



Berna, 22 novembre 2017

Modifica della legge sugli assegni familiari

Assegni di formazione dall'inizio della formazione postobbligatoria, assegni familiari per le madri sole disoccupate e aiuti finanziari a organizzazioni familiari

Rapporto esplicativo
per l'avvio della procedura di consultazione

Avamprogetto e rapporto esplicativo sulla modifica della legge sugli assegni familiari

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

Situazione iniziale

Il 21 giugno 2013 la consigliera agli Stati Seydoux-Christe ha depositato la mozione 13.3650 Assegni familiari per tutti, anche per le donne disoccupate che beneficiano di IPG in seguito a maternità, con la quale incaricava il Consiglio federale di adeguare la legislazione vigente affinché anche le donne disoccupate che beneficiano di un'indennità di maternità possano percepire gli assegni familiari.

Il 17 marzo 2016 il consigliere nazionale Müller-Altermatt ha depositato l'iniziativa parlamentare 16.417 Versare gli assegni di formazione in funzione della formazione e non dell'età. La sua richiesta è stata accolta incontestata dalla Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-N) e da quella del Consiglio degli Stati (CSSS-S). Poiché l'attuazione di questa iniziativa da parte del Parlamento avrebbe implicato due revisioni della legge sugli assegni familiari a breve distanza l'una dall'altra, il Consiglio federale, ritenendo inadeguata questa procedura, ha deciso di integrare la questione nel presente progetto che adempie la mozione Seydoux-Christe.

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

Contenuto del progetto

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

Secondo la normativa in vigore, le madri sole disoccupate non possono ricevere assegni familiari durante il periodo di riscossione dell'indennità di maternità. Se per esempio a causa del mancato riconoscimento della paternità nessun altro può far valere un diritto agli assegni familiari, per il figlio in questione non possono dunque essere percepiti assegni familiari. Al fine di colmare questa lacuna, la legge sugli assegni familiari dovrà prevedere un diritto agli assegni familiari per le madri sole a titolo di persone prive di attività lucrativa. Per garantire che tutte le madri sole disoccupate abbiano diritto agli assegni familiari durante le 14 settimane in cui percepiscono l'indennità di maternità, le limitazioni di cui all'articolo 19 capoverso 2 della legge sugli assegni familiari (superamento del limite di reddito e riscossione di prestazioni complementari all'AVS/AI) non saranno applicabili.

In terzo luogo verrà creata una nuova base legale per sostenere le organizzazioni familiari. Gli aiuti finanziari potranno essere concessi a organizzazioni familiari attive a livello nazionale o di regione linguistica che, conformemente al loro scopo, sono di utilità pubblica, neutrali dal punto di vista confessionale e indipendenti da quello politico. Queste organizzazioni potranno richiedere aiuti finanziari per gli ambiti di promozione «accompagnamento, consulenza e formazione» e «conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione».

Indice

1	Punti essenziali del progetto	5
1.1	Situazione iniziale	5
1.1.1	Assegni familiari	5
1.1.2	Aiuti finanziari a organizzazioni familiari	7
1.2	Obiettivi	8
1.3	La normativa proposta	8
1.3.1	Assegni di formazione dall'inizio della formazione postobbligatoria	8
1.3.2	Assegni familiari per le madri sole disoccupate	11
1.3.3	Aiuti finanziari a organizzazioni familiari	12
1.4	Attuazione a livello di ordinanza	14
1.4.1	Assegni di formazione dall'inizio della formazione postobbligatoria	14
1.4.2	Assegni familiari per le madri sole disoccupate	14
1.4.3	Aiuti finanziari a organizzazioni familiari	14
1.5	Interventi parlamentari	15
2	Commento ai singoli articoli	17
3	Ripercussioni	25
3.1	Ripercussioni per le assicurazioni sociali	25
3.1.1	Ripercussioni finanziarie	25
3.1.2	Ripercussioni sull'effettivo del personale	26
3.2	Ripercussioni per la Confederazione	26
3.2.1	Ripercussioni finanziarie	26
3.2.2	Ripercussioni sull'effettivo del personale	26
3.3	Ripercussioni per i Cantoni	26
3.3.1	Ripercussioni finanziarie	26
3.3.2	Ripercussioni sull'effettivo del personale	27
3.4	Ripercussioni per l'economia	27
3.5	Ripercussioni per la società	27
4	Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale	29
4.1	Rapporto con il programma di legislatura	29
4.2	Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale	29
5	Aspetti giuridici	31
5.1	Costituzionalità e legalità	31
5.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	31
5.2.1	Diritto dell'Unione europea	31
5.2.2	Altri impegni internazionali	31
5.3	Forma dell'atto	32
5.4	Subordinazione al freno alle spese	32
5.5	Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale	32
5.5.1	Principio di sussidiarietà	32

Indice

5.5.2	Principio dell'equivalenza fiscale	33
5.5.3	Rispetto della sfera di competenza dei Cantoni	33
5.6	Conformità alla legge sui sussidi	33
5.6.1	Importanza degli aiuti finanziari per gli obiettivi perseguiti dalla Confederazione	33
5.6.2	Gestione materiale e finanziaria degli aiuti finanziari	34
5.6.3	Procedura di concessione degli aiuti finanziari	34
5.7	Delega di competenze legislative	34
5.8	Protezione dei dati.....	34

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Assegni familiari

Per facilitare la comprensione del presente progetto, sono esposte a titolo preliminare le caratteristiche più importanti del sistema degli assegni familiari.

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

La LAFam definisce la normativa di base per ambiti importanti degli ordinamenti cantonali sugli assegni familiari. Oltre a fissare gli importi minimi dell'assegno per i figli e dell'assegno di formazione, ha uniformato le condizioni 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 formazione³ e la procedura. Entro il quadro prescritto 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 adozione⁴. L'assegno per i figli ammonta almeno a 200 franchi mensili per ogni figlio, l'assegno di formazione almeno a 250 franchi. Il secondo ha un importo più elevato del primo, perché dopo la scuola dell'obbligo i genitori devono farsi carico dei costi di libri scolastici, materiale di cancelleria ecc.

Gli assegni familiari sono versati per compensare parzialmente l'onere finanziario rappresentato da uno o più figli⁵. Secondo la LAFam, i salariati, i lavoratori indipendenti e le persone prive di attività lucrativa con un reddito modesto hanno diritto agli assegni familiari per i figli (e, a determinate condizioni, anche per i figliastri, gli affiliati e gli abiatici).

Sono considerati persone esercitanti un'attività lucrativa ai sensi della LAFam i salariati obbligatoriamente assicurati all'AVS e dipendenti da un datore di lavoro assoggettato alla legge che conseguono un salario soggetto all'AVS di almeno 7050 franchi all'anno o 587 franchi al mese⁶. Sono considerate lavoratori indipendenti le persone obbligatoriamente assicurate all'AVS in quanto esercitanti un'attività lucrativa indipendente che raggiungono il reddito minimo soggetto all'AVS. Il diritto agli assegni familiari nasce e si estingue con il diritto allo stipendio. Il diritto di un lavoratore indipendente nasce con l'avvio dell'attività lucrativa indipendente e si estingue con la cessazione della stessa. 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 successivi⁷. 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 giovanile⁸.

I beneficiari di un'indennità di disoccupazione ricevono, oltre all'indennità giornaliera, un supplemento che corrisponde agli assegni per i figli e agli assegni di formazione previsti

¹ RS 836.2

² RS 836.1

³ Per quanto riguarda la nozione di formazione, la LAFam e la pertinente ordinanza rimandano alla legislazione 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.

⁴ Art. 3 cpv. 2 e 16 seg. LAFam.

⁵ Art. 2 LAFam.

⁶ Stato: 2017.

⁷ Art. 10 dell'ordinanza del 31 ottobre 2007 sugli assegni familiari (OAFami; RS 836.21).

⁸ Congedo giovanile secondo l'art. 329e cpv. 1 del Codice delle obbligazioni (CO).

dalla legge⁹. Questo supplemento è pagato soltanto se l'assicurato o un'altra persona esercitante un'attività lucrativa non ha diritto agli assegni in virtù della LAFam o della LAF. Il supplemento all'indennità giornaliera comprende solo gli assegni per i figli e gli assegni di formazione previsti dalla legge, ma non gli assegni di nascita e di adozione.

Gli assegni familiari per persone prive di attività lucrativa sono corrisposti a persone con figli che non hanno alcun reddito o che ne conseguono uno modesto. 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 lucrativa¹⁰. 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 rinunciarvi¹¹.

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

1.1.1.1 Assegni di formazione dall'inizio della formazione postobbligatoria

Secondo la LAFam, gli assegni per i figli sono versati per i figli fino a 16 anni o, se questi presentano un'incapacità al guadagno, fino a 20 anni¹². Il diritto agli assegni per i figli sussiste sino alla fine del mese in cui i figli compiono il 16° anno di età. Attualmente gli assegni sono corrisposti fino al 16° anno di età a prescindere dal fatto che i figli seguano una formazione.

Per i figli in formazione tra i 16 e i 25 anni sussiste un diritto agli assegni di formazione¹³. Questi sono versati dal mese successivo a quello in cui i figli compiono il 16° anno di età, a condizione che seguano una formazione. Il diritto a questi assegni sussiste fino alla conclusione della formazione, ma al più tardi fino al compimento del 25° anno di età. Questi assegni hanno lo scopo di promuovere la formazione¹⁴. L'importo è superiore¹⁵ a quello degli assegni per i figli in quanto i genitori devono sostenere spese più elevate quando i figli seguono una formazione postobbligatoria. Durante la scuola dell'obbligo, infatti, i libri scolastici, il materiale di cancelleria ecc. sono pagati dallo Stato, mentre dall'inizio della formazione postobbligatoria sono a carico dei genitori. A seconda dei casi, questi ultimi devono anche sostenere le spese per il percorso casa-scuola o casa-lavoro.

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

Una richiesta in tal senso è stata presentata anche in Parlamento: il 17 marzo 2016 il consigliere nazionale Stefan Müller-Altermatt ha depositato l'iniziativa parlamentare 16.417 Versare gli assegni di formazione in funzione della formazione e non dell'età, con la quale chiedeva di adeguare la LAFam in modo tale che gli assegni di formazione siano versati già

⁹ Cfr. art. 22 cpv. 1 della legge del 25 giugno 1982 sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI).

¹⁰ Art. 19 cpv. 1 e 1^{bis} LAFam.

¹¹ I Cantoni del Ticino, di Ginevra e del Giura hanno abolito il limite di reddito; il Cantone di Vaud lo ha innalzato.

¹² Art. 3 cpv. 1 lett. a LAFam.

¹³ Art. 3 cpv. 1 lett. b LAFam.

¹⁴ Ueli Kieser/Marco Reichmuth, *Praxiskommentar zum Bundesgesetz über die Familienzulagen*, Art. 3 N 38.

¹⁵ L'assegno di formazione ammonta almeno a 250 franchi mensili per ogni figlio, l'assegno per i figli almeno a 200 franchi.

dall'inizio effettivo della formazione postobbligatoria anziché dal compimento del 16° anno di età. Il 12 maggio 2017 la CSSS-N ha dato seguito all'iniziativa parlamentare con 20 voti contro 2 e 0 astensioni¹⁶. Nella sua seduta del 14 agosto 2017, la CSSS-S vi ha dato seguito all'unanimità¹⁷.

1.1.1.2 Assegni familiari per le madri sole disoccupate

La normativa vigente presenta una lacuna per quanto riguarda le donne sole disoccupate che danno alla luce un figlio per il quale nessun'altra persona ha diritto agli assegni familiari, per esempio a causa del mancato riconoscimento della paternità¹⁸. Nel periodo in cui percepisce l'indennità di maternità, la madre disoccupata non ha diritto agli assegni familiari secondo la legge del 25 giugno 1982¹⁹ sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI), la legge del 25 settembre 1952²⁰ sulle indennità di perdita di guadagno (LIPG) o la LAFam. Già oggi i Cantoni possono prevedere, nei loro ordinamenti sugli assegni familiari, che queste madri ricevano assegni in qualità di persone prive di attività lucrativa. Di questa possibilità si è tuttavia avvalso solo il Cantone di Ginevra. Ne consegue che nelle 14 settimane in cui percepiscono l'indennità di maternità, le madri sole disoccupate – fatta eccezione per quelle domiciliate nel Cantone di Ginevra – non ricevono assegni familiari o supplementi all'indennità giornaliera né per il figlio appena nato né per eventuali altri figli.

Attraverso una mozione²¹ la consigliera agli Stati Seydoux-Christe ha dunque incaricato il Consiglio federale di elaborare un progetto per colmare questa lacuna.

1.1.2 Aiuti finanziari a organizzazioni familiari

Su proposta del Consiglio federale, il Parlamento approva ogni anno il credito A231.0243 «Organizzazioni familiari»²², attraverso il quale la Confederazione può sostenere con aiuti finanziari organizzazioni che operano in favore delle famiglie. Questi aiuti possono essere concessi esclusivamente a organizzazioni familiari attive a livello nazionale o di regione linguistica che sono di utilità pubblica, neutrali dal punto di vista confessionale e indipendenti da quello politico. Attualmente (2017) il credito ammonta a 2 milioni di franchi. Gli aiuti finanziari sono versati sulla base di contratti quadriennali. Nel periodo contrattuale in corso (2016–2019) cinque organizzazioni familiari sono sovvenzionate attraverso il credito «Organizzazioni familiari»: l'associazione mantello Pro Familia Svizzera²³, la Federazione svizzera delle strutture d'accoglienza per l'infanzia (kibesuisse), la Fondazione svizzera del Servizio sociale internazionale (SSI), l'associazione PRo Enfance e l'associazione a:primo.

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

¹⁶ <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-sgk-n-2017-05-12.aspx?lang=1040>

¹⁷ <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-sgk-s-2017-08-15.aspx>

¹⁸ Si considera che il padre sia l'uomo sposato con la madre al momento della nascita del figlio (art. 255 cpv. 1 del Codice civile [CC]). Se al momento della nascita il padre non è sposato con la madre, il rapporto di filiazione può essere stabilito mediante riconoscimento (art. 260 cpv. 1 CC). Il padre non sposato può riconoscere il figlio prima o dopo la nascita in un ufficio dello stato civile. Se il padre non è sposato con la madre al momento della nascita e non ha riconosciuto il figlio, tra lui e quest'ultimo non sussiste alcun rapporto di filiazione che darebbe diritto agli assegni familiari in virtù dell'articolo 4 capoverso 1 lettera a LAFam.

¹⁹ RS 837.0

²⁰ RS 834.1

²¹ Mozione Seydoux-Christe 13.3650 Assegni familiari per tutti, anche per le donne disoccupate che beneficiano di IPG in seguito a maternità.

²² Fino al 2016, credito A2310.0333 «Associazioni mantello delle organizzazioni familiari».

²³ Pro Familia Svizzera ha concluso subcontratti con le seguenti organizzazioni: Stiftung Elternsein, Männer CH, Pro Juventute, Associazione svizzera per la consulenza genitori bambini, Federazione svizzera delle famiglie monoparentali, Verein für elterliche Verantwortung e Associazione mantello delle famiglie arcobaleno.

sovvenzionamento gode di un ampio consenso politico, come conferma peraltro la decisione del Parlamento di aumentare i sussidi da 1,2 milioni di franchi (2015) a 2 milioni di franchi (2016).

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

1.2 Obiettivi

Il progetto comprende i tre obiettivi seguenti:

- gli assegni di formazione sono versati dall'inizio della formazione postobbligatoria per i figli che hanno compiuto il 15° anno di età (parte I);
- le madri sole disoccupate ricevono assegni familiari per i propri figli durante il congedo maternità di 14 settimane (parte II);
- viene creata una base legale per gli aiuti finanziari a organizzazioni familiari, che sono versati dal 1949 (parte III).

1.3 La normativa proposta

1.3.1 Assegni di formazione dall'inizio della formazione postobbligatoria

1.3.1.1 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

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

L'età di ammissione alla scuola dell'obbligo, la durata dell'obbligo scolastico e la data di riferimento per l'inizio di quest'obbligo sono state definite già nel 1970 nel Concordato sulla coordinazione scolastica^{24,25}, al quale hanno aderito tutti i Cantoni tranne il Ticino. La durata dell'obbligo scolastico è stata fissata a nove anni e l'età di ammissione a 6 anni compiuti entro la data di riferimento del 30 giugno, con possibilità di deroghe²⁶. Sfruttando questo margine discrezionale, i Cantoni hanno adottato norme differenti in materia. Ne è conseguito che, a seconda del Cantone e del mese di nascita, gli allievi con un percorso regolare terminavano la scuola dell'obbligo tra i 15 e i 16,5 anni.

Nel 2007 è stato adottato l'Accordo intercantonale sull'armonizzazione della scuola obbligatoria (concordato HarmoS)²⁷, al quale hanno aderito 15 Cantoni²⁸. Con il concordato HarmoS la durata dell'obbligo scolastico è passata da nove a undici anni. L'età degli allievi alla fine della scuola dell'obbligo è rimasta invariata, dato che l'inizio della scuola è stato anticipato di due anni; per contro è cambiata la data di riferimento per l'inizio dell'obbligo scolastico, che è stata fissata al 31 luglio e resa obbligatoria per tutti i Cantoni aderenti (Cantoni HarmoS). Prima dell'introduzione di HarmoS, circa un quarto dei Cantoni prevedeva il 30 aprile quale data di riferimento.

In questi Cantoni gli allievi sono in media tre mesi più giovani quando iniziano la scuola dell'obbligo. Nei Cantoni HarmoS, gli allievi che concludono la scuola dell'obbligo nei tempi previsti²⁹ iniziano la formazione postobbligatoria a un'età compresa tra 15 anni e 1 mese e

²⁴ Secondo l'art. 2 lett. a e b del Concordato, i Cantoni aderenti si impegnavano a fissare l'inizio dell'obbligo scolastico a 6 anni compiuti e a prevedere almeno nove anni di obbligo scolastico.

²⁵ Disponibile all'indirizzo <http://www.edk.ch/dyn/16095.php>.

²⁶ L'art. 2 lett. a del Concordato fissava al 30 giugno la data di riferimento, con la possibilità di anticiparla e posticiparla di quattro mesi. Normalmente gli allievi concludevano quindi la scuola dell'obbligo tra i 15 e i 16 anni compiuti.

²⁷ Disponibile all'indirizzo <http://www.edk.ch/dyn/16095.php>.

²⁸ Sette Cantoni hanno rifiutato di aderire al concordato HarmoS e per altri quattro la questione è ancora in sospeso.

²⁹ A seconda dei Cantoni, tra il 18 e il 35 per cento degli allievi frequenta la scuola dell'obbligo per almeno un anno in più rispetto alla norma.

16 anni e 1 mese. Il fatto che i genitori ricevano gli assegni di formazione, più elevati rispetto a quelli per i figli, solo diversi mesi dopo l'inizio della formazione postobbligatoria sta quindi diventando un problema sempre più diffuso in molti Cantoni HarmoS.

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

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

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

Da un'analisi dei grafici per Paese³⁰, consultabile sulla banca dati Eurydice, emerge che in sette Stati membri dell'UE/AELS³¹ la scuola dell'obbligo dura fino a 15 anni, in 19 Stati³² fino a 16, in uno Stato³³ fino a 17 e in quattro Stati³⁴ fino a 18 anni. In virtù della LAFam³⁵, gli assegni familiari sono esportati anche in Bosnia e Erzegovina, Montenegro e Serbia, Paesi nei quali la scuola dell'obbligo dura fino a 14,5-15 anni. Da questi dati emerge chiaramente che la durata dell'obbligo scolastico varia notevolmente da uno Stato contraente all'altro.

Limite di età attuale

Il limite di età di 16 anni attualmente vigente era stato fissato partendo da un'altra prospettiva: il limite previsto inizialmente dalla LAF per gli assegni per i figli era di 15 anni³⁶. Nel 1965 si decise di innalzarlo a 16 anni per farlo corrispondere all'età della fine dell'obbligo scolastico³⁷ (in modo da includere anche i bambini più grandi di un'annata scolastica). A seguito di questa decisione gli assegni furono concessi per un anno in più, e questo incondizionatamente, ossia senza verificare se i figli seguissero o meno una formazione. L'innalzamento del limite di età migliorò la situazione delle famiglie, visto che fino all'entrata in vigore della LAFam, nel 2009, l'importo degli assegni familiari nell'agricoltura era lo stesso per tutti i figli, anche per quelli che seguivano una formazione.

In sede di elaborazione della LAFam, i limiti di età furono stabiliti sulla base di quelli della LAF e degli ordinamenti cantonali. Prima dell'introduzione della LAFam, la LAF e gli ordinamenti di 22 Cantoni prevedevano un limite di 16 anni per il diritto agli assegni per i

³⁰ Disponibile (in inglese) all'indirizzo <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Countries>. I grafici rappresentano in modo schematico e semplificato il sistema dell'istruzione del rispettivo Paese, ragion per cui sono possibili differenze rispetto ai limiti di età indicati, soprattutto negli Stati federali.

³¹ Austria, Cipro, Croazia, Grecia, Liechtenstein, Repubblica ceca e Slovenia.

³² Bulgaria, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Irlanda, Islanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Norvegia, Polonia, Regno Unito, Slovacchia, Spagna, Svezia e Ungheria.

³³ Romania.

³⁴ Belgio, Germania, Paesi Bassi e Portogallo.

³⁵ In virtù della LAF gli assegni familiari sono esportati anche in altri Paesi.

³⁶ Nel 1953, all'entrata in vigore della LAF (allora legge federale concernente gli assegni familiari ai lavoratori agricoli e ai contadini di montagna [RU 1952 839]), il limite di età per gli assegni familiari era di 15 anni compiuti. Per «i figli che fanno ancora degli studi» era di 20 anni. Laddove vigeva l'obbligo di frequentare la scuola fino al 16° anno di età, gli assegni per i figli venivano versati finché il figlio veniva prosciolto dall'obbligo scolastico (FF 1952 I 129, in particolare pag. 153).

³⁷ Su proposta della Commissione del Consiglio degli Stati, il Parlamento innalzò a 16 anni il limite di età per gli assegni per i figli, motivando la propria decisione con la quasi generale estensione dell'obbligo scolastico a 16 anni (Boll. Uff. 1965 III 113).

figli. Prevedendo nella LAFam assegni di formazione d'importo più elevato non si tenne conto del fatto che i figli con un percorso regolare concludono la scuola dell'obbligo e iniziano la formazione postobbligatoria prima di compiere 16 anni³⁸. In un Cantone che ha stabilito il 31 luglio quale data di riferimento per l'inizio dell'obbligo scolastico, i genitori il cui figlio compie gli anni in luglio devono aspettare 12 mesi prima di ricevere gli assegni di formazione.

Nuova normativa

In futuro i genitori dovranno ricevere gli assegni di formazione dal momento in cui i figli inizieranno la formazione postobbligatoria. Tuttavia, dato che la delimitazione tra formazione obbligatoria e formazione postobbligatoria non è omogenea né all'interno della Svizzera né all'estero³⁹, per garantire la parità di trattamento occorre stabilire un'età minima.

L'età minima sarà fissata al 15° anno d'età compiuto, poiché nella maggior parte dei Cantoni i più giovani a iniziare la formazione postobbligatoria dopo aver concluso la scuola dell'obbligo nei tempi previsti hanno 15 anni e un mese. La definizione di un limite di età ha come conseguenza che per i ragazzi che saltano una classe e iniziano una formazione postobbligatoria prima della norma avendo terminato la scuola dell'obbligo in tempi più brevi, gli assegni di formazione potranno essere corrisposti solo dal compimento del 15° anno di età. Ciò concerne tuttavia solo circa l'1 per cento dei giovani⁴⁰.

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

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

1.3.1.2 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo⁴¹

Il diritto dell'UE non contempla disposizioni sugli assegni di formazione.

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

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

³⁸ A seconda del Cantone, circa il 65–80 per cento dei giovani completa la scuola dell'obbligo nei tempi previsti. Eventuali ritardi sono dovuti a posticipi dell'inizio dell'obbligo scolastico e a ripetizioni di anni scolastici. La percentuale di allievi che conclude la scuola dell'obbligo in tempi più brevi del previsto è esigua (cfr. *Bildungsverläufe während der obligatorischen Schulzeit im Kanton Zürich: Verzögerungen, Beschleunigungen und Wechsel vom Kindergarten bis zum Abschluss der Sekundarstufe I*, Dipartimento dell'istruzione del Cantone di Zurigo, 2016, pag. 4 e *Les indicateurs de l'enseignement obligatoire, Année scolaire 2011-2012*, Cantone di Vaud, pag. 27).

³⁹ Come spiegato sopra, il sistema dell'istruzione è molto eterogeneo sia all'interno della Svizzera che negli Stati contraenti nei quali gli assegni per i figli e gli assegni di formazione vengono esportati.

⁴⁰ Cfr. *Bildungsverläufe während der obligatorischen Schulzeit im Kanton Zürich: Verzögerungen, Beschleunigungen und Wechsel vom Kindergarten bis zum Abschluss der Sekundarstufe I*, Dipartimento dell'istruzione del Cantone di Zurigo, 2016, pag. 4.

⁴¹ Per quanto riguarda la compatibilità del presente progetto con gli impegni internazionali della Svizzera, si rimanda al n. 5.2.

1.3.2 Assegni familiari per le madri sole disoccupate

1.3.2.1 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

Lacuna nel diritto agli assegni familiari nel sistema degli assegni familiari

In virtù dell'articolo 10 capoverso 2 dell'ordinamento del 31 ottobre 2007⁴² sugli assegni familiari (OAFami), una donna che percepisce l'indennità di maternità può richiedere già oggi gli assegni familiari, ma solo se prima della nascita del figlio aveva diritto allo stipendio. Le madri che prima del congedo maternità percepivano indennità giornaliera dell'assicurazione contro la disoccupazione non hanno pertanto diritto agli assegni familiari. Dal canto suo, la LIPG prevede un diritto agli assegni per i figli, ma soltanto per le persone che prestano servizio (e non per le madri)⁴³. L'unica normativa federale che contempla un diritto agli assegni familiari durante il congedo di maternità è dunque quella sugli assegni familiari. Di conseguenza la lacuna legislativa non riguarda né l'assicurazione contro la disoccupazione⁴⁴ né l'ordinamento delle IPG⁴⁵, bensì il sistema degli assegni familiari.

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

Dato che le madri sole disoccupate non hanno diritto allo stipendio, concedere loro il diritto agli assegni familiari in qualità di persone esercitanti un'attività lucrativa sarebbe contrario ai principi del sistema. Pertanto, nel periodo in cui percepiscono l'indennità di maternità, le madri sole disoccupate dovranno poter beneficiare degli assegni familiari in qualità di persone prive di attività lucrativa⁴⁶. La cerchia delle persone prive di attività lucrativa aventi diritto agli assegni familiari verrà estesa in analogia all'articolo 19 capoverso 1^{bis} LAFam, in virtù del quale dal 2013 anche i salariati e gli indipendenti che non raggiungono il reddito minimo per poter beneficiare degli assegni familiari (7050 franchi all'anno) sono considerati privi di attività lucrativa⁴⁷.

Limite di reddito e prestazioni complementari

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

⁴² RS 836.21

⁴³ Il diverso trattamento delle persone che prestano servizio rispetto alle madri nell'ambito delle IPG è stato voluto dal legislatore che, in riferimento alle indennità di maternità, ha optato per una soluzione minima senza prestazioni supplementari (cfr. il rapporto della CSSS-N del 3 ottobre 2002 sull'iniziativa parlamentare Modifica della legge sulle indennità di perdita di guadagno. Estensione del campo di applicazione alle madri che esercitano un'attività lucrativa; FF 2002 6713, in particolare pag. 6739).

⁴⁴ La LADI sancisce che, in aggiunta all'indennità giornaliera di disoccupazione, deve essere versato un supplemento corrispondente agli assegni familiari previsti dalla legge. Siccome al momento della nascita del figlio l'indennità di disoccupazione è sostituita dall'indennità di maternità, sarebbe contrario alla logica del sistema colmare nella LADI la lacuna nel diritto agli assegni familiari delle madri sole disoccupate.

⁴⁵ Se si intervenisse al livello della LIPG, in virtù del principio della parità di trattamento tutte le madri che beneficiano di un'indennità di maternità (e non solo quelle sole e disoccupate) dovrebbero aver diritto alla nuova prestazione.

⁴⁶ La nuova disposizione verrà definita in analogia a quella vigente nel Cantone di Ginevra, secondo la quale le madri possono beneficiare di assegni familiari in qualità di persone prive di attività lucrativa (cfr. art. 3 cpv. 2 e 3 del regolamento di esecuzione della legge sugli assegni familiari del Cantone di Ginevra, disponibile all'indirizzo www.ge.ch/legislation > Recueil systématique genevois [rs/GE] > Règlement d'exécution de la loi sur les allocations familiales [RAF, J 5 10.01; stato: 14.6.2017]).

⁴⁷ Nell'AVS sono considerate senza attività lucrativa unicamente le persone con un reddito annuo lordo inferiore a 4667 franchi.

Sussidiarietà del diritto

Il diritto di una persona esercitante un'attività lucrativa è prioritario rispetto a su di una persona priva di attività lucrativa⁴⁸. Per questa ragione deve essere possibile una rettifica con effetto retroattivo nel caso in cui il padre riconosca il figlio di una madre sola disoccupata dopo le 14 settimane in cui questa ha percepito l'indennità di maternità o nel caso in cui il giudice accolga un'azione di paternità⁴⁹. Se durante il periodo in questione il padre esercitava un'attività lucrativa, in virtù dell'articolo 7 capoverso 1 LAFam avrebbe avuto diritto agli assegni familiari in via prioritaria. In un caso simile la rettifica con effetto retroattivo è coerente con la logica del sistema, visto che anche altre situazioni possono determinare un cambiamento nel diritto agli assegni familiari e quindi una rettifica con effetto retroattivo.

1.3.2.2 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo⁵⁰

Il diritto dell'UE non contempla disposizioni sugli assegni familiari per le madri sole disoccupate.

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

1.3.3 Aiuti finanziari a organizzazioni familiari

1.3.3.1 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

Promozione delle famiglie quale ambito d'intervento della politica familiare

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

Nell'analisi il Consiglio federale ha definito quattro ambiti d'intervento. Ambito d'intervento 1: rafforzamento economico delle famiglie e lotta contro la povertà delle famiglie; ambito d'intervento 2: promozione della conciliabilità tra famiglia e lavoro; ambito d'intervento 3: adeguamento del diritto di famiglia e del diritto successorio agli odierni modi di vita; ambito d'intervento 4: promozione delle famiglie⁵¹. La Confederazione contribuisce già da tempo alla promozione delle famiglie in generale (ambito d'intervento 4) sostenendo finanziariamente le offerte di consulenza e i servizi delle organizzazioni familiari attive a livello nazionale o di regione linguistica.

Anche in futuro gli aiuti finanziari potranno essere concessi unicamente a organizzazioni familiari attive a livello nazionale o di regione linguistica che, conformemente al loro scopo, sono di utilità pubblica, neutrali dal punto di vista confessionale e indipendenti da quello politico.

⁴⁸ Art. 7 cpv. 1 lett. a LAFam.

⁴⁹ In caso di riconoscimento o accoglimento di un'azione di paternità, il rapporto di filiazione è istituito retroattivamente dal momento della nascita (*ex tunc*; art. 252 cpv. 2 CC).

⁵⁰ Per quanto riguarda la compatibilità del presente progetto con gli impegni internazionali della Svizzera, si rimanda al n. 5.2.

⁵¹ Cfr. il rapporto del Consiglio federale *Familienpolitik. Auslegeordnung und Handlungsoptionen des Bundes*, redatto in adempimento del postulato Tornare 13.3135 Politica familiare del 20 marzo 2013, pag. 8. Il rapporto è disponibile (in tedesco e in francese) all'indirizzo www.ufas.admin.ch > Temi di politica sociale > Politica familiare > Informazioni di base > Rapporto sulla politica familiare.

Due ambiti di promozione

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

L'ambito «accompagnamento, consulenza e formazione» comprende l'accompagnamento e il sostegno delle famiglie. Nello specifico, può trattarsi di offerte di prossimità, come programmi di visite a domicilio o luoghi d'incontro per le famiglie. Potranno essere sovvenzionati anche servizi di consulenza familiare, tra cui quella fornita in situazioni difficili, quella rivolta a determinati tipi di famiglie o quella riguardante temi specifici. Infine potranno essere sostenute con aiuti finanziari anche le offerte di formazione dei genitori. La formazione dei genitori si prefigge di permettere la trasmissione e/o l'acquisizione di conoscenze e competenze importanti per l'educazione dei figli e la convivenza in famiglia.

L'ambito «conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione» è stato definito prendendo spunto dall'ambito d'intervento 2 (conciliabilità tra famiglia e lavoro) stabilito dal Consiglio federale nel rapporto concernente lo stato della politica familiare⁵². In questo ambito la Confederazione potrà concedere aiuti finanziari per le attività che contribuiscono a mettere a disposizione dei genitori servizi di custodia di bambini complementare alla famiglia adatti ai loro bisogni. La custodia complementare alla famiglia comprende la custodia istituzionale di bambini in età prescolare e scolare. La Confederazione potrà sovvenzionare anche le attività che concorrono a definire condizioni di lavoro favorevoli alle famiglie.

Nuove disposizioni nella LAFam

Una base legale per la concessione degli aiuti finanziari a organizzazioni familiari può essere creata in una nuova legge o in una legge già esistente. L'opzione di una nuova legge sulla promozione delle famiglie è stata valutata nel quadro dell'elaborazione del rapporto concernente lo stato della politica familiare e le possibilità d'intervento della Confederazione. Nella discussione sulla strategia in materia di politica familiare, il Consiglio federale ha tuttavia deciso di non darvi seguito. Si sono quindi esaminate diverse leggi federali vigenti che si occupano concretamente di questioni familiari, al fine di valutare se vi si potesse integrare una nuova disposizione sul sovvenzionamento delle organizzazioni familiari. Dall'analisi è emerso che la LAFam è la legge più adatta a questo scopo.

Le nuove disposizioni della LAFam sugli aiuti finanziari a organizzazioni familiari (parte III del progetto) dovranno essere enunciate analogamente alle disposizioni sul sovvenzionamento contemplate da altre leggi sulle assicurazioni sociali: in virtù dell'articolo 101^{bis} della legge federale del 20 dicembre 1946⁵³ sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS), la Confederazione può accordare sussidi a istituzioni private di utilità pubblica attive a livello nazionale per l'assistenza alle persone anziane; in virtù dell'articolo 74 della legge federale del 19 giugno 1959⁵⁴ sull'assicurazione per l'invalidità (LAI), possono essere assegnati sussidi alle associazioni centrali, attive a livello di regione linguistica o a livello nazionale, delle organizzazioni private dell'aiuto specializzato agli invalidi o di mutua assistenza, per servizi forniti agli invalidi e ai loro congiunti.

⁵² Cfr. il rapporto del Consiglio federale *Familienpolitik. Auslegeordnung und Handlungsoptionen des Bundes*, redatto in adempimento del postulato Tornare 13.3135 Politica familiare del 20 marzo 2013 (disponibile anche in francese), pag. 8.

⁵³ RS 831.10

⁵⁴ RS 831.20

1.3.3.2 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo⁵⁵

Il diritto dell'UE non contempla disposizioni sugli aiuti finanziari a organizzazioni familiari.

In Francia le organizzazioni familiari, alla stregua di organizzazioni attive in altri ambiti, possono beneficiare di aiuti statali. Queste organizzazioni operano principalmente negli ambiti della mediazione familiare, della protezione giuridica di adulti bisognosi di aiuto, dell'accompagnamento educativo, delle misure educative e dell'assistenza a famiglie in situazione di sovraindebitamento. Il finanziamento dei sussidi è assicurato dal ramo «Famiglia» del sistema di sicurezza sociale. In Germania il Ministero federale per la famiglia, gli anziani, le donne e i giovani sostiene da tempo le organizzazioni familiari attive a livello nazionale. La relativa competenza del Governo federale è sancita dal codice tedesco della previdenza sociale. Gli obiettivi e i principi generali sono definiti nelle direttive federali sulla promozione delle famiglie. Gli ambiti promossi sono il lavoro associativo a favore delle famiglie, la formazione e la consulenza familiari. Possono essere concessi sussidi anche per eventi speciali o di particolare rilievo promossi da organizzazioni centrali. Anche in Austria il Governo sostiene le organizzazioni familiari. Quelle di utilità pubblica rappresentate nel Consiglio per le politiche familiari⁵⁶ possono richiedere aiuti finanziari. Anche i consultori familiari⁵⁷ e gli enti di utilità pubblica attivi nella formazione dei genitori possono beneficiare di aiuti statali. In Italia, per contro, le organizzazioni familiari non sono sostenute dal Governo. Negli ultimi anni, alcune regioni hanno tuttavia iniziato a promuoverne l'operato con aiuti finanziari.

1.4 Attuazione a livello di ordinanza

1.4.1 Assegni di formazione dall'inizio della formazione postobbligatoria

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

1.4.2 Assegni familiari per le madri sole disoccupate

Occorre valutare se le nuove disposizioni legali sugli assegni familiari per le madri sole disoccupate (parte II del progetto) richiedano precisazioni a livello di ordinanza. Se del caso, sarebbe necessario inserire nell'OAFami un rimando all'articolo 29 dell'ordinanza del 24 novembre 2004⁵⁸ sulle indennità di perdita di guadagno (OIPG).

1.4.3 Aiuti finanziari a organizzazioni familiari

Le nuove disposizioni legali in materia (parte III del progetto) devono essere precisate a livello di ordinanza. In virtù dell'articolo 21h capoverso 4 dell'avamprogetto, il Consiglio federale disciplina nell'OAFami la procedura per il versamento degli aiuti finanziari, facendo riferimento alla prassi vigente.

⁵⁵ Per quanto riguarda la compatibilità del presente progetto con gli impegni internazionali della Svizzera, si rimanda al n. 5.2.

⁵⁶ Il Consiglio per le politiche familiari è stato istituito quale organo consultivo del Ministero della famiglia. Attualmente vi sono rappresentate sei organizzazioni familiari.

⁵⁷ In Svizzera i Cantoni sono tenuti, secondo l'articolo 171 CC, a mettere a disposizione consultori matrimoniali e familiari.

⁵⁸ RS 834.11

1.5 Interventi parlamentari

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

2 Commento ai singoli articoli

Cifra I

Sistematica

Le nuove disposizioni concernenti gli aiuti finanziari a organizzazioni familiari saranno introdotte nella legge del 24 marzo 2006⁵⁹ sugli assegni familiari. Trattandosi di un tema nuovo e indipendente dall'oggetto della regolamentazione vigente, gli aiuti finanziari a organizzazioni familiari saranno disciplinati in un capitolo separato della legge.

Titolo

L'introduzione delle nuove disposizioni sugli aiuti finanziari a organizzazioni familiari rende necessaria l'integrazione del titolo della legge.

Ingresso

Oltre ai capoversi 2 e 4 dell'articolo 116 della Costituzione federale (Cost.), determinanti per la legislazione relativa agli assegni familiari, quale base costituzionale per gli aiuti finanziari a organizzazioni familiari sarà menzionato anche il capoverso 1 del medesimo articolo, dato che con la revisione di legge il campo d'applicazione materiale verrà esteso a un provvedimento a tutela della famiglia.

Sostituzione di un'espressione

Concerne soltanto il testo francese.

Art. 1

Cpv. 2

Gli aiuti finanziari a organizzazioni familiari di cui al nuovo capitolo 3b non rientreranno nel campo d'applicazione della legge federale del 6 ottobre 2000⁶⁰ sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA), poiché la procedura di versamento di questi aiuti non rientra nell'ambito delle assicurazioni sociali. A differenza di quanto avviene per i sussidi per l'assistenza alle persone anziane (art. 101^{bis} LAVS) e per quelli d'aiuto agli invalidi (art. 74 seg. LAI), non saranno pertanto applicabili agli aiuti finanziari a organizzazioni familiari nemmeno gli articoli 32 e 33 LPGA.

A questi aiuti finanziari si applicheranno la legge federale del 20 dicembre 1968⁶¹ sulla procedura amministrativa (PA) e la legge del 5 ottobre 1990⁶² sui sussidi (LSu).

Art. 3 Tipi di assegni familiari; competenze dei Cantoni

Cpv. 1, frase introduttiva

Concerne soltanto il testo francese.

Lett. a

Il primo periodo della lettera a viene adeguato a livello linguistico. In considerazione della modifica delle lettere b, alla lettera a verrà aggiunto un secondo periodo, il quale disciplina il momento in cui l'assegno per i figli viene sostituito da quello di formazione nei casi in cui

⁵⁹ RS 836.2

⁶⁰ RS 830.1

⁶¹ RS 172.021

⁶² RS 616.1

il figlio inizia una formazione postobbligatoria tra il 15° e il 16° anno d'età. Se in questo lasso di tempo il figlio non ha ancora iniziato alcuna formazione postobbligatoria, l'assegno per i figli continuerà a essere versato fino ai 16° anni compiuti, come avviene oggi. In analogia alle modifiche previste in questa lettera, anche nel terzo periodo verrà precisato che per i figli con un'incapacità al guadagno l'assegno per i figli sarà versato sino alla fine del mese in cui essi compiono il 20° anno d'età.

Lett. b

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

Per sapere cosa s'intenda per formazione postobbligatoria si continuerà a far riferimento alla definizione di formazione contenuta nell'ordinanza del 31 ottobre 1947⁶³ sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (OAVS)⁶⁴. Sviluppata dalla giurisprudenza, questa definizione ha dato buoni risultati nella prassi applicativa. L'articolo 1 OAFami sarà adeguato di conseguenza.

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

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

Gli assegni di formazione saranno versati per tutto il mese dell'inizio della formazione postobbligatoria.

Essi saranno versati anche per i figli che hanno compiuto il 16° anno d'età e frequentano ancora la scuola dell'obbligo, come già avviene secondo la prassi attuale.

⁶³ RS 831.101

⁶⁴ Le regolamentazioni previste negli articoli 49^{bis} e 49^{ter} OAVS sono applicabili agli assegni familiari in virtù del rimando dell'articolo 1 OAFami all'articolo 25 LAVS.

Art. 19 Diritto agli assegni familiari

Cpv. 1ter

Primo periodo

Aventi diritto: in futuro le madri sole disoccupate dovranno poter far valere un diritto ad assegni familiari⁶⁵ a titolo di persone prive di attività lucrativa dal momento del parto e per tutto il periodo di riscossione dell'indennità di maternità, se per lo stesso periodo non vi è un altro avente diritto ad assegni familiari per il medesimo figlio. Anche per questa categoria di aventi diritto varrà quindi il principio della sussidiarietà del diritto agli assegni familiari per le persone prive di attività lucrativa.

Il diritto agli assegni familiari sussiste esclusivamente per le donne che hanno diritto all'indennità di maternità secondo gli articoli 16b segg. LIPG. Contrariamente alla LADI, l'articolo 16b capoverso 3 lettere a e b LIPG, in combinato disposto con l'articolo 29 OIPG, non presuppone l'idoneità al collocamento⁶⁶. Secondo l'articolo 29 OIPG, le madri disoccupate hanno diritto all'indennità di maternità se fino al parto hanno beneficiato di un'indennità giornaliera dell'assicurazione contro la disoccupazione (lett. a) o se il giorno del parto adempiono il periodo di contribuzione necessario per beneficiare di un'indennità giornaliera ai sensi della LADI (lett. b). Le madri disoccupate devono dunque adempiere solo il termine quadro biennale di cui all'articolo 9 capoverso 1 LADI. Per contro, non devono necessariamente essere annunciate per il collocamento all'ufficio del lavoro per poter essere considerate disoccupate al momento del parto (DTF 136 V 239 consid. 2.1). Il vantaggio del rimando alla LIPG sta nel fatto che la verifica delle condizioni di diritto poste nell'articolo in questione viene già effettuata dalle casse di compensazione AVS. Le casse di compensazione per assegni familiari possono dunque partire dal presupposto che le madri disoccupate che percepiscono un'indennità di maternità abbiano anche diritto a ricevere gli assegni familiari a titolo di persone prive di attività lucrativa, se nessun altro può far valere il diritto a tali assegni.

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

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

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

- Figli appena nati: in base alla regolamentazione proposta, le madri sole disoccupate saranno considerate prive di attività lucrativa durante il periodo di riscossione dell'indennità di maternità. Alle persone prive di attività lucrativa si applicano le stesse regole valide per quelle che esercitano un'attività lucrativa, vale a dire che l'intero assegno familiare viene versato retroattivamente per tutto il mese della nascita (art. 3 cpv. 1 lett. a LAFam). In futuro questo varrà quindi anche per le madri sole disoccupate, a prescindere dal giorno a partire dal quale viene versata l'indennità di

⁶⁵ Gli assegni familiari comprendono gli assegni per i figli e quelli di formazione, versati periodicamente, nonché gli assegni di nascita e quelli di adozione, versati *una tantum*, se i Cantoni lo prevedono nei loro ordinamenti sugli assegni familiari (cfr. art. 3 cpv. 1 e 2 LAFam).

⁶⁶ Sono disoccupate ai sensi della LADI solo le persone considerate idonee al collocamento (art. 8 cpv. 1 lett. f LADI). Nel caso delle donne incinte disoccupate si pone la delicata questione della loro idoneità al collocamento.

maternità. Il diritto agli assegni familiari secondo la LAFam termina nel momento in cui termina quello all'indennità di maternità. Da quel momento, gli assegni vengono sostituiti dal supplemento sull'indennità giornaliera dell'assicurazione contro la disoccupazione (art. 22 cpv. 1 LADI).

- Eventuali figli più grandi: se oltre al figlio appena nato ve ne sono altri più grandi, per questi ultimi le madri sole disoccupate ricevono, prima del parto, il supplemento sull'indennità giornaliera dell'assicurazione contro la disoccupazione (questo supplemento, il cui importo è pari a quello dell'assegno familiare, è versato dalla cassa di disoccupazione, se non vi è un altro avente diritto ad assegni familiari per i medesimi figli). Poiché questo supplemento è una prestazione accessoria all'indennità giornaliera, le madri lo ricevono fino al momento in cui inizia a essere versata l'indennità di maternità (art. 16g cpv. 1 lett. a LIPG). In virtù della nuova regolamentazione proposta con la presente modifica della LAFam, durante il periodo di versamento dell'indennità di maternità, gli assegni familiari (assegni per i figli o assegni di formazione) saranno versati pro rata temporis per i figli più grandi. Il diritto vigente applica già questo principio alle persone che esercitano un'attività lucrativa e iniziano un nuovo rapporto di lavoro nel corso di un mese⁶⁷. Le madri riceveranno gli assegni familiari – come per i figli appena nati – fino al momento in cui rinascerà il diritto all'indennità giornaliera dell'assicurazione contro la disoccupazione e al supplemento.

Casi transfrontalieri: gli assegni familiari per le persone prive di attività lucrativa, che in futuro saranno versati anche alle madri sole disoccupate, sono considerati prestazioni familiari ai sensi del regolamento (CE) n. 883/2004⁶⁸. Se sussiste un diritto ad assegni familiari, per principio questi vanno versati anche per i figli che risiedono in uno Stato membro dell'UE (art. 67 del regolamento [CE] n. 883/2004)⁶⁹. Se nello stesso periodo e per i medesimi figli sussiste un diritto a prestazioni in base alle legislazioni di più Stati membri, il loro coordinamento è disciplinato dall'articolo 68 del regolamento summenzionato. In tal modo s'intende evitare il cumulo di prestazioni della stessa natura per lo stesso periodo (cfr. n. 12 del Preambolo del regolamento [CE] n. 883/2004). In virtù della nuova regolamentazione proposta, le madri disoccupate avranno diritto agli assegni familiari durante il periodo di riscossione dell'indennità di maternità secondo il diritto svizzero. Sia la disoccupazione che la maternità sono equiparate a un'attività effettiva, fintantoché vengono versate prestazioni sostitutive (art. 1 lett. b n. i della decisione F1⁷⁰). In base all'articolo 68 paragrafo 1 lettera b numero i del regolamento (CE) n. 883/2004, nel caso di diritti conferiti per gli stessi motivi (attività o situazione a essa equiparata), per principio ha priorità il luogo di residenza dei figli. Se lo Stato debitore in via sussidiaria prevede prestazioni familiari più elevate, deve versare un complemento differenziale.

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

⁶⁷ In tal caso, gli assegni sono versati pro rata temporis, fino al termine del rapporto di lavoro, dalla cassa di compensazione per assegni familiari del precedente datore di lavoro e, dall'inizio del nuovo rapporto di lavoro, dalla cassa del nuovo datore di lavoro.

⁶⁸ Cfr. art. 1 lett. z; RS **0.831.109.268.1**.

⁶⁹ Il diritto materiale a una prestazione è retto dalla legislazione nazionale. I regolamenti dell'UE disciplinano unicamente il coordinamento delle prestazioni familiari in presenza di fattispecie transfrontaliere (art. 68 del regolamento [CE] n. 883/2004).

⁷⁰ Decisione F1 della Commissione amministrativa per il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, del 12 giugno 2009, relativa all'interpretazione dell'articolo 68 del regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio riguardo alle regole di priorità in caso di cumulo delle prestazioni familiari.

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

Secondo periodo

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

Titolo prima dell'art. 21f

L'ampliamento dell'oggetto della regolamentazione richiede l'introduzione di questo titolo, sotto il quale verranno introdotte le disposizioni concernenti gli aiuti finanziari a organizzazioni familiari.

Art. 21f Scopo e ambiti di promozione

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

La formulazione «La Confederazione può concedere aiuti finanziari a organizzazioni familiari...» chiarisce che non sussiste alcun diritto agli aiuti finanziari. Questi vengono concessi solo nei limiti del credito approvato dalle Camere federali, una riserva peraltro menzionata anche nei contratti per il versamento di aiuti finanziari. È così possibile che durante il periodo contrattuale il contratto venga disdetto o l'importo degli aiuti ridotto. L'UFAS dispone inoltre di un certo margine discrezionale per la concessione di aiuti finanziari.

Le attività delle organizzazioni (attività regolari, servizi e progetti) nei due ambiti di promozione menzionati alle lettere a e b devono andare a beneficio delle famiglie. È irrilevante che queste ultime ne traggano vantaggio direttamente (p. es. tramite coaching di genitori soli) o indirettamente (p. es. tramite offerte di formazione continua per i genitori diurni oppure offerte di consulenza per i datori di lavoro nell'ottica di garantire condizioni di lavoro favorevoli alle famiglie).

- La lettera a fa riferimento all'ambito di promozione «accompagnamento, consulenza e formazione». Per accompagnamento e sostegno s'intendono prestazioni sul posto non pecuniarie a favore delle famiglie, come offerte di prossimità (p. es. programmi di visite a domicilio) o luoghi d'incontro per le famiglie (p. es. centri per le famiglie, gruppi di gioco). Per consulenza s'intende la consulenza familiare, volta ad aiutare le famiglie a gestire i vari problemi quotidiani legati alla genitorialità, ai rapporti di coppia e alla vita familiare. Vi rientrano ad esempio la consulenza familiare, educativa o genitoriale di carattere generale, quella specifica per situazioni familiari critiche (p. es. in caso di separazione, divorzio, morte, fuga, rapimento), quella rivolta a determinati tipi di famiglie (p. es. monoparentali, arcobaleno, con membri di due nazionalità) e quella incentrata su temi specifici (p. es. la consulenza genitoriale). Per formazione s'intende in particolare la formazione dei genitori, tesa alla trasmissione o all'acquisizione di conoscenze e competenze importanti per l'educazione dei figli e la convivenza familiare. La formazione dei genitori comprende

un'ampia gamma di temi (p. es. l'utilizzo dei nuovi media) e svariate forme di trasmissione delle informazioni (p. es. eventi, app, video). La distinzione tra questi tre settori di promozione (accompagnamento, consulenza e formazione) non è netta.

- La lettera b fa riferimento all'ambito di promozione «conciliabilità tra famiglia e lavoro o formazione». La conciliabilità tra famiglia e lavoro è uno dei quattro ambiti d'intervento definiti dal Consiglio federale nel suo rapporto sulla politica familiare⁷¹. Il Governo ritiene prioritarie le misure volte a migliorare la conciliabilità tra famiglia e lavoro e/o formazione. La sua promozione costituisce pertanto, in questo contesto, un ambito di promozione tematico a sé stante. Si parla di conciliabilità quando entrambi i genitori possono essere attivi nel mercato del lavoro o svolgere una formazione e al contempo garantire ai figli una custodia e un'educazione ottimali. Questo ambito di promozione comprende due elementi, ovvero la custodia di bambini complementare alla famiglia e condizioni di lavoro favorevoli alle famiglie. Per attività delle organizzazioni familiari nel campo della custodia di bambini complementare alla famiglia s'intendono quelle che contribuiscono a garantire ai genitori un'offerta adeguata ai loro bisogni. In questo contesto si tratta della custodia istituzionale prescolastica e scolastica (p. es. asili nido, strutture parascolastiche e famiglie diurne)⁷². Per attività nel campo delle condizioni di lavoro favorevoli alle famiglie, si intendono quelle che concorrono alla creazione di tali condizioni.

Art. 21g Condizioni

Gli aiuti finanziari sono concessi esclusivamente a organizzazioni familiari.

- La lettera a stabilisce la prima condizione da adempiere, vale a dire che l'organizzazione persegua uno scopo che rientra in almeno uno degli ambiti di promozione previsti. In questo modo si vuole garantire che gli aiuti finanziari siano concessi solo alle organizzazioni che sono attive in uno o entrambi gli ambiti di promozione e dunque dispongono di solide conoscenze specialistiche.
- La lettera b fa riferimento alla diffusione territoriale dell'attività dell'organizzazione: gli aiuti finanziari possono essere concessi solo alle organizzazioni che hanno un certo raggio d'azione geografico. Un'organizzazione è attiva a livello di regione linguistica se copre l'intera area di una delle quattro lingue nazionali. È invece considerata attiva a livello nazionale se opera in tutte e quattro le regioni linguistiche.
- La lettera c menziona il requisito dell'utilità pubblica. È di utilità pubblica un'organizzazione che non ha scopo di lucro e il cui obiettivo è d'interesse pubblico e volto al benessere di terzi. Un'organizzazione non ha scopo di lucro se le sue attività sono impostate in modo tale da non mirare alla realizzazione di utili. Questo non significa però che le organizzazioni familiari non abbiano del tutto il diritto di realizzare utili. Le entrate e le uscite di un'organizzazione di utilità pubblica sono soggette a fluttuazioni, esattamente come quelle di un'organizzazione a scopo di lucro. Per la stabilità finanziaria è importante che le organizzazioni possano aggiungere utili d'importo moderato al proprio capitale, in modo da poter compensare eventuali perdite negli anni successivi.
- Le lettere d ed e chiariscono che gli aiuti finanziari vanno versati solo a organizzazioni neutrali dal punto di vista confessionale e indipendenti dal punto di vista politico.

⁷¹ Cfr. rapporto del Consiglio federale del 20 maggio 2015 *Familienpolitik. Auslegeordnung und Handlungsoptionen des Bundes*, redatto in adempimento del postulato Tornare 13.3135 Politica familiare, pag. 8. Il rapporto è disponibile (in tedesco e in francese) all'indirizzo www.ufas.admin.ch > Temi di politica sociale > Politica familiare > Informazioni di base > Rapporto sulla politica familiare.

⁷² Cfr. anche la terminologia dell'Ufficio federale di statistica, disponibile all'indirizzo www.bfs.admin.ch > Trovare statistiche > Situazione economica e sociale della popolazione > Uguaglianza tra donna e uomo > Conciliabilità tra famiglia e lavoro > Custodia di bambini complementare alla famiglia (consultato il 30 maggio 2017).

- La lettera f stabilisce che in caso di scioglimento o di fusione dell'organizzazione il suo patrimonio deve essere trasferito a un'organizzazione familiare di utilità pubblica. L'utile realizzato dalle organizzazioni aventi diritto agli aiuti finanziari include sempre anche una determinata quota degli aiuti che confluisce nel capitale dell'organizzazione. Va pertanto garantito che, in caso di scioglimento o fusione, anche questa parte continui ad essere impiegata per scopi di utilità pubblica a favore delle famiglie.

Art. 21h Procedura e quota massima

Cpv. 1

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

Cpv. 2

Gli aiuti finanziari saranno concessi sulla base di un contratto di diritto pubblico (art. 16 cpv. 2 lett. a⁷³ LSu), il che corrisponde alla prassi vigente.

L'attribuzione di aiuti finanziari per via contrattuale è la soluzione più adatta, poiché permette di concordare chiari obiettivi strategici su un orizzonte temporale di una certa durata. Grazie a un sistema di controlling, il raggiungimento di questi obiettivi strategici può inoltre essere facilmente verificato ogni anno. L'importo degli aiuti finanziari può quindi essere fissato in base alle prestazioni effettivamente fornite. Questo sistema garantisce sia la necessaria vincolatività degli accordi stipulati che una flessibilità sufficiente per reagire a eventuali cambiamenti delle condizioni quadro. Ciò consente di impiegare i mezzi federali nel modo più efficiente ed efficace possibile.

Cpv. 3

La quota massima rappresenta la partecipazione massima della Confederazione alle spese computabili, che ammonta al 50 per cento. Gli elementi compresi nelle spese computabili saranno fissati a livello d'ordinanza.

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

Le organizzazioni familiari che chiedono aiuti finanziari devono dichiarare nel relativo modulo se, ed eventualmente per quali compiti, chiedono o ricevano aiuti finanziari da parte di altri uffici federali. Se il sovvenzionamento di uno stesso compito rischia di determinare doppioni, l'UFAS contatta l'ufficio federale competente, chiarisce la questione e fissa la procedura da seguire al fine di evitare il doppio sovvenzionamento.

Cpv. 4

Questa norma di delega conferisce al Consiglio federale la competenza di emanare disposizioni d'esecuzione concernenti la procedura per il versamento di aiuti finanziari e le spese computabili. La procedura dovrà basarsi sulla prassi già vigente.

Art. 27 Disposizioni d'esecuzione

Cpv. 2

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

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per le assicurazioni sociali

3.1.1 Ripercussioni finanziarie

La parte I del progetto (assegni di formazione dall'inizio della formazione postobbligatoria) comporterà spese supplementari dell'ordine di circa 16 milioni di franchi all'anno. Considerato che nel 2015 le uscite complessive per gli assegni familiari erano pari a 5,8 miliardi di franchi, le spese supplementari corrisponderanno a circa il 3 per mille delle uscite complessive.

Per quanto concerne gli assegni familiari per i salariati e gli indipendenti, le maggiori spese saranno finanziate mediante contributi calcolati in percentuale del reddito sottoposto all'AVS (art. 16 cpv. 2 LAFam). Il finanziamento degli assegni familiari è disciplinato dai Cantoni (art. 16 cpv. 1 LAFam). Una parte dei Cantoni delega la determinazione delle aliquote di contribuzione alle casse di compensazione per assegni familiari, che dovranno quindi adeguare le loro aliquote. D'altra parte, i Cantoni che prescrivono per esempio una determinata aliquota alle casse di compensazione per assegni familiari dovranno adattare le relative disposizioni.

La parte II del progetto (assegni familiari per le madri sole disoccupate) avrà ripercussioni finanziarie marginali sull'ordinamento degli assegni familiari. In base alle disposizioni vigenti sul finanziamento degli assegni familiari per le persone prive di attività lucrativa (art. 20 cpv. 1 LAFam), le spese supplementari, stimate a 100 000 franchi all'anno⁷⁴, saranno a carico dei Cantoni. Per ridurre il proprio onere, alcuni Cantoni prevedono che le persone prive di attività lucrativa paghino un contributo (art. 20 cpv. 2 LAFam)⁷⁵.

Benché gli aiuti finanziari a organizzazioni familiari siano disciplinati nella LAFam, la parte III del progetto non avrà ripercussioni per le assicurazioni sociali, dato che il finanziamento è assicurato tramite il preventivo ordinario della Confederazione.

In mio. fr.	Confederazione	Cantoni	Datori di lavoro / Indipendenti
Spese supplementari parte I	0,3	0,5	max. 16
Spese supplementari parte II	--*	0,1	--*
Spese supplementari parte III	0	--*	--*
Spese supplementari complessive	0,3	0,6	max. 16

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

⁷⁴ Secondo un'analisi speciale dell'Ufficio federale di statistica, tra il 2010 e il 2015 si sono registrati annualmente 900–1400 bambini nati da madri nubili e non riconosciuti dal padre. Per la stima si parte dal presupposto che ogni anno nascano al massimo 1500 bambini da padre ignoto. Non è quantificabile il numero di padri che hanno riconosciuto la paternità, ma che soggiornano in un Paese che non versa assegni familiari. Per determinare le spese supplementari si sono moltiplicati i 1500 bambini per il tasso di disoccupazione femminile (2015: 3,1 %), per l'indicatore sintetico della fecondità (2015: 1,54 bambini per donna) e per l'importo medio degli assegni per i figli per un figlio durante 14 settimane (2015: 861 fr.). Dalla stima risulta che ogni anno una cinquantina di donne è toccata da questa lacuna legislativa.

⁷⁵ Cantoni AR, GL, SO, TG e TI.

3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

La parte I del progetto (assegni di formazione dall'inizio della formazione postobbligatoria) dovrebbe avere ripercussioni minime sull'effettivo del personale delle casse di compensazione per assegni familiari. Già oggi, infatti, le casse verificano se i figli seguano o meno una formazione; in futuro dovranno semplicemente effettuare questa verifica con un leggero anticipo. I chiarimenti potrebbero risultare un po' più complessi nei casi dei ragazzi più giovani che scelgono soluzioni transitorie prima di iniziare una formazione professionale di base.

La parte II del progetto (assegni familiari per le madri sole disoccupate) non avrà ripercussioni sull'effettivo del personale delle casse di compensazione per assegni familiari. Si tratta di casi isolati.

3.2 Ripercussioni per la Confederazione

3.2.1 Ripercussioni finanziarie

Parte I (assegni di formazione dall'inizio della formazione postobbligatoria): la partecipazione della Confederazione alle spese supplementari per gli assegni familiari nell'agricoltura ammonterà a 330 000 franchi⁷⁶. Considerato che nel 2015 le uscite della Confederazione per gli assegni familiari nell'agricoltura erano pari a circa 66 milioni di franchi, le spese supplementari corrisponderanno al 5 per mille delle uscite complessive.

Parte II (assegni familiari per le madri sole disoccupate): il finanziamento degli assegni familiari per le madri sole disoccupate è di competenza dei Cantoni. La Confederazione non dovrà quindi sostenere spese supplementari.

Parte III (aiuti finanziari a organizzazioni familiari): il finanziamento degli aiuti finanziari a organizzazioni familiari avverrà tramite il preventivo ordinario della Confederazione⁷⁷. Dato che è così già oggi, non insorgeranno spese supplementari.

3.2.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

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

3.3 Ripercussioni per i Cantoni

3.3.1 Ripercussioni finanziarie

Parte I (assegni di formazione dall'inizio della formazione postobbligatoria): i Cantoni assumeranno le spese supplementari per gli assegni familiari per le persone prive di attività lucrativa⁷⁸. A queste maggiori uscite si aggiungerà il contributo per gli assegni familiari nell'agricoltura (cfr. n. 3.2.1). Le spese supplementari complessive a carico dei Cantoni ammonteranno dunque a circa mezzo milione di franchi all'anno.

⁷⁶ Per il finanziamento degli assegni familiari ai lavoratori agricoli, i datori di lavoro nell'agricoltura pagano un contributo pari al 2 per cento dei salari in contanti e in natura soggetti all'AVS versati al loro personale agricolo. L'importo rimanente nonché le spese per gli assegni familiari destinati agli agricoltori sono coperti per due terzi dalla Confederazione e per un terzo dai Cantoni. Inoltre, i ricavi del fondo Assegni familiari per lavoratori agricoli e contadini di montagna sono impiegati per ridurre i contributi dei Cantoni (art. 18 seg. LAF). Circa il 3 per cento delle spese supplementari, stimate a 16 milioni di franchi, ovvero circa mezzo milione di franchi, riguarderà gli assegni familiari nell'agricoltura. La Confederazione ne coprirà due terzi.

⁷⁷ Cfr. Preventivo 2018 con piano integrato dei compiti e delle finanze 2019–2021 delle unità amministrative, volume 2A, pag. 168.

⁷⁸ I Cantoni possono però disporre che le persone prive di attività lucrativa contribuiscano al finanziamento degli assegni familiari per tali persone (art. 20 cpv. 2 LAFam).

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

La parte III (aiuti finanziari a organizzazioni familiari) non avrà ripercussioni finanziarie per i Cantoni, i quali trarranno vantaggio dal fatto che le organizzazioni potranno fornire i propri servizi a livello locale con un'efficienza e una qualità più elevate.

3.3.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

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

3.4 Ripercussioni per l'economia

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

La parte III (aiuti finanziari a organizzazioni familiari) non comporterà cambiamenti rispetto alla situazione attuale.

3.5 Ripercussioni per la società

Le modifiche proposte nella parte I (assegni di formazione dall'inizio della formazione postobbligatoria) e nella parte II (assegni familiari per le madri sole disoccupate) sono di portata troppo limitata per avere un impatto sulla società svizzera. La parte III (aiuti finanziari a organizzazioni familiari) non comporterà cambiamenti rispetto alla situazione attuale.

4 Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale

4.1 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 27 gennaio 2016⁷⁹ sul programma di legislatura 2015–2019, né nel decreto federale del 14 giugno 2016⁸⁰ sul programma di legislatura 2015–2019. L'obiettivo 9 del programma di legislatura 2015–2019 è la promozione della coesione sociale e del rispetto della parità dei diritti fra i sessi. In particolare occorre rafforzare le famiglie e combattere la povertà economica e sociale in Svizzera. Poiché le modifiche previste nella LAFam (assegni di formazione dall'inizio della formazione postobbligatoria, assegni familiari per le madri sole disoccupate e creazione di una base legale per gli aiuti finanziari a organizzazioni familiari) contribuiscono al raggiungimento di questo obiettivo, il Consiglio federale ha integrato l'attuazione di questi punti nei suoi obiettivi per il 2017⁸¹.

4.2 Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale

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

⁷⁹ FF **2016** 909

⁸⁰ FF **2016** 4605

⁸¹ Cfr. obiettivo 3 «Politica dell'infanzia e della gioventù e politica familiare» del DFI negli Obiettivi del Consiglio federale 2017 – Parte II.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

Le parti I (assegni di formazione dall'inizio della formazione postobbligatoria) e II (assegni familiari per le madri sole disoccupate) si fondano sull'articolo 116 capoverso 2 Cost., che conferisce alla Confederazione la competenza di emanare prescrizioni sugli assegni familiari.

La parte III (aiuti finanziari a organizzazioni familiari) si fonda sull'articolo 116 capoverso 1, secondo periodo Cost., in virtù del quale la Confederazione può sostenere provvedimenti a tutela della famiglia. Creando la possibilità, con la modifica di legge proposta, di adottare provvedimenti volti a tutelare e promuovere le famiglie, la Confederazione agisce in conformità all'ordinamento delle competenze, sostenendo esclusivamente l'impegno di terzi.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

5.2.1 Diritto dell'Unione europea

Le considerazioni sul diritto dell'Unione europea riguardano soprattutto la parte I (assegni di formazione dall'inizio della formazione postobbligatoria) e la parte II (assegni familiari per le madri sole disoccupate) del progetto. L'Unione europea ha definito norme per il coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale allo scopo di agevolare la libera circolazione. La Svizzera partecipa a questo sistema di coordinamento dall'entrata in vigore, il 1° giugno 2002, dell'Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone⁸², i cui principi più importanti sono la parità di trattamento dei cittadini di altre parti contraenti con i propri cittadini, il mantenimento dei diritti acquisiti e il versamento di prestazioni in tutto lo spazio europeo. Per contro, il diritto dell'Unione europea non prevede un'armonizzazione dei sistemi nazionali di sicurezza sociale. Gli Stati membri possono definire autonomamente la struttura, il campo di applicazione personale, le modalità di finanziamento e l'organizzazione dei loro sistemi, tenendo conto dei principi di coordinamento previsti dal diritto europeo. In virtù della Convenzione AELS, questo vale anche nelle relazioni tra la Svizzera e gli altri Stati membri dell'AELS.

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

5.2.2 Altri impegni internazionali

Per quanto concerne la parte I (assegni di formazione dall'inizio della formazione postobbligatoria), assumono particolare rilevanza due accordi internazionali ratificati dalla Svizzera nel 1977, che contemplano disposizioni sulle prestazioni familiari. Il primo è il Codice Europeo di Sicurezza sociale del 1964⁸³, del Consiglio d'Europa, e il secondo la Convenzione n. 102 concernente le norme minime della sicurezza sociale del 1952⁸⁴, dell'Organizzazione internazionale del lavoro. In virtù dell'articolo 1 di quest'ultimo atto normativo, «il termine "figlio" designa un fanciullo al di sotto dell'età in cui è proscioltto dall'obbligo scolastico oppure un fanciullo d'età inferiore ai 15 anni, secondo quanto è prescritto» e l'articolo 1 del Codice si esprime in maniera analoga. La proposta fissazione del limite di età a 15 anni per il versamento dell'assegno per i figli quando un figlio inizia una

⁸² Il coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale è disciplinato dal regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale e dal regolamento (CE) n. 987/2009 che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale.

⁸³ RS 0.831.104

⁸⁴ RS 0.831.102

formazione postobbligatoria è pertanto compatibile con queste due disposizioni internazionali. I due accordi non contemplano disposizioni sugli altri oggetti trattati nel presente progetto.

Per quanto concerne la parte III (aiuti finanziari a organizzazioni familiari), alcuni degli accordi internazionali ratificati dalla Svizzera prevedono in generale la tutela della famiglia (p. es. art. 10 del Patto internazionale del 16 dicembre 1966⁸⁵ relativo ai diritti economici, sociali e culturali, art. 23 del Patto internazionale del 16 dicembre 1966⁸⁶ relativo ai diritti civili e politici e art. 8 della Convenzione del 4 novembre 1950⁸⁷ per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali). La concessione di aiuti finanziari a organizzazioni familiari il cui scopo è tutelare e favorire le famiglie contribuisce all'attuazione di queste disposizioni internazionali in Svizzera.

Il presente progetto è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera.

5.3 Forma dell'atto

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

5.4 Subordinazione al freno alle spese

L'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost. stabilisce che le disposizioni in materia di sussidi contenute in leggi e decreti federali di obbligatorietà generali nonché i crediti d'impegno e le dotazioni finanziarie implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi richiedono il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera. Questa norma ha lo scopo di contenere le uscite della Confederazione.

La parte I del progetto (assegni di formazione dall'inizio della formazione postobbligatoria) comporterà uscite supplementari dell'ordine di circa 300 000 franchi per la Confederazione. L'introduzione di assegni familiari per le madri sole disoccupate, prevista nella parte II, non genererà uscite supplementari per la Confederazione. Né la parte I né la parte II rientrano quindi nel campo di applicazione dell'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost.

Per quanto concerne la parte III (aiuti finanziari a organizzazioni familiari), il credito «Organizzazioni familiari», che attualmente ammonta a 2 milioni di franchi all'anno, esiste già. Dal momento che non si tratta di una nuova uscita, non è necessaria alcuna subordinazione al freno alle spese.

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

5.5.1 Principio di sussidiarietà

La parte I (assegni di formazione dall'inizio della formazione postobbligatoria) e la parte II (assegni familiari per le madri sole disoccupate⁸⁸) non incidono in alcun modo sulla ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni.

⁸⁵ RS 0.103.1

⁸⁶ RS 0.103.2

⁸⁷ RS 0.101

⁸⁸ In futuro gli assegni familiari per le madri sole disoccupate (parte II) saranno concessi quali assegni familiari per le persone prive di attività lucrativa. Essendo disoccupate, infatti, le madri non hanno diritto allo stipendio e non sono affiliate a una cassa di compensazione per assegni familiari attraverso un datore di lavoro. Nell'ottica del sistema è dunque coerente affiliare le madri sole disoccupate alle casse di compensazione per assegni familiari cantonali. Ciò significa che il relativo finanziamento sarà assunto dai Cantoni. Questa 'affiliazione non comporterà tuttavia cambiamenti a livello di ripartizione dei compiti e principi di finanziamento.

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

5.5.2 Principio dell'equivalenza fiscale

La parte I (assegni di formazione dall'inizio della formazione postobbligatoria) e la parte II (assegni familiari per le madri sole disoccupate) non avranno ripercussioni sui principi di finanziamento.

Parte III (aiuti finanziari a organizzazioni familiari): la Confederazione parteciperà al finanziamento degli aiuti e stabilirà le condizioni per la loro concessione. In tal modo sarà rispettata l'equivalenza fiscale relativa alla concordanza tra finanziatori e decisori. La promozione delle famiglie rappresenta un'importante questione di politica sociale. Gli aiuti finanziari andranno a vantaggio dell'economia nazionale nel suo complesso, in quanto un'offerta di qualità in termini di accompagnamento, consulenza e formazione familiari rafforza la coesione sociale.

5.5.3 Rispetto della sfera di competenza dei Cantoni

La parte I (assegni di formazione dall'inizio della formazione postobbligatoria) e la parte II (assegni familiari per le madri sole disoccupate) non avranno ripercussioni sulla ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni. La sfera di competenza dei Cantoni è dunque rispettata.

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

5.6 Conformità alla legge sui sussidi

Le considerazioni riportate di seguito concernono soltanto gli aiuti finanziari a organizzazioni familiari (parte III).

5.6.1 Importanza degli aiuti finanziari per gli obiettivi perseguiti dalla Confederazione

La promozione delle famiglie è uno dei quattro ambiti d'intervento definiti dal Consiglio federale nel rapporto concernente lo stato della politica familiare e le possibilità d'intervento della Confederazione, redatto in adempimento del postulato Tornare 13.3135. Il Consiglio federale attribuisce grande importanza ai servizi e alle offerte di consulenza destinati alle famiglie e considera il loro sviluppo un obiettivo prioritario della politica familiare, tenuto conto dei cambiamenti sociali e familiari in atto⁸⁹. Gli aiuti finanziari in esame permetteranno di sostenere in modo mirato le attività di organizzazioni i cui scopi sono l'accompagnamento,

⁸⁹ Cfr. il rapporto del Consiglio federale *Familienpolitik. Auslegeordnung und Handlungsoptionen des Bundes*, redatto in adempimento del postulato Tornare 13.3135 Politica familiare del 20 marzo 2013, pag. 8. Il rapporto è disponibile (in tedesco e in francese) all'indirizzo www.ufas.admin.ch > Temi di politica sociale > Politica familiare > Informazioni di base > Rapporto sulla politica familiare.

la consulenza e la formazione familiari e/o la conciliabilità tra famiglia e lavoro. In questo modo si tiene conto degli obiettivi del Consiglio federale in materia di politica familiare.

5.6.2 Gestione materiale e finanziaria degli aiuti finanziari

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

5.6.3 Procedura di concessione degli aiuti finanziari

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

5.7 Delega di competenze legislative

La parte I (assegni di formazione dall'inizio della formazione postobbligatoria) non è applicabile direttamente. La norma di delega necessaria per la sua applicazione è già prevista nella legge attualmente in vigore (art. 27 cpv. 1 LAFam).

La parte II (assegni familiari per le madri sole disoccupate) è applicabile direttamente, ragion per cui non è necessaria alcuna norma di delega.

Per quanto concerne la parte III (aiuti finanziari a organizzazioni familiari), l'articolo 21^h capoverso 4 dell'avamprogetto autorizza il Consiglio federale a emanare disposizioni d'esecuzione concernenti gli aiuti finanziari a organizzazioni familiari. L'ordinanza dovrà disciplinare la procedura per la concessione degli aiuti finanziari e le spese computabili, e precisare i due ambiti di promozione previsti nell'avamprogetto.

5.8 Protezione dei dati

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