

ARGOMENTARIO

Dipartimento federale dell'interno e Ufficio federale delle assicurazioni sociali

Votazione popolare federale del 26 novembre 2006:
SÌ alla legge federale sugli assegni familiari

SÌ alla legge federale sugli assegni familiari

Il 26 novembre 2006 i cittadini sono chiamati ad esprimersi in merito alla nuova legge sugli assegni familiari, che armonizzare le normative cantonali e riduce le differenze attuali. Il testo in votazione prevede che tutti i salariati percepiscano un assegno mensile di almeno 200 franchi per ogni figlio. Per i figli che hanno compiuto i 16 anni e seguono una formazione l'assegno ammonta ad almeno 250 franchi ed è corrisposto al massimo fino al compimento del 25° anno d'età. La nuova legge definisce condizioni unitarie per l'ottenimento dell'assegno e ne estende il diritto anche ai genitori senza attività lucrativa con un reddito modesto. Non potranno invece beneficiarne i lavoratori indipendenti. La legge, intesa indirettamente come controproposta a un'iniziativa popolare - nel frattempo ritirata - che chiedeva un assegno mensile di 450 franchi per figlio, rappresenta un compromesso equilibrato.

La nuova legge è una soluzione equa e moderata perché

- **fissa un importo minimo per l'assegno a livello nazionale e riduce le differenze tra i Cantoni;**
- **i Cantoni possono prevedere importi più alti, conservando così ampiamente le loro competenze in materia di politica familiare;**
- **non crea una nuova assicurazione sociale né una nuova amministrazione e l'applicazione del sistema rimane affidata ai datori di lavoro e alle casse di compensazione per gli assegni familiari riconosciute dai Cantoni.**

Indice:

Obiettivi della nuova legge

Ordinamento attuale

Breve retrospettiva

Il disegno in dettaglio

Costi e finanziamento

Argomenti a favore della nuova legge

Obiettivi della nuova legge

La nuova legge federale sugli assegni familiari (LAFam) fissa un importo minimo per l'assegno per i figli e per l'assegno di formazione, ed introduce al contempo un'armonizzazione ed un miglior coordinamento. Il suo campo d'applicazione è limitato ai salariati e alle persone senza attività lucrativa di reddito modesto. Nei limiti imposti dalla legge, i Cantoni conservano la competenza di sviluppare il settore degli assegni familiari conformemente alla loro politica sociale e familiare.

I Cantoni conservano la competenza di definire le modalità del finanziamento degli assegni familiari. (Attualmente, il finanziamento degli assegni per i salariati è interamente a carico dei datori di lavoro, ad eccezione del Cantone del Vallese, dove è detratto un contributo dello 0,3% dal salario dei lavoratori.) Gli assegni familiari per le persone senza attività lucrativa sono invece finanziati dai Cantoni, i quali, a determinate condizioni, possono tuttavia prevedere che gli interessati versino un contributo.

Assoggettando anche questo settore, come tutte le altre assicurazioni sociali, a norme di diritto federale, la nuova legge concretizza la competenza della Confederazione in materia di assegni familiari prevista da decenni dalla Costituzione federale. In considerazione dell'evoluzione storica seguita dagli assegni familiari e dei particolari presupposti di questo ramo delle assicurazioni sociali, la soluzione proposta non rappresenta un disciplinamento federale capillare, ma sviluppa le basi esistenti e concede ai Cantoni un ampio spazio di manovra.

Ordinamento attuale

Oggi gli assegni familiari rientrano essenzialmente nelle competenze dei Cantoni. Ciò significa che esistono 26 normative diverse che definiscono il tipo e l'ammontare degli assegni, i beneficiari e l'organizzazione del sistema. Tutti i Cantoni prevedono assegni familiari per i salariati, 10 li versano anche ai lavoratori indipendenti e 5 alle persone senza attività lucrativa. Solo le persone attive nell'agricoltura e il personale della Confederazione hanno diritto ad assegni familiari in virtù di una legge federale.

L'ammontare degli assegni familiari varia sensibilmente da Cantone a Cantone. Ad esempio, una famiglia con tre figli, di cui due hanno già compiuto i 16 anni e seguono una formazione, può ricevere un importo tra 510 e 1064 franchi a seconda del Cantone. Il sistema attuale è molto complesso da applicare e denota lacune (ad esempio, nel caso delle persone senza attività lucrativa o impiegate a tempo parziale). La situazione dei genitori che esercitano entrambi un'attività lucrativa e hanno entrambi diritto a un assegno per lo stesso figlio (concorso di diritti) crea notevoli difficoltà pratiche e può generare soluzioni insoddisfacenti, in particolare se i genitori sono divorziati, separati o impiegati a tempo parziale (v. il foglio informativo «Tre casi esemplari»). Per i beneficiari è sovente difficile far valere i propri diritti. Inoltre, le divergenze tra le varie leggi cantonali e i pro-

blemi di coordinamento creano difficoltà anche agli attori incaricati di applicare le leggi, cioè alle casse di compensazione per gli assegni familiari e ai datori di lavoro.

Breve retrospettiva

Gli assegni familiari sono stati introdotti durante la Prima guerra mondiale a titolo di prestazione volontaria da singoli datori di lavoro che trovavano ingiusto che lavoratori con e senza figli percepissero lo stesso salario. Dalla metà del secolo scorso i Cantoni hanno progressivamente inserito gli assegni tra le prestazioni obbligatorie. Negli anni 1943 - 1965 tutti i Cantoni hanno disciplinato su base legale gli assegni familiari per i salariati attivi in settori diversi dall'agricoltura. Dal canto suo, la Confederazione ha finora esercitato la competenza in materia che la Costituzione federale le ha assegnato nel lontano 1946 solo in ambito agricolo, sebbene numerosi interventi parlamentari e iniziative cantonali chiedessero da tempo un ordinamento di diritto federale anche per gli altri rami economici. Sono stati discussi diversi modelli e condotte diverse procedure di consultazione, ma è la prima volta che si giunge all'emanazione di una legge da parte delle Camere. È anche la prima volta che il popolo è chiamato ad esprimersi su un disegno concernente gli assegni familiari.

Il disegno in dettaglio

Il 24 marzo 2006 il Parlamento ha approvato una legge fondata sui seguenti principi:

- Sono stabilite prestazioni minime vincolanti, ma è lasciata ai Cantoni la possibilità di prevedere importi più elevati.
- Le condizioni di diritto sono disciplinate in modo uniforme a livello nazionale.
- Il finanziamento e l'organizzazione rimangono di competenza dei Cantoni, che sono responsabili del riconoscimento delle casse di compensazione per gli assegni familiari e vigilano sulla loro attività.

La legge prevede sostanzialmente le seguenti norme:

- Un **assegno per i figli** di almeno 200 franchi mensili per ogni figlio al di sotto dei 16 anni.
- Un **assegno di formazione** di almeno 250 franchi mensili per ogni figlio d'età compresa tra i 16 e i 25 anni che segue una formazione.
- La **possibilità per i Cantoni di fissare importi superiori** ed introdurre assegni di nascita o di adozione.
- **Agli assegni familiari hanno diritto tutti i lavoratori salariati e le persone senza attività lucrativa di modesto reddito.** Anche chi lavora a tempo parziale (a condizione che percepisca un salario di almeno 6450 franchi l'anno) ha diritto a un asse-

gno intero. Non vengono più corrisposti assegni parziali. Le occupazioni alle dipendenze di diversi datori di lavoro sono sommate.

- Le **condizioni di diritto sono uniformate**. In tutti i Cantoni vigono gli stessi limiti d'età ed è valida la stessa definizione per la formazione durante la quale è corrisposto un assegno. Se il beneficiario è impossibilitato a lavorare (infortunio, malattia ecc.), il prosieguo del versamento degli assegni familiari è retto da disposizioni unitarie.
- I casi di **concorso di diritti**, ossia i casi in cui più persone hanno diritto a un assegno familiare per lo stesso figlio, sono disciplinati allo stesso modo in tutta la Svizzera. Ha diritto in via prioritaria la persona che esercita un'attività lucrativa. Se entrambi i genitori sono salariati, ha diritto in primo luogo il genitore che detiene l'autorità parentale. Se l'autorità parentale è esercitata in comune, l'assegno è versato al genitore che vive con il figlio. Se l'intera famiglia vive sotto lo stesso tetto, l'assegno è riscosso nel Cantone di domicilio. Se entrambi i genitori - o nessuno dei due - lavorano nel Cantone di domicilio, l'assegno è corrisposto al genitore con il reddito più alto. Il genitore che non ha il diritto prioritario, ma che, avendolo, conformemente alla legislazione cantonale determinante beneficerebbe di un assegno più elevato, ha diritto alla differenza tra quest'importo e quello effettivamente versato all'altro genitore. Indipendentemente dal fatto che l'avente diritto prioritario sia la madre o il padre, l'importo complessivo versato per il figlio corrisponde sempre all'assegno più alto.
- L'**esecuzione** resta competenza dei **datori di lavoro** e delle **casce di compensazione per gli assegni familiari**. Con la nuova legge, tuttavia, tutti i datori di lavoro, del settore privato come di quello pubblico, sono tenuti ad affiliarsi ad una cassa di compensazione per gli assegni familiari. Le succursali devono affiliarsi alla cassa del Cantone in cui sono ubicate e non a quella del Cantone in cui è domiciliata la sede principale. Non sono ammessi l'esenzione dall'obbligo di affiliazione e il pagamento di assegni familiari con mezzi propri. I Cantoni definiscono le condizioni per il riconoscimento di una cassa di compensazione. La legge federale non prevede disposizioni in merito.
- Il testo in votazione non apporta modifiche sostanziali al **versamento** degli assegni familiari **all'estero**, il cui ammontare complessivo non aumenterà di molto. Già attualmente infatti vengono versati negli Stati membri dell'UE e dell'EFTA gli assegni per i figli che vi risiedono spettanti ai genitori che lavorano in Svizzera. Inoltre, il versamento di assegni familiari in Paesi diversi da quelli citati sarà limitato ed il loro ammontare adeguato al potere d'acquisto, salvo disposizioni contrarie degli accordi internazionali vigenti. Attualmente non tutte le legislazioni cantonali prevedono queste limitazioni.
- Gli assegni familiari sono **finanziati** tramite le casce di compensazione per gli assegni familiari. I Cantoni disciplinano il finanziamento e possono garantirlo esclusiva-

mente con i contributi dei datori di lavoro, come perlopiù avviene attualmente. Solo in Vallese i salariati versano un contributo pari allo 0,3% dello stipendio. Conformemente alla nuova legge, i Cantoni possono riscuotere un contributo anche dai salariati o far capo a risorse pubbliche. I contributi vanno computati come supplemento ai contributi AVS. Non sono ammessi sussidi pro capite. I Cantoni possono prevedere una compensazione degli oneri tra le casse di compensazione per gli assegni familiari attive sul loro territorio. A livello federale non esiste né una compensazione degli oneri né un fondo di compensazione.

- **Le persone che non esercitano un'attività lucrativa** hanno diritto agli assegni familiari a condizione che il loro reddito (costituito ad es. da rendite o borse di studio) non sia superiore a 38 700 franchi l'anno e che non percepiscano prestazioni complementari all'AVS/AI. Questi assegni sono finanziati dai Cantoni che ne definiscono anche il sistema, ad esempio istituendo una cassa di compensazione specifica o delegando l'incarico ad un altro ente o autorità. I Cantoni possono inoltre adottare disposizioni più generose, fissando un limite di reddito più alto o non fissandone alcuno.
- Il testo in votazione non si applica **ai lavoratori indipendenti**. I Cantoni restano tuttavia liberi di prevedere assegni familiari anche per questa categoria di persone. La legge non li vincola in alcun modo.
- Per le persone attive nell'**agricoltura** resta applicabile la legge federale del 20 giugno 1952 sugli assegni familiari nell'agricoltura (LAF; RS 836.1). Attualmente sono previsti assegni mensili di 175 franchi per ognuno dei primi due figli e di 180 per ogni figlio a partire dal terzo. Nelle regioni di montagna sono corrisposti 20 franchi in più. Con la nuova legge, tuttavia, anche nell'agricoltura l'assegno per i figli passerà a 200 franchi e l'assegno di formazione a 250 (220 rispettivamente 270 nelle regioni di montagna). I Cantoni conservano la facoltà di emanare disciplinamenti complementari.
- È prevista una **statistica** nazionale sugli assegni familiari. Poiché i dati su scala nazionale disponibili attualmente sono insufficienti, bisogna perlopiù ricorrere a stime, il che si ripercuote negativamente sull'analisi della situazione e sull'elaborazione di nuove soluzioni.

Costi e finanziamento

In mancanza di statistiche nazionali in merito, i costi globali degli assegni familiari conformemente al sistema in vigore sono stimati, per il 2006, a 4079 milioni di franchi. Con il sistema previsto dalla nuova legge i costi ammonterebbero a 4672 milioni di franchi, cioè a 593 milioni in più rispetto al sistema attuale. Se i Cantoni non modificheranno le attuali modalità di finanziamento degli assegni familiari, di questi 593 milioni 455 sarebbero coperti dai datori di lavoro e 138 dai poteri pubblici (126 dai Cantoni, per gli assegni versati

alle persone senza attività lucrativa, ai salariati agricoli e ai piccoli contadini, e 12 dalla Confederazione per gli assegni familiari nell'agricoltura).

L'aliquota di contribuzione per i datori di lavoro, che attualmente ammonta in media all'1,52%, passerebbe all'1,7% per un aumento di 0,18 punti percentuali.

Argomenti a favore della nuova legge

Se la nuova legge fosse accolta, ne trarrebbero vantaggio in primo luogo le famiglie. Ne deriverebbe inoltre una semplificazione del sistema per tutte le parti coinvolte, dal momento che, grazie all'uniformazione delle condizioni di diritto, i datori di lavoro e le casse di compensazione attivi in diversi Cantoni non dovrebbero più tenere conto di innumerevoli disposizioni specifiche cantonali per stabilire chi abbia diritto all'assegno.

► ***Le famiglie meritano maggiore sostegno***

Nell'ambito della previdenza per la vecchiaia, la popolazione attiva offre un considerevole contributo alla sicurezza sociale degli anziani. Le famiglie con figli, invece, non possono contare nella stessa misura sulla solidarietà dell'intera collettività, benché forniscano prestazioni indispensabili all'esistenza e allo sviluppo dello Stato e della società e nonostante siano sempre più esposte al rischio di povertà. La compensazione degli oneri familiari va rafforzata nel senso di un contratto generazionale equilibrato e del riconoscimento delle prestazioni fornite dalle famiglie.

► ***Investimento sul futuro***

Per accudire ed educare i loro figli, i genitori investono molte risorse in termini di tempo e denaro. I bambini assicurano il nostro futuro. Il sostegno alle famiglie non è solo una questione di giustizia ma anche un investimento necessario: permette infatti di migliorare le condizioni in cui crescono i bambini, promuovendo così le pari opportunità e contribuendo ad evitare costi susseguenti.

► ***Assegni minimi per tutta la Svizzera (200 fr. per l'assegno per i figli, 250 per l'assegno di formazione)***

Oggi, a seconda del Cantone, con lo stesso numero di figli una famiglia può ricevere assegni per un importo doppio rispetto a un'altra. Differenze di questa portata non sono giustificabili. L'importo minimo previsto dal testo in votazione è adeguato e copre solo una piccola parte dei costi dovuti ai figli. Inoltre, non comporta un aumento eccessivo delle prestazioni, visto che la media degli assegni per i figli e degli assegni di formazione versati attualmente si attesta già a 196 franchi al mese per figlio contro i 218 che si raggiungerebbero applicando la nuova legge.

► ***Si colmano le lacune per il lavoro a tempo parziale***

Attualmente le persone che lavorano a tempo parziale hanno di regola diritto soltanto ad un assegno ridotto. Eppure i costi che devono sostenere per i loro figli sono gli stessi delle persone che lavorano a tempo pieno. La nuova legge ovvia a questa grave lacuna concedendo un assegno intero anche a chi lavora a tempo parziale.

► ***Più chiarezza e semplificazione dell'attuazione***

Oggi i limiti d'età, il concetto di formazione e la durata del diritto agli assegni familiari in caso di impedimento al lavoro variano secondo i Cantoni: le normative federali portano chiarezza ed agevolano l'attuazione del sistema.

► ***Competenze ben definite nei casi in cui entrambi i genitori esercitano un'attività lucrativa (concorso di diritti)***

In caso di concorso di diritti, le disposizioni di priorità previste dalle normative dei Cantoni coinvolti possono risultare contraddittorie. Può succedere che una famiglia riceva solo un assegno parziale se, ad esempio, la madre divorziata lavora a tempo parziale e il suo diritto è prioritario rispetto a quello del padre, anche se questi è occupato a tempo pieno. In virtù della nuova legge tutti questi casi saranno decisi sulla base di disposizioni chiare e unitarie. Il diritto al pagamento della differenza garantisce alla famiglia il beneficio dell'importo più elevato dell'assegno, a prescindere dal Cantone in cui è esercitato il diritto prioritario.

► ***Ripartizione più equa degli oneri: tutti i datori di lavoro devono affiliarsi ad una cassa di compensazione per gli assegni familiari***

Non sarà più ammesso che in singoli Cantoni i datori di lavoro siano esentati dall'obbligo di affiliarsi a una cassa di compensazione per gli assegni familiari, sottraendosi così alla solidarietà. Se il Cantone desidera una compensazione anche tra i singoli settori, può introdurre una compensazione degli oneri tra le casse di compensazione per gli assegni familiari. Forme più ampie di partenariato sociale conservano il loro spazio: la nuova legge non concerne questo genere di prestazioni.

► ***I Cantoni conservano il loro spazio d'impostazione***

La competenza dei Cantoni in materia di politica familiare non viene ridotta. Gli importi previsti dalla nuova legge per gli assegni per i figli e per gli assegni di formazione sono importi minimi: i Cantoni sono liberi di fissare importi superiori e stabilire autonomamente adeguamenti periodici. Hanno quindi la possibilità di definire questo importante elemento della compensazione degli oneri familiari in relazione al contesto delle altre misure che hanno adottato a sostegno delle famiglie con figli (agevolazioni fiscali, sovvenzioni per gli asili nido ecc.).

► ***Nessuna nuova assicurazione sociale, nessuna crescita dell'apparato amministrativo***

Già oggi in tutti i Cantoni sono versati assegni familiari . La nuova legge uniforma molti dettagli attualmente disciplinati in modo diverso da un Cantone all'altro, ma si appoggia sempre a normative vigenti, previste dalle leggi cantonali in materia di assegni familiari o dall'AVS. L'attuazione incombe come finora ai datori di lavoro e alle casse di compensazione per gli assegni familiari (CAF) riconosciute dai Cantoni. Il finanziamento e l'organizzazione rimangono di competenza cantonale. La legge non modifica le strutture organizzative esistenti.

► ***Sviluppo moderato di un sistema vigente che non ha problemi di finanziamento***

Visto il calo del tasso di natalità, negli ultimi decenni non è stato necessario aumentare i contributi alle casse di compensazione per gli assegni familiari. Anzi, sono stati ridotti. Dal 1979, nonostante l'aumento degli importi, la quota rappresentata dai costi degli assegni familiari in rapporto alla massa salariale ha segnato un calo del 10 per cento circa. L'aumento degli importi contemplato dalla nuova legge non fa che compensare questa evoluzione.