



18.091

Messaggio concernente la modifica della legge sugli assegni familiari

del 30 novembre 2018

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge del 24 marzo 2006 sugli assegni familiari.

Nel contempo vi proponiamo di togliere dal ruolo il seguente intervento parlamentare:

2014 M 13.3650 Assegni familiari per tutti, anche per le donne disoccupate che beneficiano di IPG in seguito a maternità (S 17.9.13, Seydoux-Christe; N 5.3.14)

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

30 novembre 2018

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Alain Berset

Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

La legge sugli assegni familiari deve essere riveduta in tre punti. In primo luogo gli assegni di formazione per i giovani dovrebbero essere corrisposti dall'inizio della formazione postobbligatoria e non dopo il compimento del 16° anno di età. Secondariamente si dovrebbero concedere assegni familiari anche alle madri disoccupate che educano da sole i figli. Infine occorre introdurre una base legale per la concessione di aiuti finanziari a organizzazioni familiari.

Situazione iniziale

Il 21 giugno 2013 la consigliera agli Stati Seydoux-Christe ha depositato la mozione 13.3650 «Assegni familiari per tutti, anche per le donne disoccupate che beneficiano di IPG in seguito a maternità», con la quale incaricava il Consiglio federale di adeguare la legislazione vigente affinché anche le donne disoccupate che beneficiano di un'indennità di maternità possano percepire gli assegni familiari. La mozione è stata accolta dal Consiglio degli Stati il 17 settembre 2013 e dal Consiglio nazionale il 5 marzo 2014.

Il 17 marzo 2016 il consigliere nazionale Müller-Altarmatt ha depositato l'iniziativa parlamentare 16.417 «Versare gli assegni di formazione in funzione della formazione e non dell'età». La Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale e quella del Consiglio degli Stati vi hanno dato seguito. Non essendo opportuno sottoporre a revisione la legge sugli assegni familiari mediante un disegno del Consiglio federale concomitante a un progetto del Parlamento, il Governo ha deciso di trattare l'iniziativa parlamentare Müller-Altarmatt nel quadro del presente disegno.

Infine la prevista revisione della legge sugli assegni familiari va colta come un'occasione per elaborare una base legale per la concessione di aiuti finanziari a organizzazioni familiari.

Contenuto del disegno

Secondo il diritto vigente, i genitori ricevono gli assegni di formazione solo dopo che il figlio che svolge una formazione ha compiuto il 16° anno di età. In futuro gli assegni di formazione dovranno essere concessi già dal momento in cui il figlio che ha compiuto il 15° anno d'età inizia una formazione postobbligatoria. Gli assegni di formazione saranno versati anche per i figli che hanno già compiuto il 16° anno di età e frequentano ancora la scuola dell'obbligo.

Secondo il diritto in vigore, le madri disoccupate che educano da sole i figli non possono ricevere assegni familiari durante il periodo di riscossione dell'indennità di maternità. Se per esempio a causa del mancato riconoscimento della paternità nessun altro può far valere un diritto agli assegni familiari, per il figlio in questione non possono dunque essere percepiti assegni familiari. Al fine di colmare questa lacuna, la legge sugli assegni familiari dovrà prevedere un diritto agli assegni familiari per le madri senza attività lucrativa che educano da sole i figli.

In terzo luogo verrà introdotta una nuova base legale per sostenere le organizzazioni familiari. Gli aiuti finanziari potranno essere concessi a organizzazioni familiari attive sull'intero territorio nazionale o su tutto il territorio di una regione linguistica e aventi sede in Svizzera che, conformemente al loro scopo, sono di utilità pubblica, neutrali dal punto di vista confessionale e indipendenti da quello politico. Gli aiuti potranno essere versati per gli ambiti di promozione «accompagnamento e consulenza alle famiglie e formazione dei genitori» e «conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione».

Indice

Compendio	936
1 Punti essenziali del progetto	941
1.1 Situazione iniziale	941
1.1.1 Assegni familiari	941
1.1.1.1 Assegni di formazione dall'inizio della formazione postobbligatoria	942
1.1.1.2 Assegni familiari per le madri disoccupate che educano da sole i figli	944
1.1.2 Aiuti finanziari a organizzazioni familiari	944
1.2 Obiettivi	945
1.3 La normativa proposta	945
1.3.1 Assegni di formazione dall'inizio della formazione postobbligatoria	945
1.3.1.1 Motivazione e valutazione della soluzione proposta	945
1.3.1.2 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo	948
1.3.2 Assegni familiari per le madri disoccupate che educano da sole i figli	948
1.3.2.1 Motivazione e valutazione	948
1.3.2.2 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo	950
1.3.3 Aiuti finanziari a organizzazioni familiari	950
1.3.3.1 Motivazione e valutazione	950
1.3.3.2 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo	952
1.4 Risultati della procedura di consultazione	953
1.4.1 Assegni di formazione dall'inizio della formazione postobbligatoria	953
1.4.2 Assegni familiari per le madri disoccupate che educano da sole i figli	954
1.4.3 Aiuti finanziari a organizzazioni familiari	954
1.4.3.1 Scopo e ambiti di promozione (art. 21f AP-LAFam)	955
1.4.3.2 Condizioni (art. 21g AP-LAFam)	955
1.4.3.3 Procedura e quota massima (art. 21h AP-LAFam)	957
1.4.4 Altre richieste	957
1.4.4.1 Espressione «madri sole»	957
1.4.4.2 Altre lacune e adeguamento del sistema degli assegni familiari	957

1.4.4.3	Aumento degli assegni familiari e adeguamento del meccanismo di rincaro	958
1.4.4.4	Perequazione degli oneri	958
1.4.4.5	Assegni per i figli in funzione del bisogno	959
1.4.4.6	Modifica della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI)	959
1.4.4.7	Lotta contro la povertà delle famiglie	959
1.5	Compatibilità tra compiti e finanze	959
1.6	Attuazione a livello di ordinanza	960
1.6.1	Assegni di formazione dall'inizio della formazione postobbligatoria	960
1.6.2	Assegni familiari per le madri disoccupate che educano da sole i figli	960
1.6.3	Aiuti finanziari a organizzazioni familiari	960
1.7	Interventi parlamentari	960
2	Commento ai singoli articoli	961
3	Ripercussioni	970
3.1	Ripercussioni per le assicurazioni sociali	970
3.1.1	Ripercussioni finanziarie	970
3.1.2	Ripercussioni sull'effettivo del personale	971
3.2	Ripercussioni per la Confederazione	972
3.2.1	Ripercussioni finanziarie	972
3.2.2	Ripercussioni sull'effettivo del personale	972
3.3	Ripercussioni per i Cantoni	973
3.3.1	Ripercussioni finanziarie	973
3.3.2	Ripercussioni sull'effettivo del personale	973
3.4	Ripercussioni per l'economia	973
3.5	Ripercussioni per la società e sulla parità tra donna e uomo	974
3.6	Altre ripercussioni	974
4	Programma di legislatura e strategie del Consiglio federale	974
4.1	Rapporto con il programma di legislatura	974
4.2	Rapporto con le strategie del Consiglio federale	974
5	Aspetti giuridici	975
5.1	Costituzionalità	975
5.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	975
5.2.1	Diritto dell'Unione europea	975
5.2.2	Altri impegni internazionali	976
5.3	Forma dell'atto	976
5.4	Subordinazione al freno alle spese	976

5.5	Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale	977
5.5.1	Principio di sussidiarietà	977
5.5.2	Principio dell'equivalenza fiscale	977
5.5.3	Rispetto della sfera di competenza dei Cantoni	978
5.6	Conformità alla legge sui sussidi	978
5.6.1	Importanza degli aiuti finanziari per gli obiettivi perseguiti dalla Confederazione	978
5.6.2	Gestione materiale e finanziaria degli aiuti finanziari	979
5.6.3	Procedura di concessione degli aiuti finanziari	979
5.7	Delega di competenze legislative	979
5.8	Protezione dei dati	979

Legge federale sugli assegni familiari**(Legge sugli assegni familiari, LAFam) (Disegno)****981**

Messaggio

1 Puntii essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Assegni familiari

Il quadro normativo del sistema è rappresentato dalla legge del 24 marzo 2006¹ sugli assegni familiari (LAFam), in vigore dal 1° gennaio 2009, e dalla legge federale del 20 giugno 1952² sugli assegni familiari nell'agricoltura (LAF), che funge da legge speciale.

La LAFam definisce la normativa di base per ambiti importanti degli ordinamenti cantonali sugli assegni familiari. Oltre a fissare gli importi minimi dell'assegno per i figli e dell'assegno di formazione, ha uniformato le condizioni per poter beneficiare di tali prestazioni. Disciplina i tipi di assegni familiari, la cerchia degli aventi diritto, l'inizio e la fine del diritto, i limiti di età, il coordinamento con altre assicurazioni sociali, la nozione di formazione e la procedura. Per quanto riguarda la nozione di formazione, la LAFam rimanda alla legislazione AVS. Questo significa che agli assegni per i figli e di formazione viene applicata la stessa nozione valida per le rendite per figli e per orfani. Nel quadro della LAFam, i Cantoni disciplinano la vigilanza, il finanziamento e l'organizzazione. Possono prevedere importi minimi più elevati di quelli stabiliti dal diritto federale nonché assegni di nascita e di adozione³. L'assegno per i figli ammonta almeno a 200 franchi mensili per ogni figlio, l'assegno di formazione almeno a 250 franchi. Il secondo ha un importo più elevato del primo, perché dopo la scuola dell'obbligo i genitori devono farsi carico dei costi di libri scolastici, materiale di cancelleria ecc.

Gli assegni familiari sono versati per compensare parzialmente l'onere finanziario rappresentato da uno o più figli⁴. Secondo la LAFam, i salariati, i lavoratori indipendenti e le persone prive di attività lucrativa con un reddito modesto hanno diritto agli assegni familiari per i figli (e, a determinate condizioni, anche per i figliastri, gli affiliati e gli abiativi).

Sono considerati persone esercitanti un'attività lucrativa ai sensi della LAFam i salariati obbligatoriamente assicurati all'AVS e dipendenti da un datore di lavoro assoggettato alla legge che conseguono un salario soggetto all'AVS di almeno 7050 franchi all'anno o 587 franchi al mese⁵. Sono considerate lavoratori indipendenti le persone obbligatoriamente assicurate all'AVS in quanto esercitanti un'attività lucrativa indipendente che raggiungono il reddito minimo soggetto all'AVS. Il diritto agli assegni familiari nasce e si estingue con il diritto allo stipendio. Il diritto di un lavoratore indipendente nasce con l'avvio dell'attività lucrativa

¹ RS 836.2

² RS 836.1

³ Art. 3 cpv. 2, 16 e 17 LAFam

⁴ Art. 2 LAFam

⁵ Stato: 2018

indipendente e si estingue con la sua cessazione. In determinati casi, si può derogare a questo principio per motivi di politica sociale. In caso di impedimento al lavoro dovuto a motivi non inerenti al salariato, in caso di decesso e in caso di congedo non pagato, gli assegni sono versati ancora per il mese in cui si è verificato l'evento e per i tre mesi successivi⁶. Inoltre il diritto continua a sussistere anche senza diritto legale al salario durante un congedo di maternità di al massimo 16 settimane e durante un congedo giovanile⁷.

Chi beneficia di un'indennità di disoccupazione riceve, oltre all'indennità giornaliera, un supplemento che corrisponde agli assegni per i figli e agli assegni di formazione previsti dalla legge⁸. Questo supplemento è pagato soltanto se l'assicurato o un'altra persona esercitante un'attività lucrativa non ha diritto agli assegni in virtù della LAFam o della LAF. Il supplemento all'indennità giornaliera comprende solo gli assegni per i figli e gli assegni di formazione previsti dalla legge, ma non gli assegni di nascita e di adozione.

Gli assegni familiari per persone senza attività lucrativa sono corrisposti a persone che hanno figli e non conseguono alcun reddito o ne conseguono uno modesto. Sono considerate senza attività lucrativa le persone obbligatoriamente assicurate all'AVS, dove figurano come persone senza attività lucrativa. Le persone obbligatoriamente assicurate all'AVS in quanto salariati o esercitanti un'attività lucrativa indipendente e che non raggiungono il reddito minimo soggetto all'AVS di 587 franchi al mese sono altresì considerate senza attività lucrativa⁹. Una persona senza attività lucrativa ha diritto agli assegni familiari se nessun'altra persona esercitante un'attività lucrativa vi ha diritto per lo stesso figlio, se il suo reddito annuo imponibile non supera i 42 300 franchi e se non percepisce prestazioni complementari all'AVS/AI. I Cantoni possono innalzare il limite di reddito o rinunciarvi¹⁰.

Per i figli residenti all'estero, gli assegni familiari sono versati soltanto se la Svizzera vi è tenuta in virtù di una convenzione internazionale di sicurezza sociale. Una tale convenzione è stata conclusa in particolare con gli Stati membri dell'Unione europea (UE) e dell'Associazione europea di libero scambio (AELS).

1.1.1.1 Assegni di formazione dall'inizio della formazione postobbligatoria

Secondo le disposizioni vigenti della LAFam, gli assegni per i figli sono versati per i figli fino a 16 anni o, se questi presentano un'incapacità al guadagno, fino a 20 anni¹¹. Il diritto agli assegni per i figli sussiste sino alla fine del mese in cui i figli

⁶ Art. 10 dell'ordinanza del 31 ottobre 2007 sugli assegni familiari (OAFami; RS 836.21)

⁷ Congedo giovanile secondo l'art. 329e cpv. 1 del Codice delle obbligazioni.

⁸ Art. 22 cpv. 1 della legge del 25 giugno 1982 sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI; RS 837.0).

⁹ Art. 19 cpv. 1 e 1^{bis} LAFam.

¹⁰ I Cantoni del Ticino, di Ginevra e del Giura hanno abolito il limite di reddito; il Cantone di Vaud lo ha innalzato.

¹¹ Art. 3 cpv. 1 lett. a LAFam.

compiono il 16° anno di età. Attualmente gli assegni sono corrisposti fino al 16° anno di età a prescindere dal fatto che i figli seguano una formazione.

Per i figli in formazione tra i 16 e i 25 anni sussiste un diritto agli assegni di formazione¹². Questi sono versati dal mese successivo a quello in cui i figli compiono il 16° anno di età, a condizione che seguano una formazione. Il diritto a questi assegni sussiste fino alla conclusione della formazione, ma al più tardi fino al compimento del 25° anno di età. Questi assegni hanno lo scopo di promuovere la formazione¹³. L'assegno di formazione ammonta almeno a 250 franchi mensili per ogni figlio, l'assegno per i figli almeno a 200 franchi. L'importo è superiore a quello degli assegni per i figli in quanto i genitori devono sostenere spese più elevate quando i figli seguono una formazione postobbligatoria. Durante la scuola dell'obbligo, infatti, i libri scolastici, il materiale di cancelleria ecc. sono pagati dallo Stato, mentre dall'inizio della formazione postobbligatoria sono a carico dei genitori. A seconda dei casi, questi ultimi devono anche sostenere le spese per il percorso casa-scuola o casa-lavoro.

Nel caso dei giovani che iniziano una formazione postobbligatoria prima del compimento del 16° anno di età, oggi gli assegni di formazione sono corrisposti solo una volta raggiunta tale età. In base alla normativa vigente, per questi figli i genitori ricevono assegni per i figli anziché assegni di formazione, sebbene debbano far fronte a spese più elevate. Per eliminare questa incoerenza, gli assegni di formazione devono essere corrisposti dall'inizio della formazione postobbligatoria.

Una richiesta in tal senso è stata presentata anche in Parlamento: il 17 marzo 2016 il consigliere nazionale Stefan Müller-Altermatt ha depositato l'iniziativa parlamentare 16.417 «Versare gli assegni di formazione in funzione della formazione e non dell'età», con la quale chiedeva di adeguare la LAFam in modo tale che gli assegni di formazione siano versati già dall'inizio effettivo della formazione postobbligatoria anziché dal compimento del 16° anno di età. Il 12 maggio 2017 la Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-N) ha dato seguito all'iniziativa parlamentare con 20 voti contro 2 e 0 astensioni¹⁴. Nella sua seduta del 14 agosto 2017, la sua omologa del Consiglio degli Stati vi ha dato seguito all'unanimità¹⁵. Il 2 novembre 2017 la CSSS-N, responsabile per l'attuazione dell'iniziativa parlamentare, è stata informata che le richieste della medesima saranno trattate nel quadro del progetto del nostro Consiglio per l'attuazione della mozione Seydoux-Christe 13.3650. La Commissione ha quindi deciso di attendere il progetto del Governo e di sospendere per il momento le relative attività.

¹² Art. 3 cpv. 1 lett. b LAFam.

¹³ Ueli Kieser/Marco Reichmuth, *Praxiskommentar zum Bundesgesetz über die Familienzulagen*, Art. 3 N 38.

¹⁴ www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-sgk-n-2017-05-12.aspx?lang=1040

¹⁵ www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-sgk-s-2017-08-15.aspx

1.1.1.2 **Assegni familiari per le madri disoccupate che educano da sole i figli**

La normativa vigente presenta una lacuna per quanto riguarda le donne disoccupate che educano da sole i figli e danno alla luce un bambino per il quale nessun'altra persona ha diritto agli assegni familiari, per esempio a causa del mancato riconoscimento della paternità. Nel periodo in cui percepisce l'indennità di maternità, la madre disoccupata non ha diritto agli assegni familiari secondo la LADI, la legge del 25 settembre 1952¹⁶ sulle indennità di perdita di guadagno (LIPG) o la LAFam. Già oggi i Cantoni possono prevedere, nei loro ordinamenti sugli assegni familiari, che queste madri ricevano assegni in qualità di persone senza attività lucrativa. Di questa possibilità si è tuttavia avvalso solo il Cantone di Ginevra. Ne consegue che nelle 14 settimane in cui percepiscono l'indennità di maternità, le madri disoccupate che educano da sole i figli – fatta eccezione per quelle domiciliate nel Cantone di Ginevra – non ricevono né assegni familiari né supplementi all'indennità giornaliera né per il figlio appena nato né per eventuali altri figli.

Attraverso la mozione 13.3650 «Assegni familiari per tutti, anche per le donne disoccupate che beneficiano di IPG in seguito a maternità», la consigliera agli Stati Seydoux-Christe ha dunque incaricato il nostro Consiglio di elaborare un progetto per colmare questa lacuna. La mozione è stata accolta dal Consiglio degli Stati il 17 settembre 2013 e dal Consiglio nazionale il 5 marzo 2014.

1.1.2 **Aiuti finanziari a organizzazioni familiari**

Su nostra proposta, il Parlamento approva ogni anno il credito A231.0243 «Organizzazioni familiari»¹⁷, che consente alla Confederazione di sostenere con aiuti finanziari organizzazioni che operano in favore delle famiglie. Questi aiuti possono essere concessi esclusivamente a organizzazioni familiari attive sull'intero territorio nazionale o su tutto il territorio di una regione linguistica, che sono di utilità pubblica, neutrali dal punto di vista confessionale e indipendenti da quello politico. Attualmente (2018) il credito ammonta a quasi 2 milioni di franchi. Gli aiuti finanziari sono versati sulla base di contratti quadriennali. Nel periodo contrattuale in corso (2016–2019) sono sovvenzionate cinque organizzazioni familiari: l'associazione mantello Pro Familia Svizzera, la Federazione svizzera delle strutture d'accoglienza per l'infanzia (kibesuisse), la Fondazione svizzera del Servizio sociale internazionale (SSI), l'associazione PRO Enfance e l'associazione a:primo.

Le organizzazioni familiari ricevono aiuti finanziari della Confederazione dal 1949. Gli aiuti finanziari sono concessi direttamente in virtù dell'articolo 116 capoverso 1 della Costituzione federale¹⁸ (Cost.), ma non esiste alcuna base giuridica a livello di legge federale. L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) ha emanato direttive per l'esame delle richieste di aiuti finanziari nel quadro del credito «Organizzazioni familiari». Questo sovvenzionamento gode di un ampio consenso politi-

¹⁶ RS 834.1

¹⁷ Fino al 2016, credito A2310.0333 «Associazioni mantello delle organizzazioni familiari».

¹⁸ RS 101

co, come conferma peraltro la decisione del Parlamento di aumentare i sussidi da 1,2 milioni di franchi (2015) a 2 milioni di franchi (2016).

Il presente disegno propone la creazione della pertinente base legale, necessaria nell'ottica dello Stato di diritto.

1.2 Obiettivi

Il progetto persegue i tre obiettivi seguenti:

- gli assegni di formazione sono versati dall'inizio della formazione postobbligatoria per i figli che hanno compiuto il 15° anno di età;
- le madri disoccupate che educano da sole i figli ricevono assegni familiari per i propri figli durante il congedo maternità di 14 settimane;
- viene creata una base legale per gli aiuti finanziari a organizzazioni familiari.

1.3 La normativa proposta

1.3.1 Assegni di formazione dall'inizio della formazione postobbligatoria

1.3.1.1 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

Età alla fine della scuola dell'obbligo per gli allievi con un percorso formativo regolare

L'età di ammissione alla scuola dell'obbligo, la durata dell'obbligo scolastico e la data di riferimento per l'inizio di quest'obbligo sono state definite già nel 1970 nel Concordato sulla coordinazione scolastica¹⁹, al quale hanno aderito tutti i Cantoni tranne il Ticino. La durata dell'obbligo scolastico è stata fissata a nove anni e l'età di ammissione a 6 anni compiuti entro la data di riferimento del 30 giugno, con possibilità di deroghe per i bambini nati fino a quattro mesi prima o dopo. Sfruttando questo margine discrezionale, i Cantoni hanno adottato norme differenti in materia. Ne è conseguito che, a seconda del Cantone e del mese di nascita, gli allievi con un percorso regolare terminano la scuola dell'obbligo tra i 15 e i 16,5 anni.

Nel 2007 è stato adottato l'Accordo intercantonale sull'armonizzazione della scuola obbligatoria (concordato HarmoS)²⁰, al quale hanno aderito 15 Cantoni. Sette Cantoni hanno rifiutato di aderire al concordato HarmoS e per altri quattro la questione è ancora aperta²¹. Con il concordato HarmoS la durata dell'obbligo scolastico è passata da nove a undici anni. L'età degli allievi alla fine della scuola dell'obbligo è rimasta invariata, dato che l'inizio della scuola è stato anticipato di due anni; per contro è cambiata la data di riferimento per l'inizio dell'obbligo scolastico, che è

¹⁹ Disponibile all'indirizzo www.edk.ch/dyn/16095.php.

²⁰ Disponibile all'indirizzo www.edk.ch/dyn/16095.php.

²¹ Stato: 30.7.2018.

stata fissata al 31 luglio e resa obbligatoria per tutti i Cantoni aderenti (Cantoni HarmoS). Prima dell'introduzione di HarmoS, circa un quarto dei Cantoni prevedeva il 30 aprile quale data di riferimento.

In questi Cantoni gli allievi sono in media tre mesi più giovani rispetto a prima quando iniziano la scuola dell'obbligo. Nei Cantoni HarmoS, gli allievi che concludono la scuola dell'obbligo nei tempi previsti iniziano la formazione postobbligatoria a un'età compresa tra 15 anni e 1 mese e 16 anni e 1 mese. Il fatto che i genitori ricevano gli assegni di formazione, più elevati rispetto a quelli per i figli, solo diversi mesi dopo l'inizio della formazione postobbligatoria sta quindi diventando un problema sempre più diffuso in molti Cantoni HarmoS.

Nei Cantoni che non hanno aderito ad HarmoS, la scuola dell'obbligo dura complessivamente nove anni (inizio a 6 anni compiuti) o undici anni (inizio a 4 anni compiuti). Soltanto il Cantone di Appenzello Esterno prevede un obbligo di soli otto anni (inizio a 6 anni compiuti). In questo Cantone i giovani terminano quindi la scuola dell'obbligo già dopo il compimento del 14° anno di età, ma di regola frequentano anche il nono anno scolastico, ossia l'ultimo anno del livello secondario I. Nei Cantoni che non hanno aderito ad HarmoS, la data di riferimento per l'inizio dell'obbligo scolastico è tuttora disciplinata in modo eterogeneo. Si può quindi supporre che sul piano nazionale molti giovani inizino la formazione postobbligatoria prima di compiere 16 anni.

Sistema formativo negli Stati membri dell'UE/AELS e in altri tre Stati contraenti

Per i figli residenti all'estero, gli assegni familiari sono versati soltanto se ciò è previsto da una convenzione internazionale. Per la formulazione della nuova disposizione sugli assegni di formazione è dunque importante conoscere la durata dell'obbligo scolastico negli Stati contraenti.

Da un'analisi dei grafici per Paese²², consultabile sulla banca dati Eurydice, emerge che in sette Stati membri dell'UE/AELS²³ la scuola dell'obbligo dura fino a 15 anni, in 19 Stati²⁴ fino a 16, in uno Stato²⁵ fino a 17 e in quattro Stati²⁶ fino a 18 anni. In virtù della LAFam²⁷, gli assegni familiari sono esportati anche in Bosnia e Erzegovina, Montenegro e Serbia, Paesi nei quali la scuola dell'obbligo dura fino a 14,5 (Serbia) o 15 anni (Bosnia e Erzegovina, Montenegro). Da questi dati emerge chiaramente che la durata dell'obbligo scolastico varia notevolmente da uno Stato contraente all'altro.

²² Disponibile (in inglese) all'indirizzo <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Countries>. I grafici rappresentano in modo schematico e semplificato il sistema dell'istruzione del rispettivo Paese, ragion per cui sono possibili differenze rispetto ai limiti di età indicati, soprattutto negli Stati federali.

²³ Austria, Cipro, Croazia, Grecia, Liechtenstein, Repubblica ceca e Slovenia.

²⁴ Bulgaria, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Irlanda, Islanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Norvegia, Polonia, Regno Unito, Slovacchia, Spagna, Svezia e Ungheria.

²⁵ Romania.

²⁶ Belgio, Germania, Paesi Bassi e Portogallo.

²⁷ In virtù della LAF gli assegni familiari sono esportati anche in altri Paesi.

Limite di età attuale

Il limite di età di 16 anni attualmente vigente era stato fissato partendo da un'altra prospettiva: il limite previsto inizialmente dalla LAF per gli assegni per i figli era di 15 anni. Per i figli ancora agli studi limite era di 20 anni. Laddove vigeva l'obbligo di frequentare la scuola fino al compimento del 16° anno di età, gli assegni per i figli venivano versati finché il figlio veniva prosciolto dall'obbligo scolastico²⁸. Nel 1965 il limite di età fu innalzato a 16 anni per farlo corrispondere all'età della fine dell'obbligo scolastico²⁹ (in modo da includere anche i bambini più grandi di un'annata scolastica). A seguito di questa decisione gli assegni furono concessi per un anno in più, e questo incondizionatamente, ossia senza verificare se i figli seguissero o meno una formazione. L'innalzamento del limite di età migliorò la situazione delle famiglie, visto che fino all'entrata in vigore della LAFam, nel 2009, l'importo degli assegni familiari nell'agricoltura era lo stesso per tutti i figli, anche per quelli che seguivano una formazione.

In sede di elaborazione della LAFam, i limiti di età furono stabiliti sulla base di quelli della LAF e degli ordinamenti cantonali. Prima dell'introduzione della LAFam, la LAF e gli ordinamenti di 22 Cantoni prevedevano un limite di 16 anni per il diritto agli assegni per i figli. Prevedendo nella LAFam assegni di formazione d'importo più elevato non si tenne conto del fatto che i figli con un percorso regolare concludono la scuola dell'obbligo e iniziano la formazione postobbligatoria prima di compiere 16 anni. A seconda del Cantone, circa il 65–80 per cento dei giovani completa la scuola dell'obbligo nei tempi previsti. Eventuali ritardi sono dovuti a posticipi dell'inizio dell'obbligo scolastico e a ripetizioni di anni scolastici. La percentuale di allievi che conclude la scuola dell'obbligo in tempi più brevi del previsto è esigua³⁰. In un Cantone che ha stabilito il 31 luglio quale data di riferimento per l'inizio dell'obbligo scolastico, i genitori il cui figlio compie gli anni in luglio e svolge una formazione postobbligatoria ricevono per 12 mesi gli assegni per i figli invece degli assegni di formazione.

Nuova normativa

In futuro i genitori dovranno ricevere gli assegni di formazione dal momento in cui i figli inizieranno la formazione postobbligatoria. Dato che la delimitazione tra formazione obbligatoria e formazione postobbligatoria non è omogenea né all'interno della Svizzera né all'estero, per garantire la parità di trattamento occorre stabilire un'età minima per l'ottenimento degli assegni di formazione.

L'età minima sarà fissata al 15° anno d'età compiuto, poiché nella maggior parte dei Cantoni i più giovani a iniziare la formazione postobbligatoria dopo aver concluso la scuola dell'obbligo nei tempi previsti hanno 15 anni e un mese. La definizione di un limite di età ha come conseguenza che per i ragazzi che saltano una classe e iniziano

²⁸ RU 1952 839

²⁹ Boll. Uff. 1965 III 113

³⁰ Cfr. *Bildungsverläufe während der obligatorischen Schulzeit im Kanton Zürich: Verzögerungen, Beschleunigungen und Wechsel vom Kindergarten bis zum Abschluss der Sekundarstufe I*, Dipartimento dell'istruzione del Cantone di Zurigo, 2016, pag. 4 e *Les indicateurs de l'enseignement obligatoire, Année scolaire 2011–2012*, Cantone di Vaud, pag. 27.

una formazione postobbligatoria prima della norma avendo terminato la scuola dell'obbligo in tempi più brevi, gli assegni di formazione potranno essere corrisposti solo dal compimento del 15° anno di età. Ciò concerne tuttavia solo circa l'1 per cento dei giovani³¹.

Gli assegni di formazione saranno versati anche per i figli che hanno compiuto il 16° anno di età e frequentano ancora la scuola dell'obbligo. Questo aspetto verrà disciplinato esplicitamente nella nuova normativa. I genitori di questi ragazzi non saranno dunque svantaggiati rispetto a oggi.

Nella versione francese della legge si dovrà peraltro sostituire l'espressione «*allocation de formation professionnelle*» con «*allocation de formation*» per motivi di coerenza terminologica con la versione tedesca e italiana. Si tratta di un adeguamento puramente redazionale.

1.3.1.2 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

Il diritto dell'UE non contempla disposizioni su questo tema.

Ogni Stato applica norme proprie per quanto riguarda le prestazioni familiari. Le prestazioni di uno Stato a favore delle famiglie possono quindi essere valutate solo tenendo conto anche di altre misure nonché della normativa fiscale e sociale.

Contrariamente alla Svizzera, gli Stati europei non distinguono tra assegni per i figli e assegni di formazione. Di conseguenza, in riferimento a questo aspetto specifico non è possibile paragonare la normativa svizzera con quella degli Stati membri dell'UE/AELS.

1.3.2 Assegni familiari per le madri disoccupate che educano da sole i figli

1.3.2.1 Motivazione e valutazione

Lacuna nel sistema degli assegni familiari

Se al momento del parto una madre è disoccupata, l'indennità giornaliera di disoccupazione viene sostituita dall'indennità di maternità secondo la LIPG (art. 16g LIPG). Di conseguenza, la madre non ha diritto al supplemento corrispondente agli assegni per i figli e di formazione concesso dall'assicurazione contro la disoccupazione secondo la LADI. Dal canto suo, la LIPG prevede un diritto agli assegni per i figli soltanto per le persone che prestano servizio e non per le madri che percepiscono un'indennità di maternità. Il diverso trattamento delle persone che prestano servizio rispetto alle madri nell'ambito delle IPG è stato voluto dal legislatore che, in riferimento alle indennità di maternità, ha optato per una soluzione minima senza

³¹ Cfr. *Bildungsverläufe während der obligatorischen Schulzeit im Kanton Zürich: Verzögerungen, Beschleunigungen und Wechsel vom Kindergarten bis zum Abschluss der Sekundarstufe I*, Dipartimento dell'istruzione del Cantone di Zurigo, 2016, pag. 4.

prestazioni supplementari³². Ciò significa che durante il congedo di maternità queste madri non hanno alcun diritto agli assegni per i figli secondo la LIPG. In virtù dell'articolo 10 capoverso 2 o 10a capoverso 2 dell'ordinanza del 31 ottobre 2007³³ sugli assegni familiari (OAFami), una donna che percepisce l'indennità di maternità può richiedere già oggi gli assegni familiari, ma solo se prima della nascita del figlio esercitava un'attività lucrativa (dipendente o indipendente). Con il presente disegno s'intende colmare questa lacuna nella LAFam.

Estensione della cerchia delle persone senza attività lucrativa aventi diritto agli assegni familiari nella LAFam

Dato che le madri disoccupate che educano da sole i figli non hanno diritto allo stipendio, concedere loro il diritto agli assegni familiari in qualità di persone esercitanti un'attività lucrativa sarebbe contrario ai principi del sistema. Pertanto, nel periodo in cui percepiscono l'indennità di maternità, esse dovranno poter beneficiare degli assegni familiari in qualità di persone senza attività lucrativa. La nuova disposizione verrà definita in analogia a quella vigente nel Cantone di Ginevra, secondo la quale le madri possono beneficiare di assegni familiari in qualità di persone senza attività lucrativa³⁴. La cerchia delle persone senza attività lucrativa aventi diritto agli assegni familiari verrà estesa in analogia all'articolo 19 capoverso 1^{bis} LAFam, in virtù del quale dal 2013 anche i salariati e gli indipendenti che non raggiungono il reddito minimo per poter beneficiare degli assegni familiari (7050 franchi all'anno³⁵) sono considerati privi di attività lucrativa, perché nell'AVS sono considerate senza attività lucrativa unicamente le persone con un reddito annuo lordo inferiore a 4667 franchi³⁶.

Limite di reddito e prestazioni complementari

Una persona senza attività lucrativa ha diritto agli assegni familiari se il suo reddito annuo imponibile non supera i 42 300 franchi. Per le madri disoccupate che educano da sole i figli si dovrà rinunciare a questa limitazione. Occorrerà altresì rinunciare alla restrizione in base alla quale le persone senza attività lucrativa perdono il diritto agli assegni familiari, se ricevono prestazioni complementari per sé o per un figlio. In questo modo si garantirà che tutte le madri disoccupate che educano da sole i figli abbiano diritto agli assegni familiari nelle 14 settimane in cui percepiscono l'indennità di maternità.

³² Cfr. il rapporto della CSSS-N del 3 ottobre 2002 sull'iniziativa parlamentare *Modifica della legge sulle indennità di perdita di guadagno. Estensione del campo di applicazione alle madri che esercitano un'attività lucrativa*; FF 2002 6713, in particolare pag. 6739.

³³ RS 836.21

³⁴ Cfr. art. 3 cpv. 2 e 3 del regolamento di esecuzione della legge sugli assegni familiari del Cantone di Ginevra, disponibile all'indirizzo www.ge.ch/legislation > Recueil systématique genevois (rs/GE) > Règlement d'exécution de la loi sur les allocations familiales (RAF, J 5 10.01; stato: 30.7.2018).

³⁵ Stato: 2018

³⁶ Stato: 2018

Sussidiarietà del diritto

Il diritto di una persona esercitante un'attività lucrativa è prioritario rispetto a quello di una persona senza attività lucrativa³⁷. Per questa ragione deve essere possibile una rettifica con effetto retroattivo nel caso in cui il padre riconosca il figlio di una madre disoccupata che educa da sola i figli dopo le 14 settimane in cui questa ha percepito l'indennità di maternità o nel caso in cui il giudice accolga un'azione di paternità. In caso di riconoscimento della paternità o di accoglimento di un'azione di paternità, il rapporto di filiazione è infatti istituito retroattivamente dal momento della nascita³⁸. Se durante il periodo in questione il padre esercitava un'attività lucrativa, in virtù dell'articolo 7 capoverso 1 LAFam avrebbe avuto diritto agli assegni familiari in via prioritaria. In un caso simile la rettifica con effetto retroattivo è coerente con la logica del sistema, visto che anche altre situazioni possono determinare un cambiamento nel diritto agli assegni familiari e quindi una rettifica con effetto retroattivo.

1.3.2.2 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

Il diritto dell'UE non contempla disposizioni su questo tema.

Nella maggior parte degli Stati membri dell'UE e dell'AELS il diritto alle prestazioni familiari è legato direttamente alla presenza di un figlio. In Svizzera, invece, per motivi storici il diritto agli assegni familiari è subordinato per principio all'esercizio di un'attività lucrativa. Di conseguenza, il problema delle madri disoccupate che educano da sole i figli che non hanno diritto agli assegni familiari non si pone negli Stati membri dell'UE e dell'AELS.

1.3.3 Aiuti finanziari a organizzazioni familiari

1.3.3.1 Motivazione e valutazione

Promozione delle famiglie quale ambito d'intervento della politica familiare

Occorre creare una base legale per la concessione di aiuti finanziari della Confederazione a sostegno delle organizzazioni familiari. Gli ambiti per i quali si potranno richiedere questi aiuti devono essere stabiliti in base all'analisi della politica familiare effettuata dal nostro Consiglio nel quadro del rapporto concernente lo stato della politica familiare e le possibilità d'intervento della Confederazione (*Familienpolitik. Auslegeordnung und Handlungsoptionen des Bundes*), redatto in adempimento del postulato Tornare 13.3135.

Nella nostra analisi abbiamo definito quattro ambiti d'intervento. Ambito d'intervento 1: rafforzamento economico delle famiglie e lotta contro la povertà delle famiglie; ambito d'intervento 2: promozione della conciliabilità tra famiglia e lavoro; ambito d'intervento 3: adeguamento del diritto di famiglia e del diritto successorio.

³⁷ Art. 7 cpv. 1 lett. a LAFam

³⁸ Art. 252 cpv. 2 CC

rio agli odierni modi di vita; ambito d'intervento 4: promozione delle famiglie³⁹. La Confederazione contribuisce già da tempo alla promozione delle famiglie in generale (ambito d'intervento 4) sovvenzionando organizzazioni familiari attive sull'intero territorio nazionale o su tutto il territorio di una regione linguistica.

Anche in futuro gli aiuti finanziari potranno essere concessi unicamente a organizzazioni familiari attive sull'intero territorio nazionale o su tutto il territorio di una regione linguistica che, conformemente al loro scopo, sono di utilità pubblica, neutrali dal punto di vista confessionale e indipendenti da quello politico e hanno sede in Svizzera.

Due ambiti di promozione

La Confederazione concederà aiuti finanziari negli ambiti di promozione «accompagnamento e consulenza alle famiglie e formazione dei genitori» e «conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione». Le organizzazioni familiari che richiederanno aiuti finanziari dovranno perseguire, conformemente ai relativi statuti o atto di fondazione, uno scopo che rientra in almeno uno di questi due ambiti.

L'ambito «accompagnamento e consulenza alle famiglie e formazione dei genitori» comprende l'accompagnamento delle famiglie. Nello specifico, può trattarsi di offerte quali programmi di visite a domicilio o luoghi d'incontro per le famiglie. Potranno essere sovvenzionati anche servizi di consulenza familiare, tra cui quella fornita in situazioni difficili, quella rivolta a determinati tipi di famiglie o quella riguardante temi specifici. Infine potranno essere sostenute con aiuti finanziari anche le offerte di formazione dei genitori. La formazione dei genitori si prefigge di permettere la trasmissione di conoscenze e competenze importanti per l'educazione dei figli e la convivenza in famiglia. L'ambito «accompagnamento e consulenza alle famiglie e formazione dei genitori» è molto ampio dal punto di vista tematico e si presta dunque a tener conto dell'evoluzione delle esigenze delle famiglie.

L'ambito «conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione» è stato definito prendendo spunto dall'ambito d'intervento 2 stabilito nel rapporto concernente lo stato della politica familiare. In questo ambito la Confederazione potrà concedere aiuti finanziari per le attività che contribuiscono a mettere a disposizione dei genitori servizi di custodia di bambini complementare alla famiglia adatti ai loro bisogni. La custodia complementare alla famiglia comprende la custodia istituzionale di bambini in età prescolastica e scolastica. La Confederazione potrà sovvenzionare anche le attività che concorrono a definire condizioni di lavoro favorevoli alle famiglie.

Nuove disposizioni nella LAFam

Una base legale per la concessione degli aiuti finanziari a organizzazioni familiari può essere inserita in una nuova legge o in una legge già esistente. L'opzione di una nuova legge sulla promozione delle famiglie è stata valutata nel quadro dell'elaborazione del rapporto concernente lo stato della politica familiare e le possibilità

³⁹ Cfr. il rapporto del Consiglio federale *Familienpolitik. Auslegeordnung und Handlungsoptionen des Bundes*, redatto in adempimento del postulato Tornare 13.3135 Politica familiare del 20 marzo 2013, pag. 8. Il rapporto è disponibile (in tedesco e in francese) all'indirizzo www.ufas.admin.ch > Temi di politica sociale > Politica familiare > Informazioni di base > Rapporto sulla politica familiare.

d'intervento della Confederazione. Nella discussione sulla strategia in materia di politica familiare, abbiamo tuttavia deciso di non darvi seguito. Si sono quindi esaminate diverse leggi federali vigenti che si occupano concretamente di questioni familiari, al fine di valutare se vi si potesse integrare una nuova disposizione sul sovvenzionamento delle organizzazioni familiari. Dall'analisi è emerso che la LAFam è la legge più adatta a questo scopo.

Le nuove disposizioni della LAFam sugli aiuti finanziari a organizzazioni familiari dovranno essere enunciate analogamente alle disposizioni sul sovvenzionamento contemplate da altre leggi sulle assicurazioni sociali: in base all'articolo 101^{bis} della legge federale del 20 dicembre 1946⁴⁰ sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS), la Confederazione può accordare sussidi a istituzioni private di utilità pubblica attive a livello nazionale per l'assistenza alle persone anziane; in base all'articolo 74 della legge federale del 19 giugno 1959⁴¹ sull'assicurazione per l'invalidità (LAI), possono essere assegnati sussidi alle associazioni centrali, attive a livello di regione linguistica o a livello nazionale, delle organizzazioni private dell'aiuto specializzato agli invalidi o di mutua assistenza, per servizi forniti agli invalidi e ai loro congiunti.

1.3.3.2 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

Il diritto dell'UE non contempla disposizioni su questo tema.

In Francia le organizzazioni familiari, alla stregua di organizzazioni attive in altri ambiti, possono beneficiare di aiuti statali. Queste organizzazioni operano principalmente negli ambiti della mediazione familiare, della protezione giuridica di adulti bisognosi di aiuto, dell'accompagnamento educativo, delle misure educative e dell'assistenza a famiglie in situazione di sovraindebitamento. Il finanziamento dei sussidi è assicurato dal ramo «Famiglia» del sistema di sicurezza sociale.

In Germania il Ministero federale per la famiglia, gli anziani, le donne e i giovani sostiene da tempo le organizzazioni familiari attive a livello nazionale. La relativa competenza del Governo federale è sancita dal codice tedesco della previdenza sociale. Gli obiettivi e i principi generali sono definiti nelle direttive federali sulla promozione delle famiglie. Gli ambiti promossi sono il lavoro associativo a favore delle famiglie, la formazione e la consulenza familiari. Possono essere concessi sussidi anche per eventi speciali o di particolare rilievo promossi da organizzazioni centrali.

Anche in Austria il Governo sostiene le organizzazioni familiari. Quale organo consultivo del Ministero della famiglia è stato istituito il Consiglio per le politiche familiari. Attualmente vi sono rappresentate sei organizzazioni familiari di utilità pubblica, che possono richiedere aiuti finanziari. Anche i consultori familiari e gli enti di utilità pubblica attivi nella formazione dei genitori possono beneficiare di aiuti statali.

⁴⁰ RS 831.10

⁴¹ RS 831.20

In Italia le organizzazioni familiari non sono sostenute dal Governo. Negli ultimi anni, alcune regioni hanno tuttavia iniziato a promuoverne l'operato con aiuti finanziari.

1.4 Risultati della procedura di consultazione

La procedura di consultazione sul presente progetto si è svolta dal 22 novembre 2017 al 15 marzo 2018. La stragrande maggioranza dei partecipanti approva l'indirizzo generale del progetto e gli obiettivi perseguiti con la revisione. In particolare i Cantoni accolgono il progetto in modo sostanzialmente positivo. Di seguito sono analizzati i risultati principali⁴².

1.4.1 Assegni di formazione dall'inizio della formazione postobbligatoria

La maggior parte dei partecipanti (tra cui 20 Cantoni) si dichiara favorevole al fatto che gli assegni di formazione vengano concessi già dal momento in cui il figlio che ha compiuto il 15° anno di età inizia una formazione postobbligatoria. Alcuni partecipanti richiedono la concessione di assegni più elevati già prima, ad esempio a partire dal 12° anno di età. Diversi partecipanti chiedono inoltre che si rinunci all'introduzione di un limite di età minimo, tenendo quindi conto dell'inizio effettivo della formazione postobbligatoria.

Solo pochi partecipanti (10 su 68) sono contrari all'idea che gli assegni di formazione vengano concessi prima del compimento del 16° anno di età. Essi criticano il fatto che la presente revisione potrebbe determinare un aumento delle aliquote di contribuzione presso la maggioranza delle casse di compensazione per assegni familiari. Questi partecipanti esprimono inoltre dubbi sull'affermazione secondo cui i genitori sosterebbero spese più elevate dal momento dell'inizio della formazione postobbligatoria.

Considerati i pareri pervenuti, manteniamo il progetto posto in consultazione. Riteniamo infatti che la concessione di assegni di formazione per i figli che hanno compiuto 15 anni e iniziato una formazione rispecchi la situazione formativa attuale dei giovani, che cominciano la formazione postobbligatoria sempre più presto. Ribadiamo anche l'opportunità di fissare un limite di età minimo, in particolare considerando che sia in Svizzera sia all'estero la distinzione tra formazione obbligatoria e postobbligatoria non è uniforme. Al contempo, giudichiamo sostenibili le previste uscite supplementari di 16 milioni di franchi all'anno, a fronte dei quasi 6 miliardi di uscite complessive per gli assegni familiari.

⁴² Il rapporto sui risultati della procedura di consultazione è disponibile all'indirizzo www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2018 > DFI.

1.4.2 Assegni familiari per le madri disoccupate che educano da sole i figli

La maggioranza dei partecipanti (tra cui 25 Cantoni) approva la concessione di assegni familiari alle madri disoccupate che educano da sole i figli nelle 14 settimane in cui percepiscono l'indennità di maternità. Alcuni partecipanti propongono che a queste madri venga concesso un diritto a titolo di persone esercitanti un'attività lucrativa anziché come persone senza attività lucrativa; esse dovrebbero quindi richiedere gli assegni alla cassa di compensazione per assegni familiari del loro ultimo datore di lavoro.

Solo pochi partecipanti (2 su 68) respingono la concessione degli assegni familiari per le madri disoccupate che educano da sole i figli, ritenendo che attualmente le assicurazioni sociali offrano una copertura sufficiente e sottolineando inoltre che già oggi i Cantoni possono versare a queste madri assegni familiari a titolo di persone senza attività lucrativa.

Considerati i pareri pervenuti nel quadro della procedura di consultazione, manteniamo il progetto posto in consultazione. Riteniamo coerente la soluzione proposta di prevedere nella LAFam un diritto agli assegni familiari a titolo di persone senza attività lucrativa per le madri disoccupate che educano da sole i figli. Non si può infatti esigere che esse inoltrino una richiesta al precedente datore di lavoro per un lasso di tempo così corto.

1.4.3 Aiuti finanziari a organizzazioni familiari

La maggioranza dei partecipanti appoggia la creazione di una base legale per la concessione di aiuti finanziari a organizzazioni familiari. I Cantoni che si sono espressi al riguardo si sono dichiarati favorevoli. Solo pochi partecipanti (3 su 68) rifiutano questo punto della revisione. Un partito chiede che gli aiuti finanziari vengano sospesi con effetto immediato, visto che non esiste una base giuridica sufficiente per la loro concessione.

A questo proposito va sottolineato che per la concessione degli aiuti familiari alle organizzazioni familiari esiste una base giuridica a livello costituzionale. La Confederazione sovvenziona le organizzazioni familiari dal 1949. Allora non vigeva ancora il principio della riserva di legge nell'amministrazione di prestazioni, che è stato riconosciuto in quest'ambito dal Tribunale federale solo dopo decenni⁴³. La concessione di questi sussidi non è contestata in nessun altro parere e gode inoltre di un ampio sostegno politico, come dimostrano la decisione del Parlamento di aumentare la somma destinata a tal fine – da 1,2 milioni (2015) a 2 milioni di franchi (2016) – e il suo rifiuto della nostra proposta di ridurre il credito (2017). Con il presente progetto si rimedia alla mancanza di una base legale, ragion per cui riteniamo immotivata la richiesta di sospensione immediata degli aiuti finanziari alle organizzazioni familiari.

⁴³ Cfr. Tschannen, *St. Galler Kommentar zu Art. 164 BV*, N. 26.

Richieste di modifica sui singoli articoli sono state presentate quasi esclusivamente da organizzazioni direttamente interessate dalla normativa relativa alle organizzazioni familiari.

1.4.3.1 Scopo e ambiti di promozione (art. 21f AP-LAFam)

Numerosi partecipanti sostengono il nuovo articolo 21f AP-LAFam, che sancisce lo scopo della concessione di aiuti alle organizzazioni familiari e determina gli ambiti di promozione. Diversi partecipanti (10 su 68) chiedono che gli ambiti di promozione siano disciplinati *in maniera non esaustiva* o che la formulazione dell'articolo sia nel complesso più aperta.

Considerati i pareri pervenuti, manteniamo il tenore dell'articolo 21f posto in consultazione. Per quanto concerne il *disciplinamento esaustivo* degli ambiti di promozione, riteniamo che l'ambito «accompagnamento e consulenza alle famiglie e formazione dei genitori» sia ampio dal punto di vista tematico e idoneo a tener conto delle esigenze delle famiglie, che cambiano costantemente.

Per contro, l'ambito di promozione «accompagnamento, consulenza e formazione» viene precisato rispetto all'avamprogetto, con la formulazione «accompagnamento e consulenza alle famiglie e formazione dei genitori».

1.4.3.2 Condizioni (art. 21g AP-LAFam)

L'articolo 21g AP-LAFam ha ottenuto nel complesso riscontri molto positivi. Al riguardo sono state presentate solo poche richieste di modifica. Secondo un partito partecipante, in futuro – conformemente alla prassi attuale⁴⁴ – l'UFAS dovrà stipulare *non più di cinque contratti* con organizzazioni familiari, se il relativo credito non verrà aumentato. Due partecipanti chiedono condizioni meno rigorose per il *raggio d'azione geografico* e un partito ritiene che le organizzazioni debbano poter presentare *una domanda congiunta*.

Durante e dopo la consultazione, l'UFAS ha ricevuto numerose domande di organizzazioni intenzionate a inoltrare una nuova richiesta di aiuti finanziari. Da un'approfondita analisi delle organizzazioni familiari attive in Svizzera è emerso che sarebbero presumibilmente oltre 30 le organizzazioni in grado di soddisfare le condizioni dell'articolo 21g AP-LAFam nella versione posta in consultazione. In particolare nell'ambito di promozione «accompagnamento e consulenza alle famiglie e formazione dei genitori» operano numerosissime organizzazioni che spesso si rivolgono a gruppi bersaglio molto specifici e impostano i contenuti della loro offerta in base a determinati tipi di famiglia, fasi o situazioni familiari. La maggioranza di queste organizzazioni opera in due regioni linguistiche, se non addirittura a livello nazionale. Nell'ambito di promozione «conciliabilità tra famiglia e lavoro o forma-

⁴⁴ Cfr. art. 13 cpv. 1 delle direttive dell'UFAS per l'esame delle richieste di aiuti finanziari nel quadro del credito «Organizzazioni familiari» del 1° gennaio 2015, disponibili all'indirizzo www.ufas.admin.ch > Aiuti finanziari > Organizzazioni familiari.

zione», con i suoi due sottoambiti «custodia di bambini complementare alla famiglia» e «condizioni di lavoro favorevoli alle famiglie», la situazione delle organizzazioni appare meno eterogenea. Da una parte vi è un esiguo numero di organizzazioni che pone l'accento sulle «condizioni di lavoro favorevoli alle famiglie» e la cui offerta copre sostanzialmente tutte le regioni linguistiche. Dall'altra, vi sono organizzazioni, anch'esse poco numerose, che focalizzano la loro attività sulla «custodia di bambini complementare alla famiglia», ma in questo caso la loro offerta è incentrata sulla regione linguistica specificamente interessata, dato che le proposte di un'organizzazione che ha sede in una regione linguistica registrano generalmente uno scarso grado di accettazione nelle altre regioni, per motivi strutturali e culturali. Come emerge dal rapporto «Costi totali e finanziamento dei posti di custodia negli asili nido: confronto internazionale», redatto in adempimento del postulato Christine Bulliard-Marbach 13.3259 del 22 marzo 2013⁴⁵, ad esempio i Cantoni di Vaud e Zurigo presentano notevoli differenze per quanto concerne il finanziamento dei posti negli asili nido da parte degli enti pubblici. Le organizzazioni devono pertanto adeguare la loro offerta alle diverse condizioni quadro delle varie regioni linguistiche.

La Confederazione intende promuovere di preferenza organizzazioni attive a livello nazionale con un'offerta tematica ampia e fondata su solide conoscenze specialistiche per diversi gruppi bersaglio. A suo avviso non sarebbe adeguato sostenere *organizzazioni attive a livello sovraregionale*, come proposto da qualche partecipante.

È inoltre necessario mantenere l'onere amministrativo entro limiti adeguati rispetto al credito disponibile. In tal senso, abbiamo già incaricato il Dipartimento federale dell'interno (DFI), nello specifico l'UFAS, nel quadro del secondo rapporto concernente i sussidi (2008), di ottimizzare la cooperazione tra le organizzazioni familiari «affinché alcune di esse possano essere raggruppate»⁴⁶.

Invece di limitare il numero dei contratti come richiesto da un partecipante, riteniamo più opportuno introdurre condizioni supplementari in modo che gli aiuti finanziari possano essere concessi solo alle organizzazioni familiari d'importanza comprovata a livello nazionale o di regione linguistica. L'importanza di un'organizzazione si misura, tra l'altro, in funzione dell'ampiezza della sua offerta in termini di gruppi bersaglio, temi e raggio d'azione geografico. Sulla base di quanto premesso, nel disegno è introdotto un nuovo articolo 21h intitolato «Ampia offerta».

⁴⁵ Cfr. pag. 3 seg.; disponibile (in tedesco e in francese, con riassunto in italiano) all'indirizzo www.ufas.admin.ch > Pubblicazioni & Servizi > Rapporti del Consiglio federale > 2015 > Costi totali e finanziamento dei posti di custodia negli asili nido: confronto internazionale (13.3259).

⁴⁶ Allegato 1 al rapporto 2008 concernente i sussidi, FF 2008 5507, in particolare pag. 5632 seg.

1.4.3.3 Procedura e quota massima (art. 21h AP-LAFam)

Alcuni partecipanti (3 su 68) chiedono che gli aiuti finanziari *non* siano limitati *al 50 per cento* delle spese computabili. Altri (6 su 68) accettano la clausola del 50 per cento, ma chiedono che non si possa scendere al di sotto di questa percentuale (vale a dire che la Confederazione dovrebbe sempre *partecipare alle spese computabili nella misura del 50 %*).

Considerati i pareri pervenuti, non riteniamo necessario procedere ad adeguamenti per quanto concerne la *quota massima*. Per contro, vi è una necessità di chiarimento in relazione alla qualificazione giuridica delle attività svolte dalle organizzazioni e sostenute dalla Confederazione mediante aiuti finanziari. La legge del 5 ottobre 1990⁴⁷ sui sussidi (LSu) prevede due tipi di sussidi: aiuti finanziari e indennità. Le indennità sono concesse per attenuare o compensare oneri finanziari risultanti dall'adempimento di compiti prescritti dal diritto federale o di compiti di diritto pubblico, che la Confederazione ha affidato al beneficiario (art. 3 cpv. 2 LSu). Gli aiuti finanziari sono concessi per assicurare o promuovere l'adempimento di un compito scelto dal beneficiario (art. 3 cpv. 1 LSu). Contrariamente a quanto supposto da alcuni partecipanti, in questo contesto si tratta dunque di sostenere non compiti prescritti dal diritto federale o compiti di diritto pubblico, che la Confederazione ha affidato al beneficiario, bensì di promuovere *attività proprie (ovvero scelte dal beneficiario) non delegate dalla Confederazione*.

La richiesta di garantire costantemente una *partecipazione alle spese computabili nella misura del 50 per cento* va dunque respinta, poiché l'entità degli aiuti finanziari deve essere subordinata alle altre possibilità di finanziamento a disposizione del beneficiario dei medesimi (cfr. art. 6 lett. d LSu).

1.4.4 Altre richieste

1.4.4.1 Espressione «madi sole»

Una partecipante rileva che l'espressione «madi sole» utilizzata nel rapporto esplicativo è scorretta, se non addirittura discriminatoria, e va dunque sostituita. In effetti, essa esclude la realtà delle madi che vivono con un(a) partner non avente alcun rapporto di filiazione ai sensi del CC con il figlio. La richiesta è pertanto accolta e il termine «sole» è sostituito nel messaggio con «che educano da sole».

1.4.4.2 Altre lacune e adeguamento del sistema degli assegni familiari

Alcuni partecipanti deplorano la permanenza di altre lacune nell'attuale sistema degli assegni familiari, che andrebbero colmate. Altri disapprovano che il diritto agli assegni familiari sia subordinato in primo luogo all'esercizio di un'attività lucrativa,

⁴⁷ RS 616.1

il che a loro avviso non permette di concretizzare il principio «un figlio, un assegno».

Il nostro Consiglio riconosce che non tutte le lacune del vigente sistema degli assegni familiari sono colmate. Storicamente, quest'ultimo si è sviluppato quale sistema di prestazioni supplementari versate su base volontaria dai datori di lavoro ai propri dipendenti con figli. Con la codificazione degli assegni familiari, questo stretto rapporto tra le parti sociali è rimasto, come traspare anche dal fatto che sono i primi a finanziare integralmente gli assegni familiari dei secondi. Al momento non vi è il consenso politico necessario per cambiare radicalmente il sistema. Fintantoché il diritto agli assegni sarà legato all'esercizio di un'attività lucrativa da parte dei genitori, non si potranno evitare le poche lacune esistenti.

1.4.4.3 Aumento degli assegni familiari e adeguamento del meccanismo di rincaro

Alcuni partecipanti chiedono un aumento degli assegni familiari, ad esempio di 50 franchi al mese, adducendo che gli assegni costituiscono un'importante misura di lotta alla povertà e di promozione della conciliabilità tra famiglia e lavoro e che dall'ultimo adeguamento le spese per i figli sono aumentate. Considerate le spese a carico delle famiglie, altri auspicano una modifica del meccanismo in base al quale gli assegni familiari vengono adeguati solo quando l'aumento dell'indice nazionale dei prezzi al consumo raggiunge i cinque punti percentuali dall'ultimo adeguamento.

Il nostro Consiglio respinge una modifica degli importi degli assegni familiari. Negli ultimi anni anche il Parlamento ha più volte respinto interventi che chiedevano un aumento degli assegni familiari⁴⁸. Va inoltre rilevato che i Cantoni hanno comunque sempre la possibilità di aumentare autonomamente gli importi degli assegni familiari. Parimenti non riteniamo necessario intervenire per adeguare il meccanismo di rincaro.

1.4.4.4 Perequazione degli oneri

Alcuni partecipanti vorrebbero subordinare l'approvazione del progetto alla condizione che la Confederazione imponga ai Cantoni l'introduzione di una perequazione degli oneri. La mozione Baumann 17.3860 «Assegni familiari. Per un'equa ripartizione degli oneri», depositata il 28 settembre 2017 e accolta dal Consiglio degli Stati e dal Consiglio nazionale rispettivamente il 15 marzo 2018 e il 19 settembre 2018, chiede di adeguare la LAFam in modo tale da obbligare i Cantoni a introdurre una perequazione degli oneri. Metteremo in consultazione un progetto in materia.

⁴⁸ Cfr. Mo. Rechsteiner 14.3285 Adeguare gli importi degli assegni familiari, Iv. Pa. Fehr 13.424 Assegni per i figli per tutti invece di regali fiscali per pochi e Iv. Pa. Ruiz 15.405 Aumento degli assegni familiari.

1.4.4.5 Assegni per i figli in funzione del bisogno

Un partito chiede che si riesamini la possibilità di introdurre assegni per i figli in funzione del bisogno. Tali assegni sarebbero destinati ai figli di famiglie monoparentali che vivono in condizioni di povertà i quali non ricevono prestazioni alimentari sufficienti a causa dell'insolvenza del genitore separato soggetto all'obbligo di mantenimento. Rispondendo a diversi interventi parlamentari in materia, ci siamo già espressi a più riprese contro questa richiesta, considerando in particolare che un intervento della Confederazione nell'ambito della lotta contro la povertà delle famiglie non sarebbe pienamente in linea con la ripartizione delle competenze vigente tra la Confederazione e i Cantoni⁴⁹.

1.4.4.6 Modifica della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI)

Un partito propone di introdurre un diritto agli assegni familiari per le persone senza attività lucrativa secondo la LAFam anche in caso di malattia prolungata di una madre disoccupata che educa da sola i figli. In virtù dell'articolo 28 capoverso 1 LADI, il diritto all'indennità giornaliera di disoccupazione – e, conseguentemente, anche quello al relativo supplemento per figli (in sostituzione dell'assegno familiare) – decade dopo il 30° giorno dall'inizio dell'incapacità lavorativa per malattia. Il nostro Consiglio constata che questo problema non riguarda solo le madri disoccupate, bensì tutte le persone disoccupate che soffrono di una malattia per un periodo prolungato. In tali casi, va valutato volta per volta se si possa far valere un diritto agli assegni familiari a titolo di persona senza attività lucrativa.

1.4.4.7 Lotta contro la povertà delle famiglie

Un partecipante alla consultazione invita a dare maggior peso soprattutto alla lotta contro la povertà delle famiglie. Nella nostra seduta del 18 aprile 2018 abbiamo deciso di mantenere le misure di prevenzione della povertà fino al 2024⁵⁰. In questo contesto la povertà delle famiglie rappresenta un tema prioritario.

1.5 Compatibilità tra compiti e finanze

Le spese supplementari sono proporzionate rispetto ai miglioramenti a favore degli assicurati derivanti dal progetto. Per indicazioni dettagliate sulle ripercussioni finanziarie si rimanda al relativo capitolo (n. 3).

⁴⁹ Cfr. il parere del Consiglio federale in risposta al postulato Schmid-Federer 16.3804 «Assegni per i figli in funzione del bisogno quale misura mirata per la lotta contro la povertà delle famiglie» del 29 settembre 2016.

⁵⁰ www.ufas.admin.ch > Pubblicazioni & Servizi > Comunicati stampa > Comunicati stampa dell'UFAS > Il Consiglio federale vuole mantenere le misure di prevenzione della povertà; cfr. anche www.contro-la-poverta.ch/programma-nazionale/.

1.6 Attuazione a livello di ordinanza

1.6.1 Assegni di formazione dall'inizio della formazione postobbligatoria

Le nuove disposizioni legislative sugli assegni di formazione dall'inizio della formazione postobbligatoria richiedono precisazioni a livello di ordinanza. Nell'articolo 1 OAFami occorrerà specificare che per formazione postobbligatoria si intende una formazione ai sensi dell'articolo 25 capoverso 5 LAVS. La sostituzione, nella versione francese della legge, dell'espressione «*allocation de formation professionnelle*» con «*allocation de formation*» rende inoltre necessario un adeguamento del testo francese dell'ordinanza.

1.6.2 Assegni familiari per le madri disoccupate che educano da sole i figli

Per quanto riguarda gli assegni familiari per le madri disoccupate che educano da sole i figli non sono necessarie disposizioni d'esecuzione.

1.6.3 Aiuti finanziari a organizzazioni familiari

La nuova disposizione di legge in materia deve essere precisata a livello di ordinanza. L'OAFami dovrà definire più dettagliatamente i due ambiti di promozione previsti e le condizioni alle quali le organizzazioni familiari potranno concludere subcontratti con le proprie organizzazioni affiliate. L'OAFami dovrà inoltre stabilire le categorie di aiuti, la forma del pagamento, le spese computabili e il calcolo degli aiuti finanziari.

In base all'articolo 21i capoverso 4 D-LAFam, disciplineremo inoltre nell'OAFami la procedura per il versamento degli aiuti finanziari, basandoci sulla prassi vigente. Le domande andranno presentate sei mesi prima dell'inizio del periodo contrattuale, che dura quattro anni. È inoltre previsto che tutti i contratti delle organizzazioni familiari abbiano la stessa durata, ovvero che siano stipulati con effetto dal 1° gennaio all'inizio di un periodo contrattuale, per una durata di quattro anni. Gli aiuti finanziari saranno versati a rate. Le organizzazioni familiari saranno tenute a fare regolarmente rapporto all'UFAS sulle loro attività e sull'impiego degli aiuti finanziari. Andranno infine stabiliti esplicitamente gli obblighi di comunicazione e di dichiarazione nei confronti dell'UFAS.

1.7 Interventi parlamentari

Con la presente revisione della LAFam, la mozione Seydoux-Christe 13.3650 «Assegni familiari per tutti, anche per le donne disoccupate che beneficiano di IPG in seguito a maternità» del 21 giugno 2013 può essere tolta dal ruolo.

postobbligatoria, l'assegno per i figli continuerà a essere versato fino ai 16 anni compiuti, come avviene oggi. Nel terzo periodo viene precisato che per i figli con un'incapacità al guadagno l'assegno per i figli sarà versato sino alla fine del mese in cui essi compiono il 20° anno d'età.

Let. b

In futuro l'assegno di formazione dovrà essere versato già a partire dal momento in cui il figlio inizia una formazione postobbligatoria e ha compiuto il 15° anno d'età.

Per stabilire che cosa sia considerata formazione postobbligatoria si fa capo alla definizione di formazione contenuta nell'ordinanza del 31 ottobre 1947⁵³ sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (OAVS). Sviluppata dalla giurisprudenza, questa definizione ha dato buoni risultati nella prassi applicativa. L'articolo 1 OAFami sarà adeguato di conseguenza.

Secondo l'articolo 49^{bis} capoverso 1 OAVS, un figlio è ritenuto in formazione se segue un ciclo di formazione regolare e riconosciuto giuridicamente o perlomeno di fatto e, sistematicamente e per la maggior parte del suo tempo, si prepara a un diploma professionale o acquisisce una formazione generale che funge da base per diverse professioni. La definizione di formazione vigente per l'AVS non corrisponde esattamente a una formazione postobbligatoria: in alcuni Cantoni, ad esempio, le scuole di maturità iniziano già nel periodo della scuola dell'obbligo. Per gli allievi che le frequentano, la preparazione sistematica all'acquisizione di un diploma professionale o di una formazione generale che funge da base per diverse professioni avviene dunque, tramite un ciclo di formazione regolare e riconosciuto giuridicamente, già prima della fine della scuola dell'obbligo. La formazione presso una scuola di maturità cantonale vale pertanto già quale formazione ai sensi dell'AVS. Va inoltre rilevato che nel Cantone di Appenzello Esterno gli allievi finiscono la scuola dell'obbligo un anno prima che negli altri Cantoni, segnatamente nel loro 15° anno d'età (cioè tra i 14 e 15 anni). Inoltre, i disciplinamenti concernenti la scuola dell'obbligo sono molto eterogenee anche nei Paesi dell'UE/AELS.

Per trattare allo stesso modo tutti i genitori – a prescindere dal percorso di formazione e dal domicilio dei figli –, è necessario fissare un limite di età minimo per beneficiare degli assegni di formazione. In questo contesto, lo si fissa al 15° anno di età compiuto, poiché nella maggior parte dei Cantoni i più giovani a iniziare la formazione postobbligatoria dopo aver concluso la scuola dell'obbligo nei tempi previsti hanno 15 anni e un mese. Per gli allievi che hanno saltato una classe e quindi iniziano una formazione postobbligatoria prima di aver compiuto il 15° anno di età, considerata la fissazione del limite di età minimo, gli assegni di formazione verranno versati dall'inizio del mese in cui compiono il 15° anno di età.

Il primo assegno di formazione sarà versato per l'intero mese dell'inizio della formazione postobbligatoria.

Come avviene già oggi, gli assegni di formazione saranno versati anche per i figli che hanno compiuto il 16° anno di età e frequentano ancora la scuola dell'obbligo.

⁵³ RS 831.101

Art. 19 cpv. 1^{er}

Aventi diritto: conformemente al *primo periodo*, in futuro le madri disoccupate che educano da sole i figli dovranno poter far valere un diritto ad assegni familiari a titolo di persone senza attività lucrativa dal momento del parto e per tutto il periodo di riscossione dell'indennità di maternità, se per lo stesso periodo non vi è un altro avente diritto ad assegni familiari per il medesimo figlio. Anche per questa categoria di aventi diritto varrà quindi il principio della sussidiarietà del diritto agli assegni familiari per le persone senza attività lucrativa.

Il diritto agli assegni familiari sussiste esclusivamente per le donne che hanno diritto all'indennità di maternità secondo gli articoli 16b–16h LIPG. Contrariamente all'articolo 8 capoverso 1 lettera f LADI, l'articolo 16b capoverso 3 lettere a e b LIPG, in combinato disposto con l'articolo 29 dell'ordinanza del 24 novembre 2004⁵⁴ sulle indennità di perdita di guadagno (OIPG), non presuppone l'idoneità al collocamento. Secondo l'articolo 29 OIPG, le madri disoccupate hanno diritto all'indennità di maternità se fino al parto hanno beneficiato di un'indennità giornaliera dell'assicurazione contro la disoccupazione (lett. a) o se il giorno del parto adempiono il periodo di contribuzione necessario per beneficiare di un'indennità giornaliera ai sensi della LADI (lett. b). Esse devono dunque adempiere solo il termine quadro biennale di cui all'articolo 9 capoverso 1 LADI. Tuttavia, non devono necessariamente essere annunciate per il collocamento all'ufficio del lavoro per poter essere considerate disoccupate al momento del parto⁵⁵. Il vantaggio del rimando alla LIPG sta nel fatto che la verifica delle condizioni di diritto poste nell'articolo in questione viene già effettuata dalle casse di compensazione AVS. Le casse di compensazione per assegni familiari possono dunque partire dal presupposto che le madri disoccupate che percepiscono un'indennità di maternità abbiano anche diritto a ricevere gli assegni familiari a titolo di persone senza attività lucrativa, se nessun altro può far valere il diritto a tali assegni.

Durata del diritto: le madri disoccupate che educano da sole i figli dovranno poter far valere il diritto ad assegni familiari a titolo di persone senza attività lucrativa, sia per il figlio appena nato sia per eventuali figli più grandi, per i 98 giorni in cui hanno diritto all'indennità di maternità. La durata del diritto viene circoscritta in questa disposizione mediante la formulazione «sono altresì considerate senza attività lucrativa per il periodo della durata di tale diritto».

Il diritto all'indennità di maternità inizia il giorno del parto (art. 16c cpv. 1 LIPG). Nei Cantoni che concedono assegni *una tantum* anche queste madri hanno diritto agli assegni di nascita o di adozione per il figlio appena nato o adottivo.

Nel caso delle prestazioni pecuniarie periodiche, tuttavia, il momento dell'inizio e la durata del diritto agli assegni familiari sono disciplinati in modo diverso a seconda che si tratti di figli appena nati o di eventuali figli più grandi:

- *Figli appena nati:* in base al disciplinamento proposto le madri disoccupate che educano da sole i figli saranno considerate senza attività lucrativa durante il periodo di riscossione dell'indennità di maternità. Alle persone senza

⁵⁴ RS 834.11

⁵⁵ DTF 136 V 239 consid. 2.1

attività lucrativa si applicano le stesse regole valide per quelle che esercitano un'attività lucrativa, vale a dire che l'intero assegno familiare viene versato retroattivamente per tutto il mese della nascita (art. 3 cpv. 1 lett. a LAFam). In futuro questo varrà quindi anche per le madri disoccupate che educano da sole i figli, a prescindere dal giorno a partire dal quale viene versata l'indennità di maternità. Il diritto agli assegni familiari secondo la LAFam termina nel momento in cui termina quello all'indennità di maternità. Da quel momento, gli assegni vengono sostituiti dal supplemento sull'indennità giornaliera dell'assicurazione contro la disoccupazione (art. 22 cpv. 1 LADI).

- *Eventuali figli più grandi*: se oltre al figlio appena nato ve ne sono altri più grandi, per questi ultimi le madri disoccupate che educano da sole i figli ricevono, prima del parto, il supplemento sull'indennità giornaliera dell'assicurazione contro la disoccupazione (questo supplemento, il cui importo è pari a quello dell'assegno familiare, è versato dalla cassa di disoccupazione, se non vi è un altro avente diritto ad assegni familiari per i medesimi figli). Poiché questo supplemento è una prestazione accessoria all'indennità giornaliera, le madri lo ricevono fino al momento in cui inizia a essere versata l'indennità di maternità (art. 16g cpv. 1 lett. a LIPG). Conformemente al nuovo disciplinamento proposto con la presente modifica della LAFam, durante il periodo di versamento dell'indennità di maternità, gli assegni familiari (assegni per i figli o assegni di formazione) saranno versati *pro rata temporis* per i figli più grandi. Le madri riceveranno gli assegni familiari – come per i figli appena nati – fino al momento in cui rinascerà il diritto all'indennità giornaliera dell'assicurazione contro la disoccupazione e al supplemento.

Casi transfrontalieri: gli assegni familiari per le persone senza attività lucrativa, che in futuro saranno versati anche alle madri disoccupate che educano da sole i figli, sono considerati prestazioni familiari ai sensi del regolamento (CE) n. 883/2004⁵⁶. Se sussiste un diritto ad assegni familiari, per principio questi vanno versati anche per i figli che risiedono in uno Stato membro dell'UE (art. 67 del regolamento [CE] n. 883/2004); il diritto materiale a una prestazione è retto dalla legislazione nazionale. Se nello stesso periodo e per i medesimi figli sussiste un diritto a prestazioni in base alle legislazioni di più Stati membri, il loro coordinamento è disciplinato dall'articolo 68 del regolamento summenzionato. In tal modo s'intende evitare il cumulo di prestazioni della stessa natura per lo stesso periodo (cfr. n. 12 del preambolo del regolamento [CE] n. 883/2004). In base al nuovo disciplinamento proposto, le madri disoccupate avranno diritto agli assegni familiari durante il periodo di riscossione dell'indennità di maternità secondo il diritto svizzero. Sia la disoccupazione sia la maternità sono equiparate a un'attività effettiva, fintantoché vengono versate prestazioni sostitutive⁵⁷. Nel caso di diritti derivanti da un'attività lucrativa

⁵⁶ RS **0.831.109.268.1**; cfr. art. 1 lett. z.

⁵⁷ Art. 1 lett. a n. i della decisione FI della Commissione amministrativa per il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, del 12 giugno 2009, relativa all'interpretazione dell'articolo 68 del regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio riguardo alle regole di priorità in caso di cumulo delle prestazioni familiari

dipendente o indipendente o una situazione a essa equiparata, per principio ha priorità il luogo di residenza dei figli⁵⁸. Se prevede prestazioni familiari più elevate, lo Stato debitore in via sussidiaria deve versare un complemento differenziale.

A titolo di esempio, per una frontiera cittadina francese, disoccupata in Svizzera, i cui figli vivono in Francia, questo significherebbe che la Francia sarebbe competente per il versamento dell'indennità di disoccupazione e, in base alle regole di coordinamento, in via prioritaria anche delle prestazioni familiari. Se del caso, però, la Svizzera, in quanto Stato competente in via sussidiaria, dovrebbe versare importi differenziali.

Carattere eccezionale della disposizione: per analogia con l'articolo 19 capoverso 1^{bis} LAFam, in cui la cerchia delle persone senza attività lucrativa è già stata ampliata una prima volta, anche nel nuovo capoverso 1^{ter} del disegno deve figurare un «altresì». In questo modo verrà sottolineato il carattere eccezionale della disposizione rispetto al principio fissato nell'articolo 19 capoverso 1 LAFam.

Secondo l'articolo 19 capoverso 2 LAFam, le persone senza attività lucrativa non hanno diritto agli assegni familiari, se conseguono un reddito imponibile superiore a 42 300 franchi l'anno o se riscuotono prestazioni complementari. L'articolo 19 capoverso 1^{ter}, *secondo periodo* del disegno chiarisce che questa disposizione non è applicabile. In tal modo si garantisce che tutte le madri disoccupate che educano da sole i figli – come richiesto nella mozione 13.3650 – abbiano diritto agli assegni familiari per le 14 settimane in cui riscuotono l'indennità di maternità. Inoltre, il calcolo nel corso dell'anno del reddito imponibile ai fini degli assegni familiari è estremamente oneroso e complicato e, considerata la durata relativamente breve del diritto, appare sproporzionato.

Titolo prima dell'art. 21f

Gli aiuti finanziari a organizzazioni familiari sono un tema nuovo e indipendente dall'oggetto del disciplinamento vigente e saranno pertanto disciplinati in un capitolo separato della legge (3b).

Art. 21f Scopo e ambiti di promozione

Il finanziamento degli aiuti finanziari a organizzazioni familiari avviene tramite il credito A231.0243 «Organizzazioni familiari», che viene approvato annualmente dalle Camere federali nel quadro del preventivo ordinario.

La formulazione potestativa della frase introduttiva chiarisce che non sussiste alcun diritto agli aiuti finanziari. Secondo la LSu, il legislatore è tenuto, per quanto possibile, a subordinare le prestazioni alle disponibilità creditizie (art. 7 lett. h LSu). Gli aiuti finanziari vengono concessi solo nei limiti del credito approvato dalle Camere federali e una riserva è peraltro menzionata anche nei contratti per il versamento di aiuti finanziari. In essi è esplicitato chiaramente che il contratto non dà alcun diritto agli aiuti finanziari, ma vale solo nella misura in cui il Parlamento approva il credito necessario. È così possibile che durante il periodo contrattuale il contratto venga

⁵⁸ Cfr. art. 68 par. 1 lett. b n. i del regolamento (CE) n. 883/2004.

disdetto o l'importo degli aiuti ridotto. L'UFAS dispone inoltre di un certo margine discrezionale per la concessione di aiuti finanziari.

Le attività delle organizzazioni (attività regolari, servizi e progetti) nei due ambiti di promozione menzionati nelle lettere a e b devono andare a beneficio delle famiglie. Il termine famiglia designa tutti modi di vita che poggiano sui rapporti tra genitori e figli in sodalizi multigenerazionali e sono socialmente riconosciuti⁵⁹.

È irrilevante che le famiglie ne traggano vantaggio direttamente (p. es. tramite coaching di genitori soli) o indirettamente (p. es. tramite offerte di formazione continua per i genitori diurni oppure offerte di consulenza per i datori di lavoro nell'ottica di garantire condizioni di lavoro favorevoli alle famiglie).

- La *lettera a* fa riferimento all'ambito di promozione «accompagnamento e consulenza alle famiglie e formazione dei genitori». Per *accompagnamento* s'intendono prestazioni sul posto non pecuniarie a favore delle famiglie, come programmi di visite a domicilio o luoghi d'incontro (p. es. centri per le famiglie e gruppi di gioco). La *consulenza* consta dell'offerta di consulenza destinata alle famiglie, al fine di aiutarle a gestire i vari problemi quotidiani legati alla genitorialità, ai rapporti di coppia e alla vita familiare. Vi rientrano ad esempio la consulenza familiare, educativa o genitoriale di carattere generale, quella specifica alle famiglie in situazioni particolari (p. es. in caso di separazione, divorzio, morte, fuga, rapimento), quella rivolta a determinati tipi di famiglie (p. es. monoparentali, con membri di due nazionalità, con *background* migratorio, arcobaleno) e quella incentrata su temi specifici (p. es. la consulenza in puericultura). La *formazione dei genitori*, infine, è destinata specificamente ai genitori ed è tesa alla trasmissione di conoscenze e competenze importanti per l'educazione dei figli e la convivenza familiare. La formazione dei genitori comprende un'ampia gamma di temi (p. es. l'utilizzo dei nuovi media) e svariate forme di trasmissione delle informazioni (p. es. eventi, app, video). La distinzione tra questi tre settori di promozione (accompagnamento e consulenza alle famiglie e formazione dei genitori) non è netta.
- La *lettera b* fa riferimento all'ambito di promozione «conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione». La conciliabilità tra famiglia e lavoro è uno dei quattro ambiti d'intervento che abbiamo definito nel nostro rapporto sulla politica familiare⁶⁰. Riteniamo prioritarie le misure volte a migliorare la conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione. La loro promozione costituisce pertanto, in questo contesto, un ambito di promozione a sé stante. Si parla di conciliabilità quando entrambi i genitori possono essere attivi sul mercato del lavoro o svolgere una formazione e al contempo garantire ai figli una custodia e un'educazione ottimali. L'ambito di promozione si arti-

⁵⁹ Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari (COFF); www.ekff.admin.ch > La COFF > Concezione di famiglia (consultato il 30.7.2018).

⁶⁰ Cfr. il rapporto del Consiglio federale *Familienpolitik. Auslegeordnung und Handlungsoptionen des Bundes*, redatto in adempimento del postulato Tornare 13.3135 Politica familiare, pag. 8. Il rapporto è disponibile (in tedesco e in francese) all'indirizzo www.ufas.admin.ch > Temi di politica sociale > Politica familiare > Informazioni di base > Rapporto sulla politica familiare.

cola in custodia di bambini complementare alla famiglia e condizioni di lavoro favorevoli alle famiglie. La custodia di bambini complementare alla famiglia comprende le attività che contribuiscono a garantire ai genitori un'offerta adeguata ai loro bisogni, vale a dire la custodia istituzionale in età prescolastica e scolastica (p. es. asili nido, strutture parascolastiche e famiglie diurne)⁶¹. Nel campo delle condizioni di lavoro favorevoli alle famiglie rientrano le attività che concorrono alla creazione di tali condizioni (p. es. consulenza ai datori di lavoro, redazione di raccomandazioni).

Art. 21g Condizioni istituzionali

Gli aiuti finanziari possono essere concessi esclusivamente alle organizzazioni familiari che adempiono cumulativamente le condizioni esposte di seguito.

La *lettera a* fa riferimento alla diffusione territoriale dell'attività dell'organizzazione: gli aiuti finanziari possono essere concessi solo alle organizzazioni che hanno un certo raggio d'azione geografico.

Un'organizzazione è attiva a livello nazionale se si rivolge a gruppi bersaglio di almeno tre regioni linguistiche e con un'offerta di ampiezza analoga in tutte le lingue. Un'organizzazione avente sede nella Svizzera tedesca che ad esempio traduca il suo sito Internet e i documenti informativi in altre due lingue nazionali (p. es. italiano e francese), senza però avere alcun legame con queste regioni linguistiche, non è considerata attiva a livello nazionale.

Un'organizzazione è attiva a livello di regione linguistica se copre l'intera area di una delle quattro lingue nazionali.

La *lettera b* contiene tutte le condizioni che devono essere fissate negli statuti o nell'atto di fondazione dell'organizzazione familiare:

- Il numero 1 stabilisce che gli aiuti finanziari sono concessi solo a organizzazioni con sede in Svizzera.
- Il numero 2 prevede che, per poter beneficiare degli aiuti finanziari, l'organizzazione deve perseguire uno scopo che rientra in almeno uno dei due ambiti di promozione menzionati in precedenza. Gli aiuti finanziari devono infatti essere versati solo alle organizzazioni operanti prioritariamente in almeno uno di questi ambiti.
- Il numero 3 esige l'utilità pubblica. È di utilità pubblica un'organizzazione che non ha scopo di lucro e il cui obiettivo è d'interesse pubblico e volto al benessere di terzi. Un'organizzazione non ha scopo di lucro se le sue attività sono impostate in modo tale da non mirare alla realizzazione di utili. Questo non significa però che essa non abbia alcun diritto di realizzare utili. Le entrate e le uscite di un'organizzazione di utilità pubblica sono soggette a fluttuazioni, ragion per cui per la stabilità finanziaria è importante che essa

⁶¹ Cfr. anche UST, *Statistik der familienergänzenden Kinderbetreuung. Typologie der Betreuungsformen*, 2015, disponibile (in tedesco e in francese) all'indirizzo www.bfs.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Famiglie > Custodia di bambini complementare alla famiglia > Informazioni supplementari > Documenti metodologici (consultato il 30.7.2018).

possa aggiungere utili d'importo moderato al proprio capitale, in modo da poter compensare eventuali perdite negli anni successivi.

- I numeri 4 e 5 chiariscono che gli aiuti finanziari vanno versati solo a organizzazioni neutrali dal punto di vista confessionale e indipendenti dal punto di vista politico.
- Il numero 6 stabilisce che in caso di scioglimento o di fusione dell'organizzazione il suo patrimonio deve essere trasferito a un'organizzazione familiare di utilità pubblica. L'utile realizzato dalle organizzazioni aventi diritto agli aiuti finanziari include sempre anche una determinata quota degli aiuti che confluisce nel capitale dell'organizzazione. Va pertanto garantito che, in caso di scioglimento o fusione, anche questa parte continui ad essere impiegata per scopi di utilità pubblica a favore delle famiglie.

Art. 21h Ampia offerta

Cpv. 1

Gli aiuti finanziari possono essere concessi solo alle organizzazioni familiari che offrono ampie attività nell'ambito di promozione interessato. La loro ampiezza è valutata in base ai criteri definiti nelle lettere a–c. Essi devono essere soddisfatti cumulativamente, salvo se è applicabile il capoverso 3.

Let. a: le organizzazioni familiari possono promuovere le famiglie direttamente o indirettamente. Tra i possibili gruppi bersaglio di una promozione diretta rientrano ad esempio i genitori di neonati, di bambini in età prescolastica e scolastica e di adolescenti, i genitori in fase di separazione, i nonni e altri familiari, le persone che educano da sole i figli, i genitori affilianti e le istituzioni che assumono i compiti dei genitori. Tra i possibili gruppi bersaglio di una promozione indiretta rientrano invece ad esempio specialisti quali gli insegnanti, gli educatori della prima infanzia, gli avvocati, i mediatori, i giudici, gli assistenti sociali, le imprese e i servizi specializzati nei Cantoni e nei Comuni. L'offerta non deve essere destinata soltanto a più gruppi bersaglio, ma occorre anche che questi ultimi la utilizzino.

Let. b: i temi di cui le organizzazioni familiari si occupano sono descritti nel commento all'articolo 21f. L'ambito di attività di un'organizzazione familiare è considerato ampio se copre diverse di queste tematiche. È inoltre necessario che l'offerta sia fondata su solide conoscenze specialistiche, vale a dire che l'organizzazione familiare dimostri di avere conoscenze tecniche nell'ambito di attività in questione e godere di un ampio riconoscimento quale organizzazione specializzata.

Let. c: al riguardo si rimanda alle spiegazioni sulle organizzazioni attive a livello nazionale nel commento all'articolo 21g lettera a.

Cpv. 2

Dato che sono molto eterogenee e che la maggior parte di esse non potrebbe soddisfare completamente le condizioni di cui al capoverso 1, le organizzazioni familiari attive nell'ambito di promozione «accompagnamento e consulenza alle famiglie e formazione dei genitori» devono avere la possibilità di associarsi per presentare una domanda. In questo caso si valuta se, nel complesso, l'offerta dell'organizzazione

familiare e delle sue organizzazioni affiliate sia ampia. Entrano in linea di conto solo le organizzazioni affiliate che soddisfano le condizioni di cui all'articolo 21g. Esse possono essere attive anche solo a livello di regione linguistica (cfr. art. 21g lett. a), purché, insieme con l'organizzazione familiare richiedente e le altre organizzazioni affiliate, coprano l'intero territorio nazionale.

L'organizzazione familiare che presenta una tale domanda deve indicarvi se svolgerà direttamente l'attività per la quale chiede gli aiuti finanziari o se intende delegarla alle sue organizzazioni affiliate nel quadro di contratti di diritto privato (subcontratti). Le disposizioni d'esecuzione dovranno precisare che la clausola del 50 per cento secondo l'articolo 21i (cfr. *infra*) è applicabile anche alle organizzazioni affiliate. Dovranno inoltre prescrivere all'organizzazione familiare di dimostrare nella domanda che l'organizzazione affiliata/le organizzazioni affiliate soddisfa/no le condizioni di cui all'articolo 21g. Infine, dovranno stabilire che le organizzazioni familiari sono tenute a coordinare le attività delle loro organizzazioni affiliate. Anche le spese per il coordinamento rientrano tra le spese computabili secondo l'articolo 21i capoverso 3.

Cpv. 3

Le organizzazioni familiari sostenute con aiuti finanziari devono garantire un'offerta di elevata qualità in tutta la Svizzera per il maggior numero possibile di gruppi bersaglio. Se le organizzazioni familiari attive a livello nazionale non possono fornire prestazioni in determinati settori o possono farlo solo in parte, vanno sostenute anche organizzazioni familiari attive a livello di regione linguistica (cfr. commento all'art. 21g lett. a), se sono in grado di colmare le lacune esistenti. Pertanto, in deroga al principio del capoverso 1, si potranno concedere aiuti finanziari anche a tali organizzazioni familiari attive a livello di regione linguistica.

Cpv. 4

Secondo l'articolo 13 capoverso 2 LSu, se le domande presentate o prevedibili supereranno i mezzi disponibili, i dipartimenti competenti saranno tenuti a istituire un ordine di priorità. Il presente capoverso stabilisce esplicitamente che in tal caso il DFI dovrà stabilire un ordine di priorità. In particolare la promozione di attività durevoli e un rapporto costi-benefici vantaggioso rispetto agli aiuti finanziari costituiranno criteri importanti per la definizione delle priorità delle attività da sostenere.

Art. 21i Procedura e quota massima

Cpv. 1: poiché è competente a livello federale per le questioni di politica familiare e dispone dunque delle necessarie conoscenze specifiche per l'attribuzione degli aiuti finanziari in questo settore, l'UFAS dovrà mantenere anche in futuro la responsabilità esecutiva. Le richieste di aiuti finanziari andranno pertanto presentate all'UFAS.

Cpv. 2: gli aiuti finanziari saranno concessi sulla base di un contratto di diritto pubblico (art. 16 cpv. 2 lett. a LSu), in linea con la prassi vigente.

L'attribuzione di aiuti finanziari per via contrattuale è la soluzione più adatta, poiché permette di concordare chiari obiettivi strategici su un certo arco di tempo. Grazie a un sistema di controlling, il raggiungimento di questi obiettivi strategici può inoltre

essere facilmente verificato ogni anno. L'importo degli aiuti finanziari può quindi essere fissato in base alle prestazioni effettivamente fornite. Questo sistema garantisce la necessaria vincolatività degli accordi stipulati come anche una flessibilità sufficiente per reagire a eventuali cambiamenti delle condizioni quadro. Ciò consente di impiegare i mezzi federali nel modo più efficiente ed efficace possibile.

Cpv. 3: la quota massima rappresenta la partecipazione massima della Confederazione alle spese computabili, che ammonta al 50 per cento. Le spese computabili saranno fissate a livello d'ordinanza.

In questo modo si garantisce che le organizzazioni familiari non svolgano determinate attività solo per ottenere risorse dalla Confederazione: esse dovranno finanziarle anche tramite prestazioni proprie. Questa disposizione risponde al principio stabilito nell'articolo 7 lettera h LSu.

Le organizzazioni familiari che chiedono aiuti finanziari dovranno dichiarare nel relativo modulo se e per quali compiti chiedono aiuti finanziari ad altri uffici federali o ricevono risorse dalla Confederazione. Se il sovvenzionamento di uno stesso compito rischierà di determinare doppioni, l'UFAS contatterà l'ufficio federale competente, chiarirà la questione e fisserà la procedura da seguire al fine di evitare il doppio sovvenzionamento.

Cpv. 4: questa norma di delega conferisce al nostro Consiglio la competenza di emanare disposizioni d'esecuzione concernenti la procedura per il versamento di aiuti finanziari e le spese computabili. La procedura dovrà basarsi sulla prassi vigente.

Art. 27 cpv. 2

In questo capoverso si precisa il vigente rimando all'articolo 76 LPGa, aggiungendo un riferimento al solo capoverso 1. Questo adeguamento è dovuto al fatto che, secondo l'articolo 1, secondo periodo LAFam, l'articolo 76 capoverso 2 LPGa non è applicabile. Inoltre, la denominazione «Ufficio federale delle assicurazioni sociali» è sostituita con l'abbreviazione «UFAS», introdotta nell'articolo 21i capoverso 1.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per le assicurazioni sociali

3.1.1 Ripercussioni finanziarie

Il nuovo disciplinamento sugli assegni per i figli e di formazione comporterà spese supplementari dell'ordine di circa 16 milioni di franchi all'anno. Considerato che nel 2016 le uscite complessive per gli assegni familiari sono state pari a 5,8 miliardi di franchi, le spese supplementari corrisponderebbero a meno del 3 per mille delle uscite complessive.

Per quanto concerne gli assegni familiari per i salariati e gli indipendenti, le maggiori spese saranno finanziate mediante contributi calcolati in percentuale del reddito sottoposto all'AVS (art. 16 cpv. 2 LAFam). Il finanziamento degli assegni familiari

è disciplinato dai Cantoni (art. 16 cpv. 1 LAFam). Una parte dei Cantoni delega la determinazione delle aliquote di contribuzione alle casse di compensazione per assegni familiari, che dovranno quindi adeguare le loro aliquote. D'altra parte, i Cantoni che prescrivono per esempio una determinata aliquota alle casse di compensazione per assegni familiari dovranno adattare le relative disposizioni.

Il nuovo disciplinamento sugli assegni familiari per le madri disoccupate che educano da sole i figli avrà ripercussioni finanziarie marginali sull'ordinamento degli assegni familiari. Le spese supplementari sono stimate a 100 000 franchi all'anno. Secondo un'analisi speciale dell'Ufficio federale di statistica, si sono registrati annualmente tra 900 (2010) e 1800 bambini (2016) nati da madri non coniugate e non riconosciuti dal padre fino alla metà del 2018. Per esperienza, queste cifre scenderanno notevolmente nei prossimi anni, dato che molti padri riconoscono i figli dopo la nascita. Per la stima si parte dunque dal presupposto che ogni anno nascano al massimo 1500 bambini da padre ignoto, di cui circa 50 potrebbero essere di madri disoccupate. Il numero di padri che hanno riconosciuto la paternità, ma che soggiornano in un Paese che non versa assegni familiari non è quantificabile. In base alle disposizioni vigenti sul finanziamento degli assegni familiari per le persone senza attività lucrativa (art. 20 cpv. 1 LAFam), le spese supplementari saranno a carico dei Cantoni. Per ridurre il proprio onere, i Cantoni di Appenzello Esterno, Glarona, Soletta, Turgovia e Ticino prevedono che le persone senza attività lucrativa paghino un contributo (art. 20 cpv. 2 LAFam).

Benché in futuro gli aiuti finanziari a organizzazioni familiari saranno disciplinati nella LAFam, questo disciplinamento non avrà ripercussioni per le assicurazioni sociali, dato che il finanziamento è assicurato tramite il preventivo ordinario della Confederazione.

Spese supplementari

In mio. fr.	Confederazione	Cantoni	Datori di lavoro / Indipendenti
Assegni di formazione dall'inizio della formazione postobbligatoria	0,3	0,5	max. 16
Assegni familiari per le madri disoccupate che educano da sole i figli	—*	0,1	—*
Aiuti finanziari a organizzazioni familiari	0	—*	—*
Totale	0,3	0,6	max. 16

* Il simbolo * indica che gli attori non partecipano al finanziamento.

3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Il nuovo disciplinamento sugli assegni di formazione dall'inizio della formazione postobbligatoria dovrebbe avere ripercussioni minime sull'effettivo del personale delle casse di compensazione per assegni familiari. Già oggi, infatti, le casse verificano se i figli seguono o meno una formazione; in futuro dovranno semplicemente effettuare questa verifica con un leggero anticipo. I chiarimenti potrebbero risultare

un po' più complessi nei casi dei ragazzi più giovani che scelgono soluzioni transitorie prima di iniziare una formazione professionale di base.

Il nuovo disciplinamento sugli assegni familiari per le madri disoccupate che educano da sole i figli non avrà ripercussioni sull'effettivo del personale delle casse di compensazione per assegni familiari. Si tratta di casi isolati.

Il nuovo disciplinamento sugli aiuti finanziari a organizzazioni familiari non avrà ripercussioni sull'effettivo del personale per le assicurazioni sociali (cfr. n. 3.1.1).

3.2 Ripercussioni per la Confederazione

3.2.1 Ripercussioni finanziarie

Assegni di formazione dall'inizio della formazione postobbligatoria: per il finanziamento degli assegni familiari ai lavoratori agricoli, i datori di lavoro nell'agricoltura pagano un contributo pari al 2 per cento dei salari in contanti e in natura soggetti all'AVS versati al loro personale agricolo. L'importo rimanente nonché le spese per gli assegni familiari destinati agli agricoltori sono coperti per due terzi dalla Confederazione e per un terzo dai Cantoni. Nel 2016 le uscite della Confederazione per gli assegni familiari nell'agricoltura erano pari a circa 62 milioni di franchi. Circa il 3 per cento delle spese supplementari derivanti complessivamente dal nuovo disciplinamento sugli assegni di formazione, stimate a 16 milioni di franchi, ovvero circa mezzo milione di franchi, riguarderà gli assegni familiari nell'agricoltura. La Confederazione ne coprirà due terzi. La sua partecipazione alle spese supplementari per gli assegni familiari nell'agricoltura ammonterà dunque a circa 330 000 franchi. Le spese supplementari corrisponderanno al 5 per mille delle uscite complessive. In qualità di datore di lavoro, la Confederazione dovrà inoltre far fronte a un modesto aumento delle aliquote di contribuzione.

Assegni familiari per le madri disoccupate che educano da sole i figli: il finanziamento degli assegni familiari per le madri disoccupate che educano da sole i figli è di competenza dei Cantoni. La Confederazione non dovrà quindi sostenere spese supplementari.

Aiuti finanziari a organizzazioni familiari: il finanziamento degli aiuti finanziari a organizzazioni familiari avverrà, come già oggi, tramite il preventivo ordinario della Confederazione⁶². Non insorgeranno dunque spese supplementari.

3.2.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

L'UFAS potrà attuare le disposizioni rivedute con l'effettivo del personale di cui già dispone. L'adeguamento della legge non genererà spese supplementari.

⁶² Cfr. Preventivo 2018 con piano integrato dei compiti e delle finanze 2019–2021 delle unità amministrative, volume 2A, pag. 168.

3.3 Ripercussioni per i Cantoni

3.3.1 Ripercussioni finanziarie

Assegni di formazione dall'inizio della formazione postobbligatoria: i Cantoni assumeranno le spese supplementari per gli assegni familiari per le persone senza attività lucrativa. Essi possono però disporre che le persone senza attività lucrativa contribuiscano al finanziamento degli assegni familiari per tali persone (cfr. n. 3.1.1). A queste maggiori uscite si aggiungerà il contributo per gli assegni familiari nell'agricoltura (cfr. n. 3.2.1). Le spese supplementari complessive a carico dei Cantoni ammonteranno dunque a circa mezzo milione di franchi all'anno.

Assegni familiari per le madri disoccupate che educano da sole i figli: come spiegato al numero 3.1, i Cantoni assumeranno le spese supplementari per gli assegni familiari per le persone senza attività lucrativa, cui in futuro avranno diritto anche le madri disoccupate che educano da sole i figli. Dato che, secondo le previsioni, le spese supplementari ammonteranno al massimo a 100 000 franchi, da ripartire tra i 26 Cantoni, le ripercussioni saranno trascurabili, tanto più che, laddove il diritto agli assegni familiari durante 14 settimane permetterà di evitare una situazione di bisogno, si potrà risparmiare sui costi dell'aiuto sociale.

In qualità di datori di lavoro, i Cantoni dovranno far fronte a un modesto aumento delle aliquote di contribuzione derivante dai due disciplinamenti summenzionati.

Aiuti finanziari a organizzazioni familiari: questi aiuti finanziari non avranno ripercussioni finanziarie per i Cantoni, i quali trarranno vantaggio dal fatto che le organizzazioni potranno fornire i propri servizi a livello cantonale e locale con un'efficienza e una qualità più elevate.

3.3.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Il progetto non avrà ripercussioni sull'effettivo del personale dei Cantoni. L'adeguamento della legge non genererà spese supplementari.

3.4 Ripercussioni per l'economia

Per quanto concerne gli assegni di formazione dall'inizio della formazione postobbligatoria e gli assegni familiari per le madri disoccupate che educano da sole i figli, le spese supplementari saranno di entità minima rispetto alle uscite complessive. I datori di lavoro e gli indipendenti finanzieranno circa il 95 per cento delle spese supplementari, pari a 16 milioni di franchi all'anno, per gli assegni di formazione dall'inizio della formazione postobbligatoria. Per questo le aliquote di contribuzione verranno eventualmente innalzate in misura minima, il che si tradurrà in un aumento dei costi salariali.

Per quanto riguarda gli aiuti finanziari a organizzazioni familiari non vi saranno cambiamenti rispetto alla situazione attuale.

3.5 Ripercussioni per la società e sulla parità tra donna e uomo

Le modifiche concernenti gli assegni di formazione dall'inizio della formazione postobbligatoria e gli assegni familiari per le madri disoccupate che educano da sole i figli sono di portata troppo limitata per avere un impatto sensibile sulla società svizzera. Per quanto concerne gli aiuti finanziari a organizzazioni familiari non vi saranno cambiamenti rispetto alla situazione attuale.

Gli assegni familiari per le madri disoccupate che educano da sole i figli avranno ripercussioni positive sulla parità tra donna e uomo.

3.6 Altre ripercussioni

In qualità di datori di lavoro, i Comuni dovranno versare contributi leggermente più elevati (cfr. anche n. 3.4).

4 Programma di legislatura e strategie del Consiglio federale

4.1 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 27 gennaio 2016⁶³ sul programma di legislatura 2015–2019 né nel decreto federale del 14 giugno 2016⁶⁴ sul programma di legislatura 2015–2019. L'obiettivo 9 del programma di legislatura 2015–2019 è la promozione della coesione sociale e del rispetto della parità dei diritti fra i sessi. In particolare occorre rafforzare le famiglie e combattere la povertà economica e sociale in Svizzera. Poiché le modifiche previste nella LAFam (assegni di formazione dall'inizio della formazione postobbligatoria, assegni familiari per le madri disoccupate che educano da sole i figli e creazione di una base legale per gli aiuti finanziari a organizzazioni familiari) contribuiscono al raggiungimento di questo obiettivo, abbiamo integrato l'attuazione di questi punti nei nostri obiettivi per il 2017⁶⁵.

4.2 Rapporto con le strategie del Consiglio federale

Non vi sono correlazioni dirette tra il presente progetto e le strategie del nostro Consiglio.

⁶³ FF 2016 909

⁶⁴ FF 2016 4605

⁶⁵ Cfr. obiettivo 3 «Politica dell'infanzia e della gioventù e politica familiare» del DFI negli Obiettivi del Consiglio federale 2017 – Parte II.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

Gli assegni di formazione dall'inizio della formazione postobbligatoria e gli assegni familiari per le madri disoccupate che educano da sole i figli si fondano sull'articolo 116 capoverso 2 Cost., che conferisce alla Confederazione la competenza di emanare prescrizioni sugli assegni familiari.

Gli aiuti finanziari a organizzazioni familiari si fondano sull'articolo 116 capoverso 1, secondo periodo Cost., in virtù del quale la Confederazione può sostenere provvedimenti a tutela della famiglia. Con la modifica di legge proposta, la Confederazione potrà adottare provvedimenti volti a tutelare e promuovere le famiglie, rispettando la ripartizione delle competenze e sostenendo esclusivamente l'impegno di terzi.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

5.2.1 Diritto dell'Unione europea

L'Unione europea ha definito norme per il coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale allo scopo di agevolare la libera circolazione. La Svizzera partecipa a questo sistema di coordinamento dall'entrata in vigore, il 1° giugno 2002, dell'Accordo del 21 giugno 1999⁶⁶ tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone⁶⁷ I suoi principi più importanti sono la parità di trattamento dei cittadini di altre parti contraenti con i propri cittadini, il mantenimento dei diritti acquisiti e il versamento di prestazioni in tutto lo spazio europeo. Per contro, il diritto dell'Unione europea non prevede un'armonizzazione dei sistemi nazionali di sicurezza sociale. Gli Stati membri possono definire autonomamente la struttura, il campo di applicazione personale, le modalità di finanziamento e l'organizzazione dei loro sistemi, tenendo conto dei principi di coordinamento previsti dal diritto europeo. In virtù della Convenzione AELS⁶⁸, questo vale anche nelle relazioni tra la Svizzera e gli altri Stati membri dell'AELS.

I singoli provvedimenti della presente revisione sono compatibili con le disposizioni di coordinamento summenzionate.

⁶⁶ RS **0.142.112.681**

⁶⁷ Il coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale è disciplinato dal regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale e dal regolamento (CE) n. 987/2009 che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale.

⁶⁸ RS **0.632.31** Convenzione del 4 gennaio 1960 istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (AELS)

5.2.2 Altri impegni internazionali

Per quanto concerne gli assegni di formazione dall'inizio della formazione postobbligatoria, assumono particolare rilevanza due accordi internazionali ratificati dalla Svizzera nel 1977, che contemplano disposizioni sulle prestazioni familiari. Il primo è il Codice Europeo di Sicurezza sociale del 16 aprile 1964⁶⁹, adottato dagli Stati membri del Consiglio d'Europa, e il secondo la Convenzione n. 102 concernente le norme minime della sicurezza sociale del 28 giugno 1952⁷⁰, adottato dall'Organizzazione internazionale del lavoro. In base all'analogo articolo 1 di questi due atti normativi, il termine «figlio» designa «un fanciullo al di sotto dell'età in cui è prosciolto dall'obbligo scolastico oppure un fanciullo d'età inferiore ai 15 anni, secondo quanto è prescritto». La proposta fissazione del limite di età a 15 anni per il versamento dell'assegno per i figli quando un figlio inizia una formazione postobbligatoria è pertanto compatibile con queste due disposizioni internazionali. I due accordi non contemplano disposizioni sugli altri oggetti trattati nel progetto.

Per quanto concerne gli aiuti finanziari a organizzazioni familiari, alcuni degli accordi internazionali ratificati dalla Svizzera prevedono in generale la tutela della famiglia (p. es. art. 10 del Patto internazionale del 16 dicembre 1966⁷¹ relativo ai diritti economici, sociali e culturali, art. 23 del Patto internazionale del 16 dicembre 1966⁷² relativo ai diritti civili e politici e art. 8 della Convenzione del 4 novembre 1950⁷³ per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali). La concessione di aiuti finanziari a organizzazioni familiari il cui scopo è tutelare e favorire le famiglie contribuisce all'attuazione di queste disposizioni internazionali in Svizzera.

Il progetto è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera.

5.3 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost., tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate sotto forma di legge federale. Il disegno di revisione della LAFam segue pertanto la procedura legislativa ordinaria.

5.4 Subordinazione al freno alle spese

L'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost. stabilisce che le disposizioni in materia di sussidi contenute in leggi e decreti federali di obbligatorietà generali nonché i crediti d'impegno e le dotazioni finanziarie implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi richiedono

⁶⁹ RS **0.831.104**

⁷⁰ RS **0.831.102**

⁷¹ RS **0.103.1**

⁷² RS **0.103.2**

⁷³ RS **0.101**

il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera. Questa norma ha lo scopo di contenere le uscite della Confederazione.

Il nuovo disciplinamento sugli assegni di formazione dall'inizio della formazione postobbligatoria comporterà uscite supplementari dell'ordine di circa 300 000 franchi per la Confederazione. L'introduzione di assegni familiari per le madri disoccupate che educano da sole i figli non genererà uscite supplementari per la Confederazione. I nuovi disciplinamenti non rientrano quindi nel campo di applicazione dell'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost.

Per quanto concerne gli aiuti finanziari a organizzazioni familiari, il credito A231.0243 «Organizzazioni familiari», che attualmente ammonta a 2 milioni di franchi all'anno, esiste già. Dal momento che non si tratta di una nuova uscita, il disciplinamento legale degli aiuti finanziari a organizzazioni familiari non va subordinato al freno alle spese.

5.5 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale

5.5.1 Principio di sussidiarietà

I nuovi disciplinamenti sugli assegni di formazione dall'inizio della formazione postobbligatoria e sugli assegni familiari per le madri disoccupate che educano da sole i figli non incidono in alcun modo sulla ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni.

La competenza principale in materia di politica familiare spetta ai Cantoni e ai Comuni, che conoscono la realtà e i bisogni locali molto meglio della Confederazione. In base all'articolo 116 capoverso 1 Cost., tuttavia, anche la Confederazione può adottare provvedimenti a tutela della famiglia. Essa può sostenere con aiuti finanziari organizzazioni operanti a livello nazionale o di regione linguistica per attività che altrimenti non potrebbero essere debitamente svolte, a condizione che le misure di autoaiuto ragionevolmente esigibili e le altre possibilità di finanziamento non siano sufficienti. In generale i Cantoni sostengono le organizzazioni familiari solo per le attività che riguardano il loro territorio. Quelle svolte dalle organizzazioni attive a livello nazionale o di regione linguistica contribuiscono spesso a migliorare notevolmente la qualità dell'offerta. Il sostegno della Confederazione a organizzazioni familiari per attività svolte a livello nazionale o di regione linguistica è pertanto sensato e opportuno.

5.5.2 Principio dell'equivalenza fiscale

I nuovi disciplinamenti sugli assegni di formazione dall'inizio della formazione postobbligatoria e sugli assegni familiari per le madri disoccupate che educano da sole i figli non avranno ripercussioni sui principi di finanziamento.

Con gli aiuti finanziari a organizzazioni familiari la Confederazione parteciperà al finanziamento di attività scelte autonomamente da queste organizzazioni e stabilirà

le condizioni per la concessione degli aiuti finanziari. In tal modo sarà rispettata l'equivalenza fiscale relativa alla concordanza tra finanziatori e decisori. La promozione delle famiglie rappresenta un'importante questione di politica sociale. Gli aiuti finanziari andranno a vantaggio dell'economia nazionale nel suo complesso, in quanto un'offerta di qualità in termini di accompagnamento e consulenza alle famiglie e formazione dei genitori rafforza la coesione sociale.

5.5.3 Rispetto della sfera di competenza dei Cantoni

I nuovi disciplinamenti sugli assegni di formazione dall'inizio della formazione postobbligatoria e sugli assegni familiari per le madri disoccupate che educano da sole i figli non avranno ripercussioni sulla ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni. La sfera di competenza dei Cantoni è dunque rispettata.

Gli aiuti finanziari saranno concessi a organizzazioni familiari attive a livello nazionale o di regione linguistica, mentre le prestazioni di sostegno versate dai Cantoni sono destinate generalmente a organizzazioni familiari attive a livello cantonale. La sfera di competenza dei Cantoni è dunque rispettata.

5.6 Conformità alla legge sui sussidi

Le considerazioni riportate di seguito concernono soltanto gli aiuti finanziari a organizzazioni familiari.

5.6.1 Importanza degli aiuti finanziari per gli obiettivi perseguiti dalla Confederazione

La promozione delle famiglie è uno dei quattro ambiti d'intervento definiti dal nostro Consiglio nel rapporto concernente lo stato della politica familiare e le possibilità d'intervento della Confederazione, redatto in adempimento del postulato Tornare 13.3135. Attribuiamo grande importanza ai servizi e alle offerte di consulenza destinati alle famiglie e consideriamo il loro sviluppo un obiettivo prioritario della politica familiare, tenuto conto dei cambiamenti sociali e familiari in atto⁷⁴. Gli aiuti finanziari in esame permetteranno di sostenere in modo mirato le attività di organizzazioni i cui scopi sono l'accompagnamento e la consulenza alle famiglie, la formazione dei genitori o la conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione. In questo modo si tiene conto degli obiettivi del nostro Consiglio in materia di politica familiare.

⁷⁴ Cfr. il rapporto del Consiglio federale *Familienpolitik. Auslegeordnung und Handlungsoptionen des Bundes*, redatto in adempimento del postulato Tornare 13.3135 Politica familiare del 20 marzo 2013, pag. 8. Il rapporto è disponibile (in tedesco e in francese) all'indirizzo www.ufas.admin.ch > Temi di politica sociale > Politica familiare > Informazioni di base > Rapporto sulla politica familiare.

5.6.2 Gestione materiale e finanziaria degli aiuti finanziari

Per quanto riguarda gli aiuti finanziari a organizzazioni familiari, la Confederazione parteciperà assumendo al massimo il 50 per cento delle spese computabili. Queste condizioni di assegnazione sono conformi alle disposizioni della legge sui sussidi per quanto attiene alla prestazione propria del beneficiario (art. 7 lett. c LSu) e alle aliquote massime (art. 7 lett. h LSu).

5.6.3 Procedura di concessione degli aiuti finanziari

La Confederazione versa aiuti finanziari a organizzazioni familiari già da una settantina d'anni. Il trattamento delle domande di aiuti finanziari e la conclusione dei relativi contratti sono di competenza del settore Questioni familiari dell'UFAS. Questa soluzione si è dimostrata valida, tanto più che l'UFAS è competente a livello federale per gli affari di politica familiare e dispone delle conoscenze necessarie per la concessione degli aiuti finanziari in questo ambito specifico. Di conseguenza, anche in futuro la procedura dovrà essere condotta dall'UFAS. La concessione degli aiuti finanziari sarà trasparente: le condizioni per l'assegnazione saranno definite nella legge e lo stesso varrà per i principi fondamentali della procedura. Questi punti saranno specificati a livello di ordinanza (cfr. anche n. 1.6).

5.7 Delega di competenze legislative

Il nuovo disciplinamento sugli assegni di formazione dall'inizio della formazione postobbligatoria non è applicabile direttamente. La norma di delega necessaria per la sua applicazione è già prevista nella legge attualmente in vigore (art. 27 cpv. 1 LAFam), ragion per cui non occorre alcuna integrazione.

Per quanto concerne gli aiuti finanziari a organizzazioni familiari, l'articolo 21*i* capoverso 4 D-LAFam ci autorizza a emanare disposizioni d'esecuzione. L'OAFami dovrà disciplinare la procedura per la concessione degli aiuti finanziari e le spese computabili, nonché precisare i due ambiti di promozione previsti nel disegno (cfr. anche n. 1.6.3).

5.8 Protezione dei dati

L'attuazione del progetto non richiede né il trattamento di dati personali né altre misure che possano avere ripercussioni concernenti la protezione dei dati.

