

Iniz. ritirata  
(v. n. 5280)



# Messaggio

numero	data	Dipartimento
4987	28 marzo 2000	OPERE SOCIALI

Concerne

## Rapporto del Consiglio di Stato sull'iniziativa parlamentare 30 novembre 1998 presentata nella forma elaborata dall'on. Marina Carobbio Guscelli per il Gruppo PS per una legge sul sostegno alle attività delle famiglie

Onorevole signor Presidente,  
onorevoli signore e signori Consiglieri,

ci preghiamo presentare il nostro rapporto, ai sensi dell'art. 50 cpv. 2 della legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato, sull'iniziativa parlamentare citata in ingresso.

### I. CONTENUTI DELL'INIZIATIVA

#### 1. Bisogni rilevati

L'iniziativa presentata nella forma elaborata dall'on. Marina Carobbio Guscelli per il Gruppo PS rileva nella sua parte introduttiva l'impiego di strumenti moderni adottati recentemente dal nostro Cantone per promuovere la politica familiare. In particolare viene fatto riferimento alla legge sugli assegni familiari, le cui misure rappresentano uno degli aspetti importanti della politica a sostegno della famiglia in quanto riconoscono la necessità di un aiuto finanziario alle famiglie con figli e il sostegno a quei genitori con redditi modesti che vogliono dedicarsi alla cura dei figli.

L'iniziativa sottolinea d'altro canto come non possano essere sottostimate altre questioni inerenti la politica familiare, segnatamente per quanto attiene l'aspetto qualitativo ed educativo dei servizi che si occupano dell'infanzia e del sostegno alla famiglia, e la necessità di assicurare una maggiore compatibilità tra famiglia e lavoro.

Pur riconoscendo che esiste una fitta rete di iniziative locali (gruppi di famiglie, ludoteche, ateliers, ecc.), essa rileva come il territorio cantonale sia comunque carente di momenti di presa a carico dei bambini al di fuori dei normali orari scolastici e di strutture per la prima infanzia (da 0 a 3 anni) che possano assicurare un'accoglienza e una presenza durante la giornata e durante i giorni lavorativi, e che offrano un servizio di qualità accessibile a tutta la popolazione e a tutte le categorie sociali.

## 2. Obiettivi considerati

L'iniziativa propone di attribuire al Cantone e ai Comuni il compito di promuovere gli obiettivi seguenti di politica familiare:

- a. promuovere la vita in comune, la socializzazione e la solidarietà fra le famiglie;
- b. promuovere momenti educativi per bambini;
- c. promuovere una maggiore compatibilità fra responsabilità professionali e familiari nella vita di ogni persona.

## 3. Misure proposte

Per raggiungere gli obiettivi considerati, il disegno di legge propone misure di due tipi:

- **attività d'incontro** organizzate dalle famiglie o da terzi (il cui obiettivo è di rafforzare le possibilità di socializzazione e i legami di solidarietà a livello locale e comunitario): pre-asili, biblioteche per bambini e ludoteche, parchi gioco all'aperto, centri di attività e di gioco per bambini, vacanze per famiglie, gruppi di auto-aiuto;
- **servizi per la cura dei bambini durante le ore lavorative** (il cui obiettivo è di coniugare le necessità di custodia dei figli durante l'attività lavorativa dei genitori), capaci di assicurare prestazioni di cura ed educative di qualità.

## II. MISURE PROPOSTE DALL'INIZIATIVA E BASI LEGISLATIVE IN VIGORE

### 1. Attività di incontro

Il disegno di legge propone il finanziamento delle attività di incontro rivolte ai bambini e alle loro famiglie fino ad un massimo del 50% delle spese annuali computabili.

Considera attività di incontro: i preasili; le biblioteche per i bambini e le ludoteche; i parchi gioco all'aperto; i centri di attività e gioco per bambini; le vacanze per famiglie; i gruppi di auto-aiuto.

Attualmente, sulla base delle norme in vigore, molte di queste attività vengono regolarmente sostenute direttamente dai Comuni o tramite il Fondo della Lotteria Intercantonale, proprio in virtù della loro importanza sociale, poiché creano occasioni di scambio, di socializzazione e di aiuto reciproco.

Nell'ambito dei lavori di revisione della Legge per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza previsti dalla nota a protocollo del Consiglio di Stato di cui diremo a pagina 9, potrà essere valutata la possibilità di conferire a queste iniziative una base legale, benché giova ricordare che questa eventualità toglierebbe di fatto la possibilità di finanziarle per il tramite del Fondo Lotteria Intercantonale.

Lo scopo di questo Fondo è di contribuire a sussidiare opere di interesse generale, culturali e sociali, per i quali non siano previsti interventi dello Stato sotto altra forma. D'altra parte, ritenuto il principio di sussidiarietà, sarà giocoforza interpellare i Comuni considerato il loro interesse e la loro visibilità più immediata sui bisogni locali.

Questa prospettiva andrà quindi esaminata attentamente in quanto il raggiungimento di determinati obiettivi non potrà prescindere da un'attenta valutazione delle risorse finanziarie disponibili come pure da un'attenta ponderazione della ripartizione di oneri e competenze tra il Cantone ed i Comuni.

## **2. Servizi per la cura dei bambini durante le ore lavorative**

Il disegno di legge cita quattro tipi di servizi per la cura dei bambini durante le ore lavorative dei genitori che esaminiamo qui di seguito separatamente:

### **a. Gli asili nido**

Ad eccezione della consulenza materna e pediatrica, le cui prestazioni tendono a prevenire disfunzioni nello sviluppo psico-fisico dei bambini e sono rivolte a tutti i genitori, le altre misure disciplinate dalla Legge per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza (LMI) del 15 gennaio 1963 sono espressamente indirizzate alle famiglie in difficoltà e, in particolare, alla protezione dei minorenni appartenenti a tali famiglie.

In questo contesto si iscrive il riconoscimento attuale degli asili nido, di cui si avverte oggi, di fronte alle mutate situazioni, la necessità di un importante riesame.

Attualmente sono riconosciuti e sussidiati 6 asili nido: Chiasso - Mendrisio - Lugano (2) - Locarno - Bellinzona. Offrono complessivamente circa 300 posti.

Secondo la LMI, l'asilo nido è un istituto sociale e l'accesso avviene a determinate condizioni. Dagli inizi degli anni '80, grande importanza è stata attribuita alla condizione finanziaria dei genitori (in particolare: accesso quando il reddito del capofamiglia è inferiore ai 49 mila franchi).

In prevalenza fruiscono di queste strutture, secondo i criteri di cui sopra, bambini di famiglie domiciliate nei comuni in cui sorge l'asilo nido o nei comuni limitrofi. Questa prestazione, finanziata principalmente dal Cantone, non è quindi accessibile all'insieme della popolazione cantonale.

Accanto agli asili nido riconosciuti e sussidiati, ne esistono circa venti altri. La loro capacità ricettiva è stimata attorno ai 400 posti. Il numero sempre maggiore di richieste di apertura di asili nido destinati ad accogliere bambini molto piccoli che ha recentemente interessato il comprensorio cantonale, la particolare delicatezza dei compiti assunti da questi istituti e l'esigenza di garantire ai bambini collocati condizioni di accoglienza rispettose dei loro bisogni fondamentali, hanno richiesto una modifica del Regolamento concernente le condizioni per l'affidamento dei minorenni a famiglie e istituti e la concessione di sussidi agli istituti riconosciuti dallo Stato. In data 22 febbraio 2000 il Consiglio di Stato ha infatti approvato il nuovo testo di Regolamento che prevede fra le diverse misure contemplate, l'obbligo di autorizzazione per gestire le istituzioni per i minorenni indicate dall'Ordinanza federale sull'affiliazione del 1977 (Ofaff).

L'obiettivo per gli asili nido è duplice: assicurare l'accoglienza di bambini dai 0 ai 3 anni nelle situazioni di disagio contemplate dalla LMI (intervento di protezione del minorenne); soddisfare le esigenze determinate da situazioni di lavoro e finanziarie garantendo a tutti la libera accessibilità agli asili nido (intervento di politica familiare).

Al momento sono allo studio alcune ipotesi di lavoro per raggiungere gli obiettivi sopra menzionati. Esse situeranno il servizio "asilo nido" nella rete di servizi e prestazioni alle famiglie con bambini piccoli, così da permettere la scelta più appropriata al soddisfacimento dei bisogni e più efficiente dal punto di vista delle risorse pubbliche e private (economicità):

- assegni di prima infanzia;
- "famiglie diurne" (complessivamente sono attive in tutto il Cantone 290 famiglie diurne, con una capacità di accogliere 650 bambini, per un totale di ca. 170'000 ore di affidamento – dati di consuntivo 1998);
- strutture di auto-aiuto delle famiglie;
- consulenza e sostegno delle consulenti materne (da quest'anno le consulenti materne sono integrate nei servizi di assistenza e cura a domicilio);
- servizi di volontariato e semi-volontariato (Pro Juventute, Croce Rossa per i servizi di "Baby Help" e "Mamy Help", Comunità familiare, ...).

#### **b. Le mense e i doposcuola**

La legge 7 febbraio 1996 sulla scuola dell'infanzia e sulla scuola elementare ed il relativo regolamento di applicazione del 3 luglio 1996 prevedono e disciplinano questi servizi.

La competenza di istituire i doposcuola, la refezione scolastica, così come la scuola dell'infanzia ad orario prolungato, è dei Municipi.

I Municipi istituiscono di regola le refezioni scolastiche per gli allievi delle scuole dell'infanzia e possono istituirle per gli allievi delle scuole elementari, con l'obbligo di garantire comunque un'adeguata possibilità di refezione per gli allievi impossibilitati a rincasare a mezzogiorno. La vigilanza sulle refezioni scolastiche è di competenza delle direzioni degli istituti scolastici: esse devono garantire la qualità del funzionamento e delle prestazioni.

Spetta viceversa al consiglio di direzione della sede di scuola media formulare all'indirizzo dell'Ufficio della refezione le proposte per l'organizzazione della mensa per gli allievi che non possono rientrare al loro domicilio a mezzogiorno e assicurare l'organizzazione della sorveglianza della refezione.

Il doposcuola è un servizio educativo aperto a tutti gli allievi delle scuole elementari al di fuori delle lezioni o del calendario scolastico. I Municipi istituiscono i doposcuola per rispondere a particolari esigenze degli allievi o delle famiglie.

Pure per rispondere a esigenze dei bambini o delle famiglie, i Municipi istituiscono sezioni di scuola dell'infanzia a orario prolungato quale servizio socio-educativo al di fuori delle ore di lezione a sostegno della famiglia.

Nell'ambito dell'analisi dei bisogni e del riesame globale della politica a favore della famiglia, di cui diremo in sede di conclusione, verrà presa in considerazione l'opportunità di apportare le modifiche che risulteranno necessarie ed opportune al miglioramento delle attuali prestazioni.

### ***c. Le colonie diurne e residenziali durante le vacanze scolastiche***

La legge 17 dicembre 1973 sul promovimento e il coordinamento delle colonie di vacanza prevede la possibilità per gli enti organizzatori di colonie residenziali riconosciuti di ottenere un sussidio per l'investimento (costruzione, ammodernamento, ristrutturazione), per l'esercizio (sussidio per giornata di presenza) e per la formazione (stages e corsi per animatori di colonie).

I sussidi erogati consentono di promuovere sul territorio cantonale un movimento di volontariato sociale in favore della fanciullezza e dell'adolescenza, e a sostegno delle famiglie. La sua importanza è considerevole: operano circa 70 enti che danno vita ad oltre 100 turni di colonia, diretti e animati da ca. 1'500 persone che assicurano un totale di ca. 4'200 posti-vacanza all'anno.

Secondo i disposti legislativi in vigore, le colonie diurne non possono essere riconosciute. Si renderebbe quindi necessaria una modifica legislativa che potrà essere valutata nell'ambito dei lavori di cui alla nota di protocollo di cui si dirà a pagina 9.

Va ciò nondimeno rilevato che accanto all'offerta di colonie estive di vacanza residenziali, dal 1993 è attivo il progetto di animazione denominato "Tandem – Spicchi di vacanza", riconosciuto e sussidiato sotto l'egida della Legge 2 ottobre 1996 sul sostegno e il coordinamento delle attività giovanili. Esso promuove durante il periodo estivo innumerevoli iniziative diurne a complemento dell'offerta residenziale proposta dalle colonie di vacanza.

### ***d. L'assistenza a domicilio per bambini ammalati***

La legge 16 dicembre 1997 sull'assistenza e cura a domicilio rappresenta oggi la base di riferimento per assicurare i servizi di cura e di assistenza a domicilio alla famiglia ed all'infanzia, tramite servizi che intervengono a domicilio e strutture di appoggio di volontariato.

Nel primo rapporto di pianificazione discusso e approvato dal Gran Consiglio nel 1999, fra gli obiettivi proposti figura quello relativo a valorizzare l'assistenza alle famiglie e all'infanzia. A pag. 30 dello stesso si legge:

"Nel suo rapporto di maggioranza sulla nuova Legge, La Commissione del Gran Consiglio ha indicato la necessità di una maggiore attenzione ai problemi di tipo familiare. La Legge per la protezione della maternità, dell'infanzia della fanciullezza e dell'adolescenza indica nel suo art. 3, il seguente mandato delle infermiere pediatriche e consulenti materne che verranno integrate nei SACD: le gestanti e i genitori ricevono per sé e per i bambini in età prescolastica la consulenza sanitaria gratuita presso i servizi di assistenza e cura a domicilio.

L'attuale presa a carico è sollecitata, in particolare, per le situazioni con bambini in età inferiore a un anno e per gli aspetti nutrizionali.

L'obiettivo per il periodo di pianificazione è di valorizzare il ruolo che le consulenti materne possono svolgere nell'ambito della prevenzione sociosanitaria e del depistaggio precoce di eventuali situazioni critiche che coinvolgono l'infanzia in età prescolastica (fino a tre anni), in una prospettiva di attivazione della rete di sostegno a questa fascia di età e alle famiglie: servizio medico psicologico, servizio ortopedagogico itinerante, servizio sociale, organizzazioni di volontariato quali Pro Juventute, Croce Rossa, e così via."

Il finanziamento dei servizi per la cura dei bambini durante le ore lavorative dei genitori, di cui agli artt. 7 e 8 del disegno legge, dovrà essere conforme con i dispositivi previsti dal decreto legislativo 16 dicembre 1999 concernente la modifica del sistema di sussidiamento a enti, istituti, associazioni, fondazioni e aziende autonome.

Il finanziamento da parte del Cantone di prestazioni fornite dai servizi accreditati, potrà quindi essere garantito in futuro unicamente tramite un contributo globale, oppure tramite un contributo fisso.

### **III. POLITICA FAMILIARE IN TICINO**

#### **1. Premessa**

Nel corso degli ultimi due decenni, in sede parlamentare è stata sottolineata in più occasioni la necessità di rivedere la normativa cantonale in favore della maternità, dell'infanzia e in generale della famiglia, adeguandola ai nuovi problemi e bisogni dell'istituto familiare.

Più precisamente, i numerosi atti parlamentari in materia, in parte risalenti all'inizio degli anni '80 e in parte elaborati nel decennio successivo, hanno evidenziato due esigenze.

La prima riguarda la necessità di procedere ad una revisione della Legge per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza (LMI) del 15 gennaio 1963, migliorandone le misure dirette alle famiglie disagiate e inserendovi nuovi strumenti in favore di tutte le famiglie. La seconda concerne la necessità di un intervento ad ampio raggio, che mira alla realizzazione di una politica familiare globale, coordinata ed efficace, che consideri complessivamente tutti i problemi del nucleo familiare.

Condividendo il contenuto di tali richieste e riconoscendo l'importanza centrale della famiglia come luogo primario insostituibile per l'equilibrato sviluppo di ogni individuo, il Consiglio di Stato, dopo aver aderito all'Anno internazionale della famiglia nel 1994 allo scopo di stimolare l'interesse e il dibattito attorno alle problematiche familiari, con risoluzione governativa 22 giugno 1994 ha assegnato alla Commissione consultiva e di vigilanza per la maternità, l'infanzia, la fanciullezza e l'adolescenza il compito di elaborare un rapporto: sulla base degli atti parlamentari, esso avrebbe dovuto ridefinire gli indirizzi e le misure operative di una nuova politica familiare.

Conformemente al mandato conferitogli, la Commissione ha consegnato al Consiglio di Stato, nel luglio 1998, il rapporto "Politica familiare in Ticino".

#### **2. Il Rapporto "Politica familiare in Ticino" della Commissione consultiva e di vigilanza per la maternità, l'infanzia, la fanciullezza e l'adolescenza**

Il rapporto della Commissione, pubblicamente presentato nel marzo 1999, evidenzia importanti aspetti di cui mettiamo in evidenza i seguenti:

##### **a. *Trasformazioni delle strutture familiari in Ticino negli ultimi decenni:***

- Mutamenti nella struttura e composizione delle famiglie:
  1. Nuclei familiari più piccoli; con più persone sole, in buona parte anziani, minor numero di figli, meno coppie conviventi con terze persone

2. Nuclei più diversificati; maggior numero di coppie non coniugate, famiglie monoparentali, famiglie ricostituite
  3. Nuclei più instabili; aumento dei divorzi, frequente scioglimento dei legami, coppie non coniugate
- Mutamenti nelle relazioni fra i membri della famiglia:
    1. Parità fra i sessi
    2. Diritti dei fanciulli
    3. Distacco fra le generazioni
  - Mutamenti nelle relazioni fra la famiglia e il lavoro
    1. Separazione fra ambiente familiare e ambiente di lavoro
    2. Aumento dei tassi di attività professionale delle donne
    3. Maggior partecipazione degli uomini al lavoro familiare

**b. Apparizione di bisogni emergenti:**

- Bisogni finanziari: dal primo studio nazionale sulla povertà, pubblicato nel gennaio 1997, emerge un rischio elevato di povertà per le famiglie con figli, principalmente se con più figli a carico, e per le famiglie divise. La disponibilità di un reddito sufficiente rappresenta un presupposto necessario per assicurare nella famiglia una qualità di vita accettabile. La povertà familiare rappresenta uno dei principali fattori di rischio di fallimento scolastico e di disadattamento sociale.  
Per rispondere ai bisogni finanziari delle famiglie sono necessarie adeguate misure di promovimento economico, di sostegno all'inserimento professionale e di redistribuzione dei redditi.
- Bisogni organizzativi: l'attuale sistema d'organizzazione sociale rende difficile una conciliazione fra le richieste temporali del lavoro remunerato e le richieste temporali della sfera privata e familiare. I principali inconvenienti sono: il rischio d'emarginazione delle donne dalla vita sociale e professionale, il rischio di povertà per le donne e i figli (in particolare con l'aumento dei divorzi), un modello non rispondente alle esigenze delle famiglie monoparentali o in cui entrambi i genitori lavorano (stress, assistenza inadeguata ai bambini, crisi familiare, assenteismo dal lavoro, scarsa utilizzazione delle risorse familiari nella cura dei membri dipendenti). Per assicurare compatibilità degli obblighi professionali e familiari nella vita di ciascun individuo risultano necessarie misure di cura dei figli (e altri membri dipendenti della famiglia) nelle ore di lavoro dei genitori; una regolamentazione del lavoro più consona ai ritmi e alle esigenze della vita familiare; misure d'integrazione del reddito nei periodi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa; misure d'aggiornamento e riqualificazione per agevolare il reinserimento professionale di chi ha sospeso l'attività lavorativa.
- Bisogni relazionali:
  1. Nelle relazioni all'interno della famiglia:
    - Difficile ricontrattazione degli equilibri familiari nel passaggio dai comportamenti familiari del passato, predefiniti da vincoli e convenzioni sociali e i comportamenti familiari odierni, guidati da obiettivi prevalentemente individuali (realizzazione personale, dimensione emozionale e affettiva)

- Rapporti paritari e rispetto dei diritti individuali, ma anche fragilità dei sentimenti, incertezze, conflittualità fra i sessi e distacco fra le generazioni, non accomunate dagli stessi modelli e valori
- Ansie nell'educazione dei figli senza potersi riferire ai modelli della tradizione. Isolamento delle persone anziane, private del ruolo sociale e familiare un tempo assicurato dall'esperienza e saggezza acquisite

Necessità di: supporti per gestire le conflittualità di coppia; supporti per rafforzare le competenze genitoriali; supporti per favorire la comunicazione fra le generazioni.

## 2. Nelle relazioni fra la famiglia e la società:

La crescente mobilità della popolazione, il mutamento delle condizioni territoriali, gli attuali stili di vita non facilitano l'instaurarsi di rapporti significativi nel vicinato e diminuiscono le occasioni di socializzazione, in particolare per le persone non inserite nel mercato del lavoro.

Necessità di: supporti per combattere l'isolamento familiare; supporti per rafforzare i legami di solidarietà a livello locale; supporti per favorire la partecipazione sociale.

## IV. CONCLUSIONE

Il Consiglio di Stato ritiene di poter condividere le preoccupazioni espresse nell'iniziativa, in quanto raggiungono in particolare i "bisogni organizzativi" evidenziati nel rapporto di politica familiare.

Ritiene tuttavia di poter disporre già oggi di basi legislative sufficienti per conseguire obiettivi di promozione della politica familiare e per attivare misure dirette (tramite i servizi e gli incentivi finanziari messi in atto) e indirette (vedi gli attuali sgravi fiscali votati dal Parlamento) adeguate al loro raggiungimento.

Il Consiglio di Stato ritiene infatti di poter raggiungere gli scopi generali di politica familiare attraverso l'esame e il perfezionamento degli attuali disposti legislativi piuttosto che promulgare un nuovo testo di legge su un segmento specifico, particolare e limitato ancorché importante della stessa politica familiare.

Al riguardo, il Consiglio di Stato, visti i contenuti del rapporto di "Politica familiare in Ticino", considerato necessario elaborare delle proposte concrete e aggiornare le principali leggi cantonali riguardanti la politica familiare; tenuto conto che la politica familiare rientra nelle competenze di più dipartimenti, ha recentemente deciso (nella nota a protocollo del 17 marzo 1999) di promuovere una politica globale della famiglia mediante un aggiornamento delle singole leggi settoriali sulla base dell'art. 14 lett. D) della Costituzione.

La precedenza sarà data alla revisione globale della Legge 15 gennaio 1963 per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza (LMI).

Per assicurare che l'aggiornamento sia esteso a tutti i settori della politica familiare e avvenga secondo principi e criteri uniformi, nell'ambito del messaggio del Consiglio di Stato riguardante la modifica globale della LMI si preciseranno i principi e gli obiettivi generali di una politica globale della famiglia (come da Rapporto "Politica familiare in Ticino" al capitolo IV, punti 3 & 5).

In tal senso, il Consiglio di Stato, nel suo rapporto al Gran Consiglio sulle linee direttive e sul piano finanziario 2000-2003, con la stesura della scheda programmatica no. 2 ha voluto espressamente sottolineare il suo impegno per promuovere la revisione della LMI, con lo scopo precipuo di agevolare le famiglie nello svolgimento delle proprie funzioni, di contribuire a migliorare le condizioni generali di vita familiare e di promuovere il benessere e la solidarietà nelle famiglie e tra le famiglie.

Anche le misure menzionate per raggiungere gli scopi della legge proposte nell'iniziativa saranno esaminate nell'ambito dei lavori di cui sopra: si tratterà di stabilire in quale misura sarà realisticamente proponibile soddisfare i bisogni precedentemente descritti e rilevati in parte dall'iniziativa (definizione d'obiettivi) e di determinare approssimativamente l'offerta che risulterà necessaria per conseguire questi obiettivi (mezzi, risorse, strumenti e misure).

Vogliate gradire, onorevole signor Presidente, onorevoli signore e signori Consiglieri, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, M. Borradori

Il Cancelliere, G. Gianella

