

ad 91.411

**Iniziativa parlamentare
Prestazioni familiari (Fankhauser)**

Rapporto del 20 novembre 1998 della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale

Parere del Consiglio federale

del 28 giugno 2000

Onorevoli presidente e consiglieri,

Vi sottoponiamo, conformemente all'articolo 21^{quater} capoverso 4 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC), il nostro parere sul rapporto e la proposta del 20 novembre 1998 della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (FF 1999 2759 segg.) concernente una legge federale sugli assegni familiari (Iniziativa parlamentare Fankhauser).

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

28 giugno 2000

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Adolf Ogi

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Parere

1 Situazione iniziale

Il 13 marzo 1991, il consigliere nazionale Angeline Fankhauser ha depositato un'iniziativa parlamentare in forma generica il cui testo è il seguente:

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

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

Il 2 marzo 1992, il Consiglio nazionale ha deciso, con 97 voti contro 89, di dar seguito all'iniziativa. Visto che prevedevamo di creare un'assicurazione maternità, il progetto di legge elaborato in seguito dalla Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-CN) ha preso in considerazione soltanto la prima parte dell'iniziativa parlamentare e non ha incluso le prestazioni in caso di bisogno. La nostra proposta concernente l'assicurazione maternità del 1997 non prevedeva però siffatte prestazioni, bensì un'unica prestazione di base¹.

Su mandato della Commissione, il Dipartimento federale dell'interno ha aperto nel 1995 una procedura di consultazione relativa a un progetto di legge esaustiva. Circa 44 partecipanti alla procedura (29 ufficiali 15 non ufficiali) si sono mostrati favorevoli a un disciplinamento federale; 53 partecipanti (25 ufficiali e 28 non ufficiali) hanno per contro respinto il progetto. 11 Cantoni lo hanno approvato. Si trattava segnatamente del Ticino e di tutti i Cantoni romandi, eccetto Vaud. Inoltre due altri Cantoni si sono pronunciati a favore di una legge quadro.

In seguito, sono stati elaborati due progetti: una legge esaustiva e una legge quadro. Nella sua seduta del 28 novembre 1997, la Commissione ha optato, con 12 voti contro 11, a favore di una legge quadro. Il 20 novembre 1998, essa ha sottoposto al Consiglio nazionale un rapporto e una proposta di legge quadro che nella stessa occasione ci ha trasmesso per parere.

2 Il sistema attuale

Dal 1945, la Costituzione federale recava l'articolo 34^{quinquies} sulla protezione della famiglia, il cui capoverso 2 accordava alla Confederazione la competenza di legiferare in materia di assegni familiari. Nella nuova Costituzione federale, entrata in vigore il 1° gennaio 2000, l'articolo 34^{quinquies} è stato sostituito, per quanto concerne gli assegni familiari, dall'articolo 116 capoversi 2 e 4. Queste nuove disposizioni conferiscono alla Confederazione la competenza di legiferare in materia di

¹ La questione delle prestazioni in caso di bisogno (prestazioni complementari) per genitori è discussa attualmente anche nell'ambito dell'iniziativa parlamentare Fehr del 17 marzo 1999. La CSSS-CN ha deciso con 11 voti contro 10, nella seduta del 3 e 4 febbraio 2000, di domandare al plenum di dar seguito a quest'ultima.

assegni familiari; essa ne ha tuttavia fatto uso soltanto nel settore dell'agricoltura, emanando cioè la legge federale del 20 giugno 1952 sugli assegni familiari nell'agricoltura (LAF; RS 836.1)

In Svizzera coesistono attualmente circa 50 sistemi di assegni familiari che variano per quanto concerne il genere di prestazioni, l'importo degli assegni, la cerchia dei beneficiari, i disciplinamenti in caso di concorso di diritti o di attività a tempo parziale. 26 Cantoni hanno emanato leggi sugli assegni familiari ai salariati non agricoli. Inoltre 10 Cantoni conoscono ordinamenti applicabili agli indipendenti non agricoli. Altri 5 Cantoni accordano pure assegni familiari alle persone senza attività lucrativa. Infine 10 Cantoni hanno emanato disciplinamenti che completano o sostituiscono (Ginevra) gli assegni stabiliti dalla LAF. Le amministrazioni pubbliche hanno i loro propri disciplinamenti.

Tutti gli ordinamenti cantonali sono gestiti dalle casse di compensazione per assegni familiari. I datori di lavoro sono affiliati sia a una delle oltre 800 casse private, sia alla cassa cantonale di compensazione per assegni familiari. Versano contributi sulla massa salariale e ricevono il rimborso degli assegni da loro versati. In determinati Cantoni e a condizioni definite le grandi imprese o quelle che sottostanno a contratti collettivi possono essere esentate dall'obbligo di affiliazione a una cassa di compensazione. Alcune migliaia di imprese sono in questa situazione e versano direttamente gli assegni prescritti dalla legge. D'altronde, il finanziamento degli assegni familiari cantonali per salariati è esclusivamente assicurato dai contributi dei datori di lavoro. I tassi applicati variano fortemente da una cassa all'altra (dal 0,2 al 5,5 per cento). Parimenti, gli assegni per figli variano molto da Cantone a Cantone. Gli importi minimi oscillano tra 140 e 294 franchi per figlio al mese. Infine, tutti i salariati hanno diritto agli assegni; tuttavia le persone che lavorano a tempo parziale riscuotono spesso soltanto assegni ridotti.

La maggior parte dei Cantoni escludono dal beneficio degli assegni gli indipendenti e le persone senza attività lucrativa; nei Cantoni in cui queste due categorie di persone ricevono assegni, sono stati spesso fissati limiti di reddito. Inoltre, gli indipendenti che hanno diritto agli assegni sono tenuti in tutti i Cantoni a versare contributi soltanto a copertura parziale delle prestazioni. I costi degli assegni per persone senza attività lucrativa sono finanziati dai poteri pubblici e/o dalle casse di compensazione riconosciute per assegni familiari.

3 Politica familiare e ruolo degli assegni per figli

La politica familiare comprende più di un aiuto e di un sostegno strettamente materiali per le famiglie: essa si fonda sul riconoscimento del carattere insostituibile delle prestazioni fornite in seno alle famiglie e da esse. Essa si è sviluppata in modo pragmatico durante decenni. Vi si deve vedere in particolare un effetto del federalismo e del principio di sussidiarietà. In particolare nel campo della politica familiare il frazionamento della ripartizione dei compiti tra Confederazione, Cantoni, Comuni e organizzazioni private è evidente.

La politica familiare svizzera comprende tutte le misure che sostengono e promuovono la famiglia. Come compito interdisciplinare, siccome la famiglia è implicata in quasi tutti i campi, deve tener conto delle aspettative e dei bisogni estremamente diversi in materia. Quindi, la politica familiare è al centro delle tensioni generate dalla divergenza delle concezioni di politica sociale e dalle opinioni diverse

sull'importanza e il valore della famiglia e del ruolo dei suoi singoli membri. Infine, essa deve tener conto delle diverse forme di famiglia della nostra società: le famiglie costituite da partner senza figli, monoparentali, ricomposte, le famiglie che riuniscono genitori non coniugati e le famiglie che prendono a carico membri anziani. La famiglia è in generale una comunità affettiva, educativa, culturale, economica e sociale, un luogo di incontro, di apprendimento, di dialogo, di condivisione, di trasmissione dei valori e di solidarietà tra le generazioni.

All'inizio della vita della famiglia, la madre e il bambino necessitano di un grado sufficiente di protezione. Si tratta, da una parte, di coprire i costi delle cure legate alla gravidanza e alla nascita, dall'altra di compensare la perdita di guadagno legata alla maternità. La perdita di guadagno è attualmente disciplinata in modo diverso da più atti legislativi. La legge sul lavoro prevede per le madri il divieto di lavorare durante otto settimane dopo il parto. Finora, tuttavia non vi è ancora un disciplinamento soddisfacente concernente il pagamento del salario durante questo periodo. Nel codice delle obbligazioni, la maternità è trattata allo stesso modo della malattia. Durante il primo anno di servizio, il salario è versato soltanto durante tre settimane; a seconda della prassi dei tribunali occorrono 2 o 3 anni di servizio fino alla piena copertura del periodo di divieto di lavorare. Pertanto soprattutto le giovani madri occupate da poco tempo nella stessa impresa devono accontentarsi di prestazioni minime. Questo problema è sempre ancora irrisolto dopo il rigetto dell'assicurazione maternità nella votazione popolare del 13 giugno 1999.

I genitori necessitano però anche di un sostegno a più lungo termine. La società partecipa dunque ai costi occasionati dai figli. Oltre alla compensazione vera e propria degli oneri familiari esistono diversi provvedimenti e offerte per i bambini, gli adolescenti e le famiglie. Parallelamente a un sistema scolastico e di formazione molto sviluppato, si soddisfa la domanda crescente di istituzioni di presa a carico extrafamiliare con corrispondenti offerte (asili-nido, asili infantili, scuole a orario continuato). Tuttavia queste istituzioni non esistono ancora ovunque in numero sufficiente. Le prestazioni in caso di bisogno, come quelle introdotte da numerosi Cantoni, costituiscono una misura appropriata per lottare in modo selettivo contro la povertà.

Le diverse forme di *compensazione degli oneri familiari* sono senza dubbio le misure di politica familiare più vecchie e più conosciute:

- prestazioni finanziarie dirette come assegni familiari, assegni di formazione, borse di studio e prestazioni in caso di bisogno versate ai genitori;
- compensazioni indirette come deduzioni fiscali e bonifiche per compiti educativi nell'AVS;
- riduzione per le famiglie dei premi delle casse malati.

Gli *assegni familiari* costituiscono di gran lunga la parte più importante del volume totale della compensazione. I 4 miliardi di franchi versati ogni anno costituiscono il più grande alleviamento dei costi occasionati dai figli.

4 Le caratteristiche del progetto della Commissione

4.1 In generale

Il progetto sottoposto dalla Commissione va meno lontano dell'iniziativa parlamentare che tende a una soluzione federale unitaria e a una perequazione degli oneri a livello svizzero. Infatti, a causa principalmente delle divergenze d'opinione rivelate dalla procedura di consultazione, la Commissione ha deciso di presentare una legge quadro. Quest'ultima fissa norme minime e permette ai Cantoni di conservare in più ampia misura la loro competenza legislativa. D'altronde, la legge federale sugli assegni familiari nell'agricoltura (LAF) è mantenuta.

Alle spiegazioni della Commissione (paragrafo 5) relative alla costituzionalità, occorre aggiungere che la nuova Costituzione prevede pure la competenza della Confederazione di legiferare nel campo degli assegni familiari (art. 116 cpv. 2 e 4 Cost.). L'obbligo, previsto nell'articolo 34^{quinquies} capoverso 2a Cost. di tener conto delle casse esistenti e di sostenere la fondazione di nuove casse è stato soppresso.

4.2 Il genere di assegni e i loro beneficiari

Tutti i salariati hanno diritto agli assegni interi, anche in caso di attività a tempo parziale. In questo modo è realizzato, per questi beneficiari, il principio «un assegno per ogni figlio». L'importo degli assegni per i figli è fissato a un minimo di 200 franchi e quello degli assegni di formazione professionale a 250 franchi. Questi assegni saranno pure versati agli indipendenti che non lavorano nell'agricoltura e alle persone senza attività lucrativa. Tuttavia, i Cantoni possono nei due casi sottoporre il diritto alle prestazioni alla condizione che il reddito degli interessati non ecceda il limite previsto nella LAF per i piccoli contadini (30 000 franchi all'anno più 5000 franchi per ogni figlio).

Le convenzioni di sicurezza sociale fissano il diritto applicabile ai figli che vivono all'estero. Spetta al Consiglio federale disciplinare le modalità di concessione delle prestazioni in rapporto agli Stati con i quali la Svizzera non è legata da nessuna convenzione. Per quanto concerne l'importo delle prestazioni, sarà tenuto conto del costo della vita nel Paese di residenza.

4.3 Finanziamento

Come finora, i Cantoni sono liberi di scegliere il modo di finanziamento degli assegni familiari, nei limiti fissati dalla legge federale:

- Gli assegni per i salariati possono essere finanziati sia da contributi dei datori di lavoro, sia da contributi dei datori di lavoro e dei salariati.
- Gli assegni per gli indipendenti possono essere finanziati in diversi modi: da contributi degli indipendenti, da contributi delle casse di compensazione che versano assegni familiari ai salariati o anche da sussidi dei poteri pubblici.
- Gli assegni familiari versati alle persone senza attività lucrativa devono essere finanziati dai Cantoni. I Cantoni possono tuttavia esigere che le persone senza attività lucrativa versino esse stesse un contributo.

Le spese supplementari in rapporto alle spese attuali (4 miliardi di franchi circa) variano tra 600 e 900 milioni di franchi, a seconda che i Cantoni prevedano un limite di reddito o no.

4.4 Organizzazione

Tutti gli assegni familiari devono essere gestiti dalle casse di assegni familiari. I Cantoni non possono più esentare determinati datori di lavoro dall'obbligo di aderire a una cassa di compensazione. I Cantoni riconoscono le casse di compensazione. L'articolo 13 della legge federale si limita a determinare uniformemente le condizioni del riconoscimento.

5 Il modello della Nuova perequazione finanziaria (NPF)

La Nuova perequazione finanziaria (NPF) tra la Confederazione e i Cantoni, messa in consultazione il 14 aprile 1999, propone segnatamente di introdurre una legge federale sugli assegni familiari. Questo modello costituisce una soluzione federale completa che garantisce un assegno a ogni figlio e prevede tassi di contribuzione unitari a livello svizzero. Per rispettare il principio di neutralità dei costi, gli assegni saranno fissati a 175 franchi per figlio. Il progetto prevede di affidare la gestione degli assegni familiari agli organi dell'AVS e di costituire un fondo autonomo di compensazione.

Per quanto riguarda la consultazione sulla NPF i pareri positivi e negativi relativi alla proposta delineata si controbilanciano. Essa è stata respinta in particolare dal PLR, dal PLS, dall'UDC, dal Vorort e dalla Fédération Romande des Syndicats Patronaux. I Cantoni di SO, BS, TG, TI e NE sostengono espressamente la soluzione proposta, mentre i Cantoni di AI, ZG, ZH e VD domandano che la competenza in materia di assegni familiari sia mantenuta a livello cantonale. Il PDC approva una soluzione federale. Il PS, la Confederazione dei Sindacati Cristiani della Svizzera e l'USS si esprimono di massima in modo favorevole, ma ritengono che l'importo dell'assegno, fissato a 175 franchi, sia troppo basso. Complessivamente la NPF non sembra ancora essere oggetto di un consenso sufficiente a livello politico benché abbia ricevuto un'accoglienza prevalentemente favorevole. Per prendere in considerazione i risultati della procedura di consultazione, una delegazione formata di rappresentanti della Confederazione, dei Cantoni e dell'Unione delle città svizzere è stata incaricata di elaborare alla nostra attenzione un progetto che possa essere sostenuto da un'ampia maggioranza politica. Adotteremo ancora quest'anno il messaggio relativo alla NPF.

6 Valutazione del progetto della Commissione

6.1 Principio

Approviamo gli sforzi per uniformare il disciplinamento degli assegni familiari a livello svizzero perché consente di colmare determinate lacune attuali e di assicurare un miglior coordinamento dei sistemi di assegni.

La legge quadro stabilisce una norma minima. Tutti i salariati, compresi quelli che lavorano a tempo parziale, avrebbero così diritto ad assegni interi. La maggioranza dei figli beneficerebbe di assegni più elevati di quelli versati finora. Inoltre, gli indipendenti e le persone senza attività lucrativa vi avrebbero pure diritto, almeno fino a un reddito determinato.

Il progetto dell'estensione a tutti i datori di lavoro dell'affiliazione a una cassa di compensazione per assegni familiari va giudicato positivamente perché rafforza il principio di solidarietà. Infatti, le esenzioni dall'affiliazione obbligatoria autorizzati finora da diverse leggi cantonali possono condurre a una discriminazione dei salariati con parecchi figli, visto che i datori di lavoro stessi devono finanziare gli assegni.

La grandezza minima fissata per le casse di compensazione per assegni familiari (300 datori di lavoro affiliati, al minimo 2000 salariati) comporterebbe una diminuzione del loro numero. Ne risulterebbe una migliore compensazione degli oneri a livello cantonale e dunque una maggior solidarietà sul piano del finanziamento.

Secondo l'ordinanza del 9 maggio 1979 sui compiti dei Dipartimenti, dei gruppi e degli uffici (RS 172.010.15), spetta all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali preparare ed eseguire i trattati internazionali nei campi che rientrano nei compiti dell'Ufficio, nonché relativi agli assegni familiari versati dai Cantoni. Considerando che nonostante determinate restrizioni i Cantoni hanno finora versato di massima i loro contributi all'estero, si è rinunciato a includerli nelle convenzioni, viste le grandi disparità tra i sistemi cantonali. Tuttavia gli Stati contraenti hanno generalmente accettato di includere i loro assegni nelle convenzioni, esigendo tuttavia che i sistemi cantonali accordassero assegni ai loro rispettivi cittadini per i figli viventi all'estero. Soltanto due normative di sicurezza sociale contengono un disciplinamento concreto in merito alla legislazione cantonale sugli assegni familiari: la Convenzione con il Liechtenstein (RS 0.831.109.514.1; ordinamenti dei Cantoni di San Gallo e dei Grigioni) nonché l'Accordo relativo alla sicurezza sociale dei battellieri del Reno (RS 0.831.107; legislazione dei Cantoni di Basilea Città e Basilea Campagna).

La legge quadro crea una situazione trasparente. Migliora pure la possibilità della Confederazione di disciplinare gli assegni familiari a livello internazionale e di adeguarli, d'intesa con il corrispondente Stato partner, ai bisogni dei due Paesi.

La possibilità di ricorso al Tribunale federale delle assicurazioni prevista dalla legge uniformerebbe la giurisprudenza.

6.2 Adegumento alla legge sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA)

Nel quadro dell'iniziativa parlamentare Josi Meier (diritto delle assicurazioni sociali, 85.227), le discussioni in Parlamento concernenti il progetto di LPGA non sono ancora terminate. Rileviamo che in caso di adozione della LPGA, il progetto di legge federale sugli assegni familiari dovrebbe essere adeguato. Bisognerebbe dichiarare la LPGA applicabile al campo retto dalla legge sugli assegni familiari. Ne risulterebbe d'altronde la necessità di modificare parecchi articoli, segnatamente gli articoli 1, 8, 9, 16, 28 e 30, nonché determinate disposizioni adeguanti la legge sugli assegni familiari nell'agricoltura.

6.3

Il progetto della CASS-CN paragonato alla soluzione iscritta nella NPF

Contrariamente alla soluzione iscritta nella NPF, la legge quadro non prevede obbligatoriamente un assegno per ogni figlio. Essa permette di sottoporre a un limite di reddito il diritto agli assegni degli indipendenti e delle persone senza attività lucrative e mantiene dunque un legame tra il diritto agli assegni e lo statuto professionale dei genitori.

A differenza della soluzione unificata, diversi disciplinamenti continuerebbero a essere applicati

- alle persone attive nell'agricoltura;
- ai salariati non agricoli;
- agli indipendenti non agricoli;
- alle persone senza attività lucrative.

Quando, per il fatto di disciplinamenti divergenti, più diritti sono concorrenti, possono sorgere problemi di coordinamento. Da una parte, una o più persone possono beneficiare di diritti derivanti da regimi distinti di assegni; d'altra parte possono entrare in linea di conto le competenze di parecchi Cantoni, segnatamente in modo cumulativo. Un altro problema si pone taluni Cantoni introducono limiti di reddito per gli indipendenti e le persone senza attività lucrative e altri no.

Diversamente dalla soluzione prevista dalla NPF, la compensazione degli oneri non sarebbe attuata a livello svizzero. Non interverrebbe neppure un cambiamento importante nell'onere percentuale salariale di singole branche economiche.

La soluzione nell'ambito della NPF sarebbe globale e uniforme. Visto che l'importo degli assegni è fissato a 175 franchi, si può presumere che i Cantoni con assegni più elevati facciano uso della loro competenza e introducano assegni cantonali complementari per mantenere il livello attuale delle prestazioni.

La tavola qui appresso mostra le differenze essenziali tra la soluzione della legge quadro e quella della NPF.

	Progetto della CASS-CN	Nuova perequazione finanziaria
Importo fissato	200/250 franchi	175 franchi
Avanti diritto	Salariati, indipendenti, persone senza attività lucrative. I Cantoni possono fissare limiti di reddito per gli indipendenti e le persone senza attività lucrative	Tutti i genitori
Assegni secondo la LAF	Mantenimento della LAF	Abrogazione della LAF

Finanziamento	Contributi dei datori di lavoro ed eventualmente dei salariati; contributi degli indipendenti ed eventualmente delle persone senza attività lucrativa; contributi dei poteri pubblici	Contributi dei datori di lavoro, degli indipendenti e delle persone senza attività lucrativa; contributi della Confederazione; interessi del fondo di compensazione
Applicazione	Casse di compensazione cantonali, professionali, interprofessionali per assegni familiari	Organi dell'AVS
Compensazione degli oneri a livello svizzero	No	Sì
Spese supplementari per l'economia e i poteri pubblici	600 a 900 milioni	Neutralità dei costi

6.4 Conclusione

Di massima, siamo favorevoli a un disciplinamento federale degli assegni familiari, sia per il tramite di una soluzione globale (come nella NPF), sia sotto forma di una legge quadro. La soluzione federale permette di colmare le lacune e rappresenta una misura per migliorare la situazione economica delle famiglie e per ridurre i rischi di povertà delle famiglie con figli. Una soluzione federale corrisponde anche alla concezione globale per il disciplinamento della sicurezza sociale secondo i principi della NPF. Il disciplinamento proposto da quest'ultima è certamente più esteso e più completo del progetto della CSSS-CN, ma prevede per gli assegni un importo minimo meno elevato che permette l'introduzione di uno standard minimo unico salvaguardando il principio della neutralità dei costi. L'uniformazione del sistema non deve comportare un aumento dei costi e quindi un onere supplementare per l'economia svizzera.

Durante le discussioni della «Tavola rotonda» del 6 aprile 1998 (programma di stabilizzazione 98), l'iniziativa parlamentare Fankhauser è stata sottoposta a una moratoria. Nessuna decisione può essere presa in merito fino a quando le finanze federali non saranno equilibrate (obiettivo di bilancio 2001). Altrimenti detto, all'atto della ripresa dei lavori dedicati a questa iniziativa, sarà stato presentato il messaggio concernente la NPF e saranno prevedibili i prossimi sviluppi nel campo degli assegni familiari.

7 Commento delle disposizioni del progetto

Rinunciamo a domandare cambiamenti materiali e ci limitiamo a proporre modifiche nel senso di una migliore comprensione del progetto e del coordinamento con altre disposizioni legali.

Preambolo

Al posto dell'articolo 34^{quinquies} capoverso 2 Cost., occorre citare come base costituzionale il nuovo articolo 116 capoversi 2 e 4 Cost.

Articolo 2 capoverso 1 lettera b

Occorre sostituire l'espressione «degli studi o dell'apprendistato» con «della formazione», per includere tutti gli indirizzi di formazione, dunque anche i licei e le scuole professionali.

Articolo 3

Il capoverso 1 definisce i figli per i quali vi è dato diritto all'assegno. Dalla revisione del diritto di filiazione, i figli adottivi sono interamente assimilati sul piano giuridico ai figli biologici. La loro menzione espressa è quindi discriminatoria. Proponiamo di cancellare «figli adottati» nel capoverso 1 lettera c e di redigere la lettera a nel modo seguente:

«a. I figli con i quali esiste un legame di filiazione in virtù del Codice civile.»

Questa formulazione ingloba i figli di genitori coniugati e non coniugati nonché i figli adottivi.

Il capoverso 2 attribuisce alla Confederazione la competenza di determinare le condizioni di concessione, nonché l'importo degli assegni per i figli che vivono all'estero. Attualmente, soltanto una parte delle convenzioni di sicurezza sociale concluse dalla Svizzera con altri Stati concernono gli assegni familiari. Le convenzioni con il Canada, il Cile, la Repubblica Ceca, l'Ungheria, Israele, la Norvegia, la Svezia, la Repubblica Slovacca e gli Stati Uniti escludono deliberatamente questo campo.

La formulazione attuale del capoverso 2 ci attribuisce la competenza di disciplinare il diritto agli assegni familiari se non vi sono convenzioni di sicurezza sociale con i Paesi in questione. Non è previsto un modo di procedere quando, tra la Svizzera e un altro Stato, esiste una convenzione di sicurezza sociale che non contiene disposizioni sugli assegni familiari. Per queste ragioni, conviene precisare come segue il capoverso 2:

«... in assenza di una convenzione sugli assegni familiari con il relativo Stato, ...»

Articolo 5 e 6

Capita frequentemente che parecchie persone abbiano diritto agli assegni familiari per lo stesso figlio, per esempio quando entrambi i genitori sono salariati. In altri casi, una stessa persona ha diritto ad assegni familiari in base a legislazioni differenti, per esempio un frontaliero di Francia che ha diritto in Francia ad assegni anche senza esercitarvi un'attività lucrativa. Tutte le leggi cantonali sugli assegni familiari nonché la LAF escludono il cumulo. Così, l'articolo 9 capoverso 3 LAF prevede: «Per lo stesso figlio può essere concesso un solo assegno». Ad esso corrisponde l'articolo 5 capoverso 1 del progetto.

Si tratta di stabilire in primo luogo chi abbia diritto agli assegni familiari.

Se è stabilito che parecchie persone possono averne diritto vi è concorso di diritti e occorre determinare quale diritto prevalga.

Per il disciplinamento del concorso di diritti il progetto prevede due soluzioni:

- L'articolo 5 capoverso 2 parla di diritto «in virtù di un'altra legislazione». Secondo le sue spiegazioni, la Commissione fa riferimento a diritti basati su disciplinamenti di altri Stati o di organizzazioni internazionali. In questi casi prevale sempre il diritto in vigore all'estero, rispettivamente quello basato su un rapporto di lavoro con un'organizzazione internazionale prevale su quello basato sulla legislazione svizzera.
- L'articolo 6 regola il concorso di diritti basati sul diritto svizzero.

Questa distinzione, nonché la soluzione di cui all'articolo 5 capoverso 2 non ci hanno convinti. L'articolo 5 capoverso 2 esclude la concessione di assegni secondo il diritto svizzero qualora esista il diritto a sussidi secondo un'altra legislazione. Questa formulazione, che non tiene sufficientemente conto dei casi concreti transfrontalieri, dovrebbe essere sostituita da una formulazione più flessibile.

Secondo il progetto attuale, è esclusa qualsiasi prestazione svizzera se esiste un diritto a una prestazione estera, qualunque sia l'importo della stessa e indipendentemente dalla situazione familiare. Se il padre del figlio lavora all'estero e vi ha diritto a un assegno meno elevato che in Svizzera, la madre divorziata si vedrà rifiutare qualsiasi prestazione svizzera, anche se vive in Svizzera e vi esercita un'attività lucrativa. Questo disciplinamento comporterebbe casi di rigore urtanti. Lascerebbe anche irrisolta la questione dello Stato competente per la prestazione, anche se lo Stato estero prevede una corrispondente disposizione d'esclusione. Inoltre, questo disciplinamento contraddice il principio della custodia, applicato in Svizzera e nella maggior parte dei Paesi europei.

Nell'Accordo con l'Unione Europea sulla libera circolazione delle persone (vedi infra n. 9), la Svizzera si è impegnata ad applicare il disciplinamento in vigore tra gli Stati contraenti dell'UE. In caso di doppia attività lucrativa esso determina il diritto nel modo seguente: se uno dei genitori esercita un'attività lucrativa nel paese di residenza dei figli e l'altro genitore in un altro Paese, è dovuto in primo luogo l'assegno del Paese di residenza. Se l'altro genitore ha diritto, nel Paese in cui esercita la propria attività lucrativa, a un assegno più elevato, questo Stato deve versare per il figlio l'importo della differenza. Questa differenziazione corrisponde nel suo risultato al disciplinamento secondo il diritto di custodia. Se soltanto uno dei genitori esercita un'attività lucrativa, è in ogni caso dovuto l'assegno del Paese in cui esso esercita questa attività (principio del luogo di lavoro).

Pertanto, proponiamo di disciplinare in modo omogeneo il concorso di diritti nell'articolo 6. Queste disposizioni in materia dovrebbero anche applicarsi in rapporto con i disciplinamenti esteri. L'articolo 5 capoverso 2 può dunque essere stralciato. Nello stesso senso proponiamo di sopprimere nel periodo introduttivo dell'articolo 6 capoverso 1 la locuzione «soggette alla presente legge».

Le numerose decisioni delle autorità cantonali di ricorso relative al concorso di diritti mostrano che questa questione si traduce spesso in pratica in incertezze del diritto e che le soluzioni adottate dagli organi di esecuzione e dalle autorità di ricorso non sono sempre soddisfacenti. Il disciplinamento legale e la pratica dovrebbero di massima avere per oggetto e per scopo il versamento di un assegno per ogni figlio, dunque di colmare il più possibile le lacune; essi sarebbero così fedeli allo spirito dell'iniziativa parlamentare. Se l'avente diritto prioritario alle prestazioni non può per esempio riceverle perché è indipendente e supera il limite prescritto per il reddito, un'altra persona (genitore divorziato che non ha la custodia o patrigno) deve poter ricevere gli assegni.

L'articolo 6 capoverso 1 fissa il principio della custodia, attuato anche a livello di legislazione cantonale. La custodia è intesa qui in senso giuridico, vale a dire come diritto di determinare il luogo di residenza del figlio. I genitori hanno la custodia anche se il figlio è collocato in una famiglia d'accoglimento o in un istituto di educazione. Il capoverso 2 disciplina il caso in cui il figlio è sottoposto alla custodia congiunta dei genitori. Il concetto di custodia congiunta si applica normalmente ai genitori coniugati. Dall'entrata in vigore, il 1° gennaio 2000, della revisione del Codice civile del 26 giugno 1998, esso si applica parimenti ai genitori divorziati o non coniugati. Queste due categorie di genitori saranno sottoposte alle stesse norme applicabili ai genitori coniugati. Se entrambi i genitori esercitano un'attività lucrativa, possono scegliere quale di essi riscuoterà gli assegni familiari. I genitori divorziati o non coniugati avranno pure il diritto di scegliere a chi saranno concesse le bonifiche per compiti educativi dell'AVS (art. 52f cpv. 2^{bis} OAVS) in caso di autorità parentale congiunta. Sia il principio della custodia sia quello del luogo dell'attività lucrativa prevalgono anche nelle disposizioni estere sugli assegni familiari.

In seguito all'abbassamento della maggiore età e alla tendenza al prolungamento del periodo di formazione, è aumentato il numero dei figli maggiorenni ancora in formazione. Questi figli non sono più sottoposti alla custodia dei loro genitori, ma continuano però a dare diritto ad assegni per figli o ad assegni di formazione. Non è sensato in questo caso modificare il diritto agli assegni per il resto del periodo di concessione. In virtù del capoverso 1 lettera b, occorrerebbe determinare chi provvede in maniera preponderante al mantenimento del figlio. Questo diritto prevarrebbe. In casi siffatti ci si dovrebbe basare sulla situazione esistente prima del raggiungimento della maggiore età.

Proponiamo dunque la seguente versione dell'articolo 6:

Articolo 6 Concorso di pretese

¹ Se due o più persone possono pretendere ognuna una stessa specie di assegno familiare per lo stesso figlio, il diritto all'assegno è riconosciuto secondo l'ordine di priorità seguente:

- a. alla persona che ha la custodia del figlio o l'aveva al momento del raggiungimento della maggiore età di quest'ultimo;
- b. alla persona che provvede in maniera preponderante al mantenimento del figlio.

² Se la custodia del figlio è affidata a entrambi i genitori o lo era al momento del raggiungimento della sua maggiore età, le prestazioni sono accordate secondo il presente ordine di priorità:

- a. al genitore che esercita un'attività lucrativa;
- b. a quello dei genitori che essi hanno designato, se entrambi esercitano un'attività lucrativa.

Articolo 8 capoverso 2

Il versamento diretto ai figli dell'assegno di formazione professionale dovrebbe essere riservato ai figli maggiorenni, indipendentemente dal genere di formazione. Il testo tedesco non è assolutamente chiaro in merito. Inoltre, non è necessario menzionare che il figlio è studente o apprendista poiché si tratta dei soli casi che danno diritto al versamento di un assegno di formazione professionale.

Fatto salvo un adeguamento alla LPGA (vedi sopra numero 62), proponiamo dunque di adottare la versione seguente:

«² Su richiesta motivata, l'assegno per giovani in formazione può essere pagato direttamente al figlio maggiorenne».

Capitolo 2: Regime degli assegni

Sezione 1: Salariati

Occorrerebbe aggiungere la locuzione «non agricoli» al titolo della sezione 1, come nella sezione 2

Articolo 10

Proponiamo di definire con rinvio all'AVS i datori di lavoro assoggettati alla presente legge. Si evita per conseguenza la menzione delle eccezioni all'affiliazione secondo il capoverso 3. Come nell'articolo 2 capoverso 1 lettera b LADI, proponiamo di adottare la formulazione seguente per il capoverso 1:

«¹ Sono assoggettati alla presente legge tutti i datori di lavoro tenuti a pagare i contributi secondo l'articolo 12 LAVS.»

Il capoverso 2 è mantenuto, mentre il capoverso 3 deve essere stralciato.

Articolo 11

Siccome ci si è riferiti all'AVS per l'articolo 10, bisogna enunciare qui i criteri che servono a determinare in quale Cantone le aziende devono affiliarsi a una cassa di compensazione per assegni familiari. In tal modo si stabiliscono anche le disposizioni di esecuzione cantonali applicabili. Il termine «Cantone» dovrebbe essere declinato al plurale perché un datore di lavoro che gestisce diversi stabilimenti è tenuto, in tutti i Cantoni interessati, ad affiliarsi a una cassa di compensazione riconosciuta per assegni familiari. L'affiliazione concerne tutti i salariati al suo servizio, dunque parimenti quelli che lavorano fuori dalla sede stessa dell'impresa (p. es. sul cantiere). Il passo corrispondente si trovava nell'articolo 10 capoverso 1. Si ottiene così la formulazione seguente dell'articolo 11 capoverso 1:

«¹ I datori di lavoro assoggettati, per tutti i salariati al loro servizio, devono aderire a una cassa di compensazione riconosciuta per gli assegni familiari nei Cantoni in cui hanno il domicilio o una sede, una succursale o uno stabilimento. Se il domicilio e la sede sono situati in Cantoni distinti, il Cantone della sede è determinante».

Nel capoverso 2 figura l'eccezione all'obbligo di aderire a una cassa di assegni familiari, non però all'obbligo di versare assegni familiari ai sensi degli articoli 2 e 4. Il termine «azienda della Confederazione» non è attualmente più adeguato in quanto criterio di assoggettamento. Infatti alcune aziende appartengono senza dubbio alla Confederazione (che ne è azionista) ma, in quanto aziende, sono interamente sottoposte al diritto privato (per esempio le aziende d'armamento). La legge dovrebbe parimenti essere loro applicata. Pertanto, proponiamo di fondarsi sul campo di applicazione della legge sul personale federale; questo significa che le aziende interessate dovrebbero essere esentate dall'obbligo di affiliazione per tutto il loro personale. Un'eccezione a favore di determinate persone, come è prevista dall'articolo 2 capoverso 2 della legge sul personale federale, non sarebbe né sensata né praticabile. Visto quanto precede, proponiamo per l'articolo 11 capoverso 2 la versione seguente:

«² Non sottostanno a quest'obbligo le aziende secondo l'articolo 2 capoverso 1 della legge sul personale federale del ...»

Per istituire anche nel capoverso 3 un legame con l'AVS, proponiamo la formulazione seguente:

«³ I salariati alle dipendenze di un datore di lavoro assoggettato e obbligatoriamente assicurati all'AVS hanno diritto agli assegni familiari. Tale diritto sorge e si estingue con il diritto al salario.»

Articolo 12

Riteniamo sensato ammettere tutte le casse di compensazione AVS in qualità di organi di esecuzione degli assegni familiari. Infatti, le condizioni relativamente severe di riconoscimento enunciate nell'articolo 13 escluderebbero altrimenti perfino le casse di compensazione di imprese o di branche molto grandi per il motivo che esse non raggruppano 300 datori di lavoro e, nei casi estremi, soltanto pochi o un solo datore di lavoro. Ci si basa quindi sul numero di datori di lavoro di tutta la Svizzera e non del Cantone interessato.

Proponiamo pertanto di aggiungere una nuova lettera c:

«c. Le casse di compensazione AVS.»

Articolo 16

Risulta dal testo francese che l'enumerazione degli ambiti di competenza dei Cantoni non è esaustiva. Pertanto, il primo periodo della versione tedesca dovrebbe essere completato nel modo seguente:

Fatti salvi gli articoli 10-15 e a loro complemento, i Cantoni emanano le disposizioni necessarie riguardanti *in particolare*: [Unter Vorbehalt und in Ergänzung der Artikel 10-15 erlassen die Kantone die erforderlichen Bestimmungen, *insbesondere* über: ...]

Articolo 17 capoversi 1 e 2

Proponiamo anche in questa sede di far riferimento all'AVS per la definizione degli aventi diritto. Se il domicilio e la sede dell'impresa non sono situati nello stesso Cantone, la sede dell'impresa dovrebbe essere determinante.

Proponiamo per il capoverso 1 il testo seguente:

«¹ Gli indipendenti obbligatoriamente assicurati all'AVS hanno diritto agli assegni familiari previsti negli articoli 2 e 4. Se il domicilio e la sede dell'impresa si situano in Cantoni diversi, il diritto deve essere fatto valere nel Cantone della sede dell'impresa».

Il qualificativo «non agricola» è volontariamente abbandonato. Come nelle altre sezioni è menzionato soltanto nel titolo. Se fosse menzionato anche nel testo, dovrebbe figurare in tutti i capoversi e in ogni articolo in cui è questione di datori di lavoro, di salariati o di indipendenti. Questo allungherebbe e appesantirebbe inutilmente il testo.

Il capoverso 2 dà ai Cantoni la possibilità di far dipendere da un limite di reddito il diritto degli indipendenti agli assegni. Si riferisce al limite di reddito dei piccoli contadini ai sensi della LAF. Secondo l'articolo 5 capoverso 2 LAF, gli agricoltori hanno diritto agli assegni familiari soltanto se il loro reddito netto non eccede

30 000 franchi all'anno. Questo limite aumenta di 5000 franchi per ogni figlio. Come risulta dal commento tedesco della Commissione, i Cantoni possono prevedere un limite più elevato ma non inferiore a quello della LAF. Il testo corrispondente francese permette anche l'interpretazione secondo la quale i Cantoni non sono autorizzati a aumentare il limite di reddito. Il capoverso 2 stesso non dice se i Cantoni possono introdurre altri limiti di reddito. Sui sette Cantoni che prevedono un limite di reddito per la concessione degli assegni familiari a favore degli indipendenti, sei hanno fissato un limite superiore a quello della LAF e uno solo un limite inferiore. Menzionando la LAF, la Commissione ha voluto fissare uno standard minimo. È poco probabile che la sua intenzione sia stata di obbligare i Cantoni con limiti più elevati ad abbassarli e di escludere così un determinato numero di aventi diritto, tanto più che l'introduzione di un limite di reddito è permessa ma non obbligatoria. Partiamo nondimeno dal presupposto che i Cantoni non possono fissare limiti di reddito inferiori alla LAF, altrimenti il relativo riferimento sarebbe inutile. Pertanto riteniamo che il commento tedesco corrisponda alla volontà della Commissione e che la formulazione della versione francese sia erronea. Il riferimento alla LAF è opportuno nel senso di un coordinamento tra i diversi disciplinamenti sugli assegni. Così, gli esercenti che si trovano in una situazione economica simile a quella dei piccoli contadini avranno in ogni caso la garanzia di riscuotere assegni familiari. Ogni biennio adattiamo in generale i limiti di reddito previsti nella LAF all'evoluzione dei redditi nell'agricoltura e nelle altre branche dell'economia. Grazie alla soluzione commissionale l'adeguamento è valido anche per gli assegni al di fuori dell'agricoltura, senza dover modificare la legge sugli assegni familiari.

Per ragioni di trasparenza, proponiamo la formulazione seguente per l'articolo 17 capoverso 2:

«² I Cantoni possono subordinare il diritto agli assegni familiari alla condizione che il reddito netto degli interessati non superi un determinato limite. Questo limite di reddito non può tuttavia essere inferiore a quello fissato per i piccoli contadini dalla legge federale del 20 giugno 1952 sugli assegni familiari nell'agricoltura (LAF)».

Articolo 20

La congiunzione «o» che figura alla fine di ogni lettera deve essere soppressa, visto che le possibilità di finanziamento enumerate possono essere cumulate.

In deroga alla lettera a, la lettera b permette che, tra gli indipendenti, soltanto i beneficiari di assegni versino contributi. Questo non è conforme al principio, realizzato d'altronde in tutte le altre branche di assicurazione sociale, secondo il quale le risorse sono fornite dall'insieme degli assicurati e /o dai poteri pubblici. Sarebbero allora liberati dall'obbligo di versare contributi proprio gli indipendenti senza figli e il cui reddito supera il limite previsto.

Pertanto proponiamo di stralciare la lettera b.

Articolo 23 capoverso 1

Anche qui proponiamo di far riferimento all'AVS per definire gli aventi diritto.

«Le persone senza attività lucrativa obbligatoriamente assicurate all'AVS e domiciliate nel Cantone hanno diritto agli assegni familiari previsti negli articoli 2 e 4.

Dal punto di vista materiale, i due articoli disciplinano le modalità di diritto federale applicabili alle disposizioni cantonali d'esecuzione. Il disciplinamento dell'articolo 33 non costituisce d'altronde una disposizione transitoria in senso vero e proprio. Proponiamo di raggruppare le due disposizioni sotto il titolo dell'articolo 32 («Disposizioni cantonali»). Per quanto concerne l'articolo 32, occorre esaminare l'opportunità di sottoporre tutto il diritto cantonale di esecuzione alla nostra approvazione. Secondo l'art. 61a della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS 172.010) l'approvazione riveste un carattere costitutivo e occorre quindi far capo con riserbo a questo strumento giuridico. All'atto dell'introduzione dell'articolo 61a LOGA sono state ridotte al massimo le fattispecie dell'approvazione. Siamo del parere che l'obbligo di informare consegua lo scopo della vigilanza federale. Pertanto proponiamo di stralciare l'articolo 32, di intitolare l'articolo 33 «disposizioni cantonali» e di aggiungere un capoverso 5 che avrebbe il tenore seguente:

«⁵ Le disposizioni cantonali d'esecuzione devono essere portate a conoscenza delle autorità federali».

8 Modifica di altre leggi

Il presente progetto di legge esige un adeguamento delle disposizioni sul personale della Confederazione, della legge federale sugli assegni familiari nell'agricoltura e della legge federale sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza.

Attualmente, non bisogna più prendere in considerazione l'ordinamento dei funzionari, bensì la nuova legge sul personale della Confederazione (LPers; RS ...), la cui entrata in vigore è prevista il 1° gennaio 2002. Pertanto proponiamo una modifica dell'articolo 31 capoverso 1 LPers:

«¹ Il datore di lavoro versa agli impiegati assegni familiari ai sensi della legge federale sugli assegni familiari del ...».

Le altre modifiche non danno motivo a osservazioni.

9 Rapporto con il diritto europeo

Il presente progetto è compatibile con il diritto europeo, come esplicita in dettaglio la Commissione nella sezione 4 del suo rapporto.

Il 21 giugno 1999, la Confederazione ha concluso un Accordo con l'Unione Europea non ché con i suoi Stati membri sulla libera circolazione delle persone (RS ...). Se l'Accordo entrerà in vigore, la Svizzera parteciperà all'elaborazione delle disposizioni di coordinamento dell'UE in materia di sicurezza sociale. Nel campo degli assegni familiari, questo significa che per tutti i cittadini della Svizzera e degli Stati membri dell'UE, nonché per i rifugiati e gli apolidi, il diritto agli assegni familiari

sarebbe disciplinato analogamente alle disposizioni dei regolamenti (CEE) n. 1408/71² (diritto materiale) e n. 574/72³ (procedura).

Le prescrizioni determinanti di coordinamento sono essenzialmente basate, per la nascita del diritto agli assegni familiari, sulle disposizioni legali interne. Questo significa che le persone esercitanti un'attività lucrativa che dà diritto agli assegni familiari secondo le disposizioni previste nel progetto di legge hanno diritto alle stesse prestazioni per i figli viventi all'estero, come se questi avessero il domicilio in Svizzera. Le disposizioni di coordinamento non concernono le persone senza attività lucrativa. Le prescrizioni relative alla determinazione dello Stato competente per il diritto alle prestazioni, nel caso in cui i due genitori esercitino un'attività lucrativa in Stati diversi, sono state presentate nel commento relativo all'articolo 5 capoverso 2 (vedi numero 7).

Il presente progetto è compatibile con il diritto europeo e con l'Accordo sulla libera circolazione delle persone.

1495

- 2 Regolamento (CEE) n. 1408/71 del Consiglio, del 14 giugno 1971, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità (GU L 149 del 5 luglio 1971, pag. 2) codificato mediante il regolamento (CE) n. 118/97 del Consiglio, del 2 dicembre 1996 (GU L 28 del 30 gennaio 1997, pag. 1); da ultimo modificato dal regolamento (CE) n. 307/1999 del Consiglio, dell'8 febbraio 1999 (GU L 38 del 12 febbraio 1999, pag. 1).
- 3 Regolamento (CEE) n. 574/72 del Consiglio, del 21 marzo 1972, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CEE) n. 1408/71, GU L 74 del 27 marzo 1972, pag. 1 (parimenti codificato mediante il regolamento (CE) n. 118/97 del Consiglio, del 2 dicembre 1996, GU L 28 del 30 gennaio 1997, pag. 1); da ultimo modificato dal regolamento (CE) n. 307/1999 del Consiglio, dell'8 febbraio 1999 (GU L 38 del 12 febbraio 1999, pag. 1).