



Avamprogetto di modifica della legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia (RS 861)

Consultazione dal 1° luglio al 15 ottobre 2009

Rapporto sui risultati della consultazione

9 dicembre 2009

1 Contesto

La legge federale del 4 ottobre 2002 sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia¹ e la relativa ordinanza², entrambe in vigore dal 1° febbraio 2003, hanno permesso di realizzare un programma d'incentivazione volto a promuovere la creazione di posti supplementari per la custodia di bambini. La sua durata è limitata a otto anni, un termine che scadrà il 31 gennaio 2011. Il 21 agosto 2008, la Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale ha presentato la mozione 08.3449, chiedendo al Consiglio federale di sottoporre al Parlamento un messaggio per la proroga di questo programma. Il 12 dicembre 2008, il Consiglio federale ha proposto di accogliere la mozione. Quest'ultima è stata approvata dal Consiglio nazionale il 19 marzo 2009 e dal Consiglio degli Stati il 4 giugno 2009. Il 1° luglio 2009, l'Esecutivo ha incaricato il DFI di consultare i Cantoni, i partiti politici, le associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle Città e delle regioni di montagna, le associazioni mantello nazionali dell'economia e gli altri ambienti interessati in merito all'avamprogetto summenzionato. Il giorno stesso, il capo del DFI ha avviato la procedura di consultazione³, che si è conclusa il 15 ottobre 2009. Nell'allegato figura un elenco dei partecipanti alla procedura di consultazione con le relative abbreviazioni. Tutti i pareri espressi sono stati pubblicati integralmente su Internet al termine della procedura.

Tra i 68 destinatari della consultazione⁴, 54 vi hanno preso parte (partecipanti ufficiali) :

- i 26 governi cantonali,
- 7 partiti politici rappresentati in seno all'Assemblea federale,
- 2 associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle Città e delle regioni di montagna,
- 7 associazioni mantello nazionali dell'economia e
- 12 altre organizzazioni.

10 altri partecipanti hanno inoltrato una risposta senza aver ricevuto un invito ufficiale:

- 3 partiti politici rappresentati a livello cantonale,
- 2 associazioni di datori di lavoro e
- 5 associazioni.

¹ RS 861

² RS 861.1

³ L'avamprogetto messo in consultazione è disponibile su Internet all'indirizzo seguente:
<http://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/ind2009.html>

⁴ L'elenco dei destinatari si trova su Internet all'indirizzo seguente: <http://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/ind2009.html>

2 Oggetto del progetto sottoposto a consultazione

L'avamprogetto di modifica della legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia propone una proroga del programma d'incentivazione per un periodo di quattro anni, ossia fino al 31 gennaio 2015. Esso intende inoltre creare una base legale che consenta alla Confederazione di sostenere progetti innovativi nell'ambito della custodia di bambini complementare alla famiglia e non solo i progetti pilota che prevedono l'introduzione di buoni di custodia, come previsto dall'attuale articolo 14a dell'ordinanza. La Confederazione potrebbe così concedere aiuti finanziari per progetti a carattere innovativo promossi dai Cantoni o dai Comuni.

Il Consiglio federale propone di fissare a 140 milioni di franchi il credito d'impegno per la durata di prolungamento del programma d'incentivazione, vale a dire per il periodo compreso dal 1° febbraio 2011 al 31 gennaio 2015.

3 Risultati della consultazione

31 Valutazione generale e riassunto delle principali osservazioni

Il principio del prolungamento del programma d'incentivazione è approvato da una grande maggioranza dei partecipanti. Anche la creazione di una base legale che consenta alla Confederazione di sostenere progetti a carattere innovativo è ampiamente condivisa.

Qui di seguito una sintesi dei principali risultati:

- Moltissimi partecipanti, tra cui 24 Cantoni, sono favorevoli alla **prosecuzione del programma d'incentivazione**. 8 vi si oppongono formalmente. 1 sostenitore della proroga del programma e 6 oppositori sottolineano il fatto che la custodia di bambini complementare alla famiglia non è di competenza della Confederazione, bensì dei Cantoni e dei Comuni.
- 2 partecipanti vorrebbero che il programma d'incentivazione fosse prolungato per una **durata** superiore a 4 anni, 1 per una durata inferiore. 4 si esprimono espressamente a favore di un impegno duraturo della Confederazione nell'ambito della custodia di bambini complementare alla famiglia e 4 auspicano che il suo impegno duri finché non sia raggiunto un equilibrio tra la domanda e l'offerta. 1 partecipante propone di riesaminare la situazione al termine del periodo di proroga di 4 anni.
- Tutti i partecipanti che approvano il prolungamento del programma sono favorevoli o non si oppongono espressamente **alla creazione di una base legale che consenta alla Confederazione di promuovere progetti innovativi**. Tra questi, 6 deplorano tuttavia che per questo tipo di progetti la cerchia dei beneficiari di aiuti finanziari includa unicamente i Cantoni e i Comuni e auspicano che essa sia estesa alle persone giuridiche di diritto privato o persino ai privati cittadini.
- Tra i partecipanti che approvano la proroga del programma, 38 sono esplicitamente favorevoli o non si oppongono al **credito d'impegno** proposto (140 milioni di franchi). 14 vorrebbero un importo più elevato, 2 uno più esiguo.
- 8 partecipanti chiedono di **modificare la legge per rendere meno severe le condizioni relative al finanziamento** a lungo termine delle strutture di custodia complementare alla famiglia.
- 12 chiedono di modificare **nell'ordinanza il numero di posti di custodia che una struttura deve offrire per poter beneficiare degli aiuti finanziari** o la definizione della **nozione di aumento significativo dell'offerta** che può dare diritto a un sostegno della Confederazione.

32 Osservazioni riguardanti le diverse disposizioni

Qui di seguito sono menzionate le proposte di modifica e le critiche formulate in merito alle diverse disposizioni. Per principio, le approvazioni tacite o esplicite non sono indicate. Non vengono nemmeno menzionate le proposte di modifica di natura puramente formale. Alcuni pareri, più dettagliati, saranno citati soltanto nella misura in cui chiedono modifiche materiali concrete. I dieci partecipanti non invitati ufficialmente alla procedura di consultazione sono indicati con un asterisco (*). Le risposte dettagliate sono pubblicate su Internet.

Sezione 2 Aiuti finanziari

Art. 2 Beneficiari

Cpv. 1

Le osservazioni concernenti la cerchia dei beneficiari di aiuti finanziari per progetti a carattere innovativo sono menzionate sotto l'articolo 3 capoverso 3.

Cpv. 2

La nozione di "aumento significativo dell'offerta" contenuta in questo capoverso è concretizzata a livello di ordinanza. Diversi partecipanti chiedono che vengano modificati i criteri enunciati nell'ordinanza (cfr. N. 334).

Art. 3 Condizioni

Cpv. 3

I Cantoni **AG, TI, ZH**, il **PLR, Travail.Suisse** e il **Centre patronal*** sono favorevoli a un ampliamento della **cerchia dei beneficiari di aiuti finanziari per progetti a carattere innovativo**, poiché tali iniziative nascono spesso da terzi piuttosto che dalle collettività pubbliche. Le persone giuridiche senza scopo di lucro dovrebbero così poter beneficiare di questi aiuti. Il Cantone **TI** precisa che è possibile far dipendere la concessione di questi aiuti a persone giuridiche di diritto private dal fatto che il Cantone e/o il Comune partecipino finanziariamente al progetto. Il Cantone **AG** chiede inoltre d'includere tra i beneficiari anche i privati cittadini che agiscono senza scopo di lucro, il **PLR** e il **Centre patronal*** tutte le persone giuridiche o fisiche.

Per quanto riguarda il **contenuto dei progetti a carattere innovativo**, il Cantone **BS** e **ARDIPE** vorrebbero che anche i progetti strutturali o pedagogici possano essere sostenuti dalla Confederazione. L'**Unione delle città svizzere** rileva che gli aiuti concessi per i progetti a carattere innovativo devono anche permettere di migliorare la qualità dell'offerta di custodia complementare alla famiglia. Il Cantone **SG** chiede di definire meglio la nozione di carattere innovativo e di fissare criteri in merito. Secondo il Cantone **ZH**, in quest'ambito è inoltre necessario stabilire, almeno a livello di ordinanza, un elenco dei progetti o degli obiettivi innovativi che entrano in linea di conto, in modo da aiutare i richiedenti nell'attuazione delle loro iniziative. A scanso di equivoci, il Cantone **ZH** vorrebbe che si precisasse chiaramente che l'obiettivo di tali progetti è la creazione di posti per la custodia di bambini complementare alla famiglia.

Art. 4 Mezzi disponibili

Cpv. 2^{bis}

Tre partecipanti, l'**Associazione dei Comuni Svizzeri**, l'**Unione delle città svizzere** e **Travail.Suisse**, sono favorevoli all'aumento del limite massimo del credito d'impegno destinato ai progetti a carattere innovativo, fissato al 15%. Secondo i primi due, l'aumento dell'offerta ha infatti generato costi supplementari per le Città e i Comuni, che sono dunque molto interessati allo sviluppo di nuovi modelli, possibilmente meno onerosi. L'**Associazione dei Comuni Svizzeri** propone un limite massimo del 25%, **Travail.Suisse** del 20% e l'**Unione delle città svizzere** un aumento del limite, per esempio, al 30%. Il **PPD** sottolinea che il limite massimo del 15% non dovrebbe essere aumentato poiché l'obiettivo principale del programma d'incentivazione è di creare nuovi posti di custodia e non di sostenere progetti la cui efficacia non è sicura.

Art. 5 Calcolo e durata degli aiuti finanziari

Cpv. 1

Considerate le nuove esigenze stabilite nel progetto di revisione totale dell'ordinanza del 19 ottobre 1977 sull'accoglimento di minori a scopo di affiliazione e di adozione (OAMin), che implicheranno costi d'esercizio supplementari, il Cantone **NE** chiede che venga aumentato l'importo forfetario concesso per ciascun nuovo posto di custodia.

Cpv. 2

Per incoraggiare veramente l'innovazione, **Travail.Suisse** chiede che gli aiuti finanziari per i progetti a carattere innovativo possano coprire, in casi giustificati, fino al 50% dei relativi costi.

Cpv. 3

Per evitare di limitare la libertà decisionale dei Cantoni e dei Comuni, il Cantone **TI** chiede di rendere meno severa la condizione secondo cui i Cantoni e i Comuni possono beneficiare di aiuti finanziari per i progetti a carattere innovativo soltanto se partecipano al finanziamento della custodia complementare alla famiglia nella stessa misura dell'anno precedente.

Cpv. 4

Il Cantone **NE** deplora che gli aiuti finanziari siano versati unicamente durante la fase di avviamento di una struttura e non in modo duraturo. Il **Centre patronal*** considera che la durata degli aiuti finanziari debba essere limitata in qualsiasi caso a due anni.

Sezione 3 Procedura

Art. 6 Richieste di aiuti finanziari

Cpv. 1

Nessuna osservazione

Cpv. 2

Il Cantone **BL** chiede di valutare nuovamente la possibilità di versare aiuti finanziari a strutture che hanno realizzato con successo una fase di prova o un progetto pilota.

Cpv. 3

Pro Familia chiede che questo capoverso sia esaminato alla luce del progetto di revisione totale dell'ordinanza del 19 ottobre 1977 sull'accoglimento di minori a scopo di affiliazione e di adozione (OAMin). Solo le famiglie diurne che hanno ottenuto un'autorizzazione dovrebbero essere prese in considerazione per la concessione di aiuti finanziari.

Cpv. 4

Il Cantone **BS** chiede che gli aiuti finanziari possano essere utilizzati per sostenere non solo i nuovi progetti, ma anche quelli già in corso.

Art. 6a Concessione degli aiuti finanziari

Cpv. 1

Nessuna osservazione

Cpv. 2

Il Cantone **VD** vorrebbe che l'autorità cantonale possa pronunciarsi su una richiesta di aiuti finanziari prima che questa venga inoltrata all'UFAS. Il Cantone **BS** rileva l'importanza di una rapida evasione delle richieste di aiuti finanziari.

Art. 10 Referendum, validità e entrata in vigore

Cpv. 4

Il Cantone **ZH** mette in evidenza che il programma d'incentivazione è stato concepito per un periodo limitato e che per questo motivo l'unica soluzione accettabile è una proroga di quattro anni. Questo parere è condiviso anche dal **PLR**. Il **Centre patronal*** precisa che è contrario a un impegno federale a tempo indeterminato.

Il **PPD** propone di riesaminare la situazione allo scadere del nuovo periodo di quattro anni per decidere se è il caso di prevedere un'altra proroga. Il Cantone **SZ** e i **Verdi** sono favorevoli a un prolungamento per un periodo di sei anni.

Il **PS**, la **COFF**, **Alliance F** e le **FPS*** auspicano che l'impegno della Confederazione duri finché non sia raggiunto un equilibrio tra la domanda e l'offerta. I Cantoni **NE** e **ZG**, **Travail.Suisse** e l'associazione **Education+Accueil** sostengono un impegno duraturo della Confederazione nell'ambito della custodia complementare alla famiglia.

Netzwerk Kinderbetreuung* chiede che la Confederazione possa continuare a sostenere i progetti a carattere innovativo nell'ambito della custodia complementare alla famiglia anche al di là del 2015.

L'Unione svizzera degli imprenditori sostiene un nuovo prolungamento del programma d'incentivazione, ma al massimo per una durata di due anni.

I Cantoni **AI** e **AR**, l'**UDC**, l'**UDF**, **economiesuisse**, l'**USAM**, **GastroSuisse*** e **GeCoBi*** si oppongono a qualsiasi proroga della legge.

33 Altre osservazioni

331 Osservazioni complementari sui progetti a carattere innovativo

I Cantoni **FR** e **NW** fanno notare che il progetto di modifica di legge è impreciso riguardo alla valutazione dei progetti a carattere innovativo.

Il Cantone **SO** chiede che gli aiuti finanziari per i progetti a carattere innovativo possano essere concessi anche a nuove strutture di custodia che nella fase di creazione beneficiano di un accompagnamento professionale, eventualmente con la condizione che il Comune contribuisca al finanziamento del progetto.

La **COFF** e **Pro Familia** indicano che i partenariati tra il settore pubblico e quello privato devono poter essere intesi quali progetti a carattere innovativo (Public Private Partnership).

332 Importo del credito d'impegno

Il Cantone **VD** è favorevole a un aumento del terzo credito d'impegno, senza indicare però un importo preciso. Il **PS**, il **PCS**, i **Verdi** si esprimono a favore di un credito di 200 milioni di franchi, così come **Travail.Suisse**, la **COFF**, la **CFQF**, **Pro Familia**, **Alliance F**, la **CSP**, la **SGF** e le **FPS***. L'**USS** e la **SIC Svizzera** propongono d'introdurre un incentivo finanziario specifico (cfr. N. 333) per le strutture di custodia che si occupano della formazione del personale; nel caso in cui questa proposta venisse accettata, il terzo credito d'impegno dovrebbe essere aumentato a 225 milioni di franchi (in caso contrario si auspica un importo di almeno 200 milioni di franchi).

Le principali ragioni per giustificare l'aumento dei mezzi stanziati sono le seguenti:

- l'offerta non soddisfa ancora la domanda, la mancanza di posti di custodia è notevole;
- nei prossimi anni, con l'entrata in vigore di HarmoS, sarà necessario ampliare l'offerta nell'ambito della custodia parascolastica;
- il bilancio stilato al termine dei primi otto anni del programma d'incentivazione ha permesso di mostrare che il numero di richieste di aiuti finanziari è costantemente cresciuto; questa tendenza dovrebbe confermarsi anche in futuro.

L'Unione svizzera degli imprenditori propone 70 milioni di franchi per due anni di proroga, il **Centre patronal*** 100 milioni di franchi per quattro anni.

333 Altre proposte di modifica della legge sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia

Terminologia

Per garantire l'uniformità terminologica, il Cantone **GR** chiede che nella legge del 4 ottobre 2002 sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia, per definire i diversi tipi di custodia extrafamiliare vengano ripresi i termini proposti nel progetto di revisione totale dell'ordinanza del 19 ottobre 1977 sull'accoglimento di minori a scopo di affiliazione e di adozione (OAMin).

Finanziamento a lungo termine

Conformemente all'articolo 3 capoverso 1 della legge, gli aiuti finanziari possono essere attribuiti solo alle strutture di custodia il cui finanziamento sembra garantito a lungo termine, ma almeno per una durata di sei anni. Il Cantone **NE**, il **PS**, i **Verdi**, l'**USS**, la **CFQF**, **SGF**, il **Centre patronal***, le **FPS*** chiedono che questa condizione venga attenuata. Il **PS**, l'**USS**, la **CFQF**, **SGF**, il **Centre patronal*** e le **FPS*** propongono dunque che venga richiesto alle strutture un piano di finanziamento su quattro anni.

Modalità di calcolo degli aiuti finanziari

Il Cantone **GR** chiede che l'importo degli aiuti finanziari destinati alle strutture di un Cantone sia proporzionale alla sua popolazione.

Promozione della qualità e della formazione

La **CFM** deplora che il progetto non preveda modifiche inerenti alla qualità della custodia complementare alla famiglia e che non vi siano stati integrati gli importanti aspetti dell'educazione precoce.

L'**USS** e la **SIC Svizzera** chiedono che legge sia modificata in modo da poter concedere un sostegno finanziario specifico alle strutture di custodia che provvedono effettivamente alla formazione del loro personale secondo quanto formulato nella mozione Goll 09.3370⁵. **Netzwerk Kinderbetreuung*** afferma il suo sostegno alla mozione senza chiedere espressamente una modifica della legge in tal senso.

Custodia in famiglie diurne

L'**Unione svizzera per le organizzazioni di famiglie diurne** chiede che venga modificato l'articolo 3 capoverso 2 della legge in modo da ampliare le possibilità di sostegno alle strutture che coordinano la custodia in famiglie diurne e formula una serie di proposte in questo senso.

334 Proposte di modifica dell'ordinanza sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia

Diversi partecipanti chiedono di rendere meno severe le disposizioni concernenti il numero di posti necessario per avere diritto agli aiuti finanziari o la nozione di aumento significativo dell'offerta. Queste proposte si riferiscono all'articolo 2 capoverso 2 dell'ordinanza.

Dimensione minima di una struttura di custodia

Il **PS**, **I Verdi**, l'**Unione delle città svizzere**, l'**USS**, la **CFQF**, la **SGF** e le **FPS*** chiedono che il numero minimo di posti richiesto (attualmente 10) sia ridotto o a livello generale (**Unione delle città svizzere**), per non svantaggiare le piccole strutture, oppure soltanto nelle regioni rurali (**PS**, **I Verdi**, **USS**, **CFQF**, **SGF**, **FPS***).

Aumento significativo dell'offerta

I Cantoni **BL** e **BS** chiedono che un aumento di almeno dieci posti, anche se non corrisponde a un terzo dei posti di custodia già esistenti, sia considerato in qualsiasi caso come un aumento significativo in modo da non svantaggiare le strutture di una certa dimensione.

Dal canto loro, i Cantoni **SG** e **SO** e l'**Associazione dei Comuni Svizzeri** chiedono che un incremento di rispettivamente sei, otto e cinque posti sia considerato come un aumento significativo dell'offerta conferente il diritto ad aiuti finanziari.

335 Proposte relative ad altre misure di politica familiare

Alcuni partecipanti colgono l'occasione per formulare proposte concernenti la politica familiare più in generale.

Allegato 1

Elenco dei partecipanti alla procedura di consultazione

⁵ Mo. 09.3370 Custodia dei bambini complementare alla famiglia. Garanzia della qualità