

07.419

Iniziativa parlamentare
Base costituzionale per una politica familiare esaustiva

Rapporto del 10 novembre 2011 della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale

Parere del Consiglio federale

del 15° febbraio 2012

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul parlamento del 13 dicembre 2002, vi sottoponiamo il nostro parere in merito al rapporto del 10 novembre 2011 della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale concernente un nuovo articolo costituzionale per una politica più ampia a favore della famiglia.

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

15° febbraio 2012 In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Eveline Widmer-Schlumpf
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Parere

1 Situazione iniziale

L'iniziativa parlamentare «Base costituzionale per una politica familiare esaustiva» (07.419), presentata il 23 marzo 2007 dal consigliere nazionale Norbert Hochreutener, chiede di introdurre nella Costituzione federale (Cost.)¹ un nuovo articolo che preveda una politica più ampia a favore della famiglia. La Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (Commissione) ha incaricato la propria sottocommissione «Politica della famiglia» di elaborare un progetto. Il progetto preliminare e il rapporto esplicativo sono stati sottoposti a consultazione. Il 10 novembre 2011, dopo aver preso atto dei risultati della consultazione, la Commissione ha adottato il progetto di articolo costituzionale e il relativo rapporto².

La Commissione propone un nuovo articolo 115a Cost. del seguente tenore:

Art. 115a Politica della famiglia

¹ Nell'adempimento dei suoi compiti, la Confederazione prende in considerazione i bisogni della famiglia. Può sostenere provvedimenti a tutela della famiglia.

² La Confederazione e i Cantoni promuovono la conciliabilità tra famiglia e lavoro. Provvedono in particolare a un'offerta appropriata di strutture diurne complementari alla famiglia e parascolastiche.

Minoranza

(Fehr Jacqueline, Carobbio Guscetti, Goll, Rielle, Rossini, Schenker Silvia, Weber-Gobet)

² ... tra famiglia e lavoro o formazione. Provvedono ...

³ Se gli sforzi compiuti a tal fine dai Cantoni e da terzi non sono sufficienti, la Confederazione definisce i principi applicabili alla promozione della conciliabilità tra famiglia e lavoro. Può partecipare al finanziamento dei provvedimenti presi dai Cantoni.

Minoranza

(Fehr Jacqueline, Carobbio Guscetti, Goll, Rielle, Rossini, Schenker Silvia, Weber-Gobet)

³ ... tra famiglia e lavoro o formazione. Può ...

Minoranza

(Prelicz-Huber, Fehr Jacqueline, Goll, Rielle, Rossini, Schenker Silvia, Weber-Gobet)

⁴ La Confederazione stabilisce i principi dell'armonizzazione dell'anticipo degli alimenti da parte dei Cantoni; tiene in considerazione gli sforzi dei Cantoni in questo ambito.

1 RS 101

2 FF 2012 ...

2 Parere del Consiglio federale
2.1 Articolo 115a capoversi 1–3 Cost.
2.1.1 Contesto politico

Con il presente parere il Consiglio federale si esprime per la prima volta sul principio di un nuovo articolo costituzionale in materia di politica familiare. L’iniziativa parlamentare «Base costituzionale per una politica familiare esaustiva» chiede un adeguamento della Costituzione in ambiti che il Consiglio federale reputa importanti e nei quali la Confederazione è già oggi in parte attiva.

Per il Consiglio federale l’obiettivo centrale dell’articolo 115a Cost. proposto – migliorare la conciliabilità tra famiglia e lavoro e in particolare ampliare in misura appropriata l’offerta di strutture diurne complementari alla famiglia e parascolastiche – è una priorità di politica sociale e familiare. Una migliore conciliabilità tra famiglia e lavoro è vantaggiosa per l’economia. Infatti, se le donne hanno più tempo da dedicare a un’attività lucrativa, il reddito delle famiglie aumenta. Ciò permette di contrastare efficacemente la povertà, fa crescere i consumi e comporta maggiori entrate fiscali. Inoltre gli investimenti nella formazione delle donne vengono ammortizzati e si limita la perdita di capitale umano dovuta all’abbandono della vita attiva da parte di molte madri, spesso con un alto livello di formazione. Anche l’iniziativa del Dipartimento federale dell’economia (DFE) per più personale specializzato, volta a garantire all’economia svizzera un approvvigionamento a lungo termine di forze di lavoro, testimonia della necessità di aumentare il tasso d’attività e promuovere la formazione continua e il perfezionamento della popolazione attiva.³ La creazione di condizioni che consentono di conciliare meglio lavoro e famiglia promuove inoltre la parità di genere sul piano professionale e nel contesto familiare. Infine un’offerta appropriata di strutture diurne complementari alla famiglia e parascolastiche favorisce le pari opportunità e l’integrazione, segnatamente dei bambini e dei giovani provenienti dalle fasce sociali con un basso livello d’istruzione e in particolare da famiglie con un retroterra migratorio.

Il terzo indirizzo politico stabilito nel decreto federale del 18 settembre 2008⁴ sul *Programma di legislatura 2007–2011* prevede il rafforzamento della coesione sociale. In questa prospettiva il Consiglio federale si è prefissato di sviluppare una politica coerente della famiglia⁵. Per raggiungere questo obiettivo, il 17 febbraio 2010 ha sottoposto al Parlamento un *Messaggio concernente la modifica della legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia*⁶. Il 1° ottobre 2010, il Parlamento ha approvato la modifica di detta legge, prorogando di quattro anni il programma d’incentivazione e dotandolo di un credito di 120 milioni di franchi. Parlamento e Consiglio federale hanno peraltro deciso che il programma si concluderà nel 2015, escludendo qualsiasi ulteriore proroga.

Il 31 marzo 2010, il Consiglio federale ha adottato il rapporto «Strategia nazionale di lotta alla povertà»⁷ elaborato in collaborazione con i Cantoni, i Comuni, gli uffici

³ Cfr. il rapporto del DFE «Fachkräfte für die Schweiz» dell’agosto 2011.

⁴ FF **2008** 7469, in particolare 7473

⁵ Obiettivi del Consiglio federale 2010 e 2011, Parte I, obiettivo 8, pag. 6 e 22.

⁶ FF **2010** 1445; RS **861**

⁷ Rapporto del Consiglio federale in adempimento della mozione (06.3001) della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale del 13 gennaio 2006.

federali competenti nonché diverse organizzazioni non governative e persone direttamente interessate. In occasione della conferenza nazionale «Lottare insieme contro la povertà», tenutasi il 9 novembre 2010, i principali attori del settore hanno discusso della concretizzazione e dell'attuazione della strategia. In una dichiarazione comune hanno definito gli ambiti d'intervento prioritari e la prosecuzione della collaborazione. Per contrastare la povertà delle famiglie, in particolare di quelle monoparentali, il Consiglio federale raccomanda tra l'altro di migliorare l'infrastruttura e, in particolare, di approntare un'offerta adeguata di posti di custodia finanziariamente accessibili⁸.

Il 23 novembre 2011, il Consiglio federale ha avviato la consultazione sulla revisione parziale della legge federale sugli stranieri.⁹ Per promuovere in modo specifico l'integrazione degli stranieri, propone di elaborare insieme ai Cantoni programmi d'integrazione da attuare su larga scala e in funzione dei bisogni. Si tratterà, tra l'altro, di garantire pari opportunità nell'accesso a offerte di formazione della prima infanzia.

Stando ai *risultati della consultazione* sull'iniziativa parlamentare «Base costituzionale per una politica familiare esaustiva», oltre tre quarti dei partecipanti sono favorevoli all'introduzione di un articolo costituzionale sulla politica familiare e la maggior parte di essi approva l'articolo nel tenore proposto dalla Commissione o auspica l'estensione del suo campo d'applicazione.

2.1.2 Valutazione del progetto della Commissione

Visti i suoi obiettivi di politica familiare, e in particolare quelli volti a migliorare la conciliabilità tra famiglia e lavoro e a contrastare la povertà delle famiglie, e considerati i risultati decisamente positivi della consultazione, il Consiglio federale appoggia l'introduzione di un articolo costituzionale sulla politica familiare.

Nel quadro del presente progetto, dal punto di vista sistematico è corretto riprendere senza modifiche la norma programmatica dell'attuale articolo 116 capoverso 1 Cost. nell'*articolo 115a capoverso 1 Cost.*

Promozione della conciliabilità tra famiglia e lavoro (art. 115a cpv. 2 e 3 Cost.)

Il Consiglio federale è favorevole alla proposta di inserire la promozione della conciliabilità tra i compiti dello Stato sanciti dalla Costituzione e di attribuire alla Confederazione la competenza legislativa limitata di definire i principi applicabili alla conciliabilità tra vita familiare ed esercizio di un'attività lucrativa. Per il Consiglio federale è giusto che l'attuale ripartizione delle competenze in questo ambito non venga modificata e che la promozione spetti in prima linea ai Cantoni, ossia che la Confederazione intervenga soltanto se i Cantoni o terzi non adempiono pienamente i propri impegni. Questa soluzione è già stata adottata con risultati positivi nei nuovi articoli costituzionali sulla formazione **10**. L'accordo intercantonale sull'armonizzazione della scuola obbligatoria (concordato HarmoS) è stato concluso soprattutto grazie all'articolo 62 capoverso 4 Cost., in virtù del quale la Confederazione

⁸ Cfr. rapporto *Strategia nazionale di lotta alla povertà*, n. 4

⁹ RS **142.20**

¹⁰ Art. 62 cpv. 4 e art. 63a cpv. 5 Cost.

emana le norme necessarie soltanto se gli sforzi di coordinamento dei Cantoni non sfociano in un'armonizzazione del settore scolastico.

Menzione esplicita della facoltà della Confederazione di partecipare al finanziamento (art. 115a cpv. 3 secondo periodo Cost.): proposta di stralcio

Il Consiglio federale è del parere che la facoltà della Confederazione di partecipare al finanziamento dei provvedimenti presi dai Cantoni sancita dall'articolo 115a capoverso 3 secondo periodo Cost. risulti già dall'articolo 115a capoverso 3 primo periodo Cost. e non necessiti quindi di essere menzionata esplicitamente. Se in futuro la Confederazione riterrà di dover emanare principi volti a promuovere la conciliabilità tra famiglia e lavoro, nell'ambito del processo legislativo bisognerà accordarsi sull'opportunità e sull'entità di un eventuale impegno finanziario della Confederazione alla luce della situazione politico-finanziaria del momento.

Per queste ragioni, il Consiglio federale propone lo stralcio dell'articolo 115a capoverso 3 secondo periodo Cost.

Approntamento di un'offerta adeguata di strutture diurne complementari alla famiglia e parascolastiche come compito dei Cantoni (articolo 115a capoverso 2 secondo periodo Cost.): proposta di modifica

Il Consiglio federale non può approvare senza riserve la ripartizione delle competenze proposta nell'articolo 115a capoverso 2 Cost. È sì favorevole al fatto che il nuovo disposto costituzionale attribuisca alla Confederazione, oltre che ai Cantoni, una competenza obbligatoria di promozione della conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione. Ciò significa che la Confederazione deve adottare misure di promozione a livello federale, una delle quali potrebbe essere ad esempio l'introduzione di un congedo parentale o di paternità. Il Consiglio federale ritiene tuttavia che l'approntamento di un'offerta adeguata di strutture diurne complementari alla famiglia e parascolastiche debba rimanere un compito dei Cantoni. Il Consiglio federale e il Parlamento hanno ribadito questa posizione l'ultima volta nel dibattito sulla proroga, approvata il 10 ottobre 2010, della legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia, decidendo di porre fine definitivamente nel 2015 al programma d'incentivazione, e quindi all'impegno della Confederazione. In qualità di datore di lavoro, la Confederazione continuerà ad assumersi la sua responsabilità per permettere ai suoi dipendenti di conciliare la famiglia e il lavoro o la formazione.

Per questi motivi il Consiglio federale propone di esplicitare, nell'articolo 115a capoverso 2 secondo periodo Cost., che in conformità all'attuale ripartizione delle competenze sono i Cantoni e non la Confederazione a dover provvedere a un'offerta appropriata di strutture diurne complementari alla famiglia e parascolastiche.

Inserimento della conciliabilità tra famiglia e formazione (art. 115a cpv. 2 primo periodo e cpv. 3 primo periodo Cost.): sostegno alla proposta di minoranza

Il Consiglio federale si allinea alla minoranza della Commissione (Fehr Jacqueline, Carobbio Guscetti, Goll, Rielle, Rossini, Schenker Silvia, Weber-Gobet) e propone di includere, oltre alla conciliabilità tra famiglia e lavoro, anche quella tra famiglia e formazione. Del resto finora il Consiglio federale e il Parlamento hanno sempre ritenuto fondamentale promuovere anche la conciliabilità tra famiglia e formazione (cfr. art. 1 della legge federale e dell'ordinanza sugli aiuti finanziari per la custodia

di bambini complementare alla famiglia¹¹). Per le donne è infatti particolarmente difficile seguire una formazione e, parallelamente, occuparsi della famiglia e dei lavori domestici ed esercitare un'attività lucrativa¹². Inoltre le formazioni sono sempre più lunghe, l'apprendimento permanente richiede un aggiornamento costante e molti esercitano un'attività lucrativa in parallelo a una formazione o una formazione continua. Nelle formazioni di livello terziario, infine, la struttura più rigida dei cicli di studio (sistema di Bologna) rende la conciliabilità ancor meno praticabile. Di conseguenza nella realtà delle giovani famiglie è sempre più difficile fare una distinzione tra lavoro e formazione. Il Consiglio federale non ritiene pertanto giustificato escludere la formazione dalla problematica della conciliabilità.

2.2 Articolo 115a capoverso 4 Cost. (proposta della minoranza della Commissione)

2.2.1 Contesto politico

Nel rapporto «Armonizzazione dell'anticipo e dell'incasso degli alimenti» del 4 maggio 2011¹³, il Consiglio federale rileva l'esistenza di lacune nell'ambito dell'anticipo degli alimenti, dovute all'eterogeneità delle normative cantonali. A causa di queste differenze, che riguardano le condizioni di reddito e di sostanza, l'anticipo parziale degli alimenti, gli effetti soglia, la durata massima dell'anticipo degli alimenti o l'importo massimo anticipato, i Cantoni raggiungono solo in parte l'obiettivo sancito dal Legislatore federale nel Codice civile (CC), ossia garantire l'adempimento degli obblighi di mantenimento nei confronti dei figli e degli ex coniugi¹⁴. Le lacune riscontrate sono particolarmente problematiche per i figli delle famiglie monoparentali povere o a rischio di povertà. L'armonizzazione dei diversi sistemi cantonali permetterebbe di eliminare queste lacune e si rivelerebbe un importante strumento di politica sociale per lottare contro la povertà delle famiglie monoparentali. Nel suo rapporto il Consiglio federale presenta due possibilità giuridiche in tal senso: da un lato l'introduzione di una disposizione costituzionale che gli conferisca la competenza di emanare una legge federale sull'anticipo degli alimenti e la successiva emanazione di quest'ultima e dall'altro la conclusione di un concordato intercantonale sull'anticipo degli alimenti.

Già nel 2008, la *Conferenza dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS)* si era dichiarata in linea di principio favorevole a un'armonizzazione dell'anticipo degli alimenti. Successivamente è stata invitata a presentare un parere consolidato sul progetto di rapporto del Consiglio federale. In questo parere ha dichiarato di preferire un'armonizzazione a livello della legislazione federale, specificando comunque che avrebbe riesaminato la questione alla luce dei risultati della consultazione sull'iniziativa parlamentare «Base costituzionale per una politica familiare esaustriva». Il 9 dicembre 2011, il comitato della CDOS ha ribadito di privilegiare un'armonizzazione a livello della legislazione federale. In considerazione delle lacune esistenti nell'anticipo degli alimenti, la CDOS ritiene che sia urgente interve-

11 RS 861; RS 861.1; FF 2010 1445

12 Cfr. rapporto «Conciliabilità tra famiglia e studio» del settembre 2009 in adempimento del postulato Fehr Jacqueline (06.3321).

13 Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato (06.3003) della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale del 13 gennaio 2006.

14 RS 210; cfr. art. 293 cpv. 2 CC sull'anticipo degli alimenti per i figli.

nire. In una prima fase formulerà quindi delle raccomandazioni sull'organizzazione dell'anticipo degli alimenti all'attenzione dei Cantoni, facendo riferimento al rapporto del Consiglio federale sull'assistenza in materia di alimenti.

Il 4 febbraio 2009, il *Cantone di Zurigo* ha presentato l'iniziativa cantonale «Armonizzare l'incasso e l'anticipo degli alimenti» (09.301), con la quale invita la Confederazione a creare una base legale che armonizzi l'anticipo e l'incasso degli alimenti. Il 31 marzo 2011, la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati ha iniziato l'esame preliminare dell'iniziativa cantonale decidendo tuttavia di sospenderlo fino alla pubblicazione del rapporto del Consiglio federale sull'assistenza in materia di alimenti e dei risultati della consultazione sull'iniziativa parlamentare «Base costituzionale per una politica familiare esaustiva». Il 15 novembre 2011 ha ripreso la trattazione e deciso senza voti contrari di dar seguito all'iniziativa.

Gli *Obiettivi del Consiglio federale 2012*¹⁵, pubblicati il 5 dicembre 2011, prevedono che nel 2012 il Collegio governativo deciderà sulla procedura da seguire in materia di armonizzazione dell'anticipo degli alimenti basandosi sul progetto presentato della Commissione. Dai *risultati della consultazione* emerge che oltre la metà dei partecipanti, tra cui la metà dei Cantoni, è favorevole a un'armonizzazione. Due terzi di questo gruppo approvano inoltre l'attribuzione di una competenza in materia alla Confederazione.

2.2.2 Valutazione del progetto della Commissione

Vista la convergenza di opinioni tra il Consiglio federale (rapporto sull'assistenza in materia di alimenti), la CDOS (parere sul rapporto del Consiglio federale) e la maggioranza dei partecipanti alla consultazione sull'urgenza di eliminare le lacune nell'anticipo degli alimenti, il Consiglio federale, associandosi alla minoranza della Commissione (Prelicz-Huber, Fehr Jacqueline, Goll, Rielle, Rossini, Schenker Silvia, Weber-Gobet), chiede di aggiungere al nuovo articolo costituzionale un capoverso 4 sull'armonizzazione dell'anticipo degli alimenti. Per quanto riguarda la ripartizione delle competenze, condivide tuttavia il parere della maggioranza della Commissione secondo cui spetta innanzitutto ai Cantoni adottare le necessarie misure di miglioramento ed eventualmente concludere un concordato intercantonale sull'armonizzazione dell'anticipo degli alimenti. A tal fine i Cantoni potranno basarsi sulle raccomandazioni presentate nel rapporto del Consiglio federale sull'assistenza in materia di alimenti nonché sulle relative raccomandazioni della CDOS, attualmente in fase di elaborazione. Da parte sua, la Confederazione è chiamata a legiferare e a fissare in una legge quadro gli standard minimi per l'armonizzazione dell'anticipo degli alimenti soltanto se nei prossimi anni i Cantoni non riusciranno a colmare le lacune e ad armonizzare i sistemi esistenti, o lo faranno in misura insufficiente.

Il Consiglio federale propone quindi di inserire in forma potestativa l'*articolo 115a capoverso 4 Cost.* proposto dalla minoranza della Commissione (Prelicz-Huber, Fehr Jacqueline, Goll, Rielle, Rossini, Schenker Silvia, Weber-Gobet).

15 Obiettivi del Consiglio federale 2012, parte I, obiettivo 17, pag. 10 e 37.

3 **Proposte del Consiglio federale**

Il Consiglio federale è favorevole all'entrata in materia sul progetto e sull'*articolo 115a capoverso 1 Cost.* nel tenore proposto.

Per i *capoversi 2, 3 e 4* si allinea alle rispettive minoranze della Commissione, proponendo tuttavia le seguenti modifiche:

Art. 115a cpv. 2 secondo periodo Cost.

² ... e lavoro o formazione. I Cantoni ~~P~~provvedono in particolare...

Art. 115a cpv. 3 secondo periodo Cost.

³ ... ~~Può partecipare al finanziamento dei provvedimenti presi dai Cantoni.~~

Art. 115a cpv. 4 Cost.

⁴ Se gli sforzi dei Cantoni per l'armonizzazione intercantonale dell'anticipo degli alimenti risultano insufficienti, la Confederazione può stabilire principi applicabili in materia; tiene in considerazione ...