

09.068

**Messaggio
concernente la modifica della legge federale sugli assegni
familiari**

(Creazione di un registro degli assegni familiari)

del 2 settembre 2009

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge federale sugli assegni familiari (LAFam).

Contemporaneamente vi proponiamo di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

2008 M 07.3618 Impedire il cumulo di assegni familiari
(S 19.12.07, Schiesser; N 18.9.08)

2008 M 07.3619 Impedire il cumulo di assegni familiari
(N 21.12.07, [Zeller]-Engelberger; S 18.12.08)

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

2 settembre 2009

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Hans-Rudolf Merz
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Con il presente messaggio il Consiglio federale sottopone all'approvazione delle Camere federali una modifica della legge federale sugli assegni familiari (LAFam) concernente l'istituzione di un registro degli assegni familiari.

La LAFam e l'ordinanza sugli assegni familiari (OAFam) sono in vigore dal 1° gennaio 2009. L'istituzione di un registro centrale dei figli e dei beneficiari di assegni familiari (registro) è stata chiesta nella primavera 2007 nell'ambito della procedura di consultazione sull'OAFam e in seguito, il 3 ottobre 2007, da due mozioni (07.3618 Schiesser e 07.3619 [Zeller]-Engelberger). Un simile registro rappresenta il solo mezzo adeguato per lottare efficacemente contro eventuali abusi, quali il cumulo di assegni familiari per lo stesso figlio. La sua creazione è stata espressamente approvata anche in occasione dell'indagine conoscitiva prevista per la presente modifica della LAFam. Quest'ultima comprende gli elementi riassunti qui di seguito.

L'Ufficio centrale di compensazione (UCC) sarà incaricato della gestione del registro degli assegni familiari. In quest'ultimo figureranno, con il rispettivo numero d'assicurato AVS, tutti i figli residenti in Svizzera o all'estero a favore dei quali è versato un assegno familiare secondo il diritto svizzero. I servizi incaricati dell'esecuzione comunicheranno all'UCC i dati necessari alla gestione del registro. Il Consiglio federale designerà i servizi autorizzati ad accedere al registro degli assegni familiari; l'accesso completo sarà tuttavia accordato solo ai servizi incaricati dell'esecuzione. Per contro, tutti potranno verificare se per un determinato figlio è già versato un assegno e da quale servizio, immettendone nel sistema il numero d'assicurato AVS e la data di nascita. La Confederazione coprirà le spese per l'istituzione del registro, mentre le spese d'esercizio saranno a carico dei servizi incaricati dell'esecuzione. D'intesa con loro il Consiglio federale emanerà le necessarie disposizioni. L'entrata in funzione del registro è prevista per il 1° gennaio 2011.

Messaggio

1 Puntii essenziali del progetto

1.1 Contesto

La legge federale del 24 marzo 2006¹ sugli assegni familiari (legge sugli assegni familiari, LAFam) e l'ordinanza del 31 ottobre 2007² sugli assegni familiari (OAFam) sono in vigore dal 1° gennaio 2009. Nel corso della primavera del 2007, una larga maggioranza dei partecipanti alla procedura di consultazione sull'ordinanza aveva chiesto l'istituzione di un registro degli assegni familiari dei figli e dei beneficiari di assegni familiari (registro). Al fine di evitare il cumulo di versamenti, la richiesta era stata avanzata dalla maggior parte dei Cantoni, da tutte le casse di compensazione AVS (cantionali e professionali), da diverse organizzazioni di datori di lavoro e di salariati. In occasione dell'approvazione dell'ordinanza, il 31 ottobre 2007, il nostro Collegio ha pertanto incaricato il Dipartimento federale dell'interno (DFI) di procedere alle verifiche necessarie per l'istituzione di un registro degli assegni familiari e di proporre un piano per l'introduzione di un'apposita base legale.

Il 3 ottobre 2007 due mozioni identiche nel titolo e nel tenore («Impedire il cumulo di assegni familiari»; 07.3618 Schiesser e 07.3619 [Zeller]-Engelberger) sono state presentate alle Camere federali. Considerato che con la LAFam è possibile beneficiare di assegni familiari interi anche con un grado di occupazione molto basso, gli autori delle mozioni hanno constatato che è aumentato il rischio che per uno stesso figlio venga percepito più di un assegno e hanno concluso che i servizi incaricati dell'esecuzione avrebbero potuto combattere efficacemente eventuali abusi solo centralizzando i loro dati. Il 28 novembre 2007 il nostro Collegio ha proposto di accogliere entrambe le mozioni, come è nel frattempo avvenuto senza ulteriori dibattiti.

Il 19 settembre 2008 abbiamo definito il seguito dei lavori e abbiamo incaricato il DFI, dopo aver definito i valori di riferimento essenziali dell'avamprogetto da sottoporre a consultazione, di elaborare un messaggio sulla modifica della LAFam che comprendesse l'istituzione di un registro degli assegni familiari.

La procedura di consultazione sull'OAFam, in occasione della quale quasi tutti i partecipanti avevano chiesto l'istituzione di un registro degli assegni familiari, si è svolta nella primavera del 2007, e risale pertanto a due anni or sono. Per questa ragione, ma anche per garantire la rapida entrata in vigore della modifica proposta, il nostro Collegio ha deciso di svolgere un'indagine conoscitiva presso gli ambienti interessati, conformemente all'articolo 10 della legge del 18 marzo 2005³ sulla consultazione, in luogo di una procedura di consultazione. L'indagine conoscitiva si è svolta tra il 13 marzo e l'8 maggio 2009.

1 RS 836.2

2 RS 836.21

3 RS 172.061

1.2 La nuova normativa proposta

Con l'istituzione di un registro degli assegni familiari si intende innanzitutto impedire che si verifichi la percezione indebita di più assegni familiari per figlio. Secondo l'articolo 6 LAFam, per ogni figlio viene versato un solo assegno dello stesso tipo, fatto salvo il versamento della differenza di cui all'articolo 7 capoverso 2 LAFam. È possibile infatti che, ad esempio, tanto la madre quanto il padre o il patrigno presentino una richiesta. Il cumulo di prestazioni va evitato chiarendo le circostanze e il concorso di diritti. Con il termine «cumulo» s'intende la percezione di assegni familiari per lo stesso figlio da parte di due o più persone.

Chiarire oggi se per un figlio viene già versato un assegno familiare comporta gravi oneri amministrativi. Il servizio presso il quale è stata inoltrata la richiesta deve raccogliere le informazioni necessarie per telefono o per scritto. Malgrado ricerche anche ardue, i risultati non sono sempre affidabili e in determinati casi è impossibile accertare se e da quale servizio sia già versato un assegno. Con ogni probabilità, a partire dall'entrata in vigore della LAFam, queste difficoltà si sono ancora acuite, poiché già con un grado di occupazione molto basso è ora possibile chiedere un assegno familiare intero e sono versate più differenze.

L'Ufficio centrale di compensazione (UCC) sarà incaricato della gestione del registro degli assegni familiari. In quest'ultimo figureranno, con il rispettivo numero d'assicurato AVS, tutti i figli residenti in Svizzera o all'estero a favore dei quali è versato un assegno familiare secondo il diritto svizzero. I servizi incaricati di versare gli assegni familiari comunicheranno all'UCC i dati necessari alla gestione del registro. Il nostro Collegio designerà i servizi autorizzati ad accedervi; l'accesso completo sarà tuttavia accordato solo ai i servizi incaricati dell'esecuzione. Per contro, tutti potranno verificare se per un determinato figlio è già versato un assegno e da quale servizio, immettendone nel sistema il numero d'assicurato AVS e la data di nascita. Le spese per l'istituzione del registro degli assegni familiari saranno coperte dalla Confederazione. Le spese d'esercizio saranno invece a carico dei servizi incaricati dell'esecuzione. D'intesa con questi ultimi, emaneremo le necessarie disposizioni.

Affinché il registro possa entrare in funzione il 1° gennaio 2011, tutte le disposizioni sull'istituzione del registro degli assegni familiari dovrebbero entrare in vigore a metà del 2010.

1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

1.3.1 Risultati dell'indagine conoscitiva

In occasione dell'indagine conoscitiva si sono pronunciati, in una presa di posizione comune, tutti i governi cantonali, la Conferenza delle casse cantonali di compensazione e l'Associazione svizzera delle casse di compensazione professionali (in seguito: associazioni delle casse di compensazione), 12 organizzazioni dell'economia o del mondo del lavoro, otto casse di compensazione per assegni familiari (CAF), sette casse di disoccupazione e un privato. Fatte salve due CAF, tutti i partecipanti si sono pronunciati in linea di massima favorevolmente. Il registro viene considerato uno strumento appropriato per prevenire il cumulo degli assegni familia-

ri; è stata inoltre approvata la messa in servizio del registro per il 1° gennaio 2011. I risultati dell'indagine conoscitiva, riassunti qui di seguito, sono stati pubblicati in un rapporto⁴. I punti materialmente importanti concernono modifiche in materia di accesso al registro e di finanziamento sollecitate dalla maggior parte degli attori consultati.

Riserve concernenti la riduzione dell'onere amministrativo

Circa la metà dei partecipanti (tra cui 16 Cantoni, le associazioni delle casse di compensazione e quattro associazioni di datori di lavoro) dubita più o meno fortemente del fatto che, come affermato nell'avamprogetto, il registro possa ridurre globalmente l'onere amministrativo per l'esecuzione della LAFam. Il registro faciliterà semplicemente il compito di verificare se per un determinato figlio viene già versato un assegno.

Accesso per i datori di lavoro ai quali è delegata la gestione del dossier

In Svizzera circa 1300 datori di lavoro esaminano le richieste di assegni familiari e versano le prestazioni. Essi svolgono in tal modo importanti compiti d'esecuzione che rientrano nella cosiddetta «gestione del dossier». L'avamprogetto non prevedeva l'accesso al registro per questi datori di lavoro; per questo otto Cantoni, le associazioni delle casse di compensazione, sei associazioni di datori di lavoro e una CAF non erano d'accordo. Essi chiedono che la legge riconosca la qualità di organo d'esecuzione anche ai datori di lavoro ai quali è delegata la gestione del dossier e che venga loro concesso l'accesso completo al registro; detto accesso andrebbe di pari passo con l'obbligo di notifica necessario alla gestione del registro. La gestione delegata del registro corrisponde a una forte esigenza dei grandi datori di lavoro che dispongono di sviluppati servizi del personale e contribuisce a rafforzare l'efficienza del lavoro amministrativo; se a detti datori di lavoro non fosse concesso l'accesso completo al registro, vi è il rischio che quest'ultimo potrebbe essere lacunoso e fonte di errori.

Finanziamento del registro degli assegni familiari da parte della Confederazione

Due terzi dei Cantoni, le associazioni delle casse di compensazione, sei associazioni di datori di lavoro, quattro CAF e una cassa di disoccupazione hanno chiesto che le spese d'istituzione siano coperte interamente dalla Confederazione e non, come previsto nell'avamprogetto, dai servizi incaricati dell'esecuzione. Questa richiesta è motivata dal fatto che il registro rientra nei compiti della Confederazione, la quale è l'autorità nazionale di vigilanza in materia di assegni familiari. Inoltre il registro ha in primo luogo uno scopo preventivo (impedire gli abusi) ed è pertanto d'interesse pubblico. La ripartizione delle spese proposta è ritenuta sproporzionata e ingiusta: malgrado altri servizi (p.es. servizi statistici) possano utilizzare il registro, sarebbero chiamati a contribuire soltanto i servizi incaricati dell'esecuzione che, quali fornitori dei dati necessari, saranno anche quelli a contribuire maggiormente al raggiungimento degli obiettivi del registro.

⁴ Pubblicato nel sito Internet della Cancelleria federale:
<http://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/ind2009.html>

Scadenza di tre mesi troppo breve per preparare i dati necessari alla messa in servizio del registro

La metà dei Cantoni, le associazioni delle casse di compensazione, quattro associazioni di datori di lavoro e tre CAF reputano troppo breve la scadenza di tre mesi per la preparazione dei dati da comunicare all'UCC per la messa in servizio del registro. Essi ritengono che occorra segnatamente tener conto del fatto che l'infrastruttura e i mezzi amministrativi variano considerevolmente tra i vari attori.

1.3.2 Cambiamenti rispetto all'avamprogetto

Rispetto all'avamprogetto vi è stato un cambiamento materiale importante concernente il finanziamento del registro e motivato dai risultati dell'indagine conoscitiva. Il nostro Collegio ha proposto che sia la Confederazione a coprire le spese per l'istituzione del registro. Le spese d'esercizio saranno invece a carico dei servizi incaricati dell'esecuzione, come previsto anche nell'avamprogetto. Abbiamo parzialmente tenuto conto delle riserve concernenti la riduzione dell'onere amministrativo. Non abbiamo invece accettato di concedere l'accesso al registro ai datori di lavoro cui è stata delegata la gestione del dossier (cfr. in proposito il commento all'art. 21b cpv. 1). Infine il nostro Collegio ha deciso di non prorogare il termine di tre mesi per la preparazione dei dati per la messa in servizio del registro.

1.4 Rapporto con il diritto europeo

Il rapporto con il diritto europeo è disciplinato dall'articolo 24 LAFam, che sarà applicabile anche alle nuove disposizioni concernenti il registro degli assegni familiari, poiché quest'ultimo includerà i dati dei figli residenti all'estero a favore dei quali è versato un assegno familiare secondo il diritto svizzero. Il registro faciliterà inoltre le verifiche relative agli assegni familiari in ambito internazionale (cfr. n. 1.2 e il commento all'art. 21c).

1.5 Attuazione

Il Consiglio federale è incaricato di attuare le disposizioni concernenti il registro degli assegni familiari. Due anni dopo l'entrata in funzione del registro farà valutare dal DFI – segnatamente dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) – se e in che misura esso sia in grado di realizzare gli obiettivi stabiliti nell'articolo 21a LAFam. I risultati della valutazione saranno resi pubblici.

1.6 Stralcio di interventi parlamentari

Le mozioni 07.3618 Schiesser e 07.3619 [Zeller]-Engelberger « Impedire il cumulo di assegni familiari », di tenore identico, incaricano il Consiglio federale di creare quanto prima nella LAFam i fondamenti giuridici per istituire un registro centrale dei figli e dei beneficiari degli assegni familiari. Poiché la presente modifica della

LAFam e l'entrata in funzione del registro prevista per il 1° gennaio 2011 soddisfano quanto richiesto dalle mozioni, queste ultime possono essere tolte di ruolo.

2 **Commento ai singoli articoli**

Art. 21a (nuovo) Scopo

Dopo aver attentamente valutato tutte le possibilità, si è ritenuto che, in virtù dell'esperienza acquisita nella gestione del registro degli assicurati AVS e del registro delle rendite AVS, il servizio più adatto ad occuparsi della gestione del registro degli assegni familiari fosse l'UCC.

Let. a

Affinché il registro possa impedire con efficacia il cumulo di assegni familiari, esso deve poter rilevare i dati concernenti ogni figlio residente in Svizzera o all'estero per il quale è versata una prestazione in base alla LAFam, alla legge federale del 20 giugno 1952⁵ sugli assegni familiari nell'agricoltura (LAF) o in base alla legislazione cantonale. Vanno inoltre registrati anche i figli per i quali sono versati supplementi alle indennità giornaliera nell'ambito dell'assicurazione contro la disoccupazione⁶ oppure le prestazioni per i figli previste durante l'esecuzione dei provvedimenti d'integrazione dell'assicurazione per l'invalidità⁷ (AI). Rispetto agli assegni familiari ai sensi della LAFam e della LAF, queste prestazioni sono sussidiarie. Nel registro degli assegni familiari non vanno invece censite le rendite per figli e per orfani previste dall'AVS, le rendite per figli previste dall'AI e le prestazioni per figli previste dall'assicurazione contro gli infortuni e dall'ordinamento delle indennità per perdita di guadagno, poiché è consentito cumularle con gli assegni familiari ai sensi della LAFam o della LAF. Condizione imprescindibile: i dati del registro degli assegni familiari devono essere completi, ma anche corretti e aggiornati (si veda quanto osservato in merito all'art. 21c).

Let. b

Il registro degli assegni familiari non potrà ridurre l'onere amministrativo in tutti gli ambiti dell'esecuzione degli assegni familiari. Esso faciliterà tuttavia il compito per verificare se un assegno è già versato per un figlio, sostenendo in tal modo i servizi di cui all'articolo 21c per quanto concerne l'esecuzione della legge.

⁵ RS 836.1

⁶ Secondo l'art. 22 cpv. 1 della legge federale del 25 giugno 1982 sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI, RS 837.0) l'assicurato riceve un supplemento che corrisponde agli assegni legali per i figli e agli assegni legali di formazione convertiti in un importo giornaliero cui avrebbe diritto nell'ambito di un rapporto di lavoro.

⁷ Secondo l'art. 22 della legge federale del 19 giugno 1959 su l'assicurazione per l'invalidità (LAI, RS 831.20) l'assicurato, durante l'esecuzione dei provvedimenti d'integrazione, ha diritto a un'indennità giornaliera che consiste in un'indennità di base e, per gli assicurati con figli, in una prestazione per i figli.

Cpv. 1

I servizi autorizzati potranno accedere al registro degli assegni familiari mediante una procedura di richiamo elettronica, previa procedura di autenticazione. L'accesso comprenderà l'autorizzazione alla lettura e la possibilità di ricerche specifiche sulla base di diversi criteri (ad es. numero AVS, cognome o anno di nascita); il criterio principale sarà il numero d'assicurato AVS (si veda in proposito anche il commento agli art. 21c e 21e).

Il nostro Collegio designerà i servizi autorizzati ad accedere mediante procedura di richiamo al registro. L'accesso sarà concesso esclusivamente ai servizi competenti per l'esecuzione degli assegni familiari, cioè ai servizi che ne hanno bisogno per raggiungere gli obiettivi di cui all'articolo 21a. Tra questi figureranno i servizi di cui all'articolo 21c e altri ancora, ossia:

- le circa 200 casse di compensazione per assegni familiari (CAF) ai sensi dell'articolo 14 LAFam (le CAF professionali e interprofessionali riconosciute dai Cantoni, le CAF cantonali e professionali gestite dalle casse di compensazione AVS, nonché la CAF della Cassa federale di compensazione);
- le casse di disoccupazione (25⁸ pubbliche, ossia cantonali, e 10 private), che secondo la legge sull'assicurazione contro la disoccupazione stabiliscono e versano assegni familiari come supplemento alle indennità giornaliere di disoccupazione;
- la Segreteria di Stato dell'economia (SECO), in veste di ufficio di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione⁹;
- le casse di compensazione AVS (casse di compensazione cantonali, casse di compensazione professionali nonché le Cassa federale di compensazione e la Cassa svizzera di compensazione), incaricate di stabilire e versare gli assegni familiari nell'agricoltura (art. 13 LAF) e di versare le prestazioni per figli nell'ambito dell'AI (art. 60 LAI);
- i servizi incaricati dell'esecuzione competenti per gli assegni familiari delle persone senza attività lucrativa; attualmente tutte le legislazioni cantonali affidano questo compito alle rispettive casse cantonali di compensazione per assegni familiari. La LAFam non è però tassativa in tal senso e i Cantoni sono pertanto liberi di affidare questo compito anche ad altri servizi;
- i servizi svizzeri responsabili del coordinamento internazionale degli assegni familiari; la funzione di organo di collegamento è attualmente esercitata dall'ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS);
- l'UFAS, per l'adempimento dei compiti affidatigli dall'articolo 27 LAFam. Occorre precisare espressamente che l'analisi eventuale dei dati del registro non sostituirà la statistica nazionale stabilita in base ai dati raccolti da Cantoni, ma la completerà.

Per le ragioni esposte in seguito l'accesso diretto al registro non è stato concesso ai datori di lavoro a cui è stata delegata la gestione del dossier:

⁸ I Cantoni di Obvaldo e Nidvaldo hanno una cassa di disoccupazione comune.

⁹ Art. 84 LADI

- Lo scambio di dati tra l’UCC e i servizi di cui all’articolo 21c deve avvenire per il tramite di una piattaforma che rappresenterà lo standard nell’ambito AVS/AI. Tale piattaforma soddisferà elevate esigenze in materia di protezione e di sicurezza dei dati. Per garantire il rispetto di queste esigenze, nel caso in cui l’accesso fosse concesso ai datori di lavoro summenzionati, occorrerebbe rivedere integralmente la concezione del sistema. Questo comporterebbe spese molto elevate e la nostra scelta appare pertanto giustificata. Un’altra soluzione, parimenti onerosa, consisterebbe nello sviluppare un sistema di scambio ad hoc per lo scambio di dati tra UCC e datori di lavoro. L’UCC dovrebbe inoltre affrontare spese d’esercizio sproporzionate per garantire la sicurezza dei dati, attribuire le autorizzazioni, gestire le parole chiave, eccetera, senza contare che questo ritarderebbe l’entrata in funzione del registro di almeno due anni.
- La concessione dell’accesso completo al registro ai datori di lavoro a cui è stata delegata la gestione del dossier comporterebbe il rischio di deterioramento della qualità dello stesso. In tal modo sarebbe più difficile raggiungere gli obiettivi di cui all’articolo 21a. Le migliori garanzie di affidabilità del registro sono il numero limitato di organi d’esecuzione legali (art. 14 e 15 LAFam) e l’attribuzione di competenze e responsabilità chiare in materia di assicurazione della qualità.
- Per motivi inerenti al diritto della protezione dei dati l’accesso completo al registro potrebbe essere concesso ai datori di lavoro a cui è stata delegata la gestione del dossier soltanto a condizione che la LAFam riconosca loro la qualità di organo (art. 328b Codice delle obbligazioni¹⁰).

Le gestione dei dossier da parte dei datori di lavoro corrisponde tuttavia a una prassi corrente e il versamento degli assegni familiari da parte di questi deve rimanere efficiente anche dopo l’istituzione del registro. Per questo è stato previsto lo sviluppo di un sistema informatico che consenta lo scambio di dati automatico e standardizzato tra detti datori di lavoro e le CAF. Gli oneri per questa soluzione informatica – così come quelli dovuti ad altri adeguamenti in ambito informatico – sono a carico delle CAF. L’UFAS sostiene le CAF per lo sviluppo di tali soluzioni.

Cpv. 2

Solo i servizi designati dal Consiglio federale potranno consultare tutti i dati del registro. Per i motivi esposti qui di seguito, l’accesso a un minimo d’informazioni sarà tuttavia concesso anche al pubblico, che potrà verificare – al momento della richiesta – se e da quale servizio è versato un assegno familiare per un determinato figlio.

Per la consultazione di queste informazioni è tuttavia necessario indicare due dati: il numero d’assicurato AVS e la data di nascita del figlio. Di questi dati dispongono solo le persone che esercitano l’autorità parentale, i datori di lavoro ai quali è pervenuta la richiesta di assegni familiari e i servizi autorizzati all’utilizzazione sistematica del numero d’assicurato AVS. Dal numero d’assicurato AVS, d’altra parte, non è possibile dedurre la data di nascita; da solo, quindi, esso non basterà per accedere alle informazioni desiderate.

L'accesso alle informazioni se e da quale servizio viene concesso un assegno familiare è garantito seguendo una modalità analoga a quella attualmente applicata nell'ambito di *InfoRegistro*¹¹, consultabile in Internet a partire dal 1° gennaio 2009. Su questo sito gli assicurati AVS/AI possono, introducendo il loro numero d'assicurato AVS e la loro data di nascita, controllare la lista delle casse di compensazione AVS presso le quali hanno un conto.

L'accesso limitato servirà soprattutto ai datori di lavoro ai quali è delegata la tenuta del dossier. Essi possono procedere ad un esame preliminare delle richieste e verificare se e da quale servizio sono già versati assegni familiari senza troppi oneri amministrativi.

Questa possibilità di consultazione risponde inoltre a un interesse di politica sociale. Succede infatti regolarmente che il genitore che ha diritto alle prestazioni, nonostante vi sia obbligato dalla legge, non trasmette l'assegno al genitore che effettivamente vive con il figlio (art. 8 LAFam e art. 285 cpv. 2 del Codice civile¹²), oppure che i genitori non utilizzino gli assegni per sovvenire ai bisogni dei loro figli. L'articolo 9 LAFam prevede pertanto la possibilità di versarli direttamente al genitore al quale è stata attribuita l'autorità parentale oppure al figlio maggiorenne. A tale scopo, tuttavia, il genitore o il figlio interessato devono inoltrare una richiesta motivata al servizio che versa gli assegni. Se però il genitore che ha diritto alle prestazioni, come non di rado accade, rifiuta di dare le informazioni necessarie, l'altro genitore o il figlio maggiorenne non possono inoltrare alcuna richiesta, in quanto non sanno né se né da quale servizio sia versato un assegno. In tal caso non resta loro che avviare una procedura onerosa (eventualmente anche dal punto di vista finanziario) per ottenere una decisione delle autorità amministrative o giudiziarie.

Al Consiglio federale deve essere tuttavia accordata la facoltà di disporre eccezioni al pubblico accesso a tutela del bene di determinati figli. Si pensi per esempio ai figli per cui sono stati adottati provvedimenti di protezione dei minori – in particolare la privazione della custodia parentale e il collocamento in un luogo adeguato ai sensi dell'articolo 310 del Codice civile. All'atto di definire eccezioni, il Consiglio federale deve esplicitamente disciplinare anche le procedure necessarie a garantire che le informazioni concernenti i figli interessati siano effettivamente inaccessibili al pubblico.

Art. 21c (nuovo)

Obbligo di notifica

Il registro degli assegni familiari può raggiungere gli obiettivi stabiliti dall'articolo 21a solo a condizione che i dati raccolti siano completi, corretti e aggiornati. Di conseguenza, tutti i servizi di esecuzione sono tenuti a comunicare immediatamente all'UCC tutti i dati necessari alla gestione del registro. Nelle lettere a–d tali servizi sono enunciati esaustivamente. Prima di comunicare i dati, essi devono anzitutto verificare il numero d'assicurato AVS del figlio nella banca dati Unique Person Identification database (UPI)¹³. Sono inoltre responsabili della correttezza e dell'aggiornamento dei dati. Quando un servizio comunica all'UCC i numeri AVS del figlio e dell'avente diritto, tali numeri sono automaticamente paragonati con quelli presenti nell'UPI, e i dati personali corrispondenti (nome, cognome e data di

¹¹ https://inforegister.zas.admin.ch/InfoWeb/InfoRegisterAccueil_it.jsp

¹² RS 210

¹³ Questa banca dati rende possibile l'identificazione di una persona a partire dal suo numero AVS.

nascita) sono iscritti nel registro con il numero AVS e rinvii al servizio interessato. I servizi possono inoltre verificare autonomamente i dati personali mediante l'UPI. Quelli che non dispongono di accesso all'UPI possono chiederlo all'UCC, sempre che siano espressamente autorizzati a utilizzare sistematicamente il numero di assicurato AVS (v. commento all'art. 25 lett. g).

Per i figli domiciliati in Svizzera, i dati completi vanno segnalati al registro solo quando il diritto all'assegno è stato riconosciuto. La comunicazione deve tuttavia avvenire senza indugio, ossia se possibile il giorno stesso in cui la richiesta è stata accolta. Lo stesso vale per tutte le modifiche. I servizi potranno soddisfare queste esigenze se annunciano al registro gli assegni che versano e le modifiche registrate subito dopo aver trattato i dati nel loro sistema.

Le stesse regole si applicano in linea di massima sia ai figli residenti all'estero che a quelli domiciliati in Svizzera; occorre tuttavia tenere conto del bisogno di coordinamento delle prestazioni familiari nel contesto internazionale. Per questo i dati dei figli residenti all'estero dovrebbero, per quanto possibile, essere comunicati già al momento dell'inoltro della richiesta.

Poiché i servizi sono tenuti a comunicare senza indugio all'UCC i dati in loro possesso, quest'ultimo è da parte sua tenuto a prendere tutte le misure necessarie per garantirne la verifica e il trattamento. Elaborerà pertanto i sistemi di trasmissione e le indispensabili procedure di verifica della plausibilità e di controllo in modo tale che i dati in entrata siano automaticamente esaminati e trattati in base a determinati standard almeno una volta ogni 24 ore. Saranno verificate tanto la forma quanto il contenuto. Se da questi controlli dovessero emergere un cumulo di assegni o un vizio formale, il servizio che ha inviato i dati sarà informato al più presto. L'UCC è inoltre tenuto a paragonare periodicamente i dati del registro degli assegni familiari con quelli del registro UPI. I sistemi di trasmissione dei dati saranno basati sugli e-Government-Standards e sui documenti ausiliari dell'associazione eCH.

I Cantoni sono tenuti a raccogliere ogni anno presso le CAF i dati relativi agli assegni versati l'anno precedente e a trasmetterli all'UFAS (art. 27 LAFam in combinato disposto con l'art. 20 OAFam). Sarà possibile ricorrere a queste indicazioni per verificare se è stato rispettato l'obbligo di comunicare i dati necessari alla gestione del registro. Se una CAF non rispetta detto obbligo, le autorità cantonali di vigilanza dovranno prendere i provvedimenti del caso.

Art. 21d (nuovo) Finanziamento

Cpv. 1

Il registro degli assegni familiari è istituito per agevolare l'applicazione della pertinente legislazione: i costi del suo esercizio rientrano quindi nei costi di gestione del sistema. Come è già il caso per altre assicurazioni sociali, saranno dunque finanziati dal sistema stesso. Anche i registri dell'AVS e dell'AI sono finanziati mediante il sistema delle assicurazioni sociali. Sono segnatamente i servizi incaricati dell'esecuzione che chiedono un registro nazionale degli assegni familiari gestito dalla Confederazione, in quanto un simile registro rappresenta l'unico modo per evitare la doppia percezione delle prestazioni. I notevoli risparmi dovuti all'eliminazione di doppioni dovrebbero ampiamente compensare le spese d'esercizio. I servizi di cui all'articolo 21c devono infatti assumere tali spese (spese dirette, indirette e per gli adeguamenti tecnici per le applicazioni informatiche; cfr. n. 3.3).

Cpv. 2

Le spese d'esercizio saranno ripartite secondo l'utilizzazione del registro: gli organi che lo utilizzano maggiormente assumeranno la maggior parte delle spese. Valutate diverse possibilità, si è giunti alla conclusione che questo principio è applicato al meglio suddividendo i costi in funzione del numero di notifiche secondo l'articolo 21c seguite da un'iscrizione nel registro. La gestione dei dati del registro che occasiona direttamente spese all'UCC sarà in tal modo determinante per la ripartizione delle spese. Le iscrizioni saranno registrate; ciò significa che all'UCC sarà possibile vedere quante di esse sono riconducibili a ciascuno dei servizi di cui sopra. Saranno contabilizzate le nuove iscrizioni, le modifiche e le cancellazioni. Se ad esempio una cassa di compensazione per assegni familiari non segnala all'UCC i dati nella forma appropriata ed essi vanno corretti e trasmessi nuovamente, andrà contabilizzata solo la notifica che condurrà, alla fine del procedimento, a un'iscrizione nel registro.

Questo sistema permetterà all'UCC di contabilizzare e fatturare ad ogni organo le iscrizioni a registro senza un eccessivo onere amministrativo e tecnico. Mediante l'obbligo di notifica di cui all'articolo 21c si garantisce che i servizi forniranno effettivamente i loro dati e che il registro degli assegni familiari presenterà la qualità richiesta. Inoltre i servizi che forniranno il maggior numero di dati saranno sicuramente quelli che consulteranno più spesso il registro per verificare se un assegno viene già versato per un determinato figlio. Questo vale anche se il numero delle loro ricerche sarà limitato, dato che all'UCC, indipendentemente dalle richieste, li informerà automaticamente se per un figlio di cui hanno notificato i dati è già versato un assegno.

Il vantaggio della ripartizione proporzionale al numero di accessi al registro sarebbe quello di attribuire la maggior parte dei costi ai servizi che ne fanno palesemente più uso, verificando se per un determinato figlio vengono già versati assegni familiari. A prevalere sono tuttavia gli svantaggi che questo sistema comporta: l'articolo 21c impone ai servizi menzionati di comunicare al registro i dati in loro possesso, ma non li obbliga ad utilizzarlo. Se gli organi competenti non comunicano i dati di cui dispongono, ledono il diritto federale. Se non effettuano alcuna ricerca, invece, non offrono un contributo ottimale al raggiungimento dello scopo del registro, ma non commettono alcun'infrazione. Non ha quindi molto senso scegliere come unità di misura il numero di accessi al registro. Come già esposto, i servizi competenti traggono vantaggio dal registro anche senza effettuare ricerche specifiche, poiché l'UCC li informa automaticamente se constatata che per un figlio da essi registrato viene già versato un assegno familiare. Inoltre, poiché i datori di lavoro cui è delegata la gestione del dossier possono verificare autonomamente il diritto a un assegno ricorrendo all'accesso gratuito di cui all'articolo 21b capoverso 2 e le casse di compensazione per assegni familiari dovranno di conseguenza eseguire un numero minore di ricerche, i datori di lavoro non contribuirebbero al finanziamento del registro. Inoltre, per realizzare questa ripartizione, l'UCC dovrebbe elaborare e gestire un sistema speciale che causerebbe spese supplementari.

Art. 21e (nuovo) Disposizioni d'esecuzione

Come già indicato, i servizi di cui all'articolo 21c saranno i principali utenti e finanziatori del registro. È pertanto giusto che il Consiglio federale li associ all'elaborazione delle disposizioni d'esecuzione. Questo intento di cooperazione è del resto

già stato preso in considerazione, in quanto i servizi in questione sono stati associati ai lavori di istituzione del registro. Per quanto concerne la forma della cooperazione, il nostro Collegio prenderà una decisione e la preciserà nelle disposizioni d'esecuzione dopo aver consultato i servizi di cui all'articolo 21c.

Let. a e b

Le disposizioni d'esecuzione disciplineranno nei dettagli i dati da registrare, il loro trattamento e le modalità per accedervi. Dovranno essere registrati soltanto i dati necessari ad impedire il cumulo di assegni familiari e a sostenere gli organi di esecuzione. Il nostro Collegio ne stabilirà un elenco completo. Per la struttura del registro sono determinanti le informazioni concernenti il figlio per il quale è percepito un assegno. Ogni figlio registrato sarà identificato con il numero d'assicurato AVS. Quest'ultimo è assegnato dall'UCC non appena la competente autorità dello stato civile svizzera ha comunicato la nascita¹⁴.

Per consentire ai servizi di cui all'articolo 21c di constatare rapidamente – secondo le regole applicabili al concorso di diritti – chi è l'avente diritto prioritario e chi ha diritto al versamento della differenza, devono essere registrati i dati seguenti:

- numero d'assicurato AVS nonché cognome, nome e data di nascita¹⁵ del figlio;
- servizio ai sensi dell'articolo 21c competente per la fissazione e il versamento degli assegni;
- servizio che gestisce il dossier (agenzia, organo incaricato del conteggio, datore di lavoro a cui è delegata la gestione del dossier);
- il tipo di assegno (assegno di nascita, assegno di adozione, assegno per i figli, assegno di formazione, importo differenziale);
- la base giuridica dell'assegno (LAFam, LAF o LADI e legislazioni cantonali sugli assegni familiari; LAI);
- l'inizio e la fine della prestazione;
- dati personali del beneficiario dell'assegno:
 - numero d'assicurato AVS,
 - cognome e nome¹⁶,
 - posizione nella famiglia (padre, madre, patrigno, matrigna, genitore affidatario, genitore adottivo, fratello, sorella, nonna/o),
 - statuto professionale (salariato, indipendente, persona senza attività lucrativa, agricoltore, membro della famiglia che lavora nell'azienda agricola, salariato agricolo, disoccupato, beneficiario di un'indennità giornaliera dell'AI durante un provvedimento professionale).

¹⁴ Vedere in proposito art. 50c della legge federale del 20 dicembre 1946 su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS, RS **831.10**) in combinato disposto con l'art. 133^{bis} dell'ordinanza del 31 ottobre 1947 sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (OAVS, RS **831.101**).

¹⁵ Dati personali tratti automaticamente dalla banca dati Unique Person Identification database (UPI).

¹⁶ Dati personali tratti automaticamente dalla banca dati Unique Person Identification database (UPI).

Il registro degli assegni familiari, pertanto, non riunirà dati personali degni di particolare protezione o profili della personalità ai sensi dell'articolo 3 lettere c e d della legge federale del 19 giugno 1992¹⁷ sulla protezione dei dati (LPD). È pertanto possibile, nel pieno rispetto della legislazione in vigore (in particolare art. 17 e 19 cpv. 3 LPD), delegare al Consiglio federale la definizione dei dati da registrare, del loro trattamento e della loro accessibilità (art. 21e).

Let. c e d

Le disposizioni d'esecuzione, infine, disciplineranno le misure organizzative e tecniche necessarie a garantire la protezione, la sicurezza e la conservazione dei dati. L'archiviazione avverrà conformemente alla legge federale del 26 giugno 1998¹⁸ sull'archiviazione (LAr).

Titolo prima dell'art. 25

Poiché l'introduzione del registro degli assegni familiari comporterà l'inserimento di una disposizione transitoria concernente la comunicazione dei dati e le spese per l'istituzione, al titolo del capitolo 6 deve essere completato con l'espressione «disposizione transitoria».

Art. 25 lett. f (nuova)

I figli domiciliati all'estero non dispongono di regola ancora del numero AVS al momento del deposito della richiesta di assegni familiari. Per questo i servizi di cui all'articolo 21c devono avere la possibilità di chiedere all'UCC l'attribuzione di tale numero. Per creare una base legale chiara a questo proposito, la legislazione concernente il numero AVS (art. 50c LAVS) è dichiarata applicabile per analogia.

Let. g (nuova)

Anche dopo l'entrata in vigore della LAFam, gli assegni familiari sono un'assicurazione sociale cantonale. Di conseguenza, l'utilizzazione sistematica del numero d'assicurato AVS nel quadro della loro esecuzione può essere fondata direttamente sull'articolo 50d capoverso 2 LAVS. La presente modifica offre tuttavia l'occasione di dare una solida base legale all'utilizzazione sistematica del numero d'assicurato AVS da parte dei servizi competenti per l'esecuzione degli assegni familiari. Per questo motivo si specifica in merito che la legislazione sull'AVS (più precisamente l'art. 50d LAVS) è applicabile per analogia (si veda in proposito anche il messaggio del 23 novembre 2005¹⁹ concernente la modifica della LAVS).

Disposizione transitoria concernente la modifica del ...

Cpv. 1 e 2

Affinché il registro degli assegni familiari possa adempiere fin dall'inizio gli obiettivi conformemente all'articolo 21a, i dati concernenti i figli per i quali è già versato un assegno devono esservi inseriti prima della sua entrata in funzione. Per questo motivo, ai servizi di cui all'articolo 21c lettere a–d sarà concesso un termine di tre

¹⁷ RS 235.1

¹⁸ RS 152.1

¹⁹ FF 2006 471, in particolare 481

mesi, a decorrere dall'entrata in vigore della presente modifica della LAFam, per elaborare i dati che dovranno essere comunicati all'UCC. È vero che si tratta di un termine breve. Per consentire l'entrata in funzione secondo i tempi previsti del registro completo dei dati di tutti i servizi, l'UFAS e l'UCC forniranno tempestivamente sostegno e consulenza per i necessari adeguamenti dei loro sistemi. Per esempio, già all'inizio del 2010 i servizi interessati potranno consultare, per il tramite di un'interrogazione raggruppata, i numeri AVS esistenti di tutti i figli iscritti presso di loro. Nelle disposizioni d'esecuzione il nostro Collegio definirà i dettagli e le modalità del primo trasferimento di dati.

Cpv. 3

Il nostro Collegio è disposto a far assumere alla Confederazione le spese d'istituzione del registro che la Confederazione e rispettivamente l'UCC dovranno subire una tantum. In tal modo teniamo conto di due argomenti: l'interesse pubblico del registro nonché le spese considerevoli che i servizi incaricati dell'esecuzione dovranno sostenere per l'adeguamento dei loro sistemi.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

Per mettere a punto e gestire il registro degli assegni familiari occorrono risorse umane e finanziarie supplementari.

La Confederazione assumerà le spese per l'istituzione del registro (cfr. commento all'art. 21d cpv. 1 e al cpv. 3 della disposizione transitoria) e segnatamente le spese per la progettazione e per lo sviluppo. Secondo le stime più recenti dell'UCC, per il periodo compreso tra il 2009 e il 2010 queste spese non dovrebbero superare complessivamente i 3,8 milioni di franchi e saranno dovute, in larga parte, allo sviluppo delle soluzioni informatiche necessarie alla gestione della banca dati e degli strumenti di verifica della plausibilità e di controllo e alla concessione dell'accesso ai servizi autorizzati nonché alle risorse umane.

Quale datrice di lavoro, anche la Confederazione dovrà inoltre assumere parte delle spese d'esercizio dal registro degli assegni familiari. L'esborso dovrebbe essere ampiamente inferiore a 100 000 franchi all'anno.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

Non sono previste ripercussioni sui Cantoni e sui Comuni. In particolare non saranno necessari adeguamenti della legislazione cantonale. Sia i Cantoni che i Comuni saranno tuttavia interessati dal registro nella loro qualità di datori di lavoro.

3.3 Ripercussioni per l'economia

L'istituzione e la gestione di un registro nazionale degli assegni familiari da parte della Confederazione rispondono a un bisogno verificato (cfr. n. 1). Sono interessati dal registro tutti i datori di lavoro che versano assegni familiari secondo il diritto svizzero.

Secondo le stime dell'UCC, le spese d'esercizio del registro si aggireranno attorno a 1,7 milioni di franchi all'anno. Tali spese comprendono le spese per il personale e per l'infrastruttura, nonché quelle per l'amministrazione, la gestione e lo sviluppo del registro.

I servizi di cui all'articolo 21c lettere a–d finanzieranno le spese d'esercizio del registro. Saranno pertanto soprattutto i datori di lavoro (che ne saranno per altro anche i maggiori beneficiari) a finanziarne l'esercizio. Il fatto di evitare doppiioni per quanto concerne i versamenti degli assegni consentirà risparmi considerevoli, ai quali si aggiungeranno i risparmi dovuti alla semplificazione del lavoro di verifica (cfr. anche n. 1.2). Il potenziale di risparmio è illustrato dal calcolo seguente: la cifra complessiva degli assegni familiari versati ogni anno ammonta attualmente a circa 5 miliardi di franchi. Se ipotizziamo che il fenomeno dell'accumulo – della cui portata non esiste attualmente alcuna stima – rappresenti l'1 per cento circa di questa somma, il danno subito dall'assicurazione sociale si aggirerebbero attorno ai 50 milioni di franchi all'anno. Questi possibili risparmi sono del resto la principale ragione per cui le cerchie economiche, in particolare, hanno chiesto la creazione di un registro degli assegni familiari. I datori di lavoro hanno pertanto un interesse evidente all'investimento in tale registro.

3.4 Altre ripercussioni

Con l'istituzione del registro si vuole soprattutto impedire il cumulo di assegni familiari e, di conseguenza, la percezione indebita di prestazioni. Il registro contribuirà senza dubbio a consolidare la fiducia dell'opinione pubblica nelle nostre assicurazioni sociali.

4 Programma di legislatura

Il disegno non era stato preannunciato né nel messaggio del 23 gennaio 2008 sul programma di legislatura 2007–2011²⁰ né nel decreto federale del 18 settembre 2008 sul programma di legislatura 2007–2011²¹. Secondo l'indirizzo politico 3 del programma di legislatura per il quadriennio 2007–2011, occorre rafforzare la coesione sociale. In ossequio al programma, il nostro Collegio si è riproposto, quale obiettivo per il 2009, di sviluppare una politica della famiglia coerente. Una delle misure previste per raggiungere lo scopo era l'elaborazione, nel corso del primo semestre 2009, di un messaggio concernente una modifica della LAFam che creasse la base

²⁰ FF 2008 597

²¹ FF 2008 7469

legale per l'istituzione di un registro degli assegni familiari (cfr. gli Obiettivi del Consiglio federale 2009, parte I²²).

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

La modifica di legge qui proposta si fonda sull'articolo 116 capoverso 2 della Costituzione federale²³ (Cost.), che autorizza la Confederazione a emanare prescrizioni sugli assegni familiari.

Le nuove disposizioni concernenti il registro degli assegni familiari non comportano alcuna modifica di altri atti normativi. In particolare, l'articolo 25 capoverso 1 LAF è una base legale sufficiente per l'immissione nel registro dei dati concernenti gli assegni familiari nell'agricoltura.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Le modifiche proposte nel presente disegno sono compatibili con gli impegni internazionali della Svizzera e segnatamente con gli accordi conclusi tra la Svizzera e l'Unione europea.

5.3 Forma dell'atto

Per finanziare la realizzazione e la gestione del registro sarà introdotta una nuova tassa a carico dei servizi competenti dell'esecuzione della LAFam. In applicazione dell'articolo 164 capoverso 1 lettera d Cost., la cerchia dei contribuenti, l'oggetto e il calcolo dei tributi e le eventuali eccezioni devono essere disciplinati in una legge in senso formale. Allentare il principio della conformità alla legge in relazione al livello normativo non appare, nel caso della tassa in questione, una scelta giustificata. Inoltre l'obbligo di notifica di cui all'articolo 21c è un obbligo per i Cantoni nell'attuazione ed esecuzione del diritto federale ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 lettera f Cost. e richiede quindi anch'esso una base a livello di legge.

²² <http://www.bk.admin.ch/dokumentation/publikationen/00290/00928/index.html?lang=it>
(Vol. I, obiettivo 8)

²³ RS 101

5.4

Delega di competenze legislative

Gli articoli 21*b*, 21*d*, 21*e* e il capoverso 2 della disposizione transitoria delegano al Consiglio federale la facoltà di emanare le disposizioni d'esecuzione concernenti il registro degli assegni familiari. Il nostro Collegio eserciterà questa sua competenza in collaborazione con i servizi tenuti a notificare i dati e a coprire integralmente le spese di realizzazione e d'esercizio (cfr. il commento all'art. 21*e*). Poiché il registro non conterrà dati personali degni di particolare protezione o profili della personalità ai sensi dell'articolo 3 lettere c e d LPD (si veda quanto osservato in merito all'art. 21*e*), questa delega di poteri legislativi all'Esecutivo è giustificata.