



7 dicembre 2018

Commento alla modifica del 7 dicembre 2018 dell'ordinanza sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia

A. Contesto

La legge federale del 4 ottobre 2002¹ sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia (LACust) è in vigore dal 1° febbraio 2003. La legge e la pertinente ordinanza d'applicazione costituiscono un programma d'incentivazione volto a promuovere la creazione di posti per la custodia di bambini complementare alla famiglia e permettere ai genitori di conciliare meglio la famiglia e l'attività lucrativa o la formazione. La durata di validità del programma d'incentivazione, inizialmente limitata a otto anni, ossia fino al 31 gennaio 2011, è stata prorogata a due riprese, da ultimo fino al 31 gennaio 2019.

Il 16 giugno 2017 il Parlamento, su proposta del Consiglio federale, ha approvato un nuovo meccanismo di aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia, integrato nella LACust, teso, da un lato, a ridurre le spese sostenute dai genitori per la custodia dei figli da parte di terzi e, dall'altro, ad adeguare maggiormente ai bisogni dei genitori l'offerta di servizi per la custodia. La pertinente modifica è entrata in vigore il 1° luglio 2018. Le disposizioni d'esecuzione concernenti questi nuovi aiuti finanziari sono state integrate nell'ordinanza del 25 aprile 2018² sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia (OACust). Questi aiuti sono oggetto dei nuovi capitoli 4 e 5, mentre quelli concernenti il programma d'incentivazione in corso sono stati riuniti nei capitoli 2 e 3. Dato il numero considerevole di nuovi articoli da integrare nell'OACust, si è proceduto a una revisione totale di quest'ultima.

Il 28 settembre 2018 il Parlamento ha nuovamente prolungato il programma d'incentivazione per quattro anni, ovvero fino al 31 gennaio 2023, stanziando al contempo un credito d'impegno di 124,5 milioni di franchi per l'intero periodo del prolungamento.

La presente modifica dell'OACust è volta ad adeguare le disposizioni transitorie e a determinare la procedura da seguire per le domande di aiuti finanziari messe in lista d'attesa in seguito all'esaurimento del quarto credito d'impegno. Sono state inoltre apportate precisazioni in alcuni articoli esistenti, al fine di renderli più comprensibili ed eliminare ogni possibile ambiguità.

Le modifiche della LACust e dell'OACust entreranno in vigore il 1° febbraio 2019.

¹ RS 861

² RS 861.1

B. Commento ai singoli articoli

Art. 2 lett. a e b Questo articolo definisce il campo di applicazione temporale dell'ordinanza. Le lettere a e b concernono gli aiuti finanziari esistenti per l'istituzione di posti di custodia e per progetti a carattere innovativo.

Considerato che la durata del programma d'incentivazione è prorogata fino al 31 gennaio 2023, per la concessione degli aiuti finanziari occorre che l'inizio dell'attività, l'aumento dell'offerta o l'avvio dell'esecuzione del provvedimento da parte di una struttura o l'avvio del progetto a carattere innovativo avvenga al più tardi il 31 gennaio 2023. **Art. 4**

Cpv. 3

Gli aiuti finanziari sono destinati prioritariamente alle nuove strutture. Dato che lo scopo è di aumentare il numero di posti di custodia, la legge prevede però anche aiuti finanziari per le strutture esistenti che ampliano la propria offerta. Il legislatore ha tuttavia stabilito in modo chiaro che l'aumento dei posti deve essere significativo, poiché i costi di un ampliamento modesto non giustificano la concessione di aiuti finanziari³. Per aumento significativo s'intende un aumento di un terzo del numero di posti, ma almeno di 10 posti⁴.

Negli ultimi tempi la questione di cosa si intenda per aumento significativo aveva causato incertezze. Per alcuni richiedenti non era infatti chiaro se esso andasse considerato rispetto all'offerta complessiva esistente o se bastasse creare posti supplementari con un orario di apertura ridotto. Per conformarsi alla volontà del legislatore di impiegare gli aiuti finanziari solo per sostenere aumenti significativi dell'offerta, è indispensabile confrontare l'aumento dell'offerta previsto con l'offerta complessiva esistente. Non basta pertanto, ad esempio, che una struttura che dispone di 30 posti con un orario di apertura pari a 2400 ore all'anno (offerta a tempo pieno) aumenti la sua offerta di 10 posti aperti solo per 1200 ore all'anno (offerta a tempo parziale). In questo caso, infatti, un nuovo posto (offerta a tempo parziale) corrisponde, in termini di orari di apertura e costi, solo a mezzo posto esistente (offerta a tempo pieno). L'offerta esistente è dunque ampliata di fatto solo di 5 posti a tempo pieno. Un tale aumento è modesto rispetto all'offerta complessiva, ragion per cui i suoi costi non giustificano la concessione di aiuti finanziari.

Cpv. 4

Primo periodo

Concerne soltanto il testo francese

Nella vigente versione francese di questa disposizione, contrariamente a quelle tedesca e italiana, non è precisato espressamente che si tratta di strutture esistenti. Per ragioni di chiarezza e per eliminare ogni possibile ambiguità, è stato dunque aggiunto l'aggettivo «existante».

Gli aiuti finanziari per l'istituzione di posti di custodia complementare alla famiglia hanno chiaramente lo scopo di promuovere la creazione di nuovi posti di custodia, ovvero posti supplementari, e non di sovvenzionare posti esistenti. Il capoverso 4 mira a evitare abusi al riguardo. Tra gli abusi rientrano ad esempio la chiusura di una struttura e la sua riapertura immediata, il trasferimento in nuovi locali con un altro nome o il cambiamento dell'organismo responsabile, al fine di far valere il diritto agli aiuti finanziari.

La crescente offerta di posti di custodia ha determinato in alcune regioni una certa concorrenza, che rende necessaria una professionalizzazione dell'offerta. Succede dunque sempre più spesso che in particolare strutture piccole si fondano con altre oppure cedano o vendano la propria offerta a un altro organismo responsabile. Il risultato della fusione di più strutture o della ripresa di una struttura da parte di un nuovo organismo responsabile non può tuttavia essere considerato una nuova struttura, poiché non vengono creati nuovi posti, bensì

³ Iv. Pa. 00.403 Finanziamento iniziale per l'istituzione di strutture di custodia per l'infanzia complementari alla famiglia. Rapporto del 22 febbraio 2002 della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale, FF **2002** 3765, in particolare pag. 3777.

⁴ *Ibid.*, pag. 3786.

semplicemente mantenuti quelli esistenti. È quanto si verifica, in particolare, se una struttura riprende bambini, personale o parti dell'infrastruttura (immobile, mobili, materiale pedagogico ecc.) di una struttura esistente. L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) verifica, caso per caso, se le strutture create siano effettivamente nuove.

Art. 7

Cpv. 3

Questo capoverso è speculare all'articolo 4 capoverso 3, ma concerne la custodia parascolastica. Le strutture di custodia parascolastiche possono custodire i bambini durante blocchi al mattino, sul mezzogiorno o al pomeriggio (art. 7 cpv. 2 lett. c). Negli ultimi tempi la questione dell'aumento significativo dell'offerta delle strutture che custodiscono i bambini per diversi blocchi aveva causato incertezze. Per i richiedenti non era infatti chiaro se esso andasse considerato rispetto all'offerta complessiva esistente o se bastasse aumentare un singolo blocco di un terzo, o almeno di dieci posti. Per rispettare la volontà del legislatore di impiegare gli aiuti finanziari solo per sostenere aumenti significativi dell'offerta, è indispensabile confrontare l'aumento dell'offerta previsto con l'offerta complessiva esistente. Nel caso di una struttura che custodisce già i bambini per diversi blocchi, la questione se si tratti effettivamente di un aumento significativo dell'offerta, tale da giustificare la concessione di aiuti finanziari, va pertanto sempre considerata rispetto all'offerta complessiva esistente. Non basta dunque, ad esempio, nel caso di un'offerta di 30 posti al mattino, 30 sul mezzogiorno e 30 al pomeriggio, creare solo 10 posti supplementari sul mezzogiorno. In questo caso, infatti, l'offerta esistente di 30 posti in media al giorno ($([30 + 30 + 30]/3)$) aumenterebbe a soli 33,3 posti in media al giorno ($([30 + 40 + 30]/3)$). Un tale aumento è modesto rispetto all'offerta complessiva, ragion per cui i suoi costi non giustificano la concessione di aiuti finanziari.

Cpv. 4

Questo capoverso è speculare all'articolo 4 capoverso 4, ma concerne la custodia parascolastica.

Art. 12 cpv. 1 lett. b

Gli aiuti finanziari devono essere impiegati solo per sostenere progetti per i quali esiste un bisogno comprovato. I richiedenti devono pertanto fornire, con la domanda, informazioni sul bisogno (art. 12 cpv. 1 lett. a). Per la creazione di nuovi posti di custodia nelle strutture di custodia collettiva diurna e nelle strutture di custodia parascolastiche non basta però un'analisi del bisogno generale. È infatti emerso che indicazioni generali sull'evoluzione demografica o sull'attività edilizia di una regione non sono indicatori attendibili del bisogno di un'offerta supplementare. Lo stesso vale anche per i risultati di inchieste o dichiarazioni d'interesse non vincolanti, in base ai quali il bisogno effettivo è spesso nettamente sopravvalutato. Per valutare il bisogno occorrono dati attendibili, ragion per cui alla domanda di aiuti finanziari va allegata una prova concreta del bisogno con un elenco degli iscritti confermati, che si basi su contratti firmati e informi sulla relativa durata della custodia. Il semplice numero di bambini iscritti, l'offerta di posti, le dimensioni dell'immobile o il volume dell'organico non sono determinanti ai fini della prova del bisogno.

Se un organismo responsabile gestisce già altre strutture nello stesso luogo, per valutare il bisogno va considerata anche l'occupazione di queste. Può infatti succedere che con l'apertura in un'ulteriore struttura il tasso di occupazione di quelle esistenti diminuisca. Occorre pertanto garantire che vi sia un bisogno effettivo di posti supplementari e che non si proceda a un mero trasferimento di bambini da una struttura di custodia a un'altra. Una tale operazione non può essere sostenuta con aiuti finanziari.

Art. 29 cpv. 2 lett. b e cpv. 3 lett. b

Questa disposizione concerne i nuovi aiuti finanziari per progetti volti ad adeguare maggiormente ai bisogni dei genitori l'offerta di servizi per la custodia di bambini complementare alla famiglia. La modifica è tesa a chiarire la disposizione vigente, che poteva

dare adito a interpretazioni diverse. Non si apportano cambiamenti materiali, bensì si esplicita la volontà originaria del legislatore e del Consiglio federale.

Conformemente all'articolo 3b capoverso 2 lettera c LACust, possono essere concessi aiuti finanziari per progetti che predispongono un'offerta di servizi per la custodia al di fuori degli orari di apertura usuali. L'articolo 29 capoverso 2 lettera b dell'ordinanza definisce cosa va inteso per orari di apertura ampliati in misura significativa per le strutture di custodia collettiva diurna, mentre il capoverso 3 lettera b fa lo stesso per le strutture di custodia parascolastiche. Si precisa così che, per determinare se gli orari di apertura sono ampliati in misura significativa, li si deve confrontare con gli orari di apertura usuali secondo la definizione della lettera a oppure, nel caso delle strutture che prima dell'ampliamento proponevano orari di apertura più lunghi rispetto a quelli di cui alla lettera a, con gli orari da esse effettivamente proposti in precedenza. Si tratta di evitare che progetti che prevedono un ampliamento minimo degli orari di apertura possano far valere il diritto agli aiuti finanziari. Un ampliamento simile non genera infatti costi supplementari e non contribuisce ad adeguare maggiormente l'offerta ai bisogni dei genitori.

Art. 40

Cpv. 1

Conformemente all'articolo 6 LACust, le domande di aiuti finanziari devono essere presentate prima dell'apertura della struttura, dell'aumento dell'offerta, dell'inizio dell'attuazione della misura o dell'avvio del progetto a carattere innovativo. Il prolungamento del programma d'incentivazione entrerà in vigore il 1° febbraio 2019, data a partire dalla quale potranno essere presentate nuove domande di aiuti finanziari. Affinché le strutture che inizieranno l'attività o aumenteranno la propria offerta nel corso del mese dell'entrata in vigore della modifica della legge possano presentare una domanda, è stato necessario introdurre nell'ordinanza una disposizione transitoria. Questa si applica anche all'istituzione di posti per la custodia di bambini complementare alla famiglia e ai progetti a carattere innovativo.

Una disposizione transitoria analoga era già prevista nella versione in vigore dal 1° febbraio 2003 e nelle versioni adottate in seguito ai prolungamenti del programma d'incentivazione.

Cpv. 2

L'inizio dell'attività, l'aumento dell'offerta, l'avvio dell'esecuzione di un provvedimento o l'avvio del progetto a carattere innovativo deve avvenire al più tardi il 31 gennaio 2023. Le ultime domande potranno essere presentate fino al 30 gennaio 2023, ovvero il giorno prima.

Cpv. 3

Poiché era prevedibile che il quarto credito d'impegno stanziato per il periodo dal 1° febbraio 2015 al 31 gennaio 2019 si sarebbe esaurito prima della scadenza, in virtù dell'articolo 4 capoverso 3 LACust, il 22 dicembre 2016 il Dipartimento federale dell'interno (DFI) ha stabilito un ordine di priorità⁵ volto a ripartire gli aiuti finanziari nel modo più equo possibile tra le regioni. Le domande messe in lista d'attesa in considerazione di quest'ordine di priorità che non hanno potuto essere esaminate a causa dell'esaurimento dei mezzi saranno vagliate dall'UFAS nel quadro del prolungamento del programma d'incentivazione. Dal 1° febbraio 2019 l'UFAS informerà gli organismi responsabili delle strutture interessate che la loro domanda di aiuti finanziari sarà esaminata in questo contesto. In caso di decisione favorevole, gli aiuti finanziari concessi saranno finanziati tramite il quinto credito d'impegno.

L'ordine di priorità non si applica alle nuove domande di aiuti finanziari presentate a partire dal 1° febbraio 2019 nel quadro del prolungamento del programma d'incentivazione. Queste domande saranno dunque esaminate secondo la massima «chi primo arriva, meglio alloggia».

Art. 42

⁵ Ordinanza del DFI del 22 dicembre 2016 sull'ordine di priorità nell'ambito degli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia; RS 861.2.

Cpv. 1

L'introduzione dei nuovi aiuti finanziari ha richiesto una revisione totale dell'OACust, che è entrata in vigore il 1° luglio 2018. La durata di validità dell'ordinanza è di otto anni, ovvero fino al 30 giugno 2023. La durata di validità del programma d'incentivazione è prorogata, ma non corrisponde a quella dell'OACust, in quanto la sua conclusione è prevista prima, ovvero il 31 gennaio 2023. Questo capoverso precisa quindi che la durata di validità dell'OACust non è uguale per tutte le sue disposizioni. **Cpv. 2**

Questo capoverso, invariato rispetto alla versione vigente, è mantenuto per consentire di seguire la cronologia delle modifiche dell'OACust. I capitoli 2 e 3, concernenti gli aiuti finanziari per l'istituzione di posti per la custodia di bambini complementare alla famiglia, avrebbero dovuto avere effetto sino al 31 gennaio 2019. **Cpv. 3**

Questo nuovo capoverso proroga la durata di validità del programma d'incentivazione di cui al capoverso 2. Di conseguenza, il programma d'incentivazione terminerà il 31 gennaio 2023. Per poter portare a termine l'esecuzione della legge, l'UFAS resterà competente, dopo il 31 gennaio 2023, per le decisioni sul diritto agli aiuti finanziari e quelle sull'importo definitivo degli aiuti finanziari concessi a strutture o per progetti, come pure per il versamento degli aiuti finanziari.

Affinché il programma d'incentivazione possa proseguire senza interruzioni, il Parlamento ha fissato l'entrata in vigore della modifica del 28 settembre 2018 della LACust al 1° febbraio 2019. Anche la presente modifica di ordinanza entrerà in vigore alla medesima data.