciano intenzionalmente diverse possibilità interpretative per permettere di trovare soluzioni adeguate al bisogno di sicurezza delle singole strutture. Le disposizioni riguardano l'autorizzazione in materia di protezione antincendio, le vie di fuga, la costruzione di compartimenti tagliafuoco e provvedimenti di natura organizzativa e tecnica. Gli asili nido e le strutture parascolastiche devono soddisfare le stesse esigenze delle scuole. Solo per le vie di fuga negli asili nido vigono disposizioni speciali (più rigide), dato che in caso d'incendio i neonati e i bambini piccoli che vi si trovano necessitano di un aiuto maggiore per poter lasciare l'edificio. Le prescrizioni per gli edifici scolastici sono meno rigide di quelle previste per le aziende alberghiere (tra cui rientrano p. es. anche gli ospedali).

⁴ RS 211.222.338

Regolamentazioni vigenti per l'apertura di strutture per la custodia di bambini complementare alla famiglia

Dato che le prescrizioni nazionali in materia di protezione antincendio si applicano in tutti i Cantoni, di regola le disposizioni comunali e cantonali si limitano a riprenderle o a precisarle. Le regolamentazioni sono pertanto sostanzialmente identiche.

Il Rapporto peritale Regolamentazione valuta positivamente la stragrande maggioranza delle prescrizioni in materia di protezione antincendio. Nonostante il giudizio prevalentemente positivo degli esperti cantonali, però, nella prassi la regolamentazione speciale per le vie di fuga negli asili nido suscita la perplessità di alcune istituzioni interessate.

Un ulteriore aspetto particolarmente problematico sono le spese elevate che possono sorgere a seconda delle migliorie necessarie. Proprio per questo motivo, alcuni Cantoni esigono un esame preliminare dei locali, al fine di poter valutare per tempo se una struttura di custodia sia adeguata o se si debbano prevedere costosi provvedimenti di adeguamento.

2.3 Prevenzione degli infortuni

A livello nazionale non esistono direttive esplicite per la prevenzione degli infortuni negli asili nido e nelle strutture parascolastiche. L'OAMin prevede solo l'obbligo di promuovere lo sviluppo fisico e mentale dei bambini e di garantire una sorveglianza medica. Dal canto suo, l'Ufficio prevenzione infortuni (upi) ha pubblicato dei promemoria concernenti la promozione del movimento e il gioco, che non sono però giuridicamente vincolanti. Esso fornisce inoltre consulenza in materia di sicurezza dei locali e delle annesse aree esterne degli asili nido. Il personale di queste strutture ha un dovere di custodia analogo a quello degli insegnanti, vale a dire che nell'ambito della sua attività professionale è responsabile per l'incolumità fisica e psichica dei bambini affidatigli.

A livello cantonale e comunale, per gli asili nido vigono prescrizioni in parte più dettagliate di quelle valide per le strutture parascolastiche. La maggior parte dei Cantoni esige la prova dell'esistenza di un piano di sicurezza e di emergenza. Inoltre, sono precisate le misure necessarie sul piano edilizio e organizzativo (p. es. messa in sicurezza di finestre, scale e prese di corrente), ma il grado di dettaglio e la portata delle disposizioni variano notevolmente. Alcuni Cantoni rimandano in modo piuttosto generale alle direttive dell'upi, mentre due dispongono di regolamentazioni molto dettagliate, seppur non tutte vincolanti.

Secondo il Rapporto peritale Regolamentazioni, le prescrizioni comportano raramente difficoltà nella prassi, sono considerate ben comprensibili e ragionevoli dagli interessati e generano di rado spese elevate. Talvolta le grandi istituzioni dispongono di direttive interne che sono ancora più rigide delle prescrizioni cantonali.

2.4 Igiene (dell'abitazione) e sicurezza e igiene alimentari

Secondo l'OAMin, un'autorizzazione d'esercizio può essere rilasciata solo se una struttura garantisce «un nutrimento sano e variato» e soddisfa «le esigenze riconosciute dell'igiene dell'abitazione». Le esigenze in materia di igiene e sicurezza alimentari sono disciplinate nella legge sulle derrate alimentari (LDerr)⁵ e nelle relative ordinanze, che interessano in particolare l'igiene alimentare, il deposito delle derrate alimentari, l'obbligo di annuncio, il controllo autonomo, l'obbligo di evitare di mettere in pericolo la salute, le attrezzature per il lavaggio delle derrate alimentari, gli impianti sanitari, l'aerazione e il raffreddamento. In questo contesto, agli asili nido e alle strutture parascolastiche si applicano per principio le stesse norme valide per tutte le altre imprese che entrano in contatto con derrate alimentari. Anche le strutture che non preparano il pranzo internamente sono tenute a soddisfare le esigenze poste; tuttavia nel loro caso vengono meno alcuni obblighi (p. es. rispetto delle regole della buona pratica di fabbricazione). Per quanto riguarda l'igiene (dell'abitazione) non vi sono norme concrete a livello nazionale.

⁵ RS 817.0

Regolamentazioni vigenti per l'apertura di strutture per la custodia di bambini complementare alla famiglia

Dato che l'ambito della sicurezza e dell'igiene alimentari è dettagliatamente disciplinato a livello federale, le regolamentazioni cantonali si limitano perlopiù a riprendere le prescrizioni nazionali o a precisare il margine di manovra disponibile. Molti Cantoni esigono un piano in materia d'igiene o una documentazione relativa al controllo autonomo.

Dal Rapporto peritale Regolamentazioni emerge che le prescrizioni godono di un grado di accettazione elevato tra gli interessati. Come nell'ambito della prevenzione degli infortuni, le grandi istituzioni dispongono di direttive interne che sono ancora più rigide delle prescrizioni cantonali e comunali. Le spese necessarie per la stesura dei piani richiesti e l'esecuzione dei controlli autonomi sono di regola contenute. Per contro, a seconda dell'idoneità dei locali esistenti, gli adeguamenti infrastrutturali eventualmente necessari per mettere a norma le cucine possono comportare spese relativamente elevate.

2.5 Polizia edilizia

Per gli asili nido e le strutture parascolastiche vigono in linea di massima le stesse prescrizioni applicabili agli altri progetti di costruzione. Questo ambito è disciplinato soprattutto a livello cantonale. A livello nazionale si applicano le norme della Società svizzera degli ingegneri e degli architetti (norme SIA), che pur avendo valore di raccomandazioni sono state dichiarate giuridicamente vincolanti da alcuni Cantoni, nonché la legge sui disabili (LDis)⁶. Ad oggi, fatta eccezione per le prescrizioni in materia di protezione antincendio (cfr. cap. 2.3), i Cantoni hanno rifiutato un'armonizzazione dei requisiti di polizia edilizia. Per gli asili nido e le strutture parascolastiche sono rilevanti soprattutto le norme SIA concernenti l'isolamento acustico, l'impiego di parapetti e balaustre nonché la costruzione senza barriere architettoniche.

Tutti i Cantoni richiedono una copia della licenza edilizia (costruzione o cambiamento di destinazione). Quasi tutti contemplano inoltre disposizioni sull'arredamento, prevalentemente formulate in modo molto generale: l'arredamento deve essere adeguato ai bisogni, appropriato e sicuro per i bambini. Solo due capoluoghi prevedono prescrizioni dettagliate in materia. Per quanto concerne gli impianti sanitari, a livello nazionale l'ordinanza⁷ sui requisiti igienici (ORI) stabilisce che deve essere disponibile un numero sufficiente di servizi igienici. I Cantoni hanno però diverse interpretazioni della nozione di «numero sufficiente» e riguardo ai gruppi di persone che necessitano di servizi igienici separati. Inoltre, gli asili nido e le strutture parascolastiche devono essere costruiti senza barriere architettoniche (al riguardo cfr. cap. 2.6).

Le ripercussioni delle prescrizioni in materia di polizia edilizia dipendono tra l'altro dalla misura in cui i locali sono adatti a ospitare un asilo nido o una struttura parascolastica. Nel caso delle nuove costruzioni, le norme previste comportano raramente difficoltà, poiché la pianificazione viene effettuata sin dall'inizio in funzione delle esigenze previste. Generalmente sono gli architetti a occuparsi dell'attuazione delle prescrizioni. Come per la protezione antincendio, però, anche in questo ambito possono sorgere spese elevate, soprattutto in caso di cambiamento di destinazione di vecchi edifici, ad esempio per l'installazione di un isolamento acustico o di servizi igienici adeguati. Dal Rapporto peritale Regolamentazioni emerge che, contrariamente a quanto avviene negli altri ambiti, le norme di polizia edilizia suscitano una certa incomprendimento tra gli interessati. Questo può dipendere dal fatto che spesso esse sono molto vaghe e talvolta sono incentrate più sul benessere dei bambini che sulla sicurezza, come ad esempio nel caso delle prescrizioni relative alla luminosità dei locali.

2.6 Altri ambiti

Secondo l'OAMin un'autorizzazione d'esercizio può essere rilasciata solo se la struttura in questione ha una base economica sicura. Per questo, spesso le competenti autorità cantonali e comunali richiedono un'analisi del bisogno, un piano di finanziamento pluriennale, previsioni sul tasso di occupazione e il regolamento salariale; solo due Cantoni esigono analisi di mercato

⁶ RS 151.3

⁷ RS 817.924.1

Regolamentazioni vigenti per l'apertura di strutture per la custodia di bambini complementare alla famiglia

approfondite. Dato che per istituire una nuova struttura è comunque necessario elaborare un piano di finanziamento e che un'analisi del bisogno è ritenuta ragionevole, questi requisiti non creano alcun problema nella prassi, tranne quando gli interessati non dispongono delle conoscenze tecniche necessarie.

Per quanto riguarda il pari trattamento dei disabili, la LDis si applica a tutte le costruzioni e a tutti gli impianti accessibili al pubblico per cui è rilasciata un'autorizzazione, e quindi anche agli asili nido e alle strutture parascolastiche. Per l'applicazione delle disposizioni legali vige il principio di proporzionalità; a quanto pare le autorità si mostrano flessibili al riguardo e le nuove costruzioni soddisfano in ogni caso le esigenze poste, ad eccezione di quelle concernenti i servizi igienici consoni per i disabili.

Per quanto concerne la sicurezza sul lavoro e la protezione della salute, come tutte le altre imprese, anche gli asili nido e le strutture parascolastiche devono rispettare le prescrizioni in materia, il cui obiettivo è di garantire posti di lavoro sicuri che non mettano a rischio la salute. Tali disposizioni riguardano più la fase di esercizio che quella di apertura delle strutture e, secondo il Rapporto peritale Regolamentazioni, di regola non comportano difficoltà.

2.7 Sintesi e conclusioni

Per poter aprire un asilo nido o una struttura parascolastica sono necessarie ampie conoscenze in settori notevolmente diversi tra loro. Nella maggior parte dei casi, le prescrizioni a livello federale non riguardano in modo specifico questo tipo di strutture, ma si applicano in generale a tutti gli edifici e le imprese. In linea di massima, per gli asili nido esistono più norme e raccomandazioni a livello cantonale e comunale rispetto a quanto previsto per le strutture parascolastiche.

Il Rapporto peritale Regolamentazioni mostra che la maggior parte dei Cantoni si basa sulle prescrizioni nazionali, riprendendole o precisandole, per emanare le proprie. Alcuni Cantoni rinunciano del tutto a queste ultime, mentre altri prevedono in alcuni casi norme più rigide di quelle nazionali. Le prescrizioni vigenti – in particolare quelle concernenti la sicurezza e l'igiene – sono considerate perlopiù come ragionevoli e appropriate e non sono percepite come un ostacolo. Se in alcuni casi è possibile che esse comportino spese di adeguamento ingenti o persino l'abbandono di un progetto, ciò dipende tuttavia soprattutto dall'idoneità di un immobile a ospitare un asilo nido o una struttura parascolastica. In ogni caso si riconosce la necessità di prescrizioni chiare per garantire un elevato livello di professionalità e qualità della custodia di bambini. I problemi emersi nel quadro degli studi di casi sono molto specifici e riconducibili più all'attività esecutiva che alle normative stesse. Queste ultime lasciano intenzionalmente un certo margine di apprezzamento per consentire di trovare soluzioni adeguate anche in casi particolari. Di conseguenza, però, l'attività esecutiva può variare a seconda del Cantone o della persona ad essa preposta, il che può suscitare l'incomprensione degli interessati. Anche grazie all'ampio margine di manovra previsto, tuttavia, le prescrizioni sono raramente percepite come un ostacolo.

Per gli interessati e gli esperti le difficoltà reali risiedono piuttosto in altri ambiti, in particolare nella questione del finanziamento, nel basso tasso di occupazione delle istituzioni nella fase di apertura, nella difficile ricerca di personale qualificato, nella scarsità di locali e talvolta nella mancanza di accettazione a livello politico e sociale.

2.8 Possibili miglioramenti

Il Rapporto peritale Regolamentazioni giunge alla conclusione che non s'impone alcun adeguamento delle basi giuridiche.

Ciononostante, per semplificare e sostenere l'apertura di asili nido o strutture parascolastiche, propone le misure esposte di seguito:

Regolamentazioni vigenti per l'apertura di strutture per la custodia di bambini complementare alla famiglia

- Elaborare documenti di sintesi a livello nazionale e cantonale con esempi di buone pratiche

Dato che per aprire un asilo nido o una struttura parascolastica vanno adempiute numerose prescrizioni in settori notevolmente diversi tra loro, è molto importante poter disporre di informazioni chiare e facilmente accessibili. Alcuni Cantoni hanno già riunito le principali informazioni per l'istituzione di strutture di custodia in raccoglitori o sotto forma di promemoria, semplificandone così notevolmente la ricerca. Gli altri Cantoni potrebbero valutare l'opportunità di introdurre tali materiali informativi. A livello sovracantonale, le associazioni professionali potrebbero elaborare documenti analoghi, che forniscano ad esempio una panoramica delle prescrizioni vigenti a livello nazionale nonché fonti d'informazione e dati di contatto cantonali.

- Fornire consulenza per la ricerca di immobili e locali adeguati

Un esame preliminare dell'idoneità dei locali da parte dell'autorità competente permetterebbe di stimare approssimativamente i provvedimenti di adeguamento necessari e le loro ripercussioni in termini di costi. Su questa base, i promotori di un progetto potrebbero poi decidere se il luogo in questione sia adatto nel loro caso o se debbano cercare locali più adeguati. Alcuni Cantoni prevedono già un tale esame preliminare. Inoltre, anche i Comuni potrebbero affittare locali adeguati o incentivare la costruzione di tali locali nei nuovi complessi edilizi.

- Concedere contributi cantonali o comunali a titolo di aiuto iniziale

Mediante contributi a titolo di aiuto iniziale, si potrebbero coprire integralmente o quantomeno cofinanziare gli elevati costi d'investimento generati in alcuni casi da lavori di ristrutturazione. Un'altra possibile forma di sostegno sarebbe la concessione di prestiti senza interessi. Alcuni Cantoni concedono già oggi contributi finanziari a titolo di aiuto iniziale, attingendo a mezzi vincolati.

- Garantire uno scambio regolare di informazioni e di esperienze tra le autorità cantonali competenti

Lo scambio regolare di informazioni tra le autorità competenti è importante sia a livello nazionale che regionale. In diversi settori specialistici esistono già apposite strutture, che andrebbero sfruttate maggiormente per discutere ed esaminare criticamente le diverse prassi vigenti nell'attività esecutiva. A titolo complementare, sarebbe opportuno introdurre uno scambio interdisciplinare tra le varie autorità competenti di un Cantone, in modo da migliorarne il coordinamento.

3 Conclusioni e raccomandazioni del Consiglio federale

Nel quadro dell'iniziativa sul personale qualificato, il Consiglio federale attribuisce grande importanza alla conciliabilità tra famiglia e lavoro. I servizi di custodia complementare alla famiglia forniscono un prezioso contributo in quest'ambito, ragion per cui occorre chiedersi in che modo si potrebbero eliminare gli ostacoli inutili alla loro creazione.

Il presente rapporto mostra che le prescrizioni vigenti per l'apertura di nuove strutture di custodia non concernono in modo specifico questo settore di attività ma si applicano in generale a tutti gli edifici e le imprese. Esse interessano molteplici ambiti, in particolare la protezione antincendio, la prevenzione degli infortuni, l'igiene, la sicurezza alimentare e la polizia edilizia. Pur essendo molto varie e, in termini di contenuto, non direttamente concernenti il settore della custodia di bambini complementare alla famiglia, le regolamentazioni appaiono utili, soprattutto per ragioni di sicurezza, e non sembrano ostacolare inutilmente l'apertura di nuove strutture. Non è pertanto necessario procedere a modifiche o adeguamenti del diritto vigente al livello federale. Nel concreto, però, alcune prescrizioni cantonali o comunali possono creare difficoltà ai promotori di progetti. Il Consiglio federale raccomanda ai Cantoni e ai Comuni di procedere a un esame delle prescrizioni applicabili sul loro territorio per individuare possibilità di miglioramento e semplificazione. A tal fine, occorrerebbe prestare particolare attenzione all'attuazione e sfruttare pienamente il margine di manovra disponibile.

Il Consiglio federale ritiene che si dovrebbero apportare miglioramenti anche per quanto concerne le informazioni fornite agli attori del settore della custodia di bambini complementare alla famiglia nella fase di pianificazione dell'apertura di nuove strutture. Poiché nella maggior parte dei casi le prescrizioni applicabili sono definite o precisate a livello cantonale o comunale, le autorità competenti per le questioni relative alla custodia complementare alla famiglia possono agevolare il compito di coloro che desiderano aprire nuove strutture mettendo a loro disposizione le necessarie informazioni sulle pertinenti prescrizioni tramite canali diversi (siti Internet, opuscoli informativi, uffici di consulenza ecc.). Queste informazioni devono coprire tutti i temi importanti per l'apertura di nuove strutture di custodia. La predisposizione di una tale fonte di informazioni, centralizzata e di facile accesso, presenta un duplice vantaggio: da un lato, le persone in questione impiegano molto meno tempo a cercare le informazioni di cui necessitano e, dall'altro, si evita che esse debbano posticipare o modificare un progetto perché non erano a conoscenza di una determinata prescrizione. Queste informazioni vanno elaborate in collaborazione con gli uffici e i servizi specializzati preposti alla protezione antincendio, alla prevenzione degli infortuni, all'igiene e alla sicurezza alimentari nonché alla polizia edilizia. Una tale collaborazione incentiva l'intrattenimento di scambi regolari tra i diversi servizi e autorità ai livelli cantonale e comunale. Il coordinamento tra questi vari enti risulta dunque migliorato, il che permette di appianare le eventuali divergenze in fase di attuazione. Infine, le organizzazioni mantello attive nel settore della custodia di bambini complementare alla famiglia possono fornire un contributo prezioso mettendo a disposizione degli interessati informazioni sulle varie prescrizioni vigenti.

Attualmente la CDOS e la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) svolgono un ruolo di coordinamento intercantonale per quanto concerne sia gli asili nido che le strutture parascolastiche. Già nel 2008 esse hanno adottato una dichiarazione congiunta in cui sono formulati sei principi direttivi e criteri per una futura politica intercantonale nell'ambito della custodia di bambini⁸. Sono inoltre stati pubblicati alcuni rapporti sulla situazione nei Cantoni. Il Consiglio federale è del parere che questo ruolo di coordinamento vada rafforzato in modo che copra anche l'ambito delle prescrizioni oggetto del presente rapporto.

⁸ Prise en charge des enfants : structures de jour extrafamiliales. Déclaration commune de la CDIP et de la CDAS du 13 mars 2008, disponibile sul sito Internet www.sodk.ch > Domaines > Familles et société (disponibile anche in tedesco).

Conclusioni e raccomandazioni del Consiglio federale

Infine, il Consiglio federale considera essenziale il sostegno fornito dai Cantoni e dai Comuni agli attori del settore della custodia di bambini complementare alla famiglia. Questa è di pertinenza dei Cantoni e dei Comuni, che sono dunque competenti non solo per il rilascio delle autorizzazioni d'esercizio e l'emanazione degli standard qualitativi, ma anche per le questioni legate al finanziamento. Per promuovere l'apertura di nuove strutture di custodia, i Cantoni possono introdurre un sostegno finanziario sotto forma di aiuto iniziale o di prestiti agevolati, al fine di consentire alle nuove strutture di affrontare le spese legate alla messa a norma dei locali adibiti alla custodia di bambini prima della fase di esercizio. In questa ottica, la CDOS raccomanda ai Cantoni di adottare un sistema misto di sovvenzionamento da parte degli enti pubblici che comprenda in particolare contributi a titolo di aiuto iniziale e sussidi destinati a progetti⁹.

La conciliabilità tra famiglia e lavoro rappresenta ancora oggi una sfida molto impegnativa per numerosi genitori. L'attuale offerta di custodia complementare alla famiglia non riesce ancora a soddisfare la domanda dei genitori che lavorano o che vorrebbero farlo in misura maggiore. Le varie misure adottate in particolare dai Cantoni e dai Comuni al fine di migliorare l'informazione a favore dei promotori di progetti ed eventualmente fornire loro un sostegno finanziario nella fase di elaborazione possono agevolare l'apertura di nuove strutture di custodia. Esaminando le prescrizioni applicabili e la loro attuazione al fine d'individuare possibilità di miglioramento e semplificazione, le autorità cantonali e comunali potranno anche risolvere alcune delle difficoltà attualmente incontrate dalle persone interessate. Dal canto suo, il programma d'incentivazione della Confederazione, che durerà fino al 31 gennaio 2019 e prevede un sostegno finanziario a favore delle nuove strutture per i primi due o tre anni di attività, costituisce un aiuto prezioso per la creazione di nuovi posti di custodia.

⁹ Recommandations de la CDAS pour l'accueil extra-familial de la prime enfance du 24 juin 2011, pag. 25, disponibili sul sito Internet <http://www.sodk.ch> > Domaines > Familles et société (disponibili anche in tedesco).

4 Prossimi passi

Il Consiglio federale sottoporrà il presente rapporto alle Camere federali, proponendo al contempo di togliere dal ruolo il postulato «Custodia di bambini complementare alla famiglia. Snellire la burocrazia ed eliminare le prescrizioni inutili» (13.3980) depositato dalla consigliera nazionale Rosmarie Quadranti.

Allegati

Allegato 1 – Testo del postulato

13.3980 – Postulato: Custodia di bambini complementare alla famiglia. Snellire la burocrazia ed eliminare le prescrizioni inutili

Depositato da: consigliera nazionale Rosmarie Quadranti

Data del deposito: 27.09.2013

Testo depositato

Il Consiglio federale è incaricato di analizzare, in collaborazione con i cantoni, la procedura burocratica e le condizioni richieste per ottenere le autorizzazioni d'esercizio nel settore della custodia di bambini complementare alla famiglia.

Motivazione

Tra il febbraio del 2003 e il gennaio del 2013, la Confederazione ha investito quasi 247 milioni di franchi in aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia e contribuito in misura determinante alla creazione di circa 40 000 posti di custodia. Essa dovrebbe ora interpellare direttamente i cantoni, anche se - come previsto dall'ordinanza sull'affiliazione - la competenza in materia di autorizzazioni d'esercizio è cantonale e comunale.

Regolarmente sono denunciate macchinose trafilie burocratiche e condizioni incomprensibili per ottenere un'autorizzazione d'esercizio nel settore della custodia di bambini complementare alla famiglia - trafilie e condizioni inutili per garantire la qualità delle strutture.

La legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia ha ormai dieci anni: è necessario, ora, che la Confederazione e i cantoni studino insieme come sostenere in modo meno burocratico la creazione di posti per la custodia extrafamiliare e parascolastica eliminando alcune condizioni e prescrizioni.

Proposta del Consiglio federale del 29.11.2013

Il Consiglio federale propone di accogliere il postulato.

Allegati

Allegato 2 – Rapporto peritale Regolamentazioni

Ecoplan, *Regulierungen für die Eröffnung einer Einrichtung der familienergänzenden Kinderbetreuung. Grundlagenbericht zur Beantwortung des Postulats von Nationalrätin Rosmarie Quadranti (13.3980)*, rapporto commissionato dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), Berna, febbraio 2016 (in tedesco con riassunto in italiano).