



10 dicembre 2010

Commento

alla modifica del 10 dicembre 2010 dell'ordinanza sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia

A. Contesto

La legge federale del 4 ottobre 2002 sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia¹ (di seguito denominata «legge») è in vigore dal 1° febbraio 2003 e ha validità limitata a otto anni, ossia fino al 31 gennaio 2011. Questa legge e la relativa ordinanza esecutiva hanno posto le basi per un programma d'incentivazione che ha lo scopo di promuovere la creazione di nuovi posti per la custodia di bambini complementare alla famiglia e di consentire ai genitori di conciliare meglio la famiglia e il lavoro o la formazione.

In risposta alla mozione 08.3449 della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale del 21 agosto 2008, il Consiglio federale, nel suo messaggio del 17 febbraio 2010², ha proposto di prorogare di quattro anni la durata di validità della legge e di fissare un nuovo quadro finanziario. Ha inoltre proposto di creare una base legale che permetta alla Confederazione di sostenere progetti a carattere innovativo nell'ambito della custodia di bambini complementare alla famiglia.

Il 1° ottobre 2010, il Parlamento ha approvato il disegno di modifica della legge³ che proroga la durata di validità della legge di quattro anni, ossia fino al 31 gennaio 2015. Questa modifica ha permesso di allargare la cerchia dei beneficiari degli aiuti finanziari a tutte le persone, fisiche o giuridiche, responsabili di una nuova struttura per la custodia di bambini complementare alla famiglia, di una struttura che incrementa in maniera significativa la propria offerta o di una struttura che coordina la custodia in famiglie diurne. Crea anche la base legale per sostenere finanziariamente progetti a carattere innovativo. Infine, il Parlamento ha approvato un credito d'impegno di 120 milioni di franchi per tutto il periodo di proroga.

La presente modifica dell'ordinanza sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia⁴ (di seguito denominata «ordinanza») è resa necessaria delle nuove disposizioni legali. Si tratta in particolare di adeguare il testo in vigore alla nuova cerchia di beneficiari e di fissare le condizioni per la concessione di aiuti finanziari per progetti a carattere innovativo.

La modifica della legge e la presente modifica dell'ordinanza entreranno in vigore il 1° febbraio 2011.

¹ RS 861

² FF 2010 1445

³ FF 2010 5779

⁴ RS 861.1

B. Commento alle disposizioni

Art. 1

Cpv. 1

Tutte le strutture, che si tratti di strutture di custodia collettiva diurna, di strutture di custodia parascolastiche o di strutture che coordinano la custodia in famiglie diurne sono ora raggruppate sotto la stessa lettera.

La lettera b concerne i beneficiari degli aiuti finanziari per progetti a carattere innovativo.

Cpv. 2

L'articolo 3 della legge dà ora la possibilità a privati o a persone giuridiche che perseguono scopi lucrativi di beneficiare di aiuti finanziari per strutture di custodia complementare alla famiglia o che coordinano la custodia in famiglie diurne. Viene così introdotta una parità di trattamento delle strutture, quale che sia l'organismo o la persona responsabile.

Inoltre, tutte le persone fisiche o giuridiche e tutti gli enti pubblici possono avviare un progetto a carattere innovativo, gestirlo e presentare una domanda per ottenere aiuti finanziari. Il capoverso 2 non contiene quindi più alcuna condizione riguardante la forma giuridica che deve avere l'organismo o la persona responsabile di una struttura o che avvia un progetto a carattere innovativo.

Art. 2 cpv. 4

Originariamente, il capoverso 4 mirava a evitare certe forme di abuso, ossia la chiusura di una struttura e la sua riapertura o il cambiamento dell'organismo responsabile allo scopo di beneficiare di aiuti finanziari. L'inciso poteva far ritenere che questa regola fosse solo relativa. Nella pratica, la nozione di «modifiche importanti della concezione di gestione» si è, in effetti, rivelata equivoca. Alcuni richiedenti sono stati indotti a pensare che un cambiamento di sede o di modello pedagogico bastasse a giustificare la concessione di aiuti finanziari.

L'obiettivo del programma d'incentivazione consiste invece nel promuovere la creazione di nuovi posti per la custodia e non nel sovvenzionare quelli già esistenti.

L'abrogazione dell'inciso permette di esprimere in maniera inequivocabile la volontà del Consiglio federale di combattere gli abusi ed è in linea con la pratica attuale. Sarà compito dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) esaminare quali strutture sono effettivamente nuove. In casi eccezionali, potrà decidere che si tratta di una struttura nuova, ad esempio nel caso in cui un servizio di custodia o un gruppo di gioco a orario estremamente ridotto dovesse trasformarsi in un asilo nido a orario pieno.

Art. 5 cpv. 2 lett. c

In alcuni Comuni, la pausa di mezzogiorno, ossia il periodo tra la fine delle lezioni del mattino e l'inizio di quelle pomeridiane, è inferiore a due ore. Questa situazione è oggi più frequente, in particolare con l'introduzione dei blocchi orari. In questo caso è sufficiente che una struttura di custodia parascolastica accolga i bambini per tutta la pausa del mezzogiorno per poter beneficiare degli aiuti finanziari.

Il limite minimo di due ore è stato mantenuto negli altri casi, ovvero sia nel caso in cui non siano previsti corsi pomeridiani sia nel caso in cui la pausa di mezzogiorno abbia una durata superiore a due ore.

Cpv. 4

Questo capoverso costituisce, per quanto riguarda le strutture di custodia parascolastiche, il pendant all'articolo 2 capoverso 4.

Art. 8 cpv. 1

Originariamente, l'enumerazione delle strutture considerate strutture che coordinano la custodia in famiglie diurne aveva carattere esaustivo. La modifica della legge permette ora a privati o a persone giuridiche che perseguono scopi lucrativi di beneficiare in futuro di aiuti finanziari. L'enumerazione ha dunque ora solo valore esemplificativo e di conseguenza anche altre strutture o privati potrebbero ottenere gli aiuti finanziari per le strutture che coordinano la custodia in famiglie diurne, se soddisfano le condizioni fissate nella sezione 4 dell'ordinanza.

Art. 9 cpv. 1

Attualmente, gli importi versati alle strutture che coordinano la custodia in famiglie diurne per la formazione e il perfezionamento sono in certi casi modesti.

L'esperienza dimostra che l'organizzazione di corsi o di sessioni di formazione per i genitori diurni comporta costi rilevanti per una struttura di coordinamento. In certi casi, il forfait di 85 franchi per famiglia diurna occupata non copre un terzo delle spese annue effettive. Il nuovo importo di 150 franchi corrisponde maggiormente alla situazione reale.

Gli aiuti finanziari per la formazione e il perfezionamento versati a una struttura che coordina la custodia in famiglie diurne non devono, da un lato, essere superiori a un terzo delle spese annuali effettive e sono, dall'altro, limitati dall'applicazione di un forfait per famiglia diurna occupata.

Art. 10 cpv. 1 lett. a

Nel testo tedesco, il termine «Bedürfnis» è sostituito da «Bedarf» che è utilizzato di solito nell'espressione «bisogno di posti di custodia».

Cpv. 2

Questo capoverso concretizza l'articolo 6 della legge, capoversi 2 e 3, che stabilisce che le domande di aiuti finanziari devono essere presentate **prima** dell'apertura o dell'aumento dell'offerta di una struttura di custodia collettiva diurna o di custodia parascolastica o prima dell'attuazione di un provvedimento nell'ambito del coordinamento della custodia in famiglie diurne. Questa condizione deriva dal fatto che l'obiettivo del programma d'incentivazione consiste nel sovvenzionare nuovi posti per la custodia e non i posti esistenti.

L'ordinanza aveva inizialmente fissato un termine di 12 settimane al fine di consentire all'Ufficio di trattare la domanda, sentire il Cantone e, se possibile, rendere nota la sua decisione prima ancora dell'apertura della struttura o dell'aumento dell'offerta.

In pratica, molte strutture hanno presentato la loro domanda di aiuti finanziari senza rispettare questo termine. Per incoraggiare al massimo la creazione di posti di custodia e non sanzionare in maniera eccessivamente severa i richiedenti ritardatari, l'UFAS ha considerato il termine di 12 settimane come termine ordinatorio e non come scadenza improrogabile. Il nuovo tenore di questo capoverso concretizza la maggiore flessibilità. La domanda di aiuti finanziari deve di conseguenza essere inoltrata all'UFAS al più tardi il giorno che precede l'apertura della struttura, l'aumento dell'offerta o l'esecuzione del provvedimento.

La domanda di aiuti finanziari non deve tuttavia essere presentata troppo presto, in quanto, per poter decidere, l'UFAS deve poter far riferimento a dati e documenti che riflettono la situazione reale. Una valutazione della domanda di posti di custodia e del piano di finanziamento non può, in effetti, essere ragionevolmente effettuata per le strutture che prevedono di aprire o aumentare la propria offerta in un futuro lontano, dato che la situazione può cambiare nel corso dei mesi. I documenti che contengono semplici proiezioni sull'andamento futuro sono quindi insufficienti; i dati ipotetici non consentono un'analisi dettagliata e seria di una domanda di aiuti finanziari. Per questo motivo, il capoverso 2 prevede ora che una domanda di aiuti finanziari possa essere presentata non prima dei

quattro mesi precedenti l'apertura della struttura, l'aumento della domanda o l'esecuzione del provvedimento.

Art. 11 cpv. 1 lett. b

Nel testo tedesco, come all'articolo 10 capoverso 1 lettera a, il termine «Bedürfnis» è stato sostituito da «Bedarf».

Sezione 5a Aiuti finanziari per progetti a carattere innovativo

Art. 14a

Gli aiuti finanziari per progetti a carattere innovativo possono essere concessi solo alle condizioni fissate dall'articolo 3 capoverso 3 della legge. In particolare un progetto deve contenere un elemento innovativo, contribuire alla creazione di posti di custodia e avere valore di modello per lo sviluppo della custodia complementare alla famiglia di bambini in età prescolastica.

Il nuovo articolo 14a dell'ordinanza fissa criteri di qualità per i progetti a carattere innovativo. Pur lasciando all'UFAS un ampio margine di manovra, questi criteri costituiscono un importante riferimento per l'autorità esecutiva.

Possono essere sostenuti soltanto progetti che

- *sono in grado di avere un impatto importante e servire da modello per altri progetti:* ciò significa che il progetto, anche quando è attuato a livello locale, deve, per esempio, poter essere ripreso (con gli opportuni adattamenti) da altri attori; un progetto incentrato su realtà locali molto specifiche non riscontrabili in altre regioni e quindi non applicabile al di fuori del territorio per il quale è stato concepito non soddisferebbe questo requisito;
- *sono improntati alla continuità:* di conseguenza, un progetto a carattere innovativo deve conservare un certo impatto anche una volta concluso e non potrà quindi fondarsi su circostanze particolari e momentanee non suscettibili di riprodursi in futuro;
- *possono essere valutati:* gli obiettivi formulati, in particolare per quanto riguarda la creazione di nuovi posti di custodia, devono essere verificabili; una valutazione, adeguata al tipo di progetto, deve essere prevista fin dalla fase di pianificazione ed è necessario fissare in anticipo i criteri di controllo.

Art. 14b

Come gli altri tipi di aiuti finanziari, anche gli aiuti per progetti a carattere innovativo coprono solo un terzo dei costi considerati. La partecipazione finanziaria della Confederazione è una fonte di finanziamento importante, ma non esclusiva. Conformemente all'articolo 7 della legge federale del 5 ottobre 1990 sugli aiuti finanziari e le indennità (LSu)⁵, il beneficiario dei sussidi federali «deve far capo agli sforzi autonomi che si possono ragionevolmente pretendere da lui e alle altre possibilità di finanziamento».

Sono presi in considerazione i costi legati all'elaborazione di un piano dettagliato del progetto e alla sua realizzazione e valutazione. Gli aiuti finanziari ai progetti a carattere innovativo sono di natura diversa da quelli alle strutture di cui agli art. 2 e 5 dell'ordinanza. Questi ultimi sono calcolati in funzione del numero di posti di custodia effettivamente creati e rappresentano una partecipazione finanziaria alla spese d'esercizio di una struttura, mentre gli aiuti finanziari ai progetti a carattere innovativo coprono le varie fasi di vita del progetto, dalla concezione alla realizzazione e, infine, alla valutazione.

⁵ RS 616.1

Le prestazioni già fornite (per esempio le spese sostenute per gli avamprogetti o gli studi preliminari) non vengono finanziate retroattivamente. Le spese per i lavori effettuati in vista della presentazione di una domanda di aiuti finanziari, in particolare l'elaborazione della bozza del progetto per soddisfare i requisiti dell'articolo 14c non vengono presi in considerazione. Lo stesso vale per le spese per gli avamprogetti e gli studi preliminari.

Art. 14c

Cpv. 1

La domanda di aiuti finanziari deve includere tutte le informazioni fissate nell'articolo 3 capoverso 3 della legge e nell'articolo 14a dell'ordinanza necessarie all'UFAS per verificare che siano soddisfatte le condizioni richieste per la concessione di tali aiuti.

Si tratta di raccogliere il maggior numero di informazioni possibili sul progetto: contenuto, durata, obiettivi perseguiti, valore di modello, continuità, costi, portata geografica, persone partecipanti, impatto a livello di creazione di nuovi posti di custodia. Deve già essere stata elaborata una bozza del progetto.

Il piano di finanziamento del progetto deve coprirne l'intera durata e fornire indicazioni sul finanziamento a lungo termine del progetto stesso o delle sue ulteriori implicazioni.

Cpv. 2

La domanda di aiuti finanziari per progetti a carattere innovativo deve essere presentata prima dell'elaborazione del piano dettagliato del progetto. Per «inizio del progetto» si intende l'inizio dell'elaborazione di quest'ultimo. Il piano dettagliato va distinto dalla semplice bozza del progetto, che necessariamente lo precede. La domanda di aiuti finanziari non deve essere inoltrata troppo presto: saranno dunque presi in considerazione solo i progetti presentati al massimo quattro mesi prima del loro inizio.

Cpv. 3

Come ha già fatto per altri tipi di aiuti finanziari, l'UFAS predispose dei moduli da utilizzare per la presentazione delle domande e stabilisce quali documenti devono essere allegati. Può inoltre emanare delle direttive relative alla presentazione delle domande.

Art. 14d

Cpv. 1

Come per gli aiuti finanziari alle strutture (cfr. art. 11 cpv. 1), l'UFAS sente l'autorità cantonale competente prima di concedere aiuti finanziari per progetti a carattere innovativo. Questa consultazione ha un doppio obiettivo: raccogliere presso il Cantone informazioni complementari pertinenti e informare quest'ultimo sui progetti previsti sul suo territorio. La valutazione del Cantone si basa su tutti gli aspetti di un determinato progetto, in particolare lo scopo, l'utilità, il valore di modello e la continuità. In questo modo l'UFAS ottiene informazioni sulla partecipazione finanziaria del Cantone o di uno o più Comuni alla custodia complementare alla famiglia di bambini in età prescolastica ed è in grado di verificare che venga rispettata la condizione menzionata all'articolo 3 capoverso 3 lettera c della legge.

Cpv. 2

Conformemente all'articolo 16 capoverso 2 LSU, l'UFAS assegna aiuti finanziari per progetti a carattere innovativo mediante contratto di prestazioni. Il contratto di prestazioni è stipulato con la persona fisica o giuridica che si assume l'intera responsabilità del progetto. Il contratto contiene, da una parte, una descrizione del progetto (contenuto, obiettivi e pianificazione del progetto) e fissa, dall'altra, l'importo, la durata (che, in virtù dell'art. 5 cpv. 4 della legge, non può superare i 3 anni) e le condizioni pratiche del versamento degli aiuti finanziari (importo dei versamenti parziali, scadenze, condizioni da soddisfare affinché gli aiuti finanziari siano effettivamente versati). Esso fornisce inoltre informazioni sulla redazione dei rapporti intermedi e del rapporto finale come pure sul monitoraggio scientifico del progetto che deve

essere garantito nel corso di tutta la sua durata. Infine, il contratto comprende una descrizione dettagliata della valutazione da effettuare (contenuto e obiettivi della valutazione, pianificazione). Sia il monitoraggio scientifico del progetto che la valutazione devono essere effettuati da persone diverse da chi gestisce il progetto. Come per la maggior parte dei contratti, le parti contraenti devono inoltre accordarsi sulle conseguenze in caso di mancata esecuzione, per esempio la riduzione o l'annullamento dei versamenti futuri o il rimborso delle somme già percepite.

Art. 15

Essendo la durata di validità della legge e dell'ordinanza limitate nel tempo, dopo il 31 gennaio 2015 l'UFAS non potrà più decidere in merito al diritto agli aiuti finanziari. Dopo questa data, non potrà inoltre più concludere alcun contratto di prestazioni per progetti a carattere innovativo.

L'articolo 15 fissa una data limite dopo la quale non sarà più possibile presentare domande di aiuti finanziari. Il lasso di tempo tra il 1° luglio 2014 e il 31 gennaio 2015 deve permettere all'UFAS di esaminare le domande, chiedere eventuali informazioni supplementari ai richiedenti, sentire i Cantoni competenti, decidere sul diritto agli aiuti finanziari o negoziare e concludere contratti di prestazioni. Al momento le domande di aiuti finanziari presentate all'UFAS sono abbastanza complete, ma alcune richiedono all'Amministrazione un notevole impegno in termini di tempo perché è necessario chiedere informazioni complementari ai richiedenti o assisterli nell'elaborazione dei documenti richiesti. L'idea prevalente al momento della stesura della legge, ovvero che il disbrigo di una domanda – dalla presentazione alla decisione da parte dell'UFAS – avrebbe richiesto circa tre mesi, si è rivelata errata. Nella pratica, a seconda della qualità del dossier sottoposto all'UFAS, l'evasione di una domanda di aiuti finanziari richiede in media circa sei mesi.

Art. 16 cpv. 2

La durata di validità dell'ordinanza viene prorogata, come quella della legge, di quattro anni, ossia fino al 31 gennaio 2015.

Conformemente all'articolo 21 capoverso 2 della legge sulle finanze della Confederazione (LFC)⁶, il credito d'impegno determina l'ammontare entro cui il Consiglio federale può contrarre impegni finanziari per uno scopo determinato. Tra il 1° febbraio 2011 e il 31 gennaio 2015 potranno pertanto essere decise nuove spese. Nelle sue decisioni, l'UFAS precisa il numero di posti di custodia riconosciuti per il calcolo degli aiuti finanziari. Il contratto di prestazioni fissa l'importo massimo degli aiuti finanziari. Gli impegni assunti fino al 31 gennaio 2015 dovranno essere onorati fino alla loro scadenza conformemente alla decisione o al contratto di prestazioni. Tenuto conto della durata degli aiuti finanziari stabilita dalla legge, i versamenti potranno essere effettuati fino al 2018. Dopo il 31 gennaio 2015 non potranno più essere assunti nuovi impegni.

Per permettergli di portare a termine l'esecuzione della legge, l'UFAS è in compenso abilitato a prendere le decisioni che fissano l'importo definitivo degli aiuti finanziari concessi a una struttura o a un progetto. Queste decisioni vengono prese, conformemente all'articolo 13 dell'ordinanza, alla fine dell'anno per il quale l'aiuto finanziario è stato concesso. In caso di inosservanza dei requisiti formulati nell'articolo 13 capoverso 3 dell'ordinanza, l'UFAS potrà ridurre l'aiuto finanziario.

⁶ RS 611.0

Per consentire la prosecuzione senza soluzione di continuità del programma d'incentivazione, la presente modifica di ordinanza entra in vigore il 1° febbraio 2011, contemporaneamente alla modifica di legge.

Allegato 2

La formula per il calcolo degli aiuti finanziari alle strutture di custodia parascolastiche è stata modificata. Il fattore 5 è stato sostituito dalla variabile «u» che a seconda dei casi equivale a 4 o a 5. Nella pratica, l'UFAS ha applicato fin dall'inizio questa formula di calcolo modificata per non svantaggiare le strutture aperte solo quattro giorni alla settimana.