



23.xxx

## **Messaggio concernente l'iniziativa popolare «Per una custodia di bambini complementare alla famiglia che sia di qualità e a prezzi abbordabili per tutti (Iniziativa sugli asili nido)»**

del...

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,  
con il presente messaggio vi proponiamo di sottoporre l'iniziativa popolare «Per una custodia di bambini complementare alla famiglia che sia di qualità e a prezzi abbordabili per tutti (Iniziativa sugli asili nido)» al voto del Popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di respingerla.

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

...

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Viola Amherd

Il cancelliere della Confederazione, Viktor Rossi

## Compendio

***L'iniziativa popolare «Per una custodia di bambini complementare alla famiglia che sia di qualità e a prezzi abbordabili per tutti (Iniziativa sugli asili nido)» intende sancire nella Costituzione federale disposizioni relative alla custodia istituzionale di bambini complementare alla famiglia, in particolare in materia di finanziamento e competenze.***

### ***Contenuto dell'iniziativa***

*L'iniziativa popolare «Per una custodia di bambini complementare alla famiglia che sia di qualità e a prezzi abbordabili per tutti (Iniziativa sugli asili nido)» intende rafforzare la custodia istituzionale di bambini complementare alla famiglia e limitare i costi a carico dei genitori ad al massimo il 10 per cento del loro reddito. La Confederazione assumerebbe i due terzi dei costi di custodia e potrebbe stabilire principi, mentre i Cantoni rimarrebbero responsabili per l'offerta e disciplinerebbero il finanziamento dei costi residui.*

### ***Pregi e difetti dell'iniziativa***

*In caso di accettazione dell'iniziativa, i costi per la custodia istituzionale di bambini complementare alla famiglia diminuirebbero per molti genitori, l'offerta verrebbe ampliata e la qualità rafforzata. Sono prevedibili ripercussioni positive anche per quanto concerne la carenza di personale qualificato, la parità tra i sessi, le pari opportunità e l'economia nazionale. Tuttavia, l'accettazione dell'iniziativa cagionerebbe spese supplementari per la Confederazione nell'ordine di miliardi. Essa comporterebbe inoltre incentivi perversi che potrebbero incidere negativamente sull'efficienza e sull'evoluzione dei costi, come pure un parziale scavalco delle strutture esistenti nei Cantoni e nei Comuni. Non essendo disponibili modelli di calcolo economici relativi alle ripartizioni dei costi proposte dal comitato d'iniziativa, non è possibile effettuare una stima definitiva del rapporto costi-benefici.*

*Tenendo presente che lo scopo fondamentale dell'iniziativa è di fornire sostegno, il Consiglio federale punta a un ulteriore rafforzamento della custodia di bambini complementare alla famiglia nell'ambito dei dibattiti parlamentari in corso sull'iniziativa parlamentare 21.403 Sostituire il finanziamento iniziale con una soluzione moderna.*

### ***Proposta del Consiglio federale***

*Il Consiglio federale propone pertanto alle Camere federali di raccomandare al Popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa popolare «Per una custodia di bambini complementare alla famiglia che sia di qualità e a prezzi abbordabili per tutti (Iniziativa sugli asili nido)» senza controprogetto diretto o indiretto.*

## Indice

<b>Compendio</b>	<b>2</b>
<b>1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa</b>	<b>5</b>
1.1 Testo dell'iniziativa	5
1.2 Riuscita formale e termini di trattazione	6
1.3 Validità	6
<b>2 Genesi dell'iniziativa</b>	<b>6</b>
2.1 Diritto vigente e misure attuali	8
2.1.1 Disposizioni del diritto federale	8
2.1.2 Disposizioni particolari dei settori professionali o delle imprese	9
2.1.3 Prestazioni di sostegno attuali della Confederazione	10
2.1.4 Iniziativa parlamentare 21.403 Sostituire il finanziamento iniziale con una soluzione moderna	11
2.2 Disciplinamento dei costi per la custodia di bambini negli Stati limitrofi	13
<b>3 Scopi e tenore dell'iniziativa</b>	<b>16</b>
3.1 Scopi dell'iniziativa	16
3.2 Tenore della normativa proposta	17
3.3 Interpretazione e commento del testo dell'iniziativa	17
<b>4 Valutazione dell'iniziativa</b>	<b>19</b>
4.1 Valutazione degli scopi dell'iniziativa	19
4.2 Ripercussioni in caso di accettazione	20
4.2.1 Partecipazione al mercato del lavoro e carenza di personale qualificato	20
4.2.2 Ripercussioni sull'economia	25
4.2.3 Ripercussioni su parità dei sessi, conciliabilità, rischio di povertà e pari opportunità	28
4.2.4 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale per la Confederazione	35
4.2.5 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale per i Cantoni e i Comuni	36
4.2.6 Ripercussioni sulle competenze per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni	37
4.3 Pregi e difetti dell'iniziativa	39
4.3.1 Obiettivi di politica familiare	39
4.3.2 Finanziamento	40
4.3.3 Riforme in corso sul finanziamento dei costi di custodia a livello cantonale	40
4.3.4 Conclusione	41
4.4 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	41

4.4.1	Strumenti delle Nazioni Unite	41
4.4.2	Accordo sulla libera circolazione delle persone con l'UE, Convenzione AELS e convenzioni bilaterali di sicurezza sociale	42
<b>5</b>	<b>Conclusioni</b>	<b>43</b>

## Messaggio

### 1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa

#### 1.1 Testo dell'iniziativa

L'iniziativa popolare «Per una custodia di bambini complementare alla famiglia che sia di qualità e a prezzi abbordabili per tutti (Iniziativa sugli asili nido)» ha il tenore seguente:

La Costituzione federale<sup>1</sup> è modificata come segue:

*Art. 116a* Custodia di bambini complementare alla famiglia

<sup>1</sup> I Cantoni provvedono a un'offerta sufficiente e adeguata ai bisogni in materia di custodia istituzionale di bambini complementare alla famiglia.

<sup>2</sup> L'offerta è accessibile a tutti i bambini, dai tre mesi di età sino alla fine dell'istruzione scolastica di base. Deve contribuire al benessere del bambino e alla conciliabilità tra lavoro e famiglia e deve essere definita in funzione dei bisogni dei genitori.

<sup>3</sup> Il personale che si occupa dei bambini deve disporre della necessaria formazione ed essere retribuito in modo corrispondente. Le sue condizioni di lavoro devono consentire un accudimento di qualità.

<sup>4</sup> La Confederazione assume i due terzi dei costi. I Cantoni possono prevedere che i genitori partecipino ai costi secondo la loro capacità economica. Complessivamente la partecipazione dei genitori non può eccedere il 10 per cento del loro reddito.

<sup>5</sup> La Confederazione può stabilire principi.

*Art. 197 n. 13*<sup>2</sup>

*13. Disposizione transitoria dell'articolo 116a (Custodia di bambini complementare alla famiglia)*

Le disposizioni di esecuzione dell'articolo 116a entrano in vigore entro cinque anni dall'accettazione di detto articolo da parte del Popolo e dei Cantoni.

<sup>1</sup> RS 101

<sup>2</sup> Il numero definitivo della presente disposizione transitoria sarà stabilito dalla Cancelleria federale dopo la votazione popolare.

## 1.2 Riuscita formale e termini di trattazione

L'iniziativa popolare «Per una custodia di bambini complementare alla famiglia che sia di qualità e a prezzi abbordabili per tutti (Iniziativa sugli asili nido)» è stata sottoposta a esame preliminare<sup>3</sup> dalla Cancelleria federale il 22 febbraio 2022 e depositata il 5 luglio 2023 con le firme necessarie.

Con decisione del 21 luglio 2023, la Cancelleria federale ne ha constatato la riuscita formale con 102 238 firme valide<sup>4</sup>.

L'iniziativa si presenta in forma di progetto elaborato. Il Consiglio federale non presenta alcun controprogetto. Ai sensi dell'articolo 97 capoverso 1 lettera a della legge del 13 dicembre 2002<sup>5</sup> sul Parlamento (LParl), il Consiglio federale deve quindi presentare un disegno di decreto federale e il relativo messaggio entro il 5 luglio 2024. Ai sensi dell'articolo 100 LParl, l'Assemblea federale decide in merito all'iniziativa popolare entro il 5 gennaio 2026 (fatta salva la proroga del termine di trattazione in virtù dell'art. 105 LParl).

## 1.3 Validità

L'iniziativa soddisfa le condizioni di validità previste dall'articolo 139 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.; RS 101):

- a) è formulata sotto forma di progetto completamente elaborato e soddisfa le esigenze di unità della forma;
- b) tra i singoli elementi dell'iniziativa sussiste un nesso materiale e pertanto soddisfa le esigenze di unità della materia;
- c) l'iniziativa non viola alcuna disposizione cogente del diritto internazionale e pertanto rispetta le esigenze di compatibilità con il diritto internazionale.

## 2 Genesi dell'iniziativa

La situazione delle famiglie in Svizzera è notevolmente cambiata negli ultimi decenni. Secondo il rapporto statistico sulla situazione sociale della Svizzera 2023 dell'Ufficio federale di statistica (UST)<sup>6</sup>, il numero delle economie domestiche composte da persone sole, delle coppie senza figli e delle economie domestiche monoparentali è in costante aumento dal 1990. Nel 2021 l'età media alla nascita di un figlio era di 31,2 anni, a fronte dei 28,2 anni nel 1996. La molteplicità delle forme familiari e la mobilità tra queste ultime aumentano e nel contempo sia la convivenza che la nascita di un figlio sono più raramente legate al matrimonio. Crollato negli anni Sessanta del

<sup>3</sup> FF 2022 526

<sup>4</sup> FF 2023 1750

<sup>5</sup> RS 171.10

<sup>6</sup> Disponibile all'indirizzo [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trovare statistiche > Sicurezza sociale > Analisi e percorsi nel sistema di sicurezza sociale (pubblicazione disponibile in tedesco e in francese).

secolo scorso, dal 2009 il tasso di natalità si attesta a circa 1,5 figli per donna e nel 2022 ha raggiunto il minimo storico con 1,39 figli per donna. Tra le donne di età compresa tra 25 e 39 anni che non hanno ancora figli ma ne vorrebbero, il 55 per cento indica che la decisione al riguardo è influenzata in misura notevole o molto notevole dalle possibilità di custodia di bambini (tra gli uomini la quota è del 41 %)7.

Per quanto concerne il ricorso alla custodia di bambini complementare alla famiglia è emerso che nel 2018 ad avvalersi della custodia istituzionale è stato il 38,9 per cento delle economie domestiche con figli di età inferiore ai 13 anni. Tra le forme di custodia istituzionali rientrano strutture pubbliche e private quali strutture di custodia collettiva diurna, strutture di custodia parascolastiche e famiglie diurne riunite in reti. Il 45,4 per cento delle economie domestiche si è avvalsa di forme di custodia non istituzionale. La custodia non istituzionale comprende privati quali nonni e altre persone dell'ambiente familiare e privato, famiglie diurne non appartenenti ad alcuna organizzazione e tate. Il 31,9 per cento non ha fatto ricorso ad alcuna forma di custodia. Al riguardo si rilevano notevoli differenze regionali. Nei Cantoni romandi, in quelli urbani come Basilea Città e Ginevra, nonché nei Cantoni con una grande città come Zurigo oltre il 70 per cento dei genitori ricorre alla custodia di bambini complementare alla famiglia, principalmente a forme istituzionali, in particolare strutture di custodia collettiva diurna e strutture di custodia parascolastiche. Nei Cantoni piuttosto rurali della Svizzera tedesca e in Ticino ci si avvale prevalentemente della custodia non istituzionale, soprattutto a opera dei nonni.

Dai calcoli relativi al finanziamento della custodia istituzionale di bambini complementare alla famiglia emerge che l'onere generato dalla quota delle spese a carico dei genitori può essere molto diverso nei vari Comuni8. Nella maggioranza dei Cantoni e dei Comuni, tale quota è legata alla capacità economica dei genitori, ma l'ammontare dei contributi a loro carico è molto eterogeneo. A seconda del Comune, i genitori utilizzano in media tra il 3 (Ginevra) e il 14 (Sarnen) per cento del proprio reddito annuo per la custodia di due figli in età prescolastica in una struttura di custodia collettiva diurna due giorni la settimana (grado d'occupazione: 140 %; reddito netto dell'economia domestica: fr. 114 000). Per un'economia domestica monoparentale con un reddito medio e un grado d'occupazione del 60 per cento l'onere netto per due figli nei Comuni esaminati è compreso tra il 5 e il 20 per cento. I costi a carico dei genitori risultano particolarmente elevati nel confronto internazionale9.

Considerati i mutamenti che interessano in misura determinante e durevole l'intera società, è di fondamentale importanza adeguare costantemente le condizioni quadro per le famiglie allo stato più attuale delle conoscenze. Questo concerne svariati ambiti politici. Numerosi compiti della politica familiare svizzera sono di competenza dei Cantoni e dei Comuni. La Confederazione interviene in funzione integrativa e di sostegno, tra l'altro per quanto concerne gli assegni familiari e l'assicurazione per la

7 Ufficio federale di statistica, *Indagine sulle famiglie e sulle generazioni*, 2023; disponibile all'indirizzo [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trovare statistiche > Popolazione > Indagine sulle famiglie e sulle generazioni.

8 S. Stern et al., *Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife*. Bericht, 2021, pagg. 93–95 (in tedesco e in francese con riassunto in italiano).

9 UNICEF, *Where do rich countries stand on childcare?*, 2021, pag. 19.

maternità (art. 116 Cost.). Le attività della Confederazione nell'ambito degli aiuti finanziari per l'istituzione di posti di custodia (dal 2003) e per l'aumento dei sussidi cantonali e comunali per ampliare la loro offerta di custodia di bambini (dal 2018) hanno inoltre contribuito a far sì che attualmente la custodia di bambini istituzionale venga sfruttata con maggiore frequenza. Dalla valutazione di questo programma d'incentivazione è emerso che alcuni Cantoni considerano auspicabile una strategia globale e un ruolo attivo della Confederazione nell'ambito generale della custodia di bambini complementare alla famiglia e parascolastica<sup>10</sup>. Il ruolo della Confederazione è controverso anche per quanto concerne questioni di armonizzazione, efficienza, efficacia e onere amministrativo di tali misure.

## 2.1 Diritto vigente e misure attuali

### 2.1.1 Disposizioni del diritto federale

Nell'ambito della politica familiare, le attività della Confederazione si fondano su diverse basi di diritto costituzionale. Innanzitutto vi è la base costituzionale dell'articolo 116 Cost., il cui capoverso 1, secondo periodo attribuisce alla Confederazione una competenza per sostenere provvedimenti di terzi a tutela delle famiglie. In questo settore la competenza della Confederazione è parallela a quella dei Cantoni, ma sussidiaria. Dal canto suo, l'articolo 116 capoverso 2 Cost. conferisce alla Confederazione un'ampia competenza legislativa nel settore degli assegni familiari. Secondo la perizia giuridica del 13 marzo 2023 redatta dall'Ufficio federale di giustizia all'attenzione della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio degli Stati (CSEC-S), i contributi federali tesi a ridurre i costi di custodia a carico dei genitori possono, a seconda delle circostanze, essere considerati quali assegni familiari ai sensi dell'articolo 116 capoverso 2 Cost.<sup>11</sup>. La legge del 24 marzo 2006<sup>12</sup> sugli assegni familiari (LAFam) si basa su questa base costituzionale al fine di compensare parzialmente l'onere finanziario rappresentato da uno o più figli. In una recente perizia di Mahon/Huruy si rileva che la competenza di sostegno di cui la Confederazione gode in virtù dell'articolo 116 capoverso 1, secondo periodo Cost. in combinato disposto con gli articoli 8 capoverso 3 e 110 capoverso 1 Cost. potrebbe essere intesa anche in senso lato, cosicché in presenza di una correlazione con l'attività lucrativa la Confederazione potrebbe adottare misure per migliorare la conciliabilità tra famiglia e lavoro anche indipendentemente da prestazioni di terzi<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> S. Stem et al., «Evaluation Finanzhilfen für familienergänzende Betreuung: Wirkungen der Finanzhilfen für Subventionserhöhungen in Kantonen und Gemeinden», in *Beiträge zur sozialen Sicherheit*, rapporto di ricerca n. 8/22, 2022, pag. 21 (in tedesco con riassunto in italiano).

<sup>11</sup> Perizia giuridica dell'Ufficio federale di giustizia del 13.3.2023 nel quadro delle deliberazioni sull'Iv. Pa. della CSEC-N 21.403 Sostituire il finanziamento iniziale con una soluzione moderna.

<sup>12</sup> RS **836.2**

<sup>13</sup> P. Mahon, B. Huruy, *Die Kompetenzen des Bundes im Bereich der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung*, 2021, perizia giuridica commissionata dalla Jakobs Foundation; al riguardo cfr. anche la perizia giuridica dell'Ufficio federale di giustizia del 25.10.2001, GAAC 66.1 (entrambe disponibili in tedesco e in francese).



Per quanto concerne il miglioramento delle pari opportunità, l'articolo 67 capoverso 2 Cost. conferisce alla Confederazione la competenza di sostenere, a complemento delle misure cantonali, l'attività extrascolastica di fanciulli e adolescenti. In questa sede, il termine «extrascolastico» va inteso come al di fuori della scuola, dal punto di vista geografico e temporale. Il sostegno alle attività extrascolastiche è una competenza parallela e sussidiaria della Confederazione. Inoltre, nell'articolo 41 capoverso 1 lettera g Cost. è stabilito quale obiettivo sociale di aiutare i fanciulli e gli adolescenti nel loro sviluppo, cosicché diventino persone indipendenti e socialmente responsabili, e di sostenerli nella loro integrazione sociale, culturale e politica. Questa norma vale per tutte le autorità, ma a causa del suo carattere programmatico non è direttamente giustiziabile e non conferisce dunque alcuna competenza federale, ma va intesa quale istruzione alle autorità preposte all'emanazione e all'applicazione del diritto. Dal canto suo, l'articolo 11 capoverso 1 Cost. impone allo Stato un obbligo positivo di garantire il diritto fondamentale di fanciulli e adolescenti a una particolare protezione della loro incolumità e del loro sviluppo.

Il 3 marzo 2013 Popolo e Cantoni hanno votato sull'articolo costituzionale relativo alla politica familiare (Decreto federale del 15 giugno 2012<sup>14</sup> sulla politica familiare). Il Parlamento aveva elaborato queste nuove disposizioni per colmare le attuali lacune costituzionali. Il Consiglio federale le aveva sostenute sin dall'inizio. Con una maggioranza del 54,3 per cento dei voti popolari, ma con 13 Cantoni contrari e 10 favorevoli, l'articolo costituzionale è stato respinto. Se fosse stato accettato, avrebbe obbligato la Confederazione e i Cantoni a promuovere la conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione. I Cantoni avrebbero dovuto in particolare provvedere a un'offerta di posti per la custodia di bambini complementare alla famiglia e parascolastica in funzione del bisogno. Se non avessero rispettato questa prescrizione in misura sufficiente, la Confederazione avrebbe avuto la competenza di emanare prescrizioni a livello nazionale.

Per quanto concerne la politica della prima infanzia, la politica dell'infanzia e della gioventù si fonda tra l'altro sulla Convenzione delle Nazioni Unite del 20 novembre 1989<sup>15</sup> sui diritti del fanciullo e in particolare sull'articolo 67 capoverso 2 Cost.

### **2.1.2 Disposizioni particolari dei settori professionali e delle imprese**

Per quanto concerne l'autorizzazione per la custodia di bambini complementare alla famiglia e la vigilanza, a livello federale soltanto l'ordinanza del 19 ottobre 1977<sup>16</sup> sull'affiliazione contempla prescrizioni per assicurare il bene dei minori (art. 1a). Questa ordinanza stabilisce requisiti minimi per i settori dell'accoglimento in una famiglia, dell'accoglimento a giornata, dell'accoglimento in istituti e dell'offerta di servizi nell'ambito dell'accoglimento in famiglia di affiliati. Si tratta di una sorta di normativa quadro o di principio. I Cantoni restano liberi di emanare disposizioni più ampie, ma l'ordinanza è imposta in modo tale che non siano tenuti a farlo. I Cantoni

<sup>14</sup> FF 2012 5223

<sup>15</sup> RS 0.107

<sup>16</sup> RS 211.222.338

si sono avvalsi in misura diversa di questa possibilità. La competenza per l'autorizzazione e la vigilanza sui genitori affilianti spetta in ogni caso ai Cantoni o ai Comuni. Gli atti delle autorità preposte alla vigilanza o all'autorizzazione possono prevedere ulteriori prescrizioni, ad esempio in materia di qualità, come requisiti per il personale specializzato o la chiave di ripartizione (numero di bambini per persona incaricata della custodia). Per quanto concerne le condizioni di lavoro del personale, si applicano inoltre le disposizioni del diritto del lavoro<sup>17</sup> e del Codice delle obbligazioni<sup>18</sup>. Le associazioni in questione sono peraltro libere di negoziare le condizioni di lavoro, ad esempio nel quadro di un contratto collettivo di lavoro, o di stabilire criteri qualitativi tramite la certificazione dei fornitori di prestazioni.

### 2.1.3 Prestazioni di sostegno attuali della Confederazione

La Confederazione accorda da vent'anni aiuti finanziari per la creazione di nuovi posti per la custodia di bambini mediante un programma d'incentivazione di durata limitata fino al dicembre del 2024. Al momento si sta valutando una proroga del programma fino alla fine del 2026 nel quadro dell'iniziativa parlamentare 23.478<sup>19</sup>, che è legata all'entrata in vigore della legge chiesta con l'iniziativa parlamentare 21.403<sup>20</sup>. Il bilancio del programma d'incentivazione è positivo: dalla sua entrata in vigore, la Confederazione ha approvato 4160 richieste, sostenendo così la creazione di 76 562 nuovi posti di custodia (stato: 1.2.2024), di cui 45 217 nel settore prescolastico e 31 345 nel settore della custodia parascolastica. A tale scopo la Confederazione ha assunto impegni per un importo di 476 milioni (senza spese di esecuzione).

Dal luglio del 2018, grazie a due nuovi strumenti introdotti nella legge federale del 4 ottobre 2002<sup>21</sup> sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia (LACust), la Confederazione può sostenere con aiuti finanziari i Cantoni e i Comuni che aumentano i propri sussidi e quindi riducono i costi di custodia a carico dei genitori, e può promuovere progetti volti ad adeguare maggiormente ai bisogni dei genitori l'offerta di servizi per la custodia. Finora sono 17 i Cantoni che hanno presentato una richiesta per l'aumento dei sussidi, per un importo complessivo di aiuti finanziari pari a circa 138,3 milioni.

Per entrambi gli aiuti finanziari è possibile che una determinata parte dei fondi federali sia stata destinata a misure che sarebbero state attuate anche senza il sostegno della Confederazione (effetti di trascinamento).

17 RS 822

18 RS 220

19 Proroga fino alla fine del 2026 dei contributi federali in materia di custodia di bambini complementare alla famiglia.

20 Sostituire il finanziamento iniziale con una soluzione moderna.

21 RS 861

## 2.1.4 **Iniziativa parlamentare 21.403 Sostituire il finanziamento iniziale con una soluzione moderna**

L'iniziativa parlamentare 21.403 Sostituire il finanziamento iniziale con una soluzione moderna, depositata dalla Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale (CSEC-N), è tesa a creare una soluzione successiva permanente per la LACust che migliori la conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione, come pure le pari opportunità per i bambini in età prescolastica. La CSEC-N propone in primo luogo che in futuro la Confederazione partecipi permanentemente ai costi sostenuti dai genitori per la custodia di bambini complementare alla famiglia. Secondo il suo progetto, per ogni bambino, dalla nascita fino alla conclusione del periodo dell'obbligo scolastico, sussisterebbe il diritto a un contributo federale se il bambino è affidato a un servizio di custodia istituzionale. Per i primi quattro anni dall'entrata in vigore della legge, il contributo federale corrisponderebbe al 20 per cento dei costi medi per un posto di custodia di bambini complementare alla famiglia. In seguito il Consiglio federale fisserebbe il contributo federale per Cantone in funzione dell'impegno finanziario di quest'ultimo a favore di questa forma di custodia. In secondo luogo, la CSEC-N prevede accordi di programma tra la Confederazione e i Cantoni, in virtù dei quali la Confederazione dovrebbe concedere ai Cantoni aiuti finanziari globali per lo sviluppo della custodia di bambini complementare alla famiglia e della loro politica di sostegno alla prima infanzia.

Nel suo parere del 15 febbraio 2023<sup>22</sup> sull'iniziativa parlamentare 21.403, il Consiglio federale ha condiviso il parere secondo cui occorre promuovere ulteriormente la custodia di bambini complementare alla famiglia e gli enti pubblici devono ridurre in misura maggiore i costi a carico dei genitori, in particolare nell'attuale contesto di carenza di personale qualificato. L'Esecutivo si è tuttavia dichiarato fundamentalmente contrario all'introduzione di un contributo federale volto a ridurre i costi a carico dei genitori, rilevando che la custodia di bambini complementare alla famiglia è di competenza cantonale e anche i datori di lavoro dovrebbero adeguatamente partecipare al suo ampliamento.

Qualora il Parlamento decidesse di entrare in materia sul progetto, il Consiglio federale vi ha quindi proposto gli adeguamenti seguenti: limitazione dello scopo della legge alla riduzione dei costi per la custodia di bambini complementare a carico dei genitori, subordinazione del diritto al contributo federale al grado minimo cumulativo di occupazione dei due genitori, limitazione del campo d'applicazione della legge alla custodia istituzionale di bambini complementare alla famiglia dalla nascita fino alla fine del livello primario della scuola dell'obbligo, fissazione dell'ammontare del contributo federale al 10 per cento dei costi medi per un posto di custodia complementare alla famiglia, rinuncia agli accordi di programma (poiché la competenza per la custodia di bambini complementare alla famiglia e il sostegno alla prima infanzia spettano in primo luogo ai Cantoni e ai Comuni) e rinuncia all'allestimento di una statistica nell'ambito della politica di sostegno alla prima infanzia. Il Consiglio federale ha inoltre proposto l'introduzione di un controfinanziamento mediante una partecipazione finanziaria dei Cantoni, con una riduzione della quota cantonale all'imposta federale

diretta dall'attuale 21,2 per cento al 20,5 per cento. Questo farebbe scendere a 160 milioni di franchi l'onere netto per la Confederazione nell'anno di introduzione del contributo federale. Se l'onere netto della Confederazione avesse superato i 200 milioni di franchi all'anno, sarebbe stato necessario adeguare *una tantum* il controfinanziamento da parte dei Cantoni con un'ulteriore riduzione della quota cantonale.

Nella sessione primaverile del 2023 il Consiglio nazionale ha approvato il progetto della legge federale concernente il sostegno alla custodia di bambini complementare alla famiglia e ai Cantoni nella loro politica di sostegno alla prima infanzia (LSCus) con 107 voti contro 79 e 5 astensioni.

Il progetto è quindi passato alla CSEC-S, che sta esaminando un altro approccio per sgravare i genitori, ovvero un assegno di custodia quale elemento complementare agli assegni familiari per i genitori che esercitano un'attività lucrativa. Non è previsto alcun finanziamento da parte della Confederazione. Per la CSEC-S sono prioritari in particolare tre aspetti del progetto. In primo luogo persegue obiettivi di ordine economico tramite una maggiore integrazione dei genitori nel mercato del lavoro, ragion per cui la Commissione sottolinea l'importanza di creare un legame più esplicito tra l'attività lucrativa e la possibile riduzione dei costi a carico dei genitori. In secondo luogo, per la CSEC-S è importante non sovraccaricare il bilancio della Confederazione con una nuova prestazione fortemente vincolata, ragion per cui propone un sistema di finanziamento basato sui contributi dei datori di lavoro ed eventualmente dei salariati, analogamente a quanto previsto per gli altri tipi di assegni familiari. Inoltre, per quanto concerne il contributo federale nella forma prevista dal Consiglio nazionale, la Commissione esprime forti timori in merito ai potenziali effetti di trascinamento e alle onerose strutture esecutive che dovrebbero essere predisposte sia a livello federale che a livello cantonale ed eventualmente comunale. La CSEC-S appoggia l'obiettivo di ridurre i costi a carico dei genitori e condivide fundamentalmente anche il parere del Consiglio nazionale riguardo alla promozione della custodia di bambini complementare alla famiglia nei Cantoni tramite accordi di programma. A tal fine prevede tre ambiti di promozione: l'eliminazione delle lacune, la creazione di un numero sufficiente di strutture di custodia per i bambini con disabilità e la promozione delle politiche cantonali di sostegno alla prima infanzia. In questi ambiti il progetto presenta vantaggi determinanti in termini di efficienza ed efficacia. Il 15 febbraio 2024 la CSEC-S ha approvato il rapporto aggiuntivo su questo oggetto e deciso di indire una procedura di consultazione in merito il 6 marzo.

Gli obiettivi perseguiti dall'iniziativa sugli asili nido sono già ampiamente contenuti nei progetti derivati dall'iniziativa parlamentare 21.403. Anche in questo caso, infatti, ci si prefigge di ridurre i costi a carico dei genitori per la custodia istituzionale di bambini complementare alla famiglia, di colmare le lacune nell'offerta e, per il Consiglio nazionale, anche di migliorare la qualità dell'offerta di custodia di bambini complementare alla famiglia e di adeguare maggiormente l'offerta ai bisogni dei genitori. I progetti derivati dall'iniziativa parlamentare 21.403 si differenziano dall'iniziativa popolare in particolare per una partecipazione della Confederazione nettamente più bassa, o nulla secondo la variante della CSEC-S, per un sistema di finanziamento diverso e per il fatto che, sulla base dell'attuale ripartizione delle competenze, non sono previste prescrizioni a livello federale in materia di formazione e condizioni di lavoro del personale specializzato, né sulla qualità in sé.

## 2.2 **Disciplinamento dei costi per la custodia di bambini negli Stati limitrofi**

L'8 dicembre 2022 il Consiglio dell'Unione europea (UE) ha adottato la raccomandazione in materia di educazione e cura della prima infanzia: obiettivi di Barcellona per il 2030<sup>23</sup>, che mira a incoraggiare gli Stati membri dell'UE, tenendo conto della loro situazione specifica, ad aumentare il ricorso servizi di educazione e custodia della prima infanzia accessibili, a costi sostenibili e di alta qualità, al fine di facilitare e promuovere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e migliorare lo sviluppo sociale e cognitivo dei bambini, come pure il loro successo scolastico, in particolare di quelli in situazione di vulnerabilità o provenienti da contesti svantaggiati. In particolare si raccomanda agli Stati membri dell'UE di fornire servizi di educazione e custodia della prima infanzia badando a che, entro il 2030, ne usufruiscano almeno il 45 per cento dei bambini di età inferiore ai 3 anni e almeno il 96 per cento dei bambini tra i 3 anni e l'età dell'inizio della scuola dell'obbligo. La raccomandazione tratta anche aspetti qualitativi quali il rapporto tra il numero di addetti e il numero di bambini, le dimensioni dei gruppi, la distribuzione territoriale dell'offerta di servizi di educazione e cura della prima infanzia (*early childhood education and care*, ECEC) nonché le condizioni di lavoro e le competenze del personale. Per quanto concerne la sostenibilità dei costi e l'accessibilità, gli Stati membri sono incoraggiati a limitare le spese a carico dei genitori e a proporre ai genitori con orari di lavoro atipici soluzioni che permettano loro di conciliare meglio la vita professionale, quella familiare e quella privata. La raccomandazione dell'UE non è applicabile alla Svizzera, ma l'iniziativa sugli asili nido va nella stessa direzione delle misure ivi menzionate.

Essendo tutti Stati membri dell'UE, i quattro grandi Paesi confinanti con la Svizzera sono invitati ad attuare questa raccomandazione e a informare la Commissione europea sulle misure adottate a tal fine entro il mese di giugno del 2024.

Al momento, la Germania si distingue dagli altri Paesi, dato che dall'agosto del 2013 accorda un diritto legale alla custodia complementare alla famiglia per i bambini a partire dal compimento di un anno fino all'inizio della scuola (circa 6 anni). Questa regolamentazione fa seguito a quella introdotta già nel 1996 per i bambini dal compimento dei 3 anni all'inizio della scuola. Il diritto in questione è sancito a livello federale e la sua applicazione è delegata ai Länder. In alcuni di questi, il diritto alla custodia di bambini complementare alla famiglia è limitato a un determinato numero di ore (tra 4 e 10 ore al giorno) e può dipendere dal grado d'occupazione dei genitori. Per contro, non è legato in alcun caso al reddito dei genitori.

Per quanto concerne il finanziamento della custodia di bambini complementare alla famiglia, nei Paesi limitrofi questo è assunto essenzialmente dagli enti pubblici e dai genitori. Lo Stato federale tedesco sostiene finanziariamente lo sviluppo quantitativo e qualitativo della custodia di bambini complementare alla famiglia tramite programmi d'investimento, i quali hanno consentito in particolare di creare ulteriori posti

<sup>23</sup> Raccomandazione del Consiglio del 8 dicembre 2022 in materia di educazione e cura della prima infanzia: obiettivi di Barcellona per il 2030 (2022/C 484/01), GU C 484 del 20.12.2022, pag. 1; disponibile all'indirizzo <https://eur-lex.europa.eu>.

di custodia. Per il resto, il finanziamento delle strutture di custodia è sostanzialmente delegato ai Länder, che disciplinano autonomamente la questione. Le normative in materia variano dunque da una regione all'altra, talvolta in misura considerevole<sup>24</sup>. Per attenuare tali differenze, una legge federale entrata in vigore nel 2019<sup>25</sup> ha introdotto l'obbligo di tenere conto di determinati criteri per stabilire la partecipazione finanziaria dei genitori ai costi di custodia, tra cui il reddito dei genitori, il numero di figli e la durata quotidiana della custodia. In generale, negli ultimi anni i Länder hanno emanato sempre più disposizioni per sgravare economicamente i genitori. Anche in Austria il finanziamento della custodia di bambini complementare alla famiglia è principalmente di competenza dei Länder e dei Comuni. Il governo federale partecipa al finanziamento di alcuni progetti di sviluppo o, per esempio, alla promozione delle competenze linguistiche nella prima infanzia, tramite sussidi specifici versati ai Länder. L'importo a carico dei genitori dipende dal reddito e dalle dimensioni della famiglia. In alcuni Länder e per alcune fasce d'età, il ricorso alle strutture di educazione e custodia dei bambini è gratuita. In Francia le casse per assegni familiari («caisses d'allocations familiales [Caf]»), che finanziano le prestazioni in favore delle famiglie con le risorse della sicurezza sociale (contributi dei datori di lavoro, contributi sociali in generale e tasse), contribuiscono allo sviluppo dell'offerta di custodia versando un sussidio di esercizio alle strutture di custodia per la prima infanzia («établissements d'accueil du jeune enfant [EAJE]»). Questo sussidio copre il 66 per cento del prezzo di costo per un'ora di custodia (entro un limite massimo di prezzo stabilito annualmente) e riduce quindi in misura significativa il costo dei servizi di custodia a carico dei genitori. In Italia tutti e tre i livelli statali (Governo centrale, regioni e comuni) partecipano al finanziamento degli asili nido. Il sostegno finanziario del Governo centrale è garantito dal Fondo asili nido e scuole dell'infanzia, dotato di 200 milioni di euro all'anno e versato direttamente ai comuni, allo scopo di finanziare in particolare progetti di costruzione, di ristrutturazione, di messa in sicurezza e di riqualificazione degli asili nido e delle scuole dell'infanzia, con priorità per le strutture situate nelle aree svantaggiate del Paese, come pure progetti innovativi tesi ad attivare nuovi servizi di custodia e di educazione dei bambini che soddisfino i bisogni delle famiglie in modo flessibile e diversificato sotto il profilo strutturale e organizzativo. Le spese di asilo nido a carico dei genitori sono fissate in particolare in funzione dei loro redditi, con limiti massimi.

Per quanto concerne più specificamente l'aiuto diretto ai genitori, in Germania questo non esiste in linea di principio<sup>26</sup>, ma le spese di custodia sono deducibili dalle imposte. Nemmeno l'Austria prevede aiuti diretti, tranne in qualche caso particolare, come l'aiuto alla custodia di bambini del servizio di collocamento teso ad agevolare l'avvio o la ripresa di un'attività salariata. Va rilevato che gli eventuali assegni versati dai datori di lavoro ai salariati sono esenti da imposte fino a un determinato importo. In

<sup>24</sup> In alcuni Länder, le spese di molti genitori per la custodia dei figli sono esigue o nulle, mentre in altri superano in media la somma di 300 euro per un posto a tempo pieno per un bambino di età inferiore ai 3 anni.

<sup>25</sup> «Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung, Gute-KiTa-Gesetz» (legge sullo sviluppo della qualità e della partecipazione alla custodia diurna di bambini).

<sup>26</sup> La Baviera versa un sussidio di 100 euro al mese a tutti i genitori con figli in determinate fasce d'età.

Francia, invece, esiste una prestazione destinata ai genitori, ovvero il supplemento per la libera scelta della custodia («complément de libre choix du mode de garde [CMG]»), che permette di finanziare una parte delle spese legate alla custodia di un bambino di età inferiore ai 6 anni. L'importo dipende dal numero di figli e dalla loro età, dalle risorse dell'economia domestica e dalla forma di custodia scelta (genitore diurno [«assistant maternel»], custodia a domicilio, asilo nido, associazione o impresa riconosciuta). In linea di massima, almeno il 15 per cento delle spese di custodia resta a carico dei genitori. In Italia esiste una prestazione per le spese di custodia, il bonus asilo nido, che è versata ai genitori il cui bambino frequenta un asilo nido pubblico o privato. Il suo importo varia in funzione dei redditi dei genitori, ma non può ovviamente superare le spese di custodia effettivamente sostenute dai genitori.

Infine, per quanto concerne la qualità della custodia, tutti i Paesi esaminati dispongono di una normativa al riguardo. In Francia il Codice di sanità pubblica («Code de la santé publique») contiene prescrizioni in materia di spazio disponibile, norme edilizie, sicurezza, locali e relativa destinazione, igiene, documenti da redigere (piano dell'istituzione, piano pedagogico, regolamento di esercizio). Esiste anche una carta nazionale sulla custodia per la prima infanzia («Charte nationale d'accueil du jeune enfant»), che elenca dieci principi fondamentali per una custodia di buona qualità e che si applica a tutte le forme di custodia<sup>27</sup>. In Austria lo Stato federale fissa norme relative alla formazione del personale specializzato, mentre le altre questioni relative alla qualità sono disciplinate al livello dei Länder. I salari minimi sono regolamentati nei contratti collettivi, per quanto concerne il personale delle strutture private, e nelle leggi dei Länder, per quanto concerne quello delle strutture pubbliche. Anche in Germania le disposizioni federali sono completate da quelle dei Länder, che sono i principali responsabili per l'attuazione della custodia di bambini complementare alla famiglia. I Länder hanno quindi definito in particolare un quadro comune per l'educazione precoce nelle strutture per la custodia di bambini<sup>28</sup>. Nella prassi, esistono però grosse differenze tra i Länder per quanto riguarda i fattori chiave qualitativi. Per esempio, il rapporto tra il numero di addetti alla custodia e il numero di bambini varia notevolmente da una regione all'altra: nel 2022, per i bambini di età inferiore ai 3 anni oscillava tra 1:3 e 1:5,8. Lo Stato federale si adopera così sempre più a favore della qualità e saranno fissate norme a livello federale in particolare circa il rapporto numerico tra personale e bambini, l'educazione e la promozione delle competenze linguistiche nonché l'adeguamento dell'offerta ai bisogni dei bambini. In questi ultimi anni i partner tariffali nel settore dei servizi sociali ed educativi per il servizio pubblico hanno ottenuto sensibili miglioramenti salariali per gli educatori. L'Italia contempla norme qualitative a livello sia nazionale che regionale. Per quanto riguarda più specificamente la formazione del personale educativo, conformemente a una legge del 2017, è ormai

<sup>27</sup> «Charte nationale pour l'accueil du jeune enfant», disponibile all'indirizzo [https://solidarites.gouv.fr/>Accueil>Actualités, presse, publications; link: https://solidarites.gouv.fr/sites/solidarite/files/2022-10/affiche\\_a3\\_-\\_la\\_charte\\_nationale\\_d\\_accueil\\_du\\_jeune\\_enfant.pdf](https://solidarites.gouv.fr/>Accueil>Actualités, presse, publications; link: https://solidarites.gouv.fr/sites/solidarite/files/2022-10/affiche_a3_-_la_charte_nationale_d_accueil_du_jeune_enfant.pdf).

<sup>28</sup> Gemeinsamer Rahmen der Länder für die frühe Bildung in Kindertageseinrichtungen (Beschluss der JMK vom 13./14.05.2004 und Beschluss der KMK vom 03./04.06.2004 i. d. F. vom 06.05.2021 (JFMK) und 24.03.2022 (KMK)); disponibile all'indirizzo [www.kmk.org](http://www.kmk.org) > Dokumentation / Statistik > Beschlüsse und Veröffentlichungen > Allgemeine Bildung > Frühkindliche Bildung.

richiesto un diploma universitario in scienze dell'educazione e della formazione con un indirizzo specializzato per educatori per la prima infanzia. Per quanto concerne i salari del personale, questi sono fissati mediante negoziati collettivi.

### **3 Scopi e tenore dell'iniziativa**

#### **3.1 Scopi dell'iniziativa**

L'iniziativa sugli asili nido chiede che venga garantita un'offerta di servizi per la custodia istituzionale di bambini complementare alla famiglia che sia sufficiente, adeguata ai bisogni e di elevata qualità. In sintesi, il comitato promotore dell'iniziativa sugli asili nido (di seguito «comitato d'iniziativa») evidenzia cinque argomenti principali<sup>29</sup>: rafforzare la parità tra i sessi, aumentare le pari opportunità per i bambini, rafforzare la libertà di scelta dei genitori nella ripartizione tra attività lucrativa e compiti familiari, garantire buone condizioni di lavoro al personale preposto alla custodia di bambini e ottenere ripercussioni positive per l'economia nazionale<sup>30</sup>.

Il comitato d'iniziativa spiega che una custodia di bambini di buona qualità e a prezzi abbordabili è un presupposto fondamentale per la parità, poiché contribuisce alla migliore conciliabilità tra famiglia e lavoro. Il suo ruolo è determinante anche nell'ottica delle pari opportunità, dato che consente ai bambini provenienti da famiglie svantaggiate a livello sociale ed economico di avere pari opportunità educative e di integrarsi. Secondo il comitato, ad oggi la libertà di scelta dei genitori è limitata dai costi talvolta molto elevati (in funzione del luogo) e dalla mancanza di posti adeguati, e va quindi rafforzata.

A suo parere è inoltre necessario intervenire a livello di formazione, condizioni di lavoro e salario: secondo la legge federale del 24 marzo 1995<sup>31</sup> sulla parità dei sessi, il fatto che un'attività sia svolta prevalentemente o quasi esclusivamente da donne non giustifica un salario inferiore rispetto ad altre attività equivalenti. La domanda di posti di custodia è in aumento ormai da anni, ma non viene formato personale specializzato in misura sufficiente. Secondo il comitato d'iniziativa, questo è dovuto anche al fatto che gli addetti alla custodia, in numero troppo esiguo e con una formazione insufficiente, sono responsabili per troppi bambini. L'iniziativa sugli asili nido prevede pertanto prescrizioni per migliorare le condizioni di lavoro.

Per quanto concerne il cofinanziamento della custodia di bambini complementare alla famiglia da parte degli enti pubblici, il comitato d'iniziativa deplora che la Svizzera rappresenti il fanalino di coda dell'Europa. Per i bambini di età compresa tra 0 e 3 anni, i Paesi dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico spendono in media lo 0,8 per cento del prodotto interno lordo (PIL), i Paesi scandinavi fino al 2 per cento e la Svizzera soltanto lo 0,1 per cento. Gli investimenti in questo

<sup>29</sup> Cfr. [www.iniziativa-asilo-nido.ch](http://www.iniziativa-asilo-nido.ch) > Di che cosa si tratta? > Maggiori informazioni > Commento alle singole disposizioni.

<sup>30</sup> Idem.

<sup>31</sup> RS 151.1



ambito generano maggiori entrate fiscali, contrastano la carenza di personale qualificato e riducono le uscite nei settori sociale e formativo. Per queste ragioni il comitato sostiene che l'iniziativa sugli asili nido sarebbe vantaggiosa per l'economia nazionale.

### **3.2 Tenore della normativa proposta**

L'iniziativa popolare chiede di sancire nella Costituzione il principio secondo cui tutti i bambini, dai tre mesi di età sino alla fine dell'istruzione scolastica di base, hanno diritto alla custodia istituzionale di bambini complementare alla famiglia, se i genitori vogliono sfruttare questa offerta. I Cantoni saranno tenuti a predisporre tale offerta (art. 116a cpv. 1 e 2 Cost.). La Confederazione assumerà i due terzi dei costi della custodia istituzionale di bambini complementare alla famiglia. Se i Cantoni desiderano coprire il restante terzo dei costi mediante contributi dei genitori, ciò dovrà avvenire secondo la capacità economica di questi ultimi, ma al massimo fino al 10 per cento del loro reddito (cpv. 4). La Confederazione potrà stabilire principi per l'offerta da predisporre, per esempio linee guida minime in materia di qualità della custodia, condizioni di lavoro e altri requisiti (cpv. 5). Prevedendo che i contributi a carico dei genitori non possano superare il 10 per cento del loro reddito, s'intende rendere i prezzi della custodia di bambini complementare alla famiglia accessibili a tutti. Disposizioni di diritto costituzionale da concretizzare nella legislazione riguardano anche la formazione, il salario e le condizioni di lavoro, che vanno migliorate (cpv. 3).

### **3.3 Interpretazione e commento del testo dell'iniziativa**

I promotori dell'iniziativa propongono di integrare la Costituzione federale con un nuovo articolo 116 capoverso *a*. All'articolo 197 numero 13 va inoltre aggiunta una disposizione transitoria.

#### *Art. 116a*

L'articolo 116a è riferito, come spiegato al capoverso 1, alla custodia istituzionale di bambini complementare alla famiglia.

#### *Cpv. 1*

Questo capoverso costituisce in primo luogo una prescrizione destinata ai Cantoni. Questi ultimi devono provvedere a un'offerta sufficiente, accessibile a tutti e adeguata ai bisogni in materia di custodia istituzionale di bambini complementare alla famiglia. Da questa disposizione non derivano tuttavia né il diritto a un posto di tale custodia né l'obbligo di ricorrere all'offerta.

#### *Cpv. 2*

In questo capoverso s'intende sancire la possibilità di usufruire dell'offerta di custodia dai tre mesi di età del bambino fino alla fine dell'istruzione scolastica di base. Ne

risulta che questo termina al più presto dopo nove anni di scuola<sup>32</sup> e comprende, secondo la più recente giurisprudenza, il periodo dalla scuola dell'infanzia al livello secondario I<sup>33</sup>, che in generale si estende fino alla nona classe.

### *Cpv. 3*

Per quanto concerne i riferimenti a formazione, salario e condizioni di lavoro, si tratta di disposizioni di diritto costituzionale da concretizzare nella legislazione. I promotori dell'iniziativa partono dal presupposto che per garantire buone condizioni di lavoro e di custodia il rapporto numerico tra bambini ed educatori deve essere calcolato senza tener conto dei neodiplomati che svolgono un periodo di stage e degli apprendisti. Per quanto concerne i fattori qualitativi menzionati dal comitato d'iniziativa, questi vengono approfonditi nelle raccomandazioni della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) e della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) del 15 novembre 2022<sup>34</sup> sulla qualità e sul finanziamento della custodia di bambini complementare alla famiglia e parascolastica (n. 3.3 e 3.4). Queste fanno una distinzione tra addetti alla custodia professionalmente qualificati, addetti alla custodia non qualificati e persone di sostegno, e chiedono che la quota degli addetti alla custodia con qualifica specializzata rappresenti almeno il 60 per cento del personale di custodia complessivo, ma idealmente l'80 per cento. Queste raccomandazioni andrebbero prese in considerazione nel processo legislativo.

### *Cpv. 4*

Questo capoverso stabilisce che la Confederazione assumerà i due terzi dei costi della custodia istituzionale di bambini complementare alla famiglia. Il testo dell'iniziativa chiede che i Cantoni provvedano a garantire l'offerta di custodia in esame. Essi potranno coinvolgere i genitori nel finanziamento del rimanente terzo dei costi secondo la loro capacità economica. Questo non esclude che possano coinvolgere nel finanziamento anche altri attori, come i datori di lavoro<sup>35</sup>. Nel loro ruolo i Cantoni potrebbero essere chiamati a fatturare alla Confederazione i relativi contributi di due terzi dei costi complessivi per la custodia istituzionale di bambini complementare alla famiglia. Nell'ambito del processo legislativo, le raccomandazioni congiunte di CDOS e CDPE del 15 novembre 2022 e le raccomandazioni della Commissione federale per le questioni familiari (COFF) dell'agosto del 2021<sup>36</sup> potrebbero essere considerate per l'impostazione delle strutture di finanziamento. Dal capoverso 4 non si può evincere il diritto dei genitori al versamento diretto di contributi.

<sup>32</sup> DTF 129 I 35 consid. 7.4.

<sup>33</sup> DTF 140 I 153 consid. 2.3.1.

<sup>34</sup> Disponibili (anche in francese) all'indirizzo [www.sodk.ch](http://www.sodk.ch) > Dokumentation > Empfehlungen > 17. November 2022.

<sup>35</sup> Nel complesso il Cantone di Vaud presenta il panorama più diversificato in assoluto per quanto concerne gli attori coinvolti: oltre ai datori di lavoro (45 %), ai Comuni (4 %) e al Cantone (50 %), conformemente alla base legale partecipa al finanziamento anche la Loterie Romande (1 %). In proposito cfr. S. Stern et al., *Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife. Bericht*, pag. 58.

<sup>36</sup> *Finanziamento della custodia di bambini e impostazione delle tariffe a carico dei genitori. Raccomandazioni ai politici e alle autorità a livello nazionale, cantonale e comunale*; disponibili all'indirizzo <https://ekff.admin.ch> > Dossier > Custodia di bambini > Pubblicazioni sul tema «Custodia di bambini».

Il fatto che la partecipazione dei genitori non possa eccedere il 10 per cento del loro reddito lascia un certo margine di manovra ai Cantoni per tenere conto della propria situazione specifica. Dai calcoli relativi al finanziamento della custodia istituzionale di bambini complementare alla famiglia emerge che l'onere derivante dai costi di custodia per un'economia domestica svizzera media con un grado d'occupazione complessivo del 140 per cento è già oggi, in 10 dei 13 Comuni esaminati, inferiore al 10 per cento (v. anche cap. 2)<sup>37</sup>. Le famiglie potranno dunque trarre maggiori vantaggi dall'iniziativa, se nel loro luogo di domicilio la partecipazione degli enti pubblici è bassa, se ricorrono a numerose ore di custodia o se finora non hanno potuto beneficiare di sussidi a causa di un reddito troppo elevato. Il concetto di «reddito» andrebbe peraltro definito più precisamente.

Sebbene il capoverso 4, primo periodo non attribuisca alcuna competenza legislativa alla Confederazione, quest'ultima deve essere implicitamente riconosciuta come competente per legiferare sul finanziamento federale previsto. Per quanto concerne la procedura di concessione del finanziamento, la competenza legislativa in materia non si limita ai principi.

*Cpv. 5*

Secondo questo capoverso, la Confederazione potrà stabilire principi. Il comitato d'iniziativa rileva in questa disposizione una competenza legislativa sussidiaria attribuita alla Confederazione per i casi in cui i Cantoni non adempiono o non possono adempiere il loro mandato costituzionale<sup>38</sup>. Questa interpretazione non è condivisibile. A differenza di quanto previsto agli articoli 62 capoverso 4 e 63a capoverso 5 Cost., il presente capoverso non stabilisce infatti alcuna condizione da adempiere prima di un eventuale intervento della Confederazione. Esso attribuisce dunque una nuova competenza legislativa alla Confederazione per quanto concerne i principi, che vale anche per le condizioni per la concessione del finanziamento federale (v. n. 4.2.6).

## **4 Valutazione dell'iniziativa**

### **4.1 Valutazione degli scopi dell'iniziativa**

Le famiglie sono una colonna portante della nostra società. Forniscono prestazioni insostituibili e non remunerate per la promozione e l'educazione dei bambini, come pure per il sostegno e le cure dei familiari, dando così un contributo importante al rapporto tra le generazioni e rafforzando la coesione sociale.

La politica familiare della Svizzera si basa, come molti altri ambiti politici, sui principi del federalismo e della sussidiarietà, il che significa che in materia sono competenti principalmente i Cantoni e i Comuni. La Confederazione considera la politica familiare come un importante settore della politica sociale e, in virtù della base costituzionale vigente, ha già adottato diverse misure a favore delle famiglie (v. n. 2.1.3 e 2.1.4).

<sup>37</sup> S. Stern et al., *Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife. Bericht*, 2021, pagg. 93–95.

<sup>38</sup> Cfr. [www.iniziativa-asilo-nido.ch](http://www.iniziativa-asilo-nido.ch) > Di che cosa si tratta? > Maggiori informazioni > Commento alle singole disposizioni.

Per migliorare la conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione sono necessarie misure, che vanno sostenute in modo mirato. La disponibilità di posti per la custodia di bambini complementare alla famiglia economicamente sostenibili per i genitori, una migliore corrispondenza dell'offerta ai bisogni dei genitori e una buona qualità dell'offerta sono ulteriori presupposti determinanti affinché i genitori possano effettivamente ricorrere all'offerta di custodia di bambini complementare alla famiglia e le misure in questione possano produrre i loro effetti.

Un fattore decisivo al riguardo è anche la predisposizione dell'offerta al posto giusto, al momento giusto, nella forma giusta e nella misura giusta. A tal fine le strutture cantonali e comunali svolgono un ruolo fondamentale. Le misure previste dall'iniziativa scavalcano queste strutture e generano gravi incentivi perversi. Come sarà illustrato di seguito, le proposte del comitato d'iniziativa vanno ben oltre l'obiettivo previsto. Nel contempo, lasciano troppo poco margine per il coinvolgimento dei vari attori del finanziamento e nell'impostazione delle misure, in particolare per aumentare in modo mirato la partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

Con il progetto della CSEC-S risultato dai dibattiti parlamentari sull'iniziativa parlamentare 21.403 è disponibile una proposta di soluzione che evita i grossi svantaggi dell'iniziativa e rispetta la ripartizione federalistica dei compiti. Questo lascia un ampio margine d'intervento per un'impostazione che tenga conto delle condizioni specifiche, in particolare per quanto concerne l'ottimizzazione in termini di effetti di trascinarsi, esecuzione e finanziamento. Inoltre, l'idea di un assegno di custodia disciplinato nella LAFam, secondo quanto proposto dalla CSEC-S, fa completamente a meno della partecipazione finanziaria della Confederazione.

## 4.2 Ripercussioni in caso di accettazione

### 4.2.1 Partecipazione al mercato del lavoro e carenza di personale qualificato

In Svizzera permangono importanti disparità tra i sessi, non solo per quanto riguarda la partecipazione al mercato del lavoro ma anche sotto il profilo della ripartizione dei ruoli nella vita professionale e in quella familiare<sup>39</sup>. Nel confronto internazionale, le donne in Svizzera presentano uno dei tassi di attività più elevati in assoluto, ma gradi di occupazione bassi. In termini di equivalenti a tempo pieno (ETP), la partecipazione al mercato del lavoro delle donne in età compresa tra i 15 e i 64 anni raggiunge il 60 per cento, a fronte dell'83,5 per cento degli uomini<sup>40</sup>. Dal 1991 la quota delle madri con un grado d'occupazione compreso tra il 50 e l'89 per cento è nettamente aumentata, e quella delle madri con un grado d'occupazione inferiore al 50 per cento

<sup>39</sup> Lütolf, M.; Lüssi, P. 2023: Egalitäre Vereinbarkeitspolitik – Das Familienreferenzmodell der Zukunft, In: EKFF 2023: Familien und Familienpolitik in der Schweiz – Herausforderungen im Jahr 2040. Sechs Diskussionsbeiträge, S. 15.

<sup>40</sup> Ufficio federale di statistica, *Rilevazione sulle forze lavoro in Svizzera*, 2023; disponibile all'indirizzo [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trovare statistiche > Lavoro e reddito > Attività professionale e orario di lavoro > Popolazione attiva e partecipazione al mercato del lavoro > Tasso di partecipazione al mercato del lavoro.

diminuita<sup>41</sup>. Tuttavia, le differenze tra i sessi rilevabili nell'occupazione in ETP sono tra le più significative al livello dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)<sup>42</sup>. Tra i motivi dei bassi gradi d'occupazione viene menzionata in particolare la custodia dei figli e l'assistenza ai familiari. La presenza di figli nell'economia domestica influenza infatti notevolmente la ripartizione dei ruoli tra uomo e donna: se a lavorare a tempo parziale è il 78 per cento delle madri attive professionalmente con figli di età inferiore a 25 anni, tra i padri questa percentuale è soltanto del 12 per cento<sup>43</sup>. Questa constatazione è in linea con la correlazione positiva osservata nei Paesi dell'OCSE tra la quota di bambini da 0 a 3 anni affidati a un servizio di custodia istituzionale e il tasso di attività delle donne<sup>44</sup>. La partecipazione al mercato del lavoro delle madri e dei padri ha conseguenze a livello di economia, politica sociale e politica delle pari opportunità (v. n. 4.2.3).

In questo contesto, le differenze principali tra donne e uomini sorgono dopo la nascita del primo figlio e restano a lungo<sup>45</sup>. In Svizzera prima della nascita del primo figlio il 71 per cento delle donne esercita un'attività lucrativa con un grado d'occupazione elevato (90 %-100 %)<sup>46</sup>. Se si considerano gli equivalenti a tempo pieno di uomini e donne di 25 anni, non si rilevano differenze significative<sup>47</sup>. Dopo la nascita del primo figlio, tre donne su quattro riducono il grado d'occupazione a meno del 70 per cento o smettono di lavorare. Tuttavia, la tendenza delle donne ad avere un grado d'occupazione mediamente inferiore a quello degli uomini si rileva anche tra le coppie senza figli e le persone sole. Dalle analisi dell'UST per il 2020 emerge che le donne (12,5 %) sono nettamente più sottoccupate degli uomini (3 %) e che le percentuali di sottoccupazione più elevate in assoluto si registrano tra le madri con partner (15,2 %) e soprattutto tra le madri sole (16,6 %)<sup>48</sup>. Le madri che in seguito alla fondazione di una famiglia cessano l'attività lucrativa o riducono il grado d'occupazione non sono più

41 Ufficio federale di statistica, Rilevazione sulle forze lavoro in Svizzera (RIFOS). Madri nel mercato del lavoro 2021, 2022.

42 OCSE, *OCED Economic Surveys: Switzerland 2023*, 2024, pag. 55; disponibile (anche in francese) all'indirizzo [https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-switzerland\\_19990464](https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-switzerland_19990464).

43 Ufficio federale di statistica, *Familien in der Schweiz. Statistischer Bericht 2021*, 2021, pag. 26; disponibile (anche in francese) all'indirizzo [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trovare statistiche > Popolazione > Famiglie.

44 OCSE, *Education at a Glance 2023: OECD Indicators*, Parigi 2023, pag. 169; disponibile (anche in francese e in tedesco) all'indirizzo <https://www.oecd.org> > Topics > Education.

45 H. Kleven et al., «Child Penalties across Countries: Evidence and Explanations», *AEA Papers and Proceedings*, 2019, vol. 109, pagg. 122–126.

46 CSEC-N, *Informationen des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) zum Zusammenhang von familienergänzender Kinderbetreuung und der Erwerbstätigkeit von Müttern*, 2022; disponibile all'indirizzo [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > (inserire «22-46 KoG Familienergänzende Kinderbetreuung und Beschäftigungsgrad: Information zu Korrelation») nel campo di ricerca).

47 UST, Tasso di attività e tasso di attività in equivalenti a tempo pieno (ETP) per sesso, nazionalità ed età, 2021 (tabella); disponibile all'indirizzo [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trovare statistiche > Cataloghi e banche dati.

48 Ufficio federale di statistica, *Unterbeschäftigungsquoten nach Geschlecht und Familiensituation (2010-2020)*; disponibile all'indirizzo [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch). Secondo l'UST per sottoccupati si intendono gli occupati che lavorano normalmente meno del 90 % della durata normale del lavoro nell'azienda, vorrebbero lavorare di più e sarebbero disposte ad assumere un lavoro con un grado d'occupazione superiore entro tre mesi successivi.

disponibili sul mercato del lavoro o lo sono soltanto in misura limitata. In questo contesto sono rilevanti la disponibilità di servizi per la custodia di bambini complementare alla famiglia e i costi di custodia a carico dei genitori, che in Svizzera sono tra i più alti d'Europa e la cui copertura richiede spesso la maggior parte del secondo reddito familiare, il che significa notevoli barriere professionali, soprattutto per le madri. Tuttavia, la differenza reddituale prima della nascita del figlio non è la causa principale della successiva ripartizione del lavoro: anche tra le coppie in cui allora la donna guadagnava più del partner, nella stragrande maggioranza dei casi sono le donne a ridurre il proprio grado d'occupazione<sup>49</sup>. In occasione di un'indagine sulle motivazioni della mancata ripresa o di una ripresa limitata di un'attività lucrativa dopo il congedo di maternità sono stati menzionati in particolare il fatto di non avere necessità economica di un ulteriore reddito da attività lucrativa, le condizioni di lavoro e i costi della custodia di bambini complementare alla famiglia<sup>50</sup>.

La possibilità di lavorare a tempo parziale e buone condizioni quadro assumono sempre più importanza, in particolare alla luce della carenza di personale qualificato. Queste sono infatti determinanti per l'esercizio di un'attività lucrativa, dato che incidono sulla conciliabilità. Finora l'offerta di lavoro in Svizzera è costantemente aumentata, con la prosecuzione della tendenza al lavoro a tempo parziale. Questo indica che il lavoro a tempo parziale e un maggior ricorso al potenziale di manodopera non sono in contraddizione tra loro. Se non vi fosse la possibilità di lavorare a tempo parziale, ci si dovrebbe attendere una minore partecipazione al mercato del lavoro, soprattutto da parte delle donne.

Il mercato del lavoro in Svizzera ha un grande bisogno di manodopera specializzata<sup>51</sup>. L'impossibilità di occupare alcuni posti potrebbe comportare una perdita annua di un importo fino a 5 miliardi di franchi, ovvero fino allo 0,66 per cento del PIL<sup>52</sup>. L'immigrazione di manodopera dall'estero è essenziale per coprire la domanda. Soprattutto a causa dell'evoluzione demografica, che interessa sempre più anche altri Paesi europei, la competizione internazionale per attirare i lavoratori qualificati necessari è in aumento. Il Consiglio federale persegue l'obiettivo di sfruttare appieno il potenziale dei lavoratori indigeni.

Dalla letteratura scientifica relativa all'effetto dei costi e della disponibilità di soluzioni per la custodia di bambini complementare alla famiglia sull'attività lucrativa e sui salari delle madri emergono risultati contrastanti con una tendenza a un effetto complessivamente positivo. A livello aggregato, l'entità degli effetti va considerata come moderata.

<sup>49</sup> M. Krapf et al., «The Effect of Childcare on Parental Earnings Trajectories», in *CESifo Working Paper No. 8764*, 2020; disponibile all'indirizzo <https://ssrn.com>.

<sup>50</sup> Ecoplan, *Studie zum Wiedereinstieg und Verbleib von Frauen mit Kindern in der Erwerbstätigkeit*, 2023.

<sup>51</sup> Per le spiegazioni seguenti si rimanda alle informazioni relative alla politica sul personale qualificato fornite sul sito Internet della Segreteria di Stato dell'economia (SECO), all'indirizzo [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) > Lavoro > Servizi e pubblicazioni > Pubblicazioni > Lavoro > Mercato e lavoro > Fabbisogno di specialisti > Sistema di indicatori per valutare la disponibilità della forza lavoro.

<sup>52</sup> I. Hartmann et al., *Gender Intelligence Report 2023*, disponibile all'indirizzo [www.advantage-hsg-report.ch](http://www.advantage-hsg-report.ch).

Per quanto concerne la Svizzera, uno studio dell'istituto di ricerca economica BAK Economics commissionato dalla Jacobs Foundation stima, in base a un modello globale, l'effetto di un programma d'investimento esemplificativo che prevede un ampliamento dell'offerta di custodia esterna per la prima infanzia pari a 21 000 posti. Le simulazioni economiche mostrano un aumento del volume di lavoro offerto di circa 9700 posti a tempo pieno, ovvero circa lo 0,2 per cento dell'occupazione in Svizzera<sup>53</sup>. Sulla base di alcuni studi accademici condotti per la Svizzera si può concludere che l'offerta di custodia di bambini complementare alla famiglia e la partecipazione delle madri al mercato del lavoro sono correlate<sup>54</sup>. Uno studio del Cantone di Neuchâtel mostra che un aumento dell'offerta di custodia di bambini complementare alla famiglia di 1 punto percentuale genererebbe un aumento del tasso di partecipazione delle madri al mercato del lavoro di 0,8 punti percentuali<sup>55</sup>. Inoltre, un'offerta sufficiente fa diminuire il numero delle interruzioni della carriera professionale dovute a motivi familiari. Uno studio condotto dall'Università di Basilea con dati dell'Amministrazione federale mostra che la disponibilità di servizi per la custodia di bambini accresce il reddito delle madri in famiglie a basso reddito che hanno diritto a sussidi<sup>56</sup>. Nello studio non si rileva tuttavia alcun aumento della partecipazione al mercato del lavoro da parte delle madri in famiglie con un reddito elevato. Particolarmente importante è la disponibilità al momento della nascita del primo figlio: un effetto positivo sul reddito da attività lucrativa delle madri si rileva infatti soltanto se a quel momento è garantito l'accesso alla custodia istituzionale di bambini. Se questo avviene solamente in un secondo momento, l'effetto è nullo. Secondo uno studio dell'istituto Eco-plan commissionato dalla SECO le lavoratrici con figli aumenterebbero il loro grado d'occupazione soprattutto se fosse necessario per motivi economici e se le spese per la custodia di bambini complementare alla famiglia fossero inferiori<sup>57</sup>. Da un'indagine svolta presso i genitori nel 2017 è emerso che una parte significativa dei genitori rinuncia alla custodia istituzionale di bambini complementare alla famiglia, pur aven-

<sup>53</sup> BAK Economics AG, *Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur «Politik der frühen Kindheit»*. Bericht im Auftrag der Jacobs Foundation, Basilea 2020; disponibile all'indirizzo [www.bakeconomics.com](http://www.bakeconomics.com) > News & Insights > Reports and studies.

<sup>54</sup> Cfr. tra l'altro I. Stadelmann-Steffen, «Dimensions of Family Policy and Female Labor Market Participation: Analyzing Group-Specific Policy Effects», in *Governance*, 2011, vol. 24, n. 2, pagg. 331–357; C. Felte et al., *Familienergänzende Kinderbetreuung und Gleichstellung*, Zurigo/San Gallo 2013; INFRAS, *Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit: Was sich Eltern wünschen*, Zurigo 2018; C. Jeanrenaud, J. Macuglia, *La politique d'accueil extrafamilial du Canton et de la Ville de Neuchâtel : effets sur l'activité professionnelle et le revenu des mères de jeunes enfants, estimation du retour fiscal*, 2021; M. Hermann et al., *Frauen in freien Berufen: Studie des SVFB zum unausgeschöpften Potenzial hochqualifizierter Frauen*, 2021.

<sup>55</sup> C. Jeanrenaud, J. Macuglia, *La politique d'accueil extrafamilial du Canton et de la Ville de Neuchâtel : effets sur l'activité professionnelle et le revenu des mères de jeunes enfants, estimation du retour fiscal*, 2021.

<sup>56</sup> M. Krapf et al., «The Effect of Childcare on Parental Earnings Trajectories», in *CESifo Working Paper No. 8764*, 2020; disponibile all'indirizzo <https://ssrn.com>.

<sup>57</sup> Eco-plan, *Studie zum Wiedereinstieg und Verbleib von Frauen mit Kindern in der Erwerbstätigkeit*, 2023.

done bisogno, in quanto la ritiene troppo costosa: il 43 per cento nel settore prescolastico e il 25 per cento nel settore parascolastico<sup>58</sup>. In particolare per le madri ne risulta un impedimento all'accesso al mercato del lavoro oppure un ostacolo all'ampliamento della loro attività lavorativa.

La letteratura scientifica internazionale può fondarsi maggiormente su risultati causali<sup>59</sup>. In una panoramica Roth constata che alcuni studi possono individuare ripercussioni soltanto per sottogruppi, ad esempio per le madri sole o quelle poco qualificate. Altri studi trovano ripercussioni più chiare e comprovano un aumento della partecipazione professionale delle donne e delle ore di lavoro fornite. Un'altra serie di studi ipotizza un notevole ampliamento dei servizi per la custodia di bambini senza alcun aumento della disponibilità dei medesimi o del ricorso a essi e rileva ripercussioni nulle o esigue sull'occupazione o sul reddito delle madri.

Kleven et al. hanno analizzato l'effetto dell'ampliamento dell'offerta di servizi pubblici per la custodia di bambini in Austria sulla penalizzazione della maternità (la cosiddetta «child penalty»), ovvero sulle perdite di reddito in caso di maternità<sup>60</sup>. La loro conclusione è che il notevole ampliamento dell'offerta per i bambini in età prescolastica non si è tradotta in una riduzione della penalizzazione della maternità. Tra le possibili spiegazioni del mancato effetto vi sono la sostituzione della custodia privata con quella pubblica nonché le preferenze e le norme sociali.

Decidere se e in che misura in particolare le madri esercitino un'attività lavorativa dipende da una moltitudine di fattori. Un'offerta sufficiente di custodia istituzionale di bambini complementare alla famiglia è fondamentale<sup>61</sup>, ma anche la qualità dell'offerta è un aspetto sostanziale. La disponibilità dell'offerta alla nascita del primo figlio, l'entità dell'attività lavorativa prima della fondazione della famiglia e il precedente ricorso a un servizio di custodia istituzionale svolgono un ruolo cruciale. Anche forme flessibili di occupazione e un lavoro a tempo parziale economicamente vantaggioso e fiscalmente neutro per entrambi i sessi rientrano tra le condizioni quadro per una migliore conciliabilità<sup>62</sup>. A livello individuale, il contesto familiare in Svizzera ha un'influenza significativa sulla conciliabilità. Anche le preferenze e le norme sociali rivestono un ruolo importante<sup>63</sup>. Queste sono a loro volta influenzate dalle istituzioni. Uno

<sup>58</sup> Oliver Bieri et al., «Evaluation "Anstossfinanzierung". Entspricht das bestehende Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung der Nachfrage?», in *Beiträge zur sozialen Sicherheit*, rapporto di ricerca n. 14/17, 2017; disponibile in tedesco con riassunto in italiano all'indirizzo [www.ufas.admin.ch](http://www.ufas.admin.ch) > Pubblicazioni & Servizi > Ricerca e valutazione > Rapporti di ricerca > inserire «14/17» nel campo di ricerca.

<sup>59</sup> A. Roth, *Gender norms, institutions, and labor market decisions. Three essays in gender and family economics*, dissertazione, 2019, pagg. 12–13.

<sup>60</sup> H. Kleven et al., «Child Penalties across Countries: Evidence and Explanations», in *AEA Papers and Proceedings*, 2019, vol. 109, pagg. 122–126.

<sup>61</sup> C. Olivetti e B. Petrongolo, «The Economic Consequences of Family Policies: Lessons from a Century of Legislation in High-Income Countries», in *Journal of Economic Perspectives*, 2017, vol. 31, pagg. 205–230.

<sup>62</sup> Consiglio federale, *Strategia Parità 2030*, 2021, pag. 8; disponibile all'indirizzo [www.gleichstellung2030.ch](http://www.gleichstellung2030.ch).

<sup>63</sup> H. Kleven et al., «Child Penalties across Countries: Evidence and Explanations», in *AEA Papers and Proceedings*, 2019, vol. 109, pagg. 122–126.



studio condotto per la Svizzera indica che un ampliamento della custodia parascolastica accresce a medio termine il consenso su misure di promozione dell'attività lucrativa delle madri<sup>64</sup>.

Un ruolo determinante è svolto dalla ripartizione di lavoro remunerato e non remunerato tra i genitori al momento della fondazione della famiglia, che incide a lungo termine sulla partecipazione al mercato del lavoro di entrambi i genitori. In Svizzera spesso le madri non riprendono a lavorare subito dopo la fine del congedo di maternità pagato, bensì in media circa sei mesi dopo la nascita del figlio<sup>65</sup>. È dunque particolarmente importante agevolare la permanenza nel mercato del lavoro, che rafforza la conciliabilità e riduce le spese di reclutamento a carico delle imprese<sup>66</sup>. In questo contesto, oltre alle possibilità di custodia, anche il quadro normativo relativo ai congedi legati alla nascita svolgono un ruolo significativo<sup>67</sup>.

Se si considerano le distanze sempre più notevoli tra il luogo di domicilio e quello di lavoro, tra l'altro a seguito della maggiore tendenza al telelavoro, risulta chiaro che piazze economiche come la regione di Zurigo o quella del lago Lemano dipenderanno sempre di più dalle modalità con cui i genitori possono conciliare la custodia dei figli con la propria attività lucrativa in aree più discoste. La custodia istituzionale di bambini complementare alla famiglia risulta vantaggiosa sull'intero territorio nazionale. L'importanza di investimenti che vadano oltre i singoli Cantoni e di una maggiore innovazione nell'ambito dell'attrattività dei luoghi sta aumentando.

In sintesi si può affermare che, in caso di accettazione dell'iniziativa sugli asili nido, ne risulterebbero non solo minori costi di custodia a carico dei genitori e un maggior ricorso alla custodia istituzionale di bambini complementare alla famiglia, ma probabilmente anche una maggiore partecipazione delle madri al mercato del lavoro. L'iniziativa non pone però l'accento specificamente sull'aspetto della partecipazione al mercato del lavoro. Non prevede infatti alcun meccanismo in grado di evitare i considerevoli effetti di trascinamento e contribuire in modo mirato all'aumento della partecipazione delle madri al mercato del lavoro. Le prescrizioni in materia di finanziamento stabilite al capoverso 4 lasciano al legislatore un esiguo margine di manovra per la definizione delle condizioni di diritto per la riscossione di prestazioni, quali ad esempio la prova di un'attività lucrativa o di una formazione. Anche il coinvolgimento dei datori di lavoro nel finanziamento in funzione dei benefici che ne trarrebbero sarebbe possibile soltanto in misura limitata.

## 4.2.2 Ripercussioni sull'economia

L'istituto di ricerca e consulenza INFRAS e l'Istituto svizzero di ricerca economica empirica dell'Università di San Gallo hanno esaminato, su incarico della Jacobs Foun-

<sup>64</sup> A. Roth, «How the provision of childcare affects attitudes towards maternal employment», in *Swiss Journal of Economics and Statistics*, 2020, vol. 156, n. 17.

<sup>65</sup> Ufficio federale di statistica, *Familien in der Schweiz. Statistischer Bericht 2021*, 2021, pag. 30.

<sup>66</sup> A. A. Brenøe et al., «Is Parental Leave Costly for Firms and Coworkers?», in *Equality of Opportunity Research Series #11*, 2023.

<sup>67</sup> COFF, *Congedo parentale: cosa aspetta la Svizzera?*, posizione n. 1, 2022.

dation, 15 studi nazionali ed esteri relativi ai vantaggi macroeconomici degli investimenti nell'ambito della politica della prima infanzia<sup>68</sup>. Benché gli studi esteri possano essere applicati in Svizzera soltanto in misura limitata, si può comunque partire dal presupposto che dal punto di vista macroeconomico risulti un vantaggio dell'offerta nell'ambito della politica della prima infanzia, in particolare della custodia istituzionale di bambini complementare alla famiglia, in termini di capitale umano e di risparmi per le imprese e gli enti pubblici. Il capitale umano viene incrementato con miglioramenti al livello della riuscita scolastica e delle opportunità sul mercato del lavoro soprattutto per i bambini provenienti da famiglie con un basso grado d'istruzione, come pure con l'aumento dell'attività lucrativa delle madri (conoscenze specialistiche, salari e opportunità di carriera). Secondo i modelli di calcolo applicati la crescita salariale è pari al 2,4 per cento per anno supplementare di esperienza professionale<sup>69</sup>. Dal punto di vista economico, a salari più elevati corrisponde nel contempo una produttività più elevata<sup>70</sup>. La maggiore attività lucrativa delle madri va a beneficio delle imprese, che possono così ridurre i costi dovuti al ricambio di personale. Inoltre, investimenti di vari attori in formazione di base, formazione e formazione continua incidono in misura più significativa sul piano individuale, sociale ed economico.

Da maggiori entrate fiscali e contributi salariali in seguito all'accresciuta attività lucrativa di entrambi i genitori dovrebbero derivare maggiori entrate o risparmi per gli enti pubblici. In questo modo viene ridotto il rischio dei genitori di dover ricorrere all'aiuto sociale in caso di separazione o disoccupazione di uno dei due e il rischio dei figli di dover successivamente dipendere dall'aiuto sociale; parallelamente le rendite più elevate riducono le spese nel settore delle prestazioni complementari<sup>71</sup>.

Gli investimenti nella prima infanzia sono una delle possibilità più dirette per migliorare le prestazioni scolastiche<sup>72</sup>. Fryer riassume i risultati di 44 studi internazionali che trattano gli effetti causali delle misure di sostegno alla prima infanzia<sup>73</sup>. Gli effetti aggregati di tutti questi studi sono statisticamente significativi. Gli investimenti nella prima infanzia comportano in media un notevole miglioramento delle prestazioni misurabile. Questo dissimula tuttavia il fatto che per la maggior parte degli effetti misurati non si può comprovare l'efficacia nel singolo caso. Dei 64 effetti misurati, 21 sono risultati statisticamente significativi. Non tutti gli investimenti incidono dunque nella stessa misura.

68 INFRAS e Istituto svizzero di ricerca economica empirica dell'Università di San Gallo, *Whitepaper zu den Kosten und Nutzen einer Politik der frühen Kindheit*, Zurigo e San Gallo 2016, pagg. 20, 40 segg.; disponibile all'indirizzo <https://jacobsfoundation.org/>.

69 BAK Economics AG, *Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur «Politik der frühen Kindheit». Bericht im Auftrag der Jacobs Foundation*, Basilea 2020; disponibile all'indirizzo <https://www.bakeconomics.com> > News & Insights > Reports and studies, pag. 3.

70 Un ampliamento della custodia di bambini complementare alla famiglia andrebbe anche a vantaggio dei genitori che svolgono una formazione. Un grado d'istruzione più elevato ha inoltre ripercussioni positive sul livello di produttività dell'economia nel suo complesso.

71 J. Heckman, «Role of Income and Family Influence on Child Outcomes», in *Annals of the New York Academy of Sciences*, 2008, vol. 1136, n. 1, pagg. 307–323.

72 J. Heckman, «Role of Income and Family Influence on Child Outcomes», in *Annals of the New York Academy of Sciences*, 2008, vol. 1136, n. 1, pagg. 307–323.

73 R. Fryer, G. Roland, «The Production of Human Capital in Developed Countries: Evidence from 196 Randomized Field Experiments», in *Handbook of Field Experiments*, Amsterdam 2017, vol. 2, pagg. 95–322.

A trarre beneficio dal sostegno alla prima infanzia sono in particolare i bambini svantaggiati<sup>74</sup>. Nel 2020 un rapporto dell'istituto di ricerca economica BAK Economics commissionato dalla Jacobs Foundation<sup>75</sup> ha confrontato diversi studi nazionali ed esteri che valutano le ripercussioni dell'ampliamento dell'offerta delle strutture di custodia collettiva diurna e della custodia in famiglie diurne, come pure di programmi di promozione di accompagnamento per i bambini svantaggiati su genitori, bambini, imprese e Stato.

Secondo un *whitepaper* della Jacobs Foundation del 2018 sulla conciliabilità in Svizzera, nel 2016 le uscite complessive per la custodia in strutture di custodia collettiva diurna ammontavano a circa lo 0,32 per cento del PIL<sup>76</sup>. Se si considerano soltanto le uscite degli enti pubblici, queste erano pari a circa lo 0,1 per cento del PIL<sup>77</sup>. In caso di accettazione dell'iniziativa, nel primo anno andrebbero previste uscite per 2,3 miliardi<sup>78</sup> a livello federale, ovvero lo 0,3 per cento del PIL<sup>79</sup>. A ciò andrebbero aggiunte le spese derivanti dalle legislazioni cantonali.

L'impatto di maggiori uscite per la custodia istituzionale di bambini complementare alla famiglia sul bilancio statale e sul PIL in Svizzera è stato illustrato in un *whitepaper* sulla base dei calcoli di BAK-Economics<sup>80</sup>. A tal fine si suppone che gli investimenti vengano effettuati per metà tramite un aumento delle imposte sul reddito e per metà sotto forma di debiti statali di durata limitata. A lungo termine, quando tutti gli effetti saranno espletati, il PIL svizzero dovrebbe essere di circa lo 0,5 per cento superiore rispetto a quello che si sarebbe registrato senza le misure in questione.

Le misure previste dall'iniziativa mirano in primo luogo alla riduzione dei costi della custodia istituzionale di bambini complementare alla famiglia e al miglioramento della sua qualità. Per tali misure è stato possibile comprovare ripercussioni positive a livello macroeconomico. Tuttavia, non sono disponibili modelli di calcolo economici relativi alle ripartizioni dei costi proposte dal comitato d'iniziativa, cosicché non è possibile effettuare una stima definitiva del rapporto costi-benefici. Con il meccani-

<sup>74</sup> J. Heckman, *Invest in Early Childhood Development: Reduce Deficits, Strengthen the Economy*, 2013, riassunto disponibile all'indirizzo <https://heckmanequation.org>.

<sup>75</sup> BAK Economics AG, *Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur «Politik der frühen Kindheit». Bericht im Auftrag der Jacobs Foundation*, Basilea 2020, cap. 5; disponibile all'indirizzo <https://www.bakeconomics.com> > News & Insights > Reports and studies.

<sup>76</sup> Jacobs Foundation, *Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit. Was sich Eltern wünschen*, Zurigo 2018, pag. 79; disponibile all'indirizzo [www.infras.ch](http://www.infras.ch) > Themen > Projektarchiv.

<sup>77</sup> Nella maggior parte dei Cantoni, la quota dei sussidi cantonali per la custodia di bambini complementare alla famiglia è inferiore allo 0,1 % del PIL cantonale. Quattro Cantoni (BE, BS, FR e ZH) spendono a tal fine più dello 0,2 % del PIL e il Cantone di Vaud presenta un valore dello 0,6 % del PIL. In proposito cfr. S. Stern et al., «Evaluation Finanzhilfen für familienergänzende Betreuung: Wirkungen der Finanzhilfen für Subventionserhöhungen in Kantonen», in *Beiträge zur sozialen Sicherheit*, rapporto di ricerca n. 8/22, Berna 2022.

<sup>78</sup> Calcoli dell'UFAS basati sui dati della SILC 2021 e una versione adattata del modello di calcolo utilizzato per nel quadro dell'Iv. Pa. 21.403.

<sup>79</sup> Per informazioni sul PIL del 2022 si rimanda al sito Internet [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trovare statistiche > Economia nazionale > Conti nazionali > Prodotto interno lordo.

<sup>80</sup> A. Balthasar, M. Ritz, *Whitepaper zur Investition in die frühe Kindheit: Fokus volkswirtschaftlicher Nutzen*, Zurigo 2020.

smo previsto dall'iniziativa, in futuro la Confederazione dovrebbe farsi carico dei costi che attualmente sono in parte sostenuti da Cantoni e Comuni. Considerato che si tratterebbe esclusivamente di un trasferimento di spese esistenti (effetti di trascinalamento), non vi sarebbe praticamente alcun beneficio economico.

### 4.2.3 **Ripercussioni su parità dei sessi, conciliabilità, rischio di povertà e pari opportunità**

#### *Parità dei sessi*

Con l'iniziativa si vuole garantire che la custodia di bambini complementare alla famiglia sia accessibile ed economicamente sostenibile per tutte le famiglie in Svizzera. In questo contesto, la promozione della parità è uno degli obiettivi fondamentali del comitato d'iniziativa. Un altro scopo dell'iniziativa è quello di migliorare le condizioni di lavoro degli specialisti addetti alla custodia.

Nel 2018 il 60,5 per cento delle donne di età compresa tra 18 e 64 anni ha indicato di aver ridotto il grado d'occupazione a causa degli obblighi legati all'accudimento di figli di meno di 15 anni<sup>81</sup>, a fronte del 14,4 per cento degli uomini. Espresso in ETP, il tasso di partecipazione delle donne al mercato del lavoro in Svizzera indicato è del 60 per cento, un valore nettamente inferiore a quello degli uomini, pari all'83,5 per cento (al riguardo v. n. 4.2.1)<sup>82</sup>. Per quanto concerne i modelli di famiglia, in Svizzera colpisce l'elevata quota di economie domestiche (37,9 %) in cui a provvedere al sostentamento della famiglia è l'uomo («modello breadwinner»). In questo modello l'uomo ha un grado d'occupazione superiore al 90 per cento, mentre la donna è professionalmente attiva per meno del 50 per cento e si occupa dei figli e dell'economia domestica. In Germania a vivere secondo questo modello è la metà delle famiglie rispetto alla Svizzera (18,9 %) e in Svezia la quota è ancora più bassa (15 %)<sup>83</sup>. Queste differenze sono legate alle misure adottate in passato in materia di politica del mercato del lavoro e di politica familiare nei Paesi in questione, che hanno posto fondamentalmente l'accento sull'integrazione paritaria delle madri e dei padri nel mercato del lavoro.

Nel 2020 si è registrata una disparità salariale media tra donne e uomini pari al 18,0 per cento (di cui il 47,8 % tuttora non spiegabile con le variabili osservate; settori

<sup>81</sup> Disponibile all'indirizzo [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trovare statistiche > Situazione economica e sociale della popolazione > Uguaglianza tra donna e uomo.

<sup>82</sup> Ufficio federale di statistica, Erwerbsquoten in Vollzeitäquivalenten nach Geschlecht, Nationalität, Altersgruppen, Familientyp, 2023 (tabella); disponibile (anche in francese) all'indirizzo <https://www.bfs.admin.ch> > Statistiken finden > Arbeit und Erwerb > Erwerbstätigkeit und Arbeitszeit > Erwerbsbevölkerung, Erwerbsbeteiligung > Erwerbsbeteiligung.

<sup>83</sup> M. Lütolf, P. Lüssi, «Politica della conciliabilità tra famiglia e lavoro – Il modello del futuro», in COFF, *Famiglie e politica familiare in Svizzera – Sfide nel 2040. Sei documenti di discussione*, 2023, pag. 15.

pubblico e privato insieme)<sup>84</sup>. Considerando insieme il lavoro non remunerato e l'attività professionale remunerata, le madri lavorano praticamente quanto i padri. Tuttavia, le donne svolgono il 66 per cento del loro lavoro sotto forma di lavoro non remunerato e il 34 per cento come attività professionale. Tra gli uomini le quote sono esattamente invertite<sup>85</sup>. In base alla stima monetaria, nel 2016 le donne hanno fornito lavoro non remunerato per 315 miliardi di franchi. Queste differenze sono quantificabili con il divario retributivo di genere complessivo (*Gender Overall Earnings Gap*, GOEG), che tiene conto del lavoro remunerato e di quello non remunerato. Nel 2018 il divario è stato del 43,2 per cento<sup>86</sup>. Le donne dispongono così di quasi la metà del reddito rispetto agli uomini, sebbene lavorino lo stesso numero di ore. Complessivamente, la lacuna di reddito annua delle donne ammonta a oltre 100 miliardi di franchi.

In particolare la penalizzazione della maternità è relativamente elevata in Svizzera. A dieci anni dalla nascita di un figlio, la perdita salariale media delle madri rispetto alle donne senza figli si attesta ancora al 68 per cento<sup>87</sup>. Le cause principali della penalizzazione della maternità sono le interruzioni di carriera, le riduzioni del grado d'occupazione e il passaggio a un'attività lucrativa meno retribuita. Per quanto concerne l'ultimo punto, un ruolo importante è svolto anche dalla remunerazione sovraproporzionale di lavori che richiedono disponibilità costante e lunghi orari di lavoro. Queste differenze si riflettono anche nel divario pensionistico tra i sessi (*gender pension gap*)<sup>88</sup>. Nel 2020 la differenza delle rendite tra donne e uomini a partire dai 65 anni era del 34,6 per cento, un valore nettamente superiore alla media europea (27,6 %) <sup>89</sup>. In questo contesto va tenuto presente che le differenze tra le rendite variano notevolmente a seconda dello stato civile: il *gender pension gap* più elevato in assoluto si rileva tra i beneficiari di rendita sposati (46,9 %). Per quelli divorziati, che in linea di principio con il divorzio dividono a metà gli averi del 2° pilastro acquisiti durante il matrimonio, la quota è molto più bassa (17,5 %) e tra i beneficiari di rendita nubili o

84 Ufficio federale di statistica, Comunicato stampa. Analisi delle differenze salariali tra uomini e donne, 2022; disponibile all'indirizzo [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trovare statistiche > Situazione economica e sociale della popolazione > Uguaglianza tra donna e uomo > Salari.

85 Ufficio federale di statistica, Durchschnittlicher Aufwand für Erwerbsarbeit, Haus- und Familienarbeit und Freiwilligenarbeit nach Geschlecht und Familiensituation, 2021 (tabella); disponibile (anche in francese) all'indirizzo [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trovare statistiche > Cataloghi e banche dati.

86 UST, Divario distributivo di genere complessivo (GOEG); disponibile all'indirizzo [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trovare statistiche > Situazione economica e sociale della popolazione > Uguaglianza tra donna e uomo > Reddito > Divario retributivo di genere complessivo.

Commissione federale per le questioni femminili, *Questioni femminili*, 2023, pag. 70 (in tedesco con abstract in italiano).

87 S. Bischof et al., *Die wirtschaftliche Situation von Familien in der Schweiz. Die Bedeutung von Geburten sowie Trennungen und Scheidungen*, 2023, pagg. 51–52.

88 Ufficio federale di statistica, Divario pensionistico, 2023; disponibile all'indirizzo [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trovare statistiche > Situazione economica e sociale della popolazione > Uguaglianza tra donna e uomo > Reddito > Divario pensionistico.

89 Consiglio federale, *Erfassung des Gender Overall Earnings Gap und anderer Indikatoren zu geschlechterspezifischen Einkommensunterschieden*, 2022; disponibile (anche in francese) all'indirizzo [www.parlamento.ch](http://www.parlamento.ch) > 19.4132 > Bericht in Erfüllung des parlamentarischen Vorstosses, pag. 18.

celibi il divario pensionistico tra i sessi non è statisticamente significativo. Come illustrato al numero 4.2.1, in caso di accettazione dell'iniziativa sugli asili nido si registrerebbe presumibilmente una moderata riduzione della penalizzazione della maternità. Nel contempo, la disparità tra i redditi all'interno dell'economia domestica aumenterebbe di circa il 10 per cento<sup>90</sup>.

Nell'ottica della parità dei sessi, sono determinanti anche le condizioni di lavoro nel settore della custodia di bambini retribuita. Tra le persone che nel 2019 hanno ottenuto un attestato federale di capacità (AFC) quale operatore socioassistenziale, l'84 per cento erano donne<sup>91</sup>. Nel contempo, secondo un sondaggio di kibesuisse, la federazione svizzera delle strutture di accoglienza per l'infanzia, un terzo degli asili nido chiude in perdita e la percentuale di abbandono dei collaboratori nell'ambito dell'accoglienza si attesta al 30 per cento all'anno, risultando così tre volte superiore alla norma<sup>92</sup>. A questo si aggiunge il fatto che spesso vengono impiegate persone non qualificate addette alla custodia (perlopiù giovani nel quadro di uno stage) per mantenere competitive le tariffe a carico dei genitori. Soltanto un quarto degli apprendisti operatori socioassistenziali AFC inizia il tirocinio direttamente dopo la scuola dell'obbligo, senza un passaggio intermedio, come ad esempio uno stage<sup>93</sup>. Per le altre formazioni AFC si tratta in media della metà degli apprendisti.

Nell'ottica della parità dei sessi, l'iniziativa affronta una questione cruciale puntando a rivalutare e professionalizzare la custodia istituzionale di bambini (in merito alle ripercussioni sulla partecipazione al mercato del lavoro v. n. 4.2.1). In questo modo, un maggior numero di bambini potrebbe beneficiare della custodia istituzionale e si libererebbe quindi un grosso potenziale di personale qualificato tra i genitori. Questo contribuirebbe anche a rafforzare l'indipendenza economica delle donne e le loro opportunità di carriera in posizioni dirigenziali. La custodia di bambini complementare alla famiglia figura anche nella Strategia Parità 2030, approvata dal Consiglio federale nel 2021<sup>94</sup>. L'iniziativa fornisce un importante contributo nell'ottica della parità dei sessi. In caso di accettazione, si otterrebbero molto probabilmente ripercussioni positive in questo contesto. In Svizzera, però, la competenza in materia spetta in primo luogo ai Cantoni e ai Comuni, che in questo settore prevedono misure diverse, in funzione delle condizioni locali specifiche.

### *Conciliabilità tra famiglia e lavoro*

Il Consiglio federale ha constatato a diverse riprese che condizioni quadro favorevoli alla conciliabilità sono vantaggiose sia per le donne che gli uomini<sup>95</sup>. La Strategia

<sup>90</sup> M. Krapf et al., «The Effect of Childcare on Parental Earnings Trajectories», in *CESifo Working Paper No. 8764*, 2020; disponibile all'indirizzo <https://ssrn.com>.

<sup>91</sup> UST, *Demos 1/2021 Le donne*, pag. 13, 2021; disponibile all'indirizzo [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Cataloghi e banche dati > Pubblicazioni.

<sup>92</sup> Kibesuisse, Comunicato stampa: Sondaggio condotto nel settore dei nidi: il punto debole sono i finanziamenti insufficienti; disponibile all'indirizzo [www.kibesuisse.ch](http://www.kibesuisse.ch) > News.

<sup>93</sup> SAVOIRSOCIAL, *Umfrage Praktika vor Lehrbeginn Fachmann\*frau Betreuung Auswertungsbericht 2022, 2023*, pag. 4.

<sup>94</sup> Consiglio federale, *Strategia Parità 2030*, 2021; disponibile all'indirizzo [www.gleichstellung2030.ch](http://www.gleichstellung2030.ch).

<sup>95</sup> Consiglio federale, *Strategia Parità 2030*, 2021; disponibile all'indirizzo [www.gleichstellung2030.ch](http://www.gleichstellung2030.ch).

Parità 2030 mira a che le faccende domestiche e i compiti familiari siano ripartiti in modo più equilibrato tra i sessi, in particolare aumentando la partecipazione degli uomini al lavoro non remunerato. Nel 2018, infatti, in sette economie domestiche con figli su dieci erano principalmente le madri a svolgere i lavori domestici. Come illustrato al numero 4.2.1, a seconda del Comune di domicilio, in Svizzera i costi per la custodia di bambini risultano elevati nel confronto internazionale. Questi costi rappresentano peraltro uno dei principali ostacoli alla conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione<sup>96</sup>.

L'iniziativa prevede che i costi per la custodia istituzionale di bambini complementare alla famiglia a carico dei genitori non possano superare il 10 per cento del rispettivo reddito. L'offerta che i Cantoni dovranno approntare deve «contribuire alla conciliabilità tra lavoro e famiglia». È probabile che l'accettazione dell'iniziativa apporti un miglioramento della conciliabilità tra famiglia e lavoro.

Nel quadro delle sue competenze, la Confederazione ha creato diversi altri strumenti per migliorare la conciliabilità. Tra questi vanno menzionate le misure illustrate al numero 2.1.3, l'introduzione del congedo di paternità o per l'altro genitore e il sostegno per i familiari assistenti.

#### *Ripercussioni sul rischio di povertà*

Nel 2021 in Svizzera circa l'8,7 per cento della popolazione era colpito da povertà reddituale (2007: 9,3 %; 2013: 5,9 %)<sup>97</sup>. Considerando tutte le economie domestiche, sono quelle monoparentali e quelle composte da coppie con almeno tre figli a presentare il tenore di vita più basso. Nel 2021 il 6,4 per cento dei minori si trovava in una situazione di deprivazione. Dopo una separazione tra i genitori di figli di età inferiore ai 25 anni, la situazione economica peggiora notevolmente per la madre, mentre per il padre i cambiamenti sono più minimi<sup>98</sup>. Immediatamente dopo la separazione, circa la metà delle madri (47 %) si ritrova in una situazione economica precaria<sup>99</sup>. Due anni dopo la separazione la quota delle madri con risorse finanziarie modeste o molto modeste ammonta ancora al 25 per cento. Per le donne, l'elevato rischio in termini finanziari derivante da una separazione può ripercuotersi negativamente in molti altri settori, quali ad esempio la salute psichica o fisica.

Secondo il rapporto statistico dell'UST, il rischio di povertà nettamente più elevato dei genitori soli è riconducibile al fatto che per i genitori in economie domestiche

<sup>96</sup> Jacobs Foundation, *Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit. Was sich Eltern wünschen*, Zurigo 2018; disponibile all'indirizzo [www.infras.ch](http://www.infras.ch) > Themen > Projektarchiv.

<sup>97</sup> Ufficio federale di statistica, *Statistischer Sozialbericht 2023*, 2023, pag. 58 (disponibile anche in francese).

<sup>98</sup> Commissione federale per le questioni femminili, *Questioni femminili. Denaro*, 2023, pag. 80 seg. (disponibile in tedesco e in francese con abstract in italiano).

<sup>99</sup> S. Bischof et al., *Die wirtschaftliche Situation von Familien in der Schweiz. Bedeutung von Geburten und Scheidungen/Trennungen*, 2023, pag. 122; disponibile in tedesco con riassunto in italiano all'indirizzo <https://www.buerobass.ch/kernbereiche/projekte/familienpolitik>.

monoparentali con figli minorenni è difficile conciliare gli obblighi familiari e l'attività professionale<sup>100</sup>. Le famiglie monoparentali e le coppie con uno o più figli beneficiarie dell'aiuto sociale registrano un tasso di partecipazione al mercato del lavoro significativamente più elevato (ciascuna al di sopra del 42 %) rispetto agli altri tipi di economia domestica (meno del 29 %)<sup>101</sup>. Il rapporto dell'UNICEF *Child Poverty in the Midst of Wealth* indica, tra il 2012 e il 2021, un aumento dei bambini in Svizzera con famiglie povere o a rischio di povertà<sup>102</sup>. Nelle sue raccomandazioni, l'UNICEF rimanda al sistema di garanzia per i bambini vulnerabili dell'UE, che prevede un'offerta gratuita di formazione, educazione e accoglienza della prima infanzia per tutti i bambini esposti al rischio di povertà sul territorio dell'Unione<sup>103</sup>. Secondo il rapporto dell'OCSE sulla Svizzera, i bambini tra 0 e 2 anni provenienti dal terzo delle economie domestiche con i redditi più bassi in assoluto nel Paese sono sottorappresentati per quanto concerne la custodia istituzionale di bambini complementare alla famiglia (20 % a fronte del 60 % del terzo delle economie domestiche con il reddito più elevato)<sup>104</sup>. Questo risultato è in linea con quello di altre indagini, secondo cui le famiglie in situazione di vulnerabilità ricorrono più raramente delle altre alle offerte di sostegno alla prima infanzia<sup>105</sup>. Rettificare questi valori sarebbe fondamentale nell'ottica delle pari opportunità e della coesione sociale<sup>106</sup>.

Il fatto che in Svizzera le donne forniscano la maggior parte del lavoro non remunerato e nel contempo conseguano redditi molto inferiori con la loro attività remunerata (v. in proposito «Parità dei sessi»), va di pari passo con un maggior rischio di povertà<sup>107</sup>. Se è vero che in un'economia domestica comune le differenze reddituali possono essere relativizzate mettendo insieme i vari redditi<sup>108</sup>, è anche vero che il rischio di povertà delle donne aumenta e la loro indipendenza economica è durevolmente compromessa, in particolare dopo una separazione.

<sup>100</sup> Ufficio federale di statistica, *Familien in der Schweiz. Statistischer Bericht 2021*, 2021, pag. 53.

<sup>101</sup> Ufficio federale di statistica, WSH: Sozialhilfebeziehende der wirtschaftlichen Sozialhilfe von 15 bis 64 Jahren nach Erwerbssituation und nach Struktur der Unterstützungseinheit, 2023 (tabella); disponibile (anche in francese) all'indirizzo [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Statistiken finden > Soziale Sicherheit > Sozialhilfebeziehende im Jahr 2022.

<sup>102</sup> UNICEF, *Innocent Report Card 18: Child poverty in the midst of wealth*, 2023.

<sup>103</sup> Commissione europea, *Study on the economic implementing framework of a possible EU Child Guarantee scheme including its financial foundation. Final Report*, 2021.

<sup>104</sup> OCSE, *Economic Surveys: Switzerland 2023, 2024*, pag. 58.

<sup>105</sup> C. Walter-Laager, C. Meier Magistretti, «Literaturstudie und Good-Practice-Kriterien zur Ausgestaltung von Angeboten der frühen Förderung für Kinder aus sozial benachteiligten Familien», Berna 2016 (in tedesco con riassunto in italiano); S. Stern et al., *Angebote der frühen Kindheit in der Stadt Zürich: Situationsanalyse und Handlungsbedarf*, 2019; S. Bischof et al., *Die wirtschaftliche Situation von Familien in der Schweiz. Die Bedeutung von Geburten sowie Trennungen und Scheidungen*, 2023.

<sup>106</sup> A. Balthasar, M. Ritz, *Whitepaper zur Investition in die frühe Kindheit: Fokus volkswirtschaftlicher Nutzen*, Zurigo 2020, pag. 16.

<sup>107</sup> Consiglio federale, *Erfassung des Gender Overall Earnings Gap und anderer Indikatoren zu geschlechterspezifischen Einkommensunterschieden*, 2022; disponibile all'indirizzo [www.parlamento.ch](http://www.parlamento.ch) > 19.4132 > Bericht in Erfüllung des parlamentarischen Vorstosses, pag. 4.

<sup>108</sup> Commissione federale per le questioni femminili, *Questioni femminili*, 2023, pag. 17 (in tedesco con abstract in italiano).



È probabile che l'iniziativa abbia un impatto positivo per una parte delle persone a rischio di povertà in Svizzera a breve, medio e lungo termine. Spetterà tuttavia ai Cantoni decidere se le famiglie a rischio di povertà dovranno pagare anche in futuro fino al 10 per cento del loro reddito per la custodia istituzionale di bambini complementare alla famiglia. Il meccanismo previsto all'articolo 4 del testo dell'iniziativa esclude allo stesso tempo una partecipazione finanziaria più elevata delle famiglie in condizioni economiche migliori. In caso di accettazione dell'iniziativa, le ripercussioni concrete di quest'ultima sul rischio di povertà dipenderanno dunque dall'attuazione da parte del legislatore. Per poter sostenere in maniera mirata le persone a rischio di povertà nell'ottica di un'indipendenza economica duratura, si potrebbero prendere in considerazione le proposte formulate nelle raccomandazioni congiunte di CDOS e CDPE, come pure in quelle della COFF<sup>109</sup>. In particolare con un'impostazione lineare dei sistemi di tariffe e finanziamento si potrebbero così evitare disincentivi al lavoro.

### *Pari opportunità*

In un rapporto pubblicato nel 2018<sup>110</sup>, il Consiglio federale ha sottolineato che investire nella prima infanzia conviene anche dal punto di vista macroeconomico. In quella occasione ha constatato che i bambini che vengono sostenuti dispongono di competenze cognitive, sociali e linguistiche migliori, si ammalano più raramente, forniscono prestazioni scolastiche migliori e più tardi hanno più successo nel mercato del lavoro. I servizi per il sostegno alla prima infanzia sgravano quindi i sistemi sociale, sanitario ed educativo. Prima vengono prese misure per il sostegno alla prima infanzia, maggiore sarà il beneficio economico. Si stima che circa il 10 per cento dei bambini in Svizzera sia penalizzato nel proprio sviluppo<sup>111</sup>.

Un accesso egualitario alla custodia istituzionale di bambini complementare alla famiglia accresce le pari opportunità sotto diversi aspetti. Diversi studi internazionali sottolineano i vantaggi di un'offerta di custodia e di sostegno di elevata qualità per i bambini in età prescolastica<sup>112</sup>. La custodia di bambini complementare alla famiglia

<sup>109</sup> CDOS e CDPE, *Empfehlungen zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulgängenden Kinderbetreuung*, 2022; COFF, *Finanziamento della custodia di bambini e impostazione delle tariffe a carico dei genitori. Raccomandazioni ai politici e alle autorità a livello nazionale, cantonale e comunale*, 2021.

<sup>110</sup> Consiglio federale, *Ergebnisse des Nationalen Programms zur Prävention und Bekämpfung von Armut 2014–2018. Bericht des Bundesrates zum Nationalen Programm sowie in Erfüllung der Motion 14.3890 Sozialdemokratische Fraktion vom 25. September 2014*, 2018; disponibile (anche in francese) all'indirizzo [www.parlamento.ch](http://www.parlamento.ch); Stern et al., *Per una politica della prima infanzia. Un investimento per l'avvenire. Formazione, educazione e accoglienza della prima infanzia / Sostegno precoce in Svizzera*, Zurigo: INFRAS 2019.

<sup>111</sup> Stern et al., *Whitepaper zu den Kosten und Nutzen einer Politik der frühen Kindheit*, Zurigo: INFRAS; Università di San Gallo 2016.

<sup>112</sup> Consiglio federale, *Ergebnisse des Nationalen Programms zur Prävention und Bekämpfung von Armut 2014–2018. Bericht des Bundesrats zum Nationalen Programm sowie in Erfüllung der Motion 14.3890*, 2018.

li sostiene nel loro sviluppo sociale, emotivo, cognitivo, fisico e psichico<sup>113</sup>. Alla rilevanza di una tale offerta e all'importanza di instaurare ulteriori servizi di sostegno ha fatto riferimento anche il Consiglio federale nel suo rapporto del 2021 sulla politica della prima infanzia<sup>114</sup>.

La quota dei bambini di età inferiore ai 3 anni per i quali si ricorre a un servizio di custodia istituzionale per almeno 30 ore alla settimana è pari al 6 per cento in Svizzera, a fronte di una media del 19 per cento nell'UE<sup>115</sup>. La disponibilità capillare di servizi per la custodia istituzionale di bambini complementare alla famiglia economicamente sostenibili, di elevata qualità e senza barriere contribuirebbe a che i bambini possano sfruttare pienamente le loro possibilità sin dalla nascita, a prescindere dalla loro origine, dal loro domicilio o dal reddito dei loro genitori. Diverse indagini sul rendimento dimostrano che gli alunni che parlano una lingua straniera o che provengono da famiglie con un basso livello d'istruzione, presi singolarmente, corrono un rischio più elevato di ottenere cattivi risultati scolastici dei loro coetanei<sup>116</sup>. Secondo l'indagine PISA 2022, tra il 2012 e il 2022 la differenza di rendimento in matematica tra il quartile superiore e quello inferiore degli alunni in relazione con la situazione socioeconomica in Svizzera è aumentata<sup>117</sup>.

L'iniziativa è particolarmente rilevante per i bambini con disabilità<sup>118</sup>. Attualmente la possibilità di ricorrere a un servizio di custodia complementare alla famiglia per i bambini in prescolastica è strettamente legata al luogo di domicilio<sup>119</sup>. Anche l'onere supplementare effettivo necessario per la custodia svolge un ruolo fondamentale. Nel quadro di un'analisi di Procap si stima che dei 9000 bambini con disabilità in età prescolastica che vivono in Svizzera circa 6750 potrebbero essere integrati nelle strutture di custodia collettiva diurna regolari con un onere moderato (fattore di custodia più elevato pari a 1,5), mentre per circa 2250 bambini andrebbe previsto un onere supplementare più elevato. Secondo Procap un'offerta in tal senso sarebbe fruita da circa 3000 bambini, di cui circa 750 con un bisogno di assistenza nettamente più elevato. La maggioranza (54 %) dei genitori interpellati ritiene che l'offerta disponibile nella regione non copra affatto o non abbastanza il bisogno di custodia dei bambini con

<sup>113</sup> C. Wustmann Seiler, H. Simoni, *Quadro d'orientamento per la formazione, l'educazione e l'accoglienza della prima infanzia in Svizzera*, Zurigo 2016, pag. 25 segg.

<sup>114</sup> Consiglio federale, *Politik der frühen Kindheit. Auslegeordnung und Entwicklungsmöglichkeiten auf Bundesebene. Bericht des Bundesrats in Erfüllung der Postulate 19.3417 der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats und 19.3262 Guger*, 2021 (disponibile anche in francese).

<sup>115</sup> Ufficio federale di statistica, *Familien in der Schweiz. Statistischer Bericht 2021*, 2021, pag. 88.

<sup>116</sup> Centro svizzero di coordinamento della ricerca educativa, *Rapporto sul sistema educativo svizzero 2023*, 2023, pagg. 84–85.

<sup>117</sup> OCSE, *Factsheets – Switzerland*, 2023, pag. 5; disponibile all'indirizzo [www.oecd.org/pisa](http://www.oecd.org/pisa) > PISA 2022 Results > Country/economy-specific Overviews > Switzerland.

<sup>118</sup> Di seguito si fa riferimento ai bambini con disabilità ai sensi della legge sui disabili. Per i costi di custodia, tuttavia, non è determinante il grado della disabilità, bensì l'onere di assistenza supplementare effettivamente necessario in un determinato contesto di custodia.

<sup>119</sup> A. Fischer et al., *Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen. Eine Analyse der Nachfrage, des Angebots und der Finanzierungsmechanismen – für Kinder mit Behinderungen im Vorschulalter in der Schweiz*, 2021, Procap Schweiz, pagg. 18 e 57.

disabilità<sup>120</sup>. Per quasi tre quarti degli interpellati la ricerca di un servizio di custodia adeguato è più difficile a causa della disabilità del bambino e l'offerta è meno buona. Se fossero garantiti il sostegno dei bambini, la vicinanza al luogo di domicilio e il finanziamento non discriminatorio dei costi di custodia, il 74 per cento dei genitori dichiara che ricorrerebbe a un servizio di custodia per il proprio figlio con disabilità. In media il 59 per cento delle madri con un membro dell'economia domestica bisognoso di cure tra 0 e 17 anni esercita un'attività lucrativa; tra i padri non si rileva invece alcuna differenza al riguardo<sup>121</sup>. A titolo di confronto, nel 2022 a livello svizzero a esercitare un'attività lucrativa era oltre l'80 per cento delle donne con figli di età inferiore a 15 anni<sup>122</sup>.

L'iniziativa chiede che l'offerta di custodia istituzionale di bambini complementare alla famiglia sia disponibile per tutti i bambini. Tramite diversi modelli, pochi Cantoni e Comuni hanno reso in parte possibile l'accesso ai bambini con disabilità. Nel 2021 i Cantoni di Basilea Città, Ginevra, Vaud e Zugo come pure la Città di Zurigo proponevano un'offerta sistematicamente ampliata per tutti i bambini con disabilità in età prescolastica<sup>123</sup>. Mettendo in relazione i limiti di spesa con il reddito dei genitori, l'iniziativa non esclude a priori una partecipazione più elevata dovuta al maggior onere di assistenza.

Investire nella formazione, educazione e accoglienza della prima infanzia nella misura prevista dal comitato d'iniziativa permetterebbe di rafforzare le pari opportunità nel settore prescolastico, di sgravare il sistema di formazione e di ridurre l'influsso del contesto socioeconomico sul percorso formativo dei bambini.

#### 4.2.4 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale per la Confederazione

L'iniziativa si concentra sulla custodia istituzionale di bambini complementare alla famiglia e riguarda dunque principalmente le stesse famiglie cui è destinato il progetto di legge per una soluzione successiva relativa agli aiuti finanziari (Iv. Pa. 21.403) della CSEC-N. Il modello impiegato per calcolare i costi può essere ripreso in forma adattata per stimare le spese dell'iniziativa, ma tenendo presente che in questo caso il gruppo target è costituito dai bambini dai tre mesi di età sino alla fine dell'istruzione scolastica di base. La differenza principale consiste nell'entità della partecipazione della Confederazione, che con l'iniziativa rappresenta i due terzi dei costi complessivi.

<sup>120</sup> A. Fischer et al., *Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen. Eine Analyse der Nachfrage, des Angebots und der Finanzierungsmechanismen – für Kinder mit Behinderungen im Vorschulalter in der Schweiz*, 2021, Procap Schweiz, pagg. 19–20.

<sup>121</sup> Ufficio federale di statistica, «Spezialauswertung aus dem Modul unbezahlte Arbeit der Jahre 2010, 2013 und 2016, 2016» (documento non pubblicato).

<sup>122</sup> Ufficio federale di statistica, Rilevazione sulle forze lavoro in Svizzera (RIFOS), 2023.

<sup>123</sup> A. Fischer et al., *Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen. Eine Analyse der Nachfrage, des Angebots und der Finanzierungsmechanismen – für Kinder mit Behinderungen im Vorschulalter in der Schweiz*, Procap Schweiz, 2021, pag. 36.

sivi. In base ai calcoli disponibili, le spese annue stimate per la Confederazione potrebbero ammontare a circa 2,3 miliardi di franchi<sup>124</sup> il primo anno. Per il finanziamento si dovrebbe attingere al gettito fiscale, il che comporterebbe la sostituzione delle spese attuali o un aumento dell'onere fiscale.

Ulteriori ripercussioni finanziarie sono da attendersi in relazione con i seguenti fattori, che potrebbero determinare un aumento dei costi ed eventualmente anche dell'efficienza:

- aumento della domanda dovuto alla mutata offerta (p. es. riduzione dei costi di custodia, ampliamento dell'offerta);
- ripercussioni della variazione della qualità della custodia sui costi totali (p. es. chiave di ripartizione, ampliamento degli orari di apertura);
- ripercussioni della soppressione di ostacoli al ricorso alla custodia di bambini complementare alla famiglia (ogni bambino vi ha diritto);
- garanzia di un accesso uguale per tutti i bambini (p. es. per i bambini con disabilità).

Tenendo conto dei punti summenzionati, la cui entità può variare notevolmente, si può presumere che le spese per la Confederazione risulteranno molto superiori a quelle ipotizzate in base ai calcoli effettuati.

Le ripercussioni dell'iniziativa sull'effettivo del personale a livello federale sono al momento difficili da stimare, in particolare data la mancata definizione dei parametri della vigilanza. Inoltre, le risorse necessarie dipendono anche dagli altri parametri che il legislatore deve ancora determinare per l'attuazione dell'iniziativa. La Confederazione può imporre ai Cantoni di presentarle i propri conteggi e sistemi di controllo e, per esempio, provvedere al pagamento dei contributi federali dovuti loro su base annua o semestrale. In tal caso, e a condizione che il legislatore federale non preveda altre misure, secondo le stime attuali per l'attuazione dell'iniziativa basterebbero tre o quattro ETP supplementari a livello federale. In caso di accettazione dell'iniziativa, il fabbisogno di personale e il relativo finanziamento andrebbero riesaminati nel dettaglio sulla base delle modalità di attuazione concrete. Occorre valutare in che forma si potrà realizzare lo scambio di informazioni con i Cantoni e quali prescrizioni emanerà la Confederazione, per esempio in materia di uniformità dei dati forniti. Ne consegue il bisogno di tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la Confederazione.

#### **4.2.5 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale per i Cantoni e i Comuni**

Le ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale per i Cantoni e i Comuni dipendono dal diritto vigente a livello cantonale e comunale in materia di custodia istituzionale di bambini complementare alla famiglia, da come i singoli Cantoni applicheranno le nuove condizioni e dalle autorità che gestiranno i conteggi e i controlli.

<sup>124</sup> Calcoli dell'UFAS basati sui dati della SILC 2021 e una versione adattata del modello di calcolo utilizzato nel quadro dell'Iv. Pa. 21.403.

Sono prevedibili adeguamenti della legislazione cantonale e, a seconda della forma di attuazione e delle strutture esistenti, anche l'istituzione di nuove autorità. L'accettazione dell'iniziativa potrebbe inoltre generare uno sgravio finanziario tendenzialmente consistente per i Cantoni, dato che questi avrebbero la possibilità di ridurre i sussidi nel settore della custodia di bambini complementare alla famiglia a scapito delle finanze federali.

È inoltre importante sapere in che misura Confederazione, Cantoni, Comuni, genitori, datori di lavoro ed eventuali altri attori sono attualmente coinvolti a livello cantonale nel finanziamento della custodia istituzionale di bambini complementare alla famiglia e come lo sarebbero, nell'ambito dell'attuazione dell'iniziativa, nel finanziamento del terzo residuo di tali costi. Se vi si dovessero coinvolgere i genitori, andrebbe rilevato il loro reddito per calcolare la loro partecipazione, dato che questa non potrà superare il 10 per cento del reddito. A seconda delle basi giuridiche e dell'attuazione, l'onere per determinare i costi massimi per le famiglie in funzione del reddito per tutti i modelli di attività lucrativa (p. es. attività indipendente) e situazioni familiari (p. es. famiglie arcobaleno) potrebbe essere elevato. La Confederazione e i Cantoni sarebbero sicuramente coinvolti nel finanziamento, ed eventualmente anche altre parti. Anche in questo caso per il finanziamento si dovrebbe attingere al gettito fiscale, il che comporterebbe la sostituzione delle spese attuali o un aumento dell'onere fiscale. Andrebbe garantito lo scambio di informazioni sicuro per i conteggi e i controlli. A tal fine dovranno essere messi a punto e utilizzati appropriati strumenti di esecuzione e di controllo digitalizzati. In questo contesto va tenuto presente che potrebbero essere interessati dati personali degni di particolare protezione, quali informazioni sulla salute o su provvedimenti dell'aiuto sociale.

#### **4.2.6 Ripercussioni sulle competenze per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni**

Per la Confederazione l'iniziativa comporterebbe un nuovo obbligo di finanziamento per i due terzi dei costi della custodia istituzionale di bambini complementare alla famiglia (art. 116a cpv. 4 Cost.). Questo vale anche nei casi in cui attualmente questi costi sono assunti non solo dai genitori, ma anche da Cantoni, Comuni, datori di lavoro e altri attori. Negli ultimi anni, ad esempio, nei Cantoni di Ginevra, Vaud e Neuchâtel i costi medi a carico dei genitori si sono situati soltanto tra il 20 e il 40 per cento del totale, a fronte del 63 per cento nel Cantone di San Gallo, del 72 per cento nel Cantone di Zurigo e in media di circa del 90 per cento nel Cantone di Turgovia<sup>125</sup>. Il trasferimento sulla Confederazione dei due terzi dell'onere attualmente già assunti da diversi attori implicherà presumibilmente importanti effetti di trascinamento, tanto più considerato che il contributo federale non potrà essere subordinato a determinate condizioni. Inoltre, l'iniziativa crea notevoli e costosi incentivi perversi. Sarebbe infatti molto più difficile garantire che i singoli compiti vengano effettuati nel posto giusto, al momento giusto e nella misura giusta. Questo vale sia per coloro che utilizzano il

<sup>125</sup> S. Stern et al., *Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife. Bericht*, 2021, INFRAS SA e Evaluanda SA, pag. 59.

servizio sia per coloro che lo pianificano e lo controllano, e ancor più per coloro che principalmente lo pagano.

Ripartizione dei costi della custodia istituzionale di bambini complementare alla famiglia

	Oggi	Con l'iniziativa	
		2/3 dei costi:	1/3 dei costi:
Soggetti finanziatori	Genitori, Comuni, Cantoni, Confederazione, datori di lavoro e altri attori  Ulteriore partecipazione della Confederazione in discussione (cfr. Iv. Pa. 21.403)	Confederazione	genitori, con al massimo il 10 % del loro reddito; Comuni, Cantoni, datori di lavoro e altri attori
Competenza normativa	Normative cantonali e comunali	La Confederazione può stabilire principi. I Cantoni definiscono e gestiscono l'offerta, la qualità e il finanziamento conformemente alle prescrizioni dell'iniziativa.	

L'articolo 116a capoverso 5 Cost. attribuisce alla Confederazione una nuova competenza legislativa limitata ai principi in questo ambito. Si tratta di una competenza concorrente e facoltativa, in quanto il legislatore federale è libero di avvalersene o meno. Rispetto al diritto vigente (art. 116 cpv. 1, secondo periodo Cost.), questa competenza legislativa è, da un lato, più ampia, in quanto permetterebbe di disciplinare direttamente le prestazioni cantonali e, dall'altro, più ristretta, poiché è limitata ai principi, mentre l'articolo 116 capoverso 1, secondo periodo Cost. permette al legislatore federale di disciplinare in modo esaustivo gli aiuti finanziari accordati dalla Confederazione a sostegno dei provvedimenti cantonali a tutela della famiglia.

Per quanto riguarda i Cantoni, l'iniziativa limiterebbe la loro autonomia in materia di regolamentazione e finanziamento della custodia istituzionale di bambini complementare alla famiglia. In virtù dell'articolo 116a capoverso 1 Cost., infatti i Cantoni sarebbero obbligati a legiferare in materia; nel contempo, sarebbe prevista una partecipazione molto sostanziale della Confederazione (due terzi) al finanziamento in un ambito di competenza cantonale. I capoversi 1-3 impongono loro compiti che sarebbero tenuti a rispettare legiferando. Inoltre, il capoverso 4 limita il margine di azione dei Cantoni in materia di finanziamento della custodia istituzionale di bambini complementare alla famiglia. Questa disposizione stabilisce infatti che i Cantoni possono prevedere che i genitori partecipino a un terzo dei costi secondo la loro capacità economica, ma limita questa possibilità stabilendo che il contributo complessivo dei genitori non deve superare il 10 per cento dei loro redditi. Mettendo a confronto 13 Comuni e considerando il reddito medio di un'economia domestica (grado

d'occupazione complessivo: 140 %; v. dettagli al cap. 2), nel 2021 i costi di custodia per un'economia domestica composta da una coppia sono stati stimati tra il 3 e il 14 per cento del reddito annuo netto<sup>126</sup>. Dato che in un primo tempo la Confederazione assumerebbe due terzi dei costi per la custodia istituzionale di bambini complementare alla famiglia, rispetto a oggi sarebbero ancora meno i genitori che spenderebbero più del 10 per cento del loro reddito per la custodia. I Cantoni avrebbero così più margine di azione per impostare il finanziamento del terzo residuo dei costi.

Sebbene la Confederazione abbia la possibilità di stabilire principi, il principio dell'equivalenza fiscale sarebbe messo in discussione, dato che la competenza legislativa federale fondata sull'articolo 116 *a* capoverso 5 Cost. è limitata ai principi. È chiaro che non si tratta di una competenza generale, né tanto meno di una competenza esclusiva. L'applicazione del principio dell'equivalenza fiscale sarebbe tuttavia resa più difficile dal fatto che i vantaggi non riguarderebbero soltanto i diretti interessati e sarebbero ampiamente distribuiti sul territorio nazionale<sup>127</sup>. A ciò va aggiunto che questo principio è applicabile soltanto in misura limitata in relazione alla predisposizione di beni giuridici fondamentali quali l'equità e la parità.

Per quanto riguarda la competenza in materia di vigilanza e autorizzazione, attualmente spettante in gran parte ai Cantoni, di per sé l'iniziativa non prevede alcun cambiamento. In virtù dell'articolo 116 *a* capoverso 5 Cost., la Confederazione avrebbe però la facoltà di fissare principi. L'iniziativa prevede una base costituzionale per la qualità della custodia tramite prescrizioni sulla qualificazione e sulle condizioni di lavoro del personale addetto alla custodia. Secondo il comitato d'iniziativa, l'attuazione rimarrebbe di competenza cantonale<sup>128</sup>.

### 4.3 Pergi e difetti dell'iniziativa

#### 4.3.1 Obiettivi di politica familiare

Si riconosce che l'iniziativa intende affrontare una questione cruciale della politica familiare. La necessità di migliorare la conciliabilità, in particolare in considerazione della carenza di personale qualificato, è ampiamente riconosciuta a livello politico. A livello internazionale, nel 2019 la Svizzera ha ricevuto anche dall'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) la raccomandazione di intensificare gli sforzi per fare in modo che i servizi di custodia dei figli siano disponibili, accessibili e abbordabili per tutti in Svizzera, anche tramite l'aumento del finanziamento pubblico agli asili nido e l'istituzione di un'indennità per la custodia dei figli<sup>129</sup>. Sono opportune misure anche

<sup>126</sup> S. Stern et al., *Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife. Bericht*, 2021, INFRAS SA e Evaluanda SA, pagg. 93–95.

<sup>127</sup> Consiglio federale, *Einhaltung der Grundsätze der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). Bericht des Bundesrates vom 12. September 2014 in Erfüllung des Postulats 12.3412 (Stadler Markus) vom 29. Mai 2012*, 2014.

<sup>128</sup> Cfr. [www.iniziativa-asilo-nido.ch](http://www.iniziativa-asilo-nido.ch) > Di che cosa si tratta? > Maggiori informazioni > Commento alle singole disposizioni.

<sup>129</sup> Cfr. [Osservazioni finali del Comitato dei diritti economici, sociali e culturali sul quarto rapporto periodico della Svizzera del \(18.10.2019\)](#). Disponibile all'indirizzo [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) > Arbeit > Internationale Arbeitsfragen > UNO

per quanto concerne le sfide in materia di parità dei sessi, prevenzione della povertà e pari opportunità nella prima infanzia. In questi ambiti, i costi della custodia istituzionale di bambini complementare alla famiglia, l'offerta e la relativa qualità assumono un ruolo determinante. Considerando anche le misure finora promosse dalla Confederazione, il Consiglio federale potrebbe appoggiare la riduzione dei costi, ma tenendo conto delle priorità della Confederazione, ovvero rinunciando in linea di principio a un aggravio del suo bilancio. Andranno evitati incentivi perversi suscettibili di incidere negativamente sull'efficienza e sull'evoluzione dei costi. Bisognerà inoltre vegliare affinché si cerchi il miglior rapporto costi-benefici possibile in un'ottica globale. Occorrerà optare per forme di finanziamento che non vadano a intaccare i diversi sistemi di finanziamento cantonali e, nel contempo, evitino il più possibile effetti di trascinarsi. Andranno prese in considerazione le strutture disponibili a livello cantonale e comunale, in particolare nell'ottica di un'esecuzione efficiente. In particolare al fine di contrastare la carenza di lavoratori, il Consiglio federale ribadisce che a suo parere sarebbe auspicabile rafforzare il ruolo dei datori da lavoro. Come affermato in più occasioni, auspica che anche i datori di lavoro siano tenuti a contribuire alla riduzione dei costi.

### **4.3.2 Finanziamento**

In linea generale, attualmente la Confederazione non può sostenere spese come quelle in questione. Nel piano finanziario 2027 è infatti già previsto un deficit strutturale di 3 miliardi. Negli anni a venire il deficit aumenterà fino a raggiungere, secondo le previsioni attuali, 4 miliardi nel 2030. Questo contributo federale farebbe quindi arrivare il deficit strutturale a quasi 6,3 miliardi nel 2030 e implicherebbe risparmi supplementari della stessa entità in altri importanti ambiti di competenza della Confederazione o la previsione di entrate supplementari.

Uscite supplementari per 2,3 miliardi corrisponderebbero a un nuovo taglio lineare di circa il 9 per cento delle uscite con un debole grado di vincolo escluso l'esercito (o circa il 7,6 per cento incluso l'esercito). Considerate le misure di risparmio già applicate e quelle che incombono a causa dei deficit già previsti, attualmente un ulteriore taglio lineare di tale entità è difficilmente ipotizzabile, cosicché per garantire il finanziamento in questione si renderebbero necessarie nuove entrate. Il finanziamento di 2,3 miliardi<sup>130</sup> corrisponderebbe a un aumento di circa 0,7 punti percentuali dell'IVA.

### **4.3.3 Riforme in corso sul finanziamento dei costi di custodia a livello cantonale**

Dal 2020 diversi Cantoni, tra cui Argovia, Berna, Friburgo, Glarona, Neuchâtel, Turgovia, Sciaffusa, San Gallo, Svitto e Zurigo, hanno rielaborato la propria legislazione nell'ambito della custodia istituzionale di bambini complementare alla famiglia o lo

<sup>130</sup> Calcoli dell'UFAS basati sui dati della SILC 2021 e una versione adattata del modello di calcolo utilizzato nel quadro dell'Iv. Pa. 21.403.



stanno facendo. Nel Cantone di Basilea Città, all’iniziativa popolare cantonale «Kinderbetreuung für alle» (custodia di bambini per tutti) è stato contrapposto nel settembre del 2023 un controprogetto ampliato che entrerà in vigore il 1° agosto 2024, in seguito al ritiro dell’iniziativa.

#### **4.3.4 Conclusioni**

Alla luce delle sfide relative all’accesso paritario e alla finanziabilità della custodia istituzionale di bambini complementare alla famiglia, la richiesta di aumentare la partecipazione finanziaria degli enti pubblici può apparire giustificata. Tale aumento dovrebbe però essere compatibile con l’attuale sistema di finanziamento e di autorizzazione ed essere impostato in modo da risultare in linea con gli obiettivi da raggiungere. Vanno dunque previsti meccanismi in grado di contribuire in maniera mirata all’aumento del tasso di attività delle donne (v. n. 4.2.1). Una soluzione che non consenta a Confederazione, Cantoni, Comuni, genitori, datori di lavoro e altri attori di essere coinvolti nel finanziamento in funzione delle proprie responsabilità e dei benefici che possono attendersi non tiene adeguatamente conto della complessità del panorama dell’offerta e del bisogno (v. n. 4.2.6). Le spese che l’iniziativa genererebbe a livello federale non sono sostenibili; nel contempo, l’iniziativa causa importanti incentivi perversi. È molto probabile che, compromettendo i principi di economicità, l’iniziativa avrebbe ripercussioni negative sull’efficienza e sull’evoluzione dei costi. Tenendo presente che lo scopo fondamentale dell’iniziativa è però di fornire sostegno, il Consiglio federale punta a un ulteriore rafforzamento della custodia di bambini complementare alla famiglia nell’ambito dei dibattiti parlamentari in corso sull’iniziativa parlamentare 21.403 (al riguardo v. n. 2.1.4).

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

#### **4.4.1 Strumenti delle Nazioni Unite**

Potenziando la custodia istituzionale di bambini complementare alla famiglia, la Svizzera andrebbe chiaramente nella direzione degli strumenti internazionali da cui le derivano obblighi. Secondo l’articolo 18 paragrafo 3 della Convenzione dell’ONU<sup>131</sup> sui diritti del fanciullo, infatti, gli Stati parte sono tenuti ad adottare «ogni appropriato provvedimento per garantire ai fanciulli i cui genitori lavorano, il diritto di beneficiare dei servizi e degli istituti di assistenza all’infanzia, per i quali essi abbiano i requisiti necessari». Analogamente, l’articolo 11 paragrafo 2 lettera c della Convenzione dell’ONU<sup>132</sup> sull’eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna stabilisce che gli Stati parte si impegnano a prendere misure appropriate tendenti a «incoraggiare l’istituzione di servizi sociali di sostegno necessari affinché i genitori possano conciliare i loro obblighi familiari con le responsabilità professionali e la partecipazione alla vita pubblica, in particolare favorire l’istituzione e lo sviluppo

<sup>131</sup> RS **0.107**

<sup>132</sup> RS **0.108**

di una rete di asili-nido». Va rilevato che gli organi incaricati di garantire che la Svizzera rispetti i suoi impegni internazionali deplorano regolarmente<sup>133</sup> la persistente insufficienza dell'offerta, nonostante le misure adottate, come pure gli elevati costi delle strutture di custodia di bambini nel nostro Paese, cui raccomandano dunque di intensificare gli sforzi per far sì che i servizi di custodia di bambini siano disponibili, accessibili ed economicamente sostenibili su tutto il territorio nazionale. Inoltre, si raccomanda alla Svizzera di elaborare norme federali relative alla qualità di questi servizi e di creare un meccanismo per controllare l'applicazione di tali norme.

#### **4.4.2                    Accordo sulla libera circolazione delle persone con l'UE, Convenzione AELS e convenzioni bilaterali di sicurezza sociale**

Allo scopo di agevolare la libera circolazione, l'UE ha introdotto disciplinamenti per coordinare i sistemi nazionali di sicurezza sociale. La Svizzera partecipa a questo sistema di coordinamento dall'entrata in vigore, il 1° giugno 2002, dell'Accordo del 21 giugno 1999<sup>134</sup> tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (Accordo sulla libera circolazione delle persone). Il diritto dell'UE non prevede un'armonizzazione dei sistemi nazionali di sicurezza sociale. Gli Stati membri possono definire autonomamente l'impostazione specifica dei loro sistemi, tenendo conto dei principi di coordinamento previsti dal diritto europeo. In virtù della Convenzione istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (AELS) nella sua versione emendata<sup>135</sup>, questo vale anche nelle relazioni tra la Svizzera e gli altri Stati membri dell'AELS.

In virtù dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone con l'UE e della Convenzione AELS nella sua versione emendata, la Svizzera applica il regolamento (CE) n. 883/2004<sup>136</sup> e il regolamento (CE) n. 987/2009<sup>137</sup>. Questi si applicano in linea di principio anche alle prestazioni familiari (art. 3 par. 1 lett. j del regolamento [CE] n. 883/2004).

In virtù dell'articolo 4 del regolamento (CE) n. 883/2004, la Svizzera è tenuta a garantire ai cittadini di uno Stato dell'UE o dell'AELS la parità di trattamento rispetto ai cittadini svizzeri.

<sup>133</sup> Osservazioni finali del Comitato per i diritti economici, sociali e culturali dell'ONU del 18 novembre 2019 concernenti il quarto rapporto periodico della Svizzera sull'applicazione del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali (Patto I), par. 40 seg.

Osservazioni finali del Comitato dell'ONU per l'eliminazione della discriminazione nei confronti delle donne del 1° novembre 2022 concernenti il sesto rapporto periodico della Svizzera sull'applicazione della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, par. 50.

Osservazioni conclusive del Comitato ONU per i diritti del fanciullo del 22 ottobre 2021 sul quinto e sesto rapporto periodico combinato della Svizzera sull'applicazione della Convenzione sui diritti del fanciullo, par. 30.

<sup>134</sup> RS **0.142.112.681**

<sup>135</sup> RS **0.632.31**

<sup>136</sup> RS **0.831.109.268.1**

<sup>137</sup> RS **0.831.109.268.11**

Secondo l'articolo 7 dello stesso regolamento, le prestazioni in denaro non possono essere ridotte o negate per il fatto che il beneficiario o i familiari risiedono in un altro Stato membro dell'UE o dell'AELS.

Si applica inoltre il cosiddetto principio dell'assimilazione di fatti (art. 5 del regolamento [CE] n. 883/2004), in base al quale se sono attribuiti effetti giuridici al verificarsi di taluni fatti o avvenimenti, lo Stato competente tiene conto di fatti o avvenimenti analoghi verificatisi in un altro Stato membro come se si fossero verificati nel proprio territorio nazionale.

Di conseguenza, ai cittadini di Stati membri dell'UE o dell'AELS non può essere ridotta o negata una prestazione familiare ai sensi del regolamento (CE) n. 883/2004, se il figlio viene affidato a un servizio di custodia in uno Stato dell'UE o dell'AELS.

L'eventuale applicazione delle disposizioni di coordinamento esposte alla nuova prestazione dipenderà dall'impostazione concreta di quest'ultima.

Se si introducesse un assegno versato direttamente ai genitori aventi diritto a titolo di compensazione dei carichi familiari (prestazione individuale), andrebbe verificato se si tratti di una prestazione familiare ai sensi del diritto di coordinamento dell'UE o dell'AELS. Tra le prestazioni per compensare i carichi familiari possono rientrare anche contributi pubblici al bilancio familiare destinati ad alleviare gli oneri derivanti dal mantenimento dei figli (cfr. sentenza C-802/18 della Corte di giustizia dell'Unione europea). Se tale assegno fosse qualificabile come prestazione familiare ai sensi del regolamento (CE) n. 883/2004, andrebbe garantito, in caso di adempimento delle relative condizioni di diritto, anche ai cittadini di Stati membri dell'UE o dell'AELS i cui figli siano affidati a un servizio di custodia istituzionale all'estero.

Non è possibile escludere l'applicabilità del diritto di coordinamento dell'UE a una tale prestazione mediante una normativa nazionale. Un'eventuale limitazione del diritto alle persone domiciliate in Svizzera produrrebbe effetti giuridici soltanto per i cittadini di Stati al di fuori dell'UE e dell'AELS.

Se l'iniziativa venisse attuata con un contributo federale ai Cantoni per finanziare i costi delle strutture di custodia istituzionale (prestazione collettiva), questa prestazione non rientrerebbe nel campo d'applicazione del diritto di coordinamento europeo.

Le convenzioni bilaterali di sicurezza sociale non disciplinano perlopiù le prestazioni familiari e per i cittadini degli Stati contraenti e di quelli non contraenti non sussisterebbe il diritto a un eventuale assegno per i figli affidati a un servizio di custodia istituzionale all'estero.

## 5 Conclusioni

Il Consiglio federale condivide il parere che la custodia di bambini complementare alla famiglia debba continuare a essere promossa e che gli enti pubblici debbano ridurre ulteriormente i costi a carico dei genitori, in particolare nel contesto della carenza di lavoratori. Inoltre, un aumento dei contributi degli enti pubblici o dei datori di lavoro ai costi della custodia istituzionale di bambini complementare alla famiglia

sgraverebbe le famiglie e rafforzerebbe la conciliabilità, la parità dei sessi e le pari opportunità. Si può prevedere un potenziamento duraturo dell'indipendenza economica in particolare delle persone a rischio di povertà. Tuttavia, non sono disponibili modelli di calcolo economici relativi alle ripartizioni dei costi proposte dal comitato d'iniziativa, cosicché non è possibile effettuare una stima definitiva del rapporto costi-benefici.

Il comitato d'iniziativa propone inoltre di introdurre un meccanismo rigido che scaricherebbe sulla Confederazione spese per miliardi di franchi e creerebbe gravi incentivi perversi. Un'assunzione dei costi prevalentemente da parte della Confederazione, con i Cantoni che parallelamente definirebbero e gestirebbero l'offerta, la qualità e in parte anche il finanziamento, non è auspicabile sotto il profilo dell'efficienza, dell'evoluzione dei costi e di un'impostazione mirata dell'offerta; peraltro, non rispetterebbe la ripartizione federalistica dei compiti. Inoltre, i sistemi di sovvenzionamento e di autorizzazione disponibili nei Cantoni e nei Comuni, che si sono dimostrati validi, verrebbero in parte scavalcati. Infine, non è chiaro se il rapporto costi-benefici sarebbe ottimale. Il Consiglio federale raccomanda di respingere l'iniziativa, poiché essa addosserebbe i due terzi dei costi alla Confederazione e, nel contempo, precluderebbe la possibilità di coinvolgere altri attori nel finanziamento in funzione della loro responsabilità e del beneficio che trarrebbero. In futuro la Confederazione dovrebbe farsi carico di spese che attualmente sono in ampia misura assunte da Cantoni, Comuni, datori di lavoro e altri attori. Considerato che si tratterebbe esclusivamente di un trasferimento di spese esistenti, non vi sarebbe alcun beneficio economico. In mancanza di entrate supplementari o di tagli massicci ai compiti esistenti, che non possono essere attuati senza adeguare le leggi specifiche in materia, l'iniziativa sugli asili nido non è finanziabile. Inoltre, la regolamentazione delle condizioni di lavoro per determinati gruppi professionali a livello federale costituirebbe un'ingerenza nelle competenze dei Cantoni, delle aziende e delle parti sociali.

In passato la Confederazione ha fornito un contributo duraturo per migliorare la conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione. Lo stesso vale per quanto concerne il sostegno alla prima infanzia, un altro ambito in cui la Confederazione punta a coordinare le misure a livello federale e sostiene misure mirate dei Cantoni in determinati settori, ad esempio nel quadro dei programmi d'integrazione cantonali. Spetta in primo luogo ai Cantoni, ai Comuni e ai datori di lavoro compiere gli ulteriori passi necessari nell'ambito della custodia istituzionale di bambini complementare alla famiglia e sviluppare ulteriormente le proprie misure di promozione per i bambini in età prescolastica.

Nell'ambito dei dibattiti parlamentari in corso sull'iniziativa parlamentare 21.403 (v. n. 2.1.4) sono previste misure per rafforzare ulteriormente l'accessibilità economica e la disponibilità dell'offerta di custodia istituzionale di bambini complementare alla famiglia in tutte le regioni della Svizzera. Per quanto concerne l'introduzione di una nuova prestazione come quella proposta dal Consiglio nazionale, il Consiglio federale ha già espresso il suo parere. Per poterla sostenere, essa dovrebbe essere in ogni caso controfinanziata in misura consistente. Per contro, il Consiglio federale è favorevole all'esame di un modello alternativo come quello proposto dalla CSEC-S, il quale prevede un ulteriore assegno familiare per sgravare i genitori che ricorrono alla custodia istituzionale complementare alla famiglia per i propri figli. Se è vero che un aumento

degli oneri salariali accessori potrebbe eventualmente incidere negativamente sull'offerta e sulla domanda di lavoro, è anche vero che l'introduzione di un assegno di custodia disciplinato nella LAFam, che non comporterebbe alcun trasferimento di spese alla Confederazione, avrebbe diversi vantaggi. Innanzitutto, tale assegno corrisponde allo scopo di un assegno familiare, che è di compensare parzialmente l'onere finanziario rappresentato da uno o più figli. Poiché gli assegni familiari sono legati all'esercizio di un'attività lucrativa, il rischio di effetti di trascinamento si ridurrebbe. Inoltre, l'impostazione proposta dalla CSEC-S rispetta la ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni. Considerato il finanziamento tramite i contributi dei datori di lavoro ed eventualmente dei lavoratori, le finanze federali non risulterebbero gravate ulteriormente; il finanziamento rispetterebbe il principio di causalità, poiché i datori di lavoro trarrebbero direttamente vantaggio da un rafforzamento dell'offerta di lavoratori. Tenendo presente che in linea di principio lo scopo dell'iniziativa merita di essere sostenuto, il Consiglio federale punta a un ulteriore rafforzamento della custodia istituzionale di bambini complementare alla famiglia nell'ambito dei dibattiti parlamentari in corso sull'iniziativa parlamentare 21.403 secondo la versione della CSEC-S (v. n. 2.1.4). A suo parere, il progetto della CSEC-S tiene conto sia dell'esigenza di ridurre i costi che di quella di potenziare l'offerta. Rispetto all'iniziativa sugli asili nido, questa variante graverebbe le finanze federali in misura nettamente inferiore. Il Consiglio federale rinuncia pertanto a presentare un controprogetto indiretto.

Un controprogetto diretto non entra in linea di conto, dato che il finanziamento della custodia istituzionale di bambini complementare alla famiglia con una nuova disposizione costituzionale che comporterebbe un trasferimento di costi insostenibile dai Cantoni alla Confederazione non è ragionevole.

Alla luce di tutte queste considerazioni, prevalgono le ragioni che fanno optare per il rigetto dell'iniziativa senza controprogetto diretto o indiretto. Il Consiglio federale propone pertanto alle Camere federali di raccomandare al Popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa sugli asili nido senza contrapporre un controprogetto diretto o indiretto.