

04.016

**Messaggio
concernente l'iniziativa popolare
«Più giusti assegni per i figli!»**

del 18 febbraio 2004

Onorevoli presidenti e consiglieri,

vi sottoponiamo il messaggio concernente l'iniziativa popolare «Più giusti assegni per i figli!», invitandovi a sottoporla al voto di Popolo e Cantoni con la raccomandazione di respingerla.

Il disegno di decreto federale si trova in allegato.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

18 febbraio 2004

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Joseph Deiss

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

L'iniziativa popolare «Più giusti assegni per i figli» è stata depositata l'11 aprile 2003. Essa chiede l'introduzione di un nuovo articolo costituzionale, in virtù del quale la Confederazione è tenuta a legiferare in materia di assegni per i figli. Il Consiglio federale emana le disposizioni necessarie, se entro cinque anni dall'accettazione dell'iniziativa popolare l'Assemblea federale non ha emanato la legge d'esecuzione corrispondente.

Il sistema federale di assegni per i figli va strutturato come segue:

- *ogni figlio dà diritto ad un assegno per i figli intero, a prescindere dalla posizione professionale dei genitori, fino al compimento del sedicesimo anno di età o del venticinquesimo anno in caso di formazione;*
- *l'assegno per i figli ammonta almeno a 450 franchi al mese ed è adeguato all'evoluzione dei salari e dei prezzi;*
- *il finanziamento avviene mediante prestazioni della Confederazione e dei Cantoni nonché mediante contributi dei datori di lavoro. Le prestazioni dei poteri pubblici ammontano ad almeno la metà delle spese. È istituita una perequazione degli oneri a livello nazionale.*

Questa regolamentazione federale sostituirebbe la moltitudine di sistemi vigenti attualmente a livello di Cantoni e Confederazione. Oggigiorno, i tipi di assegni familiari e i rispettivi importi variano notevolmente e, per le persone con un'attività lucrativa a tempo parziale, gli indipendenti e le persone senza attività lucrativa, il sistema risulta lacunoso. Inoltre, le condizioni per la concessione degli assegni sono poco coordinate.

I costi degli assegni per i figli proposti dall'iniziativa popolare ammonterebbero a 10,7 miliardi di franchi, ovvero a più del doppio rispetto ai 4 miliardi destinati attualmente a tale scopo. Considerando che oggi gli assegni familiari sono finanziati per oltre il 95 per cento dai datori di lavoro privati e pubblici e che il Comitato d'iniziativa non intende aumentare il loro contributo attuale, i costi addizionali andrebbero essenzialmente a carico degli enti pubblici. Per la Confederazione ne risulterebbe un onere supplementare netto di 2,9 miliardi di franchi (in caso di ripartizione in parti uguali tra Confederazione e Cantoni) oppure di 4 miliardi di franchi (nell'eventualità che la Confederazione assumesse i due terzi dei costi). Tenuto conto della difficile situazione finanziaria della Confederazione, i mezzi finanziari necessari dovrebbero essere ottenuti aumentando gli introiti. Tra le misure attuabili, entrerebbe in linea di conto innanzitutto un aumento delle imposte che determinerebbe però un indesiderato incremento dell'aliquota fiscale.

Il Consiglio federale condivide la grande importanza attribuita agli assegni familiari nel quadro della politica familiare e in particolare nella lotta alla povertà delle famiglie. Come già affermato nel suo parere del 28 giugno 2000 sull'iniziativa parlamentare Fankhauser (91.411, Prestazioni familiari; FF 2000 4167), esso sostiene in linea di principio una regolamentazione federale in tal senso, che possa stabilire alcune norme minime, colmare le lacune più evidenti e creare condizioni di

concessione più unitarie e coordinate. L'aumento dell'importo delle prestazioni perseguito dall'iniziativa popolare e i costi supplementari che ne deriverebbero non sono però sostenibili. La norma costituzionale vigente offre una base sufficiente per uniformare gli assegni familiari. Con il progetto attualmente in esame in Parlamento nell'ambito dell'iniziativa parlamentare citata esiste già un disegno di legge federale.

Per tutte queste ragioni, il Consiglio federale invita le Camere a sottoporre l'iniziativa popolare «Più giusti assegni per i figli!» al voto di Popolo e Cantoni con la raccomandazione di respingerla senza controprogetto.

Messaggio

1 **Parte generale**

1.1 **Considerazioni formali**

1.1.1 **Testo dell'iniziativa**

L'iniziativa popolare federale «Più giusti assegni per i figli!» ha il tenore seguente:

I

La Costituzione federale del 18 aprile 1999 è modificata come segue:

Art. 116, rubrica e cpv. 2

Protezione della famiglia e assicurazione maternità

² *Abrogato*

Art. 116a (nuovo) Assegni per i figli

¹ La Confederazione legifera in materia di assegni per i figli.

² Gli assegni per i figli poggiano sul principio «un figlio, un assegno». Il diritto all'assegno è indipendente dallo statuto giuridico del figlio e dalle condizioni economiche dell'avente diritto.

³ Il diritto agli assegni per i figli sussiste dalla nascita sino al compimento del sedicesimo anno di età. Tale diritto è prorogato per la durata di una o più formazioni riconosciute, ma al massimo sino al compimento del venticinquesimo anno di età.

⁴ L'assegno per i figli corrisponde a una prestazione giornaliera unitaria di almeno 15 franchi in tutta la Svizzera. Il calcolo è effettuato su 30 giorni per mese. L'assegno per i figli è adeguato ogni due anni all'evoluzione dei salari e dei prezzi. La legge ne disciplina l'entità per i figli che vivono all'estero.

⁵ L'esecuzione avviene in collaborazione con i Cantoni e può avvalersi del concorso delle casse di compensazione familiari pubbliche o private esistenti. La Confederazione istituisce una perequazione a livello nazionale degli oneri risultanti dalle prestazioni di cui nel capoverso 4. Essa può gestire una cassa federale di compensazione familiare.

⁶ L'assegno per i figli è finanziato mediante prestazioni della Confederazione e dei Cantoni, nonché mediante contributi dei datori di lavoro. Le prestazioni della Confederazione e dei Cantoni ammontano insieme ad almeno la metà delle spese.

II

Le *disposizioni transitorie* della Costituzione federale sono modificate come segue:

Art. 196 rubrica

Disposizioni transitorie secondo il decreto federale del 18 dicembre 1998 su una nuova Costituzione federale

Art. 197 Disposizioni transitorie successive all'accettazione della Costituzione federale del 18 aprile 1999

1. Disposizione transitoria all'art. 116a (Assegni per i figli) (nuovo)

¹ Il Consiglio federale emana le disposizioni d'esecuzione necessarie, se entro cinque anni dall'accettazione dell'articolo 116a l'Assemblea federale non ha emanato la corrispondente legislazione.

² Il primo adeguamento dell'importo dell'assegno per i figli secondo l'articolo 116a capoverso 4 è effettuato due anni dopo l'accettazione dell'articolo 116a da parte del Popolo e dei Cantoni.

1.1.2 Riuscita dell'iniziativa

L'iniziativa popolare «Più giusti assegni per i figli!» è stata lanciata dalla Federazione svizzera dei sindacati cristiani. L'11 aprile 2003 è stata depositata da Travail.Suisse, associazione istituita il 14 dicembre 2002 mediante unione della Federazione dei sindacati cristiani con altri sindacati. Con decisione dell'8 maggio 2003 la Cancelleria federale ha stabilito che l'iniziativa è formalmente riuscita avendo raccolto 101 442 firme valide (FF 2003 3033).

1.1.3 Termine di trattazione dell'iniziativa

Secondo l'articolo 97 capoverso 1 lettera a della legge sul Parlamento (LParl; RS 171.10) il Consiglio federale deve sottoporre al Parlamento il messaggio sull'iniziativa al più tardi un anno dopo il deposito di quest'ultima, in questo caso cioè entro l'11 aprile 2004. L'Assemblea federale decide entro due anni dal deposito dell'iniziativa se approvarla o meno, in questo caso pertanto entro il 10 aprile 2005. L'Assemblea federale può prorogare di un anno tale termine se una delle Camere ha preso una decisione su un controprogetto o su un progetto di atto legislativo strettamente connesso con l'iniziativa popolare (art. 103 cpv. 1 e art. 105 cpv. 1 LParl).

1.2 Validità

1.2.1 Unità formale

Secondo gli articoli 139 capoversi 2 e 3 e 194 capoverso 3 della Costituzione federale, un'iniziativa per la revisione parziale della Costituzione federale può essere presentata soltanto in forma di proposta generica o di progetto elaborato, non essendo ammesse le forme miste. La presente iniziativa è formulata come progetto elaborato. L'unità formale è quindi rispettata.

1.2.2 Unità della materia

In virtù del principio dell'unità della materia (art. 139 cpv. 3 e 194 cpv. 2 Cost.), un'iniziativa popolare può avere un solo oggetto. L'unità della materia è rispettata se tra le diverse parti dell'iniziativa esiste un legame materiale. Tale principio intende evitare che un'iniziativa comprenda oggetti diversi senza alcun legame tra di loro sul piano materiale e serve a garantire la libera e autentica espressione della volontà popolare. L'iniziativa popolare in esame ha il seguente contenuto:

- propone l'introduzione di un nuovo articolo costituzionale sugli assegni per i figli che sostituirebbe la disposizione costituzionale vigente in materia. Conformemente al capoverso 1, la Confederazione dovrà legiferare in materia di assegni per i figli e a tale scopo i capoversi 2–6 definiscono alcuni elementi chiave. Segnatamente il diritto agli assegni è garantito per tutti i figli ed è chiesta l'istituzione di una perequazione a livello nazionale per coprire gli oneri risultanti dall'attuazione;
- il Consiglio federale emana le disposizioni d'esecuzione necessarie se entro cinque anni dall'accettazione del nuovo articolo costituzionale l'Assemblea federale non ha adottato la relativa legislazione.

Gli elementi dell'iniziativa sono uniti da un legame materiale diretto: essa rispetta pertanto la condizione dell'unità della materia.

1.2.3 Altra condizione di validità

Oltre all'unità della forma e della materia, la Costituzione federale menziona all'articolo 194 capoverso 2 il rispetto delle disposizioni cogenti del diritto internazionale. Non esistono norme cogenti di diritto internazionale che siano toccate dall'iniziativa popolare.

1.2.4 Attuabilità

La palese impossibilità di attuazione pratica di un'iniziativa rappresenta l'unico limite materiale posto alla revisione della Costituzione, limite peraltro non sancito per scritto, ma applicato in virtù della prassi costante secondo cui le iniziative popolari di cui è provata la non attuabilità pratica non sono sottoposte al voto di popolo e

Cantoni. Le richieste dell'iniziativa «Più giusti assegni per i figli!» sono tuttavia completamente realizzabili sia dal punto di vista giuridico sia da quello pratico.

L'iniziativa popolare «Più giusti assegni per i figli!» è pertanto valida.

2 Obiettivo e contenuto dell'iniziativa popolare

La Confederazione riceve il mandato di uniformare a livello svizzero gli assegni per i figli che attualmente – a prescindere dall'agricoltura – sono disciplinati dai Cantoni in modo non unitario e lacunoso. L'iniziativa popolare propone in merito il nuovo articolo costituzionale 116a sugli assegni per i figli che obbliga la Confederazione a emanare disposizioni in tal senso. La disposizione costituzionale in vigore (art. 116 cpv. 2 Cost.), che prevede unicamente una competenza della Confederazione, sarà abrogata.

Il Consiglio federale emana le disposizioni d'esecuzione necessarie, se entro cinque anni dall'accettazione dell'articolo 116a l'Assemblea federale non ha emanato la corrispondente legislazione (art. 197 Cost.).

In dettaglio, il disciplinamento federale da emanare in materia di assegni per i figli si presenterà come segue:

- ogni figlio dà diritto a un assegno;
- il diritto all'assegno sussiste fino al compimento del sedicesimo anno di età, fino al venticinquesimo anno se il figlio segue una formazione;
- l'assegno ammonta almeno a 15 franchi al giorno (450 fr. al mese). Il suo importo deve essere adeguato ogni due anni (la prima volta due anni dopo l'accettazione dell'iniziativa popolare da parte del popolo e dei Cantoni) all'evoluzione dei salari e dei prezzi;
- l'esecuzione può avvenire mediante le casse di compensazione familiari esistenti (CCF). È istituita una perequazione degli oneri a livello svizzero;
- gli assegni per i figli sono finanziati mediante prestazioni della Confederazione e dei Cantoni, che coprono almeno la metà delle spese, e con contributi dei datori di lavoro.

3 Parte speciale

3.1 L'importanza degli assegni per i figli

3.1.1 Gli assegni per i figli come elemento della politica familiare

Gli assegni per i figli sono il tipo più importante di assegni familiari, nei quali rientrano anche gli assegni per giovani in formazione, gli assegni di nascita e gli assegni per l'economia domestica. Assieme ad altri provvedimenti di perequazione degli oneri familiari (agevolazioni fiscali, accrediti per compiti educativi nell'ambito dell'AVS, riduzione dei premi nell'assicurazione malattie, borse di studio, prestazioni in caso di bisogno e prestazioni complementari a genitori, ecc.) sono una

colonna portante della politica familiare. Nel parere del 28 giugno 2000 relativo all'iniziativa parlamentare Fankhauser (91.411. Prestazioni familiari), ci siamo occupati dettagliatamente dell'importanza degli assegni per i figli nell'ambito di tutti i provvedimenti a favore delle famiglie (FF 2000 4167). Da allora, la consapevolezza e l'interesse per le famiglie hanno ulteriormente preso piede nella politica e nella società: un fatto riscontrabile anche a livello federale, dove taluni provvedimenti di questo genere sono già attuati (ad esempio la legge federale del 4 ottobre 2002 sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia; RS 861), mentre altri sono in via di realizzazione (ad es. l'introduzione di un congedo di maternità nell'ambito dell'indennità di perdita di guadagno: Iv. Pa. Triponez, 01.426; o l'istituzione di prestazioni complementari per genitori: Iv. Pa. Fehr Jacqueline, 00.436 e Meier-Schatz Lucrezia, 00.437).

3.1.2 Spese per i figli e perequazione degli oneri familiari

Le spese dirette per i figli comprendono tutte le spese supplementari determinate dalla presenza dei figli in un'economia domestica, mentre le spese indirette riguardano il tempo, considerato da un profilo monetario, destinato alla loro cura ed educazione.

Le stime più recenti delle spese medie per i figli in Svizzera si riferiscono alla metà degli anni Novanta (fonte: T. Bauer, Kinder, Zeit und Geld, Rapporto di ricerca, Ufficio federale delle assicurazioni sociali N. 10/98 [d]). Per quanto riguarda le spese dirette per i figli, esistono scale d'equivalenza che servono a calcolare il reddito supplementare di cui un'economia domestica deve disporre per poter conservare lo stesso stile di vita anche dopo la nascita di un bambino. Per un primo figlio le spese medie ammontano al 18 per cento del reddito dell'economia domestica, ovvero a 1500 franchi in media in più al mese e all'incirca alla metà per i figli successivi (660 franchi per un secondo figlio e 780 per un terzo figlio). I costi medi per figlio al mese sono stimati ad almeno 1100 franchi. Per le economie domestiche a basso reddito, le spese dirette minime per i figli sono stimate a 600 franchi al mese per il primo figlio e all'incirca a 300 per quelli successivi. Le spese indirette, ovvero i costi in termini di tempo, corrispondono alla media delle spese dirette. A metà degli anni Novanta, a livello nazionale le spese dirette per i figli erano valutate a 22 miliardi di franchi all'anno.

Con la perequazione degli oneri familiari, la società compensa una parte delle spese dirette sostenute dalle famiglie, riconoscendo così il fatto che, allevando uno o più figli, le famiglie forniscono molteplici prestazioni nell'interesse della collettività. Tuttavia, il sistema di perequazione degli oneri familiari è particolarmente vario e pertanto difficile da quantificare. Vi si aggiunge il fatto che l'imputazione di singole prestazioni alla perequazione degli oneri familiari suscita reazioni controverse (p. es. i costi di formazione).

Per perequazione degli oneri familiari in senso stretto, lo studio citato intende gli assegni familiari, le agevolazioni fiscali destinate alle famiglie nonché le prestazioni in caso di bisogno versate ai genitori. Nel 2000, il volume di trasferimenti della perequazione degli oneri familiari in senso stretto si aggirava a livello nazionale attorno ai 6,45 miliardi di franchi (Fonte: E. Hüttner, T. Bauer, Massnahmen zur gezielten Unterstützung von einkommensschwachen Familien, Rapporto all'atten-

zione della Conferenza dei direttori cantonali delle opere sociali, [CDOS], Berna 2003 [d]), una cifra che rappresenta meno di un terzo delle spese dirette totali legate ai figli e sopportata dalle famiglie. Con le prestazioni supplementari alle famiglie di 6,7 miliardi di franchi perseguite dall'iniziativa, questa quota verrebbe notevolmente aumentata.

3.1.3 Situazione economica delle famiglie e lotta contro la povertà

Negli ultimi anni la situazione economica delle famiglie residenti in Svizzera è stata oggetto di diversi studi. Nell'ambito del suo rapporto sociale del 2002, l'Ufficio federale di statistica ha analizzato le condizioni di vita nell'anno 1998 (Ufficio federale di statistica, [Ed.], Wohlstand und Wohlbefinden. Lebensstandard und soziale Benachteiligung in der Schweiz, Neuchâtel 2002 [d/f]). Da un confronto tra le condizioni di vita di economie domestiche con e senza figli, emerge che le prime sono tendenzialmente sfavorite. Infatti, nelle fasce di popolazione a basso reddito si riscontra un numero particolarmente elevato di coppie con figli. Particolarmente svantaggiate sono le persone sole con figli a carico e le famiglie numerose. In generale si può affermare che la quota di economie domestiche a basso reddito cresce con l'aumentare del numero di figli.

Un quarto delle economie domestiche con un solo figlio dispone di un reddito basso: una quota quasi uguale a quella delle economie domestiche con due figli. La quota di redditi bassi raggiunge però il 48 per cento non appena il numero di figli sale a tre o più. Essa si situa al 41 per cento per le famiglie monoparentali.

La situazione economica di una famiglia varia notevolmente a dipendenza del fatto che entrambi i partner esercitino o meno un'attività lucrativa. Infatti, un terzo delle economie domestiche con un solo partner occupato dispone di un reddito esiguo, mentre questa proporzione scende a un quinto tra le economie domestiche che possono contare su una doppia entrata. Questo fenomeno è direttamente correlato con il numero di figli, in quanto la partecipazione alla vita attiva diminuisce man mano che il numero di figli aumenta.

Le famiglie con figli sono confrontate in proporzione maggiore alla media non solo ai bassi redditi, ma anche alla povertà. È quanto emerge dallo studio nazionale sulla povertà relativo al 1992, che considera soglia di povertà il limite stabilito per poter beneficiare delle prestazioni complementari all'AVS/AI. Secondo lo studio, la quota di povertà della popolazione totale ammonta al 9,8 per cento, ma raggiunge il 20,2 per cento tra le persone sole con figli a carico e il 15,3 per cento tra le coppie con tre e più figli. Questa proporzione si situa invece al 9,9 per cento, ovvero nella media, per le coppie con uno o due figli. Particolarmente colpite risultano le famiglie con genitori giovani, sia perché all'inizio della carriera professionale i salari sono ancora bassi sia perché l'esercizio di un'attività lucrativa viene limitato per poter sopperire alla cura dei figli.

Dallo studio sui lavoratori poveri («working poor») in Svizzera, pubblicato nel 2002 dall'Ufficio federale di statistica, emerge che nel corso degli anni Novanta la povertà delle famiglie si è ulteriormente accresciuta, colpendo in particolare le famiglie monoparentali e le famiglie con numerosi figli. Nel 1999, 250 000 adulti con

un'attività lucrativa rientravano nella categoria dei cosiddetti working poor, le cui economie domestiche contavano complessivamente 230 000 bambini.

In Svizzera la politica familiare è fortemente caratterizzata dall'impronta federalistica. I provvedimenti di politica familiare emanati dalla Confederazione sono pertanto limitati. La sua quota sulla perequazione degli oneri familiari si riduce agli sgravi concessi alle famiglie nell'ambito dell'imposta federale diretta, al sussidiamento (in collaborazione con i Cantoni) degli assegni familiari nell'agricoltura nonché agli assegni familiari versati al suo personale. Inoltre, nel febbraio 2003 la Confederazione ha lanciato un programma d'impulso dotato di 200 milioni di franchi per i primi quattro anni, per la promozione di strutture di custodia per l'infanzia complementari alla famiglia. Per il resto, i settori importanti sono di competenza dei Cantoni e lo stesso vale per la lotta diretta alla povertà in generale e in particolare per quella relativa alle famiglie.

Tuttavia, di recente la Confederazione ha profuso crescenti sforzi per migliorare la situazione economica delle famiglie. Il pacchetto fiscale adottato dal Parlamento nel giugno 2003 prevede agevolazioni mirate per le coppie sposate e le famiglie dell'ordine di 1,3 miliardi di franchi, grazie alla riforma dell'imposizione fiscale delle famiglie nell'imposta federale diretta. Si tratta di un contributo supplementare non indifferente alla perequazione degli oneri familiari. Tuttavia, contro questa modifica è stato chiesto il referendum.

Anche il programma d'impulso all'istituzione di strutture di custodia per l'infanzia complementari alla famiglia costituisce un'importante misura della Confederazione a favore della politica familiare. Obiettivo principale del programma è quello di consentire ai genitori di meglio conciliare famiglia e lavoro. Benché questo ambito sia tradizionalmente di competenza dei Cantoni e dei Comuni, il Consiglio federale e il Parlamento ritengono che la Confederazione debba intervenire per ovviare alla carenza di strutture d'accoglienza.

Di fatto, le misure di politica familiare sono di competenza dei Cantoni e dei Comuni che, come responsabili dell'aiuto sociale, sono confrontati concretamente anche con la povertà delle famiglie. I sistemi in vigore sono però estremamente diversi sia per quanto riguarda l'imposizione fiscale e gli assegni familiari, sia per quanto riguarda l'aiuto sociale.

Per lottare in modo mirato contro la povertà delle famiglie, dodici Cantoni hanno emanato leggi che prevedono diversi sistemi di prestazione in caso di bisogno a favore delle famiglie a basso reddito con figli piccoli. Di norma, le prestazioni sono calcolate secondo il sistema vigente per le prestazioni complementari all'AVS/AI. Pertanto, le famiglie a basso reddito hanno diritto nel primo periodo successivo alla nascita di un figlio (da 6 mesi a 3 anni) a prestazioni che coprano il minimo vitale. Il Cantone Ticino accorda inoltre prestazioni che garantiscono i bisogni vitali del figlio fino al compimento dei 15 anni.

Nella primavera del 2001 il Consiglio nazionale ha dato seguito alle due iniziative parlamentari citate al numero 3.1.1 che chiedono una regolamentazione federale, fondata sul modello ticinese, che introduca prestazioni complementari a favore delle famiglie a basso reddito. La Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-CN) sta studiando attualmente le rispettive varianti di esecuzione.

3.2 Gli assegni familiari secondo il diritto vigente

3.2.1 Panoramica

Sia dal punto di vista giuridico sia da quello dell'attuazione concreta il sistema attuale degli assegni per i figli in Svizzera è particolarmente eterogeneo. Ad eccezione delle disposizioni governative applicabili all'agricoltura e al personale federale, gli assegni familiari sono disciplinati dai Cantoni, per cui vi sono disparità e lacune per quanto concerne il diritto agli stessi nonché complicazioni nell'esecuzione. Prova ne è che attualmente circa 180 000 minori (il 10% di tutti i minori in Svizzera) non hanno alcun diritto agli assegni.

3.2.2 Diritto federale

Dal 1° aprile 1946 la Confederazione è abilitata a legiferare sugli assegni familiari. Secondo l'articolo 116 capoverso 2 della Costituzione federale, può emanare prescrizioni sugli assegni familiari e gestire una cassa federale di compensazione. Questa competenza finora è stata esercitata soltanto in parte.

La legge federale del 20 giugno 1952 sugli assegni familiari nell'agricoltura (LAF; RS 836.1) disciplina gli assegni familiari dei piccoli contadini e dei lavoratori agricoli. I primi riscuotono assegni familiari completi soltanto se il loro reddito non eccede un determinato limite. A decorrere dal 1° gennaio 2004, gli assegni per i primi due figli ammontano a 170 franchi al mese nelle regioni di pianura e a 190 in quelle di montagna. L'importo degli assegni è aumentato a 175 franchi al mese nelle regioni di pianura e a 195 franchi in quelle di montagna a partire dal terzo figlio. I lavoratori agricoli percepiscono inoltre un assegno per l'economia domestica del valore di 100 franchi al mese (per ulteriori dettagli cfr. allegato 1, n. 4).

La legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (LPers; RS 172.220.1) prevede assegni per figli per gli impiegati federali. Questi cosiddetti assegni di custodia ammontano a 4063 franchi all'anno per il primo figlio e a 2623 franchi per ogni ulteriore figlio.

3.2.3 Diritto cantonale

In materia di assegni familiari vi sono 26 disciplinamenti cantonali, che presentano alcune convergenze su aspetti di fondo, quali i tipi di assegni, le condizioni di concessione, il finanziamento e l'organizzazione, ma divergono fortemente quanto all'importo delle prestazioni e a numerosi dettagli. Per i dettagli rimandiamo alle tabelle nell'allegato 1.

- Tutti i Cantoni hanno introdotto assegni familiari per lavoratori dipendenti.
- Dieci Cantoni versano assegni familiari a chi svolge un'attività lucrativa indipendente; soltanto in tre Cantoni il diritto agli assegni non dipende dal reddito.
- Cinque Cantoni concedono a determinate condizioni assegni familiari per persone senza attività lucrativa.

- Nove Cantoni hanno introdotto assegni familiari complementari nell'agricoltura.
- Tutti i Cantoni erogano assegni per i figli; dodici Cantoni versano assegni di formazione più elevati invece degli assegni per i figli ai giovani in formazione di più di 16 anni e dieci Cantoni prevedono assegni di nascita.

Gli ordinamenti cantonali sono descritti più dettagliatamente nello studio «Grundzüge der kantonalen Familienzulagen, Stand 1. Januar 2003» pubblicato dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali nel giugno 2003. L'opuscolo (d/f) può essere consultato anche in Internet all'indirizzo: <http://www.bsv.admin.ch/fam/grundlag/d/grundzuege.pdf>. Per un paragone delle soluzioni cantonali rispetto a singoli aspetti dell'iniziativa popolare si veda più avanti al numero 4.

3.2.4 Costi e finanziamento degli assegni familiari

Attualmente, soltanto gli assegni familiari versati in virtù della LAF sono oggetto di rilevazioni statistiche: nel 2002 sono stati versati 133 milioni di franchi a piccoli contadini e lavoratori agricoli, per poco più di 65 000 bambini. Per quanto riguarda gli altri assegni, si possono fornire unicamente stime.

Nel 2002 si contavano 1 920 000 ragazzi sotto i 16 anni o giovani in formazione al di sotto dei 25 anni, i cui genitori vivevano in Svizzera. Secondo le stime, 1 740 000 di essi hanno beneficiato di assegni per un importo di poco superiore ai 4 miliardi di franchi. Circa 180 000 non ne hanno avuto diritto, in quanto i loro genitori erano indipendenti o senza attività lucrativa (allegato 2, tabella 1).

Gli assegni versati agli indipendenti (agricoltori o altri) e alle persone senza attività lucrativa sono prevalentemente a carico dei poteri pubblici, mentre gli assegni versati ai lavoratori dipendenti sono sopportati quasi esclusivamente dai datori di lavoro e costituiscono l'1,6 per cento della massa salariale. Le casse applicano però aliquote di contribuzione molto diverse, che variano dallo 0,1 al 5 per cento. Esse riflettono anche i diversi importi degli assegni a seconda dei Cantoni che, in alcuni casi, coprono anche altre prestazioni (p. es. assegni di nascita). La diversità delle aliquote dipende però anche dalle differenze tra le singole casse circa il numero di assegni per i figli per dipendente e il livello salariale.

3.3 Diritto comparato

Nella maggior parte dei Paesi europei le legislazioni sugli assegni per i figli applicano il principio del domicilio e non distinguono tra lavoratori dipendenti, indipendenti e inoccupati. Fanno eccezione i Paesi del Sud – Italia, Spagna, Grecia, Portogallo – e il Belgio, che concedono gli assegni familiari soltanto alle persone con attività dipendente. A seconda dei Paesi, l'avente diritto è il titolare dell'autorità parentale oppure il figlio stesso, anche se prevale tuttavia la prima soluzione.

Nella maggior parte dei Paesi europei il diritto agli assegni presuppone il domicilio o il soggiorno del bambino nello Stato in questione. Soltanto in quattro Paesi (Islanda, Portogallo, Italia e Spagna) il diritto dipende dal reddito familiare; l'Italia e la Spagna prevedono un reddito annuo massimo di circa 8000 euro.

L'età massima per il diritto agli assegni si situa di regola tra i 16 e i 18 anni; solo in Austria e in Francia l'età limite è rispettivamente di 19 e 20 anni. Alcuni Paesi prorogano il diritto fino all'età di 27 anni nei casi in cui il figlio non ha ancora concluso la sua formazione. Soltanto Belgio, Irlanda e Portogallo prevedono limiti d'età per figli disabili.

Nella maggior parte degli Stati gli importi mensili variano da 80 a 120 euro; il limite inferiore è di 6–12 euro (a seconda del numero di figli) in Grecia e l'importo massimo è di 168–240 euro in Lussemburgo, anche in questo caso a seconda del numero di figli. Di regola gli importi variano in base al numero di figli.

Gli assegni familiari sono finanziati in gran parte con le entrate fiscali. Francia, Austria, Portogallo e Lussemburgo prevedono inoltre il versamento di contributi da parte dei datori di lavoro; Grecia, Italia e Liechtenstein finanziano gli assegni familiari interamente mediante i contributi dei datori di lavoro (*Fonte*: Sistema di informazione sulla protezione sociale [MISSOC], Commissione europea, Stato: 1° gennaio 2002; in Internet al capitolo: http://europa.eu.int/comm/employment_social/missoc/2002/index_chapitre9_fr.htm, d/f/en).

3.4 Precedenti intenti di una regolamentazione federale degli assegni familiari e interventi parlamentari pendenti

3.4.1 Retrospettiva

Dall'entrata in vigore della base costituzionale sugli assegni familiari, numerosi interventi parlamentari e iniziative cantonali hanno chiesto l'adozione di una legge federale in materia. Già negli anni Cinquanta una commissione federale di esperti esaminò la questione di una soluzione degli assegni familiari a livello federale. Nel suo rapporto, presentato il 27 febbraio 1959, questa commissione propose disposizioni quadro che lasciavano ai Cantoni grande libertà di manovra nel disciplinamento degli assegni familiari. Alla luce dei risultati di due procedure di consultazione svolte all'epoca e di altre aperte successivamente si dovette tuttavia constatare che l'idea di una legge federale in materia di assegni familiari non godeva dell'appoggio di una maggioranza, né come soluzione esaustiva, né sotto forma di legge quadro; questa reiezione fu confermata in occasione di consultazioni successive. Nel 1986 il Parlamento decise infine di non adottare una sistema di assegni familiari valido a livello nazionale. Soltanto con l'accettazione dell'iniziativa parlamentare Fankhauser (91.411; Prestazioni familiari) da parte del Consiglio nazionale si è delineata una svolta in questo ambito (vedi n 3.4.3). Nel 1999, nell'ambito della procedura di consultazione sulla nuova perequazione finanziaria, fu inoltre proposta una nuova legge federale sugli assegni familiari di ampia portata, secondo cui ogni figlio avrebbe dato diritto a un assegno di 175 franchi al mese, indipendentemente dalla situazione professionale e dal reddito dei genitori. Senonché nel messaggio sulla perequazione finanziaria del 14 novembre 2001 (FF 2002 2065) il nostro Consiglio rinunciò a includere il relativo disegno di legge: una scelta motivata dal fatto che gli assegni familiari non rientravano nella perequazione finanziaria in senso stretto, essendo il loro finanziamento garantito soprattutto dall'economia privata, e che occorreva pertanto trovare una soluzione nell'ambito dell'iniziativa parlamentare Fankhauser.

3.4.2 Interventi parlamentari pendenti

Sono pendenti gli interventi parlamentari seguenti:

- 00.3231 Mozione Commissione CN 00.016, Migliorare lo statuto delle famiglie con figli

Trasmessa sotto forma di postulato il 17 aprile 2002, questa mozione chiede di migliorare la situazione economica delle famiglie con figli, segnatamente mediante assegni per i figli e assegni di formazione.

- 01.3450 Postulato Meier-Schatz, Casse di compensazione per gli assegni familiari e assegni familiari. Rapporto

Questo postulato, trasmesso dal Consiglio nazionale il 14 dicembre 2001 chiede che si pubblichi una statistica dettagliata delle casse di compensazione familiari con indicazioni in merito ai gruppi di beneficiari, al finanziamento, alle prestazioni versate, alla situazione finanziaria delle casse, ecc.

3.4.3 Iniziativa parlamentare Fankhauser

Il 13 marzo 1991, la consigliera nazionale Angeline Fankhauser ha depositato un'iniziativa parlamentare (91.411. Prestazioni familiari) sotto forma di proposta generica, del tenore seguente:

«1. Per ogni figlio si ha diritto a un assegno minimo per i figli di franchi 200. Questo importo è fissato in funzione dell'importo massimo attuale degli assegni cantonali per i figli e dev'essere adattato regolarmente all'indice dei prezzi al consumo. L'attuazione di siffatta soluzione a livello federale dev'essere affidata alle Casse di compensazione dei Cantoni, delle associazioni professionali e della Confederazione; bisognerà realizzare una perequazione degli oneri su scala nazionale.

2. Le famiglie con figli piccoli, segnatamente le famiglie monoparentali, hanno diritto, in caso di bisogno, a prestazioni analoghe alle prestazioni complementari.»

Il 2 marzo 1992 il Consiglio nazionale decise con 97 voti contro 89 di dare seguito all'iniziativa. Poiché all'epoca il nostro Collegio prevedeva di istituire un'assicurazione maternità, nel progetto di legge elaborato dalla Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-CN) si è presa in considerazione soltanto la prima parte dell'iniziativa parlamentare.

Nel 1995 il Dipartimento federale dell'interno svolse su mandato della CSSS-CN la procedura di consultazione relativa al progetto di legge esaustiva. La consultazione fece emergere talune divergenze, motivo per cui si è deciso di elaborare due progetti: un progetto di legge esaustiva e uno di legge quadro (cfr. cap. 13 del rapporto del 10 novembre 1998 della CSSS-CN relativo all'iniziativa parlamentare 91.411 Prestazioni familiari (Fankhauser), FF 1999 2759).

Il 20 novembre 1998 la CSSS-CN ha sottoposto al Consiglio nazionale un rapporto e un progetto di legge quadro. Questo progetto di legge si limita a enunciare norme minime e permette ai Cantoni di conservare gran parte delle proprie competenze legislative. Tutti i dipendenti, anche quelli con attività lucrativa a tempo parziale, avrebbero diritto a un assegno intero. Fino a un certo limite di reddito, anche gli indipendenti e le persone senza attività lucrativa beneficerebbero di assegni familia-

ri. Il progetto della commissione prevede assegni per i figli di almeno 200 franchi e assegni per giovani in formazione di almeno 250 franchi. Gli assegni sarebbero finanziati dai contribuenti dei soli datori di lavoro o da quelli combinati dei datori di lavoro e dei dipendenti.

Per un commento a taluni punti del progetto commissionale rimandiamo all'esame dell'iniziativa popolare al numero 4.

Nel nostro parere del 28 giugno 2000 (FF 2000 4167) ci siamo dichiarati favorevoli in linea di principio a una soluzione federale. Abbiamo tuttavia volutamente rinunciato a pronunciarsi sulla questione del modello scelto e dell'importo delle prestazioni (cfr. n. 4.1 del parere).

Il progetto di legge non è ancora stato trattato dal Consiglio nazionale. Nella sua seduta del 3 luglio 2003, la CSSS-CN ha deciso di attendere il messaggio del Consiglio federale sull'iniziativa popolare prima di procedere all'ulteriore trattazione dell'oggetto.

3.4.4 Iniziative cantonali

Sono pendenti le iniziative cantonali seguenti:

- 95.303 Soletta, Assegni per i figli
Le Camere federali sono incaricate di creare una soluzione uniforme a livello svizzero in materia di assegni familiari, secondo cui ogni figlio dà diritto a un assegno per i figli senza riduzioni. L'iniziativa cantonale è stata trasmessa alla CSSS-CN che già si era occupata dell'iniziativa parlamentare Fankhauser. Il 28 novembre 1997 la Commissione ha chiesto di dare seguito a quest'iniziativa cantonale.
- 03.307 Lucerna, Nuovo ordinamento degli assegni per i figli
Le Camere federali sono incaricate di creare una soluzione uniforme a livello svizzero in materia di assegni familiari e di prestazioni complementari per le famiglie bisognose. Quest'iniziativa è stata trasmessa alla Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati, la quale il 18 novembre 2003 ha proposto di non darvi seguito.

4 Valutazione dell'iniziativa popolare

4.1 In generale

L'iniziativa popolare riprende una vecchia rivendicazione che nulla ha perso della sua attualità. Rispetto al sistema odierno, prevede due cambiamenti fondamentali: innanzitutto ogni figlio darà diritto a un assegno il cui importo sarà aumentato a 450 franchi per figlio al mese: ciò che corrisponde a più del doppio rispetto alla media attuale di 184 franchi. Inoltre, gli assegni saranno disciplinati obbligatoriamente dalla Confederazione. Se entro cinque anni dall'accettazione dell'iniziativa la legge di esecuzione non sarà adottata, spetterà al Consiglio federale legiferare in questo ambito.

Numerosi sono gli argomenti a favore di una soluzione federale, che consentirebbe in particolare di:

- colmare le lacune attuali;
- garantire certi standard minimi;
- risolvere i problemi di coordinamento nei casi in cui più persone hanno diritto ad assegni per lo stesso bambino;
- semplificare l'esecuzione grazie all'applicazione di disposizioni uniformi;
- eliminare o perlomeno diminuire la dispersione odierna delle regole;
- rispondere alle esigenze dettate dalla crescente mobilità della popolazione, che comporta maggiori difficoltà ad adeguarsi a un gran numero di normative locali differenti;
- rispondere alle esigenze di coordinamento a livello internazionale.

In base a queste considerazioni, abbiamo approvato in linea di principio una legislazione federale in materia di assegni familiari nel nostro parere del 28 giugno 2000 sull'iniziativa parlamentare Fankhauser. Non ci siamo tuttavia pronunciati in merito agli aspetti materiali del progetto, né in particolare sull'importo degli assegni. Abbiamo tuttavia sottolineato che l'uniformazione del sistema degli assegni familiari non avrebbe dovuto generare un aumento dei costi e un conseguente onere supplementare per l'economia svizzera. L'iniziativa popolare è stata lanciata dopo che la commissione della Camera bassa aveva elaborato un progetto di legge basato sull'iniziativa parlamentare Fankhauser, prima che questo fosse trattato dal Consiglio nazionale. Nel capitolo seguente la valutazione dei singoli punti dell'iniziativa comprenderà anche il paragone dell'iniziativa con il diritto vigente, da un lato, e con il progetto della CSSS-CN del 20 novembre 1998 per una legge federale sugli assegni familiari, dall'altro (progetto della Commissione).

4.2 In particolare

4.2.1 Il mandato legislativo (cpv. 1 e disposizioni transitorie, cpv. 1)

4.2.1.1 La competenza della Confederazione (cpv. 1)

Secondo il capoverso 1 del proposto articolo 116a *«la Confederazione legifera in materia di assegni per i figli»*. È questa una competenza legislativa della Confederazione in concorrenza con le competenze cantonali e con effetto successivamente derogatorio, vale a dire che a partire dal momento in cui la Confederazione avrà legiferato in materia, i Cantoni non saranno più competenti, tranne se la legge federale desse loro espressamente la competenza di emanare ulteriori disposizioni in questo ambito, come avvenne per esempio nel campo degli assegni familiari nell'agricoltura (art. 24 LAF). Stando alle spiegazioni dell'iniziativa, pagg. 4 e 6 (Martin Flügel, Testo dell'iniziativa e spiegazioni, ottobre 2001, www.assegni-per-i-figli.ch; in seguito: Spiegazioni) ai Cantoni sarebbe lasciata la competenza di prevedere il versamento di importi maggiori e di introdurre altri assegni familiari.

Una novità è costituita dal fatto che la Confederazione dovrà imperativamente legiferare in questo ambito. La norma costituzionale vigente prevede invece unicamente una competenza potestativa (cfr. più avanti a proposito dell'art. 116 cpv. 2 Cost.).

Già l'articolo 34^{quinquies} capoverso 2 della Costituzione federale del 1874, accettato da Popolo e Cantoni il 25 novembre 1945, attribuiva alla Confederazione la competenza di legiferare nell'ambito degli assegni familiari:

«La Confederazione è autorizzata a legiferare in materia di casse di compensazione per le famiglie. Essa può dichiarare obbligatoria, per tutta la popolazione o per taluni gruppi di essa, l'affiliazione a queste casse. Essa tiene conto delle casse esistenti, appoggia gli sforzi dei Cantoni per la fondazione di nuove casse e può istituire una cassa federale di compensazione. Essa può far dipendere le sue prestazioni finanziarie da un'equa partecipazione dei Cantoni».

Nel commento a questa disposizione, Pascal Mahon precisa che il capoverso 2 attribuisce alla Confederazione il compito di legiferare nel settore degli assegni familiari. Si tratta di una competenza potestativa e non di un obbligo (Pascal Mahon, *Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse*, III, n. 54, 1992).

L'attuale Costituzione del 18 aprile 1999 riprende questa competenza della Confederazione all'articolo 116 capoverso 2:

«[La Confederazione] Può emanare prescrizioni sugli assegni familiari e gestire una cassa federale di compensazione familiare».

Il capoverso 4 contiene un'ulteriore disposizione che si applica anche agli assegni familiari:

«La Confederazione può dichiarare obbligatoria l'affiliazione a casse di compensazione familiari e all'assicurazione per la maternità, in generale o per singoli gruppi della popolazione, e subordinare le sue prestazioni ad adeguate prestazioni dei Cantoni».

Anche la nuova base costituzionale prevede pertanto solo una competenza e non un obbligo della Confederazione a uniformare il campo degli assegni familiari (Luzius Mader, *Die schweizerische Bundesverfassung*, commento, 2002, n. 8). Non è invece stata ripresa la vecchia norma costituzionale secondo cui la Confederazione teneva conto delle casse esistenti e promuoveva gli sforzi dei Cantoni e delle associazioni professionali per l'istituzione di casse nuove. Questo può essere disciplinato a livello di legge. Secondo l'articolo 178 capoverso 3 Cost., compiti amministrativi possono essere affidati per legge a organizzazioni e persone di diritto pubblico o privato, ciò che consente di tenere conto delle CCF esistenti. Non è stata ripresa nemmeno la partecipazione dei Cantoni all'esecuzione, prevista nella disposizione generale dell'articolo 46 capoverso 1 Cost.

L'iniziativa popolare parla di «assegni per i figli» laddove la Costituzione usa il termine «assegni familiari». Questa espressione include oggi svariate prestazioni dei Cantoni, tra cui gli assegni per i figli, gli assegni di formazione, di nascita, per l'adozione e per l'economia domestica. Pure l'articolo costituzionale proposto dall'iniziativa permetterebbe di includere nel campo d'applicazione della norma costituzionale e della legislazione d'esecuzione, oltre agli assegni per i figli in senso stretto, anche gli assegni di altro genere in favore della famiglia, nella misura in cui abbiano lo scopo di contribuire a coprire le spese legate ai figli.

4.2.1.2 **Delega di competenza legislativa al Consiglio federale (disposizioni transitorie, cpv. 1)**

Se l'Assemblea federale non adotta una legge in materia di assegni per i figli entro cinque anni dall'accettazione della nuova norma costituzionale, «il Consiglio federale emana le disposizioni d'esecuzione necessarie».

La disposizione transitoria citata fa riferimento all'articolo 182 capoverso 1 Cost. In questo caso, essa definisce un'ordinanza autonoma sostitutiva della legge (che discende cioè direttamente dalla Costituzione) e non – come prevale nella prassi – un'ordinanza dipendente (ovvero basata su una norma iscritta in una legge federale o in un decreto federale). In caso di accettazione dell'iniziativa popolare, il Consiglio federale dovrebbe sottoporre al Parlamento un messaggio con un disegno di legge. Se tuttavia il Parlamento non adotta la legge entro cinque anni, il Consiglio federale dovrà emanare le disposizioni esecutive mediante ordinanza.

4.2.2 **Il principio «un figlio, un assegno» (cpv. 2)**

L'applicazione del principio «*un figlio, un assegno*» significa che:

- il diritto agli assegni per i figli non dipende dalla situazione professionale dei genitori.

Questa soluzione non è prevista né dai sistemi attuali né dal progetto della CSSS-CN; gli indipendenti e le persone senza attività lucrativa non hanno sempre diritto agli assegni.

- Sono attribuiti soltanto assegni interi, anche in caso di occupazione a tempo parziale. Questo principio è precisato nelle Spiegazioni a pagina 4, da cui si evince che si intende qui colmare le lacune che sorgono con l'occupazione a tempo parziale.

Nei sistemi odierni gli assegni sono versati pro rata temporis, cioè in funzione del tempo lavorativo prestato o del grado di occupazione. Parecchi Cantoni prevedono tuttavia deroghe a questo principio e versano ad esempio l'assegno intero già a partire da un grado di occupazione del 50 per cento o applicano regole più vantaggiose per le famiglie monoparentali.

Il progetto della CSSS-CN prevede soltanto assegni interi, indipendentemente dall'orario di lavoro effettivo.

- Il diritto agli assegni «*è indipendente dallo statuto giuridico del figlio*»: secondo le Spiegazioni (pag. 5) del comitato d'iniziativa, il diritto sussiste per ogni figlio con il quale esiste un legame di filiazione in virtù del Codice civile, inoltre per i figliastri, gli affiliati e per i fratelli e le sorelle nonché i nipoti al cui sostentamento l'avente diritto provvede in maniera preponderante. Di questo principio si tiene conto ampiamente sia nell'attuale sistema sia nel progetto della CSSS-CN.
- Il diritto è indipendente «*dalle condizioni economiche dell'avente diritto*». Nel sistema attuale il diritto agli assegni per i lavoratori dipendenti non è mai legato al reddito. Un limite massimo di reddito è invece spesso applicato agli indipendenti e alle persone senza attività lucrativa, sempre che queste

categorie non siano escluse del tutto dal diritto agli assegni familiari. Il progetto della CSSS-CN prevede il diritto agli assegni per tutti i lavoratori dipendenti e lascia ai Cantoni la competenza di prevedere o meno un diritto per altre categorie di beneficiari.

4.2.3 Durata del diritto agli assegni per i figli (cpv. 3)

Secondo il capoverso 3 *«il diritto agli assegni per i figli sussiste dalla nascita sino al compimento del sedicesimo anno di età. Tale diritto è prorogato per la durata di una o più formazioni riconosciute, ma al massimo sino al compimento del venticinquesimo anno di età»*. L'iniziativa riprende qui le disposizioni vigenti e segue pertanto il progetto della CSSS-CN. La situazione dei giovani incapaci di esercitare un'attività lucrativa non viene menzionata esplicitamente né nel testo dell'iniziativa né nei commenti. Il legislatore può quindi stabilire un diritto agli assegni oltre il sedicesimo anno, per esempio fino al diciottesimo anno (età a partire dalla quale può essere percepita una rendita AI) oppure fino ai 20 o 25 anni, come previsto da diverse leggi cantonali.

4.2.4 Importo degli assegni per i figli (cpv. 4 e disposizioni transitorie, cpv. 2)

L'assegno per i figli corrisponde a una prestazione giornaliera unitaria di almeno 15 franchi in tutta la Svizzera. Il calcolo è effettuato su 30 giorni per mese. Questo corrisponde quindi a un assegno mensile di almeno 450 franchi per figlio.

Nessuna delle normative vigenti prevede il versamento di un importo di questa entità. La media degli assegni versati è di 184 franchi al mese per figlio.

Il progetto della CSSS-CN prevede assegni per i figli di almeno 200 franchi e assegni per giovani in formazione di almeno 250 franchi.

L'importo indicato nel testo dell'iniziativa è un importo *minimo*, pertanto i Cantoni e i partner sociali possono prescrivere o concordare assegni per i figli e altri assegni familiari di maggiore entità (cfr. Spiegazioni al testo dell'iniziativa, pag. 6).

Tutte le norme cantonali relative ai lavoratori dipendenti consentono anche una regolamentazione più favorevole tra i partner sociali. Anche il progetto della CSSS-CN definisce un importo minimo.

Quanto all'adeguamento degli importi, il capoverso 4 prescrive che *«l'assegno per i figli è adeguato ogni due anni all'evoluzione dei salari e dei prezzi»*. Il capoverso 2 delle disposizioni transitorie precisa al riguardo che *«il primo adeguamento dell'importo dell'assegno per i figli secondo l'articolo 116a capoverso 4 è effettuato due anni dopo l'accettazione dell'articolo 116a da parte del Popolo e dei Cantoni»*: è quindi possibile che si debba procedere al primo adeguamento prima che le Camere federali abbiano emanato la legge di esecuzione.

Oggi la LAF e la metà dei Cantoni prevedono la competenza dei rispettivi governi di adeguare l'importo degli assegni.

Il progetto della CSSS-CN prevede di dare al Consiglio federale la competenza di adeguare gli importi minimi all'evoluzione dell'indice dei prezzi al consumo.

«*La legge ne disciplina l'entità per i figli che vivono all'estero*» (cpv. 4): conformemente alle Spiegazioni (pag. 6) la competenza per stabilire l'importo degli assegni per i figli che vivono all'estero dovrà essere delegata al Consiglio federale.

Oggi molti Cantoni versano importi minori per i figli che vivono all'estero; l'entità delle riduzioni è stabilita dai governi cantonali. Questa regola non può tuttavia essere applicata nel rapporto con gli Stati dell'UE e dell'AELS in virtù degli accordi sulla libera circolazione delle persone conclusi rispettivamente tra la Svizzera e la CE e tra la Svizzera e gli Stati dell'AELS.

Il progetto della CSSS-CN prevede la medesima soluzione proposta dall'iniziativa popolare, attribuendo la competenza di fissare gli importi al Consiglio federale.

4.2.5 Esecuzione e perequazione degli oneri (cpv. 5)

«*L'esecuzione avviene in collaborazione con i Cantoni*» Questa disposizione corrisponde a un principio già applicato ad altre assicurazioni sociali la cui esecuzione è garantita a livello cantonale. «*L'esecuzione può avvalersi del concorso delle casse di compensazione familiari pubbliche o private esistenti*». Questo sottintende la possibilità di mantenere l'apparato di esecuzione attuale. È tuttavia ipotizzabile anche l'affidamento di compiti esecutivi alla cassa federale di compensazione familiare (vedi sotto e spiegazioni pag. 7). In questo ambito l'iniziativa popolare lascia quindi un ampio margine di manovra al legislatore.

L'esecuzione della LAF è affidata alle casse cantonali di compensazione AVS. L'esecuzione degli assegni familiari cantonali per i lavoratori dipendenti è affidata alle casse cantonali di compensazione familiare o alle casse private o professionali riconosciute dai Cantoni. Complessivamente esistono 115 casse di compensazione familiare riconosciute in uno o più Cantoni; contando come cassa singola ognuna di queste casse in funzione dei Cantoni in cui sono attive e presentano un rendiconto separato, si giunge a un totale di circa 800 casse di compensazione.

Le legislazioni in materia di assegni per i figli non si applicano alle amministrazioni e alle aziende della Confederazione e dei Cantoni (in molti Cantoni anche a livello comunale): esse si conformano alle disposizioni del diritto del personale.

Undici Cantoni (ZH, BE, UR, ZG, SO, BS, BL, SH, AR, AG e JU) prevedono la possibilità per i datori di lavoro di essere liberati dall'obbligo di aderire a una cassa di compensazione familiare a determinate condizioni, segnatamente se versano prestazioni almeno pari a quelle previste dalla legge.

«*La Confederazione istituisce una perequazione a livello nazionale degli oneri risultanti dalle prestazioni di cui al capoverso 4*». L'iniziativa popolare non precisa se si debba trattare di una perequazione degli oneri totale (come nel caso delle casse di compensazione AVS) oppure parziale. Secondo le Spiegazioni dell'iniziativa si intende garantire la massima uniformazione delle aliquote di contribuzione versate dai datori di lavoro, che oggi variano tra lo 0,5 e il 5 per cento (Spiegazioni, pag. 7). In base a queste considerazioni si può pertanto prevedere l'introduzione di una

perequazione parziale degli oneri che includa ad esempio soltanto le casse di compensazione i cui importi si situano entro un certo livello minimo e massimo, allo scopo di ridurre l'ampiezza dei contributi. Una perequazione degli oneri implicherebbe l'istituzione di un fondo di compensazione.

Oggi non vi è perequazione degli oneri tra i Cantoni, né – nella maggior parte dei casi – perequazione tra le singole casse all'interno dei Cantoni, cioè tra rami economici e professioni.

Nemmeno il progetto della CSSS-CN prevede una perequazione degli oneri.

La Confederazione *«può gestire una cassa federale di compensazione familiare»*: questa sarebbe incaricata di garantire la perequazione degli oneri.

Già la norma costituzionale vigente prevede espressamente la competenza della Confederazione di istituire una cassa di compensazione familiare. A tutt'oggi un'istituzione di questo genere non esiste. Le prestazioni delle casse cantonali di compensazione AVS versate in virtù della LAF sono contabilizzate tramite l'Ufficio centrale di compensazione dell'AVS (art. 15 cpv. 1 LAF).

4.2.6 Finanziamento (cpv. 6)

«L'assegno per i figli è finanziato mediante prestazioni della Confederazione e dei Cantoni, nonché mediante contributi dei datori di lavoro».

I datori di lavoro continueranno pertanto a contribuire al finanziamento degli assegni per i figli. I contributi dei lavoratori saranno esclusi. Nemmeno gli indipendenti e le persone senza attività lucrativa saranno tenuti a versare contributi.

Oggi il finanziamento è disciplinato nella maniera seguente:

- LAF:
I datori di lavoro del settore agricolo versano un contributo pari al due per cento dei salari da loro pagati; questi contributi coprono circa la metà dei costi causati dagli assegni per i relativi lavoratori. La metà rimanente e le prestazioni per i piccoli contadini sono coperti per due terzi dalla Confederazione e per un terzo dai Cantoni.
- Legge sul personale federale:
La Confederazione paga gli assegni per il suo personale.
- Assegni previsti dal diritto cantonale per i lavoratori al di fuori dal settore agricolo:
Questi sono garantiti esclusivamente dai datori di lavoro, sia per mezzo di contributi a una cassa di compensazione familiare, sia – trattandosi di datori di lavoro esonerati dall'obbligo di pagamento (cfr. n. 4.2.5) – mediante il versamento diretto degli assegni. Soltanto nel Cantone del Vallese i lavoratori contribuiscono al finanziamento con un contributo unitario dello 0,3 per cento del salario.
- Assegni cantonali per gli indipendenti al di fuori dal settore agricolo:
Il finanziamento di questi assegni varia da Cantone a Cantone; si ricorre alle fonti seguenti: contributi degli indipendenti (di regola tuttavia soltanto per il

periodo in cui gli assegni sono percepiti); contributi delle casse di compensazione familiare riconosciute e contributi dei Cantoni.

- Assegni cantonali per le persone senza attività lucrativa: Sono coperti interamente dai Cantoni.

Il progetto della CSSS-CN prevede le soluzioni seguenti:

- Gli assegni per lavoratori sarebbero finanziati sia dai soli contributi dei datori di lavoro, sia dai contributi di datori di lavoro e lavoratori; ai Cantoni spetterebbe decidere la chiave di ripartizione.
- Il finanziamento degli assegni per gli indipendenti sarebbe deciso dai Cantoni.
- Gli assegni per le persone senza attività lucrativa sarebbero finanziati dai Cantoni, che avrebbero tuttavia la possibilità di prelevare contributi dalle persone senza attività lucrativa.

«Le prestazioni della Confederazione e dei Cantoni ammontano insieme ad almeno la metà delle spese». Dalla documentazione breve del comitato d'iniziativa, pag. 11 (Martin Flügel, Documentazione breve: retroscena e obiettivi, ottobre 2001 <http://www.assegni-per-i-figli.ch/>) emerge che i datori di lavoro non subiranno nessun ulteriore aggravio. Poiché, in caso di accettazione dell'iniziativa, le prestazioni saranno più che raddoppiate, l'autorità pubblica dovrebbe coprire più della metà dei costi. Secondo la documentazione (p. 12) del comitato d'iniziativa, «In primo piano vi è il finanziamento con denaro pubblico derivante dalle entrate fiscali». Per un esame più dettagliato rimandiamo al prossimo capitolo.

4.2.7 Costo dell'iniziativa popolare

Secondo l'iniziativa popolare, tutti i giovani avrebbero diritto ad un assegno unitario di 450 franchi al mese fino al compimento del sedicesimo anno di età e, se in formazione, fino al venticinquesimo anno. Nel 2002 1 920 000 ragazzi avrebbero ricevuto assegni per un valore complessivo di 10,7 miliardi di franchi: ovvero due volte e mezzo la cifra attuale, per un costo supplementare di 6,7 miliardi di franchi (cfr. allegato 2, tabella 1).

Gli assegni equivalgono al 4 per cento dei redditi soggetti al pagamento dei contributi AVS oppure a 4,0 punti IVA: cioè quasi la metà di quanto versano attualmente datori di lavoro e assicurati all'AVS. Diversamente da quanto avviene per l'AVS, l'evoluzione demografica prevista per i prossimi anni non dovrebbe compromettere il futuro degli assegni per i figli.

I costi complessivi calcolati dagli autori dell'iniziativa popolare sono inferiori di 1,5 miliardi di franchi a quelli riportati nel presente messaggio. Questa differenza deriva innanzitutto dal fatto che gli autori dell'iniziativa non hanno incluso nei calcoli i giovani domiciliati all'estero i cui genitori lavorano in Svizzera – nonostante il loro diritto agli assegni – e non hanno previsto alcuna riserva, per esempio per la formazione di capitale.

Secondo l'iniziativa, con il nuovo sistema il contributo finanziario dei datori di lavoro dovrebbe rimanere immutato agli attuali 3,9 miliardi di franchi, ciò che

rappresenterebbe poco più di un terzo dei costi totali (cfr. allegato 2, tabella 2). La prevista aliquota di contribuzione unitaria a carico dei datori di lavoro corrisponderebbe all'1,6 per cento dei redditi complessivi AVS dei loro dipendenti, mentre oggi varia dallo 0,1 al 5 per cento.

Il rimanente fabbisogno finanziario di 6,8 miliardi di franchi sarebbe coperto dai poteri pubblici. La differenza rispetto ai 6,7 miliardi di franchi citati poc'anzi va attribuita al fatto che già oggi gli assegni sono in parte a carico dei poteri pubblici (in particolare per quanto riguarda la LAF).

4.2.8 Valutazione complessiva

Il nostro Consiglio conferma la sua posizione positiva nei confronti della questione di un ordinamento a livello federale degli assegni familiari, posizione già espressa nel parere all'iniziativa parlamentare Fankhauser. Tuttavia, respingiamo l'iniziativa popolare soprattutto per le considerazioni seguenti:

- l'articolo 116 capoverso 2 Cost. prevede già una competenza legislativa sufficiente della Confederazione in materia di assegni familiari;
- da sempre gli assegni familiari hanno lo scopo di coprire soltanto una parte degli oneri familiari. La media degli assegni cantonali ammonta oggi a 184 franchi mensili per figlio. Gli assegni per i figli auspicati dall'iniziativa popolare, pari almeno a 450 franchi mensili per figlio, coprirebbero i costi cagionati dai figli in misura molto più elevata rispetto al diritto vigente. Un siffatto aumento delle prestazioni è però indifendibile e non sarebbe nemmeno sostenibile dal profilo economico. Inoltre, considerata l'attuale precaria situazione delle finanze federali, un onere supplementare dell'ordine chiesto dall'iniziativa popolare non entra nemmeno in considerazione, né pare immaginabile imputarli ai Cantoni.

5 Opportunità di un controprogetto

La norma costituzionale vigente permette già alla Confederazione di legiferare in modo esaustivo in materia di assegni familiari, senza limitare oltre misura la libertà del Legislatore nella ricerca di una soluzione che possa ottenere il consenso di tutte le cerchie interessate. Riteniamo che tale norma sia una base sufficiente e non consideriamo pertanto necessario presentare un controprogetto a livello costituzionale.

I lavori pendenti in Parlamento in favore di una legislazione federale in materia di assegni familiari lasciano presagire che prossimamente venga messa in atto la competenza della Confederazione in questo ambito. Il nostro Collegio ritiene che sia possibile trovare una soluzione consensuale e al tempo stesso sostenibile per l'economia. Rinunciamo quindi a presentare anche un controprogetto indiretto sotto forma di disegno di legge.

6 Ripercussioni finanziarie e conseguenze sull'effettivo del personale

6.1 Per la Confederazione

Secondo l'iniziativa, i poteri pubblici dovrebbero finanziare gli assegni per i figli nella misura di 6,8 miliardi di franchi. Le ripercussioni finanziarie sono state calcolate con l'ausilio di due varianti: in base alla prima, la Confederazione si assumerebbe la metà di quanto spetta ai poteri pubblici (3,4 miliardi di franchi), e in base alla seconda, i due terzi (4,6 miliardi) come avviene già attualmente nell'ambito della LAF. L'attuazione dell'iniziativa popolare avrebbe diversi effetti secondari sul conto di Stato (cfr. allegato 2, tabella 3). Con la prima variante, l'onere supplementare netto a carico della Confederazione ammonterebbe a 2,9 miliardi di franchi e con la seconda si eleverebbe invece a 4,0 miliardi.

Già oggi la Confederazione svolge numerosi compiti di coordinamento nell'ambito degli assegni familiari disciplinati dai Cantoni. Una legislazione federale uniforme per tutti gli assegni familiari ridurrebbe certamente la necessità di coordinamento in questo ambito, ma attribuirebbe alla Confederazione una funzione di vigilanza. L'eventuale fabbisogno ulteriore di personale dipenderebbe inoltre dalla struttura concreta della legge federale e dalla sua esecuzione. D'altronde, anche in caso di rifiuto dell'iniziativa popolare è comunque verosimile che una normativa federale in materia di assegni familiari sarà introdotta in virtù dell'iniziativa parlamentare Fankhauser. L'accettazione dell'iniziativa popolare non causerà di per sé un aumento dell'effettivo di personale.

6.2 Per i Cantoni e i Comuni

Per i Cantoni e i Comuni non è possibile allestire una tabella dettagliata come per la Confederazione, in quanto mancano dati sul volume degli assegni versati agli impiegati come pure su altre entrate o uscite sulle quali la nuova legge potrebbe incidere.

Secondo stime, l'onere supplementare netto dei Cantoni e dei Comuni ammonterebbe all'incirca a:

- 1,5 miliardi di franchi, nell'ipotesi che essi coprano la metà della partecipazione dei poteri pubblici (3,4 miliardi di franchi);
- 400 milioni di franchi, nell'ipotesi che si assumano un terzo della partecipazione dei poteri pubblici (2,3 miliardi di franchi).

Per maggiori dettagli cfr. l'allegato 2, tabella 4.

La notevole differenza rispetto all'onere supplementare netto della Confederazione deriva dal fatto che assegni elevati determinano entrate fiscali nettamente più cospicue per Cantoni e Comuni (1,5 miliardi di franchi rispetto a meno di 200 milioni di franchi per la Confederazione). L'applicazione dell'iniziativa consentirebbe notevoli risparmi negli ambiti dell'aiuto sociale e delle prestazioni in caso di bisogno versate ai genitori (200 milioni di franchi). La diversità di questi effetti lascia intendere che anche i costi sarebbero differenti: infatti, una ripartizione uguale dell'onere supplementare netto (2 parti di 3,4 miliardi di franchi) comporterebbe per la Confederazione

ne un costo doppio rispetto a quello dei Cantoni e dei Comuni (2,9 miliardi di franchi contro 1,5 miliardi di franchi).

Oggi i Cantoni sono attivi nella legislazione in materia di assegni familiari e hanno la competenza esclusiva dell'esecuzione delle rispettive normative. L'emanazione di disposizioni d'esecuzione, come previsto dall'iniziativa, limiterebbe notevolmente la loro competenza legislativa. Spesso, le amministrazioni delle città e dei grossi Comuni non sottostanno ai regimi cantonali degli assegni familiari: esse stabiliscono l'ammontare degli assegni familiari per il proprio personale e lo finanziano con mezzi propri. Con il nuovo sistema, tutti i Comuni – e tutti i Cantoni – sarebbero sottoposti alla regolamentazione federale.

6.3 Finanziamento della quota dei poteri pubblici

L'iniziativa non specifica in che modo i poteri pubblici dovrebbero finanziare la loro quota, pari a 6,8 miliardi di franchi e corrispondente a 2,5 punti IVA.

È pensabile che i poteri pubblici finanzino la loro quota mediante il loro conto globale, aumentando se necessario le imposte (per ulteriori dettagli cfr. n 6.4.2, ripercussioni fiscali).

La tabella 5 dell'allegato 2 illustra la situazione nell'ipotesi che la quota dei poteri pubblici venisse finanziata mediante l'IVA. Partendo dal presupposto che il saldo del conto globale degli enti pubblici non debba essere influenzato dal nuovo regime degli assegni per i figli, l'IVA dovrebbe coprire unicamente il loro onere supplementare netto e l'aumento dell'aliquota sarebbe quindi di 1,6 punti.

L'iniziativa popolare non esclude altre varianti di finanziamento, basate per esempio su una nuova imposta, su una combinazione di varie imposte o su una diversa ripartizione dell'onere tra gli enti pubblici. L'iniziativa parlamentare Fasel Hugo (02.445; L'oro per assegni familiari più equi) presenta una delle possibili soluzioni: essa chiede infatti che le entrate provenienti dalla vendita delle riserve aurifere della Banca nazionale vengano utilizzate dalla Confederazione per finanziare aumenti degli assegni per i figli in tutta la Svizzera. Nel messaggio del 20 agosto 2003 concernente l'utilizzazione delle 1300 tonnellate di oro della Banca nazionale svizzera e l'iniziativa popolare «Utili della Banca nazionale per l'AVS» (FF 2003 5340), ci siamo espressi a favore di un'altra soluzione, che prevede di attribuire gli utili nella misura di un terzo alla Confederazione e di due terzi ai Cantoni per un periodo di 30 anni.

6.4 Ripercussioni economiche

6.4.1 In generale

Nel sistema di finanziamento per ripartizione degli assegni familiari (le spese di un anno corrispondono alle entrate dello stesso anno) le conseguenze economiche derivano di norma dal fatto che la cerchia di contribuenti netti e quella dei beneficiari netti non sono identiche. L'analisi degli effetti economici non si riduce tuttavia a un confronto statistico dei redditi delle economie domestiche con o senza figli in caso di accettazione o di rifiuto dell'iniziativa popolare. Occorre infatti tenere conto

anche degli effetti dinamici che l'iniziativa popolare, con le sue ripercussioni fiscali, potrebbe ingenerare nei comportamenti economici delle economie domestiche e delle imprese.

Il testo dell'iniziativa popolare non definisce precisamente né la partecipazione dei datori di lavoro e dei poteri pubblici agli oneri supplementari né in che modo la Confederazione e i Cantoni si ripartiranno il nuovo onere e lo finanzieranno, per cui gli aspetti quantitativi si basano su una stima dei costi (cfr. n. 4.2.7) e su alcune ipotesi di finanziamento (cfr. n. 6.1–6.3).

6.4.2 Ripercussioni fiscali

L'iniziativa popolare determinerebbe un forte aumento delle imposte. Le entrate fiscali correnti dei poteri pubblici per il 2001 sono stimate a 94 miliardi di franchi, ciò che corrisponde a una quota fiscale del 22,7 per cento (*Fonte*: DFF, Öffentliche Finanzen 2003. Bund, Kantone, Gemeinden [d/f]). La quota fiscale corrisponde alla totalità delle imposte in percentuale del PIL.

Al fabbisogno finanziario dei poteri pubblici di 6,8 miliardi di franchi corrisponderebbe un aggravio fiscale supplementare di 6,0 miliardi di franchi (cfr. allegato 2, tabella 6), che farebbe aumentare l'aliquota fiscale di circa 1,4 punti, portandola al 24,1 per cento.

Questo aumento dell'aliquota fiscale contraddice un punto centrale delle Linee direttive delle finanze federali, emanate dal nostro Consiglio nel 1999, e cioè il mantenimento di un'aliquota fiscale tra le più basse dell'OCSE. Questo aspetto rientra tra i principi di una politica finanziaria favorevole alla crescita economica e sostenibile. Conservare questa prerogativa risulta pertanto fondamentale per stare al passo con la crescente concorrenza internazionale e rafforzare l'attrattiva della piazza economica svizzera.

Per un calcolo più preciso delle ripercussioni fiscali dell'iniziativa popolare, sono state esaminate due varianti di finanziamento (aumento dell'IVA o dell'imposta federale diretta). Nei due casi, è stato preso in considerazione il finanziamento dell'onere supplementare netto dei poteri pubblici, che ammonta a 2,9 miliardi di franchi per la Confederazione e a 1,5 miliardi di franchi per i Cantoni e i Comuni, per un totale di 4,4 miliardi di franchi (cfr. allegato 2, tabella 6).

Il finanziamento dell'onere supplementare netto totale di 4,4 miliardi di franchi richiederebbe a seconda della variante di finanziamento:

- un aumento lineare di 1,6 punti delle diverse aliquote IVA;
- oppure un aumento dei proventi dell'imposta federale diretta sul reddito (IFD) del 46 per cento (rapporto tra l'onere supplementare netto di 2,9 miliardi di franchi e i 6,3 miliardi di franchi di proventi dell'IFD nel 2001) unito ad un incremento dell'imposta sui redditi dei Cantoni e dei Comuni del 5 per cento (rapporto tra l'onere supplementare netto di 1,5 miliardi di franchi e i 32,8 miliardi di franchi di entrate nel 2001).

6.4.3 Ripercussioni sulla crescita economica

C'è da temere che l'aumento delle imposte determinato dall'iniziativa popolare si ripercuota negativamente sull'incentivo a lavorare, risparmiare e investire. Dal 1996 a questa parte, l'amministrazione federale ha confrontato più volte le varie fonti di finanziamento delle assicurazioni sociali, analizzandone le ripercussioni economiche e sociali. Le conclusioni presentate nel messaggio sull'11^a revisione dell'AVS sono ancora attuali: l'IVA offre significativi vantaggi per la copertura del fabbisogno finanziario supplementare delle assicurazioni sociali (FF 2000 1711).

L'IVA non grava direttamente sui costi del lavoro né sugli investimenti né tantomeno sulle esportazioni. Tuttavia, occorre sapere che a lungo termine l'influenza dell'IVA sui prezzi e sui salari (onere fiscale effettivo) ha lo stesso effetto negativo sulla competitività dell'economia delle trattenute sui salari. Inoltre, l'IVA riduce il potere d'acquisto delle economie domestiche proprio come un'imposta diretta sul reddito (tuttavia senza effetto progressivo). È semplicemente meno visibile, visto che l'IVA viene pagata a piccole dosi ad ogni acquisto. Pertanto ha un effetto nettamente più lento sulla diminuzione dell'offerta di lavoro rispetto alle imposte sul reddito, in particolare tra le economie domestiche ad alto e altissimo reddito.

Un aumento dell'IVA di 1,6 punti si ripercuoterebbe quindi più o meno rapidamente sui costi di produzione e sull'offerta di lavoro delle economie domestiche, ciò che potrebbe comportare un lieve rallentamento dell'attività economica, una diminuzione dei redditi da lavoro e dei risparmi nonché una contrazione del substrato fiscale e dell'equilibrio budgetario.

Sono questi tutti elementi che a lungo termine concorrono alla riduzione del potenziale di crescita dell'economia svizzera. L'onere fiscale supplementare sarebbe ancora sostenibile in quanto tale per l'economia, se non si sommasse ad ulteriori aggravii fiscali, come avviene nell'ambito della previdenza per la vecchiaia a causa dell'invecchiamento demografico.

6.4.4 Ripercussioni demografiche

Ci si può chiedere se l'iniziativa popolare possa fornire un impulso di carattere demografico alla crescita economica, determinando un aumento della natalità a lungo termine.

Attualmente e già da tre decenni, il tasso di fecondità si situa a 1,5 figli per donna, ovvero a un livello inferiore rispetto alla soglia di 2,1 figli per donna necessaria per garantire il naturale ricambio generazionale. I fattori che determinano il tasso di fecondità sono poco conosciuti. L'Ufficio federale di statistica (UST) ha evidenziato vari aspetti del suo andamento passato e futuro (Fonte: UST, Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2000–2060, Neuchâtel 2002 [d/f]). Al riguardo l'UST cita per esempio i risultati di uno studio dal quale emerge l'assenza di un nesso tra la congiuntura economica e l'evoluzione del comportamento riproduttivo in Svizzera dal 1970 al 1995. L'UST rileva inoltre che il numero dei figli di ogni coppia sembra essere determinato da una complessa serie di valori socioculturali e da scelte individuali. In passato, l'evoluzione del ruolo della donna e l'avvento di moderni metodi contraccettivi avevano svolto un ruolo di primo piano in questo senso. Per quanto riguarda il futuro, da numerose indagini dell'UST presso la popo-

lazione è emerso che la conciliazione della vita familiare con l'attività professionale risulta ormai determinante nella scelta di avere un figlio.

Da solo, il miglioramento della situazione finanziaria delle famiglie non è però sufficiente a dare un impulso al tasso di fecondità. Non è però escluso che questo elemento, unito ad altri provvedimenti di politica familiare, possa avere un effetto positivo sull'evoluzione demografica.

6.4.5 Ripercussioni sul potere d'acquisto

L'iniziativa si prefigge di trasferire una parte del potere d'acquisto delle economie domestiche senza figli alle famiglie con figli. Questo significa pertanto che, in caso di accettazione, le prestazioni verrebbero aumentate e che ogni figlio darebbe diritto a un assegno. Dato che gli assegni sono imponibili, l'importo dell'assegno al netto dell'imposta dipenderebbe anche dal reddito dell'economia domestica.

Uno studio realizzato su mandato degli autori dell'iniziativa ha analizzato il saldo netto tra gli importi ricevuti (assegni familiari) e gli importi da pagare (imposte) per diversi tipi di economie domestiche con e senza figli, secondo diverse classi di salario. Dai risultati (in base a una stima inferiore del costo dell'iniziativa popolare, [cfr. n. 4.2.7], e a un altro modello di ripartizione tra i poteri pubblici) emerge che l'iniziativa popolare rafforzerebbe la redistribuzione a favore delle famiglie con figli e in particolare di quelle a basso reddito.

Dato che la propensione marginale al consumo delle economie domestiche con figli è senza dubbio più elevata rispetto ad un'economia domestica media, fondamentalmente questa distribuzione dovrebbe determinare un aumento dei consumi e rilanciare l'attività economica. Tuttavia, considerando i già citati effetti economici dinamici risultanti dall'aumento degli oneri fiscali, è necessario relativizzare questo risultato. In realtà, sul lungo termine ci si può attendere un calo dell'offerta di lavoro e del volume di risparmi: effetti sfavorevoli per la crescita economica e quindi anche per l'evoluzione del potere d'acquisto delle economie domestiche.

6.4.6 Ripercussioni dirette sui costi del lavoro

Considerato l'obiettivo degli autori dell'iniziativa, di non creare oneri supplementari per i datori di lavoro, essi dovrebbero versare un'aliquota di contribuzione unitaria pari all'1,6 per cento della massa salariale. Dato che l'attuale livello dei contributi varia notevolmente da una cassa all'altra (cfr. n. 3.2.4), un'aliquota unitaria consentirebbe di mettere fine a queste distorsioni concorrenziali: un effetto auspicabile dal punto di vista economico.

Il costo del lavoro si modificherebbe così nell'uno o nell'altro senso a seconda della regione, del settore e addirittura dell'impresa all'interno di uno stesso settore economico. Durante una fase transitoria, le variazioni del costo del lavoro si ripercuoterebbero a livello macroeconomico sui prezzi, sui salari o sull'impiego, a dipendenza della competitività dell'impresa sui suoi diversi mercati. Non è però possibile prevedere le ripercussioni finali sui principali indicatori macroeconomici, come l'indice

dei prezzi al consumo, l'indice dei salari, la disoccupazione o la bilancia dei pagamenti correnti.

Tenendo conto di una certa simmetria dei comportamenti tra le imprese «vincenti» e le imprese «perdenti», gli effetti positivi e gli effetti negativi dovrebbero compensarsi almeno in parte. Il passaggio a un'aliquota unica non dovrebbe quindi determinare effetti macroeconomici particolarmente importanti.

Se i poteri pubblici si limitassero alla partecipazione fissata ad un minimo del 50% delle spese, come stabilito nel testo dell'iniziativa popolare, per coprire il fabbisogno finanziario l'aliquota di contribuzione dei datori di lavoro dovrebbe ammontare all'incirca al 2,2 per cento della massa salariale. L'aumento del livello del costo del lavoro di 0,6 punti avrebbe quindi un effetto frenante sull'impiego più rapido e più forte di un'ulteriore imposizione equivalente mediante l'IVA.

Per quanto riguarda i costi amministrativi, l'iniziativa popolare non determinerebbe alcun onere supplementare per le PMI, anzi, il sistema di aliquota unitaria e il principio «un figlio, un assegno» perseguito dall'iniziativa popolare dovrebbero comportare un lieve calo dei costi amministrativi. Questo riguarda in particolare i lavori legati alle mutazioni e al concorso dei diritti in particolare tra gli addetti a tempo parziale. Le casse dovrebbero beneficiare più delle PMI della riduzione dei costi amministrativi, in quanto maggiormente toccate dalla complessità dell'attuale sistema.

6.4.7 Conclusioni relative alle ripercussioni economiche

L'iniziativa popolare provocherebbe un aumento della quota fiscale, in contraddizione con le Linee direttive delle finanze federali. L'onere fiscale supplementare di oltre 6 miliardi di franchi ridurrebbe la competitività delle imprese e l'offerta di lavoro delle economie domestiche, ciò che a lungo termine determinerebbe un calo del potenziale di crescita dell'economia svizzera. I costi economici cagionati dall'iniziativa popolare risultano pertanto sproporzionati rispetto all'obiettivo di migliorare la situazione finanziaria delle famiglie con figli.

Il Consiglio federale e il Parlamento hanno scelto un altro approccio. Invece di aumentare la fiscalità per procedere a una redistribuzione dei proventi, il Parlamento ha adottato un pacchetto fiscale volto a ridurre l'onere fiscale delle coppie sposate e delle famiglie con figli, contro il quale è stato tuttavia chiesto il referendum. Inoltre, il Parlamento sta attualmente esaminando il modo per sgravare le famiglie in situazioni particolarmente difficili mediante misure di sostegno mirate. Vi si aggiungono anche provvedimenti che consentono di meglio conciliare famiglia e attività professionale. La Confederazione si è già mossa in questo senso con la nuova legge sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia (cfr. n. 3.1.3).

Rispetto alla soluzione proposta dall'iniziativa popolare, la strategia del Consiglio federale e del Parlamento presenta numerosi vantaggi economici: evita l'aumento dell'onere fiscale e incita la popolazione e tutti i genitori che lo desiderano a partecipare maggiormente alla vita lavorativa. A lungo termine, questo dovrebbe inoltre tradursi in una maggiore crescita economica, con un conseguente effetto positivo sul potere d'acquisto dell'intera popolazione.

6.5 Ripercussioni sulla politica familiare

L'istituzione di un ordinamento federale degli assegni per i figli che garantisca il diritto ad un assegno di almeno 450 franchi mensili per ogni figlio, indipendentemente dalla posizione professionale dei genitori e dalla situazione economica della famiglia, avrebbe certamente un influsso positivo sulla politica familiare. Il miglioramento degli assegni per i figli sarebbe un elemento importante per rafforzare la perequazione degli oneri familiari e per lottare contro la povertà dei bambini e delle loro famiglie. Tuttavia, proprio per combattere la povertà dell'infanzia e per migliorare le chance dei bambini che provengono da famiglie disagiate sarebbe più opportuno investire le risorse a seconda dei reali bisogni, e questo nell'ambito di una politica familiare coordinata tra la Confederazione, i Cantoni e i Comuni.

7 Relazioni con il diritto europeo

7.1 Comunità europea

L'articolo 39 del Trattato CE che consacra il principio fondamentale della libera circolazione dei lavoratori, implica l'attuazione di un sistema di coordinamento dei regimi nazionali di sicurezza sociale (art. 42 Trattato CE). Questo coordinamento è realizzato dal regolamento (CEE) n. 1408/71 del Consiglio relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità e dal suo regolamento di applicazione (CEE) n. 574/72¹. Questi due regolamenti mirano unicamente a coordinare i regimi nazionali di sicurezza sociale, cioè, segnatamente, l'eguaglianza di trattamento tra i cittadini nazionali e gli altri cittadini comunitari, la conservazione dei diritti acquisiti e il pagamento delle prestazioni sul territorio comunitario. In compenso, non mirano all'armonizzazione dei regimi nazionali, lasciando agli Stati membri la libertà di determinare la concezione, il campo d'applicazione personale, le modalità di finanziamento e l'organizzazione dei loro sistemi di sicurezza sociale. Dal 1° giugno 2002, data dell'entrata in vigore dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone concluso con la CE e con i suoi Stati membri, la Svizzera partecipa a questo sistema di coordinamento.

Nella sua raccomandazione del 27 luglio 1992 relativa alla convergenza degli obiettivi e delle politiche della protezione sociale², il Consiglio invita gli Stati membri a sviluppare le prestazioni fornite alle famiglie per le quali la custodia di bambini è più onerosa – ad esempio a causa del numero di bambini – e/o alle famiglie bisognose. Pure in questo ambito, gli Stati membri restano liberi di determinare la concezione, le modalità del finanziamento e l'organizzazione dei loro sistemi di protezione sociale.

¹ Regolamenti codificati dal regolamento (CE) n. 118/97 del Consiglio del 2 dicembre 1996, GU L 28 del 30.1.1997, p. 1; modificati in ultima sede dal regolamento (CE) n. 859/2003 del Consiglio del 14 maggio 2003, GU L 124 del 20.5.2003, p. 1.

² GU L 245 del 26.8.92, p. 49.

La Carta sociale europea del 18 ottobre 1961 è, per i diritti economici e sociali, il corrispettivo della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. L'articolo 12 della Carta verte sul diritto alla sicurezza sociale. Il suo paragrafo 4, in particolare, prevede l'eguaglianza di trattamento tra i cittadini nazionali e quelli delle altre Parti contraenti. In altri termini, le condizioni di acquisizione delle prestazioni devono essere le stesse per i cittadini nazionali e quelli delle altre Stati contraenti. Inoltre l'articolo 16 della Carta verte sul diritto della famiglia a una protezione sociale, giuridica ed economica. Per conformarsi all'articolo 16, gli Stati sono tenuti a istituire un regime di prestazioni familiari, che coprano un numero significativo di famiglie e, mediante un importo appropriato, assicurino loro un complemento di reddito sufficiente. Devono essere regolarmente rivalorizzate tenendo conto dell'inflazione. Nel quadro di questo articolo, anche le discriminazioni riguardo agli stranieri sono vietate. La Svizzera ha firmato la Carta il 6 maggio 1976, ma il Parlamento ne ha rifiutato la ratifica nel 1987, per cui questo trattato non vincola il nostro Paese.

La Carta sociale europea (riveduta) del 3 maggio 1996 aggiorna e adegua il contenuto materiale della Carta del 1961. Costituisce un accordo distinto dalla Carta sociale europea che non abroga. Gli articoli 12 e 16 sono ripresi nella Carta (riveduta). La Svizzera non ha ratificato questo strumento.

Il Codice Europeo di Sicurezza sociale del 16 aprile 1964 è stato ratificato dalla Svizzera il 16 settembre 1977³. Il nostro Paese ne ha accettato segnatamente la parte VII relativa alle prestazioni familiari. La cerchia delle persone assistite deve comprendere sia talune categorie di salariati, sia talune categorie della popolazione attiva (art. 41). Le prestazioni familiari versate alle persone assistite non possono essere sottoposte a condizioni di risorse. Per quel che concerne il finanziamento dei sistemi di sicurezza sociale, il Codice prevede che il costo delle prestazioni e le spese amministrative debbano essere finanziati collettivamente mediante contributi od imposte, o congiuntamente da essi, secondo modalità che evitino che le persone con scarse risorse abbiano a sopportare un onere troppo gravoso e che tengano conto della situazione economica della Parte Contraente e di quella delle categorie delle persone assistite (art. 70 comma 1).

Il Codice Europeo di Sicurezza sociale (riveduto) del 6 novembre 1990 costituisce anche un accordo distinto dal Codice europeo di sicurezza sociale, né per altro lo abroga. Il Codice (riveduto) estende talune norme del Codice del 1964 (ad es., estensione del campo di applicazione personale e miglioramento del livello delle prestazioni) e istituisce parallelamente una maggiore flessibilità mitigando le condizioni di ratifica e formulando le norme in maniera da tenere conto al meglio delle regolamentazioni nazionali. Non essendo stato ratificato da nessun Paese, il Codice (riveduto) non è ancora entrato in vigore.

Tra gli strumenti del Consiglio d'Europa, occorre ancora menzionare la Raccomandazione del Comitato dei Ministri n. R (92) 2 sulla generalizzazione delle prestazioni familiari, a tenore della quale gli assegni familiari dovrebbero essere accordati per tutti i bambini residenti sul territorio dello Stato membro. Un adeguamento delle prestazioni familiari dovrebbe essere previsto per tenere conto dell'evoluzione del costo della custodia di un bambino o del livello generale del costo della vita. Infine,

³ RU 1978 1491; RS 0.831.104

Tipi di assegni familiari e importi

Stato: 1° gennaio 2004

1a. Assegni familiari secondo il diritto cantonale per dipendenti con figli in Svizzera

Importi in franchi

Tabella 1

Cantone	Assegni per i figli	Assegni di formazione ⁹	Limite d'età		Assegni di nascita	Contributi dei datori di lavoro affiliati ad una CCF cantonale in % dei salari
	Importo mensile per figlio		generale	speciale ¹		
ZH	170/195 ³	–	16	20/25	–	1,30
BE	160/190 ³	–	16	20/25	–	1,70
LU	180/200 ³	230	16	18/25	800 ¹⁶	2,00 ⁸
UR	190	–	16	18/25	1000	2,00
SZ	200	–	16	18/25	800 ¹⁸	1,70
OW	170	–	16	25/25	–	1,80
NW	175	200	16	18/25 ²⁰	–	1,85
GL	170	–	16	18/25	–	1,90
ZG	250/300 ²	–	16	20/25	–	1,60 ⁸
FR	210/230 ²	270/290 ²	15	20/25	1500 ⁶	2,45
SO	175	–	18	18/25 ¹⁰	600	1,90
BS	170	190	16	25/25	–	1,50
BL	170	190	16	25/25	–	1,50
SH	180	210	16	18/25	–	1,40 ⁸
AR	190	–	16	18/25	–	1,90
AI	180/185 ²	–	16	18/25	–	1,70
SG	170/190 ²	190	16	18/25	–	1,80 ⁸
GR	175	200	16	20/25 ⁵	–	1,80
AG	150	–	16	20/25	–	1,50
TG	190	–	16	18/25	–	1,60
TI	183	–	15	20/20 ^{5, 17}	–	1,50
VD ¹²	150/320 ²	195/365 ²	16	20/25 ⁵	1500 ^{6, 14}	1,85
VS	260/344 ²	360/444 ²	16	20/25	1500 ^{6, 15}	– ⁷
NE ¹¹	160/180 200/250	240/260 280/330	16	20/25 ⁵	1000 ¹⁹	2,00
GE	200/220 ³	–	18	18/18	1000 ⁶	1,70
JU	154/178 ⁴ 132 ¹³	206 132 ¹³	16	25/25	782 ⁶	3,00

- 1 Il primo limite riguarda le persone incapaci di esercitare un'attività lucrativa (ZH: parzialmente incapaci) e il secondo i giovani in formazione.
- 2 Il primo importo riguarda l'assegno dei primi due figli, il secondo riguarda il terzo figlio e ogni figlio successivo.
- 3 ZH, BE e LU: il primo importo concerne assegni versati a giovani fino a 12 anni, il secondo assegni devoluti a ragazzi di più di 12 anni.
GE: il primo importo concerne assegni versati a giovani fino a 15 anni, il secondo assegni devoluti a ragazzi di più di 15 anni.
- 4 Il primo importo è versato a famiglie con uno o due figli, il secondo a famiglie con tre figli e più.
- 5 Non vengono concessi assegni a giovani che percepiscono una rendita AI. Nei Cantoni Ticino e Vaud viene concessa la metà di un assegno per i figli in caso di invalidità del figlio al 50%. In Ticino vengono inoltre versati i ³/₄ di un assegno per i figli in caso di invalidità al 25%.
- 6 Concesso anche per figli adottivi.
- 7 Nessuna cassa di compensazione familiare cantonale.
- 8 Incluso contributo al sistema di assegni familiari per indipendenti.
- 9 L'assegno di formazione sostituisce l'assegno per i figli; nei Cantoni che non prevedono assegni di formazione, l'assegno per i figli viene concesso fino alla fine della formazione, al più tardi però al raggiungimento di un determinato limite d'età. Nella tabella viene indicato l'assegno di formazione soltanto se è superiore all'assegno per i figli.
- 10 Il limite d'età è di 25 anni per i giovani invalidi dalla nascita o dall'infanzia.
- 11 Gli importi corrispondono, nell'ordine, agli assegni versati per il primo, il secondo, il terzo e a partire dal quarto figlio.
- 12 Minimo legale; ogni cassa può versare di più a seconda delle sue possibilità finanziarie.
- 13 Ai beneficiari di assegni per i figli o di formazione viene versato un assegno per l'economia domestica di 132 franchi al mese.
- 14 In caso di nascite plurime, l'assegno di nascita viene raddoppiato, lo stesso vale nel caso di adozione di più di un bambino contemporaneamente.
- 15 Nel caso di nascite plurime o di affiliazione di più di un bambino, l'assegno di nascita viene aumentato del 50%.
- 16 Assegni di nascita concessi solo a bambini nati in Svizzera e iscritti in un registro svizzero delle nascite.
- 17 Per giovani disabili in formazione speciale e per giovani in formazione in Svizzera.
- 18 Assegni di nascita concessi unicamente a bambini iscritti in un registro svizzero delle nascite, la cui madre è domiciliata in Svizzera ai sensi del Codice civile.
- 19 Assegni di nascita soltanto per bambini iscritti in un registro svizzero delle nascite.
- 20 I giovani incapaci di esercitare un'attività lucrativa dai 16 ai 18 anni ottengono l'assegno di formazione.

1b. Assegni familiari secondo il diritto cantonale per dipendenti (stranieri) con figli all'estero

Le restrizioni relative a figli che vivono all'estero sono valide, a dipendenza dei Cantoni, per tutti i dipendenti o soltanto per i lavoratori stranieri. I Cantoni che, riguardo ai figli all'estero, applicano le stesse norme sia per i dipendenti svizzeri che per quelli stranieri, sono segnalati con una nota a pie' di pagina.

I cittadini dell'UE o dell'AELS – a prescindere dal diritto agli assegni di nascita – sono assimilati ai dipendenti con figli in Svizzera, anche se i loro figli vivono in un Paese dell'UE o dell'AELS. Tuttavia, se anche il Paese dove risiedono i figli dà diritto agli assegni familiari in base a un'attività lavorativa, il diritto sussistente in questo Paese risulta prioritario. In questo caso, la Svizzera pagherà la differenza, ammesso che le prestazioni elvetiche siano più elevate.

Gli importi degli assegni per i figli, di formazione e di nascita sono illustrati nella tabella 1. La tabella 2, qui sotto, offre una panoramica dei limiti d'età e delle categorie di figli che danno diritto ad un assegno con le rispettive particolarità (importi ridotti, nessun diritto agli assegni di formazione o di nascita).

Tabella 2

Cantone	Limite d'età		Figli che danno diritto all'assegno e altre particolarità
	generale	speciale ¹	
ZH	16	16/16 ²	Tutti tranne gli affiliati; gli importi vengono adeguati al potere d'acquisto del Paese di domicilio dei figli.
BE	16	20/25	Figli di genitori sposati e non, e figli adottivi, unicamente per cittadini di Stati che hanno concluso una convenzione di sicurezza sociale.
LU ⁴	16	18/25	Figli propri, adottivi e figliastri, nella misura in cui essi risiedano in uno Stato che abbia concluso una convenzione di sicurezza sociale con la Svizzera; assegni di nascita soltanto per giovani nati in Svizzera e iscritti in un registro svizzero delle nascite.
UR ⁴	16	18/25	Figli legittimi e adottivi; nessun assegno di nascita
SZ ⁴	16	16/16	Tutti; gli importi vengono adeguati al potere d'acquisto del Paese di domicilio dei figli.
OW ⁴	16	25/25	Tutti
NW ⁴	16	18/25	Ai figli che non vivono né nel Principato del Liechtenstein né in uno Stato dell'UE viene versata la metà degli assegni.
GL ⁴	16	18/25	Tutti; gli importi vengono adeguati al potere d'acquisto del Paese di domicilio dei figli.
ZG ⁴	16	20/25	Figli legittimi e adottivi
FR ⁴	15	20/25	Tutti
SO ⁴	18	18/25 ³	Tutti

Cantone	Limite d'età		Figli che danno diritto all'assegno e altre particolarità
	generale	speciale ¹	
BS	16	25/25	Tutti, tranne affiliati
BL ⁴	16	25/25	Tutti, tranne affiliati; nessun assegno di formazione
SH ⁴	16	18/25	Gli assegni per i figli e gli assegni di formazione vengono adeguati al potere d'acquisto del Paese di domicilio dei figli. Gli assegni familiari vengono versati unicamente a giovani che vivono in Paesi che hanno concluso una convenzione di sicurezza sociale con la Svizzera.
AR ⁴	16	18/25	Tutti
AI	16	18/25	Giovani che vivono in Paesi che hanno concluso una convenzione di sicurezza sociale con la Svizzera; gli importi vengono adeguati al potere d'acquisto del Paese di domicilio dei figli.
SG ⁴	16	18/16	Figli che vivono in Paesi che hanno concluso una convenzione di sicurezza sociale con la Svizzera; gli importi vengono adeguati al potere d'acquisto del Paese di domicilio dei figli.
GR	16	16/16 ²	Tutti
AG	16	16/16	Diritto per figli di genitori sposati e non, e figli adottivi.
TG ⁴	16	16/16	Tutti; gli importi vengono adeguati al potere d'acquisto del Paese di domicilio dei figli.
TI ⁴	15	15/15	Tutti
VD ⁴	16	16/16	Figli legittimi, riconosciuti e adottivi; nessun assegno maggiorato a partire dal terzo figlio; nessun assegno di nascita.
VS ⁴	16	20/25	Tutti; ad eccezione dei figli di lavoratori stranieri non iscritti in un registro svizzero dello stato civile, per i quali non vengono corrisposti assegni di nascita; gli importi vengono adeguati al potere d'acquisto del Paese di domicilio dei figli.
NE	16	16/16	Tutti
GE ⁴	15	15/15	Tutti; nessun assegno di nascita
JU	16	16/16	Tutti; nessun assegno di nascita

¹ Il primo limite riguarda le persone incapaci di esercitare un'attività lucrativa e il secondo i giovani in formazione.

² I lavoratori con permesso di domicilio hanno diritto agli assegni per i figli incapaci di esercitare un'attività lucrativa fino al compimento del ventesimo anno d'età e fino al venticinquesimo anno per i figli in formazione.

³ Il limite d'età è di 25 anni per i giovani invalidi dalla nascita o dall'infanzia.

⁴ I dipendenti svizzeri e stranieri godono degli stessi diritti per i figli che vivono all'estero.

2. Assegni familiari secondo il diritto cantonale per indipendenti non agricoltori

Gli importi degli assegni per i figli, di formazione e di nascita così come i limiti d'età sono illustrati nella tabella 1.

Importi in franchi

Tabella 3

Cantone	Limite di reddito	
	Importo di base	Supplemento per figlio
LU	36 000	6 000
UR	45 000	4 000
SZ	51 000	4 000
ZG	34 000	2 500
SH	1	–
AR	–	–
AI	26 000 ²	–
SG	65 000	–
GR	–	–
GE	–	–

- ¹ Non hanno diritto all'assegno i coniugi con un reddito imponibile superiore ai 60 000 franchi o una sostanza imponibile superiore ai 300 000 franchi oppure le persone sole con un reddito superiore ai 45 000 franchi o una sostanza superiore ai 200 000 franchi.
- ² Danno diritto agli assegni: tutti i figli se il reddito imponibile è inferiore ai 26 000 franchi; il secondo figlio e i figli successivi se il reddito imponibile varia tra i 26 000 e i 38 000 franchi e il terzo figlio e i successivi se il reddito imponibile supera i 38 000 franchi.

3. Assegni familiari secondo il diritto cantonale per persone senza attività lucrativa

Gli importi degli assegni per i figli, di formazione e di nascita così come i limiti d'età sono illustrati nella tabella 1.

Nel Cantone del Vallese, le persone senza attività lucrativa il cui reddito non supera il limite previsto dalla legge federale sugli assegni familiari nell'agricoltura, hanno diritto agli assegni.

Nel Cantone del Giura, le persone che non possono esercitare un'attività lucrativa a causa delle loro situazione personale hanno diritto agli assegni interi (cfr. tabella 1). Tuttavia, se per scelta entrambi i coniugi non esercitano alcuna attività professionale, non hanno diritto agli assegni familiari.

Nel Cantone di Friburgo, le persone senza attività lucrativa hanno diritto agli assegni, a condizione che risiedano nel Cantone da almeno sei mesi, che il loro reddito non superi il limite per l'ottenimento di un assegno intero conformemente alla LAF e che la loro sostanza netta non superi i 150 000 franchi.

Nel Cantone di Ginevra, gli assegni vengono versati anche alle persone senza attività lucrativa se sono domiciliate nel Cantone e sottostanno alla Legge federale su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS).

Nel Cantone di Sciaffusa, le persone senza attività lucrativa domiciliate da almeno un anno nel Cantone e la cui sostanza imponibile non supera i 200 000 franchi per le persone sole e i 300 000 per le coppie sposate hanno diritto agli assegni.

4. Assegni familiari nell'agricoltura

In virtù del diritto federale (LAF) *i lavoratori agricoli* hanno diritto ad un assegno per l'economia domestica di 100 franchi al mese e ad assegni per i figli pari a 170 franchi per i primi due figli e a 175 franchi a partire dal terzo figlio nelle regioni di pianura e a 190 franchi per i primi due figli e a 195 franchi a partire dal terzo figlio nelle regioni di montagna.

In virtù del diritto federale *i piccoli contadini* hanno diritto ad assegni familiari per lo stesso importo dei lavoratori agricoli, a condizione che il loro reddito netto non superi il limite di reddito di 30 000 franchi, a cui si aggiunge un supplemento di 5000 franchi per figlio con diritto all'assegno. Se il limite di reddito viene superato di 3500 franchi al massimo, sussiste il diritto a due terzi degli assegni. Se il limite di reddito viene superato di più di 3500, ma al massimo di 7000 franchi, sussiste il diritto ad un terzo degli assegni.

I seguenti Cantoni, *oltre agli assegni in virtù del diritto federale*, concedono assegni propri ai lavoratori del settore agricolo e/o ai contadini indipendenti: ZH, SO, FR, SH SG, VD, VS, NE, GE, JU.

Assegni secondo diversi modelli, stime in milioni di franchi per il 2002

Tabella 1

Sistema	Costi secondo lo statuto del beneficiario				Costi totali			
	Dipendenti (incl. lav. agricoli)	Agricoltori indipendenti	Altri indipendenti	Senza attività lucrativa	In milioni di franchi	In % dell'intero reddito AVS	In % IVA	
Sistema attuale (volume degli assegni per Cantone, nel 2002)	3870	120	20	20	4030	1,52 %	1,49	
Iniziativa popo- lare «Più giusti assegni per i figli!»	Commento	– L'assegno medio per i figli ammonta a 179 franchi al mese, l'assegno di formazione a 202 franchi: la media ponderata è di 184 franchi.						
		– Circa il 9% dei bambini e dei giovani in formazione non hanno diritto ad assegni per i figli, in quanto i loro genitori sono indipendenti (non agricoli) o senza attività lucrativa.						
Iniziativa parlamentare Fankhauser, senza limiti di reddito	Commento	9280	330	480	590	10 680	4,03 %	3,96
		– Ogni bambino o giovane in formazione dà diritto ad un assegno di 450 franchi al mese. – Circa 1,52 milioni di bambini e 400 000 giovani in formazione hanno diritto agli assegni.						
Iniziativa parlamentare Fankhauser, senza limiti di reddito	Commento	4330	150	220	280	4980	1,88 %	1,85
		– Ogni figlio dà diritto ad un assegno per i figli di 200 franchi al mese. i giovani in formazione ad un assegno di 250 franchi, la media ponderata è di 210 franchi. – Circa 1,52 milioni di bambini e 400 000 giovani in formazione hanno diritto agli assegni.						

Sistema	Costi secondo lo statuto del beneficiario				Costi totali		
	Dipendenti (incl. lav. agricoli)	Agricoltori indipendenti	Altri indipendenti	Senza attività lucrativa	In milioni di franchi	In % dell'intero reddito AVS	In % IVA
Iniziativa parlamentare Fankhauser, con limiti di reddito secondo la LAF	4330	140	90	250	4810	1,81 %	1,78
	<p>Commento</p> <ul style="list-style-type: none"> – Per i dipendenti, ogni figlio dà diritto a un assegno per i figli di 200 franchi al mese, ogni giovane in formazione a 250 franchi; la media ponderata è di 210 franchi. – L'importo degli assegni è lo stesso per i figli di indipendenti, di agricoltori o di persone senza attività lucrativa (200/250), ma sono concessi unicamente se il reddito non supera il limite previsto attualmente per l'agricoltura. – Circa il 3,5% dei bambini e giovani in formazione non hanno diritto ad un assegno. 						

Queste stime comprendono un margine del 3% per l'aumento di capitale e altri fattori difficilmente ponderabili. Non sono invece compresi i costi amministrativi che, considerando la stessa percentuale di spese come per l'AVS, dovrebbero aggirarsi attorno ai 200 milioni di franchi.

I punti IVA sono stati calcolati in valori lineari; un punto IVA corrisponde a 2,7 miliardi di franchi.

L'aliquota di contribuzione dell'1,52% sul reddito AVS in base alla situazione attuale si riferisce al totale dei redditi AVS e comprende anche gli assegni versati in virtù della LAF. Questa aliquota non corrisponde però all'aliquota media a carico dei datori di lavoro per il finanziamento degli assegni per i dipendenti; l'aliquota media a carico del datore di lavoro per il 2002 è stimata all'1,62%.

**Ripartizione del finanziamento degli assegni secondo l'iniziativa
«Più giusti assegni per i figli!»**

	In milioni di franchi		In percentuale	
Fabbisogno finanziario	10 680		100 %	
Datore di lavoro (onere attuale)	3 850		36 %	
Poteri pubblici (saldo)	6 830		64 %	
<i>Varianti</i>	<i>Confed.: ½</i>	<i>Confed.: ⅔</i>	<i>Confed.: ½</i>	<i>Confed.: ⅔</i>
	<i>Cantoni: ½</i>	<i>Cantoni: ⅓</i>	<i>Cantoni: ½</i>	<i>Cantoni: ⅓</i>
Confederazione	3410	4550	32 %	43 %
Cantoni/Comuni	3410	2280	32 %	21 %

Gli indipendenti e le persone senza attività lucrativa non versano alcun contributo, nonostante abbiano diritto agli assegni. Se dovessero versare un contributo, la partecipazione dei poteri pubblici potrebbe essere ridotta di 400 milioni.

Onere supplementare netto per la Confederazione, secondo l'iniziativa popolare «Più giusti assegni per i figli!»

Milioni di franchi

<i>Varianti</i>	<i>Confed.: ½</i> <i>Cantoni: ½</i>	<i>Confed.: ⅔</i> <i>Cantoni: ⅓</i>
Assegni per i figli:		
Partecipazione ai costi secondo l'iniziativa	3410	4550
<i>Ripercussioni sul conto di Stato</i>		
– Attuale partecipazione, secondo la LAF	–80	–80
– IFD: entrate supplementari mediante maggiore imposizione fiscale degli assegni	–180	–180
– Assegni versati attualmente dalla Confederazione al proprio personale	–80	–80
– Contributi del datore di lavoro secondo l'iniziativa popolare	60	60
– Riduzione dei premi AMal*	–270	–270
<i>Ripercussioni complessive (negativo = miglioramento del conto di Stato)</i>	–550	–550
Onere supplementare netto	2860	4000
Onere supplementare netto, se gli indipendenti e le persone senza attività lucrativa fossero sottoposti ad obbligo di contribuzione.	2670	3740

* In mancanza di dati statistici precisi, l'importo indicato è una stima approssimativa.

Le entrate supplementari dell'IFD sono state calcolate sulle basi attuali, quindi senza tenere conto di un possibile innalzamento delle aliquote per il finanziamento della quota della Confederazione.

I risparmi nell'ambito delle prestazioni complementari sono troppo esigui per tenerne conto nella tabella.

Sarebbe pensabile che i poteri pubblici finanzino la propria quota mediante un aumento dell'IVA. La tabella non comprende gli effetti di un simile aumento sulle spese della Confederazione per beni e servizi.

Onere supplementare netto dei Cantoni e dei Comuni, secondo l'iniziativa popolare «Più giusti assegni per i figli!»

Milioni di franchi

<i>Varianti</i>	<i>Confed.: ½</i> <i>Cantoni: ½</i>	<i>Confed.: ⅔</i> <i>Cantoni: ⅓</i>
Assegni per i figli:		
Partecipazione ai costi secondo l'iniziativa	3410	2280
<i>Ripercussioni sui conti dei Cantoni e dei Comuni</i>		
– Attuale partecipazione, secondo la LAF	–40	–40
– Imposta sul reddito: entrate supplementari mediante maggiore imposizione fiscale degli assegni	–1490	–1490
– Saldo della partecipazione del datore di lavoro	–70	–70
– Aiuto sociale e prestazioni in caso di bisogno ai genitori	–200	–200
– Riduzione dei premi AMal*	–130	–130
<i>Ripercussioni complessive (negativo = miglioramento del conto di Stato)</i>	<i>–1930</i>	<i>–1930</i>
Onere supplementare netto	1480	350
Onere supplementare netto, se gli indipendenti e le persone senza attività lucrativa fossero sottoposti ad obbligo di contribuzione.	1290	230
* In mancanza di dati statistici precisi, l'importo indicato è una stima approssimativa.		

Le entrate supplementari dell'imposta sul reddito sono state calcolate sulle basi attuali, quindi senza tenere conto di un possibile innalzamento delle aliquote per il finanziamento della quota dei Cantoni e dei Comuni.

I risparmi nell'ambito delle prestazioni complementari sono troppo esigui per tenerne conto nella tabella.

Nei Cantoni e nei Comuni altre entrate e soprattutto altre uscite (p. es. assegni più elevati per agricoltori in alcuni Cantoni) sarebbero sicuramente condizionate da un'eventuale approvazione dell'iniziativa; tuttavia questi calcoli non ne tengono conto.

Sarebbe pensabile che i poteri pubblici finanziassero la propria quota mediante un aumento dell'IVA. La tabella non comprende gli effetti di un simile aumento sulle spese dei Cantoni e dei Comuni per beni e servizi.

**Finanziamento della quota dei poteri pubblici mediante IVA
Variante neutra per i loro consuntivi**

	In milioni di franchi	Ripartizione	Commento
Fabbisogno finanziario	10 680	100 %	Assegni complessivi
<i>Fonte di finanziamento</i>			
– Datore di lavoro	3 850	36 %	Onere medio uguale a oggi
– Confederazione	550	5 %	Corrisponde al miglioramento del conto di Stato
– Cantoni / Comuni	1 930	18 %	Corrisponde al miglioramento dei loro consuntivi
– IVA	4 350	41 %	Saldo di finanziamento necessario
Aumento dell'IVA	1,61 %		Aliquota IVA necessaria per coprire il saldo di finanziamento

Il saldo del fabbisogno finanziario derivante dall'IVA, ovvero 4,35 miliardi di franchi, corrisponde all'onere supplementare netto della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni (tab. 4 e 5). Per i poteri pubblici questo saldo è lo stesso con entrambe le varianti – « $\frac{1}{2}$ / $\frac{1}{2}$ » o « $\frac{2}{3}$ / $\frac{1}{3}$ ».

La tabella non include le ripercussioni di un simile aumento sulle spese dei poteri pubblici per l'acquisto di beni e servizi.

Per i Cantoni e i Comuni possono subentrare ulteriori spese o risparmi (cfr. tab. 4).

**Fabbisogno finanziario, fabbisogno finanziario supplementare
e onere supplementare netto dei poteri pubblici**

Milioni di franchi, importi arrotondati

<i>Variante 1/2 / 1/2</i>	<i>Confedera- zione</i>	<i>Cantoni e Comuni</i>	<i>Totale</i>
Fabbisogno finanziario (o costi dell'iniziativa)			10 680
Datore di lavoro (come oggi)			3 850
Fabbisogno finanziario dei poteri pubblici	3 410	3 410	6 830
<i>Di cui già finanziato attualmente:</i>			
– Assegni per i figli secondo la LAF	–80	–40	–120
– Partecipazione del datore di lavoro (saldo)	–20	–70	–90
– Aiuto sociale		–200	–200
– Riduzione dei premi AMal *	–270	–130	–400
Fabbisogno finanziario supplementare dei poteri pubblici (o onere fiscale supplementare)	3 040	2 970	6 020
<i>Di cui quota coperta dall'imposizione fiscale degli assegni più elevati</i>			
– Imposta diretta sul reddito delle persone fisiche	–180	–1 490	–1 670
Onere supplementare netto (o lacune di finanziamento)	2 860	1 480	4 350

Indice

Compendio	1126
1 Parte generale	1128
1.1 Considerazioni formali	1128
1.1.1 Testo dell'iniziativa	1128
1.1.2 Riuscita dell'iniziativa	1129
1.1.3 Termine di trattazione dell'iniziativa	1129
1.2 Validità	1130
1.2.1 Unità formale	1130
1.2.2 Unità della materia	1130
1.2.3 Altra condizione di validità	1130
1.2.4 Attuabilità	1130
2 Obiettivo e contenuto dell'iniziativa popolare	1131
3 Parte speciale	1131
3.1 L'importanza degli assegni per i figli	1131
3.1.1 Gli assegni per i figli come elemento della politica familiare	1131
3.1.2 Spese per i figli e perequazione degli oneri familiari	1132
3.1.3 Situazione economica delle famiglie e lotta contro la povertà	1133
3.2 Gli assegni familiari secondo il diritto vigente	1135
3.2.1 Panoramica	1135
3.2.2 Diritto federale	1135
3.2.3 Diritto cantonale	1135
3.2.4 Costi e finanziamento degli assegni familiari	1136
3.3 Diritto comparato	1136
3.4 Precedenti intenti di una regolamentazione federale degli assegni familiari e interventi parlamentari pendenti	1137
3.4.1 Retrospettiva	1137
3.4.2 Interventi parlamentari pendenti	1138
3.4.3 Iniziativa parlamentare Fankhauser	1138
3.4.4 Iniziative cantionali	1139
4 Valutazione dell'iniziativa popolare	1139
4.1 In generale	1139
4.2 In particolare	1140
4.2.1 Il mandato legislativo (cpv. 1 e disposizioni transitorie, cpv. 1)	1140
4.2.1.1 La competenza della Confederazione (cpv. 1)	1140
4.2.1.2 Delega di competenza legislativa al Consiglio federale (disposizioni transitorie, cpv. 1)	1142
4.2.2 Il principio «un figlio, un assegno» (cpv. 2)	1142
4.2.3 Durata del diritto agli assegni per i figli (cpv. 3)	1143
4.2.4 Importo degli assegni (cpv. 4 e disposizioni transitorie, cpv. 2)	1143
4.2.5 Esecuzione e perequazione degli oneri (cpv. 5)	1144

4.2.6	Finanziamento (cpv. 6)	1145
4.2.7	Costo dell'iniziativa popolare	1146
4.2.8	Valutazione complessiva	1147
5	Opportunità di un controprogetto	1147
6	Ripercussioni finanziarie e conseguenze sull'effettivo del personale	1148
6.1	Per la Confederazione	1148
6.2	Per i Cantoni e i Comuni	1148
6.3	Finanziamento della quota dei poteri pubblici	1149
6.4	Ripercussioni economiche	1149
6.4.1	In generale	1149
6.4.2	Ripercussioni fiscali	1150
6.4.3	Ripercussioni sulla crescita economica	1151
6.4.4	Ripercussioni demografiche	1151
6.4.5	Ripercussioni sul potere d'acquisto	1152
6.4.6	Ripercussioni dirette sui costi del lavoro	1152
6.4.7	Conclusioni relative alle ripercussioni economiche	1153
6.5	Ripercussioni sulla politica familiare	1154
7	Relazioni con il diritto europeo	1154
7.1	Comunità europea	1154
7.2	Gli strumenti del Consiglio d'Europa	1155
7.3	Compatibilità con il diritto europeo	1156
8	Conclusioni	1156
	Allegati	1157
	Decreto federale concernente l'iniziativa popolare	
	«Più giusti assegni per i figli!» (<i>Disegno</i>)	1173

