

# **Limite di età per l'assegno di formazione e prestazioni familiari delle organizzazioni internazionali**

Rapporto del Consiglio federale  
in adempimento del postulato 12.3973 della  
CSS-N del 12 ottobre 2012 e  
del postulato 14.3797 Maury Pasquier del 24  
settembre 2014

15 febbraio 2017



# Indice

<b>1</b>	<b>Introduzione</b>	<b>1</b>
1.1	Postulati adottati.....	1
1.1.1	Postulato della CSSS-N 12.3973 Conseguenze sociali del limite di età per l'assegno di formazione.....	1
1.1.2	Postulato Maury Pasquier 14.3797 Un figlio, un solo assegno.....	1
1.2	Contenuto e struttura del rapporto.....	1
1.3	Elementi fondamentali della legge sugli assegni familiari.....	1
1.3.1	Entrata in vigore e campo d'applicazione.....	2
1.3.2	Rapporto con il diritto internazionale.....	4
1.4	Dati statistici sugli assegni familiari.....	4
<b>2</b>	<b>Limite di età di 25 anni per l'assegno di formazione</b>	<b>7</b>
2.1	Nozione di formazione e coordinamento con altre assicurazioni sociali.....	7
2.2	Limiti di età per l'assegno di formazione nel confronto europeo.....	8
2.2.1	Normative negli Stati membri dell'UE e dell'AELS.....	8
2.2.2	Esportazione degli assegni all'estero.....	8
2.3	Obbligo di mantenimento da parte dei genitori.....	8
2.4	Età alla conclusione della formazione.....	9
2.5	Situazione degli studenti.....	11
2.5.1	Sostegno finanziario agli studenti da parte degli enti pubblici.....	11
2.5.2	Situazione finanziaria degli studenti.....	11
2.6	Costi supplementari causati da un eventuale innalzamento del limite di età.....	12
2.6.1	Metodo.....	12
2.6.2	Stima dei costi supplementari.....	12
2.7	Conclusioni.....	13
<b>3</b>	<b>Assegni familiari per i figli di funzionari impiegati presso organizzazioni internazionali</b>	<b>15</b>
3.1	Contesto.....	15
3.1.1	Postulato Maury Pasquier 14.3797 Un figlio, un solo assegno.....	15
3.1.2	Organizzazioni internazionali e loro impiegati nell'ottica della LAFam.....	15
3.1.3	Decisione del Tribunale federale del 10 aprile 2014.....	16
3.1.4	Confronto internazionale.....	16
3.2	Cumulo di assegni familiari secondo la LAFam e di prestazioni familiari di un'organizzazione internazionale.....	17
3.3	Ripercussioni finanziarie per il Cantone di Ginevra.....	18
3.4	Conclusione.....	19
<b>4</b>	<b>Parere del Consiglio federale</b>	<b>21</b>
	<b>Allegato</b>	<b>23</b>
	Allegato 1 – Testo degli interventi parlamentari.....	23

## Indice

Allegato 2 – Importi degli assegni familiari (stato: 1.1.2017) .....	26
Allegato 3 – Età al conseguimento del diploma .....	27
Allegato 4 – Sistema dei sussidi all'istruzione (borse di studio e prestiti) .....	29
Allegato 5 – Stima dei costi supplementari imputabili alla decisione del Tribunale federale del 10 aprile 2014 per l'ordinamento sugli assegni familiari del Cantone di Ginevra .....	31

## Elenco delle abbreviazioni

AELS	Associazione europea di libero scambio
AVS	Assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti
CAF	Cassa di compensazione per assegni familiari
CC	Codice civile; RS 210
CSSS-N	Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale
DTF	Decisione del Tribunale federale
FF	Foglio federale
IPG	Indennità di perdita di guadagno
LADI	Legge federale del 25 giugno 1982 sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (Legge sull'assicurazione contro la disoccupazione); RS 837.0
LAF	Legge federale del 20 giugno 1952 sugli assegni familiari nell'agricoltura; RS 836.1
LAFam	Legge federale del 24 marzo 2006 sugli assegni familiari (Legge sugli assegni familiari); RS 836.2
LAI	Legge federale del 19 giugno 1959 sull'assicurazione per l'invalidità; RS 831.20
LAINF	Legge federale del 20 marzo 1981 sull'assicurazione contro gli infortuni; RS 832.20
LAVS	Legge federale del 20 dicembre 1946 sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti; RS 831.10
LPC	Legge federale del 6 ottobre 2006 sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità; RS 831.30
Mo.	Mozione
OAFami	Ordinanza del 31 ottobre 2007 sugli assegni familiari; RS 836.21
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
Po.	Postulato
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
UE	Unione europea
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
UST	Ufficio federale di statistica



# 1 Introduzione

La legge federale sugli assegni familiari (Legge sugli assegni familiari, LAFam), in vigore dal 1° gennaio 2009, è stata oggetto di due revisioni. La prima, valida dal 1° gennaio 2011, ha permesso di introdurre un registro nazionale degli assegni familiari; la seconda, in vigore dal 1° gennaio 2013, ha fatto sì che il campo d'applicazione della LAFam fosse esteso anche ai lavoratori indipendenti.

Il presente rapporto ha per oggetto due postulati sulla LAFam adottati dal Parlamento. Il primo chiede che si valuti la possibilità di prolungare il diritto all'assegno di formazione. Il secondo chiede invece un rapporto sulle possibili misure da adottare per impedire il cumulo di assegni familiari svizzeri e di prestazioni familiari versate da un'organizzazione internazionale.

## 1.1 Postulati adottati<sup>1</sup>

### 1.1.1 Postulato della CSSS-N 12.3973 Conseguenze sociali del limite di età per l'assegno di formazione

Il 12 ottobre 2012 la Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-N) ha depositato il postulato 12.3973 Conseguenze sociali del limite di età per l'assegno familiare, con il quale chiedeva al Consiglio federale di redigere un rapporto sulle conseguenze sociali del limite di età stabilito per l'assegno di formazione dalla LAFam.

Dando seguito alla proposta del Consiglio federale, il 20 marzo 2013 il Consiglio nazionale ha accolto il postulato. Con il presente rapporto si propone di toglierlo dal ruolo.

### 1.1.2 Postulato Maury Pasquier 14.3797 Un figlio, un solo assegno

Il 24 settembre 2014 la consigliera agli Stati Liliane Maury Pasquier ha depositato il postulato 14.3797 Un figlio, uno solo assegno, con il quale chiedeva un rapporto sulle possibili misure da adottare per impedire il cumulo di assegni familiari svizzeri e di prestazioni familiari versate da un'organizzazione internazionale.

Dando seguito alla proposta del Consiglio federale, il 27 novembre 2014 il Consiglio degli Stati ha accolto il postulato. Con il presente rapporto si propone di toglierlo dal ruolo.

## 1.2 Contenuto e struttura del rapporto

Dopo una breve presentazione della LAFam, si valuta in due capitoli distinti la necessità di un intervento legislativo, da un lato per adeguare il limite di età per l'assegno di formazione e, dall'altro, per impedire il cumulo di prestazioni familiari concesse per i figli di funzionari internazionali. Il rapporto si conclude con un parere del Consiglio federale.

## 1.3 Elementi fondamentali della legge sugli assegni familiari

A livello federale, gli assegni familiari sono retti da due leggi, ossia la legge sugli assegni familiari (LAFam) e la legge federale sugli assegni familiari nell'agricoltura (LAF) quale legge speciale. Inoltre, la legge federale sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (LADI), la legge federale sull'assicurazione per l'invalidità (LAI) e la legge federale sull'assicurazione contro gli infortuni (LAINF) contengono disposizioni sulle prestazioni familiari applicabili a titolo sussidiario. Il presente capitolo non entra nel merito di queste normative speciali, in quanto sono irrilevanti per la valutazione delle questioni sollevate dai postulati.

<sup>1</sup> Cfr. allegato 1 per il testo dei postulati.

### 1.3.1 Entrata in vigore e campo d'applicazione

La LAFam, che definisce la normativa di base per ambiti importanti degli ordinamenti cantonali sugli assegni familiari, è entrata in vigore il 1° gennaio 2009. Oltre a fissare gli importi minimi dell'assegno per i figli e dell'assegno di formazione, ha uniformato le condizioni da soddisfare 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<sup>2</sup> e la procedura.

Entro il quadro stabilito dalla 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 adozione<sup>3</sup>.

Altre prestazioni dei Cantoni o ulteriori prestazioni previste da contratti collettivi o individuali di lavoro non sono considerate assegni familiari ai sensi della LAFam<sup>4</sup> e devono essere disciplinate e finanziate fuori degli ordinamenti sugli assegni familiari.

#### **Aventi diritto**

Gli assegni familiari sono versati per compensare parzialmente l'onere finanziario rappresentato da uno o più figli<sup>5</sup>.

In linea di principio, le persone esercitanti un'attività lucrativa hanno diritto agli assegni familiari per i propri figli (e, a determinate condizioni, anche per i figliastri e gli affiliati). Sono considerati persone esercitanti un'attività lucrativa ai sensi della LAFam i salariati assicurati obbligatoriamente all'AVS e dipendenti da un datore di lavoro assoggettato alla legge che conseguono un salario soggetto all'AVS di 7050 franchi all'anno o 587 franchi al mese<sup>6</sup>. I lavoratori indipendenti hanno diritto agli assegni familiari se sono assicurati obbligatoriamente all'AVS e raggiungono il reddito minimo soggetto all'AVS.

Il diritto agli assegni nasce e si estingue con il diritto allo stipendio. 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 successivi<sup>7</sup>. 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 giovanile<sup>8</sup>.

La LAFam prevede un diritto anche per le persone con figli prive di reddito o che ne conseguono uno modesto: si tratta degli assegni familiari per persone prive di attività lucrativa. Sono considerate prive di attività lucrativa le persone obbligatoriamente assicurate all'AVS che, nell'AVS, 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 prive di attività lucrativa<sup>9</sup>. Una persona priva di 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 rinunciarvi<sup>10</sup>.

<sup>2</sup> Per quanto riguarda la nozione di formazione, la LAFam e la pertinente ordinanza rimandano alla normativa AVS. Questo significa che viene applicata la stessa nozione per quanto riguarda sia le rendite per figli e per orfani sia gli assegni di formazione.

<sup>3</sup> Art. 3 cpv. 2 e art. 16 seg.LAFam.

<sup>4</sup> Art. 3 cpv. 2 LAFam.

<sup>5</sup> Art. 2 LAFam.

<sup>6</sup> Stato al 2014.

<sup>7</sup> Art. 10 OAFami.

<sup>8</sup> Congedo giovanile secondo l'art. 329e cpv. 1 del Codice delle obbligazioni.

<sup>9</sup> Art. 19 cpv. 1 e cpv. 1<sup>bis</sup> LAFam.

<sup>10</sup> Il limite di reddito è stato abolito nei Cantoni del Ticino, di Ginevra e del Giura; il Cantone di Vaud lo ha innalzato.

### **Importi minimi secondo la LAFam e importi più elevati a livello cantonale**

I salariati e i lavoratori indipendenti percepiscono gli assegni familiari conformemente all'ordinamento sugli assegni familiari del Cantone in cui esercitano l'attività lucrativa (principio del luogo di lavoro). È competente la cassa di compensazione per assegni familiari (CAF) presso la quale il datore di lavoro o il lavoratore indipendente è affiliato. Di norma le persone prive di attività lucrativa percepiscono gli assegni familiari dalla CAF del Cantone di domicilio.

Secondo la LAFam, in tutti Cantoni per ogni figlio devono essere erogate almeno le seguenti prestazioni mensili<sup>11</sup>:

- assegno per i figli di 200 franchi per i figli fino a 16 anni o, se questi presentano un'incapacità al guadagno, fino a 20 anni;
- assegno di formazione di 250 franchi per i figli di età compresa tra i 16 e i 25 anni che seguono una formazione.

Sono versati solo assegni interi; gli assegni parziali sono stati aboliti con l'entrata in vigore della LAFam<sup>12</sup>. Tredici Cantoni prevedono importi più elevati e nove assegni di nascita e/o adozione<sup>13</sup>.

### **Concorso di diritti**

Per figlio è versato un solo assegno dello stesso tipo<sup>14</sup>. La LAFam stabilisce a chi spettano gli assegni familiari qualora più persone vi abbiano diritto per lo stesso figlio<sup>15</sup>. Il primo avente diritto è la persona che esercita un'attività lucrativa e che consegue un reddito soggetto all'AVS di almeno 587 franchi al mese. Se entrambe le persone esercitano un'attività lucrativa, occorre accertare, nell'ordine, chi ha l'autorità parentale, presso chi il figlio vive prevalentemente, chi lavora nel Cantone di domicilio del figlio e chi consegue il reddito più elevato sottoposto all'AVS come salariato e infine come lavoratore indipendente. Ha diritto agli assegni la persona che per prima risulta l'unica a soddisfare uno dei criteri summenzionati.

Se due aventi diritto agli assegni per lo stesso figlio lavorano in due Cantoni diversi e le prestazioni del Cantone debitore sono inferiori a quelle dell'altro Cantone, viene versata la differenza<sup>16</sup>, chiamata tecnicamente «importo differenziale».

Per prevenire il cumulo di assegni, dal 1° gennaio 2011 è attivo il registro degli assegni familiari, nel quale vengono iscritti tutti i figli domiciliati in Svizzera e residenti all'estero per i quali sono versati assegni familiari in virtù del diritto svizzero. I servizi competenti per l'esecuzione degli assegni familiari (CAF, casse di compensazione AVS e casse di disoccupazione) notificano i dati all'Ufficio centrale di compensazione. Il registro riduce il loro lavoro amministrativo nei casi in cui occorre accertare se per un figlio vengono già versati assegni familiari.

### **Affiliazione a una CAF ed esecuzione**

I datori di lavoro hanno l'obbligo di affidarsi a una CAF nel Cantone in cui ha sede la loro impresa e nei Cantoni in cui operano loro succursali con dipendenti. I lavoratori indipendenti devono affidarsi a una CAF nel luogo della loro sede principale<sup>17</sup>. L'obbligo di affiliazione si applica anche ai datori di lavoro che impiegano solo persone senza figli e ai lavoratori indipendenti senza figli propri.

<sup>11</sup> Art. 5 LAFam.

<sup>12</sup> Art. 13 cpv. 3 LAFam.

<sup>13</sup> Cfr. importi all'allegato 2.

<sup>14</sup> Art. 6 LAFam.

<sup>15</sup> Art. 7 cpv. 1 LAFam.

<sup>16</sup> Art. 7 cpv. 2 LAFam.

<sup>17</sup> Art. 12 LAFam.

## Introduzione

L'esecuzione degli assegni familiari compete alle CAF<sup>18</sup> in collaborazione con i datori di lavoro.

### **Finanziamento**

Gli assegni familiari dei salariati sono finanziati dai contributi del datore di lavoro, calcolati in percentuale del salario sottoposto all'AVS. Solo nel Cantone del Vallese anche i salariati pagano contributi, che sono pari allo 0,3 per cento del loro salario sottoposto all'AVS. I lavoratori indipendenti finanziano gli assegni con contributi prelevati sul reddito soggetto all'AVS, per i quali è stato definito un limite massimo<sup>19</sup>. Gli assegni familiari per le persone prive di attività lucrativa sono finanziati in primo luogo dai Cantoni, i quali possono prevedere che anche questi soggetti versino contributi<sup>20</sup>.

Le aliquote di contribuzione variano notevolmente a seconda delle CAF. Ciò dipende sia dall'importo delle prestazioni stabilite dai singoli Cantoni sia dai rischi specifici dei vari settori (numero di assegni familiari in rapporto alla massa salariale). Per questo motivo, oltre la metà dei Cantoni ha introdotto sistemi di perequazione degli oneri<sup>21</sup>.

### **1.3.2 Rapporto con il diritto internazionale**

Gli assegni familiari sono versati per i figli residenti all'estero soltanto se la Svizzera vi è tenuta in virtù di una convenzione di sicurezza sociale<sup>22</sup>. La Svizzera ha stipulato convenzioni di sicurezza sociale che disciplinano gli assegni familiari con gli Stati membri dell'UE (ad eccezione della Croazia), con quelli dell'AELS e con determinati Stati successori dell'ex Jugoslavia. Per evitare che per lo stesso figlio vengano percepite prestazioni familiari in diversi Paesi, negli Stati dell'UE e dell'AELS sono state introdotte regole di priorità. Se le prestazioni degli Stati non prioritari sono inferiori, la Svizzera è tenuta a versare un importo differenziale.

## **1.4 Dati statistici sugli assegni familiari<sup>23</sup>**

Qui di seguito sono presentati brevemente i principali dati statistici relativi agli assegni familiari. Per maggiori dettagli si rimanda alla statistica sugli assegni familiari.

L'evoluzione finanziaria degli assegni familiari è determinata, sul fronte delle uscite, dal numero di figli e dall'importo delle prestazioni e, sul fronte delle entrate, dalle aliquote di contribuzione. Nel 2014 le **uscite totali** si sono elevate<sup>24</sup> a 5,761 miliardi di franchi e le **entrate totali**<sup>25</sup> a 5,957 miliardi di franchi.

Nel 2014 sono stati versati assegni in virtù della LAFam per un importo complessivo di quasi 1,8 milioni di franchi. Per la maggior parte si è trattato di **assegni per i figli** (quasi il 74 %), mentre il numero degli **assegni di formazione** risulta notevolmente inferiore (24 %). Gli assegni di nascita e di adozione, pari a meno del 2 per cento delle uscite, hanno una rilevanza solo marginale. Gli importi differenziali hanno rappresentato il 3 per cento delle prestazioni complessive.

<sup>18</sup> Nel 2013 l'esecuzione degli assegni familiari in virtù della LAFam è stata assicurata complessivamente da 234 CAF.

<sup>19</sup> I lavoratori indipendenti finanziano gli assegni con contributi calcolati sulla parte del loro reddito soggetto all'AVS non eccedente i 148 200 franchi (stato: 1.1.2016).

<sup>20</sup> È il caso nei Cantoni di Appenzello Esterno, Soletta, Ticino e Turgovia.

<sup>21</sup> Art. 17 cpv. 2 lett. k LAFam.

<sup>22</sup> Art. 4 cpv. 3 LAFam.

<sup>23</sup> Cfr. Statistica sugli assegni familiari 2014 all'indirizzo [www.ufas.admin.ch](http://www.ufas.admin.ch) > Pubblicazioni & Servizi > Statistiche > Statistica sugli assegni familiari > Informazioni complementari > Documenti (in tedesco e francese).

<sup>24</sup> Rientrano nelle uscite gli assegni familiari, altre prestazioni, i versamenti per la perequazione degli oneri a livello cantonale, la costituzione di riserve di fluttuazione, le spese amministrative e di esecuzione nonché altre spese.

<sup>25</sup> Le entrate risultano invece dai contributi dei datori di lavoro, dai contributi dei lavoratori indipendenti, dai contributi delle persone prive di attività lucrativa, dai contributi degli enti pubblici, dalle entrate derivanti dalla perequazione degli oneri, dallo scioglimento di riserve di fluttuazione e da altri introiti.

In **media** sono stati versati assegni per i figli pari a 241 franchi mensili e assegni di formazione pari a 312 franchi mensili. Gli assegni familiari sono versati prevalentemente a salariati (95 %). Il restante 5 per cento è suddiviso in parti quasi uguali tra lavoratori indipendenti (3 %) e persone prive di attività lucrativa (2 %).

Nel 2014 sono stati prelevati **contributi** sui salari sottoposti all'AVS compresi tra lo 0,3 e il 3,63 per cento, a seconda della cassa e del Cantone. I lavoratori indipendenti hanno versato contributi compresi tra lo 0,5 e il 2,8 per cento del reddito soggetto all'AVS<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Statistica sulle assicurazioni sociali 2015, disponibile (in tedesco e francese) all'indirizzo Sozialversicherungen > Überblick > Gesamtrechnung der Sozialversicherungen (GRSV) > SVS-Statistik.



## 2 Limite di età di 25 anni per l'assegno di formazione

Con il postulato depositato dalla Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale<sup>27</sup>, adottato dal Consiglio nazionale il 20 marzo 2013, il Consiglio federale è stato incaricato di redigere un rapporto che analizzasse le conseguenze sociali del limite di età stabilito per l'assegno di formazione dalla LAFam e, se del caso, proponesse miglioramenti. Il postulato non precisa di quanti anni il diritto dovrebbe eventualmente essere prolungato.

Nel presente capitolo si passano in rassegna i limiti di età applicati nelle altre assicurazioni sociali, si mettono a confronto gli assegni di formazione svizzeri con quelli degli Stati dell'UE e dell'AEELS, si determina per quanto tempo i genitori devono sopperire alle spese di formazione dei figli in base all'obbligo legale di mantenimento e si indica a quale età gli studenti concludono la formazione e come si presenta la loro situazione economica e sociale. Si esaminano inoltre le condizioni alle quali gli studenti potrebbero percepire sussidi all'istruzione dopo i 25 anni. Infine si stimano i costi supplementari di un eventuale aumento del limite di età e si presentano le conclusioni dell'analisi condotta.

### 2.1 Nozione di formazione e coordinamento con altre assicurazioni sociali

L'assegno di formazione è versato dalla fine del mese in cui il figlio compie il 16° anno di età fino alla conclusione della formazione, ma al più tardi sino alla fine del mese in cui compie il 25° anno di età<sup>28</sup>. La nozione di formazione è definita nell'ordinanza sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (OAVS)<sup>29</sup> e nelle Direttive sulle rendite dell'assicurazione federale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (DR)<sup>30</sup>. La formazione deve durare almeno quattro settimane e perseguire sistematicamente un obiettivo di formazione. Durante questo periodo, il figlio deve dedicare la maggior parte del suo tempo all'obiettivo di formazione. Questa condizione è soddisfatta solo se l'impegno complessivamente richiesto dalla formazione in termini di tempo è di almeno 20 ore alla settimana. Inoltre, il reddito da attività lucrativa (al quale è equiparato il reddito sostitutivo) conseguito dal figlio durante la formazione non può superare il limite di 28 200 franchi all'anno (2350 franchi al mese). Con il limite di reddito si tiene conto della capacità finanziaria del figlio, ma non di quella dei genitori o di altre persone legalmente tenute a provvedere al suo sostentamento. La nozione di formazione include non solo le prime formazioni, ma anche le seconde formazioni e le formazioni continue.

Il limite di età di 25 anni per l'assegno di formazione è coordinato con le altre assicurazioni sociali: rendita per figli e per orfani dell'AVS<sup>31</sup>, rendita per i figli dell'AI<sup>32</sup>, prestazioni per i figli di persone che percepiscono indennità giornaliere dell'AI<sup>33</sup>, spese riconosciute per il calcolo della prestazione complementare annua e per la copertura del fabbisogno generale vitale dei figli<sup>34</sup>, rendita per orfani dell'assicurazione contro gli infortuni<sup>35</sup> e contributo minimo pagato all'AVS dagli studenti che non esercitano un'attività lucrativa<sup>36</sup>.

<sup>27</sup> Po. 12.3973 Conseguenze sociali del limite di età per l'assegno di formazione.

<sup>28</sup> Art. 3 cpv. 1 lett. b LAFam.

<sup>29</sup> Art. 49<sup>bis</sup> segg. OAVS.

<sup>30</sup> N. 3358 segg. DR.

<sup>31</sup> Art. 22<sup>ter</sup> e 25 cpv. 5 LAVS.

<sup>32</sup> Art. 35 LAI.

<sup>33</sup> Art. 22 cpv. 3 LAI.

<sup>34</sup> Art. 10 cpv. 1 LPC.

<sup>35</sup> Art. 30 cpv. 3 LAINF.

<sup>36</sup> Art. 10 cpv. 2 lett. a LAVS.

Limite di età di 25 anni per l'assegno di formazione

## 2.2 Limiti di età per l'assegno di formazione nel confronto europeo

### 2.2.1 Normative negli Stati membri dell'UE e dell'AELS

Tra gli Stati membri dell'UE e dell'AELS, solo il Lussemburgo e la Repubblica ceca prevedono assegni familiari per i figli in formazione di età superiore a 25 anni (rispettivamente, 27 e 26 anni); nella Repubblica ceca gli assegni sono concessi in funzione del reddito dei genitori. In Germania, Belgio e Slovacchia il limite di età è di 25 anni. L'Austria prevede di regola un limite di età di 24 anni, ma in casi eccezionali, ad esempio per donne in gravidanza o con figli, concede prestazioni familiari fino a 25 anni. La Romania versa prestazioni familiari per i figli in formazione fino al conseguimento di un diploma di scuola secondaria o post-secondaria.

In tutti gli altri Stati membri dell'UE (21 su 28)<sup>37</sup> il versamento degli assegni per i figli in formazione cessa prima del 25° anno di età e oltre un terzo di questi Paesi concede prestazioni familiari solo fino a 18 anni<sup>38</sup>. Il limite di età di 18 anni è applicato anche negli altri tre Stati dell'AELS (Islanda, Liechtenstein e Norvegia).

Da questo confronto emerge che il limite di età di 25 anni applicato in Svizzera è uno dei più alti nell'area dell'UE e dell'AELS. In quasi tutti gli Stati membri dell'UE e dell'AELS, inoltre, le prestazioni familiari erogate per i figli in formazione sono inferiori a quelle versate in Svizzera. Infine, nella metà degli Stati membri dell'UE le prestazioni (tipo o importo) dipendono dal reddito dei genitori.

### 2.2.2 Esportazione degli assegni all'estero

Per i figli residenti all'estero sono versati assegni familiari in virtù del diritto svizzero soltanto se ciò è previsto da convenzioni internazionali. La Svizzera ha concluso convenzioni con gli Stati dell'UE (ad eccezione della Croazia) e dell'AELS nonché con determinati Stati successori dell'ex Jugoslavia. Nei rapporti con l'UE e l'AELS sussiste un diritto in Svizzera soltanto se nello Stato in cui i figli risiedono non si possono chiedere assegni familiari in virtù dell'esercizio di un'attività lucrativa. Se sussiste un diritto anche nello Stato in cui i figli risiedono, ma le prestazioni ivi erogate sono inferiori a quelle svizzere, viene versata la differenza (importo differenziale).

L'importo totale degli assegni di formazione esportati all'estero ad oggi non è noto, in quanto mancano le relative basi statistiche<sup>39</sup>. Se il limite di età previsto dalla legislazione svizzera venisse innalzato, le prestazioni da versare negli Stati dell'UE o dell'AELS per i figli in formazione aumenterebbero notevolmente. Ad eccezione del Lussemburgo e della Repubblica ceca, nessuno Stato dell'UE o dell'AELS versa gli assegni oltre il 25° anno di età; ne consegue che gli assegni svizzeri dovrebbero essere esportati integralmente all'estero.

## 2.3 Obbligo di mantenimento da parte dei genitori

Gli assegni di formazione sono versati ai genitori di figli in formazione e servono a compensare parzialmente l'onere finanziario rappresentato da uno o più figli<sup>40</sup>. Nel contesto del presente rapporto è opportuno chiedersi se i genitori, in base all'obbligo legale di mantenimento, siano tenuti a sopperire alle spese di formazione dei figli anche dopo il 25° anno di età di questi ultimi.

<sup>37</sup> Bulgaria, Cipro, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Malta, Paesi Bassi, Regno Unito, Slovenia e Spagna.

<sup>38</sup> Cfr. banca dati delle tabelle comparative MISSOC, che contiene informazioni dettagliate sulla sicurezza sociale in 32 Paesi: [www.missoc.org](http://www.missoc.org) > Information base > Comparative Tables (in inglese, francese e tedesco).

<sup>39</sup> Questi dati saranno rilevati dal 2018.

<sup>40</sup> Art. 2 LAFam.

## Limite di età di 25 anni per l'assegno di formazione

In linea di principio i genitori hanno l'obbligo di provvedere al mantenimento dei propri figli. Secondo l'articolo 277 capoverso 1 del Codice civile (CC), l'obbligo di mantenimento dei genitori dura dalla nascita fino alla maggiore età dei figli. I genitori devono inoltre procurare ai figli un'adeguata istruzione generale e professionale, conforme quanto possibile alle sue attitudini e inclinazioni<sup>41</sup>. Per quanto si possa ragionevolmente pretendere da loro date tutte le circostanze economiche e personali, i genitori devono quindi continuare a provvedere al mantenimento dei figli anche dopo che questi hanno raggiunto la maggiore età, fino al momento in cui una formazione appropriata possa normalmente concludersi<sup>42</sup>.

Contrariamente a diverse disposizioni del diritto delle assicurazioni sociali, il CC non prevede una limitazione di età<sup>43</sup>. Sono le circostanze concrete a determinare l'appropriatezza della formazione: il figlio deve essere in grado di seguire la formazione e portarla a termine con la dovuta serietà e diligenza<sup>44</sup>. Il contributo di mantenimento va fissato tenendo conto del reddito effettivo e conseguibile dal figlio e dai genitori<sup>45</sup>.

A seconda dei casi, i genitori devono pertanto finanziare la formazione dei figli anche dopo che questi ultimi hanno compiuto i 25 anni, se non hanno ancora una formazione appropriata, e per quanto lo si possa ragionevolmente pretendere da loro date tutte le circostanze economiche e personali.

## 2.4 Età alla conclusione della formazione

Dalla riforma di Bologna, il sistema di formazione svizzero comprende i livelli illustrati nel grafico sottostante.

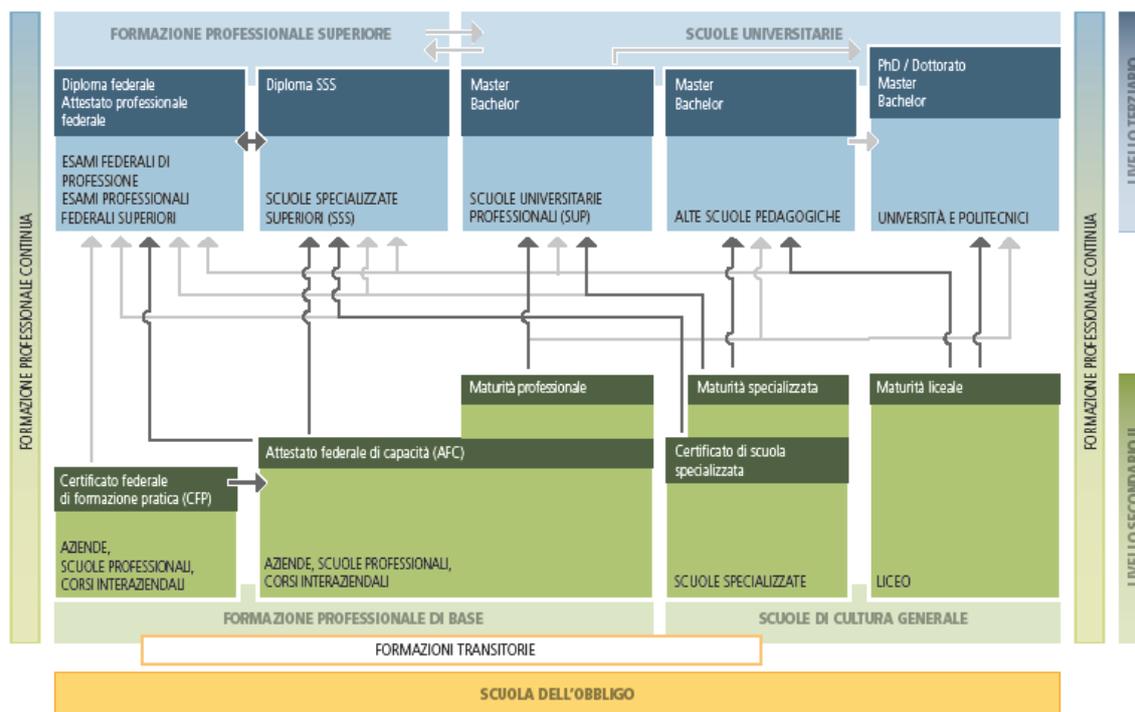


Grafico: SEFRI

<sup>41</sup> Art. 302 cpv. 2 CC.

<sup>42</sup> Art. 277 cpv. 2 CC.

<sup>43</sup> FF 1993 I 921, in particolare pag. 935.

<sup>44</sup> Cyril Hegnauer, «Die Unterhaltspflicht der Eltern, Kommentar zu Art. 276-295 ZGB», Rz. 112, in: *Berner Kommentar*, volume/n. II/2/2/1, 1997.

<sup>45</sup> Cfr. nota 44.

## Limite di età di 25 anni per l'assegno di formazione

La riforma di Bologna ha avuto ripercussioni su tutti i cicli di studio delle scuole universitarie svizzere. Il principale cambiamento consiste nella sostituzione dello studio di diploma o di licenza con lo studio di bachelor, seguito eventualmente da uno studio di master. La riforma, attuata dal 2001 nelle università cantonali e nei politecnici federali (di seguito «università») e dal 2005 nelle scuole universitarie professionali, ha portato a un accorciamento della durata degli studi fino al conseguimento del primo diploma (bachelor). Nelle università la riforma ha avuto un impatto positivo sul numero di giovani che conseguono un primo diploma, la cui percentuale è superiore a quella degli studenti che ottenevano un diploma o una licenza secondo il sistema precedente<sup>46</sup>. In generale, tuttavia, la riforma di Bologna non ha avuto ripercussioni sulla durata complessiva degli studi<sup>47</sup>. Gli sviluppi futuri sono presentati negli scenari 2015–2024 per il sistema di formazione svizzero, che non prevedono un aumento della durata complessiva degli studi: la durata media di permanenza nelle università, nelle scuole universitarie professionali (SUP) e nelle alte scuole pedagogiche (ASP) dovrebbe rimanere stabile<sup>48</sup>.

Secondo la statistica dell'UST *Lernende nach Bildungsstufe, Bildungstyp, Programmjahr und Alter/Geburtsjahr*<sup>49</sup>, quasi il 30 per cento dei 24enni è in formazione, mentre tra i 25enni il tasso è del 24 per cento. La percentuale di giovani adulti in formazione diminuisce costantemente con l'età e si attesta a poco meno del 10 per cento tra i 29enni.

L'età a cui si consegue un diploma dipende dal ciclo di formazione. Al livello secondario II l'età media è nettamente inferiore a 25 anni<sup>50</sup>. Di conseguenza, nell'ottica del presente rapporto rivestono interesse soltanto i diplomi di livello terziario.

Una percentuale significativa di studenti ha più di 25 anni quando conclude la formazione di livello terziario<sup>51</sup>. All'inizio degli studi i giovani, soprattutto quelli che studiano nelle SUP, hanno già portato a termine una formazione professionale o universitaria. Molti cicli di studio delle SUP permettono inoltre di seguire una formazione parallelamente all'esercizio di un'attività professionale, una possibilità di cui si avvalgono spesso gli studenti più anziani che hanno già concluso una formazione professionale e vantano diversi anni, se non decenni, di esperienza lavorativa<sup>52</sup>.

<sup>46</sup> Cfr. Bologna-Barometer 2012, [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Statistiken finden > Kataloge und Datenbanken > Publikationen > Suche im Titel: „Bologna-Barometer“, pubblicazione (disponibile in tedesco e francese) che informa annualmente sullo stato di attuazione della riforma di Bologna e sui principali aspetti dell'introduzione dei cicli di studio a livelli nelle scuole universitarie svizzere.

<sup>47</sup> Cfr. risposta del Consiglio federale del 20 febbraio 2013 all'interpellanza Recordon 12.4275 Pressione crescente sugli studenti.

<sup>48</sup> *Szenarien 2015-2024 für das Bildungssystem*, UST: Neuchâtel 2015, pagg. 28, 32 e 36, disponibile (in tedesco e francese) all'indirizzo [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Statistiken finden > Bildung und Wissenschaft > Szenarien für das Bildungssystem.

<sup>49</sup> UST, T6.1 Lernende nach Bildungsstufe, Bildungstyp, Programmjahr und Alter/Geburtsjahr – geschätzte gesamte Wohnbevölkerung (Ende 2014) – Quoten nach Altern in % (Total) 2014/1015, disponibile (in tedesco e francese) all'indirizzo [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Statistiken finden > Bildung und Wissenschaft > Personen in Ausbildung > Tertiärstufe – Höhere Berufsbildung > Weiterführende Informationen > Lernende: Basistabelle 2014/2015.

<sup>50</sup> Al livello secondario II i giovani concludono la formazione generale in media a 19,5 anni. L'età media a cui si consegue un attestato federale di capacità (AFC), un diploma di una scuola di commercio o un certificato di formazione pratica è di 21,5 anni. Cfr. *Bildungsabschlüsse*, UST: Neuchâtel, edizione 2014, pag. 12, disponibile (in tedesco e francese) all'indirizzo <http://www.bfs.admin.ch> > Statistiken finden > Kataloge und Datenbanken > Publikationen > Suche im Titel: „Bildungsabschlüsse“.

<sup>51</sup> Cfr. allegato 3.

<sup>52</sup> Nelle università, il 10 % degli studenti ha più di 30 anni, contro il 14 % nelle SUP e il 29 % nelle ASP. Cfr. *Studien- und Lebensbedingungen an den Schweizer Hochschulen, Hauptbericht der Erhebung 2013 zur sozialen und wirtschaftlichen Lage der Studierenden*, UST: Neuchâtel 2015, pagg. 13–14, disponibile (in tedesco e francese) all'indirizzo <http://www.bfs.admin.ch> > Statistiken finden > Kataloge und Datenbanken > Publikationen > Suche im Titel: „Studien- und Lebensbedingungen an den Schweizer Hochschulen“.

## 2.5 Situazione degli studenti

### 2.5.1 Sostegno finanziario agli studenti da parte degli enti pubblici

Il sistema cantonale dei sussidi all'istruzione, armonizzato dal Concordato sulle borse di studio entrato in vigore il 1° marzo 2013, prevede il diritto a un sostegno finanziario fino alla conclusione di una formazione di livello terziario anche per i giovani di età superiore a 25 anni, purché soddisfino i requisiti richiesti. I sussidi all'istruzione rispondono in modo mirato ai bisogni degli studenti, in quanto sono concessi solo se la loro capacità finanziaria, tenuto conto anche di quella dei genitori, è insufficiente.

Nel 2014 le uscite complessive per i sussidi all'istruzione si sono elevate a 321 milioni di franchi<sup>53</sup>, di cui il 23 per cento è stato destinato a studenti di età compresa tra i 25 e i 29 anni, per un totale di circa 74 milioni di franchi<sup>54</sup>.

Per indicazioni più dettagliate sul sistema svizzero dei sussidi all'istruzione si rimanda all'allegato 4.

### 2.5.2 Situazione finanziaria degli studenti

Nell'ambito dell'indagine 2013 sulla situazione socio-economica degli studenti, 27 000 persone sono state intervistate sulle loro condizioni di studio e di vita nelle università e nelle scuole universitarie professionali. Il rapporto principale<sup>55</sup>, pubblicato nel 2015, fa il punto sulla situazione socio-economica degli studenti, soffermandosi in particolare sul profilo degli interessati, sulle loro entrate e uscite e sull'esercizio di un'attività lucrativa parallela agli studi.

Gli studenti dispongono in media di 2000 franchi al mese<sup>56</sup>. L'83 per cento indica di essere sostenuto finanziariamente dalla propria famiglia<sup>57</sup>, mentre il 14 per cento riceve sussidi all'istruzione sotto forma di borse di studio o prestiti. Tre quarti degli studenti svolgono un'attività lucrativa<sup>58</sup> e quattro quinti di questi lo fanno anche durante i semestri. Il grado di occupazione aumenta con l'età; a partire dai 26 anni, gli studenti coprono gran parte delle loro spese con il reddito conseguito svolgendo un'attività lucrativa<sup>59</sup>. Questo si spiega tra l'altro con il fatto che gli studenti più anziani si iscrivono più spesso di quelli giovani a cicli di studio che permettono l'esercizio parallelo di un'attività professionale (soprattutto nelle SUP).

Il 45 per cento degli studenti nella fascia di età tra i 26 e i 30 anni afferma di non avere alcun problema o di essere solo in lieve difficoltà a livello economico. Il 24 per cento indica invece di avere problemi finanziari da gravi a molto gravi. Complessivamente il 21 per cento degli studenti tra i 26 e i 30 anni ha debiti<sup>60</sup>. La famiglia d'origine ha un'incidenza particolarmente rilevante sulla situazione degli studenti<sup>61</sup>. Gli studenti che beneficiano di sussidi all'istruzione hanno più spesso problemi finanziari rispetto a quelli che non ne ricevono. Sembra dunque che i sussidi all'istruzione non bastino a compensare del tutto situazioni economiche sfavorevoli all'inizio degli studi<sup>62</sup>.

<sup>53</sup> In questo importo sono inclusi i contributi, pari a 25 milioni di franchi, versati dalla Confederazione ai Cantoni in virtù della legge sui sussidi all'istruzione.

<sup>54</sup> *Kantonale Stipendien und Darlehen 2014*, UST: Neuchâtel 2015, pagg. 34 seg., (in tedesco e francese) disponibile all'indirizzo [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Statistiken finden > Kataloge und Datenbanken > Publikationen > Suche im Titel „Kantonale Stipendien und Darlehen“.

<sup>55</sup> Cfr. nota 52.

<sup>56</sup> Cfr. nota 52, pag. 64.

<sup>57</sup> Cfr. nota 52, pag. 65.

<sup>58</sup> 72 % degli studenti delle università, 79 % di quelli delle SUP e 84 % di quelli delle ASP.

<sup>59</sup> Cfr. nota 52, pag. 65.

<sup>60</sup> Cfr. nota 52, pagg. 82–87.

<sup>61</sup> Cfr. nota 52, pagg. 83 seg.

<sup>62</sup> Cfr. nota 52, pag. 84.

Limite di età di 25 anni per l'assegno di formazione

## 2.6 Costi supplementari causati da un eventuale innalzamento del limite di età

### 2.6.1 Metodo

La statistica dell'UST *Lernende nach Bildungsstufe, Bildungstyp, Programmjahr und Alter/Geburtsjahr* fornisce indicazioni sul numero di giovani tra i 25 e i 30 anni che seguono una formazione in Svizzera<sup>63</sup>. Essendo tuttavia presumibile che non tutti questi studenti svolgano una formazione ai sensi della LAFam (cfr. cap. 2.1), in particolare perché conseguono un reddito superiore a quello stabilito da tale legge, si è fatto riferimento alla Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera (RIFOS) per determinare il numero di persone tra i 25 e i 30 anni con un reddito annuo inferiore a 28 200 franchi. Il risultato è stato rapportato al numero di giovani adulti in formazione secondo la statistica dell'UST<sup>64</sup>. È inoltre stato allestito uno scenario di riferimento sulla base della rilevazione di sintesi sulla sicurezza sociale e il mercato del lavoro (SISOMEL)<sup>65</sup>. Sia dalla stima che dallo scenario di riferimento risultano costi supplementari che si situano nello stesso ordine di grandezza<sup>66</sup>.

### 2.6.2 Stima dei costi supplementari

Il postulato non precisa di quanti anni il diritto dovrebbe eventualmente essere prolungato. Come spiegato nel capitolo 2.3, l'assegno di formazione è versato per compensare parzialmente l'onere finanziario rappresentato da uno o più figli. Benché il diritto civile non preveda una limitazione di età per l'obbligo di mantenimento, alla luce delle considerazioni suesposte si può presumere che la maggior parte dei giovani adulti concluda una formazione appropriata entro i 30 anni e che di conseguenza i genitori non siano più tenuti a provvedere al loro mantenimento.

Partendo da questi presupposti, i costi supplementari sono stati stimati in base a cinque scenari diversi fino a un limite di età di 30 anni.

Prolungamento del diritto all'assegno di formazione	Nuovo limite di età	Stima dei costi supplementari all'anno
di 1 anno	26 anni	70 milioni di franchi
di 2 anni	27 anni	120 milioni di franchi
di 3 anni	28 anni	155 milioni di franchi
di 4 anni	29 anni	185 milioni di franchi
di 5 anni	30 anni	200 milioni di franchi

I costi si riducono per ogni anno supplementare, visto che con il crescere dell'età il numero di giovani in formazione diminuisce e quello di coloro che superano il limite di reddito aumenta.

Questa è una stima dei costi lordi. Presumibilmente una parte dei giovani che oggi potrebbero beneficiare di una borsa di studio perderebbe questo diritto. I costi netti di un prolungamento del diritto all'assegno di formazione dovrebbero quindi risultare leggermente inferiori. I costi supplementari comporterebbero ulteriori spese salariali accessorie in particolare per i datori di lavoro e i lavoratori indipendenti.

<sup>63</sup> Cfr. nota 49.

<sup>64</sup> Calcoli dell'UFAS.

<sup>65</sup> Questi dati si basano su un numero esiguo di osservazioni nel campione.

<sup>66</sup> Non è stato possibile considerare il numero di giovani adulti in formazione in uno Stato contraente (specialmente dell'UE o dell'AELS).

## Limite di età di 25 anni per l'assegno di formazione

## 2.7 Conclusioni

Benché l'attuale limite di età di 25 anni non sia sufficiente a garantire un assegno di formazione a tutti i giovani fino alla conclusione effettiva degli studi, per i motivi esposti di seguito non è opportuno procedere a un adeguamento.

- Con i sussidi all'istruzione concessi su base individuale (borse di studio e prestiti), i Cantoni e la Confederazione dispongono di un sistema di prestazioni in funzione del bisogno che permette di aiutare gli studenti con capacità finanziarie insufficienti (tenuto conto anche di quelle dei genitori). Un numero non irrilevante di beneficiari di sussidi all'istruzione afferma tuttavia di avere difficoltà finanziarie. Ciò nonostante, un innalzamento del limite di età per l'assegno di formazione non è ragionevole, visto che a partire dai 26 anni molti studenti riescono ad autofinanziarsi esercitando un'attività lucrativa. Se si aumentasse il limite di età, molti studenti beneficerebbero dell'assegno di formazione senza averne realmente bisogno. Anche per questo motivo, non si giustifica un onere finanziario supplementare a carico dei datori di lavoro e dei lavoratori indipendenti.
- Il limite di età di 25 anni applicato in Svizzera è uno dei più elevati nell'area UE/AELS e anche per questa ragione appare adeguato. Se il limite di età previsto dalla legislazione svizzera venisse innalzato, aumenterebbero notevolmente le prestazioni da esportare negli Stati dell'UE o dell'AELS per i figli in formazione. Salvo due eccezioni, nessuno Stato dell'UE o dell'AELS versa assegni di formazione oltre il 25° anno di età; ne consegue che gli assegni svizzeri dovrebbero essere esportati integralmente all'estero.
- Il limite di età di 25 anni è perfettamente coordinato nel quadro del diritto delle assicurazioni sociali. Nell'ottica dell'esecuzione di queste ultime, è opportuno e ragionevole mantenere tale coerenza.



## 3 Assegni familiari per i figli di funzionari impiegati presso organizzazioni internazionali

### 3.1 Contesto

#### 3.1.1 Postulato Maury Pasquier 14.3797 Un figlio, un solo assegno

Il 24 settembre 2014 la consigliera agli Stati Liliane Maury Pasquier ha depositato un postulato<sup>67</sup> con il quale chiedeva al Consiglio federale di presentare un rapporto che esaminasse il diritto federale vigente e le possibilità di modificarlo per impedire il cumulo di prestazioni familiari concesse per i figli in virtù sia della LAFam che dei regolamenti applicabili agli impiegati delle organizzazioni internazionali.

Rifacendosi alla decisione del Tribunale federale del 10 aprile 2014 (DTF 140 V 227, cfr. sotto), che ammette il cumulo di tali prestazioni, l'autrice del postulato sottolinea che la nuova giurisprudenza provocherà costi supplementari considerevoli per il sistema degli assegni familiari, avanzando la cifra di diverse decine di milioni di franchi all'anno per il solo Cantone di Ginevra. Infine menziona il caso del Belgio, che avrebbe deciso di risolvere il problema vietando il cumulo di prestazioni familiari.

Il 12 novembre 2014 il Consiglio federale ha proposto di accogliere il postulato, che è stato adottato dal Consiglio degli Stati il 27 novembre 2014.

#### 3.1.2 Organizzazioni internazionali e loro impiegati nell'ottica della LAFam

Secondo l'articolo 11 LAFam, sottostanno a tale legge i datori di lavoro tenuti al pagamento dei contributi AVS in Svizzera. In virtù dell'articolo 13 LAFam, hanno diritto agli assegni familiari i salariati dipendenti da un datore di lavoro assoggettato alla medesima legge. In virtù di un accordo di sede concluso con la Confederazione, molte organizzazioni internazionali non sono assoggettate alla LAVS, e quindi nemmeno alla LAFam. Questo significa che sono esonerate dal pagamento dei contributi alle assicurazioni sociali svizzere e che i funzionari internazionali che impiegano non sono affiliati a tali assicurazioni e di conseguenza non possono beneficiare, per i propri figli, degli assegni familiari in virtù della LAFam.

Gli scambi di lettere tra la Svizzera e alcune organizzazioni internazionali con sede a Ginevra concernenti lo statuto dei loro funzionari internazionali di nazionalità svizzera in relazione alle assicurazioni sociali prevedono che questi ultimi siano esonerati dall'affiliazione obbligatoria al sistema di sicurezza sociale svizzero, ma che possano aderire volontariamente all'AVS/AI/IPG/AD o solo all'AD. Questa adesione volontaria non è tuttavia possibile per il sistema svizzero degli assegni familiari, e non sono nemmeno dovuti contributi per il finanziamento di tali prestazioni.

Nei loro statuti e regolamenti interni, le organizzazioni internazionali prevedono di regola delle indennità per compensare gli oneri familiari dei propri impiegati<sup>68</sup>. I funzionari internazionali di nazionalità svizzera o straniera possono beneficiarne se soddisfano le condizioni richieste.

<sup>67</sup> Po. 14.3797 Un figlio, un solo assegno.

<sup>68</sup> Secondo l'art. 19 dell'ordinanza relativa alla legge federale sui privilegi, le immunità e le facilitazioni, nonché sugli aiuti finanziari accordati dalla Svizzera quale Stato ospite (Ordinanza sullo Stato ospite, OSOSP; RS 192.121), i beneficiari istituzionali che in virtù del diritto internazionale non sono assoggettati, quali datori di lavoro, alla legislazione sociale svizzera obbligatoria e i cui membri del personale non sottostanno a detta legislazione svizzera determinano le modalità di protezione sociale applicabili al loro personale conformemente al diritto internazionale e attuano il loro regime di assicurazioni sociali.

## Assegni familiari per i figli di funzionari impiegati presso organizzazioni internazionali

In una stessa famiglia, un genitore può lavorare per un'organizzazione internazionale e l'altro per un datore di lavoro tenuto al pagamento dei contributi AVS in Svizzera, e quindi assoggettato alla LAFam. In questo caso, il figlio comune può dar diritto sia alle prestazioni familiari previste dal regolamento dell'organizzazione internazionale che agli assegni familiari secondo la LAFam.

Ci si è dunque chiesti se fosse lecito il cumulo di queste due prestazioni o se invece non fosse applicabile l'articolo 6 LAFam, che recita:

«Per figlio è versato un solo assegno dello stesso tipo. ...»

La legge sugli assegni familiari del Cantone di Ginevra prevede espressamente che gli assegni familiari non sono dovuti se lo stesso figlio dà diritto a prestazioni familiari in virtù di rapporti di servizio retti dal diritto internazionale pubblico<sup>69</sup>. In virtù di questa disposizione cantonale, le CAF ginevrine hanno rifiutato di concedere assegni familiari a salariati dipendenti da datori di lavoro che sottostanno al sistema di sicurezza sociale svizzero adducendo il fatto che i loro figli davano diritto a prestazioni familiari di un'organizzazione internazionale.

### 3.1.3 Decisione del Tribunale federale del 10 aprile 2014

Nella decisione del 10 aprile 2014, che è all'origine del postulato, il Tribunale federale ha stabilito che è possibile cumulare assegni familiari in virtù della LAFam e prestazioni familiari versate da un'organizzazione internazionale ai propri impiegati. La Corte suprema si è pronunciata in tal senso basandosi sulle considerazioni esposte di seguito.

- La regola del divieto di cumulare gli assegni sancita dalla LAFam si applica unicamente agli assegni dello stesso tipo enumerati all'articolo 3 LAFam. Si tratta nello specifico dell'assegno per i figli, dell'assegno di formazione e degli assegni di nascita e di adozione che i Cantoni possono prevedere nei pertinenti ordinamenti. Le indennità versate dall'ONU ai suoi impiegati non sono prestazioni dello stesso tipo di quelle definite e disciplinate dalla LAFam.
- Se più persone possono far valere un diritto agli assegni familiari, l'articolo 7 LAFam stabilisce un ordine di priorità che permette di determinare l'avente diritto cui le prestazioni spettano in via prioritaria. Come specificato nel testo della disposizione, questo sistema «a cascata» si applica solo se più persone hanno diritto agli assegni familiari in virtù di una regolamentazione federale o cantonale.
- Dopo aver esaminato i lavori preliminari condotti in vista dell'adozione della LAFam, il Tribunale federale ha ritenuto che il legislatore abbia deliberatamente rinunciato al divieto di cumulare gli assegni per i casi in cui uno dei genitori beneficia di una prestazione familiare versata da un'organizzazione internazionale e l'altro di assegni familiari secondo la LAFam in base all'esercizio di un'attività lucrativa. Non spetta pertanto al giudice codificare questa situazione procedendo con un ragionamento per analogia e in particolare operando un confronto con norme europee di coordinamento.
- Alla luce di quanto precede, l'articolo 3A della legge cantonale ginevrina che vieta di cumulare questi due tipi di prestazioni è contrario al diritto federale.

### 3.1.4 Confronto internazionale

L'autrice del postulato fa riferimento alla regola che prevarrebbe in Belgio. Occorre pertanto esaminare le regolamentazioni applicabili negli Stati europei, in particolare in quelli limitrofi, in situazioni analoghe a quella oggetto del presente rapporto.

In via preliminare è opportuno rilevare che in molti Paesi europei il diritto agli assegni familiari è

<sup>69</sup> Art. 3A cpv. 2 della legge del 1° marzo 1996 sugli assegni familiari della Repubblica e Cantone di Ginevra (J 5 10): *Gli assegni familiari previsti dalla presente legge non sono dovuti se lo stesso figlio dà diritto a prestazioni familiari in virtù di un'altra legislazione o di rapporti di servizio retti dal diritto pubblico interno o internazionale. ...* [trad.]

## Assegni familiari per i figli di funzionari impiegati presso organizzazioni internazionali

legato al domicilio e non alla situazione professionale dei genitori.

In Austria<sup>70</sup>, in Italia<sup>71</sup> e nel Lussemburgo<sup>72</sup>, le prestazioni previste dalla legislazione nazionale sono versate per un figlio anche se un genitore esercita un'attività lucrativa nel Paese in questione e l'altro lavora per un'organizzazione internazionale. In generale l'organizzazione internazionale versa la differenza.

In Francia esistono diversi scenari. Alcuni accordi internazionali prevedono un sistema di prestazioni familiari specifico per determinate organizzazioni, altri l'affiliazione al sistema nazionale per poter beneficiare delle prestazioni familiari. La legislazione francese stabilisce che le prestazioni familiari dell'ordinamento nazionale non possono essere cumulate con le prestazioni per i figli versate in applicazione di trattati, convenzioni e accordi internazionali di cui la Francia è parte firmataria. Se le prestazioni familiari sono versate da un'organizzazione internazionale, la famiglia residente in Francia ha diritto soltanto a un eventuale importo differenziale. Se un'organizzazione internazionale prevede un proprio sistema di protezione sociale per le famiglie, di regola questo ha la priorità, sebbene possa presentarsi pure lo scenario opposto.

Anche in Belgio<sup>73</sup>, Paese menzionato dall'autrice del postulato, si opera una distinzione<sup>74</sup>. Le prestazioni familiari concesse ai funzionari internazionali in virtù della legislazione nazionale sono ridotte fino a concorrenza dell'importo delle prestazioni previste dall'organizzazione internazionale. Ai funzionari e altri agenti dell'Unione europea è invece versato l'importo integrale delle prestazioni previste dalla legislazione belga e le istituzioni europee versano solo la differenza.

In Germania<sup>75</sup>, infine, il cumulo per lo stesso figlio di prestazioni erogate da un'organizzazione internazionale e di prestazioni familiari concesse in virtù dell'ordinamento tedesco è possibile se gli aventi diritto sono due e a condizione che uno lavori per un'organizzazione internazionale e l'altro per un datore di lavoro che sottostà al sistema di sicurezza sociale tedesco.

### 3.2 Cumulo di assegni familiari secondo la LAFam e di prestazioni familiari di un'organizzazione internazionale

Il Consiglio federale condivide il parere del Tribunale federale, esposto al capitolo 3.1.3, che il diritto vigente permette di cumulare, per lo stesso figlio, le prestazioni familiari previste dal regolamento di un'organizzazione internazionale e gli assegni familiari secondo la LAFam in base all'esercizio di un'attività lucrativa presso un datore di lavoro che sottostà al sistema di sicurezza sociale svizzero.

<sup>70</sup> Sede in particolare dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica (AIEA) e dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE).

<sup>71</sup> Sede in particolare dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO).

<sup>72</sup> Sede di numerose istituzioni europee.

<sup>73</sup> Sede non solo di numerose istituzioni europee, ma anche dell'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico (NATO).

<sup>74</sup> L'art. 60 della legge belga sugli assegni familiari (LGAF) ha il seguente tenore: Fatte salve le disposizioni delle convenzioni internazionali di sicurezza sociale vigenti in Belgio, l'importo delle prestazioni familiari è ridotto fino a concorrenza di quello delle prestazioni della stessa natura cui si può avere diritto per un figlio in applicazione di altre disposizioni legali o regolamentari straniere o in virtù delle regole applicabili al personale di un'istituzione di diritto internazionale pubblico, anche se l'erogazione di tali prestazioni è qualificata come complementare in virtù delle disposizioni e delle regole summenzionate rispetto alle prestazioni familiari concesse in applicazione della presente legge.

La riduzione non si applica nei casi in cui si può far valere il diritto a prestazioni della stessa natura in virtù delle norme statutarie applicabili ai funzionari e altri agenti delle Comunità europee.

Il Re definisce le istituzioni di diritto internazionale pubblico le cui norme statutarie applicabili al loro personale sono assimilabili alle norme statutarie menzionate nel paragrafo precedente. [trad.]

<sup>75</sup> Sede di diverse istituzioni europee, ma anche di agenzie dell'ONU o della NATO.

## Assegni familiari per i figli di funzionari impiegati presso organizzazioni internazionali

L'articolo 6, intitolato *Divieto di cumulare gli assegni*, fa infatti esplicito riferimento ad assegni dello stesso tipo. Per prestazioni dello stesso tipo vanno intese le prestazioni previste dalla LAFam e finanziate nel quadro dell'ordinamento sugli assegni familiari. Non vi sono incluse altre prestazioni prevedibili a livello cantonale (p. es. prestazioni complementari per famiglie di condizioni modeste) o concesse a titolo complementare dai datori di lavoro ai dipendenti con figli. Se da un lato permettono di compensare parzialmente l'onere finanziario rappresentato da uno o più figli e perseguono quindi un obiettivo analogo a quello degli assegni familiari secondo la LAFam, dall'altro queste altre prestazioni non costituiscono assegni familiari in senso stretto, ragion per cui devono essere disciplinate e finanziate fuori degli ordinamenti sugli assegni familiari (cfr. art. 3 cpv. 2 LAFam).

Gli assegni complementari versati dai datori di lavoro rientrano quindi in un sistema distinto. Se del caso, spetta al datore di lavoro decidere se vuole tenere conto del fatto che gli assegni familiari percepiti dall'altro genitore – che lavora in un altro Cantone – sono più elevati. Il datore di lavoro può anche decidere di versare assegni complementari soltanto se il suo dipendente è il primo avente diritto agli assegni familiari.

Per analogia, le prestazioni familiari previste dai regolamenti delle organizzazioni internazionali sono da considerarsi prestazioni di altro tipo disciplinate e finanziate fuori degli ordinamenti sugli assegni familiari. Di conseguenza, queste prestazioni possono essere cumulate con gli assegni familiari nel caso in cui un genitore lavori per un'organizzazione internazionale e l'altro per un datore di lavoro che sottostà al sistema di sicurezza sociale svizzero.

Va inoltre rilevato che gli assegni familiari sono finanziati dai contributi dei datori di lavoro, calcolati in percentuale dei salari sottoposti all'AVS. Un datore di lavoro che impiega una persona con un figlio comune con un funzionario internazionale è tenuto a pagare contributi sul salario che le versa.

Secondo il Consiglio federale, mancano gli argomenti giuridici a favore di una modifica della legislazione vigente. Spetta alle organizzazioni internazionali decidere se e come intendono tenere conto del diritto agli assegni familiari secondo la LAFam ai fini del versamento di prestazioni familiari ai propri impiegati. L'esame delle norme applicabili in diversi Paesi europei ha evidenziato che, in situazioni simili, in generale le istituzioni europee versano ai propri funzionari solo la differenza tra l'importo delle prestazioni previste a livello nazionale e quello delle prestazioni erogate dall'istituzione.

### 3.3 Ripercussioni finanziarie per il Cantone di Ginevra

#### ***Una problematica peculiare del Cantone di Ginevra***

Per quanto noto al Consiglio federale, la nuova giurisprudenza del Tribunale federale suesposta interessa solo il Cantone di Ginevra, l'unico a contemplare nella propria legislazione una disposizione che esclude esplicitamente il cumulo di assegni familiari e prestazioni di organizzazioni internazionali (disposizione che è stata giudicata contraria al diritto federale).

Non sembra che situazioni analoghe (coniuge di un funzionario internazionale impiegato da un datore di lavoro con sede in un Cantone diverso da quello di Ginevra; organizzazioni internazionali aventi sede in Svizzera, ma non a Ginevra<sup>76</sup>) suscitino difficoltà negli altri Cantoni.

Le ripercussioni finanziarie della decisione del 10 aprile 2014 riguardano dunque esclusivamente l'ordinamento sugli assegni familiari del Cantone di Ginevra. Negli ultimi anni si è effettivamente riscontrato un aumento dell'importo complessivo versato a titolo degli assegni familiari versati. Il Consiglio federale considera tuttavia che questo aumento non sia direttamente ascrivibile alla popolazione di funzionari internazionali, quanto piuttosto a due cambiamenti intervenuti nel 2015 e che hanno avuto un impatto particolarmente notevole nel Cantone di Ginevra (con un tasso molto alto di frontalieri).

<sup>76</sup> L'Unione postale universale, ad esempio, ha sede a Berna.

## Assegni familiari per i figli di funzionari impiegati presso organizzazioni internazionali

- In primo luogo, nel gennaio del 2015 la Banca nazionale svizzera (BNS) ha deciso di abbandonare il tasso di cambio minimo franco-euro<sup>77</sup>. Il conseguente notevole apprezzamento del franco svizzero ha indotto un aumento degli importi differenziali versati in virtù dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE<sup>78</sup>.
- In secondo luogo, dal 1° luglio 2015 l'importo degli assegni familiari francesi varia in funzione del livello di reddito della famiglia: più quest'ultimo è elevato, più diminuiscono gli assegni. Per quanto concerne i frontalieri, i salari svizzeri sono più alti rispetto a quelli francesi. Da quando la modifica della legislazione francese è entrata in vigore, le prestazioni familiari francesi di numerose famiglie di frontalieri sono diminuite ed è pertanto aumentato l'importo differenziale versato dalle CAF svizzere.

Stimare i costi supplementari derivanti dalla nuova giurisprudenza del Tribunale federale è difficile, in quanto il Cantone di Ginevra non dispone di una statistica che permetta di quantificare le ripercussioni di ogni causa o evento per l'aumento della somma degli assegni familiari versati. Non è nemmeno stato possibile ottenere dati sul numero di richieste di assegni familiari presentate alle CAF attive nel Cantone di Ginevra per i figli con un genitore impiegato come funzionario internazionale.

### **Stima dei costi supplementari**

In mancanza di dati, il Dipartimento federale dell'interno (Ufficio federale delle assicurazioni sociali e Ufficio federale di statistica), in collaborazione con il Dipartimento federale degli affari esteri e il Cantone di Ginevra, ha tentato di stimare nel modo più realistico possibile i costi supplementari derivanti per il Cantone di Ginevra dalla decisione del Tribunale federale del 10 aprile 2014.

Poiché molte informazioni non erano note, si sono dovuti effettuare parallelismi ed estrapolazioni (per la descrizione del metodo applicato si rimanda all'allegato 5).

Attualmente nel Cantone di Ginevra circa 20 000 funzionari (17 622 cittadini stranieri e 2177 cittadini svizzeri) lavorano per un'organizzazione internazionale. Secondo le stime effettuate, questi funzionari internazionali hanno circa 1700 figli che danno diritto agli assegni familiari secondo la LAFam nel medesimo Cantone. Nel Cantone di Ginevra, un assegno familiare genera costi medi per circa 4700 franchi all'anno (importo medio versato per un figlio [assegno per i figli e assegno di formazione]).

**Di conseguenza, i costi supplementari complessivi non superano gli 8 milioni di franchi all'anno.** Questo importo rappresenta solo l'1 per cento degli assegni familiari versati nel Cantone, pari a 709 milioni di franchi.

## **3.4 Conclusione**

Gli assegni complementari versati dai datori di lavoro rientrano in un sistema distinto: sono disciplinati e finanziati fuori degli ordinamenti sugli assegni familiari. Per analogia, le prestazioni familiari previste dai regolamenti delle organizzazioni internazionali sono da considerarsi prestazioni di altro tipo. Alla stregua di un datore di lavoro che stabilisce le condizioni per la concessione degli assegni complementari e l'importo degli stessi, spetta alle organizzazioni internazionali valutare se e come intendono tenere conto degli assegni familiari percepiti in virtù del diritto svizzero per un figlio che dovrebbe dare diritto anche a prestazioni familiari secondo il loro regolamento.

<sup>77</sup> Per oltre tre anni, la BNS aveva mantenuto il tasso di cambio minimo di 1.20 franchi per 1 euro.

<sup>78</sup> Se un genitore lavora nella Francia vicina, dove risiede la famiglia, e percepisce assegni familiari francesi, e l'altro genitore lavora in Svizzera, quest'ultimo ha diritto al versamento della differenza tra l'importo delle prestazioni percepite in Francia e quello degli assegni familiari cui avrebbe diritto in Svizzera.

## Assegni familiari per i figli di funzionari impiegati presso organizzazioni internazionali

Dal confronto internazionale è emerso che la situazione in cui un figlio può dare diritto sia a prestazioni familiari di un'organizzazione internazionale sia ad assegni familiari secondo una legislazione nazionale è trattata diversamente a seconda del Paese in questione e che non è pertanto possibile estrapolare una regola uniforme.

Inoltre, i costi supplementari generati dall'applicazione delle regole derivanti dalla decisione del Tribunale federale del 10 aprile 2014, pari a 8 milioni di franchi, sono relativamente bassi rispetto al volume complessivo degli assegni familiari versati nel Cantone di Ginevra. Il numero di casi interessati dalla nuova giurisprudenza dovrebbe rimanere stabile e marginale rispetto al numero totale di assegni familiari versati.

Il Consiglio federale è dell'avviso che non sia necessario né opportuno modificare la LAFam per impedire il versamento di assegni familiari secondo il diritto svizzero per un figlio di cui un genitore percepisce prestazioni familiari di un'organizzazione internazionale. Spetta eventualmente alle organizzazioni internazionali occuparsi della questione e decidere se sia il caso di versare prestazioni familiari in virtù del proprio regolamento per un figlio che dà diritto agli assegni familiari secondo la LAFam.

## 4 Parere del Consiglio federale

Il presente rapporto valuta la necessità di un intervento legislativo in due campi normativi specifici della LAFam. Si è esaminato, da un lato, se sia opportuno innalzare il limite di età per l'assegno di formazione e, dall'altro, se sia necessario impedire il cumulo di assegni familiari svizzeri e prestazioni familiari di un'organizzazione internazionale. Il rapporto giunge alla conclusione che né per la prima né per la seconda questione si giustifica una revisione della legge sugli assegni familiari.

Per quanto concerne l'attuale limite di età di 25 anni per l'assegno di formazione, il Consiglio federale prende atto che una percentuale non irrilevante di studenti di oltre 25 anni che beneficiano di sussidi all'istruzione ha difficoltà finanziarie. Non ritiene tuttavia ragionevole *innalzare il limite di età per l'assegno di formazione*, visto che a partire dai 26 anni molti studenti riescono ad autofinanziarsi esercitando un'attività lucrativa. Se si aumentasse il limite di età, molti studenti beneficerebbero dell'assegno di formazione senza averne realmente bisogno. Inoltre, considerato che nel confronto internazionale il limite di età di 25 anni applicato in Svizzera è uno dei più elevati, se il limite di età previsto dalla legislazione svizzera venisse innalzato, aumenterebbero notevolmente le prestazioni da esportare negli Stati dell'UE o dell'AELS per i figli in formazione. Infine, dato che il limite di età di 25 anni è perfettamente coordinato nel quadro del diritto delle assicurazioni sociali, nell'ottica dell'esecuzione di queste ultime è opportuno e ragionevole mantenere tale coerenza. Il Consiglio federale reputa dunque che non sia opportuno adeguare il limite di età nella legge sugli assegni familiari.

Il Consiglio federale condivide il parere del Tribunale federale che la percezione simultanea di assegni familiari svizzeri e prestazioni familiari di un'organizzazione internazionale non costituisce un cumulo. Le prestazioni familiari delle organizzazioni internazionali sono prestazioni del datore di lavoro comparabili a quelle volontarie erogate in alcuni casi dai datori di lavoro svizzeri. Un confronto internazionale indica inoltre che altri Paesi applicano le stesse regole della Svizzera per il versamento di assegni familiari previsti dal diritto nazionale ai partner professionalmente attivi di funzionari internazionali. Infine, il Consiglio federale considera ingiustificati i timori espressi dall'autrice del postulato, secondo cui la decisione del Tribunale federale provocherebbe costi supplementari considerevoli per il Cantone di Ginevra, sede di numerose organizzazioni internazionali. Non ritiene dunque opportuno procedere a un adeguamento della legge.

Il Consiglio federale sottopone il presente rapporto alle Camere federali, proponendo al contempo di togliere dal ruolo il postulato della CSSS-N 12.3973 Conseguenze sociali del limite di età per l'assegno di formazione e il postulato Maury Pasquier 14.3797 Un figlio, un solo assegno.



# Allegato

## Allegato 1 – Testo degli interventi parlamentari

### Postulato della CSSS-N 12.3973

#### Conseguenze sociali del limite di età per l'assegno di formazione

Depositato da: CSSS-N

Data del deposito: 12.10.2012

Depositato in Consiglio nazionale

Stato delle deliberazioni: Adottato

### Testo del postulato del 12.10.2012

Il Consiglio federale è incaricato di redigere un rapporto sulle conseguenze sociali del limite di età stabilito per l'assegno di formazione dalla legge federale sugli assegni familiari e, se del caso, di elaborare delle proposte di miglioramento.

### Motivazione

Il limite d'età massimo di 25 anni previsto dall'articolo 3 capoverso 1 lettera b della legge federale sugli assegni familiari (LAFam) per il diritto all'assegno di formazione deriva in origine da disposizioni cantonali assai omogenee, che con l'entrata in vigore della LAFam, il 1° gennaio 2009, sono di fatto confluite nel diritto federale. Inizialmente questo limite era tale da permettere alla maggior parte dei giovani interessati di beneficiare della prestazione fino al termine della propria formazione. Con lo sviluppo delle strutture educative e l'aumento in tutto il mondo della durata delle formazioni la situazione è cambiata: attualmente, in particolare nella formazione professionale superiore, ma anche nelle università, nelle scuole universitarie professionali e nelle alte scuole pedagogiche, la formazione si conclude sempre più spesso tra i 25 e i 29 anni (anche se in Svizzera la sua durata media resta leggermente inferiore a quella dei Paesi dell'OCSE, pari a 17,5 anni). Di conseguenza sempre più famiglie non ricevono più l'assegno per una parte dei figli ancora in formazione, il che non rispecchia l'intento originario della legge. Attualmente però non è dato conoscere nemmeno approssimativamente le ripercussioni di questo sviluppo e non è quindi possibile valutare se sia necessario intervenire.

Il Consiglio federale è pertanto invitato a indicare in un rapporto:

- l'età media alla quale si conclude la formazione nei diversi settori;
- quante sono le famiglie interessate dal rigido limite di età (famiglie con giovani in formazione che hanno compiuto il 25° anno di età) e con quali conseguenze sociali (tenuto conto delle altre assicurazioni sociali, degli assegni versati parallelamente dai cantoni, ecc.);
- quali provvedimenti - sia nel quadro della LAFam che in altri ambiti (per es. sussidi all'istruzione e durata degli studi) - permetterebbero di eliminare, se necessario, i problemi causati dal limite di età legale.

### Proposta del Consiglio federale del 30.11.2012

Il Consiglio federale propone di accogliere il postulato.

Allegato

## **Postulato Maury Pasquier 14.3797** **Un figlio, un solo assegno**

Depositato da: Liliane Maury Pasquier

Data del deposito: 24.09.2014

Depositato in Consiglio degli Stati

Stato delle deliberazioni: Adottato

### **Testo del postulato del 24.09.2014**

Il Consiglio federale è incaricato di presentare un rapporto che esamini le incertezze derivanti dal diritto federale vigente e le possibilità di modificarlo per impedire il cumulo di prestazioni familiari concesse per i figli se uno dei genitori lavora per un'organizzazione internazionale in Svizzera.

### **Motivazione**

L'articolo 6 della legge federale sugli assegni familiari (LAFam) stabilisce che "per figlio è versato un solo assegno dello stesso tipo", fatto salvo il versamento della differenza tra i minimi legali previsti in due cantoni. Del resto, lo scopo principale dell'introduzione del registro degli assegni familiari, il 1° gennaio 2011, era proprio quello di impedire la riscossione di più assegni per lo stesso figlio.

A seguito dell'iniziativa parlamentare Fankhauser 91.411, è stato elaborato un progetto di legge che originariamente vietava il cumulo degli assegni familiari con le prestazioni versate da altri Stati o da organizzazioni internazionali. Il coniuge di una funzionaria internazionale dell'ONU non avrebbe quindi potuto far valere un diritto all'assegno, se la sua consorte avesse già beneficiato di una prestazione familiare versata dall'organizzazione in questione. Nella versione finale del progetto di legge questa disposizione è stata stralciata per evitare possibili casi di rigore nelle relazioni con altri Paesi. Da allora, il cumulo di assegni familiari nei rapporti tra la Svizzera e gli Stati membri dell'Unione europea è stato regolamentato, ma il coordinamento tra gli assegni familiari e le prestazioni versate dalle organizzazioni internazionali in Svizzera continua a non essere disciplinato dal diritto federale.

In una sua recente decisione (DTF 8C\_223/2013) il Tribunale federale si è fondato proprio su questo "silenzio" della legge per accordare al coniuge di una funzionaria internazionale il diritto agli assegni familiari completi, con la motivazione che le indennità per i figli versate dall'ONU e gli assegni familiari secondo il diritto svizzero non sono dello stesso genere, benché abbiano lo stesso scopo.

La nuova giurisprudenza provocherà costi supplementari in alcuni casi considerevoli per gli assegni familiari. Nel cantone di Ginevra (dove risiedono tre quarti dei funzionari internazionali) i costi di questi assegni, finanziati esclusivamente dai datori di lavoro, potrebbero aumentare di diverse decine di milioni di franchi l'anno. E questo nonostante le prestazioni familiari erogate dall'ONU siano generose e dessero finora diritto al versamento di un importo differenziale rispetto agli assegni versati dal cantone di Ginevra.

Alle prese con una situazione giuridica simile, il Belgio ha deciso di risolvere il problema vietando il cumulo di prestazioni familiari. Pur non creando disparità di trattamento ai sensi della legge, la giurisprudenza svizzera ne crea una in relazione all'importo complessivo accordato ai genitori per il mantenimento del figlio, il che non rispecchia di certo la volontà del legislatore. In effetti, ogni bambino residente in Svizzera dovrebbe dare diritto a un assegno - il che non è ancora il caso! - ma solo a uno.

**Proposta del Consiglio federale del 12.11.2014**

Il Consiglio federale propone di accogliere il postulato.

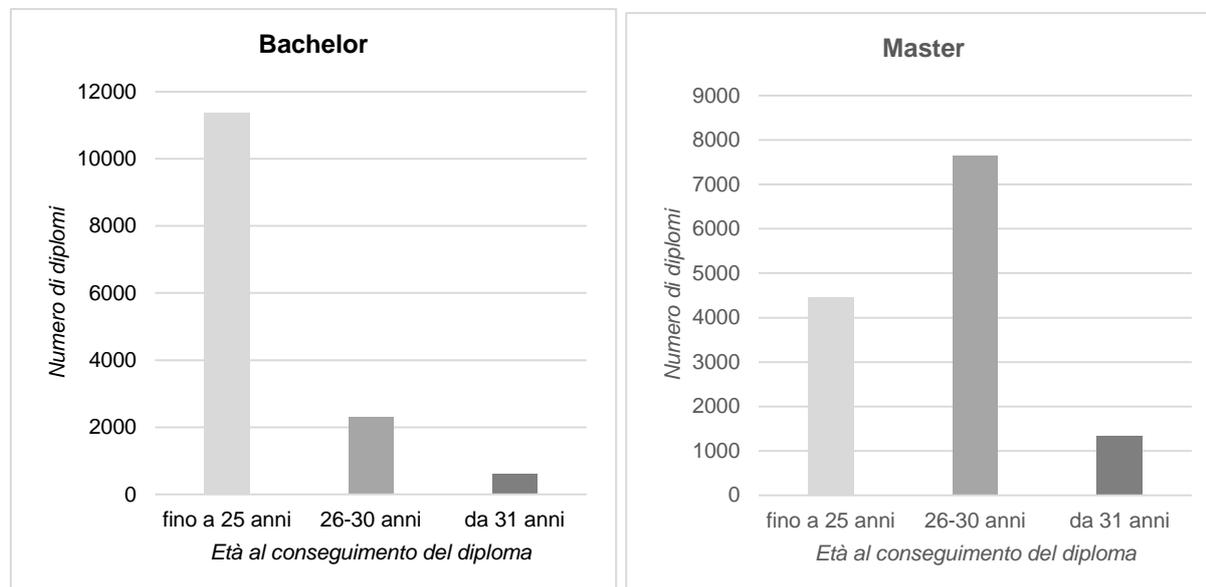
Allegato

**Allegato 2 – Importi degli assegni familiari (stato: 1.1.2017)**

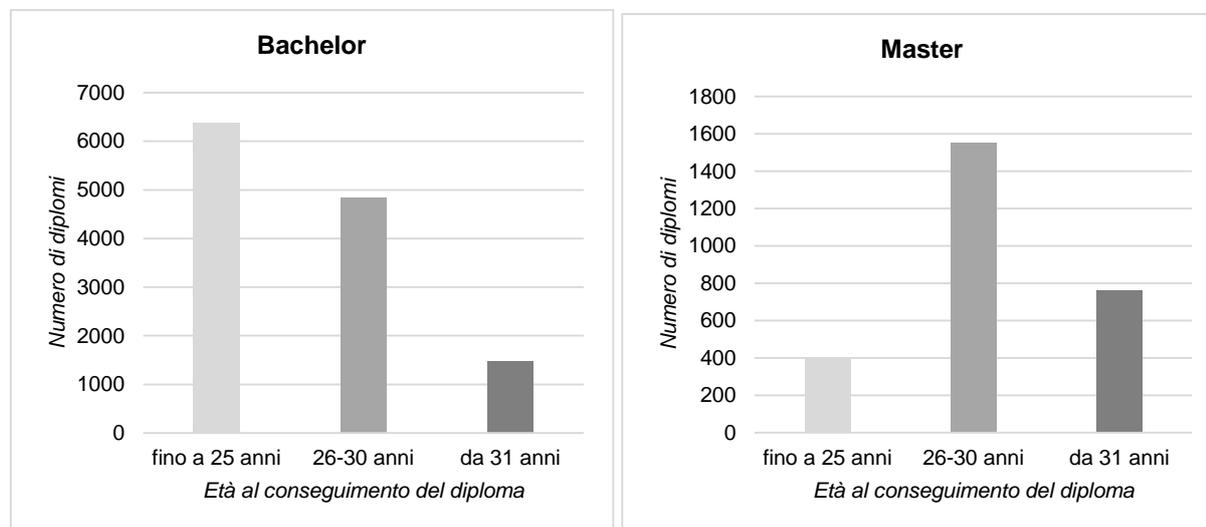
<b>Legge / Cantone</b>	<b>Assegno per i figli (in fr.)</b>	<b>Assegno di formazione (in fr.)</b>	<b>Assegno di nascita (in fr.)</b>	<b>Assegno di adozione (in fr.)</b>
<b>ZH</b>	200/250	250	-	-
<b>BE</b>	230	290	-	-
<b>LU</b>	200/210	250	1000	1000
<b>UR</b>	200	250	1000	1000
<b>SZ</b>	220	270	1000	-
<b>OW</b>	200	250	-	-
<b>NW</b>	240	270	-	-
<b>GL</b>	200	250	-	-
<b>ZG</b>	300	300/350	-	-
<b>FR</b>	245/265	305/325	1500	1500
<b>SO</b>	200	250	-	-
<b>BS</b>	200	250	-	-
<b>BL</b>	200	250	-	-
<b>SH</b>	200	250	-	-
<b>AR</b>	200	250	-	-
<b>AI</b>	200	250	-	-
<b>SG</b>	200	250	-	-
<b>GR</b>	220	270	-	-
<b>AG</b>	200	250	-	-
<b>TG</b>	200	250	-	-
<b>TI</b>	200	250	-	-
<b>VD</b>	250/370	330/450	1500	1500
<b>VS</b>	275/375	425/525	2000/3000	2000/3000
<b>NE</b>	220/250	300/330	1200	1200
<b>GE</b>	300/400	400/500	2000/3000	2000/3000
<b>JU</b>	250	300	850	850

## Allegato 3 – Età al conseguimento del diploma<sup>79</sup>

### Università

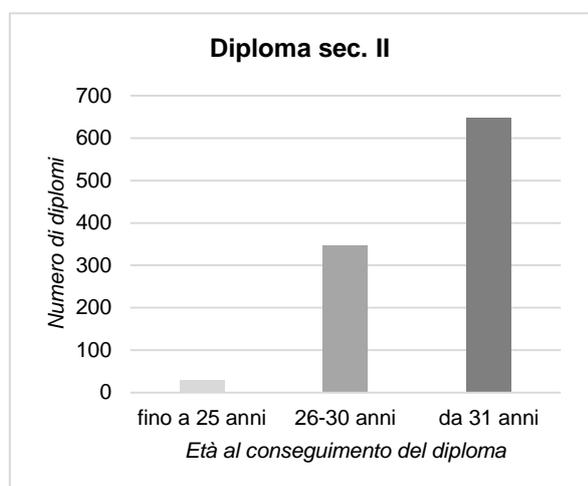
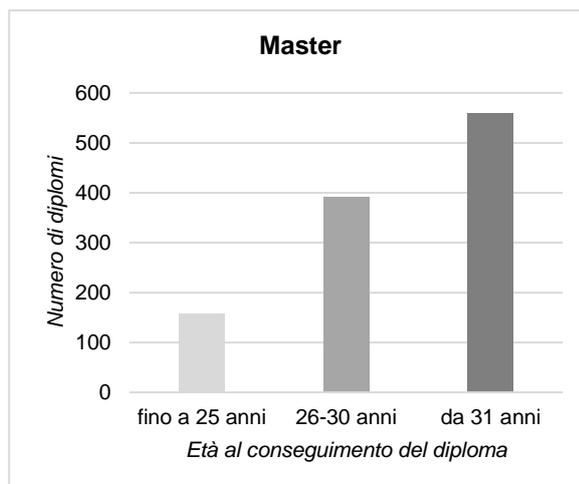
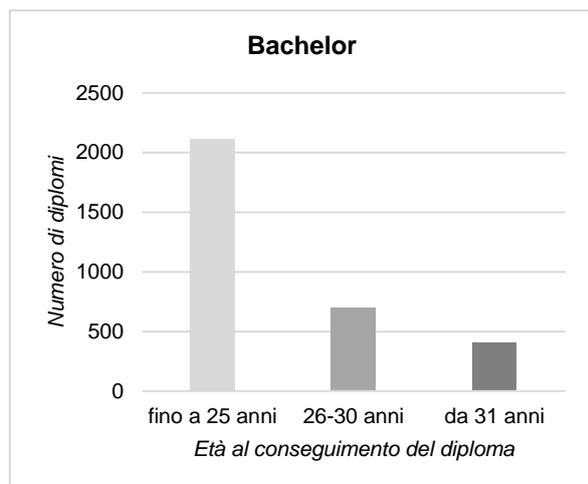
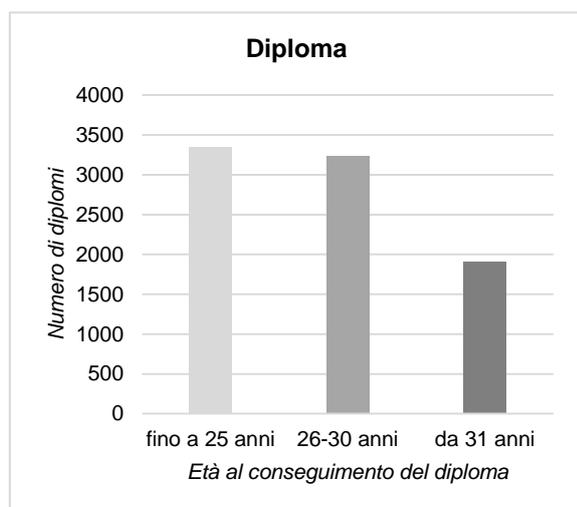


### Scuola universitaria professionale (SUP)



<sup>79</sup> Le cifre si basano su analisi speciali dell'UST (settembre 2016).

Allegato

**Alta scuola pedagogica (ASP)****Scuola specializzata superiore (SSS)**

## Allegato 4 – Sistema dei sussidi all’istruzione (borse di studio e prestiti)

### **Concordato e contributi della Confederazione**

In Svizzera la concessione di sussidi all’istruzione (borse di studio e prestiti)<sup>80</sup> a studenti svizzeri è di competenza cantonale. Il 1° marzo 2013 è entrato in vigore il Concordato sulle borse di studio<sup>81</sup>, al quale hanno aderito due terzi dei Cantoni. In questi Cantoni, le legislazioni sulle borse di studio sono in corso di armonizzazione secondo le disposizioni del Concordato. Ciò significa ad esempio che i requisiti per la concessione di borse di studio al livello secondario II e al livello terziario sono uniformati e che vengono fissati gli importi massimi per una borsa di studio intera. Questa armonizzazione materiale si prefigge di permettere alle categorie di popolazione a basso reddito di accedere a uno studio e di garantire pari opportunità agli stranieri, a prescindere dalla regione e dal luogo di domicilio. In tutti i Cantoni, per la concessione di sussidi all’istruzione vige il principio della sussidiarietà. Borse di studio e prestiti sono concessi soltanto quando le capacità finanziarie del richiedente, dei suoi genitori e di altre persone legalmente tenute a provvedere al suo sostentamento sono insufficienti.

Il 12 dicembre 2014 le Camere federali hanno adottato la legge federale sui contributi alle spese dei Cantoni per borse e prestiti di studio nella formazione terziaria (Legge sui sussidi all’istruzione)<sup>82</sup>, entrata in vigore il 1° gennaio 2016. In virtù della nuova legge, la Confederazione continua a versare contributi – pari a 25 milioni di franchi all’anno – alle spese dei Cantoni per le borse di studio e i prestiti al livello terziario (scuole universitarie e istituti di formazione professionale superiore). I Cantoni che non rispettano importanti criteri di concessione del Concordato sulle borse di studio perdono il diritto ai sussidi della Confederazione.

### **Formazioni sussidiabili, limiti di età e importo massimo dei sussidi all’istruzione**

Secondo il Concordato sulle borse di studio, sono sussidiabili le formazioni riconosciute del livello secondario II e del livello terziario, i corsi obbligatori di preparazione agli studi come pure i corsi passerella e le soluzioni transitorie<sup>83</sup>. Il *diritto ai sussidi all’istruzione* termina con l’ottenimento di un bachelor o di un master consecutivo, al livello terziario A, e con un esame federale di professione, un esame professionale federale superiore o il conseguimento di un diploma di scuola specializzata superiore, al livello terziario B. Anche gli studi proseguiti in una scuola universitaria dopo l’ottenimento di un titolo di livello terziario B danno diritto ai sussidi all’istruzione.

<sup>80</sup> Sia le borse di studio che i prestiti sono prestazioni uniche o periodiche in denaro versate per la formazione o la formazione continua. A differenza delle borse di studio, i prestiti devono essere rimborsati. Nel concordato i sussidi all’istruzione sono denominati «aiuti allo studio».

<sup>81</sup> Per maggiori informazioni sull’Accordo intercantonale del 18 giugno 2009 sull’armonizzazione dei criteri per la concessione degli aiuti allo studio (Concordato sulle borse di studio) e sullo stato delle procedure di adesione cantonali si può consultare il sito Internet della Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione: [www.edk.ch](http://www.edk.ch) > Attività > Borse di studio.

<sup>82</sup> RS 416.0

La Confederazione versava contributi alle spese dei Cantoni per i sussidi all’istruzione già nell’ambito del diritto previgente (legge federale sui sussidi alle spese dei Cantoni per borse e prestiti di studio nella formazione terziaria, abrogata il 1° gennaio 2016).

<sup>83</sup> Art. 8 del Concordato sulle borse di studio.

## Allegato

I Cantoni possono stabilire un *limite di età* oltre il quale il diritto a una borsa di studio e a un prestito è escluso. All'inizio della formazione questo limite non può essere inferiore a 35 anni<sup>84</sup>. In tal modo si intende assicurare la presa a carico di una formazione anche dopo una pausa professionale o familiare<sup>85</sup>. Per il calcolo delle necessità finanziarie parzialmente indipendente dalle prestazioni dei genitori si considera il limite di età di 25 anni applicato nelle assicurazioni sociali<sup>86</sup>. Si può quindi rinunciare parzialmente a tener conto delle prestazioni ragionevolmente esigibili dai genitori quando la persona in formazione ha compiuto 25 anni, ha già concluso una prima formazione che dà accesso a un'attività professionale e si è resa finanziariamente indipendente per due anni prima dell'inizio della nuova formazione.

Il Concordato sulle borse di studio prescrive ai Cantoni *importi massimi* di almeno 12 000 franchi all'anno per una persona che segue una formazione di livello secondario II e di almeno 16 000 franchi all'anno per una persona che segue una formazione di livello terziario. Questi importi sono aumentati di 4000 franchi per ogni figlio a carico della persona in formazione. Al livello terziario, i Cantoni possono versare al massimo un terzo dei sussidi all'istruzione sotto forma di prestito.

Il sistema dei sussidi all'istruzione prevede quindi il diritto a un sostegno finanziario fino alla conclusione di una formazione di livello terziario anche per i giovani di età superiore a 25 anni, purché soddisfino i requisiti richiesti. I sussidi all'istruzione rispondono in modo mirato ai bisogni degli studenti, in quanto sono concessi solo se la loro capacità finanziaria, tenuto conto anche di quella dei genitori, è insufficiente. Inoltre, quando la persona in formazione ha compiuto 25 anni e se sono soddisfatte determinate condizioni, si rinuncia parzialmente a tenere conto delle prestazioni ragionevolmente esigibili dai genitori.

### **Numero di beneficiari di sussidi all'istruzione al livello terziario e uscite**

Nel 2015, delle 289 699 persone che seguivano una formazione di livello terziario<sup>87</sup>, 20 960 hanno beneficiato di sussidi all'istruzione (18 880 sotto forma di borsa di studio<sup>88</sup> e 2080 sotto forma di prestito<sup>89</sup>), il che corrisponde a un tasso del 7,2 per cento.

Nel 2014 le uscite complessive per i sussidi all'istruzione si sono elevate a 321 milioni di franchi<sup>90</sup>. Questi sussidi sono stati versati in gran parte sotto forma di borse di studio (95 %). Il 23 per cento delle uscite complessive è stato destinato a studenti tra i 25 e i 29 anni, per un totale di circa 74 milioni di franchi<sup>91</sup>.

<sup>84</sup> Art. 12 cpv. 2 del Concordato sulle borse di studio.

<sup>85</sup> Cfr. Commento all'Accordo intercantonale del 18 giugno 2009 sull'armonizzazione dei criteri per la concessione degli aiuti allo studio, pag. 15.

<sup>86</sup> Art. 19 del Concordato sulle borse di studio.

<sup>87</sup> *Bildungsstatistik 2014*, UST: Neuchâtel 2015, pag. 3, disponibile (in tedesco e francese) all'indirizzo [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Statistiken finden > Nachhaltige Entwicklung > Indikatoren system MONET > Alle Indikatoren > Bildung und Kultur > Bildungsstand der Bevölkerung > Publikationen.

<sup>88</sup> Tabella ricapitolativa dell'UST sulle borse di studio: *Betrag, Bezügerinnen und Bezüger nach Bildungsstufe und Kanton (Überblick) 2015, T15.6.2.4, disponibile* (in tedesco e francese) all'indirizzo [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Statistiken finden > Bildung und Wissenschaft > Bildungsfinanzen > Stipendien und Darlehen > Weiterführende Informationen > Tabellen.

<sup>89</sup> Tabella ricapitolativa dell'UST sui prestiti: *Darlehen: Betrag, Bezügerinnen und Bezüger nach Bildungsstufe und Kanton 2015, T15.6.2.9, disponibile* (in tedesco e francese) all'indirizzo [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Statistiken finden > Bildung und Wissenschaft > Bildungsfinanzen > Stipendien und Darlehen > Weiterführende Informationen > Tabellen.

<sup>90</sup> In questo importo sono inclusi i contributi, pari a 25 milioni di franchi, versati dalla Confederazione ai Cantoni in virtù della legge sui sussidi all'istruzione.

<sup>91</sup> *Kantonale Stipendien und Darlehen 2014*, UST: Neuchâtel 2015, pagg. 34 seg., (in tedesco e francese) disponibile all'indirizzo [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Statistiken finden > Kataloge und Datenbanken > Publikationen > Suche im Titel „Kantonale Stipendien und Darlehen“.

## **Allegato 5 – Stima dei costi supplementari imputabili alla decisione del Tribunale federale del 10 aprile 2014 per l'ordinamento sugli assegni familiari del Cantone di Ginevra**

### **Premessa**

In mancanza di dati, il Dipartimento federale dell'interno (Ufficio federale delle assicurazioni sociali e Ufficio federale di statistica), in collaborazione con il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) e il Cantone di Ginevra, ha tentato di stimare nel modo più realistico possibile i costi supplementari derivanti per il Cantone di Ginevra dalla decisione del Tribunale federale del 10 aprile 2014. Poiché molte informazioni non erano note, si sono dovuti effettuare parallelismi ed estrapolazioni.

### **Funzionari internazionali impiegati presso un'organizzazione internazionale a Ginevra**

Nel Cantone di Ginevra, **17 622** cittadini stranieri lavorano presso un'organizzazione internazionale e sono dunque titolari di una carta di legittimazione del DFAE. A queste persone si aggiungono **2177** cittadini svizzeri, anch'essi impiegati presso un'organizzazione internazionale. Queste **19 799** persone costituiscono la categoria dei funzionari internazionali<sup>92</sup>.

Per poter beneficiare degli assegni familiari in virtù della LAFam, l'avente diritto (generalmente il padre o la madre partner del funzionario internazionale) deve:

- essere titolare di un permesso di lavoro in Svizzera;
- esercitare effettivamente un'attività lucrativa in un'impresa che sottostà al sistema di sicurezza sociale svizzero, e quindi alla LAFam; e
- avere figli.

I funzionari internazionali sono suddivisi in due categorie distinte: da un lato i funzionari di nazionalità straniera e, dall'altro, quelli di nazionalità svizzera. La distinzione si giustifica nella misura in cui la percentuale dei partner di funzionari svizzeri che sono anch'essi di nazionalità svizzera o titolari di un permesso di soggiorno che consente loro di lavorare senza restrizioni in Svizzera è superiore a quella dei partner di funzionari stranieri. È inoltre lecito ritenere che queste persone abbiano un legame più stretto con la Svizzera, siano meglio integrate e che il loro grado di occupazione sia dunque più elevato rispetto a quello dei partner di funzionari stranieri.

### **Stima del numero di figli di funzionari internazionali di nazionalità straniera**

Nel Cantone di Ginevra sono 17 622 i cittadini stranieri che lavorano presso un'organizzazione internazionale. Il numero di figli stranieri di funzionari stranieri è noto, visto che questi ultimi sono titolari di una carta di legittimazione del DFAE: si tratta di 6453 figli.

Secondo una stima appositamente effettuata dall'UST, il 66 per cento dei funzionari stranieri non è celibe o nubile<sup>93</sup>. In mancanza di dati supplementari, il modello di stima considera che solo le persone non celibi o non nubili hanno figli.

Si sa infine che la metà dei funzionari internazionali vive in Francia<sup>94</sup>, ovvero circa 8800 funzionari internazionali stranieri. Si suppone che anche la metà dei figli stranieri di funzionari internazionali stranieri risieda in Francia, ossia 3226 persone.

<sup>92</sup> Secondo i dati 2014 della Missione permanente della Svizzera presso l'ONU, DFAE.

<sup>93</sup> Sono considerate non celibi o non nubili le persone coniugate, divorziate, non coniugate (annullamento dell'ultimo matrimonio, dichiarazione di assenza), vedove, i partner registrati o i partner di un'unione domestica sciolta nonché i soggetti sui quali gli uffici di stato civile non dispongono di indicazioni.

<sup>94</sup> Secondo i dati dell'Ufficio di statistica del Cantone di Ginevra (OCSTAT).

## Allegato

I partner di funzionari internazionali hanno un accesso agevolato al mercato del lavoro se sono domiciliati in Svizzera. L'autorità cantonale competente rilascia loro infatti un permesso speciale, denominato «permesso Ci», in cambio della carta di legittimazione, su semplice presentazione di un contratto o di una proposta di lavoro oppure di una dichiarazione in cui affermano di voler esercitare un'attività indipendente e la descrivono. Inoltre, se dispongono di un permesso B, C o L, queste persone possono decidere di conservarlo. Se invece la famiglia del funzionario internazionale risiede in Francia, il partner può lavorare in Svizzera purché sia di nazionalità svizzera o titolare di un permesso G (per frontalieri)<sup>95</sup>, rilasciato secondo il diritto ordinario.

Al momento della stesura del presente rapporto non erano disponibili molte informazioni sulla categoria dei funzionari internazionali residenti in Francia. Si presume che 5815 degli 8800 funzionari internazionali stranieri residenti in Francia abbiano un partner, per un totale di 3226 figli. Ciò corrisponde a un tasso di 0,56 figli per funzionario internazionale non celibe o non nubile. Si può ragionevolmente supporre che la proporzione di partner titolari di un permesso G o di nazionalità svizzera che lavorano effettivamente in Svizzera sia bassa. Partendo da un'ipotesi del 10 per cento, si arriva a 582 persone, per un totale di 327 figli che danno diritto agli assegni familiari.

Si sa che sono stati rilasciati 429 permessi Ci a partner di funzionari internazionali stranieri che vivono in Svizzera. I titolari di questi permessi e i partner di nazionalità svizzera o titolari di un permesso B, C o L sono autorizzati a esercitare un'attività lucrativa in Svizzera. Secondo una stima appositamente effettuata dall'UST, il 33 per cento dei partner di funzionari internazionali stranieri, pari a circa 1919 persone, può effettivamente lavorare in Svizzera. Supponendo che il loro grado di occupazione corrisponda a quello delle coppie con figli secondo la statistica RIFOS dell'UST (83 %), 1593 partner di funzionari internazionali stranieri che vivono in Svizzera vi esercitano un'attività lucrativa<sup>96</sup>. Si presume che la maggior parte di queste persone (80 %) lavori nel Cantone di Ginevra. Con un tasso di 0,56<sup>97</sup> figli per funzionario non celibe o non nubile, i funzionari internazionali della categoria considerata hanno al massimo 717 figli che danno diritto agli assegni familiari.

Complessivamente, nel Cantone di Ginevra **1044 figli** di funzionari internazionali stranieri danno diritto agli assegni familiari secondo la LAFam.

### ***Stima del numero di figli di funzionari internazionali di nazionalità svizzera che danno diritto agli assegni familiari secondo la LAFam***

Per i funzionari svizzeri (in totale 2177 persone), il luogo di residenza è irrilevante. Si suppone infatti che circa il 90 per cento delle persone non celibi o non nubili abbia un partner autorizzato a esercitare un'attività lucrativa in Svizzera e che il restante 10 per cento sia titolare di una carta di legittimazione del DFAE.

Il numero di figli dei funzionari svizzeri non è noto. Come per i funzionari stranieri, si può ritenere che due terzi dei funzionari internazionali svizzeri (ossia il 66 % o 1437 persone) non siano celibi o nubili. Se il 90 per cento dei partner di questi funzionari (1293 persone) è autorizzato a svolgere un'attività lucrativa e il 90 per cento di loro lavora effettivamente, si giunge a un totale di 1164 persone. Supponendo che il tasso di figli tra i funzionari svizzeri non celibi o non nubili sia identico a quello estrapolato per i funzionari stranieri (0,56), **i figli che danno diritto agli assegni familiari sono complessivamente circa 655.**

<sup>95</sup> Questa autorizzazione è rilasciata in via prioritaria ai cittadini di Stati membri dell'UE o dell'AELS. I frontalieri cittadini di Stati terzi possono ottenerla soltanto se dispongono di un permesso per soggiorno di lunga durata in uno Stato confinante con la Svizzera o se risiedono nella zona di frontiera da almeno sei mesi. Vanno inoltre rispettate le disposizioni del mercato del lavoro.

<sup>96</sup> Calcoli dell'UFAS.

<sup>97</sup> Tasso risultante dal rapporto tra i 3226 figli stranieri e i 5815 funzionari internazionali non celibi o non nubili residenti in Svizzera.

### **Costi supplementari**

Nel Cantone di Ginevra sono circa 1700 i figli di funzionari internazionali, sia svizzeri che stranieri, che danno diritto agli assegni familiari secondo la LAFam nel medesimo Cantone.

Nel Cantone di Ginevra, un assegno familiare genera costi medi per circa 4700 franchi all'anno (importo medio versato per un figlio [assegno per i figli e assegno di formazione]).

Di conseguenza, i costi supplementari complessivi per tutte le categorie non superano gli 8 milioni di franchi all'anno.

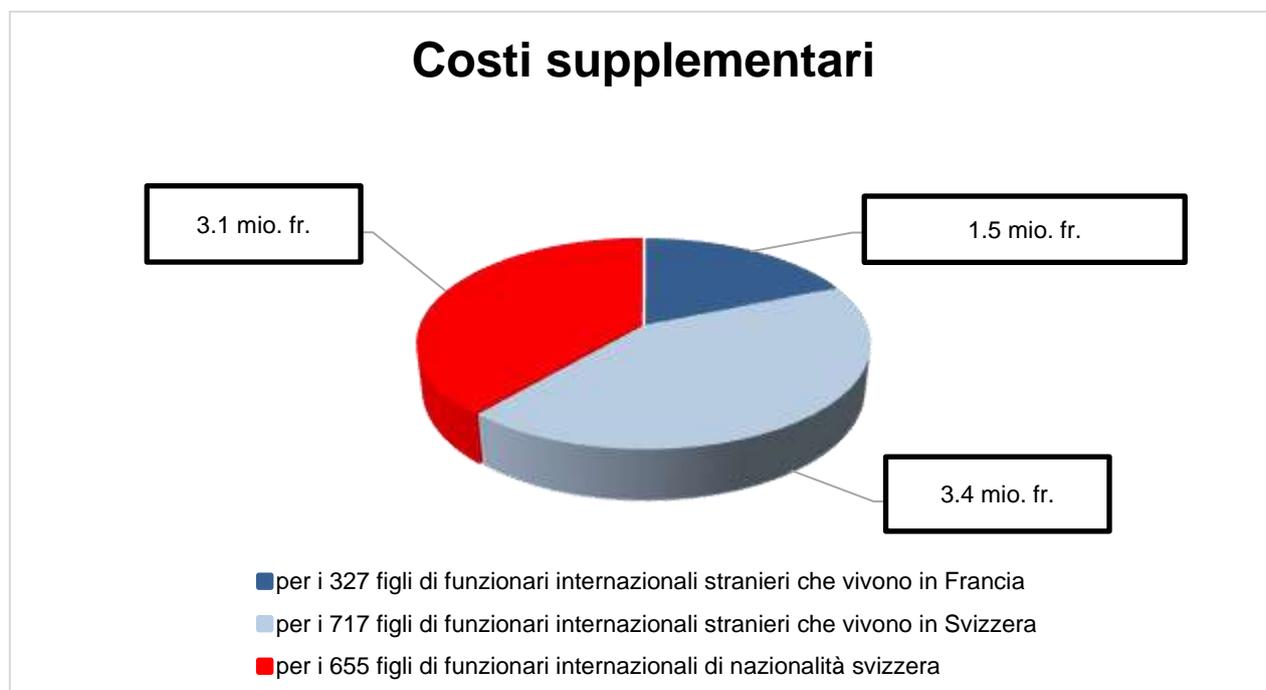


Grafico: UFAS