

Messaggio

numero
8405

data
28 febbraio 2024

competenza
DIPARTIMENTO DELLA SANITÀ E DELLA SOCIALITÀ

Rapporto sull'iniziativa parlamentare (IE718) presentata il 12 dicembre 2022 nella forma elaborata da Raoul Ghisletta e cofirmatari per l'aggiunta di un nuovo art. 7a nella Costituzione cantonale (Per la conciliazione tra famiglia e lavoro)

Signora Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente rapporto si prende posizione sull'iniziativa parlamentare (IE718) presentata il 12 dicembre 2022 nella forma elaborata da Raoul Ghisletta e cofirmatari per l'aggiunta di un nuovo articolo 7a nella Costituzione cantonale (Per la conciliazione tra famiglia e lavoro).

L'iniziativa chiede di inserire il principio di conciliazione tra famiglia e lavoro nella Costituzione cantonale, tramite l'aggiunta del nuovo art. 7a che impegnerebbe Cantone e Comuni a promuovere la conciliazione tra lavoro e famiglia negli ambiti di loro competenza.

(nuovo) Art. 7a Conciliazione tra famiglia e lavoro

¹ *Il Cantone, i Comuni e le altre corporazioni e istituzioni di diritto pubblico promuovono la conciliazione tra famiglia e lavoro negli ambiti di loro competenza.*

² *Il Cantone e i Comuni, direttamente o tramite sussidi ad enti no profit riconosciuti, provvedono a realizzare una rete di nidi e strutture extrascolastiche, che sia adeguata al benessere del bambino, come pure ai bisogni lavorativi e di formazione della famiglia. L'offerta è accessibile a tutti i bambini dai tre mesi di età sino alla fine della scuola dell'obbligo.*

Lo scrivente Consiglio, condividendo le finalità dell'iniziativa parlamentare elaborata, presenta di seguito un contro-progetto ritenuto pienamente conforme ai principi alla base dell'iniziativa.

I INTRODUZIONE

Nel nostro paese, così come in tutti paesi Europei, la ripartizione delle responsabilità e dell'impegno per lo svolgimento dei compiti all'interno delle famiglie sta cambiando in misura significativa. Il modello organizzativo delle famiglie con figli secondo il quale l'uomo provvede al sostentamento e la donna si occupa della cura dei figli e dei lavori domestici è radicalmente cambiato verso una suddivisione più egualitaria dei compiti.

Messaggio n. 8405 del 28 febbraio 2024

Ne consegue che le misure di politica familiare incentrata sui modelli familiari tradizionali, faticano a soddisfare le esigenze delle famiglie.

In una società moderna e democratica l'impostazione della politica familiare deve permettere alle famiglie di organizzarsi secondo le proprie preferenze ed esigenze, senza imporre alcun modello ma favorendo le scelte dei cittadini.

A partire dagli anni sessanta del secolo scorso in Svizzera e in Ticino si è registrato un ampliamento delle prestazioni nell'ambito della politica familiare correlato all'evoluzione dei modelli di composizione familiare. La singola misura è stata sviluppata tenuto conto delle esigenze di questi nuovi modelli familiari. Fra queste esigenze il tema della conciliabilità fra la cura dei figli e dei familiari e gli impegni professionali è senza dubbio diventato prioritario, al punto tale da essere riconosciuto quale obiettivo di società da perseguire con il concorso di tutte le componenti sociali (famiglie, datori di lavoro, istituzioni pubbliche e private).

In Ticino la legislazione cantonale sviluppa il tema della conciliabilità lavoro-famiglia mediante leggi settoriali come, per esempio, la legge per le famiglie, la legge sugli assegni di famiglia, la legge sull'assistenza sociale e la legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali. Inoltre vi sono due principi cardine alla base delle varie iniziative promosse dal Cantone nell'ambito della conciliabilità lavoro-famiglia: una famiglia con figli minorenni non dovrebbe cadere in povertà (principio degli assegni familiari integrativi AFI e degli assegni di prima infanzia API) e una famiglia con figli minorenni non dovrebbe rinunciare all'attività professionale (principio alla base dello sviluppo dei nidi e delle strutture di accoglienza extrascolastiche).

Per quanto attiene alla conciliabilità famiglia e lavoro e in particolare alla custodia di bambini complementare alla famiglia, il nostro Cantone negli ultimi 10-15 anni ha visto una crescita importante del numero di strutture autorizzate e sussidiate per questo scopo, così come è aumentato in modo costante il numero di posti sussidiati.

Numero strutture sussidiate									
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Nidi	49	50	53	55	57	63	68	69	74
Extra	21	24	26	26	28	29	35	36	38

Numero posti sussidiati									
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Nidi	1'466	1'509	1'593	1'652	1'721	1'875	2'029	2'078	2'230
Extra	626	686	748	844	964	1'037	1'229	1'312	1'378
Totale	2'092	2'195	2'341	2'496	2'685	2'912	3'258	3'390	3'608

Lo sviluppo delle misure cantonali sul fronte della conciliabilità lavoro-famiglia è complementare a quelle adottate o in discussione a livello federale. Di seguito segnaliamo alcune tra le iniziative adottate di recente nel nostro Cantone.

Sviluppo delle strutture di conciliazione famiglia-lavoro

Dal 2019, in seguito all'approvazione della riforma fiscale e sociale (messaggio n. 7417 del 15 settembre 2017), sono state adottate delle misure di sostegno finanziario che hanno consentito un ulteriore incremento del numero di strutture d'accoglienza, l'introduzione di un contratto collettivo di lavoro con miglioramenti salariali e organizzativi, l'aumento del contributo cantonale in funzione di determinati parametri di qualità, la possibilità di autorizzare e sussidiare i micro nidi (per strutture di 6-10 posti) e la concessione degli aiuti soggettivi al pagamento della retta a favore delle famiglie, rendendo più accessibili le strutture, in particolare per il ceto medio e per le famiglie con un reddito basso.

Negli ultimi anni la disponibilità di posti nei nidi e nei centri extrascolastici è quindi aumentata e conseguentemente a questa evoluzione e al significativo ruolo di supporto di queste strutture, i servizi cantonali competenti, su indicazione del Gran Consiglio, stanno elaborando per la prima volta una pianificazione del settore, che offrirà delle utili piste di sviluppo sotto vari punti di vista: quantitativi, qualitativi, territoriali, economici eccetera.

Piattaforma Vita-Lavoro

Attraverso la citata riforma fiscale e sociale i partner che svolgono delle attività di sensibilizzazione hanno dato avvio alla "Piattaforma Vita-Lavoro". Le aziende che intendono avviare, seguire e valutare progetti in ambito di conciliabilità fra vita familiare e lavoro possono ottenere consulenza e supporto rivolgendosi alle organizzazioni che hanno aderito alla piattaforma, segnatamente all'Associazione Industrie Ticinesi (AITI), all'Associazione Equi-lab e a Pro Familia Svizzera italiana. Sulla base della presentazione di un progetto, il Cantone può sostenere delle attività volte all'attuazione di misure a favore della conciliabilità lavoro-famiglia e finanziarle tramite il fondo cantonale.

Congedo parentale cantonale

Il Gran Consiglio, pronunciandosi sull'iniziativa parlamentare presentata il 14 dicembre 2017 nella forma generica «Per un congedo maternità cantonale (Modifica LAF)» ha deciso l'introduzione di un congedo parentale cantonale (anziché di maternità come originariamente proposto) che si estende oltre i congedi maternità e paternità previsti dal diritto federale.

Per l'introduzione di tale congedo un gruppo di lavoro interdipartimentale ha presentato all'attenzione del Consiglio di Stato le prime riflessioni e conclusioni in un rapporto intermedio, segnalando l'impossibilità per i Cantoni di introdurre un congedo parentale obbligatorio nelle relazioni di diritto privato e di prevedere un'assicurazione parentale per genitori esercitanti un'attività lucrativa finanziata come nella legge federale del 25 settembre 1952 sulle indennità di perdita di guadagno (LIPG).

Lo stesso gruppo di lavoro sta attualmente approfondendo possibili altre soluzioni riguardanti l'istituzione di indennità per congedo parentale cantonale (su base

volontaria) che potrebbero essere finanziate tramite il fondo istituito nell'ambito della riforma fiscale e sociale. Gli esiti dei lavori saranno presentati durante la primavera 2024 al Consiglio di Stato che deciderà poi in merito.

Commesse pubbliche

Il Dipartimento delle finanze e dell'economia, in collaborazione con il Dipartimento del territorio, la Cancelleria dello Stato e la Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana (SUPSI), ha elaborato il criterio di aggiudicazione concernente la responsabilità sociale delle imprese nell'ambito della legge sulle commesse pubbliche. Sono stati individuati degli indicatori all'interno dei quali si trovano anche aspetti relativi alle pari opportunità, in particolare: disponibilità di tempi di lavoro flessibili, possibilità di fare telelavoro, disponibilità di congedi parentali oltre agli obblighi di legge, presenza di entrambi i generi in ruoli dirigenziali o nei consigli di amministrazione, disponibilità di piani aziendali a favore dei dipendenti (asilo aziendale o convenzioni con asili, contributi per nascita di figli eccetera). La valutazione di tali dimensioni all'interno delle commesse pubbliche del Cantone diventa un elemento per incentivare le aziende ad adottare misure anche in favore di una maggiore conciliabilità lavoro-famiglia, nonché per favorire l'accesso alle donne in posizioni dirigenziali o nei consigli di amministrazione. Attualmente il criterio è applicato nelle commesse della Divisione delle costruzioni (Dipartimento del territorio) e della Sezione della logistica (Dipartimento delle finanze e dell'economia). L'estensione del criterio a tutti i tipi di commesse sarà esaminata dopo la fase pilota.

Lo scrivente Consiglio ritiene che siano oggi date le condizioni affinché le differenti basi legali cantonali di riferimento per la politica familiare, siano supportate da un principio e da un riferimento giuridico iscritto nella Costituzione Cantonale.

L'obiettivo delle misure di politica familiare è infatti quello di compensare le differenze sociali tramite l'intervento dell'ente pubblico e delle istituzioni private. Questa compensazione avviene tramite delle prestazioni finanziarie e tramite i servizi a favore delle famiglie, come la custodia di bambini complementari alla famiglia, il sistema scolastico, i congedi per le madri, i padri o entrambi i genitori, gli assegni familiari, le deduzioni fiscali, le borse di studio, nonché delle politiche sociali generali che concernono anche le famiglie quali ad esempio gli alloggi a pigione moderata o la riduzione dei premi dell'assicurazione obbligatoria delle cure sanitarie.

II PARERE DEL CONSIGLIO DI STATO

Principi generali in merito alla modifica costituzionale proposta

Nella Costituzione cantonale sono inseriti i principi e le regole fondamentali sui diritti dei cittadini e sull'organizzazione dello Stato. Nella legge si definiscono invece i singoli compiti assegnati agli enti pubblici.

La proposta di inserire nella Costituzione il principio secondo il quale il Cantone, unitamente ai Comuni e agli enti privati senza scopo di lucro attivi nel settore della promozione della conciliabilità, trova dunque le sue ragioni nel rafforzare l'identità di

Messaggio n. 8405 del 28 febbraio 2024

quanto già messo in campo in questo settore e di legittimare una strategia mirata a sostenere la crescita socio-economica e quella socio-demografica del nostro paese.

Questa scelta rappresenta un cambio di paradigma per lo sviluppo della politica familiare. In tal senso l'approvazione di un nuovo articolo costituzionale non si limita specificatamente al tema della conciliabilità famiglia-lavoro ma deve poter fungere da orientamento anche per altri provvedimenti trasversali a favore delle famiglie. Il cambiamento di paradigma influisce anche sulla parità di genere e tra i deversi membri della famiglia.

Il Consiglio di Stato condivide questo ambizioso obiettivo che crea i presupposti per far fronte ad una serie di evidenti criticità per lo sviluppo del benessere della popolazione residente in Ticino.

Fra queste appare evidente il crescente squilibrio demografico in corso da almeno due decenni, con conseguente modifica della struttura demografica che pone importanti sfide per il futuro prossimo della nostra comunità.

Anche le aspettative relative allo sviluppo economico produttivo delle aziende ticinesi, per essere corrisposte devono poter contare su un conteso sociale adeguato, con delle condizioni quadro volte a supportare la formazione delle prossime generazioni, la riqualifica professionale di molti lavoratori conseguente al progresso tecnologico di moltissimi settori e lo sviluppo di differenti forme di supporto alle famiglie per assecondare la conciliabilità fra gli impegni familiari relativi alla crescita dei figli ma anche alla cura dei familiari disabili o anziani.

Un aumento del tasso di attività, in particolare delle donne-madri incrementa il gettito fiscale, contribuisce a ridurre il tasso di povertà e, conseguentemente, la spesa sociale, contrasta la carenza di personale qualificato e rafforza l'AVS e la previdenza professionale.

Il nuovo principio costituzionale permetterebbe di responsabilizzare e legittimare le istituzioni verso l'assolvimento di un compito cruciale per le future generazioni, con il coinvolgimento della società civile e dei datori di lavoro. Un nuovo articolo costituzionale pone il Cantone Ticino nuovamente all'avanguardia svizzera, affermando la politica familiare come un ambito politico proprio e un modello di riferimento condiviso da tutti gli schieramenti politici e i livelli istituzionali, orientato verso obiettivi comuni.

Il Consiglio di Stato ritiene che l'inserimento nella Costituzione cantonale di una nuova norma porti dei benefici ai cittadini e alle famiglie; in una fase successiva sarà possibile monitorare e valutare dell'impatto reale che essa esplica.

L'adozione di una tale norma a livello costituzionale a nostro avviso non risulta in contrasto con i principi di semplificazione burocratica, perché pone le basi per interventi statali preceduti da un esame sulla necessità o sull'opportunità dell'adozione di singole misure. Ciò che viene inserito nella Costituzione cantonale è il principio del sostegno allo sviluppo di una politica familiare, lasciando poi il compito e lo spazio al legislatore

Messaggio n. 8405 del 28 febbraio 2024

circa la sua attuazione attraverso delle specifiche basi legali, peraltro in gran parte già in essere.

Impatto finanziario e coinvolgimento dei Comuni

L'impatto finanziario dell'attuazione dell'articolo costituzionale non è determinabile ma non costituisce in sé un aumento di costi; le basi legali settoriali di riferimento continueranno a rappresentare lo specifico quadro giuridico determinante per l'erogazione di prestazioni e servizi come già avviene oggi, compresa la ripartizione dei compiti fra gli enti pubblici (Cantone e Comuni).

La Costituzione cantonale (art. 15) prevede che nell'assolvimento dei compiti pubblici, Cantone e Comuni forniscano solidalmente il proprio contributo per garantire la giusta dotazione di servizi pubblici, in particolare in materia di strutture scolastiche e di prestazioni sociosanitarie.

Dal canto suo la Legge sul sostegno alle attività delle famiglie e di protezione dei minorenni (Legge per le famiglie) del 15 settembre 2003, non prevede nessuna partecipazione dei Comuni alle spese di gestione delle strutture e dei servizi di conciliabilità.

I disposti costituzionali in materia di coinvolgimento dei Comuni si traducono dunque nell'importante supporto che oggi gli enti locali forniscono su aspetti organizzativi di alcune iniziative, in particolare in ambito extra-scolastico, dunque attraverso un sostegno indiretto di tipo logistico e amministrativo, senza alcuna partecipazione finanziaria diretta.

Le Città di Lugano, Locarno e Mendrisio gestiscono inoltre direttamente dei nidi dell'infanzia, assumendosi parte dei costi di gestione non riconosciuti ai fini del contributo cantonale.

Il Comune di Tavernes gestisce invece direttamente un centro extra-scolastico, anch'esso assumendo una parte dei costi di gestione non riconosciuti dal Cantone.

Riassumendo, il Consiglio di Stato reputa di interesse pubblico inserire nella Costituzione cantonale il principio del sostegno allo sviluppo di una politica familiare, con particolare riferimento a ciò che attiene alla conciliabilità fra gli impegni familiari e quelli professionali, quale segnale di una precisa volontà politica di supporto e sostegno alle famiglie, pur nel rispetto delle libere scelte, dell'autonomia e delle responsabilità che devono essere preservate alla fondamentale istituzione sociale quale è la famiglia, perno della nostra società.

Contro-progetto all'iniziativa elaborata: modifica dell'art. 14 cpv. 1 lett. f) della Costituzione cantonale

Il Consiglio di Stato condivide la proposta espressa dall'iniziativa parlamentare, ovvero di inserire nella Costituzione cantonale il principio che impegna Cantone e Comuni a promuovere la conciliazione famiglia-lavoro in tutti gli ambiti di loro competenza.

Messaggio n. 8405 del 28 febbraio 2024

Dal punto di vista della tecnica legislativa lo scrivente Consiglio è del parere che una modifica puntuale della Costituzione cantonale sia sufficiente per formalizzare efficacemente il nuovo principio di conciliazione famiglia-lavoro, senza dover introdurre il nuovo art. costituzionale 7a proposto dagli iniziativaisti.

Così come proposta, la nuova disposizione sarebbe inserita in mezzo agli articoli sui diritti fondamentali dei cittadini (Titolo II), mentre in realtà il nuovo articolo 7a non istituisce un diritto ai cittadini ma assegna un nuovo compito allo Stato, che potrebbe dunque essere meglio esplicitato con una modifica dell'art. 14.

Lo scrivente Consiglio ritiene che il testo del primo capoverso debba essere consono al lessico della Costituzione e inserito nell'articolo adeguato, secondo le regole della sistematica giuridica, e meglio all'art. 14 lett. f) che già disciplina gli obiettivi sociali ai quali il Cantone deve provvedere in ambito di sostegno alle famiglie.

I contenuti del secondo capoverso del nuovo articolo 7a risultano eccessivamente dettagliati e poco appropriati allo stile della Costituzione cantonale. Nella stessa vanno infatti inseriti i principi e le regole fondamentali sui diritti dei cittadini e sull'organizzazione dello Stato. Le specifiche sono invece di competenza delle Leggi settoriali, all'interno delle quali sono disciplinati i singoli compiti assegnati all'ente pubblico.

Si ritiene che il secondo capoverso dell'iniziativa parlamentare potrà, se del caso, essere ripreso a livello legislativo, segnatamente nella Legge per le famiglie. Preme inoltre ricordare che la stessa già oggi disciplina in modo esaustivo le disposizioni inerenti al sussidiamento degli enti no profit riconosciuti, conformemente a quanto richiesto dall'iniziativa.

Si osserva infine che il testo dell'iniziativa elaborata coinvolge i Comuni e le altre corporazioni e istituzioni di diritto pubblico nella promozione della conciliazione tra famiglia e lavoro. Tale disposizione è già esplicitata all'art. 15 della Costituzione cantonale (Compiti pubblici). Non si ritiene dunque necessario che nella Costituzione ne venga fatta ulteriore menzione.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte il Consiglio di Stato sottopone un controprogetto che prevede la modifica dell'art. 14 cpv. 1 lett. f) della Costituzione cantonale nei termini seguenti:

Obiettivi sociali - Art. 14 cpv. 1 lett. f)

1 Il Cantone provvede affinché:

(...)

f) i bambini possano disporre di adeguate condizioni di sviluppo, le famiglie vengano sostenute nell'adempimento dei loro compiti (nuovo) e sia promossa la conciliazione tra famiglia e lavoro;

III CONCLUSIONI

Sulla scorta delle considerazioni suesposte il Consiglio di Stato invita il Gran Consiglio a respingere l'aggiunta del nuovo art. 7a nella Costituzione cantonale, così come proposto dall'iniziativa parlamentare elaborata.

Ciononostante, considerata la propria adesione ai principi dell'iniziativa, il Governo sottopone un contro-progetto per la modifica della Costituzione cantonale, finalizzato a dar seguito ai contenuti dell'iniziativa elaborata, attraverso l'adeguamento dell'art. 14 cpv. 1 lett. f) della Costituzione cantonale.

Vogliate gradire, signora Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato

Il Presidente: Raffaele De Rosa

Il Cancelliere: Arnoldo Coduri

Messaggio n. 8405 del 28 febbraio 2024

Disegno di

**Costituzione
della Repubblica e Cantone Ticino**

modifica del

**IL GRAN CONSIGLIO
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO**

visto il messaggio del Consiglio di Stato n. 8405 del 28 febbraio 2024,

decreta:

I

La Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino del 14 dicembre 1997 è modificata come segue:

Art. 14 cpv. 1 lett. f

¹ Il Cantone provvede affinché:

(...)

f) i bambini possano disporre di adeguate condizioni di sviluppo, le famiglie vengano sostenute nell'adempimento dei loro compiti e sia promossa la conciliazione tra famiglia e lavoro;

II

¹ La presente modifica della Costituzione cantonale è sottoposta al voto del Popolo.

² Il Consiglio di Stato ne stabilisce l'entrata in vigore.