

06.476

Iniziativa parlamentare Un bambino, un assegno

Rapporto della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale

del 4 maggio 2009

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di modifica della legge federale sugli assegni familiari che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione propone con 14 voti contro 10 e un'astensione, di approvare il progetto di legge allegato.

Una minoranza della Commissione (Triponez, Borer, Dunant, Kleiner, Stahl) propone di non entrare in materia sul progetto.

Un'altra minoranza della Commissione (Scherer, Baettig, Borer, Bortoluzzi, Dunant, Estermann, Parmelin, Stahl) propone di rinviare il progetto alla Commissione incaricandola di prevedere un finanziamento paritario.

4 maggio 2009

In nome della Commissione:

Il presidente, Jürg Stahl

Compendio

La legge federale sugli assegni familiari è entrata in vigore il 1° gennaio 2009. Essa prevede un diritto agli assegni familiari per tutti i salariati assicurati obbligatoriamente all'AVS. Sebbene tredici Cantoni accordino gli assegni familiari anche alle persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente, tale diritto non è previsto a livello federale. Occorre quindi colmare questa lacuna modificando la legge sugli assegni familiari.

Gli indipendenti dovranno, come i datori di lavoro, affiliarsi a una cassa di compensazione per assegni familiari e avranno diritto alle stesse prestazioni dei salariati. Il diritto è indipendente dal reddito. Gli assegni familiari sono finanziati con i contributi che gli indipendenti versano alla cassa di compensazione sulla base del loro reddito sottoposto all'AVS. Non risulteranno costi supplementari per la Confederazione e i Cantoni. La nuova normativa lascia ai Cantoni la libertà di fissare un reddito massimo in base al quale le persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente versano i contributi alle casse di compensazione.

Rapporto

1 Genesi del progetto

Il 26 novembre 2006, il Popolo ha accettato la legge federale sugli assegni familiari (LAFam)¹, secondo cui tutti i salariati assicurati obbligatoriamente all'AVS hanno diritto ad assegni familiari di almeno 200 franchi all'anno per ogni figlio. Le persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente non hanno alcun diritto agli assegni familiari. La nuova legge, entrata in vigore il 1° gennaio 2009, risale a un'iniziativa parlamentare del 1991². Già allora, la Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-N) era stata incaricata di elaborare un progetto di legge. L'8 settembre 2004, ha sottoposto al Consiglio nazionale un progetto³ che prevedeva gli assegni familiari anche per gli indipendenti. Nel suo parere, il Consiglio federale ha appoggiato la proposta di applicare anche a questa categoria la normativa prevista per i salariati⁴. Nella prima deliberazione il Consiglio nazionale ha approvato senza opposizione il progetto di legge. La disposizione relativa agli assegni familiari per gli indipendenti è stata tuttavia respinta dal Consiglio degli Stati. Dopo aver deciso, per pochi voti, di mantenere la sua posizione nella procedura di appianamento delle divergenze, il Consiglio nazionale si è infine allineato alla decisione del Consiglio degli Stati e ha accettato di non includere gli indipendenti nella normativa sugli assegni familiari per non rischiare di far fallire l'insieme del progetto⁵.

L'iniziativa parlamentare depositata il 6 dicembre 2006 dal consigliere nazionale Hugo Fasel riprende la questione degli assegni familiari per gli indipendenti. Chiede di adeguare la legge sugli assegni familiari in modo che il diritto agli assegni per figli sia garantito secondo il principio «un figlio, un assegno».

Il 24 agosto 2007, la CSSS-N ha dato seguito all'iniziativa parlamentare con 13 voti contro 7 e 3 astensioni. La Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati (CSSS-S) ha approvato questa decisione l'8 novembre 2007 con 5 voti contro 5 e il voto preponderante del presidente.

Il 15 febbraio 2008, la CSSS-N ha incaricato la sua sottocommissione «Politica familiare»⁶ di elaborare un progetto di legge. Conformemente all'articolo 112 della legge sul Parlamento, la sottocommissione si è avvalsa della collaborazione di due esperti dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS). Dopo una prima seduta il 22 ottobre 2008, ha infine adottato con 5 voti contro 3 un progetto di modifica della legge sugli assegni familiari il 26 gennaio 2009 a destinazione della CSSS-N.

1 RS 836.2

2 91.411 Iv. Pa. Fankhauser. Prestazioni familiari.

3 Rapporto complementare della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale dell'8 settembre 2004, FF 2004 6103.

4 Parere complementare del Consiglio federale del 10 novembre 2004, FF 2004 6159.

5 Cfr. deliberazioni del Consiglio nazionale del 15 marzo 2005, del 29 novembre 2005 e del 15 marzo 2006 e deliberazioni del Consiglio degli Stati del 21 settembre 2005 e del 13 marzo 2006.

6 *Rossini, Estermann* (dal 1.1.2009) *Fehr Jacqueline, Gilli* (dal 14.9.2008), *Kleiner, Leuenberger-Genève* (fino al 14.9.2008), *Maurer* (fino alla fine di novembre 2008), *Meyer Thérèse, Scherer, Stahl, Weibel*.

Nella seduta del 4 maggio 2009, la Commissione ha deciso con 15 voti contro 5 e 2 astensioni di entrare in materia sul progetto della sottocommissione. Dal dibattito sull'entrata in materia è emerso che il finanziamento degli assegni familiari è uno dei punti più controversi. La CSSS-N ha tuttavia respinto, con 13 voti contro 8 e 3 astensioni, una proposta di rinvio alla sottocommissione con l'incarico di prevedere un finanziamento paritario.

Con 14 voti contro 10 e un'astensione, la Commissione ha adottato il presente progetto che è sottoposto al Consiglio nazionale e al Consiglio federale per parere.

2 Puntii essenziali del progetto

2.1 Valutazione della normativa vigente e necessità di intervenire

Secondo la LAFam, gli indipendenti non hanno diritto agli assegni familiari. Una parte di essi ne beneficia grazie alle normative cantonali (cfr. n. 2.2). Tuttavia, nella metà dei Cantoni non sussiste tale diritto nemmeno in virtù delle disposizioni cantonali. Questa lacuna a livello nazionale era già stata criticata alla vigilia della votazione popolare relativa alla legge sugli assegni familiari e il presente progetto si prefigge di colmarla.

Così come i salariati, la maggioranza degli indipendenti guadagna tra 50 000 e 80 000 franchi all'anno. Il numero degli indipendenti con un reddito inferiore alla media è tuttavia superiore a quello dei salariati poiché le disparità di reddito sono particolarmente marcate presso le persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente. Per un gran numero di indipendenti, gli assegni per i figli costituiscono quindi un contributo sostanziale al reddito familiare.

Tutti i salariati e gli indipendenti nell'agricoltura hanno già oggi diritto agli assegni familiari indipendentemente dal loro reddito. L'obiettivo è di giungere a una soluzione unificata a livello nazionale che non preveda limiti di reddito anche per gli indipendenti al di fuori dell'agricoltura. I Cantoni possono tuttavia limitare i contributi che gli indipendenti devono versare alle casse di compensazione per gli assegni familiari sulla base del loro reddito sottoposto all'AVS.

Queste misure permetterebbero, inoltre, di evitare il rischio di abuso esistente con la normativa attuale. Secondo la LAFam, gli impiegati che lavorano a tempo parziale hanno diritto a un assegno familiare completo. Un indipendente, il cui coniuge lavora poche ore alla settimana, può quindi beneficiare di un assegno familiare completo, senza dover versare un contributo sulla base di un salario completo. Sottoponendo alla legge anche le persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente, si potrebbe evitare questo modo di procedere.

A causa di una lacuna nella normativa vigente, i salariati con un reddito annuo oscillante tra 4555 e 6840 franchi non possono chiedere assegni familiari né in quanto salariato né in quanto persona priva di attività lucrativa. Questa situazione è in contraddizione con lo spirito della LAFam secondo cui tutti i salariati e tutte le persone prive di attività lucrativa hanno diritto agli assegni familiari. Di conseguenza, la presente revisione si prefigge di correggere questa lacuna in modo che i salariati il cui reddito annuale non supera 6 840 franchi siano considerati persone prive di attività lucrativa.

2.2

Assegni familiari per persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente secondo le normative cantonali

Dal 1° gennaio 2009, 13 Cantoni prevedono disposizioni legali sugli assegni familiari per le persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente. Si possono distinguere due sistemi:

- otto Cantoni (BE, GL, BL, BS, SH, AR, VD, GE) applicano lo stesso ordinamento per i salariati e gli indipendenti; sistema che corrisponde al modello proposto dalla Commissione. Tutti gli indipendenti sono sottoposti alla legge e hanno diritto agli assegni indipendentemente dal loro reddito; unica eccezione il Cantone di Vaud dove è fissato un limite di reddito di 315 000 franchi all'anno. Le persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente si affiliano a una cassa di compensazione per assegni familiari (CAF) e versano i contributi calcolati in percento del loro reddito sottoposto all'AVS. In cinque Cantoni i contributi sono limitati. Nei Cantoni di BE, BS e BL, i contributi sono riscossi solo sul guadagno massimo assicurato nell'assicurazione infortuni obbligatoria (126 000 franchi all'anno), GE fissa il limite a 243 000 franchi e VD a 315 000 franchi all'anno.
- In quattro Cantoni (LU, SZ, NW, SG), l'affiliazione degli indipendenti è facoltativa e il diritto dipende dal reddito. Il limite di reddito è fissato a 54 000 franchi all'anno con un supplemento del 10 per cento per figlio a LU, SZ e NW e a 65 000 franchi all'anno a SG. Le casse di compensazione AVS cantonali sono incaricate dell'esecuzione. Le prestazioni sono finanziate con i contributi dei beneficiari e, secondo i Cantoni, con i contributi dei datori di lavoro alla CAF e/o con i contributi del Cantone. Nel Cantone del Vallese le CAF devono prevedere la possibilità di affiliare gli indipendenti. L'assoggettamento è volontario. Non vi sono limiti di reddito per il diritto agli assegni familiari. Il finanziamento è determinato dalle casse stesse.

L'importo delle prestazioni corrisponde in tutti i Cantoni a quello previsto per i salariati.

Prima dell'entrata in vigore della normativa sugli assegni familiari a livello federale, undici Cantoni prevedevano già tali assegni anche per gli indipendenti. Sette Cantoni (LU, SZ, BL, SH, AR, SG, GE) li hanno mantenuti e quattro Cantoni (UR, ZG, AI, GR) li hanno soppressi. Sei Cantoni (BE, NW, GL, BS, VD, VS) hanno introdotto gli assegni familiari per indipendenti il 1° gennaio 2009. Il numero di Cantoni che prevedono gli assegni familiari per le persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente è leggermente aumentato. La tendenza si scosta dalle soluzioni che fanno dipendere il diritto agli assegni dal reddito, per andare in direzione di una soluzione globale.

2.3

Elementi essenziali della modifica proposta

Secondo la modifica proposta tutte le persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente sono sottoposte alla LAFam e come i datori di lavoro devono affiliarsi a una CAF. Hanno diritto alle stesse prestazioni dei salariati e il loro diritto non dipende dal reddito. Versano contributi alle casse calcolati in percento del reddito

sottoposto all'AVS. I Cantoni possono tuttavia fissare un limite massimo di reddito in base al quale sono versati i contributi, nella fattispecie il guadagno massimo assicurato nell'assicurazione infortuni obbligatoria.

Le modifiche proposte riprendono essenzialmente la versione che il Consiglio nazionale ha adottato al termine dei dibattiti sulla LAFam nel corso della sessione primavera 2005. Il Consiglio nazionale aveva seguito quasi interamente le proposte formulate dalla Commissione nel rapporto complementare dell'8 settembre 2004. Per estendere il campo d'applicazione della LAFam alle persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente occorre unicamente modificare la Sezione 1 (Salariati di professioni non agricole) del capitolo 3 (Ordinamenti sugli assegni familiari). La disposizione sul finanziamento si scosta dal testo adottato dal Consiglio nazionale nel 2005. Si propone, inoltre, una deroga alla normativa vigente sul concorso di diritti e una disposizione sull'affiliazione alle casse. Gli ultimi due punti citati dovrebbero facilitare l'esecuzione della legge. Non è necessario modificare altre leggi federali.

2.4 Non entrata in materia: motivazione della minoranza

La legge sugli assegni familiari è entrata in vigore il 1° gennaio 2009. I maggiori costi risultanti dalla nuova legge ammontano a 500 milioni di franchi. Sarebbe sbagliato estendere le prestazioni così poco tempo dopo l'entrata in vigore della legge. Tre anni fa, in occasione delle deliberazioni relative alla legge sugli assegni familiari, dopo una lunga discussione, entrambe le Camere avevano deciso di non includere gli indipendenti nell'ordinamento sugli assegni familiari. Questa decisione va rispettata tanto più che la grande maggioranza delle persone che esercitano un'attività indipendente non desiderano una disciplina degli assegni familiari a livello federale.

I costi supplementari derivanti dall'estensione a livello federale del diritto agli assegni familiari per gli indipendenti ammonterebbero approssimativamente a 167 milioni di franchi. Questa somma e le relative spese amministrative dovrebbero essere interamente assunte dagli indipendenti stessi. Con la nuova normativa, gli indipendenti si troverebbero a dover pagare più di quanto riceverebbero. Una simile soluzione è quindi inaccettabile.

Inoltre, l'integrazione degli indipendenti nell'ordinamento sugli assegni familiari federale sarebbe un'ingerenza nell'autonomia dei Cantoni. Oggi, questi ultimi sono infatti liberi di prevedere gli assegni familiari per gli indipendenti, un diritto che va mantenuto.

Da ultimo, un ordinamento sugli assegni familiari per gli indipendenti applicabile a tutta la Svizzera va considerato anche nel contesto della situazione finanziaria delle altre assicurazioni sociali. Nel corso degli ultimi mesi è emerso che, ad eccezione dell'assicurazione contro gli infortuni professionali, tutte le assicurazioni sociali incontrano grosse difficoltà finanziarie o ne sono minacciate. Il finanziamento delle assicurazioni sociali porrà grossi problemi nei prossimi anni. Per questo motivo occorre rinunciare ad estendere le prestazioni sociali che non sono assolutamente indispensabili.

2.5

Rinvio alla Commissione: motivazione della minoranza

In origine, gli assegni familiari erano disciplinati a livello cantonale ed erano in gran parte destinati ai salariati. A livello federale esisteva solo la legge sugli assegni familiari nell'agricoltura. Questa situazione giustificava quindi l'esistenza di un finanziamento differenziato. La nuova legge sugli assegni familiari ha permesso, da un lato, di armonizzare gli importi minimi degli assegni e, dall'altro, di estendere la cerchia degli aventi diritto alle persone prive di attività lucrativa. Con l'integrazione degli indipendenti nell'ordinamento federale degli assegni familiari e l'applicazione del principio «un bambino, un assegno», che è l'obiettivo della presente modifica di legge, gli assegni familiari perdono il loro attuale carattere di supplemento di salario per diventare una prestazione di solidarietà sociale. Di conseguenza, anche il loro finanziamento dovrà essere ridefinito. Per quanto concerne gli assegni familiari per gli indipendenti, la soluzione più semplice sarebbe un finanziamento paritetico analogo a quello previsto per le altre assicurazioni sociali. Il progetto deve quindi essere rinviato alla Commissione con l'incarico di prevedere un finanziamento di questo tipo.

3

Commento ai singoli articoli

Cifra I

Art. 7 cpv. 1

Lett. e

Il criterio del reddito più elevato sottoposto all'AVS può porre problemi d'esecuzione se sono considerati i redditi di un'attività lucrativa indipendente. In effetti, i redditi da attività lucrativa indipendente sono calcolati secondo il reddito imponibile e sono disponibili solo a posteriori, in procedure che possono durare anche diversi anni. Inoltre, tali redditi variano di anno in anno e talvolta in modo considerevole. Per i genitori che vivono con i loro figli nella stessa economia domestica (di regola i genitori coniugati) e hanno l'autorità parentale comune, spesso la priorità può quindi essere determinata solo in un secondo tempo se entrambi (o nessuno di loro) lavorano nel Cantone di domicilio della famiglia. Se i genitori hanno redditi quasi uguali, è possibile che il diritto prioritario cambi diverse volte. La soluzione più semplice e pratica sarebbe di dare la priorità al genitore salariato con il reddito sottoposto all'AVS più elevato. Questa soluzione corrisponde anche alle normative vigenti in otto Cantoni (LU, SZ, NW, BS, SH, SG, VD e VS) che già oggi prevedono gli assegni familiari per i lavoratori indipendenti. Queste prestazioni sono sussidiarie rispetto a quelle previste per i salariati e sono versate anche ai genitori divorziati.

Rispetto alla disposizione attuale sul concorso di diritti, la presente proposta permette:

- per i genitori coniugati che lavorano nello stesso Cantone, di rispettare la vigente normativa senza prendere in considerazione il diritto legato all'attività indipendente;

- per i genitori divorziati, e quindi anche per il genitore con un'attività lucrativa indipendente, di far valere il diritto prioritario conformemente all'articolo 7 capoverso 1 lettere a–d. In questo ambito non è necessario fare un confronto di redditi.

Si deve tuttavia riconoscere che la normativa proposta si scosta dal sistema unitario, includendo completamente le persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente. Tende inoltre ad avvantaggiare le CAF che contano molti indipendenti poiché questi ultimi pur pagando i contributi, riceveranno proporzionalmente meno prestazioni. Ciononostante, nei 16 Cantoni con la compensazione degli oneri tra le casse, l'equilibrio è mantenuto. Privilegiando la semplificazione amministrativa e l'aspetto pratico, la Commissione ha quindi deciso a favore della soluzione proposta.

Let. f (nuova)

Se il diritto agli assegni familiari di genitori coniugati dipende esclusivamente dalla loro attività lucrativa indipendente ed entrambi i genitori lavorano nello stesso Cantone, la priorità spetta al genitore con il reddito più elevato sottoposto all'AVS.

Titolo della sezione 1

L'espressione «persone con attività lucrativa» comprende sia i salariati sia gli indipendenti.

Art.11 cpv.1 lett. c (nuova)

La nuova lettera c permette di includere le persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente. La definizione fa riferimento all'AVS.

Art. 12

Cpv. 1

In un secondo periodo si precisa espressamente che alle persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente si applicano le stesse disposizioni cantonali sull'affiliazione alla cassa previste per i datori di lavoro. Tutti i Cantoni che prevedono un assoggettamento obbligatorio degli indipendenti applicano già questa condizione.

Cpv. 2

Agli indipendenti si applica la stessa normativa valida per i datori di lavoro. È determinante la sede dell'impresa oppure, ove questa manchi, il Cantone di domicilio. Per l'assoggettamento agli ordinamenti sugli assegni familiari, le vigenti legislazioni cantonali esigono per lo più sia la sede dell'impresa sia il domicilio nel Cantone. Se la sede dell'impresa e il domicilio di un indipendente non sono nello stesso Cantone, questa normativa comporta lacune. La priorità alla sede dell'impresa crea una normativa chiara dell'assoggettamento e fa in modo che l'indipendente è assoggettato nello stesso luogo in cui è assoggettato per i suoi impiegati in qualità di datore di lavoro.

Nel secondo periodo, si precisa che la normativa sull'assoggettamento delle succursali è applicabile solo ai datori di lavoro. Se un indipendente ha una succursale in un altro Cantone non deve affiliarsi a una CAF anche in questo Cantone.

Art. 13

Cpv. 2^{bis} (nuovo)

Questo nuovo capoverso stabilisce il diritto agli assegni familiari delle persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente precisando che è disciplinato dall'ordinamento sugli assegni familiari del Cantone in cui l'impresa ha la sede oppure, ove questa manchi, del Cantone di domicilio. Il Consiglio federale disciplina i dettagli concernenti la durata del diritto poiché per gli indipendenti non può essere basato sul rapporto di lavoro o sul diritto al salario come per i salariati.

Cpv. 4 lett. b

Occorre estendere la competenza normativa del Consiglio federale affinché quest'ultimo possa disciplinare anche il caso di una persona che esercita contemporaneamente un'attività lucrativa dipendente e indipendente.

Art. 16

Cpv. 1

Minoranza (Scherer, Borer, Bortoluzzi, Dunant, Estermann, Parmelin, Stahl)

La minoranza rimanda alla motivazione della proposta di rinvio (cfr. n. 2.5). Se il principio «un figlio, un assegno», è applicato in modo coerente, occorre rivedere completamente il finanziamento degli assegni familiari. Un finanziamento paritario degli assegni familiari corrisponde al finanziamento delle altre prestazioni sociali.

Cpv. 3 (nuovo)

La disposizione sul finanziamento adottata dal Consiglio nazionale nella sessione primaverile 2005 stabiliva che i contributi delle persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente erano limitati, ossia prelevati solo sulla parte di reddito che corrisponde all'importo massimo del guadagno assicurato nell'assicurazione infortuni obbligatoria⁷. Questo limite massimo era previsto anche per i contributi dei salariati il cui datore di lavoro non sottostà all'obbligo contributivo. Dal 1° gennaio 2009, i Cantoni di BE, BS, BL, VD e GE prevedono un limite massimo per i contributi degli indipendenti.

I Cantoni che dispongono già oggi di una disciplina esaustiva comprendente tutti gli indipendenti non devono, per quanto possibile, essere obbligati a modificare le loro disposizioni sul finanziamento degli assegni familiari per gli indipendenti. Per questo motivo, si attribuisce ai Cantoni la competenza di stabilire che i contributi delle persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente siano prelevati solo su un reddito che non eccede l'importo massimo del guadagno assicurato nell'assicurazione infortuni obbligatoria. Non sono autorizzati a fissare altri limiti concernenti il reddito determinante per i contributi alle CAF. È in effetti preferibile non complicare il compito delle casse attive in diversi o in tutti i Cantoni.

La Commissione ha esaminato se fissare un limite massimo anche per i contributi dei salariati il cui datore di lavoro non sottostà all'obbligo contributivo (come deciso dal Consiglio nazionale nel 2005) o attribuire anche in questo ambito la competenza ai Cantoni. Oggi solo il Cantone di Ginevra prevede un limite massimo per i contri-

⁷ L'importo massimo del guadagno assicurato ammonta attualmente a 126 000 franchi all'anno; nel 2005, era di 106 800 franchi.

buiti dei salariati il cui datore di lavoro non sottostà all'obbligo contributivo. Si propone di non prevedere nella LAFam un limite di reddito per i contributi dei salariati il cui datore di lavoro non sottostà all'obbligo contributivo e che nemmeno i Cantoni possano introdurlo. Questa soluzione:

- è in sintonia con gli ordinamenti sugli assegni familiari di tutti i Cantoni salvo Ginevra;
- impedisce che ai salariati, il cui datore di lavoro non sottostà all'obbligo contributivo, siano applicabili disposizioni diverse in materia di finanziamento a seconda del Cantone;
- corrisponde alla normativa che dovrebbe entrare in vigore per l'AVS al termine dell'11^a revisione volta ad abolire il trattamento particolare di tali salariati.

Ad eccezione del limite di reddito per i contributi delle persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente, che può essere deciso dai Cantoni, i contributi di tutte le categorie di persone affiliate a una CAF saranno calcolati secondo le stesse regole (p. es. aliquota di contribuzione).

Art. 19 cpv. 1^{bis} (nuovo)

Secondo l'articolo 13 capoverso 3 LAFam, i salariati devono pagare contributi AVS su un reddito annuo da attività lucrativa pari almeno alla metà dell'importo annuo della rendita completa minima di vecchiaia dell'AVS per poter ricevere gli assegni familiari. Se hanno un reddito annuo inferiore a 6840 franchi, non hanno diritto agli assegni in quanto salariati. Tuttavia, se sul loro salario pagano un importo superiore al contributo minimo AVS/AI/IPG, nell'AVS non sono considerati privi di attività lucrativa. Non hanno quindi diritto agli assegni familiari per persone senza attività lucrativa secondo l'articolo 19 capoverso 1 LAFam. Questa situazione concerne i lavoratori il cui reddito annuo si situa tra 4555 e 6840 franchi. Non possono far valere un diritto agli assegni familiari né come salariato né come persona priva di attività lucrativa. Finora, dodici Cantoni hanno colmato questa lacuna. La Commissione ritiene sensato farlo a livello svizzero nell'ambito della revisione della LAFam.

Estendendo il campo d'applicazione della LAFam agli indipendenti, la condizione del reddito minimo che dà diritto agli assegni familiari secondo l'articolo 13 capoverso 3 LAFam si applica anche alle persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente. Nell'AVS, una persona può avere lo statuto di indipendente anche se non ha percepito nessun reddito per un anno intero. Per questo motivo le persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente che gli procura meno di 6840 franchi all'anno, devono essere considerate prive di attività lucrativa nell'ambito degli assegni familiari.

Per colmare questa lacuna per le due categorie di beneficiari, occorre introdurre un nuovo capoverso 1^{bis} nell'articolo 19 LAFam che definisce queste persone prive di attività lucrativa ai sensi della LAFam. Per quanto le altre condizioni siano adempite, in particolare che il reddito familiare non superi 41 040 franchi all'anno, tali persone possono beneficiare degli assegni familiari quali persone prive di attività lucrativa.

Art. 28a (nuovo) Disposizione transitoria relativa della modifica del ...

In seguito alla modifica della LAFam le leggi cantonali contengono disposizioni che sono contrarie alla LAFam e devono quindi essere adeguate.

Cifra II

L'obbligo dei Cantoni di adeguare la loro legislazione alle nuove disposizioni, deve entrare in vigore immediatamente come avvenuto con la promulgazione della LAFam.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni finanziarie

Per molti figli di indipendenti, gli assegni familiari sono già versati all'altro genitore salariato. Sono quindi stati calcolati i costi degli assegni familiari che devono essere versati per i figli degli indipendenti che attualmente non ne hanno diritto. Si tratta degli assegni familiari per i figli di cui almeno un genitore esercita un'attività lucrativa indipendente e di cui nessun genitore è salariato. I costi annuali degli assegni familiari per questi figli sono stimati a 278 milioni di franchi. Questa stima si riferisce al 2010.

Se queste prestazioni fossero finanziate esclusivamente con i contributi prelevati sul reddito degli indipendenti, l'aliquota di contribuzione dovrebbe ammontare a:

- 1,2 per cento del reddito degli indipendenti sottoposto all'AVS (se i contributi non sono limitati)
- 1,6 per cento del reddito degli indipendenti sottoposto all'AVS (se l'obbligo di contribuzione è limitato a un reddito di 126 000 franchi).

Dal 1° gennaio 2009, per gli assegni familiari degli indipendenti sono già versati 111 milioni di franchi in virtù delle vigenti normative cantonali. L'aumento effettivo dei costi dovuto alla generalizzazione del diritto agli assegni familiari per gli indipendenti si aggirerà quindi approssimativamente sui 176 milioni di franchi. Tale aumento sarà finanziato con i contributi versati alle CAF dagli indipendenti stessi. Le aliquote di contribuzione summenzionate si basano su un calcolo teorico. Non significano che tutti gli indipendenti dovranno effettivamente pagare tali importi. Con l'affiliazione degli indipendenti a una CAF, la massa salariale aumenta, ma anche il numero di figli per i quali occorre versare prestazioni. Già oggi, il rapporto tra massa salariale e prestazioni determinante per l'aliquota di contribuzione varia secondo le CAF. Con l'affiliazione degli indipendenti, varierà più o meno secondo le categorie. Le aliquote di contribuzione per gli indipendenti – come avviene già attualmente per i datori di lavoro – varieranno notevolmente da una cassa all'altra. Occorre pure tener conto della compensazione degli oneri tra CAF, applicata in alcuni Cantoni, che attenua le differenze tra le aliquote di contribuzione. Oggi, tali aliquote di contribuzione alle CAF cantonali oscillano tra l'1,2 e il 3 per cento. Le aliquote di contribuzione ad altre casse non sono note. Non è quindi possibile prevedere in quali casse di compensazione l'affiliazione degli indipendenti modificherà l'aliquota di contribuzione.

Non risultano costi supplementari né per la Confederazione né per i Cantoni.

4.2 Attuazione

L'integrazione delle persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente in un sistema uniforme è la migliore soluzione per permettere un'efficiente attuazione. In particolare, l'affiliazione obbligatoria a una CAF e la soppressione del limite di reddito per la concessione degli assegni familiari rendono l'esecuzione più semplice rispetto alle normative vigenti in quattro Cantoni che prevedono invece limiti di reddito. Con le tre modifiche proposte relative al concorso di diritti, all'affiliazione alla cassa e al finanziamento si è tenuto particolarmente conto dell'esigenza di attuazione del progetto.

5 Rapporto con il diritto europeo

5.1 Prescrizioni della Comunità europea

All'interno dell'Unione europea, la libera circolazione dei lavoratori è disciplinata dall'articolo 39 del Trattato CE. La libera circolazione delle persone presuppone il coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale previsto dall'articolo 42 del Trattato CE. Tale coordinamento è attuato dal Regolamento n. 1408/71 del Consiglio relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità e dal Regolamento d'applicazione n. 574/72⁸. Il Regolamento n. 1408/71 prevede segnatamente la parità di trattamento tra i propri cittadini e i cittadini degli altri Stati membri, il mantenimento dei diritti acquisiti e il pagamento di prestazioni su tutto il territorio comunitario.

In virtù dell'Accordo tra la Svizzera e la CE sulla libera circolazione delle persone, dal 1° giugno 2002 la Svizzera partecipa a questo sistema di coordinamento multilaterale.

Il diritto comunitario prevede il coordinamento dei regimi nazionali di sicurezza sociale, ma non la loro armonizzazione. Gli Stati membri possono stabilire autonomamente il genere, il campo d'applicazione personale, le modalità di finanziamento e l'organizzazione dei loro sistemi di sicurezza sociale.

Tuttavia, con una raccomandazione del 27 luglio 1992 relativa alla convergenza degli obiettivi e delle politiche della protezione sociale⁹, il Consiglio invita gli Stati membri a sviluppare le prestazioni fornite alle famiglie con i più gravi problemi di figli a carico, ad esempio a causa del numero di figli o della loro situazione economica.

⁸ Codificati dal regolamento n. 118/97 del Consiglio, GU L 28 del 30.1.1997, p. 1; modificati l'ultima volta dal regolamento n. 631/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, GU L 100 del 6.4.2004, p. 1.

⁹ GU L 245 del 26.8.92, p. 49.

5.2

Strumenti del Consiglio d'Europa

Per quanto riguarda i diritti economici e sociali, la Carta sociale europea del 18 ottobre 1961 corrisponde alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. L'articolo 16 della Carta disciplina il diritto della famiglia alla protezione sociale, legale ed economica. L'articolo 12 della Carta disciplina il diritto alla sicurezza sociale.

La Svizzera ha firmato la Carta il 6 maggio 1976; la sua ratifica è stata tuttavia respinta dal Parlamento nel 1987, la Carta non è quindi vincolante per il nostro Paese.

La revisione della Carta sociale europea del 3 maggio 1996 ha aggiornato e adeguato il contenuto materiale della Carta che risaliva al 1961. Si tratta di un accordo distinto che non abroga la Carta sociale europea. Gli articoli 12 e 16 sono stati ripresi nella Carta riveduta. La Svizzera non ha firmato questo strumento.

La Svizzera ha ratificato il 16 settembre 1977 il Codice Europeo di Sicurezza sociale del 16 aprile 1964¹⁰. Il nostro Paese ha accettato in particolare la Parte VII sugli assegni familiari. La cerchia delle persone assistite deve comprendere sia le categorie prescritte di salariati sia le categorie prescritte della popolazione attiva (art. 41). Il diritto agli assegni familiari delle persone assistite non può essere vincolato alla condizione del bisogno. L'articolo 44 prescrive che il valore totale degli assegni per i figli deve essere almeno pari all'1,5 per cento del salario di un operaio adulto, non specializzato, di sesso maschile secondo il Codice europeo, moltiplicato per il numero totale dei figli di tutti i residenti.

Il Codice europeo di sicurezza sociale (riveduto) del 6 novembre 1990 è pure un accordo distinto dal Codice europeo di sicurezza sociale del 1964 e non sostituisce quest'ultimo. Il Codice riveduto estende determinate prescrizioni del Codice del 1964 (p. es. estensione del campo d'applicazione personale e miglioramento del livello delle prestazioni) e introduce parallelamente una maggiore flessibilità, formulando le norme al fine di tener il più possibile conto delle disposizioni nazionali. Non essendo per il momento stato ratificato da alcuno Stato, il Codice riveduto del 1990 non è ancora entrato in vigore.

Tra gli strumenti del Consiglio d'Europa occorre pure menzionare la Raccomandazione del Comitato dei Ministri n. R (92) 2 sull'introduzione generale di prestazioni a favore delle famiglie, secondo cui vanno concessi aiuti familiari per tutti i figli abitualmente residenti sul territorio di uno Stato membro. Gli aiuti familiari corrispondenti all'importo minimo devono, inoltre, essere accordati senza condizioni legate al reddito (n. 3 e 10a dell'allegato alla raccomandazione).

5.3

Compatibilità con il diritto europeo

L'estensione della cerchia dei beneficiari alle persone che esercitano un'attività lavorativa indipendente nella LAFam è compatibile con il diritto europeo determinante per la Svizzera.

¹⁰ RU 1978 1518; RS 0.831.104

Le modifiche proposte si fondano sull'articolo 116 capoverso 2 della Costituzione federale che conferisce alla Confederazione la competenza di emanare prescrizioni sugli assegni familiari.