**MESSAGGIO MUNICIPALE NO. 6398**

**Concernente la concessione di un credito di Fr. 457'000.-- relativo all'insediamento di un prefabbricato nel comparto di Casa Serena, in grado di ospitare un nuovo asilo nido.**

-----

Lugano, 2 ottobre 2003

All'On.do  
Consiglio Comunale  
della Città di Lugano

Onorevole Signora Presidente,  
Onorevoli Signori Consiglieri Comunali,

il presente messaggio municipale propone al vostro esame, per approvazione, la concessione di un credito relativo all'insediamento di un prefabbricato in grado di ospitare un nuovo asilo nido.

**A. Premessa**

In città la richiesta di posti in strutture di accoglienza per ospiti di prima infanzia si fa sempre più marcata.

L'attuale asilo nido, situato nell'edificio di Villa Amalia, non è più in grado di ospitare tutti i piccoli che le famiglie annunciano quali possibili ospiti. Il Municipio, da tempo, sta attentamente valutando le possibilità di estendere e ampliare la capacità ricettiva delle strutture cittadine destinate a bambini in età da 0 a 3 anni, dunque non ancora ammissibili nelle nostre scuole dell'infanzia.

Il presente messaggio chiede i fondi necessari per finanziare, con le modalità che saranno meglio specificate in seguito, la costruzione, all'interno del perimetro degli ISC di Casa Serena/Casa Primavera, di una nuova struttura prefabbricata in grado di dare ospitalità a una ventina di bambini.

Con il presente atto, il Municipio non inventa nulla di nuovo: intende molto semplicemente estendere un servizio in funzione già da parecchi anni, per adeguare l'offerta di posti in asili nido all'accresciuta domanda. In altre parole pensava, come succede per esempio per le scuole cittadine, di modificare e di ampliare le strutture rendendole consone alla situazione contingente. Gli interventi necessari, l'adozione delle relative modalità di finanziamento dovevano essere incluse nel prossimo preventivo e sottoposte per approvazione al Consiglio Comunale con procedure di ordinaria amministrazione.

In una riunione con la Commissione della gestione, alla quale erano stati invitati il Capo Dicastero e il Direttore degli Istituti Sociali, sono però emerse due linee di pensiero diverse quo al finanziamento e alle procedure di adozione delle decisioni necessarie:

- il Municipio, basandosi sulle possibilità di deroga concesse dalla LOC (Art. 13 cpv. 2) e fatte proprie dal Consiglio Comunale con l'adozione del RCom (in particolare gli specifici paragrafi contenuti nell'articolo 9 bis cpv.1 lett.e che conferiscono precise competenze al Municipio per spese di investimento comunque limitate a un importo annuo di 100'000.-- Fr.) propendeva per un finanziamento regolare e ordinario ottenuto tramite una giustificata e specifica richiesta contenuta nei preventivi con possibilità di controllo in occasione della presentazione dei conti consuntivi;
- qualche Commissario della gestione invocava invece l'adozione delle procedure imposte dall'Art. 155 della LOC stessa (quello che disciplina gli investimenti) e in ossequio al quale il Municipio è tenuto a formulare una richiesta specifica all'attenzione del Legislativo con la presentazione di un messaggio municipale settoriale.

Trattandosi di una differenza formale (anche se di riconosciuta importanza) piuttosto che sostanziale, il Municipio si adegua alle richieste commissionali. Non intende entrare in disquisizioni giuridiche e propone di seguito un messaggio postulante una regolare richiesta di credito. Ciò comporta la concessione di un importo globale che verrà consunto tramite quote di affitto per un periodo di 48 mesi al termine dei quali, con un complemento contenuto di spesa, la città diverrà proprietaria del prefabbricato studiato e realizzato per ospitare la nuova unità di asilo nido. Si tratta quindi di una forma di contratto per certi versi assimilabile a un leasing ma che, di fatto, dopo un certo tempo, diventa un vero e proprio investimento. Come detto, soprattutto per non creare ostacoli giuridici che rallenterebbero l'entrata in funzione di una struttura necessaria, il Municipio accetta l'idea avanzata dalla Commissione della Gestione e sottopone all'attenzione del Consiglio Comunale la presente richiesta.

Un'ulteriore annotazione esplicativa concerne le modalità di pagamento differite e diluite su un arco di tempo piuttosto lungo e anche per questo magari poco comprensibili. Sono giustificate dall'accresciuta possibilità di ottenere il massimo degli importi di finanziamento previsti dalla Legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini, complementare alla famiglia. Essa in particolare:

- non riconosce sussidi sugli investimenti strutturali, ma garantisce unicamente apporti finanziari quando questi sono correlati alle spese di gestione ordinaria quali, nel caso in questione, una spesa per l'affitto.

Non si tratta dunque di alchimie contabili bensì di procedure volte ad ottenere il massimo dei sussidi. Ulteriori spiegazioni di dettaglio verranno elencate nel prosieguo del messaggio.

## **B. Considerazioni generali**

Il progresso comporta spesso marcati cambiamenti negli usi e nei modi di vita che devono essere avvertiti per tempo, analizzati e tenuti in debita considerazione.

L'ultimo decennio, caratterizzato da rapide e profonde modifiche di tipo socio-economico e culturale, non può sottrarsi a queste valutazioni.

In particolare, di fronte a una società più complessa, alle ricadute locali e individuali conseguenti ai processi di globalizzazione, a un mercato del lavoro che chiede flessibilità e competitività, l'individuo risulta essere sottoposto a forti pressioni che modificano anche i ruoli all'interno delle famiglie.

Parallelamente il percorso di emancipazione della donna che ne è seguito si è tradotto in una maggiore presenza femminile nel mercato del lavoro ma anche in una poliedricità dei suoi ruoli: educazione dei figli, compiti domestici e attività professionale. Le donne hanno migliorato la loro formazione professionale e dunque sono sempre meno propense ad abbandonare definitivamente la professione per dedicarsi alla famiglia. Da un'indagine sulla ripartizione del lavoro nelle famiglie in Svizzera dell'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo del 2002, risulta che per due terzi delle madri con almeno un figlio di età inferiore ai 7 anni conciliare professione e famiglia è un punto sempre più sensibile e cruciale.

Tentando una sintesi, ancorché semplicistica, si può affermare che, al giorno d'oggi, la realtà familiare attuale è caratterizzata da:

- pluralità delle forme di convivenza;
- crescente instabilità della coppia;
- rapporti tendenzialmente più paritari nella coppia;
- nuclei familiari più piccoli o con un solo genitore;
- minore solidarietà familiare e intergenerazionale.

La centralità del lavoro, come fonte di reddito e di integrazione sociale, implica per le persone con responsabilità familiari la ricerca di una migliore compatibilità tra famiglia e attività professionale, confrontata con le peculiarità del mondo del lavoro cui prima si faceva cenno (lavoro su chiamata, orari irregolari, ecc...).

Lugano non è esente dalle conseguenze sociali appena espresse. Anche nella nostra città l'offerta di opportunità per meglio conciliare famiglia e lavoro è quantitativamente e qualitativamente migliorabile. Soprattutto le strutture di accoglienza per la prima infanzia, sono insufficientemente dimensionate per soddisfare il nuovo, dimostrato bisogno - spesso non espresso - delle famiglie.

### **C. Suggestioni politiche recenti**

Le indicazioni, i consigli, le prescrizioni emanate da diverse istanze e che concernono l'argomento in questione non mancano.

Sul piano federale.

1. Questa esigenza era già stata sottolineata nell'ambito di diversi studi promossi dalla Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari (COFF), e in particolare quello pubblicato nel bollettino d'informazione della centrale per le questioni familiari dell'ufficio federale delle assicurazioni sociali, n.o 1, dal titolo "Garde extra familiale:

possibilités, mesures et perspectives". In esso si documenta in modo chiaro l'impegno legislativo di Neuchâtel, Friburgo e Vallese a favore di "structures d'accueil de la petite enfance".

In un ulteriore documento, a conclusione del 2° convegno nazionale del marzo 2002, i membri della COFF esplicitano in modo chiaro all'intenzione di cantoni e comuni la necessità di:

"mettere a disposizione un'offerta variata e numerosa di posti di accoglienza per bambini è un dovere dello Stato, affinché una soluzione ottimale sia possibile per ogni singolo caso. Un compito obbligato di politica sociale è tuttavia anche quello di garantire e promuovere la qualità sociopedagogica delle varie forme di accoglienza. La società futura si costruisce difatti sulle condizioni di sviluppo dei nostri figli"...

2. L'iniziativa parlamentare della Consigliera nazionale Jacqueline Fehr, depositata il 22 marzo 2000 in occasione della sessione delle Camere federali svoltasi a Lugano e accolta con larghissima maggioranza dal Parlamento, postulava la necessità "(...) d'élaborer des bases légales propres à permettre à la Confédération d'apporter un soutien financier aux communes qui créent des places d'accueil pour les enfants afin de seconder les familles (...)".

Va detto che, a seguito di questa iniziativa, il Consiglio Federale ha preparato un disegno di legge, già accettato dal Parlamento e reso operativo a partire dal 1.2.2003, che concerne gli aiuti finanziari che la Confederazione devolve per la custodia di bambini complementare alla Famiglia. Di questa legge si parlerà più avanti.

3. La conferenza svizzera dei Direttori cantonali dell'istruzione pubblica, in un comunicato dell'8 giugno 2000, così si esprimeva:

"La CDIP est consciente que les situations familiales et professionnelles ont changé et qu'il est donc nécessaire de créer de nouvelles offres d'accueil pour les enfants en bas âge. Une prise en charge extrafamiliale revêt aussi une très grande importance pour bien intégrer les enfants étrangers dans notre société... »

Sul piano cantonale.

1. Le linee direttive del quadriennio 2000 – 2003, facendo riferimento alla convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia e sulle costituzioni federale e cantonale, fissavano, tra gli altri, un obiettivo programmatico chiaro e ben preciso. Al capitolo concernente l'ammodernamento delle garanzie sociali e del sistema sanitario si specificava:

"... rivedere la missione degli Istituti Sociali (attivando nuove forme di supporto educativo per sostenere i minorenni nel proprio contesto familiare e ambientale) e nel contempo aiutare i genitori...."

2. Anche il gruppo di esperti, incaricato di elaborare un documento in seguito denominato "Rapporto sugli Indirizzi" del settembre 2002, esprimeva dei concetti chiari, fatti propri e distribuiti in consultazione dal CdS. Al capitolo 4.9 Famiglie (pag. 58) si dice:

"Le famiglie devono disporre delle competenze socioculturali e delle risorse economiche per poter rispondere ai loro compiti, educare i figli, aiutare i familiari, e in particolare trasmettere ai propri figli la cultura del crescere e la fiducia tra le generazioni (contratto sociale). Mettere le famiglie nella situazione di garantire questo richiede un approccio completo, una vera e propria politica familiare, che conferisca alle famiglie l'opportunità di assumersi i propri compiti. Lo

Stato deve incentivare e sostenere questo indirizzo, ritenuto che il suo intervento è sussidiario e complementare a quello della società civile (genitori, associazioni, istituti)....”

3. La nuova Legge sul sostegno alle attività delle Famiglie e di protezione dei minorenni, appena approvata dal Gran Consiglio, è fin troppo recente e attuale per essere diffusamente commentata.

Prevede interventi preventivi e di promozione del benessere familiare e attiva misure di sostegno educativo, nei casi di disagio familiare, e provvedimenti di protezione, quando il benessere di un membro del nucleo familiare è minacciato.

Si prefigge di:

- promuovere l'offerta di opportunità per una maggiore compatibilità tra famiglia e lavoro e/o formazione, fra tempi familiari (di cura, di educazione, degli affetti), tempi del mondo lavoro e tempi della scuola;
- sostenere attività mirate ad offrire strutture di accoglienza extrafamiliare di qualità;
- sostenere le iniziative di incontro e di socializzazione per famiglie e bambini;
- offrire sostegno educativo alle famiglie in difficoltà, recuperando le potenzialità familiari;
- garantire protezione ai minorenni confrontati con gravi disagi.

Le misure di intervento previste sono la conseguenza pratica di concetti teorici contenuti in un capitolo specifico (di ordine ben più generale, denominato “Orientamenti di politica familiare”) che contempla alcune importanti riflessioni qui parzialmente citate.

“La protezione della famiglia si inserisce in un quadro di diritti umani internazionalmente riconosciuti, riferiti alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, alla Convenzione europea dei diritti del fanciullo del Consiglio d'Europa (...).

La Convenzione afferma la centralità della famiglia quale nucleo fondamentale della società e quale ambiente naturale per la crescita dei bambini. Sottolinea l'importanza di una politica attiva di assistenza e protezione della famiglia affinché essa sia posta in condizioni di assumere pienamente il suo compito nei confronti dell'infanzia. Il bambino è portatore di diritti in quanto essere umano, di diritti politici e di libertà ma anche di diritti sociali e culturali (...).

In seno al Consiglio di Europa si tiene ogni due anni la conferenza dei ministri europei delle questioni familiari, alla quale partecipa una delegazione svizzera. In una delle sue risoluzioni, il Parlamento europeo, propone di sviluppare una politica della famiglia integrata, che tenga conto della diversità dei modelli familiari, superi l'impostazione strettamente economica delle politiche puramente finalizzate alle prestazioni, presti attenzione alla promozione delle pari opportunità fra uomini e donne e al rafforzamento della solidarietà fra le generazioni, promuova una miglior compatibilità fra vita familiare e professione (in particolare attraverso l'offerta di strutture di qualità per l'accoglienza di bambini e di persone non autosufficienti).” (...).

#### **D. Nuovi dispositivi di legge**

Nel contesto della evoluzione alla quale ci siamo succintamente richiamati e per rispondere puntualmente ai bisogni correlati con le nuove realtà, il primo febbraio 2003 è entrata in vigore la Legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia.

Il programma di incentivazione, limitato a 8 anni, è volto a promuovere la creazione di posti supplementari per la custodia di bambini, in modo che i genitori possano conciliare meglio l'attività lavorativa o la formazione con i compiti familiari. Per il primo quadriennio, il Parlamento ha stanziato a questo scopo un credito d'impegno di fr. 200 mio.

In linea con la Legge federale testé evocata, la nuova Legge sul sostegno alle attività delle famiglie e di protezione dei minorenni (Legge per le famiglie - Lfam) recentemente approvata dal Parlamento cantonale, facendo proprie le linee di evoluzione della società, tra le altre promuove attività di accoglienza complementari alle famiglie e alla scuola durante le ore lavorative o di formazione dei genitori per favorire la compatibilità tra famiglia, lavoro e formazione. La priorità è data alle prestazioni per la prima infanzia, quale strategia di prevenzione e di pari opportunità.

In questo contesto vale certamente la pena aggiungere un'osservazione di carattere finanziario. Nel 2000 il Dipartimento degli affari sociali della Città di Zurigo è stato incaricato di analizzare il rapporto costi-vantaggi degli Asili Nido privati e pubblici della Città.

Per quantificare i vantaggi, si sono confrontate le ore di lavoro remunerate effettuate dai nuclei familiari i cui figli sono collocati in strutture di accoglienza con le ore di lavoro effettuate dai nuclei che non ricorrono a tali strutture. Risultato: il tempo di lavoro settimanale medio oscilla da 7 a 17 ore in più nel primo caso, ciò che corrisponde a un reddito annuale supplementare di 44 mio di franchi (netti) per i genitori e, subordinatamente, a maggiori entrate fiscali di 7.4 mio di franchi. In assenza di strutture di accoglienza extra-familiare, circa 350 nuclei scivolerebbero al di sotto del minimo vitale, ciò che costerebbe circa 6.5 mio di franchi in termini di prestazioni assistenziali.

### **E. Il progetto di Lugano**

Ciò premesso e alla luce:

- dei segnali che gli giungono dalla popolazione, attraverso i comitati di quartiere, che confermano la necessità di aprire le prestazioni dei Nidi a una fascia più ampia di popolazione indipendentemente dal reddito conseguito, fermo restando il principio delle priorità di ammissione per i bambini delle famiglie meno abbienti;
- dei nuovi bisogni conseguenti all'allargamento del territorio e all'aumento della popolazione che si riconoscerà nel nuovo Comune di Lugano (ca 54'000 abitanti);
- della necessità di offrire ai collaboratori attivi nei settori sanitari (ospedali, cliniche, case medicalizzate per anziani) soggetti a turnistiche irregolari una concreta misura di accompagnamento che, attraverso la possibilità di affidare i propri figli in una struttura di accoglienza, favorisca una presenza più elastica sul posto di lavoro,

si ritiene opportuna la necessità di attivare un secondo Nido d'Infanzia.

Questo nuovo servizio, che si prevede di insediare in una struttura prefabbricata allocata nel parco di Casa Serena, si da consentire utili sinergie con il personale di cucina e alberghiero della citata residenza medicalizzata e di Casa Primavera, prevede l'impiego di personale come segue:

- 0.25% di unità per la cucina e 0.25% di unità per il settore alberghiero;
- 0.20% di tempo della capostruttura del Nido d'Infanzia già in organico;
- 1 educatrice al 100%;
- 2 nurses al 75% ciascuna;
- 1 stagiaire.

La capacità recettiva prevista si situa intorno ai 20 bambini, la cui presenza giornaliera può essere assicurata attraverso un numero di iscritti pari a 25 unità.

## **F. Finanziamento**

Il piano contabile che alleghiamo (e che costituisce la parte finanziaria della documentazione spedita all'UFAS per l'ottenimento del sussidio federale) dà dettagli e ragguagli che permettono una migliore comprensione.

Il messaggio postula un credito di 457'000.-- Fr. per:

- il pagamento dell'affitto del prefabbricato, in ragione di Fr. 8'580.-- per 48 mesi, istallato e rifinito a spese del fornitore;
- il pagamento della somma residua di Fr. 20'160.-- che permetterà l'acquisto e l'entrata in possesso della struttura;
- l'acquisto dell'arredamento per un'ammontare di Fr. 25'000.--.

Si ribadisce che un terzo dei costi complessivi sarà assicurato:

- dal finanziamento federale per i primi due anni di attività,
- dal finanziamento cantonale, secondo la nuova legge cantonale sulla famiglia che troverà completa applicazione con l'adozione del regolamento previsto per l'inizio del 2006.

La copertura di un altro terzo dovrà essere garantito dal Comune di Lugano.

Il restante terzo è costituito dalle rette pagate dalle famiglie. Esse sono stabilite secondo il criterio del reddito sulla base delle normative emanate dal DSS in vigore dal 15 novembre 1996. Ci riserviamo di modificare la scala di reddito alla luce del regolamento di applicazione della nuova legge cantonale sulla famiglia che potrebbe anche prevedere nuove disposizioni.

In questo senso postuliamo rette minime mensili di Fr. 300.--; rette massime di Fr. 1'500.--, con un valore medio di ca Fr. 750.--.

Con questo secondo Nido d'Infanzia, e sulla scorta dei parametri di retta indicati si intende meglio soddisfare la domanda di una fascia di popolazione che, prevalentemente per motivi professionali, deve fare capo a una struttura di accoglienza per bambini, potendo così disporre di due servizi dislocati in altrettante aree territoriali di riferimento, favorendo nel contempo la fruizione a famiglie con redditi diversificati, cui incomberebbero oneri finanziari sopportabili (max Fr. 1'500.-- mensili).


Fatte queste considerazioni vi invitiamo a voler


Risolvere:

1. È concesso un credito di Fr. 457'000.-- per il pagamento dell'affitto, dell'arredamento e l'entrata in possesso di un prefabbricato che, insediato nel comparto di Casa Serena, ospiterà una nuova sezione di asilo nido.

Con ogni ossequio.

**PER IL MUNICIPIO**

Il Sindaco:  Segretario:

Arch.dipl.ETH G. Giudice  applic. oec. HSG

**Allegato:** piano finanziario di 6 anni inoltrato agli uffici preposti federali

Ris.mun. 02/10/2003

**4. FINANZIAMENTO (per 6 anni)**

Istruzioni: - p.f. immettere unicamente importi arrotondati ai franchi - p.f. immettere unicamente cifre, senza punti, trattini o abbreviazioni ("fr.")		Situazione attuale <sup>1)</sup>					
		Anno 1	Anno 2	Anno 3	Anno 4	Anno 5	Anno 6
<b>ENTRATE</b>							
Contributi dei genitori	114'000	114'000	114'000	114'000	114'560	118'560	
Contributi del Cantone	28'100	30'517	120666	123'732	72'477	56'754	
Contributi del Comune	115'000	116'000	117'333	119'000	85'518	87'156	
Altri contributi <sup>2)</sup>							
Aiuti finanziari secondo la LF <sup>3)</sup>	85'700	86'839					
Interessi attivi							
Altre entrate							
<b>TOTALE ENTRATE</b>	342'800	347'356	351'999	356'732	276'555	261'470	
<b>USCITE</b>							
Costi d'investimento							
Costi d'esercizio	37'800	38'556	39'327	40'114	40'916	41'734	
Costi per il personale	200'000	203'800	207'672	211'618	215'639	219'736	
Costi per gli immobili	105'000	105'000	105'000	105'000	20'000	-	
Interessi passivi							
Altri costi							
<b>TOTALE USCITE</b>	342'800	347'356	351'999	356'732	276'555	261'470	
<b>SALDO</b>							
Numero di posti di custodia	18	18	18	18	18	18	
Costi per posto di custodia <sup>4)</sup>	19'044	19'298	19'556	19'818	15'364	14'526	

1) Compilare solo in caso di ampliamento di una struttura già esistente

2) Quali?

3) Legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia

4) Totale delle uscite diviso per il numero dei posti di custodia