



21.xxx

Messaggio concernente la modifica della legge federale sugli assegni familiari nell'agricoltura

del ...

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge federale sugli assegni familiari nell'agricoltura.

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

...

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ignazio
Cassis

Il cancelliere della Confederazione, Walter
Thurnherr

Compendio

Con l'accantonamento per gli assegni familiari ai lavoratori agricoli e agli agricoltori indipendenti, che ha radici storiche, è stato istituito un fondo (Fondo LAF), i cui interessi vengono impiegati per ridurre i contributi cantonali agli assegni familiari nell'agricoltura. Dato che la rilevanza finanziaria di questa riduzione, in particolare in una fase di tassi d'interesse molto bassi, è trascurabile, il Fondo verrà sciolto e il suo capitale sarà trasferito ai Cantoni. A tal fine è necessaria una modifica della legge federale sugli assegni familiari nell'agricoltura (LAF).

Situazione iniziale

Nella primavera del 2018 il Controllo federale delle finanze ha svolto una verifica dei sussidi nel quadro della LAF presso l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali e ha raccomandato di procedere allo scioglimento del Fondo LAF.

Contenuto del progetto

Il finanziamento degli assegni familiari nell'agricoltura è disciplinato negli articoli 18 segg. LAF. L'articolo 20 capoverso 1 LAF prevede la costituzione di un accantonamento per gli assegni familiari ai lavoratori agricoli e agli agricoltori indipendenti iscritto nel bilancio federale con un finanziamento speciale secondo l'articolo 53 della legge federale del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione. L'accantonamento a destinazione vincolata, il cui capitale ammonta costantemente a 32,4 milioni di franchi, è stato costituito con una parte dell'allora fondo per la protezione della famiglia, finanziato in origine dalla Confederazione, dai Cantoni e dal settore economico. Successivamente, con l'entrata in vigore della LAF, nel 1953, con l'accantonamento è stato istituito il finanziamento speciale, ovvero il Fondo Assegni familiari ai lavoratori agricoli e ai contadini di montagna (Fondo Assegni familiari nell'agricoltura o Fondo LAF). Gli interessi attivi del Fondo (art. 20 cpv. 2 LAF) vengono impiegati per ridurre i contributi che i Cantoni devono pagare per il finanziamento degli assegni familiari nell'agricoltura (art. 21 cpv. 2 LAF). In virtù della legge federale del 17 marzo 2017 sul programma di stabilizzazione 2017–2019, dal 2018 gli interessi attivi sono fissati in base ai criteri di mercato (fino al 2017 il tasso era fissato per legge al 4 %). Di conseguenza, in pratica il Fondo non produce quasi più interessi e pertanto deve essere sciolto. Lo scioglimento semplificherà i flussi finanziari tra la Confederazione e i Cantoni, ma non avrà ripercussioni sui beneficiari delle prestazioni.

Dato che lo scopo del Fondo è di ridurre le spese a carico dei Cantoni, il suo capitale dovrà essere interamente versato ai Cantoni entro due anni. La quota spettante a ciascun Cantone sarà calcolata in proporzione agli importi degli assegni familiari nell'agricoltura pagati nel Cantone nei cinque anni precedenti lo scioglimento del Fondo. Questa procedura sarà disciplinata in una disposizione transitoria della LAF.

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Panoramica del sistema degli assegni familiari nell'agricoltura

La legge federale del 20 giugno 1952¹ sugli assegni familiari nell'agricoltura (LAF) è in vigore dal 1° gennaio 1953.

Aventi diritto e prestazioni

Secondo la LAF, gli agricoltori indipendenti, i lavoratori agricoli, gli alpigiani e i pescatori professionisti hanno diritto agli assegni familiari per i figli (e, a determinate condizioni, anche per i figliastri, gli affiliati e gli abiatici).

Gli assegni familiari secondo la LAF comprendono un assegno per i figli e un assegno di formazione. Gli importi degli assegni ai sensi della LAF corrispondono agli importi minimi secondo la legge del 24 marzo 2006² sugli assegni familiari (LAFam), cioè a 200 franchi per gli assegni per i figli e 250 franchi per gli assegni di formazione. Nelle regioni di montagna gli importi sono superiori di 20 franchi. I lavoratori agricoli beneficiano inoltre di un assegno per l'economia domestica di 100 franchi al mese.

Finanziamento degli assegni familiari secondo la LAF

Gli assegni familiari ai lavoratori agricoli sono in parte finanziati dai datori di lavoro (2020: 21,6 mio. fr.), che pagano alla cassa di compensazione cantonale il 2 per cento di tutti i salari in contanti e in natura versati dalla loro azienda e soggetti all'obbligo contributivo AVS. L'importo residuo e gli assegni familiari agli agricoltori sono coperti per due terzi dalla Confederazione (2020: 47,5 mio. fr.) e per un terzo dai Cantoni (2020: 23,7 mio. fr.; art. 18 seg. LAF).

Il terzo a carico dei Cantoni si riduce in funzione delle entrate derivanti dagli interessi dell'accantonamento costituito nel 1953, all'entrata in vigore della LAF, con una parte del capitale dell'allora fondo per la protezione della famiglia. Dotato di un capitale di 32,4 milioni, questo accantonamento è iscritto nel bilancio federale a titolo di finanziamento speciale secondo l'articolo 53 della legge federale del 7 ottobre 2005³ sulle finanze della Confederazione. Con questo accantonamento è poi stato istituito il Fondo Assegni familiari nell'agricoltura (Fondo LAF). Sebbene il suo saldo venga remunerato dalla Confederazione, le entrate annue derivanti dagli interessi vengono versate integralmente ai Cantoni. Il saldo del Fondo resta quindi sempre stabile (cfr. anche il commento all'art. 20 LAF).

Fino al 2017 il tasso d'interesse era fissato per legge al 4 per cento, il che permetteva una riduzione dei contributi dei Cantoni pari a 1,3 milioni di franchi per anno. Con il programma di stabilizzazione 2017–2019 questo tasso d'interesse legale è stato abo-

1 RS 836.1

2 RS 836.2

3 RS 611.0

lito, per consentire una remunerazione conforme al mercato. Da allora l'Amministrazione federale delle finanze (AFF) fissa il tasso d'interesse tenendo conto della situazione del mercato nonché del tipo e della durata dell'avere⁴. Per il 2018, il 2019 e il 2020 non sono stati pagati interessi.

1.2 Necessità di agire e obiettivi

Attualmente il Fondo LAF non svolge più una funzione significativa. Già il tasso d'interesse legale del 4 per cento permetteva di ridurre le quote cantonali soltanto di circa il 5 per cento. Negli ultimi tre anni, inoltre, il Fondo non ha più generato interessi attivi, cosicché non ha più potuto raggiungere il suo scopo, ovvero sgravare i Cantoni. Per questo motivo, seguendo tra l'altro la raccomandazione del Controllo federale delle finanze (CDF)⁵, si propone di sciogliere il finanziamento speciale e, invece di pagare interessi annui, di versare il suo saldo ai Cantoni in proporzione agli assegni familiari nell'agricoltura accordati nel Cantone. Il versamento del capitale del Fondo ai Cantoni è perfettamente in linea con lo scopo originario del Fondo, ovvero ridurre i contributi dei Cantoni al finanziamento degli assegni.

1.3 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 29 gennaio 2020⁶ sul programma di legislatura 2019–2023 né nel decreto federale del 21 settembre 2020⁷ sul programma di legislatura 2019–2023.

La revisione della LAF, in particolare l'abrogazione degli articoli 20 e 21 capoverso 2 LAF, è tuttavia opportuna, poiché dato l'attuale basso livello dei tassi d'interesse le disposizioni in questione sono diventate obsolete.

2 Procedura di consultazione

Il 29 aprile 2020 il Consiglio federale ha approvato l'avamprogetto di modifica di legge e lo ha posto in consultazione fino al 9 settembre 2020. Nella sua seduta del 25 agosto 2021 ha preso atto dei risultati della procedura di consultazione⁸. Lo scioglimento del Fondo LAF è stato accolto in modo unanime, ragion per cui si mantiene il progetto proposto.

⁴ Art. 70 cpv. 2 dell'ordinanza del 5 aprile 2006 sulle finanze della Confederazione (OFC; RS 611.01).

⁵ *Subventionsprüfung Familienzulagen in der Landwirtschaft*, rapporto del 28 ottobre 2019; disponibile (in tedesco con riassunto in italiano) sul sito Internet www.efk.admin.ch > Pubblicazioni > Assicurazioni sociali e previdenza per la vecchiaia.

⁶ FF 2020 1565

⁷ FF 2020 7365

⁸ Il rapporto sui risultati è disponibile sul sito Internet www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2020 > DFI.

3 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo

Il diritto dell'UE non contempla disposizioni sul tema in esame.

Ogni Stato applica norme proprie per quanto riguarda le prestazioni familiari. Negli Stati europei le prestazioni familiari sono finanziate in modo eterogeneo, prevalentemente mediante le entrate fiscali. Di conseguenza, per quanto concerne lo scioglimento del Fondo LAF non è possibile paragonare la normativa svizzera con quella degli Stati membri dell'UE e degli altri Stati membri dell'AELS.

4 Punti essenziali del progetto

4.1 La normativa proposta

Il progetto prevede che la Confederazione scioglia il fondo istituito con l'accantonamento previsto per legge per gli assegni familiari ai lavoratori agricoli e agli agricoltori indipendenti e versi ai Cantoni il suo saldo di 32,4 milioni di franchi entro due anni, in proporzione agli importi degli assegni familiari nell'agricoltura pagati nel singolo Cantone nei cinque anni precedenti l'entrata in vigore della modifica della LAF. In origine, l'accantonamento era costituito da contributi della Confederazione, dei Cantoni e del settore economico. Poiché gli interessi del Fondo LAF erano integralmente destinati ai Cantoni, appare però giustificato che il capitale venga ripartito esclusivamente tra di essi.

4.2 Compatibilità tra compiti e finanze

Con lo scioglimento del Fondo LAF i flussi finanziari tra la Confederazione e i Cantoni per il finanziamento degli assegni familiari nell'agricoltura verranno semplificati. Poiché da tre anni non genera più interessi, il Fondo non raggiunge più il suo scopo, ovvero ridurre i contributi dei Cantoni. Considerate queste premesse, secondo il CDF non sono più giustificate nemmeno le spese amministrative per la gestione del finanziamento speciale.

4.3 Attuazione

Il versamento del saldo del Fondo LAF ai Cantoni richiede un pertinente credito di sussidio, che sarà presentato alle Camere federali dopo l'approvazione delle necessarie basi legali nel quadro di un preventivo o di un suo supplemento.

5

Commento ai singoli articoli

Sostituzione di un'espressione

Nella versione francese della LAF (art. 1a cpv. 3, 2 cpv. 1 e 3 nonché art. 7 e 9 [rubrica]) l'espressione «allocation de formation professionnelle» è sostituita con «allocation de formation». Si tratta di un adeguamento alla terminologia della LAFam.

Art. 20 Accantonamento per gli assegni familiari ai lavoratori agricoli e agli agricoltori indipendenti

Questo articolo viene abrogato. Di conseguenza viene a mancare la base legale per l'accantonamento per gli assegni familiari ai lavoratori agricoli e agli agricoltori indipendenti, e di conseguenza anche per il Fondo LAF istituito con esso. Viene quindi meno anche l'obbligo di remunerazione della Confederazione.

Art. 21 Contributi dei Cantoni

Cpv. 2

Questo capoverso viene abrogato. Con l'abrogazione dell'articolo 20 anche l'articolo 21 capoverso 2 perde la sua ragion d'essere, dato che si riferisce all'accantonamento da sciogliere. I contributi dei Cantoni non saranno quindi più ridotti mediante gli interessi attivi del capitale del Fondo LAF.

Art. 25a Disposizione transitoria della modifica del...

In seguito all'abrogazione dell'articolo 21 capoverso 1 verrà a mancare la base legale dell'accantonamento e quindi del Fondo LAF. La disposizione transitoria disciplina il versamento del suo capitale ai Cantoni. A tal fine la Confederazione avrà due anni di tempo dall'entrata in vigore della modifica di legge, un periodo fissato in modo da poter procedere nell'ambito della procedura di preventivo ordinaria.

6

Ripercussioni

6.1 Ripercussioni per la Confederazione

6.1.1 Ripercussioni finanziarie

Il versamento delle risorse a destinazione vincolata del Fondo LAF ai Cantoni comporterà per la Confederazione un deflusso di capitale una tantum per 32,4 milioni. Al contempo, la libererà dal suo obbligo di remunerazione. I dettagli verranno disciplinati nel quadro della procedura di preventivo ordinaria della Confederazione.

6.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

La soppressione del finanziamento speciale e il venir meno della preventivazione e del versamento degli interessi attivi su base annua determineranno uno sgravio marginale per l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali e l'AFF.

6.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

6.2.1 Ripercussioni finanziarie

In seguito allo scioglimento del Fondo LAF i Cantoni non riceveranno più interessi. Va tuttavia rilevato che, considerato il livello attuale degli interessi, già nel 2018, 2019 e 2020 non sono stati pagati interessi. In compenso, i Cantoni beneficeranno di una quota del capitale del Fondo, sotto forma di versamento unico. La quota del patrimonio complessivo del Fondo (32,4 mio. fr.) destinata ai Cantoni sarà calcolata in proporzione agli importi degli assegni familiari nell'agricoltura versati dal singolo Cantone rispetto al totale a livello nazionale. Quale base di calcolo saranno considerati gli assegni familiari secondo la LAF pagati nei cinque anni precedenti l'entrata in vigore della modifica di legge. Adottando quale base di calcolo gli anni 2016–2020, risulterebbe la ripartizione seguente:

Ripartizione del capitale del Fondo LAF tra i Cantoni (base di calcolo: 2016–2020)

Cantoni	Totale pagamenti 2016–2020 (in fr.)	Quote (in %)	Ripartizione Fondo (in fr.)
Zurigo	41 851 005	8,2	2 650 551
Berna	75 578 787	14,8	4 786 633
Lucerna	52 655 296	10,3	3 334 819
Uri	5 091 506	1,0	322 460
Svitto	16 875 642	3,3	1 068 785
Obvaldo	6 716 677	1,3	425 387
Nidvaldo	4 061 385	0,8	257 220
Glarona	4 043 005	0,8	256 056
Zugo	6 024 625	1,2	381 558
Friburgo	26 105 893	5,1	1 653 365
Soletta	12 433 712	2,4	787 465
Basilea Città	134 938	0,0	8 546
Basilea Campagna	10 183 524	2,0	644 953
Sciaffusa	4 490 670	0,9	284 408
Appenzello Esterno	8 505 557	1,7	538 683

Appenzello Interno	5 803 075	1,1	367 526
San Gallo	46 439 499	9,1	2 941 154
Grigioni	23 908 495	4,7	1 514 197
Argovia	24 084 669	4,7	1 525 355
Turgovia	36 206 202	7,1	2 293 048
Ticino	6 520 218	1,3	412 945
Vallese	41 814 362	8,2	2 648 230
Vaud	26 216 332	5,1	1 660 359
Neuchâtel	8 287 951	1,6	524 901
Ginevra	7 623 976	1,5	482 849
Giura	9 924 477	1,9	628 547
Totale	511 581 478	100,0	32 400 000

6.2.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

La modifica della LAF non avrà ripercussioni significative sull'effettivo del personale dei Cantoni.

6.3 Ripercussioni sull'economia

Lo scioglimento del Fondo LAF non avrà ripercussioni sull'economia.

6.4 Ripercussioni sulla società

Le ripercussioni del presente progetto sono troppo modeste per essere percepibili nella società svizzera.

6.5 Ripercussioni sull'ambiente

Il progetto non avrà ripercussioni sull'ambiente.

7 Aspetti giuridici

7.1 Costituzionalità

Il presente progetto si fonda sull'articolo 116 capoverso 2 della Costituzione federale (Cost.)⁹, che autorizza la Confederazione a emanare prescrizioni sugli assegni familiari.

⁹ RS 101

7.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

7.2.1 Diritto dell'Unione europea

L'UE 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 1999¹⁰ tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (Accordo sulla libera circolazione delle persone)¹¹, 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'UE non prevede un'armonizzazione dei sistemi nazionali di sicurezza sociale. Gli Stati membri possono definire autonomamente la struttura, il campo di applicazione personale, l'organizzazione e in particolare le modalità di finanziamento dei loro sistemi di sicurezza sociale, tenendo conto dei principi di coordinamento previsti dal diritto europeo. In virtù della Convenzione del 4 gennaio 1960¹² istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (Convenzione AELS), questo vale anche nelle relazioni tra la Svizzera e gli altri Stati membri dell'AELS. Il progetto riguarda un aspetto specifico del finanziamento che la Svizzera può disciplinare autonomamente.

7.2.2 Altri impegni internazionali

Non vi sono norme internazionali rilevanti per l'oggetto della presente revisione, che è pertanto compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera.

7.3 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 modifica della LAF seguirà pertanto la procedura legislativa ordinaria.

7.4 Subordinazione al freno alle spese

Conformemente all'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., l'articolo 25a LAF necessita del consenso della maggioranza dei membri di entrambe le Camere, dato che prevede un sussidio unico di oltre 20 milioni di franchi. Attualmente la Confederazione versa ai Cantoni un sussidio ricorrente pari agli interessi attivi a destinazione

¹⁰ RS 0.142.112.681

¹¹ 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.

¹² RS 0.632.31

vincolata del Fondo LAF. Lo scioglimento del Fondo LAF e il trasferimento ai Cantoni del saldo di 32,4 milioni di franchi previsto nella disposizione transitoria della modifica della LAF faranno aumentare un tantum questo sussidio di oltre 20 milioni prima della sua soppressione. Di conseguenza, l'articolo 25a LAF deve sottostare al freno alle spese.

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

I Cantoni assumono il finanziamento di un terzo delle spese non coperte per gli assegni familiari nell'agricoltura. Lo scioglimento del Fondo LAF, la ripartizione del suo capitale tra i Cantoni e la conseguente rinuncia della Confederazione a gestire le risorse a destinazione vincolata per ridurre questa quota di un terzo a carico dei Cantoni tengono conto del principio di sussidiarietà.

Lo scioglimento del Fondo non va a intaccare le competenze normative dei Cantoni in materia d'impostazione degli assegni familiari nell'agricoltura.

La ripartizione delle risorse del Fondo a destinazione vincolata tra i Cantoni rafforzerà inoltre la loro autonomia finanziaria.

7.6 Conformità alla legge sui sussidi

Per principio, tutti i sussidi vengono riesaminati e indicati nel consuntivo. Fanno eccezione i sussidi il cui riesame non appare ragionevole, in quanto hanno comunque una scadenza (limitazione temporale) o perché il Consiglio federale ne ha già deciso una riforma strutturale di principio. Con la presente revisione della LAF vengono modificate basi giuridiche per i sussidi. In seguito allo scioglimento del Fondo LAF verrà meno l'obbligo di remunerazione della Confederazione, cosicché verrà soppresso un sussidio ricorrente illimitato nel tempo. Lo scioglimento del Fondo comporta un versamento unico del suo capitale ai Cantoni. Una verifica della conformità alla legge sui sussidi non è dunque necessaria.

7.7 Delega di competenze legislative

La disposizione transitoria della LAF è direttamente applicabile e non richiede quindi adeguamenti a livello d'ordinanza.

7.8 Protezione dei dati

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