



Risposta alla procedura di consultazione sull'attuazione dell'iniziativa parlamentare 21.403 della CSEC-CN «Sostituire il finanziamento iniziale con una soluzione moderna»

Egregio presidente della Commissione
Egredi membri della CSEC-CN
Gentili signore, egregi signori,

con lettera del 17 maggio 2022 avete invitato Protezione dell'infanzia Svizzera (PI) a esprimere un parere riguardo il progetto preliminare 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)» e al «progetto preliminare del decreto federale sugli aiuti finanziari per i programmi cantonali di sviluppo della politica della prima infanzia». Protezione dell'infanzia Svizzera vi ringrazia per l'invito ed è lieta di esprimere il seguente parere.

Considerazioni generali

Protezione dell'infanzia Svizzera accoglie con favore il fatto che la Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale (CSEC-CN) voglia ancorare stabilmente nella legislazione a livello federale la custodia di bambini complementare alla famiglia e alla scuola e la politica di sostegno alla prima infanzia. I primi anni di vita sono di grande importanza per lo sviluppo di un bambino e hanno rilevanza per la società nel suo complesso.

Dal punto di vista dell'interesse superiore del bambino, l'aumento della qualità della custodia di bambini complementare alla famiglia (personale più numeroso e meglio formato dovrebbe occuparsi in media di un numero minore di bambini), il miglioramento delle pari opportunità e inoltre l'ulteriore sviluppo della politica di sostegno alla prima infanzia nei Cantoni sono, nella maggior parte dei casi, più importanti di una migliore conciliabilità tra vita lavorativa e familiare. Per Protezione dell'infanzia Svizzera è comprensibile che gli obiettivi di qualità vengano raggiunti attraverso accordi di programma tra la Confederazione e i Cantoni, in quanto tali accordi si sono già dimostrati efficaci ai sensi dell'art. 26 LPAG. Riteniamo opportuno che i Cantoni possano lanciare, tramite questa via, programmi adeguati alle rispettive situazioni. Ad ogni modo, affinché tutti i bambini in Svizzera possano crescere ugualmente protetti e sostenuti, sono necessari requisiti vincolanti per la qualità della custodia di bambini complementare alla famiglia a livello svizzero.



Una custodia di bambini di buona qualità significa anche proteggere l'infanzia

I dati annuali della statistica nazionale sulla protezione dei minori sono aumentati negli ultimi anni e indicano chiaramente che soprattutto i bambini piccoli sono colpiti in modo sproporzionato dalla violenza. Pertanto, tutte le istituzioni che forniscono una custodia di bambini complementare alla famiglia devono dare un importante contributo nell'ambito della protezione dell'infanzia. I professionisti che lavorano in questo contesto dovrebbero essere in grado di individuare precocemente le minacce al bene del bambino e di avviare interventi adeguati e tempestivi. Tuttavia, lo stato delle conoscenze utili all'individuazione precoce sembra attualmente insufficiente tra i professionisti di diversi settori.¹ Il fatto che oggi, in media, quasi la metà del personale delle strutture di custodia collettiva diurna e di custodia complementare alla scuola non abbia una formazione pedagogica adeguata aggrava ulteriormente la situazione. Oltre a una valida formazione, una migliore individuazione precoce dei rischi per il bene del bambino richiede anche una chiave di ripartizione adeguata, che consenta alle persone incaricate della custodia di prestare sufficiente attenzione ai singoli bambini e di costruire un legame sicuro con loro. Inoltre, le istituzioni dovrebbero sviluppare e introdurre programmi di protezione per tutelare dalla violenza i bambini custoditi. Per tali motivi consideriamo indispensabili maggiori investimenti nella qualità.

La qualità costa e richiede ulteriori investimenti

La qualità della custodia di bambini complementare alla famiglia è decisiva, sia per lo sviluppo dei bambini che per l'utilità sociale nel suo complesso. Il progetto nella sua forma attuale è quindi un'occasione mancata perché, da un lato, i fondi destinati al miglioramento della qualità sono troppo esigui e, dall'altro, perché non si auspica un'armonizzazione a livello nazionale dei requisiti qualitativi relativi alla custodia di bambini complementare alla famiglia. Questo nonostante la Confederazione debba spendere ogni anno ingenti somme di denaro a tale scopo e nonostante la CDAS e la CDPE stiano attualmente elaborando raccomandazioni sulla qualità e sul finanziamento della custodia di bambini complementare alla famiglia e alla scuola. Come minimo, gli accordi di programma con i Cantoni dovrebbero essere collegati a queste raccomandazioni al più tardi a partire dal secondo periodo di programmazione. Solo i Cantoni che soddisfano questi standard dovrebbero ricevere fondi dalla Confederazione per i programmi. Gli investimenti nella qualità sono sempre investimenti diretti al bene dei bambini. Tuttavia, studi scientifici dimostrano anche che

¹ Cfr. documento di base «Protezione durante la prima infanzia» (in tedesco), Protezione dell'infanzia Svizzera, 2021: https://www.kinderschutz.ch/media/fsimgvrk/2022_grundlagenbericht_schutz-in-der-fruehen-kindheit_kinderschutz-schweiz.pdf

ulteriori investimenti nella qualità della custodia di bambini complementare alla famiglia sono in grado di aumentarne significativamente il ritorno economico a lungo termine.²

Un numero maggiore di professionisti, dotati di una migliore formazione, dovrebbe quindi occuparsi in media di un numero minore di bambini. Dato il fatto che non si intende ridurre il numero delle strutture di custodia, non è possibile migliorare la chiave di ripartizione senza l'aggiunta di personale. Pertanto, anche se ciò non rientra nel progetto, è opportuno sottolineare brevemente l'urgenza di potenziare anche gli investimenti nella formazione del personale aggiuntivo addetto alla custodia, soprattutto visto che il settore soffre già oggi di carenza di forza lavoro qualificata.³

Protezione dell'infanzia Svizzera ritiene essenziale che ogni bambino che non possa essere custodito dai genitori o da altre persone di riferimento vicine in determinate finestre temporali abbia accesso a una custodia complementare alla famiglia di buona qualità. La qualità della custodia è legata alla qualità della formazione e dell'aggiornamento del personale. Poiché i costi del personale rappresentano la quota maggiore dei costi per la custodia, anche questi aumenteranno con l'aumento della qualità. Pertanto, è necessario sostenere finanziariamente i costi della custodia attraverso contributi federali. L'effetto positivo di tali contributi sulle pari opportunità potrebbe tuttavia essere incrementato in modo significativo se il sostegno venisse concesso principalmente (e a tal fine in misura maggiore) alle famiglie bisognose. In assenza di un sostegno da parte del Cantone e del Comune, la custodia di bambini rimane ancora troppo onerosa per alcune famiglie nonostante i contributi federali, per cui i bambini non possono essere custoditi al di fuori della famiglia o vengono custoditi solo in modo non ottimale.

Affinché i programmi possano aumentare in misura sufficiente la qualità della custodia, sono quindi necessari investimenti significativamente più elevati rispetto a quelli previsti dal progetto (*progetto preliminare del decreto federale sugli aiuti finanziari per i programmi cantonali di sviluppo della politica della prima infanzia*). Da un lato, questi fondi dovrebbero poi confluire in modo mirato dove è possibile ottenere il massimo effetto sugli obiettivi prefissati nella custodia di bambini complementare alla famiglia ovvero nell'innalzamento del livello di formazione del personale addetto alla custodia e nel miglioramento della chiave di ripartizione. Dall'altro lato, sono necessari anche investimenti per l'ulteriore sviluppo della politica di sostegno alla prima infanzia e quindi per il potenziamento della formazione e della consulenza ai genitori, di offerte di supporto come programmi di visite a domicilio, nonché per un rafforzamento della connettività tra i vari attori.

² Modello economico complessivo per l'analisi della politica per la prima infanzia (in tedesco), BAK Economics AG 2020: https://www.bak-economics.com/fileadmin/documents/BAK_Politik_Fruehe_Kindheit_Mai_2020_Ex-Sum_DE.pdf

³ Rapporto kibesuisse sondaggio Covid-19 marzo / aprile 2022 (in tedesco): https://www.kibesuisse.ch/fileadmin/Dateiablage/kibesuisse_Dokumente/Corona/220517_Zus_Beric ht_COVID-19_6__def.pdf

Sui singoli progetti e sulle disposizioni

Legge federale concernente il sostegno alla custodia di bambini complementare alla famiglia e ai Cantoni nella loro politica di sostegno alla prima infanzia (LSCus)

Sezione 1: Disposizioni generali

Articolo 1 Scopo

- *Art. 1 cpv. 1 lett. b: Migliorare le pari opportunità per tutti i bambini*

Nel capoverso 1 lettera b occorre cancellare «in età prescolastica». Vanno auspiccate pari opportunità per tutti i bambini e non solo per quelli in età prescolastica.

Proposta art. 1 lett. b: Migliorare le pari opportunità per i bambini ~~in età prescolastica~~.

- *Art. 1 cpv. 2 lett. c: Respinta minoranza Umbricht Pieren*

Protezione dell'infanzia Svizzera respinge in modo deciso la proposta di minoranza Umbricht Pieren relativa allo stralcio del capoverso 2, lettera c «Migliorare la qualità dell'offerta di custodia di bambini complementare alla famiglia». Come illustrato, il miglioramento della qualità della custodia di bambini complementare alla famiglia e alla scuola è necessario con urgenza.

- *Art. 1 cpv. 2 lett. d*

Protezione dell'infanzia Svizzera accoglie con favore il fatto che il progetto potrà aiutare i Cantoni a sviluppare ulteriormente la loro politica di sostegno alla prima infanzia in linea con le esigenze. Una buona interconnessione tra i vari attori e l'accesso a servizi di buona qualità con la soglia più bassa possibile sono fondamentali anche dal punto di vista della protezione dell'infanzia. Campi d'azione come l'assistenza sanitaria nella prima infanzia, la formazione e la consulenza ai genitori oltre che i programmi di visita a domicilio sono anch'essi elementi centrali di un sistema volontario di protezione dell'infanzia ben sviluppato.

Articolo 2 Campo d'applicazione

- *Art. 2 lett. a: Respinta minoranza Umbricht Pieren*

Il campo d'applicazione non deve essere limitato all'età prescolastica, bensì la qualità va ulteriormente migliorata anche riguardo alla custodia complementare alla famiglia dei bambini in età scolastica.

Articolo 3 Definizioni

- *Art. 3 lett. a: Custodia di bambini complementare alla famiglia*

Per i bambini, frequentare un servizio di custodia complementare alla famiglia può essere un sollievo e un beneficio per vari motivi (in caso di malattia mentale di un tutore, di conoscenze linguistiche carenti, ecc.). Pertanto, le offerte e i successivi contributi al loro finanziamento non dovrebbero essere vincolati esclusivamente all'attività lucrativa dei genitori.

Proposta art. 3 lett. a: *Custodia di bambini complementare alla famiglia*: la custodia regolare di bambini in età prescolastica e scolastica da parte di terzi, tale da permettere ai genitori di svolgere un'attività lucrativa, una formazione oppure qualora i genitori siano temporaneamente impossibilitati ad accudire il figlio a causa di una malattia, della ricerca di un lavoro o di un programma occupazionale, nonché per sostenere le pari opportunità per i bambini.

- *Art. 3 lett. a e b: Respinta minoranza Umbricht Pieren*

Anche in questo caso, analogamente all'art. 2 lett. a, includere l'età scolastica.

Sezione 2: Contributo federale ai costi per la custodia di bambini complementare alla famiglia a carico dei genitori

Articolo 4 Principi

- *Art. 4 cpv. 1*

Come illustrato in relazione all'*art. 3 lett. a*, i genitori possono essere impossibilitati a custodire i figli anche per motivi diversi dal lavoro. In particolare, anche la custodia a seguito di indicazioni sociali o sanitarie per migliorare l'interesse del bambino deve essere cofinanziata dalla Confederazione. Molti Comuni e Cantoni gestiscono già la questione in questo modo.

Proposta art. 4 cpv. 1: La Confederazione partecipa ai costi per la custodia di bambini complementare alla famiglia a carico dei genitori in modo che questi ultimi possano svolgere un'attività lucrativa o una formazione, possano riprendersi da una malattia o qualora siano temporaneamente impossibilitati a custodire i figli per altri motivi indicati, oltre che per migliorare la parità di opportunità per i bambini.



- *Art. 4 cpv. 1: Respinta minoranza Umbricht Pieren e de Montmollin*

Per le ragioni sopra esposte, Protezione dell'infanzia Svizzera non ritiene opportuno che i tutori debbano fornire la prova di un grado minimo di occupazione per poter beneficiare dei contributi federali.

Articolo 5 Aventi diritto

Può accadere che i costi di custodia non siano sostenuti dalle persone che hanno l'autorità parentale (ad esempio i nonni o nel caso di famiglie patchwork) e per questo motivo proponiamo la seguente modifica:

Proposta art. 5 cpv. 1: Hanno diritto al contributo federale le persone ~~che detengono l'autorità parentale~~ che sostengono i costi per la custodia di bambini complementare alla famiglia.

Art. 7 Contributo federale

Non vi dovrebbero essere bambini che non vengono custoditi o che lo sono in misura insufficiente in determinati momenti a causa dell'attività lucrativa dei genitori e dei costi troppo elevati o dell'indisponibilità di una custodia di bambini complementare alla famiglia di buona qualità. Considerando che vi sono Cantoni e Comuni che sovvenzionano a malapena la custodia di bambini, Protezione dell'infanzia Svizzera ritiene che i contributi federali andrebbero meglio utilizzati per sostenere prima le famiglie bisognose. Questo consentirebbe di compensare nel miglior modo possibile le disparità di opportunità esistenti. Se tale soluzione non è accettabile per la maggioranza, preferiamo la variante proposta dalla minoranza Piller Carrard senza sistema di incentivazione (artt. 8 e 9) e con un contributo federale unitario del 20%.

Con il sistema di incentivazione proposto, vi è il timore che anche a lungo termine questo penalizzi le famiglie che vivono in Cantoni e Comuni che attualmente contribuiscono solo in misura ridotta a sovvenzionare la custodia di bambini. Riteniamo che l'incentivo fornito per l'aumento dei sussidi in questi Cantoni sia troppo esiguo. In particolare, le famiglie in condizioni precarie sarebbero in questo caso doppiamente penalizzate. Raccomandiamo quindi un contributo federale unitario del 20%, che non incrementi ulteriormente le differenze cantonali riguardo i costi di custodia di bambini.

- *Art. 7 cpv. 4*

Un maggiore sostegno ai genitori di un bambino in situazione di handicap è altamente auspicabile e, secondo la ratificata Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (UN CRPD), anche urgentemente opportuno. Tuttavia, anche per altre indicazioni si registrano una maggiore esigenza di custodia e pertanto costi più elevati: ad esempio, per la custodia di neonati o di

bambini con maggiori esigenze di sostegno (supporto linguistico, ADHD, ecc.). Inoltre, l'art. 7 cpv. 4 è attualmente formulato in modo tale da poter invogliare i Cantoni e i Comuni, che già si assumono i costi aggiuntivi dovuti alla disabilità e alleviano così i genitori, a ridurre il proprio finanziamento dei costi aggiuntivi dovuti alla disabilità a spese della Confederazione. Questo meccanismo deve essere evitato.

4 Il contributo federale ai genitori di un bambino ~~in situazione di handicap~~ con fabbisogno di custodia maggiore è più elevato. ~~se i genitori sostengono effettivamente costi più elevati per la custodia di bambini complementare alla famiglia.~~ Il Consiglio federale stabilisce le indicazioni per un fabbisogno di sostegno maggiore e disciplina i dettagli del calcolo del contributo federale.

Art. 9 Contributo supplementare

- Art. 9 cpv. 3

Mantenendo il sistema di incentivazione proposto, devono essere assolutamente conteggiati (contrariamente a quanto illustrato nel rapporto esplicativo a pag. 45) anche quei sussidi cantonali che, in quanto investono nella qualità, non contribuiscono direttamente a ridurre le rette dei genitori nel lungo periodo (ma che, ad esempio, contribuiscono a non rendere più costosa per i genitori una maggiore qualità della custodia). A fronte della regolamentazione proposta, i Cantoni non sarebbero praticamente incentivati a garantire, ad esempio, migliori chiavi di ripartizione attraverso una maggiore partecipazione ai costi del personale. Ne verrebbero penalizzati i bambini con una situazione di custodia di minore qualità.

Qualora si intenda mantenere un sistema di incentivazione:

Art. 9 cpv. 3 nuovo

Quest'importo annuo comprende i sussidi versati dal Cantone, dai Comuni e dai datori di lavoro, se prescritti per legge, per ridurre i costi per la custodia di bambini complementare alla famiglia a carico dei genitori o per aumentare la qualità della custodia.

Sezione 3: Accordi di programma

Articolo 13: Aiuti finanziari ai Cantoni e a terzi

- Art. 13 cpv. 1: *Ulteriore sviluppo della custodia di bambini complementare alla famiglia*

I mezzi per questa parte della legge sono quantificati in misura troppo scarsa (maggiori dettagli al riguardo qui di seguito nelle osservazioni sul relativo decreto federale).



- Art. 13 cpv. 1 lett. a: *Accolta minoranza Fivaz*

Noi sosteniamo la proposta di minoranza Fivaz, che esige un'estensione da «bambini in situazione di handicap» a «bambini con esigenze particolari». L'intero capoverso deve tuttavia fare riferimento sia all'età prescolastica che all'età scolastica. Noi proponiamo di impiegare la sopraccitata formulazione «fabbisogno di custodia maggiore», che farebbe riferimento a indicazioni – da definire ancora nel dettaglio – come disabilità, primissima infanzia, sviluppo del linguaggio, ecc.

- Art. 13 cpv. 2: *Ulteriore sviluppo della politica di sostegno alla prima infanzia*

Come indicato nelle osservazioni generali, Protezione dell'infanzia Svizzera accoglie espressamente con favore il fatto che la Confederazione possa sostenere anche misure adottate dai Cantoni per sviluppare ulteriormente la loro politica di sostegno alla prima infanzia. Dal punto di vista della protezione dell'infanzia, è insito ancora un grande potenziale nell'ulteriore sviluppo di una politica di sostegno alla prima infanzia (intesa in senso lato).

- Art. 13 cpv. 3: *Obiettivi determinati congiuntamente*

Le raccomandazioni che ci si attende dalla SODK e dalla CDPE sulla qualità e sul finanziamento della custodia di bambini complementare alla famiglia e alla scuola costituiranno una base importante e ampiamente sostenuta sia a livello professionale che politico. Idealmente, dovrebbero essere esplicitamente menzionate nell'art. 13, cpv. 3, e l'assegnazione dei fondi dovrebbe essere legata all'adempimento di queste raccomandazioni al più tardi nei periodi 2 e 3. È consigliabile ancorare tale regolamentazione a livello di ordinanza.

- Art. 13 cpv. 4: *Aiuti finanziari per programmi e progetti*

La possibilità di sostenere i Cantoni o terzi con aiuti finanziari per programmi e progetti di importanza relativa all'intero Paese o alle varie regioni linguistiche è esplicitamente accolta con favore. In particolare, se ciò sostiene gli sforzi di armonizzazione delle conferenze cantonali e se vengono valutati e pubblicizzati gli esempi di buona prassi.

Articolo 15: Calcolo degli aiuti finanziari ai Cantoni

Secondo l'art. 13 cpv. 4 possono essere concessi aiuti finanziari anche a terzi. Di conseguenza, anche nell'art. 15 questi ultimi dovrebbero essere citati come beneficiari.

Proposta art. 15 Calcolo degli aiuti finanziari ai Cantoni e a terzi

Gli aiuti finanziari coprono al massimo il 50 per cento delle spese del Cantone e di terzi per le misure secondo l'articolo 13.



Sezione 4: Statistiche, rapporto con il diritto europeo, valutazione

Articolo 17: Statistiche

Protezione dell'infanzia Svizzera accoglie con favore una statistica sulla custodia di bambini complementare alla famiglia e sulla politica di sostegno alla prima infanzia. Il rilevamento statistico dei fattori che consentono una visione d'insieme della qualità della custodia (chiave di ripartizione, livello di formazione del personale nei vari servizi di custodia, ecc.) e di altri dati chiave della politica di sostegno alla prima infanzia costituirebbe la base per una politica della prima infanzia basata sui fatti.

Decreto federale concernente il sostegno alla custodia di bambini complementare alla famiglia e ai Cantoni nella loro politica di sostegno alla prima infanzia

- *Art. 1 cpv. 1*

Come già illustrato più volte, i 40 milioni di franchi annui (ovvero 160 milioni di franchi per la durata di 4 anni) stanziati per gli accordi di programma per 26 Cantoni con quattro diversi ambiti di intervento contemporanei sono un importo troppo esiguo. In linea generale, ogni franco in più investito nella qualità della custodia di bambini e nell'ulteriore sviluppo della politica di sostegno alla prima infanzia è importante e giusto. Per produrre cambiamenti positivi e un'armonizzazione della qualità della custodia di bambini complementare alla famiglia e alla scuola in Svizzera entro un periodo di tempo utile e in misura apprezzabile, sarebbe sicuramente necessario investire almeno 500 milioni all'anno.⁴

Vi ringraziamo per l'interesse dimostrato nei confronti della posizione di Protezione dell'infanzia Svizzera e per aver preso nota del nostro parere.

Cordiali saluti

⁴ Cfr. Libro bianco sugli investimenti nella prima infanzia: Focus sull'utilità economica (in tedesco), Jacobs Foundation 2020:
https://jacobsfoundation.org/app/uploads/2020/09/JF_Whitepaper_Investition_frühe_Kindheit_final.pdf



Kinderschutz Schweiz
Protection de l'enfance Suisse
Protezione dell'infanzia Svizzera

Yvonne Feri Regula
Presidente Fondazione Protezione dell'infanzia Svizzera
dell'infanzia Svizzera

Bernhard Hug
Direttrice Protezione
dell'infanzia Svizzera