91.411

Iniziativa parlamentare Prestazioni familiari

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

dell'8 settembre 2004

Onorevoli colleghi,

con questo rapporto complementare vi sottoponiamo un progetto di legge federale sugli assegni familiari che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione propone con 12 voti contro 6 e 3 astensioni di adottare il progetto di legge in allegato.

Una minoranza (Scherer Marcel, Bortoluzzi, Eggly, Gysin Hans Rudolf, Parmelin, Perrin, Stahl, Triponez) propone di non entrare in materia sul progetto.

8 settembre 2004

In nome della Commissione:

La presidente, Christine Goll

Compendio

Il 2 marzo 1992, il Consiglio nazionale ha deciso di dare seguito all'iniziativa parlamentare della ex Consigliere nazionale Angeline Fankhauser che chiedeva il diritto a un assegno per i figli di almeno 200 franchi mensili per ogni figlio residente in Svizzera; inoltre le famiglie con figli in età che li rende bisognosi di cure hanno diritto a prestazioni in caso di necessità. La Commissione della sicurezza sociale e della sanità, incaricata dell'elaborazione di un progetto di legge, ha presentato al Consiglio nazionale il 18 novembre 1998 un progetto limitato al primo capoverso dell'iniziativa. Visto che, a causa della «tavola rotonda» sul risanamento delle finanze federali, le deliberazioni sull'oggetto sono state sospese fino all'estate 2001, la Commissione ha deciso di rielaborare il suo progetto originario, adeguandolo all'evoluzione nel frattempo intervenuta nell'ambito della politica della famiglia. Il presente progetto di legge federale sugli assegni familiari si basa sul primo progetto del 18 novembre 1998.

Il progetto della Commissione si fonda sul principio «un figlio – un assegno» che è applicato nella maggior parte dei Paesi europei. Si è preferito rinunciare a stabilire un vincolo tra assegni familiari ed esercizio di un'attività lucrativa, nonché tra l'importo degli assegni e il grado d'occupazione. Sono titolari del diritto agli assegni tutti i genitori, i salariati così come le persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente e le persone prive di attività lucrativa. Tuttavia, i Cantoni ricevono la competenza di introdurre limiti di reddito per le persone prive di attività lucrativa. L'importo minimo dell'assegno per i figli ammonta a 200 franchi mensili per figlio, mentre l'importo minimo dell'assegno per i giovani in formazione ammonta a 250 franchi mensili per i figli in formazione.

L'ordinamento federale degli assegni nell'agricoltura è mantenuto, anche se va adeguato per quanto riguarda i tipi e gli importi minimi degli assegni, le definizioni, nonché i divieti del cumulo degli assegni e del concorso dei diritti. È invece soppressa la regolamentazione speciale per il personale della Confederazione.

I Cantoni conservano la competenza d'esecuzione e devono istituire casse cantonali di compensazione per gli assegni familiari per le persone prive di attività lucrativa. Tutti i datori di lavoro e le persone con attività lucrativa indipendente devono essere affiliati a una cassa di compensazione per gli assegni familiari. Le eccezioni in materia d'assoggettamento finora previste decadono. Il numero delle casse è destinato a diminuire visto che la legge, per il riconoscimento della cassa, stabilisce un numero minimo di datori di lavoro rispettivamente di salariati affiliati. In tal modo il principio della perequazione degli oneri sarà meglio rispettato in seno alle casse.

I Cantoni conservano la competenza di disciplinare il finanziamento. La legge si limita a stabilire le diverse specie di finanziamento per le prestazioni. I Cantoni dovranno sopportare maggiori spese soprattutto perché anche le persone prive di attività lucrativa potranno finalmente beneficiare degli assegni familiari. Per la Confederazione, la legge sarà causa di maggiori spese nel settore dell'agricoltura. Tuttavia la nuova normativa determina un aumento delle entrate rendendo possibile l'attuazione del progetto sul piano federale nel rispetto del principio della neutralità dei costi.

Indice

Compendio	6104
1 Cenni storici	6108
2 Grandi linee del progetto	6110
2.1 Gli assegni familiari in Svizzera	6110
2.1.1 Cenni storici	6110
2.1.2 Diritto federale	6111
2.1.3 Diritto cantonale	6111
2.1.4 Organizzazione	6112
2.1.5 Finanziamento	6112
2.1.6 Lacune del sistema vigente	6113
2.1.7 Diritto comparato	6114
2.2 Il principio «Un figlio – un assegno»	6114
2.2.1 Lineamenti del nuovo sistema	6114
2.2.2 Cambiamenti rispetto al progetto del 20 novembre 1998	6116
2.2.3 Differenze rispetto all’iniziativa popolare «Più giusti assegni per i figli!»	6116
2.2.4 Non entrata in materia: motivazione della minoranza	6117
3 Parte speciale	6118
3.1 Visione d’insieme e confronto con il progetto del 1998	6118
3.2 Commento delle singole disposizioni	6119
3.2.1 Capitolo 1: Applicabilità delle disposizioni della LPGA	6119
3.2.2 Capitolo 2: Disposizioni generali	6119
3.2.3 Capitolo 3: Ordinamenti degli assegni familiari	6124
3.2.3.1 Sezione 1: Persone con attività lucrativa non agricola	6124
3.2.3.2 Sezione 2: Persone che esercitano un’attività nell’agricoltura	6127
3.2.3.3 Sezione 3: Persone prive di attività lucrativa	6127
3.2.4 Capitolo 4: Contenzioso e disposizioni penali	6128
3.2.5 Capitolo 5: Rapporti con il diritto europeo	6128
3.2.6 Capitolo 6: Disposizioni finali	6129
3.3 Modifica del diritto previgente	6130
3.3.1 Legge federale sul personale della Confederazione (LPers)	6130
3.3.2 Legge federale sugli assegni familiari nell’agricoltura (LAF)	6130
3.3.3 Legge federale su l’assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l’indennità per insolvenza (LADI)	6133
4 Conseguenze finanziarie	6133
4.1 Compendio	6133
4.2 Conseguenze per la Confederazione	6134
4.3 Conseguenze per i Cantoni	6135

5 Rapporti con il diritto europeo	6135
5.1 Il diritto della Comunità europea	6135
5.2 Gli strumenti del Consiglio d'Europa	6136
5.3 Compatibilità del progetto con il diritto europeo	6137
Legge federale sugli assegni familiari (<i>Disegno</i>)	6145

Rapporto complementare¹

1 Cenni storici

L'iniziativa parlamentare presentata il 13 maggio 1991 dal Consigliere nazionale Angeline Fankhauser chiede che ogni bambino residente in Svizzera abbia diritto ad un assegno di almeno 200 franchi. Secondo l'iniziativa, le casse di compensazione esistenti sono incaricate dell'esecuzione di questa soluzione federale, estendendo così la perequazione degli oneri a tutta la Svizzera. Inoltre, le famiglie con figli in età che li rende bisognosi di cure hanno diritto a prestazioni in caso di necessità.

Il 2 marzo 1992 il Consiglio nazionale, su proposta della Commissione della sicurezza sociale e della sanità, ha dato seguito all'iniziativa parlamentare con 97 voti contro 89.

L'Ufficio del Consiglio nazionale ha nuovamente attribuito l'oggetto alla Commissione e questa ha incaricato una sua sottocommissione di elaborare un progetto di legge conforme all'iniziativa. Poiché l'assicurazione maternità prevista dal Consiglio federale avrebbe originariamente dovuto comprendere eventuali prestazioni per i genitori in caso di necessità, la Commissione ha scelto di limitare l'elaborazione del progetto di legge al primo capoverso dell'iniziativa parlamentare². L'avamprogetto è stato sottoposto nel 1995/1996 ad una consultazione a ampio raggio dai risultati controversi. La sottocommissione «Politica familiare» è pertanto stata incaricata di elaborare un progetto di legge quadro in alternativa a una legge federale esaustiva. Il 17 agosto 1997 la Commissione ha tenuto un'udienza dedicata ai due progetti alla quale sono stati invitati anche i rappresentanti dei Cantoni. Tenuto conto dei risultati di tale udienza, la Commissione ha scelto la soluzione della legge quadro che prevede il versamento d'assegni familiari pieni anche in caso di attività a tempo parziale e il 20 novembre 1998 ha adottato il corrispondente progetto³ all'attenzione del Consiglio nazionale.

La «tavola rotonda» voluta dal Consigliere federale Kaspar Villiger per risanare le finanze federali, ha deciso di sospendere il trattamento dell'oggetto fino all'estate del 2001. Il 28 giugno 2000, malgrado qualche proposta di modifiche d'ordine redazionale, il Consiglio federale si è schierato a favore della proposta di una legge quadro⁴ federale. Ha però attirato l'attenzione su una diversa soluzione federale, globale e neutrale dal profilo dei costi, della questione degli assegni federali, quella prevista dal progetto di Nuova perequazione finanziaria allora in consultazione che, con il versamento di un assegno di 175 franchi mensili per figlio, avrebbe garantito maggiore uniformità a livello federale. Dal momento che gli assegni familiari non sono parte integrante della perequazione finanziaria, questa proposta di legge federale non ha trovato posto nel messaggio del Consiglio federale del 14 novembre 2001⁵. Il Consiglio federale ha invece deciso di accordare la sua preferenza alla ricerca di

¹ Rispetto al rapporto del 20 novembre 1998

² Nel frattempo la sottocommissione «Politica familiare» ha iniziato l'elaborazione di un progetto di legge per le due iniziative parlamentari «Prestazioni complementari per famiglie. Modello ticinese» (00.436 e 00.437). La procedura di consultazione è terminata a fine giugno 2004.

³ FF **1999** 2791

⁴ FF **2000** 4167

⁵ FF **2002** 2065

una soluzione globale della questione degli assegni familiari nell'ambito dell'iniziativa parlamentare Fankhauser.

La Commissione è tornata a occuparsi del progetto nella seduta del 30 gennaio 2002 durante la quale ha discusso il parere del Consiglio federale. Nel contempo ha incaricato la sua sottocommissione per la «Politica familiare» di adeguare il progetto ai recenti sviluppi intervenuti nella politica della famiglia e di elaborare una proposta per l'adeguamento del progetto alla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA)⁶.

Nel corso delle sue deliberazioni, la sottocommissione ha ugualmente preso in considerazione un orientamento della normativa sugli assegni familiari diverso da quello previsto nel progetto della Commissione del 1998, nella misura in cui prevede il diritto agli assegni per tutti i genitori che esercitano un'attività lucrativa indipendentemente dal reddito e propone il finanziamento degli assegni familiari mediante contributi analoghi a quelli della LAVS nonché una perequazione degli oneri sul piano svizzero.

Tenuto conto di questi nuovi orientamenti e di diverse altre proposte formulate dalla Commissione, il 16 giugno 2002 essa ha confidato alla sottocommissione il mandato di presentare un rapporto intermedio e formulare nuove proposte riguardo al progetto.

Nel suo rapporto alla Commissione del 21 ottobre 2002, la sottocommissione non ha celato il suo scetticismo nei confronti dell'integrazione al progetto di legge di un'aliquota unica per i contributi e della connessa perequazione degli oneri. Ha espresso il timore che introducendo questi elementi nel progetto si sarebbe messa in pericolo la sua accettazione in votazione popolare. La sottocommissione si è invece di massima pronunciata a favore della proposta di estendere il diritto agli assegni familiari a tutti i genitori che esercitano un'attività lucrativa e ha pertanto proposto di rinunciare ad attribuire ai Cantoni la competenza di stabilire limiti di reddito per le persone con un'attività lucrativa indipendente.

Nel corso della sua seduta del 3 luglio 2003, la Commissione ha discusso dettagliatamente i lavori preliminari della sottocommissione. Nel frattempo, l'11 aprile 2003, Travail.Suisse ha lanciato l'iniziativa popolare «Più giusti assegni per i figli!». La Commissione è stata concorde nella sua decisione di posporre le sue deliberazioni fino all'adozione del messaggio del Consiglio federale sull'iniziativa popolare, per conservare la possibilità di opporre all'iniziativa popolare l'iniziativa parlamentare formulata come contro-progetto indiretto. Per informarsi, prima della pubblicazione del messaggio, sull'attuale normativa degli assegni per i figli, la Commissione ha indetto il 12 febbraio 2004 un'udienza con periti dell'AVS e delle casse di compensazione per assegni familiari.

Il 18 febbraio 2004, il Consiglio federale ha adottato il messaggio concernente l'iniziativa popolare «Più giusti assegni per i figli»⁷. Ha rinunciato a presentare un contro-progetto rinviando tuttavia esplicitamente ai lavori della Commissione sull'iniziativa parlamentare Fankhauser. Dopo nuove udienze dei rappresentanti dei Cantoni da parte sia della sottocommissione sia della commissione, l'esame del testo rielaborato del progetto è iniziato il 1° luglio 2004. In questa occasione è stato approvato il diritto agli assegni familiari per tutti i genitori che esercitano un'attività

⁶ RS 830.1

⁷ FF 2004 1125

lucrativa. Per quanto riguarda le persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente, occorre limitare il reddito sottoposto all'obbligo contributivo al reddito massimo stabilito al riguardo dall'assicurazione contro gli incidenti. Per il rimanente e dal profilo materiale, la Commissione si è in gran parte attenuta al progetto da lei approvato il 18 novembre 1998 (vedi n. 2.2.2).

La Commissione delle finanze del Consiglio nazionale è stata invitata a redigere un corapporto conformemente all'articolo 50 capoverso 2 della legge federale sull'Assemblea federale⁸. In occasione della sua seduta del 20 agosto 2004, si è pronunciata a favore del progetto con 9 voti contro 7.

L'8 settembre 2004, la Commissione ha finalmente approvato il presente progetto di legge con 12 voti contro 6 e 3 astensioni.

2 Grandi linee del progetto

2.1 Gli assegni familiari in Svizzera

2.1.1 Cenni storici

Gli assegni familiari sono stati introdotti in Svizzera durante la Prima Guerra mondiale; hanno tuttavia conosciuto un reale sviluppo solo nel corso della Seconda Guerra mondiale. Il 1° aprile 1946, la Confederazione ha ottenuto la competenza di legiferare nel campo degli assegni familiari. Secondo l'articolo 116 Cost., essa può emanare prescrizioni sugli assegni familiari e gestire una cassa federale di compensazione per gli assegni familiari (capoverso 2). Può inoltre dichiarare obbligatoria l'affiliazione a casse di compensazione per gli assegni familiari, in generale o per singoli gruppi della popolazione (capoverso 4). Di questa competenza ha finora fatto uso solo in parte.

Dal 1943 al 1965, i Cantoni hanno adottato leggi sugli assegni familiari per i salariati e talvolta anche per le persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente.

L'introduzione d'assegni familiari per tutti i bambini del Paese non è ancora stata portata a termine, malgrado diverse dozzine di interventi parlamentari, iniziative⁹ da parte di numerosi Cantoni e, nel 1959, il parere positivo di una Commissione federale di periti che chiedeva l'introduzione di siffatti assegni familiari. Il Parlamento ha rifiutato per l'ultima volta la creazione di un sistema d'assegni familiari esteso a tutto il Paese nel 1986.

⁸ RS 171.10

⁹ Iniziative cantonali del Cantone di Friburgo del 13 luglio 1956, del Cantone del Vallese del 6 febbraio 1957, del Cantone di Lucerna del 27 giugno 1983, del Cantone di Soletta del 22 maggio 1995 (95.303) e di nuovo del Cantone di Lucerna del 9 aprile 2003 (03.307).

2.1.2 Diritto federale

Sul piano federale sussistono solo due normative sugli assegni familiari di rango legislativo.

La legge federale del 20 giugno 1952¹⁰ sugli assegni familiari nell'agricoltura (LAF) disciplina gli assegni familiari destinati ai piccoli contadini e ai lavoratori agricoli. I piccoli contadini percepiscono assegni familiari solo se il loro reddito annuale non eccede i 30 000 franchi. Dal 1° gennaio 2004, gli assegni familiari ammontano a 170 franchi mensili per figlio nelle regioni di pianura e a 190 franchi nelle regioni di montagna. Dal terzo figlio tali importi aumentano di 5 franchi.

La legge del 24 marzo 2000¹¹ sul personale federale (LPers) prevede assegni familiari per il personale federale. Per le persone impiegate a tempo pieno indipendentemente dal reddito salariale, tali assegni ammontano per il primo figlio a 4063 franchi annuali e a 2623 franchi per ogni altro figlio; ciò corrisponde a un assegno mensile di un importo pari a 338 rispettivamente 218 franchi per figlio. Gli impiegati a tempo parziale ricevono l'assegno pieno da un grado d'occupazione del 50 %.

2.1.3 Diritto cantonale

In Svizzera coesistono 26 diversi sistemi cantonali d'assegni familiari. Sebbene le leggi cantonali concordino ampiamente dal profilo dei principi, sussistono ugualmente notevoli differenze in particolare riguardo all'importo delle prestazioni¹²:

- tutti i Cantoni hanno introdotto sistemi d'assegni familiari per i salariati;
- 10 Cantoni hanno istituito sistemi d'assegni familiari per le persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente fuori del settore agricolo, ma solo in 3 di essi il diritto sussiste indipendentemente dal reddito;
- 10 Cantoni hanno introdotto sistemi d'assegni familiari complementari nel settore dell'agricoltura;
- 5 Cantoni hanno istituito, a determinate condizioni, sistemi d'assegni familiari per le persone prive di attività lucrativa;
- invece degli assegni per i figli, 12 Cantoni prevedono assegni per i giovani in formazione d'importo più elevato per i figli d'età superiore ai 16 anni;
- 10 Cantoni hanno introdotto assegni per la nascita.

Solo due Cantoni prevedono il versamento d'assegni pieni indipendentemente dal grado d'occupazione. Nei rimanenti Cantoni, le persone impiegate a tempo parziale ricevono assegni pieni o parziali in funzione del loro grado d'occupazione. In 14 Cantoni il grado d'occupazione che dà diritto ad un assegno pieno è inferiore per le famiglie monoparentali.

¹⁰ RS 836.1

¹¹ RS 172.220.1

¹² Al riguardo e circa ulteriori differenze cfr. le tavole nell'allegato 1 al Messaggio del Consiglio federale del 18 febbraio 2004 concernente l'iniziativa popolare «Più giusti assegni per i figli!» (FF 2004 1125) nonché «Grundzüge der kantonalen Familienzulagen, Stand 1. Januar 2004» dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali.

2.1.4 Organizzazione

Tra l'ordinamento previsto dalla legge federale per gli assegni familiari nell'agricoltura (LAF) e l'ordinamento della legge federale su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS)¹³, sussiste una coordinazione completa per quanto concerne l'organizzazione amministrativa. Le casse cantonali di compensazione AVS prelevano i contributi dei datori di lavoro e versano gli assegni.

I 26 sistemi d'assegni familiari per i salariati si basano sull'organizzazione delle casse di compensazione per assegni familiari. Di regola, i datori di lavoro previsti dalla legge devono affiliarsi a una cassa di compensazione per assegni familiari cui versare i loro contributi. Il datore di lavoro ha in tal modo la libera scelta di affiliarsi ad una cassa di compensazione per assegni familiari privata, oppure pubblica e cantonale. Tali casse sussistono in tutti i Cantoni ad eccezione del Canton Vallese. Oltre a queste, ci sono circa 90 casse di compensazione per assegni familiari private in gran parte gestite dalle casse di compensazione professionali dell'AVS. In totale in Svizzera ci sono circa 115 casse di compensazione per assegni familiari, ciascuna riconosciuta in uno o più Cantoni. Sommando il numero dei Cantoni in cui ciascuna di queste casse è attiva, si arriva a un totale di circa 800 casse di compensazione per assegni familiari.

Alcune leggi cantonali prevedono molte eccezioni all'assoggettamento cosicché circa 10 000 datori di lavoro non sono affiliati ad alcuna cassa di compensazione per assegni familiari. Le eccezioni dipendono spesso dai contratti collettivi di lavoro, che contengono disposizioni sugli assegni familiari o dal numero minimo di impiegati di una data impresa.

Inoltre, molte amministrazioni cantonali e comunali sono ugualmente esonerate dall'affiliazione.

In generale, i dieci ordinamenti cantonali degli assegni familiari per le persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente al di fuori del settore agricolo prevedono che queste persone siano obbligatoriamente affiliate alla cassa cantonale di compensazione per assegni familiari o a un'altra cassa riconosciuta. Queste casse devono stabilire e versare gli assegni familiari, nonché fissare e percepire i contributi.

I dieci ordinamenti cantonali degli assegni familiari nell'agricoltura e i cinque ordinamenti degli assegni familiari per le persone prive di attività lucrativa sono ugualmente gestiti dalle casse cantonali di compensazione per gli assegni familiari rispettivamente nel Cantone del Vallese dalla cassa cantonale di compensazione AVS.

2.1.5 Finanziamento

La soluzione federale nel settore dell'agricoltura è finanziata soprattutto dagli enti pubblici – per due terzi dalla Confederazione e per un terzo dai Cantoni. I datori di lavoro del settore dell'agricoltura versano un contributo pari al 2 % della massa salariale.

La Confederazione finanzia gli assegni familiari del personale federale.

¹³ RS 831.1

Tutte le leggi cantonali prevedono che gli assegni familiari siano finanziati dai contributi dei datori di lavoro assoggettati. Solo il Cantone del Vallese prevede la partecipazione dei salariati al finanziamento con un contributo pari allo 0,3 % della massa salariale. I contributi sono di regola calcolati in percento della massa salariale e riscossi insieme ai contributi secondo la LAVS. I contributi dei datori di lavoro alle casse di compensazione per assegni familiari oscillano secondo i Cantoni tra l'1,3 e il 3 per cento della massa salariale.

Le leggi cantonali non prescrivono di regola percentuali minime o massime per i contributi dei datori di lavoro. È compito dell'associazione professionale o del competente organo della cassa di compensazione per assegni familiari stabilire l'aliquota del contributo dei datori di lavoro affiliati e poi calcolare e riscuotere i contributi medesimi. Riguardo all'aliquota del contributo le differenze sono notevoli: esso oscilla infatti tra lo 0,1 e il 5 per cento della massa salariale.

Sono pochi i Cantoni che prevedono una perequazione intracantonale degli oneri tra casse di compensazione per assegni familiari.

Gli assegni familiari per le persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente fuori del settore agricolo sono in parte finanziati dai contributi di queste medesime persone. Nella maggior parte dei Cantoni, sussiste un meccanismo di finanziamento supplementare grazie alle casse di compensazione per assegni familiari riconosciute. In diversi Cantoni, l'obbligo contributivo degli indipendenti è limitato al periodo di percezione degli assegni e l'importo degli assegni è determinato in base al reddito (tra l'1,6 e il 2,6 per cento del reddito) o all'importo dell'assegno versato nel Cantone. Il Cantone di Lucerna ha istituito un contributo fisso per le persone con attività lucrativa indipendente di 80 franchi mensili.

Gli assegni familiari complementari nell'agricoltura sono in parte finanziati dai contributi degli agricoltori indipendenti abitualmente integrati da una partecipazione cantonale.

Gli assegni familiari per le persone prive di attività lucrativa sono finanziati dal Cantone, dal Cantone e dai Comuni e/o dalle casse di compensazione per assegni familiari riconosciute.

2.1.6 Lacune del sistema vigente

Il sistema attuale è assai frammentario sia dal profilo della normativa sia dal profilo dell'esecuzione, ne derivano disparità di trattamento e lacune dal profilo dei diritti nonché complicazioni dal profilo dell'esecuzione e della coordinazione a livello internazionale.

La maggior parte delle persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente e delle persone prive di attività lucrativa non hanno diritto agli assegni familiari. Pertanto, sono circa 180 000 i bambini che in Svizzera non hanno diritto agli assegni (10 % del totale dei bambini).

Nella pratica, le persone che esercitano l'attività lucrativa in più Cantoni incontrano molti problemi. Sono insufficientemente coordinati anche i diritti di diverse persone derivanti da un medesimo figlio. Questi problemi si sono ulteriormente intensificati negli ultimi anni a causa della maggiore mobilità della popolazione e dell'aumento dell'esercizio dell'attività lucrativa da parte dei due genitori.

Le disposizioni sul diritto agli assegni familiari per le persone che esercitano un'attività lucrativa a tempo parziale portano a risultati aberranti soprattutto quando collidono con le normative riguardo al concorso di diritti. Così, p. es. il diritto di una madre divorziata a un assegno parziale può, secondo il Cantone e qualora si applichi il principio della custodia, escludere completamente il diritto di un padre impiegato a tempo pieno. Infatti, se la madre non esercita alcuna attività lucrativa, il padre divorziato ha diritto a un assegno pieno.

2.1.7 Diritto comparato

La maggior parte dei Paesi europei si basa sul principio del domicilio e non distingue tra salariati, persone con attività lucrativa indipendente e persone prive di attività lucrativa. Fanno eccezione i Paesi meridionali – Italia, Spagna e Grecia – e il Belgio che concedono assegni familiari solo ai salariati. Il titolare del diritto è, secondo i Paesi, la persona incaricata dell'educazione del figlio o il figlio stesso (Irlanda, Lussemburgo e Portogallo), con una prevalenza della prima variante.

Il diritto all'assegno presuppone nella maggior parte dei Paesi il domicilio o la residenza del figlio nello Stato competente rispettivamente in un altro Stato membro dell'UE o dell'AELS. Solo quattro Stati – Islanda, Portogallo, Italia e Spagna – vincolano il diritto agli assegni al reddito familiare, in Spagna il reddito massimo ammonta a 8 500 euro, a 45 000 euro in Italia.

Di regola, l'età massima per il diritto all'assegno si situa tra i 16 e i 18 anni – solo la Francia prevede un'età massima di 20 anni. Se il figlio è ancora in formazione, alcuni Paesi prevedono un'età massima fino ai 27 anni. Per i bambini handicappati solo Belgio, Irlanda, Lussemburgo e Portogallo prevedono un'età limite.

Gli importi mensili per figlio oscillano nella maggior parte degli Stati tra 80 e 150 euro. Di regola, gli Stati graduano gli importi secondo il numero di figli ma non secondo l'età.

Gli assegni familiari sono di regola finanziati in massima parte dalle imposte. Francia, Austria, Portogallo e Lussemburgo prevedono inoltre contributi dei datori di lavoro. Italia e Liechtenstein finanziano completamente gli assegni familiari grazie ai contributi dei datori di lavoro e la Grecia con un sistema misto di contributi dei salariati e dei datori di lavoro (Fonte: *Système d'information mutuelle sur la protection sociale dans les Etats membres de l'UE et de l'EEE [MISSOC]*), Commission européenne, Situation au 1^{er} janvier 2004; in rete:

http://europa.eu.int/comm/employment_social/missoc/missoc2004_fr.pdf .)

2.2 Il principio «Un figlio – un assegno»

2.2.1 Lineamenti del nuovo sistema

Nei Paesi industrializzati, la maggior parte degli ordinamenti degli assegni familiari si fonda sul principio «Un figlio – un assegno». Il presente progetto di legge realizza questo principio anche per la Svizzera nella più ampia misura possibile. L'assegno è così versato indipendentemente dal reddito familiare per ogni figlio con un genitore che esercita un'attività lucrativa. Anche nei casi di attività lucrativa a tempo parziale

si prevede di versare un assegno pieno. I Cantoni ricevono la competenza di introdurre limiti di reddito ma solo per le persone prive attività lucrativa.

Dal momento che il presente progetto di legge è applicabile sia alle persone con attività lucrativa indipendente fuori del settore agricolo sia alle persone prive di attività lucrativa, sono colmate due importanti lacune del sistema vigente.

Gli assegni per i figli e gli assegni per i giovani in formazione, due dei più importanti tipi d'assegno previsti dalle venti leggi cantonali sono ripresi nel nuovo ordinamento.

Fissando un minimo di 200 franchi mensili per l'assegno per i figli e di 250 franchi mensili per l'assegno per i giovani in formazione, dovrebbe essere possibile garantire alla maggior parte dei figli un assegno superiore alla media attuale di 184 franchi. In tal modo si potrebbe meglio tener conto delle spese per i figli che, secondo uno studio del 1998, si situano in media attorno ai 1 100 franchi mensili per figlio¹⁴. I Cantoni restano liberi di versare assegni d'importo più elevato. Possono anche introdurre assegni per la nascita e l'adozione.

Il nuovo sistema produce un'armonizzazione dei diversi ordinamenti cantonali sugli assegni familiari, come auspicato dai Cantoni medesimi, con una notevole semplificazione delle modalità d'esecuzione. Le nozioni utilizzate – datore di lavoro, salariato, persona con attività lucrativa indipendente e persona priva di attività lucrativa – sono definite in maniera uniforme disciplinando così le condizioni del diritto sul piano nazionale, risolvendo i problemi di coordinazione dei diritti di diverse persone per uno stesso figlio, nonché i conflitti di competenza sul piano intercantonale.

Non si prevedono modifiche sostanziali dell'attuale organizzazione delle casse. Sono tuttavia poste le basi affinché i datori di lavoro provvedano ad un'efficiente organizzazione delle loro casse. È possibile ottenere una migliore perequazione intracantonale degli oneri rendendo obbligatoria l'affiliazione a una cassa di compensazione per assegni familiari per tutti i datori di lavoro e le persone con attività lucrativa indipendente fuori del settore agricolo.

Per quanto riguarda il disciplinamento del diritto agli assegni dei salariati stranieri i cui figli risiedono fuori della Svizzera dovrebbero eventualmente essere applicate le esistenti convenzioni internazionali sulla sicurezza sociale, che attualmente sono tuttavia applicabili per la Svizzera solo agli assegni familiari nell'agricoltura; occorre pertanto estenderne il campo d'applicazione. Qualora una convenzione sulla sicurezza sociale non lo escluda, gli assegni per i figli residenti all'estero possono essere adeguati alle spese per il mantenimento e l'educazione nei Paesi in questione.

La creazione di una possibilità di ricorso al Tribunale federale delle assicurazioni contribuirebbe ad armonizzare l'applicazione del diritto e la giurisprudenza.

¹⁴ T. Bauer, Kinder, Zeit und Geld, Forschungsbericht Bundesamt für Sozialversicherungen n. 10/98. – Non sono disponibili studi dettagliati più attuali. Il rapporto sulle famiglie 2004 si basa sull'ipotesi di una spesa di almeno 1400 franchi mensili per figlio. (cfr.: Rapporto sulle famiglie 2004. Esigenze strutturali di una politica familiare adeguata ai bisogni. Dipartimento federale dell'interno. Berna. 2004, pag. 40 seg.). Sulle spese per i figli cfr. anche Messaggio del 18 febbraio 2004 concernente l'iniziativa popolare «Più giusti assegni per i figli!» (n. 3.1.2)

2.2.2 Cambiamenti rispetto al progetto del 20 novembre 1998

Il progetto iniziale della Commissione del 20 novembre 1998 prevedeva la competenza dei Cantoni per stabilire limiti di reddito al diritto agli assegni delle persone con attività lucrativa indipendente. Ciò avrebbe costituito una deviazione dal principio «Un figlio – un assegno» che il presente progetto ha scelto di evitare. In tal modo, tutte le categorie di persone che esercitano un'attività lucrativa sarebbero trattate in maniera uguale per quanto concerne il diritto all'assegno. I Cantoni possono stabilire limiti di reddito unicamente per le persone prive di attività lucrativa.

A differenza del primo progetto è tuttavia previsto un limite per il reddito degli indipendenti sottoposto ai contributi, che è fissato a 106 800 franchi, importo che corrisponde al reddito massimo previsto dall'assicurazione contro gli incidenti.

Come tutti gli altri salariati pure il personale della Confederazione sottostà alla nuova normativa, secondo il progetto della Commissione. Sarebbe così abrogata la normativa speciale per il personale federale pur mantenendo la LAF.

Secondo il progetto del 1998, gli importi minimi previsti nella legge per gli assegni familiari avrebbero dovuto essere adeguati in funzione delle variazioni dell'indice svizzero dei prezzi al consumo. Il presente progetto introduce invece la novità dell'adeguamento alle variazioni dell'indice misto AVS.

Inoltre il presente progetto di legge è stato adeguato alle disposizioni della legge federale del 6 ottobre 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali.¹⁵

2.2.3 Differenze rispetto all'iniziativa popolare «Più giusti assegni per i figli!»

Sia l'articolo costituzionale proposto dall'iniziativa popolare sia il presente progetto di legge contengono una normativa federale degli assegni familiari e prevedono la concretizzazione del principio «Un figlio – un assegno», ma il disciplinamento qui proposto lascia sussistere determinate lacune riguardo alle persone prive di attività lucrativa. Le due normative si distinguono tuttavia nettamente in punti importanti.

L'iniziativa popolare chiede un importo minimo di 15 franchi al giorno per figlio, ciò che corrisponde a un assegno di 450 franchi mensili, più del doppio di quanto proposto in questa sede.

L'iniziativa popolare prevede inoltre che gli assegni familiari siano finanziati dai datori di lavoro e almeno per metà dagli enti pubblici. Il forte coinvolgimento degli enti pubblici avrebbe per conseguenza una sostanziale deviazione sia dall'attuale modello di finanziamento sia dal modello di finanziamento proposto nel presente progetto che assicura il finanziamento degli assegni per le persone con attività lucrativa non indipendente mediante contributi dei datori di lavoro, oppure mediante contributi dei datori di lavoro e dei salariati. Invece, il finanziamento degli assegni per le persone con attività lucrativa indipendente dovrebbe essere principalmente assicurato dai contributi di queste medesime persone. Il settore pubblico continue-

¹⁵ RS 830.1

rebbe, come finora, a finanziare gli assegni familiari destinati alle persone prive di attività lucrativa.

Diversamente dall'iniziativa popolare, il presente progetto di legge, limitato a una legge quadro, non prevede alcuna perequazione degli oneri sul piano svizzero. I Cantoni conservano tuttavia la facoltà di introdurre la perequazione degli oneri sul piano cantonale.

2.2.4 Non entrata in materia: motivazione della minoranza¹⁶

Una minoranza della Commissione si oppone al principio stesso di una legge federale sugli assegni familiari.

La minoranza ritiene che l'ampliamento dell'ambito d'intervento statale e l'aumento del lavoro causati dall'attuazione della legge porti a un'estensione dello Stato sociale insostenibile, vista l'attuale situazione finanziaria dei poteri pubblici.

Nel campo degli assegni familiari, secondo la minoranza, non c'è urgenza nella misura in cui ogni Cantone già dispone di un sistema che ha fatto le sue prove, nel quale gli assegni cantonali sono integrati in un insieme di prestazioni a favore della famiglia o dei figli, come p. es. le deduzioni fiscali o le borse di studio. Questi sistemi, formati nel corso del tempo, sono parte integrante dell'ordinamento federalista svizzero in materia fiscale e di sicurezza sociale. Finché perdura tale ordinamento, occorre consentire ad ogni Cantone di adeguare alla sua particolare situazione l'importo degli assegni familiari che versa. Finalmente, anche l'attuale discussione sulla nuova perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni conferma l'opinione secondo la quale gli assegni familiari esulano dalla competenza della Confederazione.

La minoranza si chiede inoltre se la maggioranza delle persone con un'attività lucrativa indipendente auspichi veramente l'instaurazione di assegni familiari obbligatori. Oggi sono pochi i Cantoni che versano assegni familiari alle persone con un'attività lucrativa indipendente. Nemmeno i salariati – conclude la minoranza della Commissione – sono disposti ad accettare una soluzione che permetta un'ulteriore deduzione salariale.

¹⁶ Le motivazioni relative alle proposte della minoranza che esigono modifiche del testo proposto dalla Commissione sono riportate al capitolo 3 per ognuno degli articoli in questione.

3 Parte speciale

3.1 Visione d'insieme e confronto con il progetto del 1998

Il progetto si prefigge di consentire una certa unificazione dell'ambito degli assegni familiari, ma da più punti di vista accorda un grande margine di manovra ai Cantoni:

- gli importi degli assegni per i figli e per i giovani in formazione sono fissati dai Cantoni nel rispetto dei minimi legali di 200 rispettivamente 250 franchi; inoltre i Cantoni hanno la facoltà di introdurre assegni per la nascita e l'adozione;
- ai fini dell'armonizzazione, le condizioni del diritto all'assegno vanno stabilite in maniera uniforme;
- l'attuazione resta di competenza cantonale. Non è previsto che la Confederazione eserciti qualsivoglia vigilanza. La Confederazione si limita infatti a stabilire condizioni quadro, nel cui ambito spetta ai Cantoni riconoscere le casse di compensazione per assegni familiari nonché emanare le prescrizioni relative ai compiti di tali casse, al finanziamento ed a un'eventuale perequazione degli oneri ecc.

Il progetto include ora un nuovo capitolo primo sull'applicabilità della LPGa che non era stata ancora adottata nel 1998. Le disposizioni degli altri capitoli sono pure state adeguate alla LPGa laddove necessario.

Le disposizioni generali applicabili a tutte le categorie di aventi diritto e a tutti gli assegni familiari sono oggetto del secondo capitolo. Esse non si applicano solo ai tipi e agli importi previsti dalla legge federale ma anche agli altri, e più elevati, assegni familiari previsti dalle leggi cantonali, nonché agli assegni familiari secondo la LAF. La legge federale prescrive solo assegni per i figli e assegni per i giovani in formazione, i cui importi minimi sono rimasti uguali a quelli previsti dal progetto del 1998, vale a dire 200 franchi per gli assegni per i figli e 250 franchi per gli assegni per i giovani in formazione. I Cantoni possono introdurre sia importi più elevati sia assegni per la nascita e l'adozione.

Sono versati assegni familiari pieni anche in caso d'occupazione a tempo parziale. Le condizioni del diritto agli assegni (figli aventi diritto, limiti d'età, nozione di formazione, durata del diritto, normativa del concorso di diversi diritti ecc.) devono essere disciplinate dalla Confederazione nell'interesse della più ampia unificazione possibile. In questi ambiti non resta più alcuno spazio per norme cantonali derogatorie.

Il capitolo terzo contiene gli ordinamenti per le diverse categorie di aventi diritto:

- La sezione prima prevede un nuovo disciplinamento uniforme per tutte le persone con attività lucrative che esulano dal settore agricolo. Tra queste vanno annoverati sia i salariati il cui datore di lavoro è assoggettato ai contributi sia i salariati il cui datore di lavoro non lo è. Anche le persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente hanno diritto agli assegni familiari; l'adozione di ordinamenti speciali non è più necessaria e il diritto di queste persone agli assegni familiari non sottostà più a limiti di reddito. Tutti i datori di lavoro, tutti i salariati di datori di lavoro che non sottostanno all'obbligo contributivo nonché tutte le persone che esercitano un'attività lu-

Articolo 3 Tipi d'assegni familiari; competenze dei Cantoni

Il capoverso 1 definisce i tipi d'assegni familiari previsti e la durata del diritto. Sono previsti assegni per i figli e per i giovani in formazione, ma non assegni per la nascita.

Il capoverso 2 dispone espressamente che i Cantoni possono fissare importi minimi più elevati e versare assegni per la nascita e per l'adozione. Le disposizioni generali della legge federale sono applicabili anche a queste prestazioni. Le altre prestazioni (come p. es. gli aiuti alla costruzione di abitazioni, le borse di studio, le prestazioni di assistenza sociale) sono disciplinate e finanziate fuori degli ordinamenti degli assegni familiari per evitare problemi di delimitazione e coordinazione.

Nel capoverso 3 sono definite le condizioni del diritto agli assegni per la nascita e per l'adozione. I Cantoni determinano tuttavia se e in quale misura introdurre tali assegni. Stabiliscono pure se nascite o adozioni multiple danno diritto al versamento di un corrispondente numero d'assegni.

Articolo 4 Diritto agli assegni familiari

Sostanzialmente, la cerchia dei figli che danno diritto agli assegni è quella prevista dalle attuali normative cantonali. Il Consiglio federale disciplina i dettagli affinché vengano uguali condizioni per il diritto agli assegni in tutti i Cantoni.

Il capoverso 3 conferisce alla Confederazione la competenza di disciplinare le condizioni del diritto agli assegni e gli importi degli assegni per i figli residenti all'estero e questo, per ragioni d'uguaglianza giuridica, indipendentemente dalla nazionalità. Sono fatte salve le convenzioni internazionali.

Articolo 4 capoverso 3

Minoranza (Scherer Marcel, Bortoluzzi, Hassler, Parmelin, Perrin, Stahl)

Una minoranza auspica che si prescinda dalla menzione di un importo minimo per gli assegni destinati ai figli domiciliati all'estero. Visto che, almeno in parte, le spese di sostentamento negli altri Stati sono assai diverse da quelle che vigono in Svizzera, il Consiglio federale dovrebbe poter ridurre liberamente l'importo degli assegni in funzione del potere d'acquisto nello Stato di domicilio. È inoltre superflua, secondo l'opinione della minoranza, la menzione delle convenzioni internazionali, poiché tali convenzioni vanno prioritariamente rispettate anche in assenza di un esplicito rinvio del testo legale.

Articolo 5 Importo degli assegni familiari e adeguamento

L'importo dell'assegno per i figli è stato fissato dalla Commissione sulla base dell'iniziativa parlamentare del 1991. L'iniziativa chiedeva anche l'indicizzazione e, basandosi sugli importi massimi allora vigenti nei Cantoni, assegni per i figli di 200 franchi almeno. La Commissione non ha tenuto conto dell'evoluzione intervenuta nel frattempo riguardo agli assegni per i figli, ma ha pure proposto assegni per i giovani in formazione di 250 franchi almeno. L'indicizzazione dovrebbe avvenire secondo le medesime regole applicabili all'AVS, vale a dire in applicazione dell'indice misto.

Articolo 5 capoversi 1 e 2

Minoranza I (Scherer Marcel, Bortoluzzi, Eggly, Gysin Hans Rudolf, Parmelin, Perrin, Stahl, Triponez)

I 150 franchi proposti corrispondono all'importo minimo attualmente versato dai Cantoni per gli assegni per i figli. Visto che il presente progetto si prefigge la creazione di una legge quadro sugli assegni familiari, la minoranza ritiene che gli importi minimi vadano stabiliti in modo tale da permettere ai Cantoni di mantenere la loro pratica attuale. Non occorre inoltre prescrivere sul piano federale importi più elevati per gli assegni per i giovani in formazione, poiché non tutti i Cantoni li prevedono.

Minoranza II (Triponez, Egerszegi, Eggly, Guisan, Gysin Hans Rudolf, Hassler, Parmelin, Perrin, Stahl)

Visto che la legge fa esplicito riferimento ad importi minimi per gli assegni, tali importi non dovrebbero essere stabiliti ad un livello troppo elevato permettendo così a tutti i Cantoni di versarli. Un assegno di 175 franchi corrisponde all'importo minimo proposto dal Consiglio federale nella procedura di consultazione sulla nuova perequazione finanziaria.

Minoranza III (Rossini, Goll, Maury Pasquier, Teuscher)

Assegni familiari di 235 rispettivamente di 295 franchi mensili per figlio soddisfano le esigenze originarie dell'iniziativa: 235 rispettivamente 295 franchi corrispondono – tenuto conto del rincaro – ai 200 rispettivamente 250 franchi previsti nell'anno in cui è stata presentata l'iniziativa. Non solo il testo originario dell'iniziativa ma anche il capoverso 3 dell'articolo ora esaminato dispongono che per la fissazione degli importi minimi occorre tenere conto del rincaro. Un assegno per i giovani in formazione d'importo più elevato si giustifica essendo provato che durante la loro formazione i figli causano spese più elevate alla famiglia.

Minoranza IV (Fasel, Goll, Rechsteiner Paul, Teuscher)

Un assegno minimo di 450 franchi mensili per figlio corrisponde a quanto richiesto dall'iniziativa popolare «Più giusti assegni per i figli!». Un assegno familiare di quest'importo è necessario per compensare l'aumento delle spese per il sostentamento dei figli, tenuto conto delle attuali tendenze del sistema salariale il cui carattere sociale è viepiù sostituito dai salari commisurati alle prestazioni. Un assegno di 450 franchi corrisponde a normative già vigenti: le rendite per i figli versate in applicazione della LAVS oscillano infatti tra 14 e 28 franchi per giorno e per figlio. 450 franchi mensili corrisponderebbero inoltre all'importo degli assegni versati nell'ambito delle prestazioni complementari. Peraltro, i soldati hanno diritto a assegni familiari per un importo di 29 franchi al giorno per figlio. Secondo la minoranza, non da ultimo occorre rilevare che il Cantone del Vallese versa attualmente assegni per i figli per un importo di 14,80 franchi giornalieri.

Minoranza V (Gysin Hans Rudolf, Bortoluzzi, Eggly, Guisan, Hassler, Parmelin, Perrin, Scherer Marcel, Stahl, Triponez)

La fissazione degli importi minimi degli assegni deve, come finora, restare di competenza cantonale. L'importo dell'assegno va considerato nell'ambito delle altre prestazioni di politica familiare corrisposte da un Cantone. Adottare una soluzione uniforme a livello svizzero non ha pertanto alcun senso se tale situazione è imposta senza tener conto delle particolarità cantonali. Inoltre, la fissazione d'importi minimi

si scosta dall'idea fondamentale alla base del progetto di legge secondo cui occorre fornire ai Cantoni lo strumento di una politica familiare efficiente. Per raggiungere tale obiettivo occorre lasciare ai Cantoni la libertà necessaria.

Articolo 5 capoverso 3

Minoranza I (Scherer Marcel, Bortoluzzi, Eggly, Gysin Hans Rudolf, Parmelin, Perrin, Stahl, Triponez)

Per motivi legati alle spese gli importi minimi vanno adeguati all'inizio di un anno civile unicamente qualora l'indice svizzero dei prezzi al consumo sia aumentato di almeno 7 punti.

Minoranza II (Egerszegi, Eggly, Guisan, Hassler, Humbel Näf, Triponez)

Un adeguamento degli importi minimi in funzione dell'evoluzione dei salari non è possibile per motivi legati alle spese. L'adeguamento degli importi minimi degli assegni dovrebbe tener conto unicamente dell'indice svizzero dei prezzi al consumo e aver luogo unicamente all'inizio di un anno civile qualora tale indice sia aumentato di 5 punti almeno.

Articolo 6 Divieto di cumulare gli assegni

Il divieto di cumulare gli assegni è già previsto dalle leggi cantonali. Occorre tuttavia precisare che non costituisce cumulo l'eventuale pagamento della differenza di cui all'articolo 7 capoverso 2.

Articolo 7 Concorso di diritti

Le attuali normative dei Cantoni sul concorso dei diritti mancano di uniformità. È indispensabile che la legge federale disciplini tutti i casi (più diritti di una stessa persona, diritti di persone diverse), applicando i medesimi criteri per i genitori che sono sposati e per quelli che non lo sono. È stato tenuto debito conto anche della giurisprudenza del Tribunale federale che, con decisione dell'11 luglio 2003, ha dichiarato incostituzionale una normativa friburghese secondo la quale il marito e padre aveva rango prioritario (Incarto numero 2P.131/2002).

Capoverso 1

La norma relativa al concorso di diritti è stata concepita sotto forma di una classificazione per ordine di priorità.

Il diritto fondato su un'attività lucrativa è sempre prioritario rispetto al diritto di una persona priva di attività lucrativa (lettera a). Gli assegni per le persone prive di attività lucrativa hanno carattere suppletivo e non danno diritto al pagamento della differenza (articolo 20 capoverso 1).

Sono spiegati qui di seguito gli effetti della disposizione sui casi più frequenti nella pratica:

- la lettera b si applica ai genitori divorziati, che non esercitano l'autorità parentale in comune. Il titolare dell'autorità parentale ha la priorità come già previsto nella normativa vigente nella maggior parte dei Cantoni (principio della custodia). La lettera b prescrive inoltre la priorità della madre naturale rispetto al patrigno;

- la lettera c si applica ai genitori che esercitano l'autorità parentale in comune senza convivere come accade sovente dopo il divorzio. In questo caso la priorità è accordata al genitore con il quale il figlio vive. La lettera c prevede pure la priorità del patrigno rispetto al padre naturale che non è titolare dell'autorità parentale;
- la lettera d si applica ai genitori che esercitano l'autorità parentale in comune e convivono con il figlio, siano essi sposati o no.

Se nessuno dei criteri esposti nelle lettere a – d consente una soluzione, è prioritaria la persona con il reddito più elevato sottoposto all'AVS. Rispetto al criterio della priorità della persona che contribuisce maggiormente al mantenimento del figlio, il criterio proposto è più chiaro e più semplicemente dimostrabile.

Capoverso 2

Secondo il Tribunale federale non è ammissibile concedere il diritto di scelta rispettivamente la priorità alla persona che ha diritto all'assegno più elevato. Infatti, le prestazioni più o meno elevate concesse alla famiglia non devono dipendere dal diritto prioritario alle prestazioni di tale o tal'altra persona. La famiglia deve in ogni caso beneficiare delle prestazioni più ingenti. Il Tribunale federale esige pertanto il pagamento della differenza all'avente diritto prioritario che riceve una prestazione inferiore. Pure le norme di conflitto dell'UE prevedono siffatta soluzione. La Svizzera versa già oggi la differenza nelle relazioni con l'UE ma non nelle relazioni intercantionali; quindi, in determinate circostanze, le famiglie in cui i genitori svolgono un'attività lucrativa in due Cantoni sono svantaggiate rispetto a quelle in cui uno dei genitori lavora all'estero. Il diritto al pagamento della differenza non deve essere limitato ai genitori sposati, ma va esteso anche ai genitori non sposati. Dal profilo dello stato civile la formulazione della disposizione è pertanto neutrale sebbene precisi che solo il secondo avente diritto può chiedere il pagamento della differenza.

Articolo 8 Assegni familiari e contributi di mantenimento

L'articolo 285 capoverso 2 CC prevede che gli assegni per i figli, le rendite d'assicurazione sociale e analoghe prestazioni per il mantenimento del figlio sono versate in aggiunta al contributo.

Articolo 9 Versamento a terzi

Questa disposizione si prefigge di garantire che gli assegni familiari siano effettivamente destinati al mantenimento del figlio. A tal fine, è reso possibile il versamento a un terzo (la persona o l'autorità che provvede al figlio oppure al figlio maggiorenne medesimo).

A questo riguardo si stabilisce una deroga alla LPGA: l'articolo 20 capoverso 1 LPGA consente infatti il versamento a terzi solo se il figlio dipende dall'assistenza pubblica o privata. Questa condizione non è prevista da alcuna legge cantonale e nemmeno pare opportuna la sua introduzione. Il testo proposto corrisponde all'attuale versione dell'articolo 14 capoverso 3 LAF.

In determinati casi, gli assegni per i giovani in formazione possono essere versati direttamente ai figli maggiorenni. Tale soluzione appare indicata soprattutto se sussiste una tensione tra gli interessati oppure se i titolari dell'obbligo di mantenimento non provvedono alle rispettive prestazioni.

Articolo 10 *Esclusione dell'esecuzione forzata*

Tale esclusione è pure prevista dall'articolo 20 LAVS.

3.2.3 **Capitolo 3: Ordinamenti degli assegni familiari**

3.2.3.1 **Sezione 1: Persone con attività lucrativa non agricola**

Articolo 11 *Assoggettamento*

Per la definizione dell'assoggettamento si fa riferimento all'AVS, riprendendo la soluzione scelta anche per l'articolo 2 capoverso 1 lettera b LADI.

Il campo d'applicazione della sezione 1° comprende tutti i lavoratori il cui datore di lavoro è assoggettato all'obbligo di pagare contributi e pure i salariati il cui datore di lavoro non sottostà all'obbligo contributivo. Hanno diritto agli assegni familiari anche le persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente.

Articolo 12 *Effetti dell'assoggettamento*

Tutte le persone assoggettate alla presente legge sono tenute di affiliarsi a una cassa di compensazione per assegni familiari. Tutti i datori di lavoro, tutti i salariati il cui datore di lavoro non è tenuto al pagamento dei contributi, nonché tutte le persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente devono essere affiliate a una cassa di compensazione per assegni familiari. Diversamente da quanto prescrivono alcune leggi cantonali non sono più previste esenzioni dall'obbligo di affiliazione (e pertanto, per i datori di lavoro, dal pagamento dell'assegno con i propri mezzi finanziari). L'assoggettamento dei datori di lavoro si applica nei Cantoni in cui occupano del personale. Sono così definite le determinanti disposizioni cantonali d'esecuzione. Un datore di lavoro con diverse succursali deve affiliarsi alle casse di compensazione per assegni familiari di tutti i Cantoni interessati. L'assoggettamento vale per tutti i salariati occupati, vale a dire ugualmente per chi non dispone di un posto di lavoro nella succursale ed è pertanto itinerante (p. es. le persone che lavorano nei cantieri). L'affiliazione delle succursali nel loro luogo di situazione è importante per l'efficacia della perequazione degli oneri, nella misura in cui il Cantone l'ha introdotta. Se la succursale dovesse affiliarsi nel luogo della sede principale dell'impresa, i suoi contributi nel Cantone di situazione sarebbero sottratti alla perequazione degli oneri.

Articolo 13 *Diritto agli assegni familiari*

Riguardo all'ordinamento sugli assegni familiari determinante, il presente articolo rinvia alle disposizioni sull'assoggettamento di cui all'articolo 12.

Il Consiglio federale determina il periodo durante il quale sussiste il diritto agli assegni familiari, dopo l'estinzione del diritto al salario. Attualmente vigono normative cantonali diverse per quanto concerne il diritto agli assegni in caso di malattia o incidente, oppure in caso di morte. Queste diverse normative devono essere uniformate e coordinate con le altre prestazioni delle assicurazioni sociali. Il Consiglio federale disciplina ugualmente la nascita e l'estinzione del diritto agli assegni per le persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente.

Articolo 14 Casse di compensazione per assegni familiari riconosciute

L'esecuzione incombe alle

- casse di compensazione per assegni familiari;
- casse di compensazione per assegni familiari gestite dalle casse professionali di compensazione dell'AVS, nonché dalla Cassa di compensazione federale. Se ne fa richiesta, ognuna di queste casse può gestire in ogni Cantone una cassa di compensazione per assegni familiari indipendente. Le casse di compensazione non sottostanno tuttavia ad alcun obbligo al riguardo. Ma se ottengono il riconoscimento come casse di compensazione per assegni familiari indipendenti devono, nell'interesse della perequazione degli oneri, raggruppare tutti i loro membri nel Cantone. Le casse di compensazione, nella misura in cui i Cantoni lo prevedono, possono anche agire come servizi di conteggio per le casse cantonali di compensazione per assegni familiari.
- altre casse di compensazione per assegni familiari professionali o interprofessionali che adempiono le condizioni di cui all'articolo 14.

Articolo 15 Riconoscimento delle casse di compensazione per assegni familiari

Anche oggi le casse di compensazione familiari devono adempiere determinate condizioni per essere riconosciute. In parte è richiesta un numero minimo di datori di lavoro e di salariati. Le condizioni relativamente severe del progetto dovrebbero avere per effetto una reale compensazione degli oneri tra le casse. Basta che le casse di compensazione familiari adempiano le condizioni nell'insieme della Svizzera e non in ogni Cantone. Se una cassa di compensazione familiare è attiva in un solo Cantone, deve raggiungere il numero prescritto di datori di lavoro e di salariati in tale Cantone. Se invece è attiva in diversi Cantoni, allora non deve adempiere i requisiti relativi al numero minimo in ogni Cantone ma basta che raggiunga tale numero nell'insieme dei Cantoni in cui è attiva.

Articolo 16 Compiti delle casse di compensazione familiari

I principali compiti delle casse di compensazione familiari sono enumerati secondo il modello dell'articolo 63 LAVS. Secondo l'articolo 18 capoverso 2 lettera f i Cantoni disciplinano i compiti delle casse nei dettagli.

Articolo 17 Finanziamento

Le casse di compensazione per assegni familiari devono finanziare le loro spese mediante contributi calcolati in percento del reddito che sottostà all'AVS. Non sono possibili contributi pro capite.

Non è tuttavia prescritto se i contributi sui salari sono versati solo dai datori di lavoro o anche dai salariati. Nel secondo caso, i contributi non devono per forza essere paritetici, è possibile anche un'altra ripartizione. Oggi, solo il Canton Vallese prevede un finanziamento comune mediante contributi dei salariati dello 0,3 % per tutte le casse di compensazione per assegni familiari.

I salariati il cui datore di lavoro sottostà all'obbligo contributivo pagano loro stessi i contributi. Le persone con un'attività lucrativa indipendente sottostanno a un obbligo contributivo limitato. Infatti, i loro contributi sono prelevati solo fino a un reddito

pari all'importo del reddito massimo determinante per l'assicurazione contro gli incidenti che attualmente ammonta a 106 800 franchi.

Articolo 17 capoverso 1

Minoranza I (Meier-Schatz, Bühlmann, Fasel, Fehr Jacqueline, Goll, Gross Jost, Maury Pasquier, Rechsteiner Paul, Rechsteiner-Basel, Robbiani, Rossini)

Di massima, i datori di lavoro non dovrebbero essere esentati dalla loro responsabilità per il finanziamento degli assegni familiari. Visto che gli oneri delle imprese aumenteranno con l'introduzione di un importo minimo per gli assegni di 200 franchi, dovrebbe essere possibile far partecipare i salariati al finanziamento senza tuttavia introdurre un finanziamento paritetico derogando all'attuale sistema di finanziamento. I salariati dovrebbero pertanto sottostare all'obbligo contributivo solo se il fabbisogno finanziario delle casse eccede il 2 % del reddito determinante.

Minoranza II (Rechsteiner Paul, Bühlmann, Fasel, Fehr Jacqueline, Goll, Gross Jost, Maury Pasquier, Rechsteiner-Basel, Rossini)

La partecipazione dei salariati al finanziamento degli assegni familiari va rifiutata. Gli assegni familiari sono sempre stati una prestazione sociale finanziata dal padronato e anche nel sistema attuale sono finanziati dai contributi dei datori di lavoro. Prevedere una deroga ai principi finora applicati per il finanziamento sarebbe in contraddizione con lo spirito della legge che si prefigge di sgravare le famiglie, non i datori di lavoro.

Minoranza III (Scherer Marcel, Bortoluzzi, Eggly, Guisan, Hassler, Miesch, Parmelin, Perrin, Stahl, Triponez)

Il progetto di legge della Commissione rende possibile la partecipazione dei salariati al finanziamento degli assegni senza escludere il finanziamento da parte dei soli datori di lavoro. Tenuto conto degli importi degli assegni previsti nell'articolo 5, l'onere finanziario supplementare diviene insostenibile per i datori di lavoro. Il finanziamento paritetico dei contributi da parte di datori di lavoro e salariati corrisponde invece ai principi dell'AVS e realizza la solidarietà soggiacente al sistema degli assegni familiari.

Articolo 18 Competenze dei Cantoni

Ogni Cantone deve istituire una cassa cantonale di compensazione per assegni familiari e affidarne la gestione alla cassa cantonale di compensazione AVS. Tutti i Cantoni, con l'eccezione del Vallese, lo hanno già fatto.

È espressamente stabilito che i Cantoni esercitino la vigilanza sulle casse di compensazione per assegni familiari. Ciò corrisponde anche alla non applicabilità dell'articolo 76 LPGa visto che non è la Confederazione ma sono i Cantoni a vigilare sull'esecuzione).

Per quanto concerne le disposizioni sulle casse di compensazione per assegni familiari, i Cantoni devono prendere a modello il sistema dell'AVS, come già avviene attualmente.

3.2.3.2 Sezione 2: Persone che esercitano un'attività nell'agricoltura

Articolo 19

L'ordinamento della Confederazione nel campo dell'agricoltura è mantenuto.

3.2.3.3 Sezione 3: Persone prive di attività lucrativa

Articolo 20 Diritto agli assegni familiari

Finora solo cinque Cantoni prevedono, a determinate condizioni, assegni familiari per le persone prive di attività lucrativa.

Gli assegni familiari per questa categoria devono essere disciplinati anche in futuro dai Cantoni. L'importo degli assegni è uguale a quello versato alle persone che esercitano un'attività lucrativa. Tuttavia, la legge federale non conferisce alla categoria di persone in esame alcun diritto al versamento della differenza. I Cantoni possono introdurre limiti di reddito che non devono in ogni caso essere inferiori a quelli previsti dalla LAF. Possono pure stabilire ulteriori condizioni, come p. es. l'esclusione del diritto all'assegno per i figli per cui sono già versate rendite per i figli o per gli orfani. Nell'ambito della loro politica sociale, i Cantoni possono adottare soluzioni diverse.

La definizione delle persone prive di attività lucrativa non è di proposito stata calcata sul modello dell'obbligo al contributo AVS, ma è stata formulata in modo tale che sono considerate prive di attività lucrativa tutte le persone che non possono far valere un diritto agli assegni familiari in quanto salariati o in quanto esercitano un'attività lucrativa indipendente. Sono così compresi anche i genitori di età inferiore ai 20 anni privi di attività lucrativa che non sottostanno ancora all'obbligo dei contributi AVS delle persone prive di attività lucrativa. Anche le persone che realizzano un reddito proveniente da un'attività lucrativa senza raggiungere il grado d'occupazione minimo o il reddito minimo necessario per la concessione degli assegni sottostanno alla normativa prevista per le persone prive di attività lucrativa. Sono parimenti trattate le persone attive nell'agricoltura che non hanno diritto agli assegni perché la loro azienda non raggiunge le dimensioni necessarie o perché il loro reddito eccede il limite di reddito, nella misura in cui adempiono le altre condizioni poste dal diritto cantonale.

Articolo 21 Cassa di compensazione per assegni familiari competente

L'ordinamento degli assegni familiari per le persone prive di attività lucrativa è gestito da casse cantonali di compensazione per assegni familiari appositamente create.

Articolo 22 Finanziamento

Il finanziamento incombe agli enti pubblici. I Cantoni possono prevedere una partecipazione ai contributi dei Comuni. Secondo il capoverso 2 i Cantoni possono introdurre contributi a carico delle persone prive di attività lucrativa.

Articolo 23 Competenze dei Cantoni

I Cantoni hanno un ampio margine di manovra per quanto concerne la creazione degli ordinamenti necessari, pur restando vincolati alle disposizioni di legge (p. es. per gli importi minimi e i limiti d'età).

3.2.4 Capitolo 4: Contenzioso e disposizioni penali

Articolo 24 Particolarità del contenzioso

Capoverso 1

Gli articoli 56–62 LPGA regolamentano la procedura del contenzioso. Secondo l'articolo 57 LPGA, ogni Cantone incarica un tribunale delle assicurazioni di giudicare in istanza unica i ricorsi nel campo delle assicurazioni sociali. Secondo l'articolo 58 capoverso 1 LPGA è competente il tribunale delle assicurazioni del luogo di domicilio del ricorrente.

Per analogia con gli articoli 84 LAVS e 22 LAF, nel campo degli assegni familiari è competente il tribunale delle assicurazioni del Cantone il cui ordinamento sugli assegni familiari è determinante.

Capoverso 2

Secondo l'articolo 58 capoverso 2 LPGA, per le persone domiciliate all'estero è competente il tribunale delle assicurazioni del Cantone dell'ultimo domicilio svizzero del ricorrente o in cui era domiciliato l'ultimo datore di lavoro del ricorrente. Si applica la medesima regolamentazione che per l'AVS e gli assegni familiari nell'agricoltura (competenza della Commissione federale di ricorso). È stato ripreso il testo dell'articolo 22 capoverso 2 LAF.

Articolo 25 Disposizioni penali

Come per gli assegni familiari nell'agricoltura (articolo 23 LAF) e per l'assicurazione per l'invalidità (articolo 70 LAI), le disposizioni della LAVS sono dichiarate applicabili agli assegni familiari.

3.2.5 Capitolo 5: Rapporti con il diritto europeo

Articolo 26

Diversamente da quanto accade per le vere e proprie convenzioni internazionali sulla sicurezza sociale, non sono direttamente applicabili le disposizioni di diritto della sicurezza sociale contenute nell'Accordo sulla libera circolazione delle persone con l'UE e i suoi Stati membri, nonché quelle contenute nell'Accordo AELS. La Svizzera deve rispettare le normative previste in tali Accordi nell'ambito dell'applicazione della sua legislazione nazionale. A tal fine, è stata introdotta in tutte le leggi una medesima disposizione che rinvia al diritto europeo e pertanto anche nella presente legge federale.

3.2.6

Capitolo 6: Disposizioni finali

Articolo 27 Applicabilità della legislazione sull'AVS

L'applicabilità della LPGA essendo consacrata nell'articolo 1, occorre precisare che le disposizioni applicabili della legislazione sull'AVS con le loro eventuali deroghe alla LPGA si applicano.

Per soddisfare le esigenze di una base legale, occorre menzionare espressamente gli ambiti in cui si applica la legislazione sull'AVS, soprattutto perché si tratta di ambiti particolarmente sensibili come il trattamento e la comunicazione di dati.

Articolo 28 Prescrizioni dei Cantoni

Per la creazione di una normativa sugli assegni familiari per le persone prive di attività lucrativa è concesso un termine transitorio di 5 anni dall'entrata in vigore della presente legge in particolare perché occorre disciplinare il finanziamento. Le ulteriori disposizioni riguardo agli assegni familiari devono essere adottate rispettivamente adeguate fino all'entrata in vigore della legge federale, tenendo conto anche delle persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente. Si tratta soprattutto di questioni relative al riconoscimento e all'attività delle casse di compensazione per assegni familiari nonché al finanziamento delle casse medesime; a tale riguardo occorre in particolare determinare la chiave di ripartizione tra i contributi dei datori di lavoro e dei salariati.

Articolo 29 Disposizioni d'esecuzione

Il Consiglio federale adotta le disposizioni d'esecuzione. Così i dettagli riguardo alle condizioni materiali del diritto agli assegni possono essere uniformemente disciplinate sul piano svizzero, p. es. il reddito e il grado d'occupazione necessari per avere diritto agli assegni oppure la coordinazione dei diritti di una medesima persona che esercita sia un'attività lucrativa dipendente sia un'attività lucrativa indipendente. Il Consiglio federale determina pure il periodo durante il quale vanno versati gli assegni familiari in caso d'estinzione del diritto al salario per malattia, incidente, maternità o servizio militare. Attualmente, le regolamentazioni cantonali al riguardo sono assai diverse tra loro.

Articolo 31 Referendum e entrata in vigore

Gli articoli 18 e 28 (competenze dei Cantoni e adozione delle disposizioni d'esecuzione da parte dei Cantoni), non possono produrre effetto alcuno prima dell'entrata in vigore della legge. Affinché i Cantoni possano adottare tempestivamente le loro disposizioni d'esecuzione, devono precedentemente entrare in vigore le corrispondenti disposizioni della legge. Esse entrano in vigore il primo giorno del secondo mese successivo alla scadenza inutilizzata del termine di referendum o accettata che sia la legge in votazione popolare.

3.3 Modifica del diritto previgente

3.3.1 Legge federale sul personale della Confederazione (LPers)

Articolo 31 capoverso 1

L'articolo 31 LPers concerne provvedimenti e prestazioni sociali. Secondo il capoverso 1, il Consiglio federale disciplina le prestazioni minime per il mantenimento dei figli.

Diversamente da quanto previsto nel progetto del 1998, la legge sugli assegni familiari e quindi gli ordinamenti cantonali al riguardo, si applicano anche ai datori di lavoro assoggettati alla LPers.

Il capoverso 1 non va abrogato ma deve piuttosto essere adeguato. Le attuali prestazioni versate in applicazione della LPers sono più elevate degli importi minimi degli assegni familiari previsti dal progetto di legge della Commissione. Per consentire ai datori di lavoro assoggettati alla LPers di integrare le prestazioni previste dal diritto sul personale conformemente agli accordi con le associazioni del personale, la succitata competenza del Consiglio federale deve essere mantenuta ma modificata affinché le eventuali prestazioni del datore di lavoro siano solo un complemento alle prestazioni cantonali, per esempio per compensare le differenze tra i diversi importi cantonali oppure per conservare il livello delle prestazioni finora corrisposte. Queste prestazioni complementari non possono comunque essere versate e finanziate dalle casse di compensazione per assegni familiari.

3.3.2 Legge federale sugli assegni familiari nell'agricoltura (LAF)

In generale

La LAF disciplina il versamento di assegni familiari ai lavoratori agricoli e ai contadini il cui reddito non eccede un determinato limite (piccoli contadini).

Gli assegni versati nelle regioni di montagna sono superiori di 20 franchi a quelli versati nelle regioni di pianura. Il sistema di finanziamento degli assegni è misto. I datori di lavoro del settore agricolo pagano un contributo pari al 2% dei salari dell'insieme dei loro lavoratori agricoli. Le spese per gli assegni familiari non coperte dai datori di lavoro e le spese per gli assegni familiari versati ai piccoli contadini sono poste per due terzi a carico della Confederazione e per un terzo a carico dei Cantoni. Le casse cantonali di compensazione dell'AVS sono incaricate dell'esecuzione.

Le modifiche proposte dalla Commissione nel 1998 non potevano ancora tener conto della LPGA. Da allora, nell'allegato alla LPGA sono state modificate molte disposizioni della LAF senza che il progetto di legge sugli assegni familiari abbia potuto tenerne conto. Queste modifiche vanno ora riunite.

Articolo 1a capoverso 3

Lo scopo degli assegni per l'economia domestica era di agevolare la fondazione di una propria economia domestica da parte dei lavoratori agricoli. L'importo dell'assegno per l'economia domestica, pari a 100 franchi, non è più stato aumentato dal 1° aprile 1974. L'assegno per l'economia domestica ha pertanto perduto importanza rispetto agli assegni per i figli, ma non va comunque abrogato. I lavoratori stranieri la cui famiglia vive all'estero attualmente non ricevono l'assegno per l'economia domestica. Questa disposizione va tuttavia conservata, anche se per ragioni di uguaglianza giuridica deve essere applicata indipendentemente dalla nazionalità e dunque anche a cittadini svizzeri. Sono fatti salvi gli altri obblighi previsti dall'Accordo sulla libera circolazione delle persone, rispettivamente dal riveduto Accordo sull'AELS per i cittadini dell'UE e dell'AELS, nonché per gli Svizzeri domiciliati sul territorio dell'UE o dell'AELS.

Per quanto concerne gli assegni per i figli e gli assegni per i giovani in formazione destinati ai figli che vivono all'estero, occorre riprendere la normativa di cui all'articolo 4 del presente progetto di legge; tale normativa si applica pure, indipendentemente dalla nazionalità, alle persone che esercitano un'attività lucrativa non agricola.

Articolo 2 capoversi 1, 3 e 4 e articolo 7

L'articolo 2 disciplina i tipi e gli importi minimi degli assegni per i lavoratori agricoli, l'articolo 7 quelli per i piccoli contadini. L'unica differenza consiste nel fatto che il diritto all'assegno per l'economia domestica è limitato ai soli lavoratori agricoli.

Pure nell'agricoltura vanno rispettati gli importi minimi previsti dalla legge sugli assegni familiari. Uno degli scopi della politica agraria consiste nell'accordare un generoso sostegno all'agricoltura di montagna, perché questa fornisce un contributo importante alla conservazione del paesaggio. Pertanto, gli assegni per le regioni di montagna sono più elevati.

Ecco le proposte nel dettaglio:

- è mantenuto l'assegno per l'economia domestica di 100 franchi mensili destinato ai lavoratori agricoli;
- sono mantenuti i 20 franchi supplementari degli assegni per i figli e per i giovani in formazione destinati alle regioni di montagna;
- sono abrogati i 5 franchi supplementari che, dal 1° aprile 1980, sono versati a partire dal terzo figlio.

Gli importi degli assegni per i figli nel settore agricolo sono oggi inferiori a quelli proposti dal progetto della Commissione. Oscillano tra 170 e 195 franchi mensili per figlio, secondo il numero di figli e il luogo in cui è situata l'azienda. Il progetto prevede di versare per ciascuno dei figli un assegno per i figli di 200 franchi (nelle regioni di montagna 220 franchi) rispettivamente un assegno per i giovani in formazione di 250 franchi (nelle regioni di montagna 270 franchi).

Sono abrogate le disposizioni del capoverso 4, secondo cui il Consiglio federale adegua periodicamente gli importi degli assegni, siccome l'articolo 5 capoverso 3 del progetto della Commissione già prevede l'indicizzazione degli assegni.

Articolo 9

Il rinvio alle disposizioni della legge federale sugli assegni familiari garantisce la sintonia tra le due leggi, in particolare riguardo alla nozione di figlio che dà diritto agli assegni, al concorso di diritti e alla durata del diritto. Malgrado una diversa formulazione, dal profilo materiale le modifiche rispetto alla LAF vigente sono minime: il diritto all'assegno sussiste, a determinate condizioni, anche per i nipoti.

Articolo 10, rubrica e capoversi 2 e 3

È soppresso il divieto, finora previsto nei capoversi 2 e 3, del cumulo degli assegni. Infatti, tale divieto è già previsto mediante il rinvio all'articolo 6 della legge federale sugli assegni familiari. La rubrica è pure modificata in conseguenza.

Nei casi in cui lavora sia come lavoratore agricolo sia come piccolo contadino, una persona ha diritto di scegliere a quale titolo percepire gli assegni familiari. I casi in cui una persona ha un diritto agli assegni familiari sia come piccolo contadino sia perché esercita un'attività lucrativa non agricola, sono disciplinati nelle disposizioni d'esecuzione della legge sugli assegni familiari.

Articolo 14 capoverso 3

La disposizione va abrogata perché l'art. 9 capoverso 2 lettera d LAF rinvia all'articolo 9 della legge sugli assegni familiari che disciplina il versamento a terzi.

Articolo 24

Capoverso 1

Il Cantone di Vaud aveva richiesto l'introduzione di un vincolo tra il diritto dei piccoli contadini agli assegni e le condizioni di un miglioramento dell'esistenza dei contadini. La disposizione controversa, entrata in vigore il 1° aprile 1962, è stata applicata solo per qualche anno in questo Cantone. Essa può essere abrogata perché è ormai obsoleta. La lettera a è messa in relazione con la frase introduttiva del capoverso 1. È invece mantenuta la competenza dei Cantoni di introdurre assegni complementari nell'agricoltura.

Capoverso 2

La legge federale sugli assegni familiari si prefigge di armonizzare le diverse normative sugli assegni familiari. Non può perciò essere mantenuta la possibilità di non applicare la LAF di cui attualmente fa uso solo il Cantone di Ginevra.

Articolo 25

Ormai, oltre al rinvio alla LPGA e alla legislazione sull'AVS, il testo rinvia esplicitamente alla legge sugli assegni familiari.

3.3.3

Legge federale su l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (LADI)

Articolo 22 capoverso 1

Secondo il diritto vigente, il diritto agli assegni per i figli e agli assegni per i giovani in formazione sussiste di regola unicamente quando un salariato percepisce un salario determinante ai sensi della legislazione sull'AVS. Alcuni Cantoni prevedono che gli assegni possono continuare a essere versati per un certo periodo dopo l'estinzione del diritto al salario rispettivamente dopo la fine del rapporto di lavoro. Nell'ambito della legge federale sugli assegni familiari, il Consiglio federale deve adottare una corrispondente normativa al riguardo (articolo 13 del progetto della Commissione). L'articolo 22 capoverso 1 LADI nella sua versione vigente prevede che il supplemento che corrisponde agli assegni per i figli e agli assegni per i giovani in formazione è versato solo se gli assegni per i figli non sono versati durante il periodo di disoccupazione. Il diritto vigente già prevede che si controlli se l'altro genitore percepisce gli assegni familiari o no. Ad ulteriore precisazione, la lettera b menziona esplicitamente questa condizione per il supplemento all'indennità giornaliera che corrisponde all'assegno per i figli: se un'altra persona che esercita un'attività lucrativa ha diritto agli assegni per i figli, il diritto di questa persona è prioritario. Questa normativa corrisponde alla disposizione prevista nell'articolo 7 capoverso 1 lettera a del progetto della Commissione secondo cui il diritto della persona che esercita un'attività lucrativa è prioritario. Se l'altro genitore non esercita attività lucrativa, può allora essere esercitato il diritto previsto dalla LADI.

4 Conseguenze finanziarie

4.1 Compendio

Le prestazioni fornite secondo l'attuale ordinamento degli assegni familiari hanno raggiunto nel 2002 4,1 miliardi di franchi. Il progetto di legge proposto dalla Commissione prevede la fornitura di prestazioni per un importo complessivo pari a 5,0 miliardi di franchi (cfr. tavola 1 in allegato). Le spese supplementari sono prima di tutto a carico di datori di lavoro e Cantoni. La tavola 1 mostra inoltre la situazione che verrebbe a crearsi con l'accettazione dell'iniziativa popolare «Più giusti assegni per i figli!». Le divergenze con le rispettive cifre contenute nel messaggio del Consiglio federale sull'iniziativa popolare derivano dall'attualizzazione delle basi di calcolo.

La tavola 2 mostra chi sopporta gli oneri derivanti dal finanziamento degli assegni familiari nell'ambito della nuova legge.

Le spese per gli assegni familiari destinati ai salariati e alle persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente non agricola sono assunte mediante i contributi dei datori di lavoro (eventualmente con la partecipazione dei salariati) e delle persone con attività lucrativa indipendente (contributi comunque limitati). L'onere per le persone con attività lucrativa indipendente è nuovo per la maggior parte dei Cantoni, ma in contropartita queste persone avranno diritto agli assegni familiari, caso raro attualmente. L'aliquota media complessiva per i contributi dei datori di lavoro e delle persone con attività lucrativa indipendente è pari all'1.82 % ed è superiore

dello 0,1 % circa rispetto a quella attualmente prevista per i datori di lavoro. Questo aumento è dovuto soprattutto al miglioramento delle prestazioni.

Le persone prive di attività lucrativa hanno diritto agli assegni familiari a condizione che il loro reddito non ecceda una determinata soglia. Questi assegni famigliari sono a carico dei Cantoni che a loro discarica potrebbero prevedere che l'obbligo contributivo delle persone prive di attività lucrativa.

4.2 Consequenze per la Confederazione

La nuova normativa degli assegni familiari è causa sia di spese supplementari sia di entrate supplementari per la Confederazione. Il risultato è che il progetto di legge può essere attuato sul piano federale nel rispetto del principio della neutralità dei costi.

Per la Confederazione spese supplementari risultano solo dagli assegni familiari nell'agricoltura nonché, ma in minima misura, dalla sua funzione di datore di lavoro del personale federale. Dovrebbe invece essere possibile risparmiare sulle sovvenzioni per i premi dell'assicurazione malattia. Nel contempo, l'aumento degli assegni familiari modifica le entrate fiscali.

Nel 2002, l'importo medio degli assegni versati nel settore dell'agricoltura ammontava a circa 180 franchi. La Confederazione ha contribuito al loro finanziamento con 82 milioni di franchi. Con un assegno per i figli di un importo pari a 200 franchi e un assegno per i giovani in formazione di un importo pari a 250 franchi, entrambe con un supplemento di 20 franchi per le regioni di montagna, la media ponderata dell'assegno sarebbe di circa 220 franchi. La quota della Confederazione sarebbe allora di 100 milioni di franchi, vale a dire circa 20 milioni di franchi più di oggi. Questo aumento sottostà al freno alle spese (articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost.).

Nel 2002, la Confederazione ha versato un importo pari a 80 milioni di franchi sotto forma d'assegni familiari per il suo personale. Non essendo affiliata ad alcuna cassa di compensazione per assegni familiari, la Confederazione paga questi assegni con i suoi mezzi generali. Il presente progetto di legge obbliga tutti i datori di lavoro ad affidarsi a una cassa di compensazione per assegni familiari e a pagare i rispettivi contributi. Nei Cantoni che prevedono assegni più elevati rispetto a quelli previsti nel progetto di legge, la Confederazione dovrà, in futuro, versare tali importi. Nella misura in cui essa mantiene l'attuale livello delle prestazioni negli altri Cantoni, l'onere supplementare complessivo è insignificante.

È assai difficile valutare quali risparmi saranno possibili sulle sovvenzioni ai premi dell'assicurazione malattia; un importo di 30 milioni di franchi sembra essere un'approssimazione sensata.

Dal profilo delle entrate dovute alle imposte federali dirette (persone fisiche), si può contare su un aumento di 20 milioni di franchi a causa degli importi più elevati degli assegni familiari che andranno ad aumentare i redditi delle famiglie.

Anche l'aumento delle spese dei datori di lavoro dovuto all'aumento dell'importo degli assegni si ripercuote sulle imposte. Nella misura in cui le spese supplementari sono trasferite sui prezzi, dovrebbe risultarne un aumento delle entrate dell'imposta sul valore aggiunto pari a circa 10 milioni di franchi; se non fosse possibile trasferire

le maggiori spese sui prezzi, la diminuzione dei benefici delle imprese provocherebbe una diminuzione delle imposte federali dirette (persone morali) pari a circa 30 milioni di franchi.

La nuova legge dovrebbe essere causa di un beneficio di 40 milioni di franchi per le finanze della Confederazione, a condizione che l'onere supplementare delle imprese possa essere trasferito sui prezzi, oppure resti neutro in assenza di un trasferimento sui prezzi (cfr. tavola 3 in allegato).

4.3 Conseguenze per i Cantoni

Gli effetti della nuova legge sono più importanti per i Cantoni che per la Confederazione. La tavola 4 in allegato mostra che, dalla possibilità per i datori di lavoro e le persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente di trasferire l'onere supplementare sui prezzi o no, possono risultare un risparmio di 25 milioni di franchi o una diminuzione delle entrate di 85 milioni di franchi.

5 Rapporti con il diritto europeo

5.1 Il diritto della Comunità europea

In seno all'Unione europea, la libera circolazione dei lavoratori è disciplinata dall'articolo 39 del Trattato CE. Condizione della libera circolazione delle persone è la coordinazione dei sistemi di sicurezza sociale disposta nell'articolo 42 del Trattato CE. Tale coordinazione è attuata in virtù del Regolamento n. 1 408/71 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, nonché dal relativo Regolamento d'applicazione n. 574/72¹⁷. Il Regolamento 1 408/71 prevede segnatamente l'uguaglianza di trattamento dei cittadini propri e di altri Stati membri, la conservazione dei diritti acquisiti e il versamento delle prestazioni sull'intero territorio della Comunità.

L'Accordo tra la Svizzera e la Comunità europea sulla libera circolazione delle persone ha per conseguenza, dal 1° giugno 2002, la partecipazione della Svizzera a questa coordinazione multilaterale.

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

Tuttavia, la Raccomandazione del 27 luglio 1992 relativa alla convergenza degli obiettivi e delle politiche nell'ambito della protezione sociale¹⁸, invita gli Stati membri a sviluppare le prestazioni per le famiglie più gravate dal mantenimento dei figli, per esempio a causa del numero dei figli e/o di particolari circostanze economiche.

¹⁷ Codificato dal Regolamento del Consiglio n. 118/97, GUCE L 28 del 30 gennaio 1997, pag. 1; modificato da ultimo dal Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 631/2004, GUCE L 100 del 6 aprile 2004, pag. 1.

¹⁸ GUCE L 245 del 26 agosto 1992, pag. 49.

Per quanto riguarda i diritti economici e sociali, la Carta sociale europea del 18 ottobre 1961 corrisponde alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. L'articolo 16 della Carta disciplina il diritto della famiglia alla protezione sociale, legale ed economica e obbliga gli Stati ad attuare una vera politica familiare mediante gli strumenti più diversi. Questa disposizione contiene, oltre agli aspetti meramente civilistici del diritto della famiglia, determinati elementi di diritto sociale e fiscale (politica della famiglia). Pertanto, in applicazione dell'articolo 16, gli Stati devono disporre di un ordinamento degli assegni familiari. Le prestazioni devono estendersi a un numero significativo di famiglie e garantire un complemento di reddito sufficiente mediante la corresponsione di un importo adeguato. Devono essere regolarmente adeguate per tener conto dell'inflazione. L'articolo 12 della Carta riguarda il diritto alla sicurezza sociale. Il capoverso primo obbliga gli Stati membri della Carta a istituire un sistema di sicurezza sociale rispettivamente a conservarlo e segnatamente a prevedere assegni familiari. Il capoverso 4 statuisce l'uguaglianza di trattamento tra cittadini propri e di altri Stati membri. A tal fine, per entrambe i gruppi di persone devono vigere condizioni uguali per l'esercizio del diritto alle prestazioni. La Carta condanna inoltre le discriminazioni indirette, per esempio le prescrizioni che di massima valgono per i nazionali e per gli stranieri (p. es. l'esigenza del domicilio) ma in realtà si applicano esclusivamente o in maniera preponderante agli stranieri. Così, il Comitato europeo dei diritti sociali – l'organo di controllo giuridico della compatibilità delle prescrizioni e delle pratiche nazionali con la Carta – ha affermato in numerose procedure di controllo che l'esigenza del domicilio dei figli per il diritto agli assegni familiari viola l'articolo 12 capoverso 4. Il Comitato permette tuttavia l'adeguamento dell'importo delle prestazioni alle spese di sostentamento nel Paese di domicilio dei figli. Fa salvo il suo diritto di esaminare la proporzionalità delle riduzioni di prestazioni con gli scopi della Carta.

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

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

La Svizzera ha ratificato il 16 settembre 1977¹⁹ il Codice europeo di sicurezza sociale del 16 aprile 1964. Il nostro Paese ha accettato segnatamente la Parte VII sulle prestazioni destinate alle famiglie. La cerchia delle persone protette deve comprendere o i gruppi prescritti di salariati o i gruppi prescritti della popolazione che esercitano un'attività lucrativa (articolo 41). Il diritto alle prestazioni familiari delle persone protette non può essere vincolato alla condizione del bisogno. L'articolo 44 prescrive che il valore totale degli assegni per i figli deve essere almeno pari all'1,5 % del salario di un operaio adulto, non specializzato, di sesso maschile secondo il Codice europeo, moltiplicato per il numero totale dei figli di tutti i residenti. Riguardo al finanziamento del sistema di sicurezza sociale il Codice europeo prevede che il costo delle prestazioni concesse e le spese amministrative per

¹⁹ RU 1978 1518; RS 0.831.104

Comitato dei diritti sociali fa salva la possibilità di esaminare la compatibilità della normativa in questione con la Carta (regolamentazione convenzionale o normativa interna).

Per quanto riguarda gli altri assegni, la Carta prevede l'uguaglianza di trattamento tra nazionali e stranieri. La Svizzera dovrebbe pertanto vigilare affinché i Cantoni applichino le condizioni previste dalla Carta per il diritto di cittadini svizzeri e stranieri agli assegni per la nascita e l'adozione.

Il presente progetto è pertanto compatibile con il diritto europeo vincolante per la Svizzera.

Diversi modelli d'assegni, stime in milioni di franchi per il 2002

Normativa	Statuto dell'avente diritto		Spese totali			In punti percentuali dell'IVA
	Lavoratori non agricoli	Persone con attività lucrativa in ambito agricolo	Persone con attività lucrativa indipendente non agricola	Persone prive di attività lucrativa	In mio. di franchi	
Normativa attuale (importo degli assegni nei Cantoni dal 2002)	3 910	130	20	20	4 080	1,54 % 1,50
Commento	<ul style="list-style-type: none"> - In media l'assegno per i figli ammonta a 179 franchi mensili, l'assegno per i giovani in formazione a 202 franchi; la media ponderata è di 184 franchi. - Il 6 % circa dei bambini e dei giovani in formazione non hanno alcun diritto agli assegni per i figli poiché i genitori esercitano un'attività lucrativa indipendente oppure sono privi di attività lucrativa. 					
Progetto della Commissione	4 460	160	180	170	4'970	1,88 % 1,84
Commento	<ul style="list-style-type: none"> - Sussiste un diritto a un assegno per i figli di 200 franchi mensili e a un assegno per i giovani in formazione di 250 franchi mensili; la media ponderata è di 210 franchi. - Nell'agricoltura e per le persone prive di attività lucrativa si applica un limite di reddito. 					

Normativa	Statuto dell'avente diritto		Spese totali				
	Lavoratori non agricoli	Persone con attività lucrativa in ambito agricolo	Persone con attività lucrativa indipendente non agricola	Persone prive di attività lucrativa	In mio. di franchi	In % del reddito AVS complessivo	In punti percentuali dell'IVA
Iniziativa popolare «Più giusti assegni per i figli»	9 570	330	390	390	10 680	4,03 %	3,96

Commento – *Ogni figlio o ogni giovane in formazione ha diritto a un assegno di 450 franchi mensili.*

I punti IVA sono calcolati in maniera lineare; un punto IVA corrisponde a 2,7 miliardi di franchi.

L'aliquota dell'1,54 % sui redditi AVS secondo la situazione attuale si riferisce a tutti i redditi AVS e comprende anche gli assegni versati in applicazione della LAF. Questa aliquota non corrisponde al tasso medio a carico dei datori di lavoro per il finanziamento degli assegni per i salariati; il tasso medio a carico dei datori di lavoro può essere stimato per il 2002 all'1,64 %.

Finanziamento degli assegni secondo il progetto della Commissione

Assegni familiari a...	Importo in mio. di fr.	Finanziamento
Salariati non agricoli	4460	L'aliquota media per i contributi ammonta a 1,82 % del reddito determinante per l'AVS, l'obbligo contributivo degli indipendenti essendo limitato.
Persone con attività lucrativa indipendente	180	
Persone con attività lucrativa nell'agricoltura	160	10 mio. a carico dei datori di lavoro; il resto è suddiviso: <ul style="list-style-type: none"> – per due terzi a carico della Confederazione (100 mio. fr.) – per un terzo a carico dei Cantoni (50 mio. fr.)
Persone prive di attività lucrativa	170	A carico dei Cantoni

**Onere netto in milioni di franchi per la Confederazione,
secondo il progetto della Commissione**

Cifre positive: Spese supplementari o minori entrate

Cifre negative: Minori spese o maggiori entrate

	Trasferimento degli oneri delle imprese		Commento
	Con trasferimento	Senza trasferimento	
LAF	20	20	Spese supplementari nell'agricoltura
Confederazione come datore di lavoro	0	0	La Confederazione conserva le sue prestazioni attuali; in alcuni Cantoni sussistono oneri supplementari minimi.
Imposizione delle persone fisiche	-20	-20	Maggiori entrate a causa dell'imposizione d'assegni d'importo <i>più elevato</i>
IVA	-10	0	Maggiori entrate a causa del trasferimento sui consumatori
Imposizione delle persone giuridiche	0	30	Minori entrate a causa della diminuzione dei benefici delle imprese
Riduzione dei premi dell'assicurazione malattia	-30	-30	Stima approssimativa della diminuzione delle spese
Totale	-40	0	

I risparmi dovuti alle prestazioni complementari sono troppo infimi per essere considerati nella tavola.

**Maggior onere netto in milioni di franchi per i Cantoni e i Comuni,
secondo il progetto della Commissione**

Cifre positive: Spese supplementari o minori entrate

Cifre negative: Minori spese o maggiori entrate

	Trasferimento degli oneri delle imprese		Commento
	Con trasferimento	Senza trasferimento	
LAF	10	10	Spese supplementari nell'agricoltura
Assegni familiari per le persone prive di attività lucrativa	170	170	Conto tenuto dei limiti di reddito
Imposizione delle persone fisiche	-150	-150	Maggiori entrate a causa dell'imposizione d'assegni d'importo <i>più elevato</i>
Imposizione delle persone giuridiche	0	110	Minori entrate a causa della diminuzione dei benefici delle imprese
Assistenza sociale	-40	-40	Stima approssimativa della diminuzione delle spese
Riduzione dei premi dell'assicurazione malattia	-15	-15	Stima approssimativa della diminuzione delle spese
Totale	-25	85	

I risparmi dovuti alle prestazioni complementari sono troppo infimi per essere considerati nella tavola.

La ripartizione di queste stime tra i singoli Cantoni dovrebbe essere assai diversa, ma sono impossibili da stimare sulla base dei dati disponibili.

Cantoni e Comuni hanno anche altre fonti di entrate e spese (p. es. assegni più elevati per i contadini di condizione indipendente in alcuni Cantoni), che sono influenzate dal progetto della Commissione ma non sono comprese nelle stime.

Sono ugualmente sconosciute le ripercussioni sui Cantoni e Comuni nella loro funzione di datori di lavoro.