



ad 17.497

## **Iniziativa parlamentare Aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia. Proroga del programma d'incentivazione della Confederazione**

**Rapporto della Commissione della scienza, dell'educazione e  
della cultura del Consiglio nazionale del 12 aprile 2018**

**Parere del Consiglio federale**

del 16 maggio 2018

---

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale del 12 aprile 2018 concernente la proroga del programma di aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia.

Gradite, onorevoli presidente e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

16 maggio 2018

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Alain Berset

Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

## Parere

### 1 Situazione iniziale

La legge federale del 4 ottobre 2002<sup>1</sup> sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia (programma d'incentivazione), in vigore dal 1° febbraio 2003, incentiva la creazione di posti di custodia per bambini per consentire ai genitori di conciliare meglio famiglia e lavoro o formazione. La sua durata di validità, inizialmente limitata a otto anni, è stata prorogata due volte di quattro anni, nel 2010 e nel 2014, quindi fino al 31 gennaio 2019.

Il 9 novembre 2017 la Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale (CSEC-N) ha deciso, con 12 voti contro 10, di elaborare un'iniziativa parlamentare (17.497 Aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia. Proroga del programma d'incentivazione della Confederazione) del tenore seguente:

*«La legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia è prorogata oltre il 31 gennaio 2019 per un ulteriore periodo di quattro anni. L'obiettivo consiste nell'incentivare la creazione di posti di custodia per i bambini al fine di consentire ai genitori di conciliare meglio la professione o la formazione con la famiglia.»*

Il 19 gennaio 2018 la sua omologa del Consiglio degli Stati ha accolto l'iniziativa con 7 voti contro 6.

La CSEC-N ha adottato il progetto di legge nell'ambito della votazione sul complesso (13 voti contro 10 e 1 astensione) e il progetto di decreto federale (13 voti contro 10 e 1 astensione), che sono entrambi oggetto del rapporto della Commissione. Una minoranza commissionale (Pieren, Bigler, Dettling, Grin, Herzog, Keller Peter, Müri, Röstli, Tuena, Wasserfallen) propone di non entrare in materia né sul progetto di legge né sul progetto di decreto federale. Il 12 aprile 2018 la CSEC-N ha adottato il rapporto concernente l'iniziativa.

La CSEC-N ha rinunciato a indire una consultazione, considerando che non vengono apportate modifiche materiali e che è già stata svolta una consultazione per la prima proroga nel 2009.

### 2 Bilancio e valutazione del programma d'incentivazione

Il bilancio del programma d'incentivazione è molto positivo. In 15 anni<sup>2</sup>, grazie agli aiuti finanziari della Confederazione è stato possibile sostenere la creazione di

<sup>1</sup> RS 861

<sup>2</sup> Aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia: bilancio dopo 15 anni (al 1° febbraio 2018) disponibile (in francese e in tedesco) sul seguente sito Internet: [www.ufas.admin.ch](http://www.ufas.admin.ch) > Aiuti finanziari > Custodia di bambini complementare alla famiglia > Pubblicazioni > Bilanci.

57 383 nuovi posti di custodia, di cui 33 103 in strutture di custodia collettiva diurna e 24 280 in strutture di custodia parascolastiche.

Considerato che i fondi disponibili erano risultati insufficienti per rispondere a tutte le domande presentate, il Dipartimento federale dell'interno (DFI) ha dovuto stabilire un ordine di priorità in due occasioni: una prima volta nel quadro della prima proroga della legge, dal 1° febbraio 2011 al 31 gennaio 2015, e una seconda nel quadro dell'attuale proroga, per il periodo dal 1° febbraio 2015 al 31 gennaio 2019. Con l'ordine di priorità s'intende ripartire gli aiuti finanziari nel modo più equo possibile tra le regioni. Per rispondere alle domande presentate tra il 1° febbraio 2017 e il 31 gennaio 2019, data della scadenza della seconda proroga del programma, si stima che mancheranno circa 10 milioni di franchi.

Come emerge dal rapporto della Commissione, il programma d'incentivazione della Confederazione rappresenta una misura efficace e dagli effetti duraturi. La valutazione del programma realizzata nel 2017 conferma che gli aiuti finanziari producono effetti a lungo termine molto significativi: il 96 per cento delle strutture di custodia collettiva diurna e il 94 per cento delle strutture di custodia parascolastiche sono rimaste in servizio dopo la cessazione degli aiuti. La stragrande maggioranza di esse ha potuto mantenere invariati il volume e la qualità della propria offerta di posti o addirittura aumentarli<sup>3</sup>.

Al fine di elaborare una statistica nazionale dell'offerta di custodia di bambini complementare alla famiglia, nel 2015–2016 l'Ufficio federale di statistica ha svolto un'indagine pilota<sup>4</sup> in sei Cantoni. Quest'indagine ha permesso di constatare che i dati esistenti sono ancora troppo eterogenei e lacunosi per immaginare di consolidarli in una statistica a livello nazionale. Per valutare se nel frattempo sia stato possibile creare un'offerta sufficiente in posti di custodia di bambini complementare alla famiglia, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali ha commissionato una valutazione. I risultati di questa valutazione, svolta nel 2017, mostrano che attualmente tale offerta risulta ancora insufficiente<sup>5</sup>. Da un'indagine svolta in 30 Comuni su tutto il territorio nazionale nel quadro di questa valutazione si evince che per circa il 20 per cento dei bambini in età prescolastica e il 18 per cento dei bambini in età scolastica l'offerta di custodia disponibile non è adeguata ai bisogni dei genitori. Queste cifre evidenziano dunque chiaramente il persistente divario tra l'offerta e la

<sup>3</sup> Ecoplan AG, Forschung und Beratung in Wirtschaft und Politik, «Evaluation «Anstossfinanzierung» Nachhaltigkeit und Impulseffekte der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung», in *Beiträge zur Sozialen Sicherheit*, rapporto di ricerca n. 13/17, Berna 2017, disponibile (in tedesco con riassunto in italiano) sul seguente sito Internet: [www.ufas.admin.ch](http://www.ufas.admin.ch) > Aiuti finanziari > Custodia di bambini complementare alla famiglia > Pubblicazioni > Valutazioni.

<sup>4</sup> Ufficio federale di statistica UST (2017), *Les familles en Suisse. Rapport statistique 2017* (soltanto in francese e tedesco), Neuchâtel: Ufficio federale di statistica, p. 49, disponibile al seguente indirizzo: [www ofs.admin.ch](http://www ofs.admin.ch) > Trouver des statistiques > Catalogues et banques de données > Publications.

<sup>5</sup> Interface Politikstudien Forschung Beratung e Università di San Gallo, «Evaluation «Anstossfinanzierung». Entspricht das bestehende Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung der Nachfrage?», in *Beiträge zur Sozialen Sicherheit*, rapporto di ricerca n. 14/17, Berna 2017, disponibile (in tedesco con riassunto in italiano) al seguente indirizzo: [www.ufas.admin.ch](http://www.ufas.admin.ch) > Aiuti finanziari > Custodia di bambini complementare alla famiglia > Pubblicazioni > Valutazioni.

domanda, particolarmente marcato nelle grandi città e negli agglomerati della Svizzera tedesca.

Nel quadro dell'indagine summenzionata, i genitori indicano in particolare le seguenti lacune nell'offerta del proprio Comune di domicilio: la mancanza o la scarsità della scelta di servizi per la custodia, i costi di custodia troppo elevati, la mancanza di questi servizi durante le vacanze scolastiche e una loro copertura oraria insufficiente.

### 3 Parere del Consiglio federale

#### 3.1 Contesto politico

Nel rapporto del 20 maggio 2015 redatto in adempimento del postulato 13.3135 Politica familiare<sup>6</sup> del consigliere nazionale Manuel Tornare, il Consiglio federale ha definito la sua strategia in materia di politica familiare, designando la conciliabilità tra famiglia e lavoro quale obiettivo centrale della politica familiare a livello federale. Anche nel quadro dell'iniziativa sul personale qualificato<sup>7</sup>, promossa congiuntamente da Confederazione, Cantoni e partner sociali, la migliore conciliazione tra vita familiare e vita professionale è un campo d'azione prioritario. Infine, nel Rapporto sulle famiglie 2017<sup>8</sup>, il Consiglio federale ha ribadito l'importanza che attribuisce al rafforzamento dei mezzi previsti per promuovere la conciliabilità tra famiglia e lavoro.

L'aumento del tasso d'attività dei genitori, e in particolare delle madri<sup>9</sup>, richiede condizioni quadro che permettano alle famiglie di conciliare la vita familiare e quella professionale. La custodia di bambini complementare alla famiglia è una misura centrale in questo contesto, in quanto consente ai genitori di esercitare un'attività lucrativa sapendo che i loro figli sono accuditi in strutture adeguate. Essa contribuisce anche alla parità tra donna e uomo.

Gli investimenti nella custodia di bambini complementare alla famiglia sono proficui, in quanto esplicano un effetto positivo sulla partecipazione dei genitori, in particolare delle madri, al mercato del lavoro. I genitori in questione conseguono redditi più elevati, il che fa crescere le entrate fiscali e i contributi alle assicurazioni sociali e, al contempo, diminuire le uscite dell'aiuto sociale e altre prestazioni finanziarie versate in funzione del bisogno.

<sup>6</sup> Rapporto del Consiglio federale del 20 maggio 2015, *Politique familiale. Etat des lieux et possibilités d'action de la Confédération*, redatto in adempimento del postulato (13.3135) Politica familiare, del 20 marzo 2013, disponibile (anche in tedesco) sul seguente sito Internet: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > 13.3135 > Rapport en réponse à l'intervention parlementaire.

<sup>7</sup> Cfr. [www.personalequalificato-svizzera.ch/it/iniziativa](http://www.personalequalificato-svizzera.ch/it/iniziativa)

<sup>8</sup> *Rapporto sulle famiglie 2017*, rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Meier-Schatz 12.3144 del 14 marzo 2012 e del postulato Fehr 01.3733 del 12 dicembre 2001, disponibile sul seguente sito Internet: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > 12.3144 > Rapporto in risposta all'intervento parlamentare.

<sup>9</sup> Ufficio federale di statistica (UST), *Les familles en Suisse. Rapport statistique 2017*, Neuchâtel 2017, pag. 32 segg., disponibile (anche in tedesco) sul seguente sito Internet: [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trovare statistiche > Cataloghi e banche dati > Pubblicazioni.

La custodia complementare alla famiglia aiuta i genitori a conciliare la vita familiare e l'attività professionale a lungo termine, sia nella fase prescolastica che in quella scolastica dei figli, contrariamente ad altri meccanismi dall'impatto più limitato nel tempo quali il congedo di paternità. È per questo motivo che il Consiglio federale, chiamato a pronunciarsi sull'iniziativa popolare «Per un congedo di paternità ragionevole – a favore di tutta la famiglia» nella sua seduta del 18 ottobre 2017, ha ritenuto che per favorire la conciliabilità tra famiglia e lavoro sia prioritario ampliare l'offerta di servizi per la custodia di bambini complementare alla famiglia in modo adeguato ai bisogni dei genitori. La proroga del programma d'incentivazione proposta dalla Commissione va in questa direzione.

Da diversi studi è emerso che oggi per le famiglie con figli conseguire un secondo reddito non è sempre economicamente vantaggioso: le spese di custodia e la progressione fiscale che penalizza le coppie con due salari possono creare disincentivi al lavoro, cosicché numerose madri finiscono per rinunciare a esercitare un'attività lucrativa fuori casa o lo fanno a una percentuale esigua. Partendo da questa constatazione, il Consiglio federale ha proposto misure volte a ridurre i costi di custodia a carico dei genitori e ad adeguare maggiormente ai loro bisogni l'offerta di servizi per la custodia, allo scopo di far fronte alla carenza di personale qualificato in Svizzera e migliorare l'equilibrio tra la vita professionale e quella familiare. Concretamente, si tratta delle misure esposte di seguito.

- Da un lato, il nuovo meccanismo di aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia approvato dal Parlamento il 16 giugno 2017, che entrerà in vigore il 1° luglio 2018<sup>10</sup>, mira a incentivare i Cantoni e i Comuni ad aumentare i propri sussidi in modo da ridurre l'onere finanziario che i genitori devono sostenere per la custodia dei figli da parte di terzi e a sostenere progetti tesi ad adeguare maggiormente ai loro bisogni l'offerta di servizi per la custodia complementare alla famiglia.
- Dall'altro, il Consiglio federale chiede al Parlamento riforme nell'ambito dell'imposizione delle famiglie. Il Governo intende, da una parte, eliminare la penalizzazione dei coniugi nell'ambito dell'imposta federale diretta, sgravando così in particolare le coppie con doppio reddito, e, dall'altra, aumentare le deduzioni ammesse per le spese per la cura dei figli da parte di terzi dagli attuali 10 100 a 25 000 franchi a livello d'imposta federale diretta, al fine di ridurre l'onere fiscale per le famiglie.

Il nuovo meccanismo di aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia e il progetto in ambito fiscale non intendono sostituire il programma d'incentivazione, bensì ridurre l'onere finanziario gravante sui genitori a causa della cura dei figli da parte di terzi. Essi perseguono scopi diversi e si rivolgono a destinatari differenti.

<sup>10</sup> Cfr. [www.bsv.admin.ch/bsv/it/home/finanzhilfen/kinderbetreuung.html](http://www.bsv.admin.ch/bsv/it/home/finanzhilfen/kinderbetreuung.html)

### 3.2 Valutazione del progetto della Commissione

La custodia di bambini complementare alla famiglia è prioritariamente di competenza dei Cantoni e dei Comuni. In questo ambito il ruolo della Confederazione è sussidiario e deve rimanere tale. Conformemente all'articolo 116 della Costituzione<sup>11</sup>, il Consiglio federale vuole tuttavia che la Confederazione sostenga provvedimenti tesi a migliorare la conciliabilità tra famiglia e lavoro. È in questo contesto, e nei limiti delle sue competenze, che dal 2003 la Confederazione attua il programma d'incentivazione per promuovere la creazione di nuovi posti di custodia per i bambini in età prescolastica e scolastica.

Secondo il Consiglio federale, il bilancio del programma d'incentivazione (cfr. n. 2) mostra chiaramente che quest'ultimo ha molto successo e risponde indiscutibilmente a un bisogno. Il programma ha infatti permesso di creare numerosi posti di custodia che sono stati mantenuti anche dopo la cessazione degli aiuti finanziari.

Nel 2014, in occasione del dibattito parlamentare sulla seconda proroga del programma nel quadro dell'iniziativa parlamentare Quadranti 13.451 «Prosecuzione ed estensione del programma di aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia», il Consiglio federale aveva ritenuto appropriata una proroga di quattro anni<sup>12</sup>. In quella sede aveva inoltre esplicitamente menzionato la necessità di svolgere un'ulteriore valutazione del programma d'incentivazione, incentrata in particolare sulla questione se esso avesse permesso di creare un'offerta di nuovi posti di custodia adeguata ai bisogni.

Nel frattempo la summenzionata valutazione è stata svolta e i suoi risultati mostrano che continua a esservi un divario tra l'offerta e la domanda di posti di custodia complementare alla famiglia. Tuttavia, questo ambito rimane fondamentalemente di competenza dei Cantoni e dei Comuni. Il Consiglio federale l'aveva già sottolineato nel 2014 e aveva invitato questi ultimi a sfruttare tutto il loro margine di manovra nel quadriennio successivo al fine di conseguire finalmente l'obiettivo previsto dal programma di creare un'offerta adeguata in tutta la Svizzera. La richiesta della Commissione di prorogare il programma d'incentivazione evidenzia purtroppo come i Cantoni e i Comuni non abbiano ancora sfruttato al meglio il margine di manovra di cui dispongono. Per questa ragione il Consiglio federale chiede ora a questi ultimi di garantire autonomamente lo sviluppo di un'offerta adeguata nonché basi statistiche uniformi.

Il Consiglio federale respinge pertanto la proposta della Commissione di prorogare il programma per altri quattro anni.

## 4 Proposta del Consiglio federale

Il Consiglio federale propone di non entrare in materia sul progetto e di respingere il progetto di legge e il progetto di decreto federale.

<sup>11</sup> RS 101

<sup>12</sup> Parere del Consiglio federale del 3 settembre 2014, FF 2014 5667.