



Città di Lugano
Cancelleria comunale

Piazza della Riforma 1
6901 Lugano
Svizzera

t. +41 58 866 70 11
cancelleria@lugano.ch
www.lugano.ch

Risoluzione municipale
del 20 ottobre 2022

Email
Città di Lugano, C.P. 1670, 6901 Lugano

Onorevole Signor
Raoul Ghisletta

Lugano, 21 ottobre 2022

Interrogazione no. 1303 - "Punto della situazione sul riconoscimento dei servizi extrascolastici cittadini da parte del Cantone"

Onorevole Signor Ghisletta,

in riferimento alla sua interpellanza no. 4218 del 12 settembre 2022, trasformata in interrogazione (no. 1303) con e-mail del 22 settembre scorso, rispondiamo di seguito puntualmente alle domande poste, formulando dapprima la seguente premessa.

La Divisione Socialità ha da tempo ampiamente valutato con un corposo approfondimento la possibilità di richiedere il riconoscimento da parte del Cantone per i servizi extrascolastici della Città di Lugano. Il risultato dell'approfondimento, portato avanti dapprima insieme al Servizio Controllo Finanze, è stato oggetto di un primo rapporto inoltrato al Municipio in data 4 aprile 2019. In seguito vi è stato un ulteriore approfondimento che ha permesso di verificare più nei dettagli le specificità della realtà di Lugano, conferendo un mandato ad un collaboratore esterno che ha valutato pure le esigenze logistiche necessarie per ogni singola struttura e formulato alcune proiezioni finanziarie, seppure questo tipo di analisi si basa su una stima. Il rapporto, con la sintesi dei principali risultati emersi, è stato presentato al Municipio il 29 luglio 2021.

In considerazione dei numerosi vincoli e delle implicazioni organizzative che l'ottenimento del Riconoscimento cantonale avrebbero richiesto, il Municipio concordava con l'indicazione della Divisione Socialità di non intraprendere il processo, a meno di non trovare un accordo con il Cantone che tenesse conto della particolarità della situazione di Lugano, ovvero di una situazione esistente da ben prima che la Legge famiglie per l'ottenimento dei sussidi per i servizi extrascolastici entrasse in vigore. Ad oggi, comunque, formalmente al Cantone non è ancora stata formulata una risposta definitiva poiché si ritiene importante poter fare un ulteriore passo per trovare una **soluzione di compromesso** che possa permettere di ottenere il riconoscimento, in particolare per il sussidiamento alle famiglie, oltre che dei contributi per la Città. Questo se però non implica oneri troppo elevati di adeguamenti per la Città.

Gli elementi che ne seguono permettono di meglio comprendere la situazione.



I servizi extrascolastici e il riconoscimento

Per poter comprendere bene la tematica è necessario fornire qualche elemento esplicativo di natura storica. A seguito della "Riforma cantonale fiscale e sociale" approvata dalla popolazione ticinese (votazione cantonale del 29 aprile 2018), da qualche anno sono state introdotte delle misure, tra cui un contributo alle famiglie che usufruiscono di strutture di accoglienza extrascolastiche riconosciute (contributo universale, valido dal 1° ottobre 2018). Da qui riemerge l'esigenza da parte del Servizio extrascolastico di chinarsi nuovamente sulla questione del riconoscimento del Cantone con l'obiettivo di un possibile accreditamento per poter sostenere ulteriormente le famiglie di Lugano che usufruiscono del Servizio, beneficiando nel contempo dei conseguenti sussidi cantonali. In una prima fase, per presentare una analisi che fosse la più realistica possibile, la Direzione del Servizio coinvolse il Servizio Controllo finanze, in particolare per analizzare gli aspetti finanziari.

La struttura attuale del Settore Extrascolastico

Attualmente il settore dei Servizi extrascolastici della Città di Lugano si rivolge ai bambini in età scuole dell'infanzia (SI) e scuola elementare (SE) domiciliati a Lugano, che frequentano l'Istituto Scolastico cittadino.

Nello specifico, i servizi offrono:

- mense per scuole elementari;
- mense e doposcuola scuole elementari, fra cui un servizio gestito con mandato esterno (conferito all'Associazione Il Centro con sede in via Brentani, a copertura della sede SE della Gerra e Lambertenghi);
- scuole dell'infanzia ad orario prolungato (rivolta ai bambini età scuola dell'infanzia);
- copertura durante tutte le vacanze scolastiche per i bambini di scuola elementare: autunno, Natale, carnevale, Pasqua, due ultime settimane di giugno e due ultime settimane di agosto;
- copertura durante le vacanze scolastiche per i bambini di scuola dell'infanzia: autunno, Natale, carnevale, Pasqua, due ultime settimane di agosto;
- colonia estiva diurna Asilo estivo (6 settimane da metà giugno a fine luglio);
- colonia estiva diurna Vivi Lugano (mese di luglio);
- colonie residenziali invernali di Natale e Carnevale, e estive (4 settimane fra luglio e agosto).

I servizi rispondono all'esigenza di conciliabilità lavoro-famiglia e le rette vengono calcolate in funzione del reddito, ad eccezione delle attività estive come Vivi Lugano e Asilo Estivo che sono aperte a tutti e non vincolate alla conciliabilità. I costi delle colonie estive diurne sono comunque contenuti: per l'asilo estivo Fr. 60.00 a settimana comprensivo di pasto e Vivi Lugano Fr. 50.00 tassa base e Fr. 60.00 a settimana.

Teniamo a precisare che i servizi extrascolastici di Lugano sono tra i pochi in Ticino a calcolare le rette in base al reddito. La maggioranza dei servizi ha infatti rette fisse con notevoli minori implicazioni amministrative nella gestione delle iscrizioni. Inoltre le iscrizioni ai servizi durante l'anno può essere fatta settimanalmente a fronte della maggior parte delle altre realtà dove le iscrizioni sono fisse per tutto l'anno o mensili.

Fra il 2020 e il 2021 la Divisione Socialità, dapprima con il sostegno dei colleghi del Servizio Controllo finanze e in seguito solo con la Direzione della Divisione, ha preso contatto più volte con gli uffici competenti del Cantone (Ufficio Famiglie, UFAG) e avuto numerosi scambi per approfondire il tema e valutare l'ottenimento del riconoscimento.

Teniamo a precisare che il riconoscimento, seppure permetterebbe di avere degli introiti anche importanti, non sarebbe "indolore" e comunque non sarebbe un processo immediato ma necessariamente - anche su richiesta del Cantone - da effettuare nel corso di più anni, anche in considerazione della dimensione del settore di Lugano che, ricordiamo, accoglie per la sua attività durante l'anno scolastico più di 1'000 bambini, senza considerare le attività estive che da sole vedono l'iscrizione di circa 900 bambini fra asilo estivo e Vivi Lugano (le ultime due attività citate non sono limitate ai genitori che lavorano, ma aperte a tutte le famiglie di Lugano; nel caso dell'asilo estivo è prevista la variante a orario prolungato per i genitori che lavorano).

Fatta questa premessa, rispondiamo alle puntuali domande poste nell'interrogazione.

1. *Quali sono concretamente i punti da completare rispetto all'offerta attuale affinché la Città possa vedere riconosciuti i propri servizi extrascolastici da parte del Cantone?*

Come anticipato in entrata l'ottenimento del "Riconoscimento" dei Servizi extrascolastici da parte del Cantone permetterebbe:

- alla Città di Lugano di beneficiare di sussidi previsti dalla Legge;
- alle famiglie che ne usufruiscono, di poter ricevere un contributo, un sussidio cantonale indiretto.

Per poter ottenere quanto sopra, il Cantone richiederebbe però dei cambiamenti organizzativi, burocratici e logistici non indifferenti per adeguarsi alle linee operative definite dall'UfAg.

Dei sussidi che la Città riceverebbe, parte di essi servirebbero a compensare maggiori spese di gestione per una struttura più complessa ed articolata che non genererebbe particolare beneficio per le famiglie in termini di qualità di servizio. Il Riconoscimento infatti implicherebbe la necessità di avere **una struttura gerarchica più articolata, più lavoro amministrativo e più burocrazia.**

Ad oggi il Servizio extrascolastico, sviluppatosi da oltre un ventennio in maniera sinergica con l'Istituto scolastico comunale e dal 2016 di competenza della Divisione Socialità, propone un lavoro di qualità rispondendo alle esigenze di conciliabilità lavoro-famiglia, anche se non rispetta appieno quelle che sono le attuali direttive cantonali. Da qui l'importanza di non limitare la riflessione unicamente agli aspetti finanziari seppur considerevoli. Si andrebbe infatti a stravolgere un sistema che è nato prima delle direttive del Cantone e che, nel tempo, ha dimostrato di funzionare, modificandosi e professionalizzandosi per rimanere al passo con le esigenze delle famiglie. Il sistema attuale andrebbe modificato non per migliorarne la qualità dei servizi ma perché il Regolamento del Cantone lo richiede.

I principali adeguamenti da prevedere per ottenere il Riconoscimento cantonale sono numerosi e toccano diversi ambiti. Di seguito vengono qui sintetizzati:

- **amministrativi:**
 - assunzione di 2 risorse per il lavoro amministrativo aggiuntivo e una che accompagni il processo e le diverse fasi del riconoscimento, trattandosi di un progetto da svolgersi su più anni
 - revisione regolamento
 - possibile revisione del modello di calcolo della retta di iscrizione (dalla modalità in funzione del reddito a retta fissa);
- **formativi:** per le Responsabili di sede completare la formazione di educatrice tramite la validazione degli anni di esperienza o di una formazione attinente (Art. 33 e Educatrice Infanzia);
- **operativi diversi:**
 - aumento di personale educativo;
 - diminuzione dei posti disponibili nelle mense per problema di metratura;
 - aprire ulteriori asili prolungati e doposcuola, comprese le fasce mattutine dalle 7:00 (attualmente questo servizio viene offerto solo nelle scuole dell'infanzia).
 - adeguare l'orario di accudimento durante le vacanze scolastiche dalle 7:00 alle 19:00 (attualmente 8:00-18:30);
 - istituire nuovamente il pranzo a Vivilugano (500 pasti al giorno) con le implicazioni di costi e organizzative che ciò implica;
 - adeguare gli orari di Vivilugano garantendo l'apertura alle 7:00 fino alle 19:00, nello specifico quattro ore in più al giorno per 5 sedi, con conseguente aumento del personale; indicativamente ad oggi a Vivilugano lavorano 80 monitori;
 - valutare se possibile e come gestire il mandato esterno conferito all'Associazione Il Centro per la mensa e il doposcuola di due sedi scolastiche (SE Lambertenghi e Gerra);
 - adeguamento del personale educativo a seguito dell'eventuale apertura di nuove sedi.

Di particolare rilievo si segnala il rischio di **perdere posti disponibili rispetto a quelli attuali** nel caso in cui il Cantone richiedesse di diminuire il numero dei bambini presenti in sede per mantenere i 3mq a bambino richiesti dall'UfAg. Ad oggi le nostre mense si basano sulle direttive sulle mense emanate dal DECS che prevedono 1.5mq a bambino per il pranzo. Qui si evidenzia ulteriormente il fatto che le disposizioni del DSS in materia di servizi extrascolastici si sono sviluppate dopo che la Città aveva già implementato alcune strutture basandosi comunque disposizioni di legge corrette.

Per quanto riguarda la possibilità di accesso delle famiglie, il Cantone richiede che, in caso di posti disponibili, **siano accolti anche i bambini residenti fuori Comune e i bambini di età delle Scuole medie**. Questo significherebbe creare una sorta di "turismo extrascolastico" in quanto le famiglie, residenti in altri Comuni, iscriverebbero i propri figli all'Istituto scolastico comunale di Lugano, usufruendo dei Servizi, senza che il Comune di residenza ne supporti i costi. In aggiunta, si mette in difficoltà l'Istituto scolastico, già ai propri limiti per quanto riguarda i posti disponibili, con un aumento di allievi.

Non da ultimo, la gestione di bambini dai 6 ai 15 anni in un unico spazio, creerebbe non pochi problemi di gestione oltre alle ripercussioni sulla qualità dell'accompagnamento. I servizi extrascolastici sono per la maggior parte organizzati sulla base delle sedi scolastiche e il coinvolgimento di esterni renderebbe più complessa la presa a carico.

Ad oggi i costi dei servizi extrascolastici sono finanziariamente sostenuti in maniera importante dalla Città di Lugano (65% circa dei costi totali pari a circa fr. 3'380'000.- di gestione corrente). **Le attuali rette vengono calcolate in funzione del reddito e i costi - paragonati ad altre strutture sussidiate dal Cantone e presenti in Ticino - sono molto vantaggiose per le famiglie anche senza beneficiare del contributo universale del Cantone**, contributo istituito a fine 2018. Con i sussidi cantonali si creerebbe un doppio sussidiamento, con il rischio di creare delle distorsioni non giustificabili. Di conseguenza, la modalità di calcolo attuale della retta (in base al reddito) andrebbe probabilmente ripensata e valutata la variante utilizzata dalla maggior parte dei servizi riconosciuti, ossia quella delle rette fisse.

I servizi extrascolastici - che attualmente permettono di coprire i bisogni di conciliabilità con le varie attività 11 mesi all'anno - hanno un costo che supera i 5.2 milioni di franchi a fronte di un'entrata di circa 1.8 milioni.

È importante segnalare che, considerato il numero elevato di beneficiari - circa 1'000 famiglie durante il periodo scolastico e circa 900 bambini durante il periodo estivo - le attuali spese risultano essere contenute anche grazie alle **preziose sinergie sviluppatesi negli anni con l'Istituto scolastico comunale**. Si pensi, per esempio, alla preparazione dei pasti in diverse sedi SI, alla condivisione di personale, all'uso di spazi scolastici. Questa collaborazione è un unicum rispetto ad altre esperienze cantonali e garantisce una buona efficienza dal punto di vista dei costi e della gestione. Inoltre, di fronte alle situazioni di disagio di famiglie e minori, assicura un lavoro di rete proficuo.

Altre problematiche

Il processo di cambiamento per adeguarsi alle direttive cantonale implicherebbe un lavoro di riorganizzazione non indifferente sull'arco di più anni. L'ottenimento di un riconoscimento sarebbe da prevedere non prima del 2024/2025. Il processo di cambiamento richiederebbe un'analisi dettagliata di ogni sede e ogni Servizio da parte delle Ispettrici cantonali, in seguito il lavoro di adeguamento alle loro richieste e quindi la riorganizzazione del Servizio da un punto di vista organizzativo e operativo. Da ricordare anche la creazione dell'impianto burocratico per l'elargizione del contributo universale alle famiglie e dei sussidi del Cantone.

Il Cantone stesso aveva proposto un inserimento graduale del Riconoscimento, quindi integrando annualmente solo alcune sedi o alcuni servizi, in considerazione dell'impatto finanziario che avrebbe avuto sui conti del Cantone la presenza di Lugano. Questo avrebbe comportato la difficoltà di mantenere un'equità di trattamento delle famiglie della Città fin tanto che il processo non avrebbe avuto fine. Il sussidio universale, i contributi per i beneficiari di RIPAM e i contributi per i beneficiari di API, dovrebbero quindi essere versati a tutte le famiglie di Lugano a partire dallo stesso momento. Il Cantone aveva proposto che la differenza iniziale che si sarebbe venuta a creare attraverso un inserimento graduale, venisse sostenuta dal Comune.

Non da ultimo l'impatto sui versamenti della Legge famiglie che attualmente la Città versa, oltre ai nidi del LIS, per l'importo massimo possibile, anche a strutture private che accolgono bambini di famiglie di Lugano. Un eventuale riconoscimento dei servizi extrascolastici cittadini comporterebbe un cambiamento importante: la riduzione di questi contributi a strutture che con i soli contributi cantonali non coprono le spese, ma che offrono un servizio importante alle famiglie.

Opportunità e oneri del Riconoscimento

Tutto quanto sopra presentato, in sintesi, per evidenziare che l'ottenimento del Riconoscimento da parte dell'UFaG può generare, sia opportunità, sia oneri.

Le **opportunità** emerse sono principalmente:

- la possibilità per i Servizi extrascolastici di ricevere un importante finanziamento cantonale;
- la possibilità per le famiglie di ricevere una agevolazione finanziaria (rimborso) sulle rette versate per l'accudimento dei figli;
- il processo di riconoscimento dei diplomi per le educatrici/educatori non formati, ma da anni attivi.

Gli **oneri** da prevedere sono numerosi e non tutti facilmente quantificabili al momento. Di seguito:

- il cambiamento delle Norme transitorie con conseguente aumento dei bambini iscritti residenti fuori Comune e probabile aumento della popolazione scolastica comunale;
- i maggiori vincoli nella gestione organizzativa dei servizi offerti, al fine di garantire costantemente il rispetto dei parametri imposti dall'UFaG;
- la stretta vigilanza del Cantone rispetto alle direttive richieste che permetterà meno flessibilità al Servizio;
- la possibile riorganizzazione delle modalità d'accesso ai servizi (limitazione del numero massimo di posti disponibili nelle singole sedi), la ricerca di nuovi spazi o le possibili necessità d'investimento nella ristrutturazione di alcune strutture attualmente utilizzate. Questo punto necessiterebbe di un importante approfondimento in collaborazione con l'Istituto Scolastico e la Divisione Immobili;
- la presenza di un effetto soglia che andrebbe a toccare, in primo luogo, le fasce di reddito medio;
- l'assunzione di personale educativo per poter garantire le fasce di orario richieste dal Cantone (es. mattine o vacanze scolastiche); teniamo a precisare che, considerati gli orari particolari di lavoro, non è sempre facile trovare il personale necessario;
- il maggiore carico burocratico comporterebbe la necessità di disporre di unità aggiuntive di personale amministrativo per l'elaborazione della reportistica annuale da inoltrare all'UFaG e la calcolo dei sussidi alle famiglie, come pure una persona che accompagni il processo di adeguamento ai parametri cantonali;
- l'elaborazione d'un Piano di finanziamento annuale e una contabilità separata per i Servizi extrascolastici da implementare con i Servizi Finanziari;

- l'approfondimento dell'eventuale conseguenza della distribuzione dei fondi LFAM che, attualmente, vengono elargiti ai nidi LIS e a strutture private riconosciute; in caso di riconoscimento dei servizi extrascolastici parte di questi fondi potrebbero restare alla città. Questo avrebbe però degli effetti negativi sui privati che si vedrebbero con una entrata importante in meno.

In considerazione di quanto presentato sopra e approfondito nell'ambito di un articolato studio effettuato nel 2021, la Divisione Socialità ha ritenuto che l'ottenimento del Riconoscimento cantonale avrebbe comportato molti vincoli e implicazioni organizzative non di poco conto. La struttura attuale, funzionale e con costi agevolati per le famiglie, essendo stata sviluppata negli anni in sinergia con le scuole comunali, difficilmente può adattarsi a regole e criteri cantonali che sono stati definiti in un secondo tempo. **Il processo per il riconoscimento sarebbe inoltre lungo, considerati gli adeguamenti strutturali e organizzativi necessari. I contributi cantonali verrebbero garantiti solo terminati questi adeguamenti, per cui i benefici finanziari non sarebbero immediati.** I sussidi alle famiglie, che erano il motivo principale che ha spinto il Servizio a realizzare un'analisi di dettaglio, senza riconoscimento non sono garantiti, ma ricordiamo che le attuali rette - comparate alle altre realtà presenti nel Cantone - sono fra le più vantaggiose. Le spese del servizio, seppure importanti, sono ad ogni modo contenute se si considera l'uso di spazi dell'amministrazione e in particolare presso le scuole comunali. Questa importante sinergia ha favorito anche una buona collaborazione rispetto a situazioni di disagio vissute da alcuni bambini e rispettive famiglie che fanno capo ai servizi. Il lavoro di rete è un importante valore aggiunto sviluppatosi negli anni, che vuole essere garantito ma che implica comunque tempo e energie. Il processo di riconoscimento - essendo molto oneroso in termini di ore di lavoro - rischierebbe di destabilizzare il funzionamento di un settore che ad oggi risponde efficacemente ai bisogni delle famiglie.

2. *Quanti sussidi cantonali perde ogni anno la Città per il fatto che i propri servizi extrascolastici non sono riconosciuti dal Cantone?*

Dallo studio effettuato nel 2021 emerse che l'ottenimento di un eventuale riconoscimento generale a tutto il servizio avrebbe permesso di ottenere (stima lorda calcolata sui dati 2020) un contributo annuale di **ca. fr. 1'160'000.- lordi**. In realtà, il processo di riconoscimento avrebbe necessitato degli adeguamenti che hanno dei costi dovuti sia all'aumento di personale educativo e amministrativo, sia agli investimenti per le strutture e le nuove sedi. Vi sarebbero pertanto stati maggiori costi di gestione corrente come pure investimenti.

3. *Quanti sussidi soggettivi cantonali perdono i genitori di Lugano per il fatto che questi servizi extrascolastici cittadini non sono riconosciuti dal Cantone?*

I contributi alle famiglie sono di tre tipologie:

- il contributo universale per le famiglie che corrisponde al 20% della retta, dedotti gli oneri supplementari come trasporti e pasti per un massimo di fr. 200/mese;
- il contributo per i beneficiari di riduzioni dei premi cassa malati (beneficiari RIPAM);
- i contributi per i beneficiari di assegni prima infanzia.

Nell'analisi è stata fatta una proiezione unicamente sul contributo universale, poiché gli altri dati non erano a nostra disposizione per una questione di protezione dei dati. Dai dati a nostra disposizione non possiamo risalire a quanti nostri iscritti sono beneficiari di RIPAM o assegni prima infanzia. Dall'analisi fatta, emerse che le famiglie avrebbero potuto percepire dei sussidi per un totale annuale pari a fr. 121'000.- lordi. Il calcolo del contributo a favore delle famiglie, da dedurre dall'attuale retta, andrebbe svolto dalla nostra amministrazione, generando un ulteriore onere amministrativo.

Per le famiglie con bambini alla Scuola dell'Infanzia ci sarebbe un risparmio medio annuale per figlio di fr. 253.20 (ca. fr. 25.- al mese). Il 68% delle famiglie potrebbe beneficiare del sussidio.

Per le famiglie con bambini alla Scuola elementare ci sarebbe un risparmio medio annuale per figlio di fr. 73.90 (ca. fr. 8.- al mese). Il 46% delle famiglie potrebbe beneficiare del sussidio.

Lo studio aveva evidenziato pure la presenza di un effetto soglia dei sussidi: le famiglie appartenenti alla classe media, beneficerebbero di sussidi inferiori rispetto alle famiglie appartenenti a tutte le altre classi di retta.

4. Il Municipio intende fare domanda al Cantone per il riconoscimento dei propri servizi extrascolastici?

Proprio perché l'impatto dei sussidi per la città è importante come pure per le famiglie, il Municipio intende comunque ancora approfondire con il Cantone la possibilità di valutare se non vi sia un modo per ottenere dei contributi senza necessariamente rivedere l'organizzazione attuale, seppure tale tentativo era stato già fatto inizialmente, al momento dell'approfondimento con il Servizio Controllo finanze.

Il Servizio della Città di Lugano è infatti da ritenersi unico nel suo genere. Una peculiarità importante è che la Città di Lugano utilizza spazi già integrati e già finanziati dalla cittadinanza, trovando un ottimo compromesso tra l'offrire alle famiglie che ne necessitano un Servizio completo (mensa, doposcuola e vacanze scolastiche) nelle sedi scolastiche più grandi, e l'usufruire di spazi meno ampi per coprire le esigenze delle famiglie che non necessitano di un Servizio completo (solo mensa), rimanendo quindi presenti in quasi tutti i quartieri della Città. Inoltre, il Servizio si è sviluppato all'interno dell'Istituto scolastico comunale, ragione per cui fino ad oggi vige un'ottima collaborazione tra la Direzione dell'Istituto e il Servizio extrascolastico.

Riorganizzare un sistema che da anni dimostra la sua efficacia, in questo momento risulta essere poco funzionale se l'intento non è quello di andare a migliorare la qualità dei servizi o ridurre notevolmente la spesa per le famiglie che, ricordiamo, già essere bassa. In caso di riconoscimento probabilmente anche il modello che si basa sul reddito andrebbe ripensato e valutata eventualmente la variante con retta fissa, come già avviene per la maggioranza delle strutture, ma si tratta di cambiamenti importanti che implicano una attenta analisi costi-benefici.



Voglia gradire, Onorevole Signor Ghisletta, l'espressione dei nostri migliori saluti.

Per il Municipio,


Il Sindaco
Michele Foletti




Segretario comunale
Robert Bregy

Copia per conoscenza:
Consiglio Comunale
Municipio
Socialità