



23.xxx

Messaggio concernente la modifica della legge sugli assegni familiari

del ...

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di una modifica della legge del 24 marzo 2006 sugli assegni familiari.

Nel contempo vi proponiamo di togliere dal ruolo il seguente intervento parlamentare:

2018 M 17.3860 Assegni familiari. Per un'equa ripartizione degli oneri
(S 15.3.2018, Baumann; N 19.9.2018)

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

...

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Alain Berset
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Nel 2017 è stata depositata al Consiglio degli Stati la mozione Baumann (17.3860) con la quale si chiede di obbligare i Cantoni a introdurre una perequazione completa degli oneri tra le casse di compensazione per assegni familiari. Nel 2018 il Parlamento ha accolto la mozione. La procedura di consultazione sulla pertinente modifica della legge sugli assegni familiari è durata fino al settembre del 2020. Considerata l'eterogeneità dei risultati, nel 2021 il Consiglio federale ha proposto al Parlamento di togliere dal ruolo la mozione. Nella sessione estiva del 2022, tuttavia, entrambe le Camere hanno approvato la proposta delle rispettive commissioni di non togliere dal ruolo la mozione, ragion per cui occorre procedere a un adeguamento della legge sugli assegni familiari.

Situazione iniziale

Il 28 settembre 2017 il consigliere agli Stati Baumann ha depositato la mozione 17.3860 «Assegni familiari. Per un'equa ripartizione degli oneri», che è stata accolta dal Consiglio degli Stati il 15 marzo 2018 e dal Consiglio nazionale il 19 settembre 2018. La mozione incarica il Consiglio federale di modificare la legge sugli assegni familiari (LAFam) in modo da obbligare i Cantoni a introdurre una perequazione completa degli oneri tra le casse di compensazione per assegni familiari (CAF).

La procedura di consultazione sulla modifica della LAFam si è svolta dal 29 aprile al 9 settembre 2020. Nella sua seduta del 25 agosto 2021 il Consiglio federale ha preso atto dei risultati. Considerati i pareri controversi, ha deciso di proporre al Parlamento di togliere dal ruolo la mozione Baumann. Il 26 aprile 2022 la Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati (CSSS-S) ha respinto la proposta del Consiglio federale e il 19 maggio 2022 la sua omologa del Consiglio nazionale (CSSS-N) ha fatto lo stesso. Il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno approvato, rispettivamente il 7 e il 9 giugno 2022, la proposta delle rispettive commissioni.

I Cantoni possono introdurre una perequazione degli oneri in virtù del vigente articolo 17 capoverso 2 lettera k LAFam. Una perequazione completa permette di compensare integralmente i diversi oneri derivanti dagli assegni familiari di tutte le CAF attive in un Cantone. Una perequazione parziale permette invece di compensare tali oneri soltanto in parte. Undici Cantoni (BE, LU, SZ, OW, NW, ZG, BL, TI, VD, GE e JU) hanno già introdotto una perequazione completa degli oneri per i salariati e i lavoratori indipendenti, tre Cantoni (UR, SO e SH) lo hanno fatto per i salariati ma non per i lavoratori indipendenti, e sei Cantoni (ZH, FR, BS, GR, SG e VS) applicano una perequazione parziale degli oneri. Sei Cantoni (GL, AR, AI, AG, TG e NE) non dispongono di alcun sistema di perequazione degli oneri.

Contenuto del progetto

Il progetto impone ai Cantoni che non prevedono alcuna perequazione degli oneri tra le CAF per i salariati e per i lavoratori indipendenti, come pure a quelli che ne hanno una soltanto parziale, di introdurre una perequazione completa degli oneri tra le CAF entro due anni dell'entrata in vigore della modifica di legge. Questo potrà avvenire in diversi modi: una perequazione completa degli oneri potrà essere realizzata effettuando a posteriori un pagamento compensativo d'importo pari alla differenza rispetto all'aliquota di contribuzione cantonale media o al tasso di rischio cantonale medio oppure fissando un'aliquota di contribuzione unica o un tasso di rischio unico per tutte le CAF attive in un Cantone. Spetterà ai Cantoni stabilire come impostare il proprio sistema.

I Cantoni dovranno anche stabilire autonomamente se introdurre una perequazione degli oneri comune o separata per i salariati e i lavoratori indipendenti. Dovranno inoltre designare l'organo competente per l'applicazione della perequazione degli oneri e definire l'esigibilità dei pagamenti compensativi nonché la procedura di diffida e la regolamentazione degli interessi di mora.

Nei Cantoni che non dispongono di alcuna perequazione degli oneri o che ne hanno una parziale, le spese per il finanziamento degli assegni familiari saranno ripartite tra le CAF con un onere superiore alla media e quelle con un onere inferiore alla media. L'attuazione del progetto dovrebbe generare una perequazione supplementare dell'ordine di circa 108 milioni di franchi all'anno. Le spese amministrative derivanti dall'applicazione della perequazione degli oneri saranno minime e dipenderanno dall'impostazione dei sistemi adottati dai singoli Cantoni. Il presente progetto interessa 15 Cantoni.

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Panoramica del sistema degli assegni familiari

A titolo d'introduzione, si propone una breve panoramica del sistema degli assegni familiari, in cui si sottolineano in particolare le caratteristiche specifiche del sistema che risultano rilevanti per la comprensione del presente progetto.

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 per le persone attive nell'agricoltura. La LAFam fissa prescrizioni per le leggi cantonali sugli assegni familiari in ambiti fondamentali, stabilendo, in particolare, importi minimi per gli assegni per i figli e quelli di formazione e condizioni uniformi per il diritto agli assegni familiari. 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 e la procedura. I Cantoni disciplinano la vigilanza, il finanziamento e l'organizzazione entro i limiti previsti dalla LAFam. Possono prevedere importi minimi più elevati di quelli stabiliti dal diritto federale nonché assegni di nascita e di adozione³. L'assegno per i figli ammonta almeno a 200 franchi mensili per ogni figlio, l'assegno di formazione almeno a 250 franchi. Le prestazioni secondo la LAF corrispondono a quelle minime stabilite nella LAFam (nelle regioni di montagna gli importi degli assegni per i figli e degli assegni di formazione sono aumentati di 20 franchi). I lavoratori agricoli beneficiano inoltre di un assegno per l'economia domestica di 100 franchi al mese.

Scopo degli assegni familiari

Gli assegni familiari sono versati per compensare parzialmente l'onere finanziario rappresentato da uno o più figli⁴. Attualmente è sostanzialmente indiscusso che le spese supplementari legate ai figli rientrano tra i rischi sociali riconosciuti⁵.

Aventi diritto

Secondo la LAFam, i salariati e i lavoratori indipendenti nonché 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 abiatichi). Sono versati soltanto assegni interi, anche in caso di occupazione a tempo parziale.

Secondo la LAF, hanno diritto agli assegni familiari gli agricoltori indipendenti, i lavoratori agricoli, gli alpigiani e i pescatori professionisti.

Sono considerati salariati 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 7350 franchi all'anno o 612 franchi al mese⁶. Il diritto agli assegni familiari nasce e si estingue con il diritto allo stipendio. In determinati casi, si può derogare a questo principio per motivi di politica sociale. In caso di impedimento al lavoro dovuto a motivi non inerenti al salario, in caso di decesso e in caso di congedo non pagato, in virtù dell'articolo 10 capoversi 1 e 1^{bis} dell'ordinanza del 31 ottobre 2007⁷ sugli assegni familiari (OAFami) gli assegni sono versati ancora per il mese in cui si è verificato l'evento e per i tre mesi successivi. Inoltre il diritto continua a sussistere anche senza diritto legale allo stipendio per al massimo 16 settimane in caso di congedo di maternità e per lassi di tempo diversi in caso di altri congedi. 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 dei lavoratori indipendenti nasce con l'avvio dell'attività lucrativa indipendente e si estingue con la cessazione della stessa.

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 dalla legge⁸. 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 soltanto gli assegni per i figli e gli assegni di formazione previsti dalla legge, ma non gli assegni di nascita e di adozione. È finanziato con le risorse del fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione ed è versato dalle casse di disoccupazione dirette agli assicurati. L'assicurazione contro la disoccupazione non è affiliata ad alcuna CAF. Il presente progetto non ha quindi ripercussioni su questa assicurazione.

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 612 franchi al mese sono altresì considerate prive di attività lucrativa. Infine, anche le madri disoccupate che hanno diritto all'indennità di maternità secondo la legge del 25 settembre 1952⁹ sulle indennità di perdita di guadagno sono considerate persone prive di attività lucrativa per la durata di tale diritto¹⁰. 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 44 100 franchi e se non percepisce prestazioni complementari all'AVS/AI. I Cantoni possono innalzare il limite di reddito o rinunciarvi. Tre Cantoni (TI, GE e JU) hanno soppresso il limite di reddito, mentre uno (VD) lo ha innalzato.

¹ RS 836.2

² RS 836.1

³ Art. 3 cpv. 2, 16 e 17 LAFam.

⁴ Art. 2 LAFam.

⁵ Cfr. Ueli Kieser, Marco Reichmuth, *Bundesgesetz über die Familienzulagen, Praxiskommentar*, introduzione, N. 1 seg.

⁶ Importi per il 2023.

⁷ RS 836.21

⁸ Art. 22 cpv. 1 della legge del 25 giugno 1982 sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI; RS 837.0).

⁹ RS 834.1

¹⁰ Art. 19 cpv. 1 e 1^{bis} LAFam.

I salariati e i lavoratori indipendenti hanno diritto agli assegni familiari conformemente all'ordinamento sugli assegni familiari del Cantone in cui esercitano la loro attività lucrativa (principio del luogo di lavoro). Le persone prive di attività lucrativa riscuotono gli assegni familiari presso la CAF del Cantone di domicilio.

Per i figli residenti all'estero, gli assegni familiari sono versati unicamente se lo prescrivono accordi internazionali. Tali accordi sono stati conclusi in particolare con gli Stati membri dell'Unione europea (UE) e gli altri Stati membri dell'Associazione europea di libero scambio (AELS).

Panoramica delle CAF

Gli assegni familiari secondo la LAFam sono gestiti dalle CAF e dai datori di lavoro. Nel 2021 gli assegni familiari secondo la LAFam sono stati versati da complessivamente 205 CAF¹¹. La LAFam (art. 14) distingue tra tre categorie di CAF: le CAF professionali e interprofessionali riconosciute dai Cantoni (lett. a), le CAF cantonali (lett. b) e le CAF gestite dalle casse di compensazione AVS (lett. c). Di regola per gli assegni familiari i datori di lavoro si affiliano alla CAF gestita dalla loro cassa di compensazione AVS (cassa di compensazione professionale), con cui conteggiano anche i contributi alle altre assicurazioni sociali. Le CAF sottostanno alla vigilanza dei Cantoni (art. 17 cpv. 2 LAFam).

- Le CAF professionali e interprofessionali sono CAF che gestiscono esclusivamente gli assegni familiari dei datori di lavoro a esse affiliati. I Cantoni decidono se e a quali condizioni riconoscerle. Al momento vi sono 49 CAF professionali e interprofessionali in 15 Cantoni¹².
- Le 26 CAF cantonali sono gestite dalle casse di compensazione cantonali AVS (art. 17 cpv. 1 LAFam). Esse svolgono una funzione suppletiva, in quanto devono accettare i datori di lavoro e i lavoratori indipendenti che non possono affiliarsi a un'altra CAF.
- Le casse di compensazione professionali possono gestire una CAF in ogni Cantone, ma non vi sono tenute. Per costituire una CAF, le casse di compensazione professionali devono ottenere dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) un'autorizzazione a svolgere un compito affidato loro in virtù dell'articolo 63 della legge federale del 20 dicembre 1946¹³ sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS) e poi comunicare la costituzione della CAF al Cantone in questione. I Cantoni non possono porre ulteriori condizioni per la costituzione di una CAF da parte di una cassa di compensazione professionale. La LAFam consente così di realizzare il principio *one stop shop*, in base al quale i datori di lavoro e i lavoratori indipendenti devono poter conteggiare i contributi a tutte le assicurazioni sociali presso un'unica cassa. Spesso alle CAF delle casse di compensazione professionali sono affiliati datori di lavoro e/o lavoratori indipendenti di un determinato settore. Vi sono però anche casse di compensazione professionali cui sono affiliati i datori di lavoro di diversi settori¹⁴. Complessivamente vi sono 130 CAF gestite dalle casse di compensazione professionali.

Figura 1 – Panoramica delle CAF¹⁵

¹¹ Ogni CAF con un patrimonio e riserve di fluttuazione propri viene contata come una cassa a sé.

¹² Informazioni del 2021.

¹³ RS 831.10

¹⁴ L'elenco completo delle casse di compensazione professionali è disponibile all'indirizzo Internet www.avs-ai.ch > Contatti > Casse professionali di compensazione.

¹⁵ Informazioni del 2021.

Cantone	CAF professionali e interprofessionali riconosciute (art. 14 lett. a LAFam)	CAF cantonali (art. 14 lett. b LAFam)	CAF gestite dalle casse di compensazione AVS (art. 14 lett. c LAFam)
ZH	8	1	41
BE	3	1	45
LU	0	1	32
UR	0	1	25
SZ	0	1	38
OW	0	1	22
NW	0	1	28
GL	0	1	30
ZG	0	1	28
FR	5	1	47
SO	4	1	39
BS	3	1	39
BL	3	1	40
SH	2	1	39
AR	0	1	30
AI	0	1	27
SG	5	1	42
GR	0	1	31
AG	5	1	39
TG	2	1	33
TI	2	1	36
VD	11	1	42
VS	8	1	40
NE	3	1	39
GE	3	1	48
JU	0	1	36
Totale	67	26	936

Il numero delle CAF figurante nella tabella è nettamente più elevato rispetto alle 205 CAF menzionate in precedenza, poiché alcune CAF sono attive in diversi Cantoni e sono dunque contate più volte.

Principio del luogo di lavoro e agenzie di conteggio

Nella LAFam si applica il principio del luogo di lavoro. Questo significa che i salariati percepiscono gli assegni familiari secondo l'ordinamento sugli assegni familiari del Cantone in cui si trova il loro luogo di lavoro. Con questo principio il legislatore ha consapevolmente accettato il fatto che i datori di lavoro devono effettuare conteggi in base a diversi ordinamenti sugli assegni familiari ed eventualmente con più CAF. Quest'ultimo caso si verifica quando una CAF non è attiva in un Cantone in cui un datore di lavoro a essa affiliato ha una succursale.

Le casse di compensazione professionali possono gestire una CAF in tutti i Cantoni, ma non tutte si avvalgono di questa possibilità: talune¹⁶ non gestiscono alcuna CAF, mentre altre lo fanno soltanto in alcuni Cantoni. Affinché i datori di lavoro (e i loro dipendenti) possano conteggiare i contributi AVS/AI/IPG e gli assegni familiari con la stessa cassa (*one stop shop*), molte casse di compensazione professionali fungono da agenzie di conteggio per le CAF cantonali. Questo significa che la cassa di compensazione professionale del Cantone in questione assume per la CAF cantonale i compiti esecutivi nei confronti dei propri membri. Per compensare le spese derivanti da questi compiti l'agenzia di conteggio viene indennizzata dalla CAF cantonale.

Di regola viene costituita un'agenzia di conteggio quando l'aliquota di contribuzione della CAF della cassa di compensazione professionale sarebbe più elevata di quella della CAF cantonale. Vi sono però anche altri motivi, per esempio di natura storica o amministrativa, che fanno optare per un'agenzia di conteggio. In Svizzera sono attive circa 200 agenzie di conteggio¹⁷.

Finanziamento degli assegni familiari secondo la LAFam

Il finanziamento degli assegni familiari secondo la LAFam, fatta eccezione per gli assegni familiari per le persone prive di attività lucrativa, si svolge in base al sistema di ripartizione delle spese. L'articolo 16 capoverso 2 LAFam prescrive che i contributi siano calcolati in percentuale del reddito sottoposto all'AVS. Gli articoli 16 capoverso 1 e 17 capoverso 2 lettera j LAFam conferiscono ai Cantoni ampie competenze nell'impostazione del finanziamento degli assegni familiari.

- Gli assegni familiari per i salariati sono finanziati quasi esclusivamente dai datori di lavoro; fa eccezione soltanto il Cantone del Vallese, in cui anche i salariati stessi partecipano al finanziamento con un contributo dello 0,42 per cento del loro salario.
- I lavoratori indipendenti pagano contributi per il finanziamento degli assegni familiari per gli indipendenti. Nel loro caso, il reddito determinante per l'obbligo di contribuzione alla CAF è limitato a 148 200 franchi (art. 16 cpv. 4 LAFam). I Cantoni

¹⁶ Transport, Milchwirtschaft, Gewerbe Handel Industrie Graubünden Glarus, Wirtschaftskammer Baselland, Agrivit.

¹⁷ Questa stima si basa sugli ultimi dati disponibili (2009).

possono decidere se all'interno della stessa CAF si applica la stessa aliquota di contribuzione ai redditi dei salariati sottoposti all'AVS e a quelli delle persone esercitanti un'attività lucrativa indipendente (art. 16 cpv. 3 LAFam).

- Gli assegni familiari per le persone prive di attività lucrativa sono finanziati principalmente dai Cantoni, i quali possono coinvolgere nel finanziamento anche i Comuni e le persone prive di attività lucrativa. I Cantoni di Glarona, Soletta, Appenzello Esterno, Turgovia e Ticino vi coinvolgono le persone prive di attività lucrativa.

Finanziamento degli assegni familiari secondo la LAF

Gli assegni familiari ai lavoratori agricoli sono in parte finanziati dai datori di lavoro (2021: 22,8 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, secondo quanto prescritto per legge (art. 18 cpv. 1 LAF). L'importo residuo e gli assegni familiari agli agricoltori sono coperti per due terzi dalla Confederazione (2021: 45,5 mio. fr.) e per un terzo dai Cantoni (2021: 22,7 mio. fr.), secondo gli articoli 18 capoverso 4 e 19 LAF. Dato che gli assegni familiari secondo la LAF sono finanziati al di fuori della LAFam, non sono interessati dalla perequazione degli oneri. Nelle spiegazioni seguenti, pertanto, non si tratterà della LAF.

Riserve di fluttuazione

In virtù dell'articolo 15 capoverso 3 LAFam, le CAF sono tenute a provvedere all'equilibrio finanziario alimentando un'adeguata riserva di fluttuazione. Secondo l'articolo 13 capoverso 2 OAFami, la riserva di fluttuazione è adeguata se ammonta almeno al 20 per cento e al massimo al 100 per cento delle uscite annue medie per gli assegni familiari. La riserva di fluttuazione concerne le uscite complessive di una CAF e non va indicata separatamente per ciascun Cantone. Questa riserva serve a coprire eventuali deficit e fluttuazioni sul piano delle entrate nel corso dell'anno, permettendo così di evitare qualsiasi adeguamento dell'aliquota di contribuzione a breve termine. Nel 2020 la somma delle riserve di fluttuazione è stata di circa 2,8 miliardi di franchi, vale a dire il 46 per cento delle uscite annue per gli assegni familiari (circa 6 mia. fr.). I Cantoni esercitano la vigilanza sulle CAF, e quindi anche sul rispetto delle disposizioni concernenti la riserva di fluttuazione.

1.2 Scopo e impostazione dei sistemi di perequazione degli oneri

1.2.1 Scopo di un sistema di perequazione degli oneri

Dall'entrata in vigore della LAFam, tutti i datori di lavoro sono tenuti ad affiliarsi a una CAF (art. 12 in combinato disposto con l'art. 11 cpv. 1 lett. a LAFam). In questo modo la LAFam ha creato una certa solidarietà tra i datori di lavoro. Tuttavia, poiché spesso le CAF sono organizzate in funzione del settore economico, questa solidarietà si limita ai membri delle singole CAF. Le aliquote di contribuzione applicate dalle CAF variano invece notevolmente da un settore all'altro: sull'intero territorio nazionale, considerati il diverso importo delle prestazioni nei singoli Cantoni e le differenti strutture di rischio nei singoli settori, si attestano tra lo 0,5 e il 3,9 per cento per i datori di lavoro e tra lo 0,4 e il 3,3 per cento per i lavoratori indipendenti¹⁸.

Per quanto concerne l'importo degli assegni familiari fissato dal Cantone, tutte le CAF attive nel Cantone in questione sono vincolate alle stesse condizioni. Questo non vale invece per quanto riguarda il rapporto tra la massa salariale e la somma delle prestazioni versate, cosicché le CAF hanno strutture dei rischi eterogenee. Tra i «cattivi» rischi di una CAF rientrano le imprese affiliate che versano bassi salari soggetti all'AVS, che hanno salariati con figli numerosi o presso le quali molti lavoratori a tempo parziale sono i primi aventi diritto agli assegni familiari (anche a loro vengono versati assegni interi). A titolo di esempio si possono menzionare le CAF cui sono affiliati datori di lavoro di settori caratterizzati da salari bassi, quali la gastronomia o l'edilizia. Tra i «buoni» rischi di una CAF rientrano invece le imprese affiliate che versano elevati salari soggetti all'AVS, che hanno dipendenti con pochi figli o presso le quali sono sostanzialmente i lavoratori a tempo pieno a essere i primi aventi diritto agli assegni familiari. A titolo di esempio si possono menzionare le CAF nei settori caratterizzati da salari elevati, in particolare l'industria farmaceutica e quella finanziaria.

I datori di lavoro hanno una libertà di scelta limitata per quanto concerne l'affiliazione a una CAF. In generale, l'appartenenza a un'associazione di categoria comporta automaticamente la richiesta alla relativa CAF. I datori di lavoro affiliati a una CAF che applica un'aliquota di contribuzione elevata non possono passare così facilmente a una che applica un'aliquota inferiore. Né le CAF né i datori di lavoro a esse affiliati possono quindi influenzare queste condizioni quadro attuariali.

1.2.2 Due tipi di sistemi di perequazione degli oneri

Il vigente articolo 17 capoverso 2 lettera k LAFam consente già ai Cantoni di procedere a una perequazione degli oneri. A tal fine essi possono anche decidere se applicare un sistema di perequazione soltanto per i salariati, uno soltanto per i lavoratori indipendenti, uno separato per ciascuna categoria o uno comune per entrambe.

La maggioranza dei Cantoni ha già introdotto un sistema di perequazione degli oneri. Se ne distinguono due tipi: perequazione completa degli oneri e perequazione parziale degli oneri.

Perequazione completa degli oneri

Una perequazione completa degli oneri permette di compensare integralmente le diverse aliquote di contribuzione di tutte le CAF attive in un Cantone. Tale perequazione può essere raggiunta con due approcci diversi.

- *Aliquota di contribuzione unica* per il finanziamento degli assegni familiari: se la legislazione cantonale prescrive alle CAF di applicare un'unica aliquota di contribuzione per il finanziamento degli assegni familiari, si ottiene una perequazione completa degli oneri. In tal caso, le CAF prelevano i contributi e li trasmettono a un organo designato dal Cantone (di regola un fondo), da cui ricevono poi le risorse necessarie per pagare le prestazioni. Per quanto concerne le spese amministrative, vi sono due possibilità: o le CAF fissano individualmente un'aliquota di contribuzione per la copertura di queste spese oppure i Cantoni ne prescrivono una unica che include anche i contributi per la copertura delle spese amministrative delle CAF.
- *Compensazione del tasso di rischio*: viene compensata la differenza tra le aliquote di contribuzione fissate individualmente dalle CAF (ovvero il tasso di rischio) e quella media necessaria nel rispettivo Cantone per finanziare tutti gli assegni familiari

¹⁸ Statistica degli assegni familiari 2020, disponibile (in tedesco e in francese) all'indirizzo Internet www.ufas.admin.ch > Assicurazioni sociali > Assegni familiari > Statistica.

versati nel Cantone. Di regola, con questo approccio l'importo dei pagamenti compensativi è determinato dal rapporto tra gli assegni pagati e il reddito soggetto all'AVS. In questo modo si ottengono, da un lato, il rapporto per l'intero Cantone e, dall'altro, quello per le singole CAF attive nel Cantone, da cui risultano il tasso di rischio cantonale e quello individuale delle CAF. Su questa base viene quindi determinato l'importo dei pagamenti compensativi che le singole CAF dovranno ricevere oppure fornire (cfr. figura 2).

Figura 2 – Calcolo della compensazione del tasso di rischio

<p>Tappa n. 1: calcolo dell'aliquota di contribuzione cantonale</p> <p>(Totale degli assegni familiari di tutte le CAF nel Cantone x 100) / totale delle somme dei redditi di tutte le CAF nel Cantone = aliquota di contribuzione cantonale media</p> <p>Tappa n. 2: calcolo del tasso di rischio delle CAF</p> <p>(Totale degli assegni familiari delle CAF x 100) / totale delle somme dei redditi delle singole CAF nel Cantone = tasso di rischio delle CAF</p> <p>Tappa n. 3: calcolo del pagamento compensativo delle singole CAF</p> <p>Totale delle somme dei redditi delle singole CAF nel Cantone x (aliquota di contribuzione cantonale media – tasso di rischio delle CAF) = importo del pagamento compensativo delle singole CAF</p>
--

Se la perequazione degli oneri viene effettuata mediante la compensazione del tasso di rischio, non si otterranno automaticamente aliquote di contribuzione completamente uniformi in un Cantone, poiché le spese amministrative, le riserve di fluttuazione e un eventuale reddito o consumo patrimoniale delle CAF non sono considerati nel calcolo del tasso di rischio.

Perequazione parziale degli oneri

In caso di perequazione parziale degli oneri viene compensata soltanto una parte del tasso di rischio delle singole CAF. Questo significa che il pagamento compensativo è limitato. In questo caso si possono applicare diversi approcci, tra cui ad esempio la limitazione della compensazione prevedendo un importo massimo del pagamento compensativo o del patrimonio delle singole CAF.

1.3 Panoramica dell'impostazione dei sistemi cantonali di perequazione degli oneri

Perequazione completa degli oneri

Una perequazione completa degli oneri per i salariati e per i lavoratori indipendenti è stata introdotta da 11 Cantoni (cfr. figura 3). A differenza degli altri Cantoni, quello di Ginevra applica un'aliquota di contribuzione unica per le due categorie. I Cantoni di Uri, Soletta e Sciaffusa hanno una perequazione degli oneri soltanto per i salariati.

Perequazione parziale degli oneri

Sei Cantoni dispongono di un sistema di perequazione parziale degli oneri. La panoramica seguente costituisce una rappresentazione molto semplificata dei diversi sistemi, talvolta complessi.

- Nel *Cantone di Zurigo* è stata introdotta una perequazione parziale degli oneri per i salariati. Viene versato un contributo compensativo soltanto alle CAF il cui tasso di rischio individuale è nettamente superiore al tasso di rischio medio cantonale.
- Nel *Cantone di Friburgo* le casse la cui aliquota di contribuzione supera dello 0,1 per cento quella media di tutte le casse ricevono pagamenti compensativi, che sono finanziati da tutte le CAF. Il Cantone di Friburgo prevede una perequazione degli oneri comune per i salariati e i lavoratori indipendenti.
- Nel *Cantone di Basilea Città* è stato introdotto un sistema di perequazione degli oneri comune per i salariati e per i lavoratori indipendenti, la cui impostazione dei pagamenti compensativi si basa sul sistema del Cantone di San Gallo (cfr. sotto).
- Nel *Cantone dei Grigioni* tutte le casse versano annualmente una tassa d'importo modesto al fondo di compensazione. Le casse la cui aliquota di contribuzione supera quella di riferimento della CAF cantonale ricevono un pagamento compensativo. Il Cantone dei Grigioni prevede una perequazione degli oneri comune per i salariati e per i lavoratori indipendenti.
- Il *Cantone di San Gallo* dispone di un sistema di perequazione degli oneri separato per i salariati e per i lavoratori indipendenti. Tutte le casse versano annualmente una tassa di compensazione. Le CAF il cui onere supera di almeno il 10 per cento quello medio di tutte le CAF ricevono contributi compensativi.
- Il *Cantone del Vallese* dispone di un sistema di perequazione degli oneri separato per i salariati e per i lavoratori indipendenti. Le differenze di oneri vengono compensate soltanto in parte tramite due meccanismi diversi.

Nessuna perequazione degli oneri

Sei Cantoni (GL, AR, AI, AG, TG e NE) non hanno introdotto alcun sistema di perequazione degli oneri.

Figura 3 – Panoramica dell'impostazione dei sistemi cantonali di perequazione degli oneri

Impostazione dei sistemi di perequazione degli oneri		Cantoni
Perequazione completa degli oneri	Perequazione degli oneri comune per i salariati e i lavoratori indipendenti	BE, LU, SZ, OW, NW, ZG, BL, VD, GE, JU
	Perequazione degli oneri separata per i salariati e i lavoratori indipendenti	TI
	Perequazione degli oneri per i salariati, nessuna perequazione degli oneri per i lavoratori indipendenti	UR, SO, SH
Perequazione parziale degli oneri	Perequazione degli oneri comune per i salariati e i lavoratori indipendenti	FR, GR, BS
	Perequazione degli oneri separata per i salariati e i lavoratori indipendenti	SG, VS
	Perequazione degli oneri per i salariati	ZH
Nessuna perequazione degli oneri		GL, AR, AI, AG, TG, NE

Di regola l'applicazione della perequazione degli oneri è di competenza delle CAF cantonali. Vi sono però anche Cantoni in cui questa competenza è disciplinata in altro modo (p. es. attribuita all'amministrazione cantonale).

Figura 4 – Competenza per l'applicazione della perequazione degli oneri

Competenza	Cantoni
CAF cantonali	UR, SZ, OW, NW, ZG, SO, BL, BS, SH, GR, VS, JU, TI
Amministrazione cantonale (dipartimento, ufficio)	ZH, BE, SG
Segreteria della commissione cantonale di vigilanza	LU
Consiglio di amministrazione, che gestisce il fondo di compensazione cantonale per gli assegni familiari	GE
Associazione delle CAF friburghesi	FR
Associazione del fondo avente sede presso il Centre patronal vaudois	VD

La maggioranza dei Cantoni ha designato un organo incaricato di riscuotere i pagamenti compensativi e di versare i contributi compensativi.

Soltanto in sei Cantoni l'applicazione della perequazione degli oneri è affidata a un fondo di compensazione.

Figura 5 – Applicazione con o senza fondo di compensazione

	Cantoni
Con fondo	SH, GR, VD, VS, GE, JU
Senza fondo	ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, NW, ZG, FR, SO, BL, BS, SG, TI

1.4 Necessità di agire e obiettivi

L'AVS, l'AI, le IPG, da un lato, e l'assicurazione contro la disoccupazione, dall'altro, dispongono di un fondo di compensazione separato gestito dalla Confederazione. Nel caso delle prime tre assicurazioni, le casse di compensazione non operano per proprio conto e non devono dunque finanziare le proprie uscite per le prestazioni con le proprie entrate derivanti dai contributi. Le casse di compensazione versano i contributi riscossi, indipendentemente dal volume delle prestazioni, ai fondi di compensazione, da cui ricevono a loro volta denaro per pagare le prestazioni dovute. Le casse di compensazione fungono dunque da organo d'incasso e di pagamento per i fondi.

Per contro, la LAFam non prescrive la costituzione di un fondo di compensazione per la gestione degli assegni familiari, delegando il finanziamento, e quindi anche la decisione relativa a una perequazione degli oneri con o senza fondo, interamente ai Cantoni (art. 16 cpv. 1 LAFam). La mancanza di una perequazione degli oneri comporta una notevole differenza tra le aliquote di contribuzione delle singole casse o dei singoli datori di lavoro a esse affiliati. Le vostre Camere ritengono che questo sia in contraddizione con il principio di solidarietà, su cui si fondano gli altri rami delle assicurazioni sociali. Per questo motivo intendono imporre ai Cantoni l'introduzione di una perequazione completa degli oneri, in modo che gli oneri per il finanziamento degli assegni familiari siano ripartiti equamente tra tutti i datori di lavoro e tutti i lavoratori indipendenti.

1.5 Alternative esaminate e opzione scelta

Poiché il vostro mandato è inequivocabile, non è stata esaminata alcuna alternativa per la modifica di legge richiesta con la mozione.

Il progetto offre comunque l'opportunità di valutare se siano necessarie ulteriori modifiche della LAFam per risolvere problemi normativi attinenti al sistema degli assegni familiari. Nel quadro del nostro programma 2016–2019 per lo sgravio amministrativo delle imprese, l'UFAS ha commissionato all'Istituto di studi economici di Basilea (IWSB) uno studio concernente un check-up della regolamentazione nell'ambito degli assegni familiari¹⁹. In questo contesto sono stati analizzati i costi per le imprese derivanti dalla regolamentazione in materia e sono state proposte misure per la loro riduzione. Nel dicembre del 2017 queste ultime sono state valutate congiuntamente dal Forum PMI (commissione extraparlamentare preposta all'esame delle regolamentazioni nell'ottica delle PMI) e dai responsabili di alcune CAF, i quali sono giunti alla conclusione che vanno considerate soltanto due delle possibilità d'intervento illustrate. A loro avviso, entrambe vanno valutate alla luce del prosieguo dei vostri dibattiti sulla mozione in questione, poiché il suo eventuale accoglimento potrebbe incidere sostanzialmente sul risultato dell'esame.

¹⁹ «Regulierungs-Check-up im Bereich des FamZG», in *Beiträge zur sozialen Sicherheit*, rapporto di ricerca n. 2/17, disponibile (in tedesco con riassunto in italiano) all'indirizzo Internet www.ufas.admin.ch > Pubblicazioni & Servizi > Ricerca e valutazione > Rapporti di ricerca > inserire nel campo di ricerca «2/17».

La prima opzione d'intervento concerne il diritto all'autorizzazione delle casse di compensazione professionali e delle CAF autonome quali agenzie di conteggio delle CAF cantonali. Secondo il diritto vigente, spetta ai Cantoni decidere se autorizzare o meno agenzie di conteggio. Nel rapporto si chiede che in tutti i Cantoni sia consentito alle casse di compensazione professionali e alle CAF professionali e interprofessionali riconosciute di operare quali agenzie di conteggio delle CAF cantonali. Questo permetterebbe di attuare la legittima richiesta dei datori di lavoro di poter conteggiare i contributi alle assicurazioni sociali a livello nazionale con un'unica cassa di compensazione (*one stop shop*). Concretamente questo permetterebbe alle casse di compensazione professionali e alle CAF professionali e interprofessionali di operare quali agenzie di conteggio di una CAF cantonale nei Cantoni in cui non gestiscono alcuna CAF, ma in cui i propri affiliati hanno succursali. In questo modo i datori di lavoro affiliati che hanno succursali in diversi Cantoni potrebbero conteggiare gli assegni familiari presso una sola e unica CAF.

Con l'attuazione della mozione in questione, ovvero dopo l'introduzione della perequazione completa degli oneri in tutti i Cantoni, la richiesta di una disposizione a livello federale che permetta alle casse di compensazione professionali di gestire agenzie di conteggio in tutti i Cantoni non ha più ragion d'essere. Tale perequazione fa infatti venir meno il motivo principale per il quale le casse di compensazione professionali evitano di gestire una CAF autonoma in un Cantone, ovvero l'applicazione di un'aliquota di contribuzione più elevata di quella della CAF cantonale. Soltanto il fatto che alcune CAF debbano eventualmente ancora costituire riserve di fluttuazione pari ad almeno il 20 per cento delle uscite annue può comportare temporaneamente, a seconda delle prescrizioni applicabili, un'aliquota di contribuzione leggermente più elevata di quella cantonale media. Diverse CAF gestite dalle casse di compensazione professionali stanno infatti estendendo il proprio ambito di attività ai Cantoni che hanno recentemente introdotto la perequazione completa degli oneri. Ci si può dunque attendere che la maggior parte delle CAF gestite dalle casse di compensazione professionali estenderà il proprio ambito di attività a tutti i Cantoni in cui operano i loro affiliati. Non sarebbe pertanto opportuno adeguare la LAFam in modo da imporre alle CAF cantonali di autorizzare agenzie di conteggio.

La seconda possibilità di semplificazione consisterebbe nel consentire alle imprese di affiliare le loro succursali aventi sede in altri Cantoni alla CAF cui è affiliata la sede principale. Le vostre Camere hanno già discusso nel dettaglio questo tema nel quadro dell'emanazione della LAFam, decidendo chiaramente a favore del versamento degli assegni agli assicurati in base all'ordinamento sugli assegni familiari del loro luogo di lavoro (principio del luogo di lavoro). Questo principio presuppone che le succursali si debbano affiliare a una CAF nel Cantone interessato. La fissazione dell'importo degli assegni familiari è di competenza cantonale e avviene nel quadro di una politica familiare interamente concepita dai Cantoni. Questa prassi va mantenuta. Con l'attuazione della mozione in questione verrà meno il motivo principale per il quale oggi le casse di compensazione professionali non gestiscono una CAF in tutti i Cantoni. In futuro, esse potranno offrire alle imprese a esse affiliate un interlocutore unico (*one stop shop*) in tutti i Cantoni, senza mettere in discussione la fissazione dell'importo degli assegni familiari da parte dei Cantoni. Non sarebbe pertanto opportuno modificare la LAFam in modo da consentire l'affiliazione delle succursali alla CAF cui è affiliata la sede principale.

1.6 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 29 gennaio 2020²⁰ sul programma di legislatura 2019–2023 né nel decreto federale del 21 settembre 2020²¹ sul programma di legislatura 2019–2023.

Nei nostri obiettivi per il 2021 avevamo inserito l'adozione del messaggio concernente la revisione parziale della LAFam per l'introduzione di una perequazione degli oneri a livello nazionale²². Dopo aver preso atto dei risultati della procedura di consultazione nell'agosto del 2021, vi abbiamo tuttavia proposto di togliere dal ruolo la mozione Baumann. Poiché nella sessione estiva del 2022 avete respinto la proposta di stralcio, dobbiamo adempiere il mandato della mozione entro un anno²³.

1.7 Interventi parlamentari

Con il presente progetto si propone lo stralcio dal ruolo del seguente intervento parlamentare:

mozione Baumann 17.3860 «Assegni familiari. Per un'equa ripartizione degli oneri», del 28 settembre 2017.

2 Procedura di consultazione

Il 29 aprile 2020 abbiamo approvato l'avamprogetto di legge, che abbiamo posto in consultazione fino al 9 settembre 2020. Nel complesso sono pervenuti 75 pareri. Il 25 agosto 2021 abbiamo adottato il rapporto sui risultati della procedura di consultazione²⁴.

Tutti i 26 Cantoni si sono espressi in materia. Di essi, 20 si sono dichiarati favorevoli all'introduzione di una perequazione completa degli oneri; in realtà, però, 11 dispongono già di un tale sistema. Sono pertanto 15 i Cantoni interessati dal progetto, in quanto non dispongono di alcuna perequazione degli oneri o ne hanno una parziale; di questi, 9 sono favorevoli e 6 contrari all'introduzione di una perequazione completa degli oneri. Anche la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali si è dichiarata contraria.

Tra i partiti politici che si sono espressi sul progetto, il Centro e il Partito socialista sostengono la modifica prevista, mentre il Partito liberale radicale e l'Unione democratica di centro la respingono. Delle cinque associazioni mantello nazionali dell'economia che hanno partecipato, soltanto l'Unione svizzera degli imprenditori si oppone al progetto. Tra le varie associazioni dell'economia e associazioni di categoria, invece, prevalgono le posizioni contrarie all'introduzione di una perequazione completa degli oneri (16 su 25). Per quanto riguarda le CAF e gli organi esecutivi, una ristretta maggioranza appoggia tale misura. Le singole opinioni delle associazioni

²⁰ FF 2020 1565

²¹ FF 2020 7365

²² Obiettivi del Consiglio federale 2021, Parte II, Dipartimento federale dell'interno, obiettivo 3; disponibile all'indirizzo Internet www.bk.admin.ch > Documentazione > Aiuto alla condotta strategica > Obiettivi annuali > Archivio – Obiettivi del Consiglio federale, Parte II.

²³ Art. 122 cpv. 5 della legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento (RS 171.10)

²⁴ L'avamprogetto, il rapporto esplicativo, i pareri pervenuti e il rapporto sui risultati della procedura di consultazione sono disponibili all'indirizzo Internet www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedura di consultazione concluse > 2020 > DFI.

dell'economia e di categoria nonché delle CAF e degli organi esecutivi dipendono dal fatto che una perequazione completa degli oneri sia o meno vantaggiosa per il settore in questione.

I partecipanti alla procedura di consultazione che hanno espresso un parere contrario ritengono che l'obbligo di diritto federale di introdurre una perequazione completa degli oneri imposto ai Cantoni scavalcherebbe o impedirebbe soluzioni di compromesso negoziate a livello cantonale e sarebbe in contraddizione con il principio del federalismo, fortemente radicato nella politica familiare.

Tra le proposte formulate nel quadro della procedura di consultazione, la maggior parte concerne la richiesta di imporre ai Cantoni soltanto l'introduzione di una perequazione parziale degli oneri, che consentirebbe loro di mantenere i sistemi di perequazione degli oneri già predisposti.

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 la perequazione degli oneri non è possibile paragonare la normativa svizzera con quella degli Stati membri dell'UE o dell'AELS.

Per quanto concerne la compatibilità del progetto con gli impegni internazionali della Svizzera si rimanda al numero 7.2.

4 Punti essenziali del progetto

4.1 La normativa proposta

Il progetto impone ai Cantoni di introdurre una perequazione completa degli oneri per gli assegni familiari per i salariati e i lavoratori indipendenti entro due anni dall'entrata in vigore della modifica di legge. Una perequazione completa degli oneri può essere realizzata effettuando a posteriori il pagamento di un importo differenziale rispetto al tasso di rischio cantonale oppure introducendo un'aliquota di contribuzione unica per tutte le CAF attive in un Cantone²⁵. Per questo sistema vanno considerati unicamente gli assegni versati in virtù della LAFam e delle rispettive leggi cantonali sugli assegni familiari vigenti. Eventuali assegni più elevati o supplementari versati su base volontaria da singole CAF o singoli datori di lavori non possono essere inclusi nella perequazione degli oneri, poiché non fanno parte della comunità solidale nel quadro della LAFam e del diritto cantonale che si basa su di essa²⁶.

I Cantoni avranno la facoltà di decidere se introdurre una perequazione degli oneri comune o separata per gli assegni familiari per i salariati e per i lavoratori indipendenti. Spetterà loro anche stabilire se i pagamenti compensativi saranno calcolati, fatturati e gestiti da un organo cantonale oppure se la perequazione degli oneri avverrà tramite un fondo. I Cantoni definiranno inoltre l'esigibilità dei pagamenti compensativi nonché la procedura di diffida e la regolamentazione degli interessi di mora.

4.2 Compatibilità tra compiti e finanze

L'introduzione di una perequazione completa degli oneri non comporterà per principio spese supplementari. Le spese per il finanziamento degli assegni saranno soltanto ripartite. Le spese derivanti dall'applicazione della perequazione degli oneri dovrebbero essere minime e dipenderanno dall'impostazione dei sistemi adottati dai singoli Cantoni.

4.3 Attuazione

La disposizione relativa alla perequazione degli oneri richiede disposizioni d'esecuzione a livello di ordinanza. Va infatti stabilito in particolare cosa s'intende per perequazione completa degli oneri.

5 Commento ai singoli articoli

Art. 17 cpv. 2 lett. k

Questa disposizione impone ai Cantoni di introdurre una perequazione completa degli oneri per gli assegni familiari per i salariati e i lavoratori indipendenti.

Non è menzionato esplicitamente che la perequazione degli oneri si riferisce agli assegni familiari per i salariati e i lavoratori indipendenti, poiché questo risulta già chiaramente dalla sistematica della LAFam. Nel capitolo 3 essa disciplina infatti gli ordinamenti sugli assegni familiari, segnatamente quelli per le persone esercitanti un'attività lucrativa non agricola (sezione 1: art. 11–17), quelli per le persone che esercitano un'attività lucrativa agricola (sezione 2: art. 18) e quelli per le persone prive di attività lucrativa (sezione 3: art. 19–21). L'obbligo per i Cantoni di introdurre una perequazione completa degli oneri previsto nella presente disposizione rientra nella sezione 1. Il suo titolo menziona le persone esercitanti un'attività lucrativa non agricola, che comprendono quindi sia i salariati che i lavoratori indipendenti (cfr. anche art. 11 cpv. 1 LAFam). Gli assegni familiari per le persone prive di attività lucrativa non possono dunque essere inclusi nella perequazione degli oneri, come emerge tra l'altro anche dalle prescrizioni relative al finanziamento (art. 16 cpv. 1 e 20 cpv. 1 LAFam).

Non esiste alcuna definizione generale di «perequazione completa degli oneri». Una perequazione completa degli oneri può essere realizzata effettuando a posteriori un pagamento compensativo d'importo pari alla differenza rispetto all'aliquota di contribuzione

²⁵ Cfr. n. 1.2.

²⁶ Cfr. DTF 138 V 172 consid. 6.3.2.

cantonale media oppure fissando un'aliquota di contribuzione unica per tutte le CAF attive in un Cantone²⁷. Nelle disposizioni d'esecuzione andrà dunque precisato cosa s'intende per perequazione completa degli oneri.

In virtù dell'articolo 3 capoverso 2 LAFam, i Cantoni possono prevedere assegni per i figli e assegni di formazione più elevati di quelli minimi, nonché assegni di nascita e di adozione. Le disposizioni della LAFam si applicano anche a questi tipi di assegni (art. 3 cpv. 2, secondo periodo), che vanno dunque considerati nella perequazione degli oneri.

Eventuali altre prestazioni devono essere disciplinate e finanziate al di fuori degli ordinamenti sugli assegni familiari (art. 3 cpv. 2, terzo periodo LAFam). È ad esempio possibile che una CAF paghi un assegno più elevato rispetto a quello cantonale. In tal caso, la differenza non è considerata come assegno secondo la LAFam. Se ad esempio l'importo dell'assegno per i figli in un Cantone è di 220 franchi al mese e la CAF ne versa 250, la differenza di 30 franchi non può essere considerata nella perequazione degli oneri. La CAF deve pertanto tenere conti separati per gli assegni secondo la LAFam e per le prestazioni supplementari versate su base volontaria.

L'articolo 16 capoverso 3 LAFam lascia ai Cantoni la facoltà di decidere se applicare, all'interno di una CAF, la medesima aliquota di contribuzione sui redditi soggetti all'AVS dei salariati e su quelli dei lavoratori indipendenti. In caso di perequazione degli oneri comune per gli assegni familiari di queste due categorie, l'articolo 16 capoverso 3 LAFam non avrebbe più ragion d'essere. Ad oggi sono 12 i Cantoni²⁸ che prescrivono l'applicazione della medesima aliquota di contribuzione per gli assegni familiari dei salariati e dei lavoratori indipendenti. Negli altri Cantoni non è imposta un'aliquota di contribuzione unica. Il legislatore ha espressamente lasciato la possibilità di scelta ai Cantoni in occasione dell'assoggettamento dei lavoratori indipendenti alla LAFam. Non vi è alcun motivo evidente per modificare questa situazione.

Art. 28c Disposizione transitoria della modifica del ...

In seguito alla modifica della LAFam, i Cantoni che ad oggi non dispongono di una perequazione degli oneri o ne hanno soltanto una parziale dovranno adeguare le proprie legislazioni. A tal fine avranno due anni di tempo dall'entrata in vigore della modifica di legge.

6 Ripercussioni

6.1 Ripercussioni per le CAF

6.1.1 Ripercussioni finanziarie

Il progetto non avrà ripercussioni per le CAF dei Cantoni di Berna, Lucerna, Svitto, Obvaldo, Nidvaldo, Zugo, Basilea Campagna, Ticino, Vaud, Ginevra e Giura, poiché questi Cantoni dispongono già di una perequazione completa degli oneri.

I Cantoni di Uri, Soletta e Sciaffusa, che hanno soltanto una perequazione parziale degli oneri per gli assegni familiari per i salariati, dovranno introdurre una perequazione degli oneri per i lavoratori indipendenti. Per le CAF attive in questi Cantoni ciò comporterà una perequazione degli oneri supplementare dell'ordine di mezzo milione di franchi all'anno.

I Cantoni di Zurigo, Friburgo, Basilea Città, San Gallo, Grigioni e Vallese, che applicano una perequazione parziale degli oneri, dovranno introdurre una completa. Per le CAF attive in questi Cantoni ciò comporterà presumibilmente una perequazione degli oneri supplementare pari a circa 71 milioni di franchi all'anno.

I Cantoni di Glarona, Appenzello Esterno, Appenzello Interno, Argovia, Turgovia e Neuchâtel dovranno introdurre una perequazione completa degli oneri. Per le CAF attive in questi Cantoni ciò comporterà presumibilmente una perequazione degli oneri supplementare pari a circa 36 milioni di franchi all'anno.

Figura 6 – Perequazione supplementare e complessiva nei Cantoni in seguito all'introduzione di una perequazione completa degli oneri in tutti i Cantoni

	Cantoni	Ridistribuzione supplementare in seguito all'attuazione del progetto In mio. fr.	Ridistribuzione complessiva (in seguito all'introduzione di una perequazione completa degli oneri in tutti i Cantoni) In mio. fr.
Perequazione degli oneri già completa	BE, LU, SZ, OW, NW, ZG, BL, TI, VD, GE, JU	0	227,7
Perequazione degli oneri soltanto per i salariati	UR, SO, SH	0,5	11,1
Perequazione parziale degli oneri	ZH, FR, SG, GR, VS, BS	70,7	143,8
Nessuna perequazione degli oneri	GL, AR, AI, AG, TG, NE	36,3	36,3
Totale		107,6	418,9

Questa stima si basa sui dati della statistica degli assegni familiari 2021 e su dati supplementari forniti dai Cantoni.

L'attuazione del progetto dovrebbe generare una redistribuzione degli oneri supplementare dell'ordine complessivo di circa 108 milioni di franchi all'anno.

L'introduzione di una perequazione completa degli oneri in tutti i Cantoni comporterebbe una redistribuzione complessivamente pari a 419 milioni di franchi all'anno, ovvero a circa il 7 per cento delle uscite annue per gli assegni familiari²⁹.

6.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Si può presumere che le CAF potranno attuare l'introduzione di una perequazione completa degli oneri con l'effettivo del personale attualmente disponibile. Il progetto non avrà quindi presumibilmente alcuna ripercussione sull'effettivo del personale delle CAF.

²⁷ Cfr. n. 1.2.

²⁸ LU, SZ, OW, NW, ZG, FR, SO, BS, GR, NE, GE e JU.

²⁹ Cfr. n. 1.1, *in fine*.

6.1.3 Ripercussioni strutturali

I Cantoni possono autorizzare le casse di compensazione professionali a gestire un'agenzia di conteggio al posto di una CAF. In tal caso, questa riscuote i contributi e versa le prestazioni per conto della CAF cantonale. Le agenzie di conteggio applicano l'aliquota di contribuzione valida per la CAF cantonale, che può essere inferiore a quella che la cassa di compensazione professionale in questione dovrebbe applicare se gestisse una CAF. L'introduzione di una perequazione completa degli oneri in tutti i Cantoni farà venir meno il motivo principale per il quale le casse di compensazione professionali evitano di gestire una CAF autonoma in un Cantone, ovvero l'applicazione di un'aliquota di contribuzione più elevata di quella della CAF cantonale.³⁰ In seguito all'attuazione della mozione in questione, la maggior parte delle CAF gestite dalle casse di compensazione professionali potrebbe pertanto estendere il proprio ambito di attività a tutti i Cantoni in cui operano i loro affiliati. Anche la maggior parte dei datori di lavoro potrà così conteggiare gli assegni familiari a livello nazionale con un'unica cassa di compensazione (*one stop shop*).

6.2 Ripercussioni per la Confederazione

6.2.1 Ripercussioni finanziarie

La Confederazione è interessata dal progetto in quanto datore di lavoro. A seconda del tasso di rischio, la Cassa federale di compensazione (CFC) riceverà o dovrà pagare contributi per la perequazione degli oneri nei Cantoni in cui sarà introdotta una perequazione completa degli oneri.

6.2.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

L'UFAS e la CFC potranno attuare le disposizioni rivedute con l'effettivo del personale di cui già dispongono. L'adeguamento della legge non genererà spese supplementari.

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

6.3.1 Ripercussioni finanziarie

Secondo le stime dell'UFAS, la maggior parte delle CAF cantonali trarrà vantaggio dall'introduzione di una perequazione degli oneri. Nei Cantoni che ne beneficeranno sarà possibile, a seconda delle circostanze, ridurre le aliquote di contribuzione, il che andrà a vantaggio delle imprese affiliate alle CAF cantonali e quindi anche dei Cantoni e dei Comuni in qualità di datori di lavoro.

6.3.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Il fabbisogno di personale supplementare necessario per una perequazione degli oneri dovrebbe essere minimo e dipenderà dall'impostazione dei singoli sistemi adottati.

6.4 Ripercussioni sull'economia

L'introduzione di una perequazione completa degli oneri tra le CAF comporterebbe una perequazione dei costi per il finanziamento degli assegni familiari tra le imprese affiliate alle CAF dei Cantoni interessati. Per quelle affiliate a CAF che contribuiscono alla perequazione i contributi aumenterebbero (o le riserve delle loro CAF diminuirebbero), mentre viceversa scenderebbero (o le riserve delle CAF aumenterebbero) nel caso delle imprese affiliate a CAF che traggono vantaggio dalla perequazione.

A livello nazionale, le ripercussioni sull'economia di questa perequazione degli oneri sarebbero trascurabili. Il numero dei Cantoni interessati è limitato e la somma della perequazione supplementare (stimata a circa 108 mio. fr.) è marginale in confronto al prodotto interno lordo (PIL). Con la perequazione degli oneri si dovrebbe raggiungere una ripartizione degli oneri equilibrata tra tutte le imprese di un Cantone. L'allineamento delle aliquote di contribuzione che si mira a raggiungere con il meccanismo di perequazione degli oneri non dovrebbe praticamente incidere sulla situazione di concorrenza delle imprese all'interno di un settore, poiché quelle affiliate a CAF interessate dall'aumento o dalla diminuzione dei contributi sono perlopiù attive nello stesso settore. In questo modo si riduce anche il già debole effetto di concorrenza che potrebbe produrre l'eterogeneità delle aliquote di contribuzione applicate dalle singole CAF. Va comunque rilevato che, nelle imprese le quali registrerebbero un aumento degli oneri salariali accessori in seguito all'aumento dei contributi delle CAF, questi oneri potranno essere in gran parte scaricati sui salariati. Il contrario si applicherebbe alle imprese che registrerebbero una diminuzione delle spese salariali in seguito a una diminuzione dei contributi delle CAF. Nel complesso, dunque, le ripercussioni sull'economia nei Cantoni direttamente interessati saranno minime. I Cantoni che hanno recentemente introdotto una perequazione completa degli oneri tra le CAF non hanno registrato ripercussioni negative a livello economico.

Anche le spese amministrative correnti delle imprese rimarranno invariate. Nei Cantoni interessati le imprese dovranno eventualmente soltanto riprendere le nuove aliquote di contribuzione nel loro sistema salariale³¹. Se, una volta venuti meno i rischi sfavorevoli in tutti i Cantoni, una cassa di compensazione professionale costituirà una CAF, le imprese affiliate potranno conteggiare gli assegni familiari con un'unica CAF, il che determinerà uno sgravio a livello amministrativo.

6.5 Ripercussioni sulla società

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

³⁰ Cfr. n. 1.1, *Principio del luogo di lavoro e agenzie di conteggio*.

³¹ Secondo lo studio sul check-up della regolamentazione nell'ambito degli assegni familiari (cfr. n. 1.5), questo adeguamento (calcolato per l'intero territorio nazionale) cagionerà spese inferiori al milione di franchi.

6.6 Ripercussioni sull'ambiente

Il progetto non avrà ripercussioni sull'ambiente.

7 Aspetti giuridici

7.1 Costituzionalità

Il progetto si fonda sull'articolo 116 capoverso 2 della Costituzione federale (Cost.)³², che autorizza la Confederazione a emanare prescrizioni sugli assegni familiari³³.

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 1999³⁴ 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)³⁵, 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, le modalità di finanziamento e l'organizzazione dei loro sistemi di sicurezza sociale, tenendo conto dei principi di coordinamento previsti dal diritto europeo. In virtù della Convenzione del 4 gennaio 1960³⁶ istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (AELS), questo vale anche nelle relazioni tra la Svizzera e gli altri Stati membri dell'AELS.

7.2.2 Altri impegni internazionali

Non vi sono altri impegni internazionali in relazione con il presente progetto, 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 LAFam seguirà pertanto la procedura legislativa ordinaria.

7.4 Subordinazione al freno alle spese

La prevista introduzione di una perequazione degli oneri non cagionerà spese supplementari per la Confederazione. Non prevedendo né una disposizione in materia di sussidi né un credito d'impegno o una dotazione finanziaria, la normativa proposta non sottostà al freno alle spese secondo l'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost.

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

7.5.1 Principio di sussidiarietà

Secondo il diritto vigente, il finanziamento degli assegni familiari è disciplinato dai Cantoni (art. 16 cpv. 1 LAFam). In linea di massima, il presente progetto non comporta modifiche a questa competenza, che i Cantoni manterranno quindi anche in futuro. Nell'emanazione delle pertinenti normative, però, questi sono già oggi tenuti a rispettare determinati criteri, come ad esempio calcolare i contributi in percentuale del reddito sottoposto all'AVS e prevedere una limitazione per i contributi dei lavoratori indipendenti (art. 16 cpv. 2 e 4 LAFam). In futuro essi saranno tenuti a introdurre una perequazione completa degli oneri. Il progetto interviene così nell'ambito di competenza dei Cantoni, cui viene però lasciata la decisione di introdurre una perequazione completa degli oneri separata o comune per i salariati e i lavoratori indipendenti e di come applicarla concretamente (p. es. designazione dell'organo competente, regolamentazione del calcolo dei pagamenti compensativi e degli effetti della mora).

7.5.2 Principio dell'equivalenza fiscale

Il principio dell'equivalenza fiscale esige una congruenza tra i beneficiari, da un lato, e i responsabili dei costi e delle decisioni per le prestazioni pubbliche, dall'altro³⁷. L'introduzione di una perequazione completa degli oneri tra le CAF non cagionerà spese né per la Confederazione né per i Cantoni. Il principio dell'equivalenza fiscale è pertanto rispettato.

³² RS 101

³³ Cfr. Ueli Kieser, Marco Reichmuth, *Bundesgesetz über die Familienzulagen, Praxiskommentar*, introduzione, N. 18.

³⁴ RS 0.142.112.681

³⁵ 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.

³⁶ RS 0.632.31

³⁷ Messaggio concernente la nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC); FF 2002 2065, in particolare pagg. 2068, 2079, 2224 e 2308.

7.5.3 Rispetto della sfera di competenza dei Cantoni

L'articolo 116 capoverso 2 Cost. autorizza il legislatore federale a emanare prescrizioni sugli assegni familiari. Questo disciplinamento è una competenza federale concorrenziale, vale a dire che il diritto cantonale si applica fintantoché non è emanata una normativa federale, e continua comunque ad applicarsi nella misura in cui la Confederazione non fa uso della sua competenza legislativa.

Entrata in vigore il 1° gennaio 2009, la LAFam fissa prescrizioni ai Cantoni in settori importanti, ma al contempo lascia loro la competenza di disciplinare, entro i limiti previsti, la vigilanza, il finanziamento, l'organizzazione e l'introduzione di una perequazione degli oneri. In seguito all'attuazione del progetto i Cantoni non potranno più decidere autonomamente se introdurre o meno una perequazione degli oneri. Tuttavia, considerata l'ampia competenza normativa della Confederazione, l'ambito di competenza dei Cantoni non sarà toccato.

7.6 Conformità alla legge sui sussidi

La presente revisione della LAFam non modifica basi legali per sussidi. Non è dunque necessario verificare la conformità alla legge del 5 ottobre 1990³⁸ sui sussidi.

7.7 Delega di competenze legislative

La nuova disposizione sulla perequazione degli oneri non è direttamente applicabile. La norma di delega necessaria per la sua applicazione è già prevista nella legge attualmente in vigore (art. 27 cpv. 1 LAFam), ragion per cui non occorre alcuna integrazione.

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.

³⁸ RS 616.1

Allegato (disegno di atto normativo)

