



## Genesi della legge federale sugli assegni familiari (LAFam)

Sono elencate qui di seguito le tappe più importanti della genesi della normativa federale in materia di assegni familiari (dalla creazione della base costituzionale all'entrata in vigore della LAFam), presentate nel contesto di altri importanti progetti di politica familiare a livello federale.

### 1945 Disposizione costituzionale concernente gli assegni familiari

Il cosiddetto articolo sulla tutela della famiglia, l'articolo 34<sup>quinquies</sup> della Costituzione federale del 1874, approvato nella votazione popolare del 25 novembre 1945 con il 76 per cento di voti favorevoli (corrispondente all'art. 116 della Costituzione federale del 18 aprile 1999 attualmente in vigore), conferì alla Confederazione la competenza di legiferare nell'ambito degli assegni familiari.

### 1952 Legge federale sugli assegni familiari nell'agricoltura (LAF)

In un primo momento, il legislatore federale si avvalese della propria competenza solo per disciplinare gli assegni familiari nell'agricoltura. Dopo che nel settore agricolo, in virtù dell'ordinamento concernente la concessione d'indennità, erano stati versati assegni familiari già dal 1944, il 20 giugno 1952, le Camere federali approvarono la legge federale sugli assegni familiari nell'agricoltura. All'inizio avevano diritto ai nuovi assegni soltanto i piccoli contadini delle regioni di montagna e i lavoratori agricoli. L'espressione "piccoli contadini" ci dice che il diritto era vincolato a un limite di reddito. L'assegno per i figli ammontava a 7 franchi mensili per ogni figlio. L'assegno per l'economia domestica, versato soltanto ai lavoratori agricoli, era pari a 14 franchi mensili. Nel 1962 il diritto agli assegni fu esteso ai piccoli contadini delle regioni di pianura. Le prestazioni sono state aumentate continuamente e il 1° gennaio 2008 è stato soppresso il limite di reddito per gli agricoltori indipendenti. A partire dal 1° gennaio 2009 alle persone attive nell'agricoltura saranno versati assegni per i figli e di formazione dello stesso importo di quello previsto per gli assegni concessi in virtù della LAFam. Nelle regioni di montagna gli importi saranno di 20 franchi superiori e l'assegno per l'economia domestica rimarrà invariato a 100 franchi.

### 1965 In tutti i Cantoni sono in vigore leggi sugli assegni familiari

Entro il 1965, tutti i Cantoni si sono dotati di ordinamenti sugli assegni familiari al di fuori del settore agricolo. Dal momento che la Confederazione non esercitava la propria competenza costituzionale in quegli ambiti, ne avevano la facoltà. Ancora di recente, però, questo fatto – positivo – è stato utilizzato anche come argomento contro l'emanazione di una normativa federale in materia di assegni familiari.

Queste attività legislative dei Cantoni non erano soltanto l'espressione della loro responsabilità nei confronti delle famiglie e di una politica sociale offensiva, ma anche il risultato della politica sociale a livello aziendale, delle iniziative delle associazioni dei datori di lavoro per istituire casse di compensazione per assegni familiari e degli accordi tra partner sociali in merito agli assegni familiari, sovente anche oggetto di contratti collettivi di lavoro.

### **1986 Parlamento federale contrario a una normativa federale**

Già nel 1946 un postulato invitava il Consiglio federale ad elaborare una legislazione di esecuzione concernente gli assegni familiari. Tuttavia, analogamente a quanto avvenne per numerosi altri interventi parlamentari e iniziative cantonali, non si è dato seguito al postulato. Sono state istituite commissioni e svolte procedure di consultazione, ma al Parlamento non è mai stato sottoposto alcun disegno di legge. Nel 1986 il Parlamento federale decise per l'ultima volta di non introdurre alcuna normativa federale in materia di assegni familiari.

### **1991 Depositata l'iniziativa parlamentare Fankhauser**

Il 13 marzo 1991 la consigliera nazionale Angeline Fankhauser depositò un'iniziativa del seguente tenore:

*“Per ogni figlio si ha diritto a un assegno minimo per i figli di franchi 200. Questo importo è fissato in funzione dell'importo massimo attuale degli assegni cantonali per i figli e dev'essere adattato regolarmente all'indice dei prezzi al consumo.*

*L'attuazione di siffatta soluzione a livello federale dev'essere affidata alle Casse di compensazione dei Cantoni, delle associazioni professionali e della Confederazione; bisognerà realizzare una perequazione degli oneri su scala nazionale.*

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

Il 2 marzo 1992, con 97 voti contro 89, il Consiglio nazionale decise di dare seguito all'iniziativa. Poiché all'epoca l'Esecutivo prevedeva d'istituire un'assicurazione maternità, il progetto elaborato dalla Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-CN) si limitò a soddisfare quanto chiesto nella prima parte dell'iniziativa parlamentare, e quindi non incluse le prestazioni versate in caso di bisogno.

### **1995 Primo progetto della Commissione in procedura di consultazione**

Il primo progetto, che prevedeva una legge esaustiva secondo il modello dell'AVS, conteneva i punti seguenti:

- versamento di assegni per i figli di 200 franchi e di assegni di formazione di 250 franchi (o, in una variante, 250, rispettivamente 300 franchi). L'assegno di formazione (di 50 franchi superiore), che sostituiva l'assegno per i figli di età compresa tra i 16 e i 25 anni impegnati in una formazione, era stato proposto per tenere conto dell'evoluzione degli importi degli assegni familiari cantonali dal momento in cui era stata deposta l'iniziativa parlamentare. Per questo modello non erano possibili importi più elevati versati dai Cantoni;
- concessione degli assegni a tutta la popolazione, cioè non solo ai lavoratori salariati;
- esecuzione della legge da parte delle casse di compensazione AVS;
- finanziamento mediante contributi dei datori di lavoro (2%), dei salariati (a seconda della variante scelta, 0,4 o 1%) e degli indipendenti (a seconda della variante scelta, 2,4 o 3% con graduazione secondo una tavola scalare dei contributi decrescente) e mediante sussidi dei poteri pubblici (5%). Poiché le aliquote contributive proposte valevano per tutti i Cantoni e tutte le casse di compensazione, era prevista anche una compensazione integrale degli oneri.

Nel 1995, su mandato della CSSS-CN, il Dipartimento federale dell'interno svolse la procedura di consultazione relativa al progetto. La maggioranza dei partecipanti ufficiali alla consultazione – tra cui anche la maggior parte dei Cantoni – era a favorevole a un disciplinamento federale. Non mancarono però le opposizioni.

### **1998 Secondo progetto della Commissione sottoposto al Consiglio nazionale e al Consiglio federale**

La CSSS-CN elaborò in seguito due progetti: una legge esaustiva (conformemente al progetto messo in consultazione) e una legge quadro, fortemente ispirata agli ordinamenti cantonali, che lasciava un ampio margine di manovra ai Cantoni per quanto riguarda gli importi delle prestazioni, l'organizzazione e il finanziamento. Con 12 voti contro 11 la CSSS-CN optò per una legge quadro, che prevedeva il versamento a tutti i lavoratori salariati di assegni per i figli pari a 200 franchi e di assegni di formazione pari a 250 franchi. La regolamentazione dell'organizzazione e del finanziamento rimaneva di competenza cantonale. Nel progetto non erano previste né aliquote di contribuzione unitarie né una compensazione degli oneri né l'esecuzione della legge da parte delle casse di compensazione AVS. Avrebbero ricevuto assegni familiari solo gli indipendenti e le persone senza attività lucrativa con un reddito non superiore a 30 000 franchi più 3 000 franchi per figlio. I Cantoni avrebbero potuto innalzare o sopprimere il limite. Il 20 novembre 1998 la Commissione presentò al Consiglio nazionale un rapporto e una proposta di legge quadro, sottoposta nel contempo al parere del Consiglio federale.

### **1999 Progetto di legge federale sugli assegni familiari nel quadro della nuova perequazione finanziaria**

Nell'ambito del progetto di nuova perequazione finanziaria, il 14 aprile 1999 fu posto in consultazione anche un progetto di legge federale sugli assegni familiari, che corrispondeva in gran parte al modello esaustivo della Commissione messo in consultazione nel 1995. Tuttavia, per non causare costi supplementari, non prevedeva assegni di formazione, ma soltanto assegni per i figli di almeno 175 franchi. L'impegno finanziario dei poteri pubblici sarebbe stato limitato a un contributo federale pari al 3 per cento delle spese. Poiché le reazioni al progetto furono molto contrastanti, nel messaggio del 14 novembre 2001 il Consiglio federale rinunciò ad approfondire l'idea di una legge federale sugli assegni familiari. La scelta fu tra l'altro motivata dal fatto che gli assegni familiari, finanziati principalmente dai datori di lavoro, non rientravano nella tematica sulla perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni. Inoltre alcuni ritenevano le prestazioni proposte troppo elevate, altri invece troppo basse.

### **2000 Parere del Consiglio federale sul secondo progetto della Commissione**

Nel suo parere del 20 giugno 2000 il Consiglio federale, riferendosi alla proposta presentata nel quadro della nuova perequazione finanziaria, approvò gli sforzi compiuti per elaborare una legge federale tesa ad introdurre norme minime e a migliorare il coordinamento. Rilevò però che tale armonizzazione non avrebbe dovuto cagionare spese supplementari, cioè non avrebbe dovuto costituire un ulteriore onere per l'economia svizzera.

### **2000 Legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA)**

Il 6 ottobre 2002 il Parlamento approvò la LPGA, anch'essa frutto di un'iniziativa parlamentare.

### **2002 Legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia**

Con il tempo la discussione sulla politica familiare si è allargata non concentrandosi più unicamente sulle misure finanziarie tese a compensare gli oneri familiari. In se-

guito a un'iniziativa parlamentare depositata nel 2000 dalla consigliera nazionale Jacqueline Fehr (00.403 Finanziamento iniziale per l'istituzione di centri di accoglienza per l'infanzia complementari alle famiglie), già il 4 ottobre 2002 il Parlamento approvò la legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia. La legge, limitata a otto anni, è entrata in vigore il 1° febbraio 2003, immediatamente dopo la scadenza del termine di referendum. Dal deposito dell'iniziativa parlamentare all'entrata in vigore della legge sono quindi trascorsi meno di tre anni. Per la trattazione dell'iniziativa parlamentare Fankhauser è stato necessario un periodo di tempo cinque volte più lungo.

### **2003 Esame di un modello globale per gli assegni familiari**

L'elaborazione di una normativa federale in materia di assegni familiari fu nuovamente esaminata dalla Commissione. Furono analizzate in modo approfondito le proposte del Consiglio federale, che non prevedevano modifiche materiali sostanziali ma miravano in particolare a migliorare il coordinamento con l'AVS. La Commissione incaricò l'amministrazione di apportare le necessarie modifiche alla LPGA, nel frattempo approvata. Questo doveva essere applicato anche agli assegni familiari. La Commissione esaminò anche una proposta che intendeva realizzare il principio "Un figlio, un assegno", almeno per tutti i genitori esercitanti un'attività lucrativa. Essa includeva i lavoratori indipendenti, che avrebbero dovuto affiliarsi a una cassa di compensazione per assegni familiari e avrebbero avuto diritto, a prescindere dal loro reddito, agli stessi assegni familiari di quelli concessi ai salariati. Gli indipendenti avrebbero versato contributi percentuali - sulla base del reddito da lavoro soggetto all'AVS - alla cassa di compensazione per assegni familiari. Il reddito considerato non avrebbe tuttavia potuto eccedere il guadagno massimo assicurato valido per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni. Nel 2005 il guadagno massimo assicurato ammontava a 106 800 franchi l'anno (attualmente è pari a 126 000 franchi l'anno). Dopo il deposito dell'iniziativa popolare "Più giusti assegni per i figli!", la CSSS-CN decise di attendere il messaggio del Consiglio federale concernente l'iniziativa popolare prima di procedere all'ulteriore trattazione dell'oggetto.

### **2003 Iniziativa popolare "Più giusti assegni per i figli!"**

L'11 aprile 2003 è stata depositata, con 101 442 firme valide, l'iniziativa popolare "Più giusti assegni per i figli!", lanciata da Travail.Suisse.

L'iniziativa, che chiedeva un nuovo articolo costituzionale sugli assegni familiari, perseguiva i seguenti obiettivi:

- per garantire pari opportunità e sgravare i genitori da oneri finanziari l'importo degli assegni familiari doveva essere notevolmente aumentato. Ogni figlio residente in Svizzera doveva quindi ricevere un assegno di almeno 450 franchi al mese;
- i costi andavano assunti almeno nella misura del 50 per cento dai poteri pubblici e per il resto dai datori di lavoro sotto forma di contributi versati alle casse di compensazione per assegni familiari. Visto che gli assegni familiari erano finanziati per oltre il 95% dai datori di lavoro privati e pubblici e che questi, stando al comitato d'iniziativa, non avrebbero dovuto essere maggiormente gravati in futuro, le spese supplementari dovevano essere sostanzialmente a carico dei poteri pubblici;
- tutti i figli dovevano aver diritto agli assegni;
- un'armonizzazione a livello federale, in discussione in Parlamento già da quasi 10 anni, andava realizzata rapidamente. Se entro cinque anni dall'accogli-

mento dell'iniziativa popolare non fosse ancora stata approvata la legge di esecuzione, il Consiglio federale avrebbe dovuto emanare le disposizioni necessarie. L'iniziativa popolare ha permesso di riprendere immediatamente i lavori relativi all'iniziativa parlamentare Fankhauser.

#### **2004 Messaggio del Consiglio federale concernente l'iniziativa popolare**

Il 18 febbraio 2004 il Consiglio federale ha sottoposto al Parlamento il messaggio concernente l'iniziativa popolare "Più giusti assegni per i figli!". Pur sostenendo una normativa federale che permettesse di coordinare le condizioni di concessione e stabilire norme minime, riteneva però troppo elevato l'importo degli assegni chiesto nell'iniziativa – 450 franchi mensili per figlio – e non sostenibili i conseguenti costi. Per questo motivo l'Esecutivo raccomandò di respingere l'iniziativa senza controprogetto, in quanto era già in discussione in Parlamento un progetto per la concessione di assegni familiari a livello federale.

#### **2004 Procedura di consultazione sul versamento di prestazioni complementari alle famiglie**

In seguito a due iniziative parlamentari (00.436 Fehr Jacqueline e 00.437 Meier-Schatz Lucrezia. Prestazioni complementari per le famiglie. Modello ticinese) la CSSS-CN elaborò tre varianti per una modifica della legge federale sulle prestazioni complementari e il 29 marzo 2004 le mise in consultazione. Nel comunicato stampa del 18 ottobre 2004 la Commissione presentò i risultati della consultazione. Decise però di non continuare i lavori, preferendo attendere i risultati dell'esame dell'iniziativa parlamentare Fankhauser e dell'iniziativa popolare "Più giusti assegni per i figli!".

#### **2004 Terzo progetto della Commissione**

La proposta di includere i lavoratori indipendenti nella LAFam trovò una maggioranza in seno alla Commissione. Per questa ragione e per le numerose modifiche di natura tecnica rese necessarie (in particolare ai fini di un maggiore allineamento alle disposizioni dell'AVS e in adeguamento alla LPGA) il progetto del 1998 dovette essere notevolmente rimaneggiato. Unitamente al nuovo progetto, l'8 settembre 2004, la Commissione presentò quindi al Consiglio nazionale e al Consiglio federale un rapporto complementare.

#### **2004 Approvata in votazione popolare l'introduzione dell'indennità di maternità**

L'indennità di maternità è stata introdotta il 1° luglio 2005 in seguito alla modifica della legge sulle indennità di perdita di guadagno, approvata in votazione popolare il 26 settembre 2004 con il 55,4 per cento di voti favorevoli. Anche questa importante misura di politica familiare è il risultato di un'iniziativa parlamentare (01.426 Triponez Pierre. Modifica della legge sulle indennità di perdita di guadagno. Estensione del campo di applicazione alle madri che esercitano un'attività lucrativa). Per la quarta volta si è cercato di convincere il popolo svizzero ad introdurre un congedo di maternità retribuito. I tre precedenti tentativi erano falliti:

- 2 dicembre 1984: è respinta l'iniziativa popolare "Per un'efficace protezione della maternità";
- 6 dicembre 1987: l'introduzione di un'indennità di maternità secondo il modello delle IPG è respinta nel quadro della revisione dell'assicurazione malattie, contro cui era stato lanciato un referendum;

- 13 giugno 1999: la legge federale sull'assicurazione maternità del 18 dicembre 1998 è respinta in votazione popolare con il 61 per cento di voti contrari.

#### **2004 Parere complementare del Consiglio federale concernente il terzo progetto della Commissione**

Il Consiglio federale si pronunciò sul nuovo progetto già il 10 novembre 2004. Come già affermato nel primo parere e nel messaggio concernente l'iniziativa popolare, il Governo sosteneva in linea di principio una legge federale sugli assegni familiari. Approvava esplicitamente anche l'inclusione dei lavoratori indipendenti, ma continuava ad opporsi alla fissazione nella legge federale di un importo minimo per le prestazioni.

#### **2006 La LAFam approvata dal Parlamento**

Nella sessione estiva 2005 il Consiglio nazionale riprese, senza apportarvi modifiche, il nuovo modello della sua Commissione. Dal canto suo, il Consiglio degli Stati si pronunciò sia contro l'inclusione degli indipendenti sia contro l'introduzione di un importo minimo a livello federale. Nell'ambito dell'appianamento delle divergenze si scese a un compromesso: il Consiglio nazionale fu d'accordo di escludere gli indipendenti, mentre il Consiglio degli Stati accettò l'introduzione di un importo minimo per gli assegni per i figli e di formazione rispettivamente di 200 e 250 franchi mensili per figlio.

Nelle votazioni finali del 24 marzo 2006 entrambe le Camere federali approvarono la LAFam:

- il Consiglio nazionale con 106 voti favorevoli, 85 contrari e 2 astensioni;
- il Consiglio degli Stati con 23 voti favorevoli, 21 contrari e nessuna astensione.

#### **2006 Ritiro dell'iniziativa popolare**

Dopo l'approvazione della LAFam da parte del Parlamento, il 3 maggio 2006 l'iniziativa popolare fu ritirata ancora prima che il Parlamento si pronunciasse in merito. Per questo motivo non è stata sottoposta alla votazione di Popolo e Cantoni (FF 2006 p. 4079).

#### **2006 Riuscito il referendum contro la LAFam**

In seguito alla riuscita, con 54 980 firme valide, del referendum lanciato contro la LAFam (FF 2006 p. 6195), il Popolo ha potuto esprimersi sulla normativa federale in materia di assegni familiari.

Questi gli argomenti del comitato referendario:

- questioni di principio e federalismo: l'organizzazione a livello cantonale si è dimostrata valida e garantisce un elevato livello di prestazioni. No alla messa sotto tutela dei Cantoni e a una nuova assicurazione sociale;
- costi: la nuova normativa è troppo onerosa e cagiona spese supplementari per l'economia e i contribuenti. Bisogna evitare ulteriori deduzioni dallo stipendio;
- prestazioni: no al principio dell'annaffiatoio e a ulteriori prestazioni sociali versate all'estero;
- amministrazione e organizzazione: la legge non apporta un'armonizzazione vera e propria, in quanto nei Cantoni si continua ad applicare importi diversi e il disciplinamento speciale per il settore agricolo rimane in vigore.

#### **2006 La LAFam approvata in votazione popolare**

Il 26 novembre 2006 la LAFam è stata approvata in votazione popolare con il 68 per cento di voti favorevoli.

**2009 Entrata in vigore della LAFam**  
La LAFam entra in vigore il 1° gennaio 2009.

10.11.2008