



Berna, 24 maggio 2024

Risposta alla consultazione in merito all'iniziativa parlamentare. Sostituire il finanziamento iniziale con una soluzione moderna Progetto della CSEC-S

Gentile Presidente della Commissione,
Egregi membri della CSEC-S,
Gentili signore, egregi signori,

con scritto del 1° marzo 2024 avete invitato Protezione dell'infanzia Svizzera a prendere posizione in merito alle proposte della CSEC-S sulla 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 sul decreto federale. 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 anche la Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio degli Stati (CSEC-S) 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. La custodia di bambini complementare alla scuola fornisce un'offerta preziosa oltre la prima infanzia che dà ai bambini la possibilità di integrarsi a livello sociale e a svilupparsi in modo olistico.

Dal punto di vista del bambino e dell'interesse superiore del bambino, l'aumento della qualità della custodia di bambini complementare alla famiglia (in particolare il 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 più importanti di una migliore conciliabilità tra vita lavorativa e familiare. Occorre assolutamente reinserire l'obiettivo previsto nel progetto iniziale del miglioramento della qualità pedagogica e funzionale della custodia di bambini complementare alla famiglia che s'intende raggiungere mediante accordi di programma tra Confederazione e Cantoni, altrimenti il bene del bambino va completamente perso di vista.



Protezione dell'infanzia Svizzera aveva già preso largamente posizione in merito al progetto iniziale della CSEC-N. L'accento è posto in particolare su un livello di qualità della custodia di bambini il più elevato possibile. Per noi la questione resta un obiettivo prioritario per cui ci permettiamo di accostare la presente presa di posizione a quella dell'anno 2022.

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

Anche la recente statistica nazionale del 2023 sulla protezione dei bambini indica un ulteriore aumento delle cifre ed evidenzia ancora una volta come a essere colpiti dalla violenza in modo sproporzionato sono proprio i bambini piccoli. 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. Ciò promuove inoltre nel complesso il benessere dei bambini oggetto di custodia. 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.

Entrambe le varianti del progetto nella sua forma attuale sono 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. Ciò, sebbene nel 2023 siano state adottate le raccomandazioni elaborate dalla CDOS e dalla CDPE relative alla qualità e al finanziamento della custodia di bambini complementare alla famiglia e alla scuola (cfr. osservazioni su art. 3 cpv. 1bis LAFam).

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



Affinché tutti i bambini in Svizzera possano crescere ugualmente protetti e sostenuti, sarebbero imprescindibili i requisiti vincolanti per la qualità della custodia di bambini complementare alla famiglia a livello svizzero. È comprovato che la buona qualità si ripercuote positivamente su tutti i bambini. Una scarsa qualità di custodia aumenta i fattori di rischio esistenti in ambito familiare, mentre una custodia di qualità elevata è in grado quantomeno in parte a compensarli.² Gli investimenti nella qualità sono pertanto sempre investimenti diretti al bene dei bambini. Tuttavia, studi scientifici dimostrano inoltre che ulteriori investimenti nella qualità della custodia di bambini complementare alla famiglia sono anche in grado di aumentarne significativamente il ritorno economico a lungo termine.³

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.⁴

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. 2 lett. c: Sostegno della minoranza Graf Maya***

² Hafen, Martin; Meier Magistretti, Claudia & Benelli, Natalie (2023): Qualità della formazione, educazione ed accoglienza della prima infanzia (FEAPI): Condizioni quadro dell'impiego del personale non formalmente qualificato. Bestandsaufnahme und Erarbeitung eines Argumentariums: https://craft.stiftung-mercator.ch/files/Dokumente/Publikationen/Studie-FBBE_ausführlich.pdf

³ BAK Economics AG 2020: Modello economico complessivo per l'analisi della politica per la prima infanzia (in tedesco) https://www.bak-economics.com/fileadmin/documents/BAK_Politik_Fruehe_Kindheit_Mai_2020_Ex-Sum_DE.pdf

⁴ Rapporto kibesuisse sondaggio Covid-19 marzo / aprile 2022 (in tedesco): https://www.kibesuisse.ch/fileadmin/Dateiablage/kibesuisse_Dokumente/Corona/220517_Zus_Bericht_COVID-19_6__def.pdf



Protezione dell'infanzia Svizzera respinge categoricamente la proposta della maggioranza di abrogare il capoverso 2 lettera c «Migliorare la qualità dell'offerta della custodia di bambini complementare alla famiglia», perché con essa il progetto perde completamente di vista il bene del bambino. 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: Sostegno della maggioranza**

Protezione dell'infanzia Svizzera accoglie con favore il fatto che la presente disposizione rimarrà in vigore, affinché possa aiutare i Cantoni a sviluppare ulteriormente la loro politica di sostegno alla prima infanzia in linea con le esigenze.

Sezione 3: Accordi di programma

Articolo 13: Aiuti finanziari ai Cantoni e a terzi

- **Art. 13 cpv. 1: Sostegno della maggioranza**

Protezione dell'infanzia Svizzera accoglie con favore il fatto che sulla base di accordi di programma possano essere concessi aiuti finanziari a livello globale per sviluppare ulteriormente la custodia di bambini complementare alla famiglia. I mezzi per questa parte della legge sono tuttavia quantificati in misura troppo scarsa (maggiori dettagli al riguardo qui di seguito nelle osservazioni sul decreto federale).

- **Art. 13 cpv. 1 lett. b: Sostegno per la minoranza Graf Maya**

Le famiglie, in cui i rappresentanti legali devono lavorare nelle ore marginali o notturne, sono sottoposte a una situazione di maggiore stress. Per loro orari di custodia estesi e flessibili sono importanti per evitare ulteriore stress e rapporti di assistenza non ottimali. Il presente articolo non deve pertanto essere abrogato.

- **Art. 13 cpv. 1 lett. c: Sostegno per la minoranza Graf Maya**

Il presente articolo non deve essere abrogato. Come illustrato sopra, la qualità della custodia dal punto di vista del bene del bambino viene prima di tutto. È pertanto di centrale importanza che le misure volte a migliorare la qualità pedagogica e funzionale delle offerte possano essere promosse con programmi cantonali. Per permettere a tutti i bambini in Svizzera di approfittare in egual misura di un'elevata qualità di custodia, è corretto orientarsi alle raccomandazioni in vigore delle conferenze intercantonali (CDOS e CDPE). Protezione dell'infanzia Svizzera sostiene pertanto la minoranza Graf per mantenere il presente articolo.

- **Art. 13a Contenuto degli accordi di programmazione**

Come illustrato sopra, occorrono misure per migliorare la qualità pedagogica e funzionale delle offerte della custodia istituzionale di bambini. Le raccomandazioni della CDOS e della CDPE sulla qualità e sul finanziamento della custodia di bambini complementare alla famiglia e alla scuola costituiscono una relativa base importante e ampiamente sostenuta sia a livello professionale che politico. Idealmente, dovrebbero essere esplicitamente menzionate nell'art. 13a e l'assegnazione dei fondi dovrebbe essere legata all'adempimento di queste raccomandazioni. È consigliabile ancorare tale regolamentazione a livello di ordinanza.

4. Modifica di altri atti normativi: 1. Legge federale del 24 marzo 2006 sugli assegni familiari e sugli aiuti finanziari a organizzazioni familiari (Legge sugli assegni familiari, LAFam)

Art. 2 Definizione e scopo degli assegni familiari

- **Art. 2 cpv. 2: Pari opportunità oltre l'età scolastica**

Vanno auspicate pari opportunità per tutti i bambini e non solo per quelli in età prescolastica.

Proposta art. 2 cpv. 2: Gli assegni di custodia sono versati allo scopo di promuovere (...) le pari opportunità dei bambini ~~in età prescolastica~~.

Art. 3 Tipi di assegni familiari; competenze dei Cantoni

- **Art. 3 cpv. 1 lett. c: Sostegno della minoranza II**

Anche i bambini dagli 8 ai 12 anni non possono essere semplicemente lasciati soli senza custodia oltre al regolare orario scolastico. L'assegno di custodia dovrà pertanto essere corrisposto per bambini fino al compimento del dodicesimo anno di età. Come ulteriore incentivo alle pari opportunità sarebbe opportuno rinunciare a un rigido limite di età, in quanto esso esclude ad esempio i bambini che hanno ripetuto un anno scolastico o che hanno frequentato un anno di asilo in più. La formulazione potrebbe invece riferirsi agli anni della scuola dell'obbligo secondo il metodo di conteggio HarmoS.

- **Art. 3 cpv. 1bis: Definizione dei criteri di qualità**

Il Consiglio federale dovrebbe anche definire i criteri relativi alla qualità che devono soddisfare le istituzioni, affinché, in caso di loro utilizzo, sia corrisposto un assegno di custodia. Dal punto di vista del bene del bambino la qualità della custodia è decisiva. Inoltre, i genitori fanno capo alle offerte molto più facilmente quando esse offrono una custodia qualitativamente buona. Anche qui le raccomandazioni della CDOS e della CDPE relative alla qualità costituiscono una buona base in tal senso, in quanto vi sono indicati i requisiti minimi basati sull'evidenza.

Proposta art. 3 cpv. 1bis: Il Consiglio federale stabilisce i criteri di riconoscimento delle istituzioni per la cui custodia sono versati gli assegni. I criteri in questione includono anche caratteristiche di qualità e si orientano alle relative raccomandazioni in vigore della custodia di bambini complementare alla famiglia delle conferenze intercantionali competenti.

Art. 5 Importo e adeguamento degli assegni familiari

- **Art. 5 cpv. 2ter: importi superiori per bambini in situazione di disabilità**

Ai sensi del rapporto dell'organizzazione specializzata Procap i costi di custodia in caso di un bambino in grave situazione di disabilità aumentano fino al fattore 3 rispetto a un bambino senza situazione di disabilità.⁵ Senza un finanziamento di questi costi supplementari, i contributi in questione sono troppo elevati e, per i bambini in situazione di disabilità, potrebbe essere reso impossibile frequentare un asilo nido.

Proposta art. 5 cpv. 2ter

[...] L'assegno di custodia per bambini con disabilità ammonta almeno al 150 per cento dell'assegno ordinario e al massimo al 300 per cento (...)

- **Art. 5 cpv. 2quater: Sostegno della minoranza Herzog Eva**

I bambini piccoli sotto i 18 mesi hanno bisogno di un'elevata necessità di custodia, per cui i costi per la loro custodia spesso sono molto più elevati rispetto al caso di bambini più grandi. Essi dovrebbero pertanto comprendere un importo e mezzo del normale assegno di custodia, se il costo totale per la custodia istituzionale complementare alla famiglia è maggiore. Protezione dell'infanzia Svizzera sostiene pertanto la minoranza Herzog.

⁵ Procap 2021: Custodia complementare alla famiglia per bambini in situazione di disabilità. Un'analisi della domanda, dell'offerta e dei meccanismi di finanziamento per i bambini in situazione di disabilità in età prescolastica in Svizzera, pag. 30:

Art. 19 Diritto agli assegni familiari

- Art. 19 cpv. 1quater

I genitori potrebbero non essere in grado di occuparsi della custodia dei loro figli anche per altri motivi che non siano legati al lavoro o alla formazione. In particolare, anche la custodia a seguito di indicazioni sociali o sanitarie per migliorare l'interesse superiore del bambino deve essere cofinanziata. Molti Comuni e Cantoni gestiscono già la questione in questo modo.

Proposta art. 19 cpv.1quater: Le persone senza attività lucrativa hanno diritto all'assegno di custodia di cui all'articolo 3 capoverso 1 lettera c qualora seguano una formazione o una formazione continua, sono in convalescenza, o non possono occuparsi della custodia dei loro figli per altre ragioni e se la custodia, su indicazione sociale o sanitaria, è opportuna al fine di migliorare il bene del bambino. Il diritto all'assegno di custodia [...].

Art. 20 Finanziamento

- Art. 20cpv. 1 lett. b

Analogamente agli adeguamenti dell'art. 19 1quater anche l'art. 20b dovrebbe essere adeguato di conseguenza.

Proposta art. 20b: I Cantoni finanziano [...] gli assegni di custodia per le persone senza attività lucrativa che seguono una formazione o una formazione continua, sono in convalescenza, o non possono occuparsi della custodia dei loro figli per altre ragioni e se la custodia, su indicazione sociale o sanitaria, è opportuna al fine di migliorare il bene del bambino.

Capitolo 4: Contenzioso e disposizioni penali e statistiche

- Articolo 23a: Statistiche

Protezione dell'infanzia Svizzera accoglie con favore che anche nella proposta della CSEC-S sia prevista 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 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. In particolare, attualmente mancano basi statistiche relative alla custodia di



bambini in situazione di disabilità nonché alla custodia di neonati e bambini piccoli. I dati in questione dovrebbero parimenti essere inseriti nelle statistiche.

Proposta art. 23a cpv. 1: In collaborazione con i Cantoni, l'Ufficio federale di statistica allestisce, [...] statistiche armonizzate negli ambiti della custodia di bambini complementare alla famiglia e della politica di sostegno alla prima infanzia, tenendo conto della situazione specifica di bambini in situazione di disabilità e bambini piccoli sotto i 18 mesi.

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: Minoranza I Wasserfallen Flavia come soluzione minima

Come già illustrato più volte, i ben 30 milioni di franchi annui (ovvero 128 milioni di franchi per la durata di 4 anni) stanziati per gli accordi di programma per 26 Cantoni con 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. Pertanto, Protezione dell'infanzia Svizzera sostiene la minoranza I Wasserfallen Flavia. Per produrre tuttavia 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.⁶

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

Yvonne Feri

Tamara Parham

Presidente Fondazione Protezione dell'infanzia Svizzera , Vicedirettrice Protezione dell'infanzia Svizzera ex consigliera nazionale

⁶ 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_fruhe_Kindheit_final.pdf