



Rapporto esplicativo concernente l'avamprogetto di modifica della legge federale sugli assegni familiari (legge sugli assegni familiari, LAFam); istituzione di un registro degli assegni familiari

Indagine conoscitiva

Berna, 13 marzo 2009

1. Elementi essenziali

1.1 Contesto

Il 1° gennaio 2009 sono entrate in vigore la legge federale del 24 marzo 2006¹ sugli assegni familiari (LAFam) e la relativa ordinanza del 31 ottobre 2007 (OAFami)². Nel corso della primavera del 2007, una larga maggioranza dei partecipanti alla procedura di consultazione sull'ordinanza aveva chiesto l'istituzione di un registro degli assegni familiari dei figli e dei beneficiari di assegni familiari (in seguito: registro degli assegni familiari), ritenendolo indispensabile per impedire il cumulo di versamenti. La richiesta era stata avanzata dalla maggior parte dei Cantoni, da tutte le casse di compensazione AVS (cantonali e professionali), da diverse organizzazioni padronali e da diverse organizzazioni di salariati. In occasione dell'approvazione dell'ordinanza, il 31 ottobre 2007, il Consiglio federale ha pertanto incaricato il Dipartimento federale dell'interno (DFI) di procedere alle verifiche necessarie per l'istituzione di un registro degli assegni familiari e di proporre un piano per l'introduzione di un'apposita base legale.

D'altro canto, il 3 ottobre 2007 erano state presentate alle Camere due mozioni identiche nel titolo e nel testo („Impedire il cumulo di assegni familiari"; Consiglio degli Stati: mozione 07.3618 Schiesser, Consiglio nazionale: mozione 07.3619 Zeller) che avanzavano la stessa richiesta. Considerato che con la LAFam sarebbe stato possibile beneficiare di assegni familiari interi anche con un grado di occupazione molto basso, gli autori delle mozioni osservavano che sarebbe aumentato il pericolo che per uno stesso figlio fossero percepiti più assegni e concludevano che gli organi di esecuzione della LAFam avrebbero potuto combattere efficacemente eventuali abusi solo centralizzando i loro dati. Il 28 novembre 2007 il Consiglio federale aveva proposto di accogliere entrambe le mozioni, come è nel frattempo avvenuto, senza ulteriori dibattiti.

Il 19 settembre 2008, preso atto del piano elaborato dal DFI, il Consiglio federale ha definito le scadenze dell'introduzione del registro degli assegni familiari. Definiti i valori di riferimento essenziali per l'avamprogetto, ha incaricato il DFI di sottoporgli un messaggio sulle necessarie modifiche della LAFam entro l'estate del 2009. L'entrata in funzione del registro è prevista per il 1° gennaio 2011.

La procedura di consultazione sull'OAFami, in occasione della quale quasi tutti i partecipanti avevano chiesto l'istituzione di un registro degli assegni familiari, era stata svolta nella primavera del 2007, e risale pertanto a nemmeno due anni or sono. Per questa ragione, ma anche per garantire la rapida entrata in vigore della modifica proposta, il Consiglio federale ha deciso di svolgere, in luogo di una

¹ RS 836.2

² RS 836.21

procedura di consultazione, un'indagine conoscitiva³, durante la quale interpellerà gli organi di esecuzione della LAFam, i Cantoni, le organizzazioni padronali e le organizzazioni di salariati.

1.2 Obiettivo

Con l'istituzione di un registro degli assegni familiari si intende innanzitutto impedire il cumulo di assegni familiari. Secondo l'articolo 6 LAFam, per ogni figlio va versato un solo assegno dello stesso tipo, fatto salvo il versamento della differenza di cui all'articolo 7 capoverso 2. È possibile, infatti, che, ad esempio, tanto la madre quanto il padre o il patrigno presentino una richiesta. Il cumulo di prestazioni va evitato, chiarendo le circostanze e il concorso di diritti.

Chiarire se per un figlio viene già versato un assegno familiare comporta gravosi oneri amministrativi. La cassa presso la quale è stata inoltrata la richiesta deve raccogliere le informazioni necessarie per telefono o per iscritto. Malgrado ricerche anche ardue, i risultati non sono sempre affidabili e in determinati casi è impossibile accertare se sia già versato un assegno e da quale organo. Con ogni probabilità, a partire dall'entrata in vigore della LAFam, queste difficoltà si sono ancora acuite, poiché già con un grado di occupazione molto basso è ora possibile chiedere un assegno familiare intero e sono versate più differenze.

1.3 Contenuto

La Centrale di compensazione sarà incaricata della gestione del registro degli assegni familiari. Nella banca dati figureranno, con il rispettivo numero d'assicurato AVS, tutti i figli residenti in Svizzera o all'estero a favore dei quali è versato un assegno familiare secondo il diritto svizzero. Gli organi incaricati di versare gli assegni familiari comunicheranno i dati necessari alla gestione del registro alla Centrale di compensazione. Il Consiglio federale designerà gli organi autorizzati ad accedere al registro degli assegni familiari; l'accesso completo sarà tuttavia accordato solo agli organi di esecuzione della LAFam. Per contro, tutti potranno verificare se per un determinato figlio è già versato un assegno e da quale organo, immettendone nel sistema il numero d'assicurato AVS e la data di nascita. I costi della creazione e gestione del registro degli assegni familiari saranno completamente a carico degli organi di esecuzione della LAFam. D'intesa con loro il Consiglio federale emanerà le necessarie disposizioni.

1.4 Attuazione

Il Consiglio federale è incaricato di attuare le disposizioni concernenti il registro degli assegni familiari. Due anni dopo l'entrata in funzione del nuovo strumento, farà valutare dal DFI – Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) - se e in che misura esso sia in grado di realizzare gli obiettivi stabiliti nell'articolo 21a LAFam. I risultati della valutazione saranno resi pubblici.

1.5 Rapporto con il diritto europeo

Il rapporto con il diritto europeo è disciplinato dall'articolo 24 LAFam, che sarà applicabile anche alle nuove disposizioni concernenti il registro degli assegni familiari.

1.6 Stralcio di interventi parlamentari

Le modifiche della LAFam qui proposte e l'istituzione di un registro degli assegni familiari soddisfano quanto chiesto dalla mozione 07.3618 Schiesser e dalla mozione 07.3619 Zeller (entrambe intitolate „Impedire il cumulo di assegni familiari“).

³ RS 172.061

2. Commento ai singoli articoli

Capitolo 3.a (nuovo): Registro degli assegni familiari

Articolo 21a Scopo

Dopo aver attentamente valutato tutte le possibilità, si è ritenuto che, in virtù dell'esperienza acquisita nella gestione del registro degli assicurati AVS e del registro delle rendite AVS, l'organo più adatto ad occuparsi della gestione del registro degli assegni familiari fosse alla Centrale di compensazione. Di questa opinione sono anche i rappresentanti della Conferenza delle casse cantonali di compensazione e dell'Associazione svizzera delle casse di compensazione professionali (in seguito: rappresentanti delle associazioni delle casse di compensazione).

Lettera a

Affinché il registro degli assegni familiari possa impedire con efficacia il cumulo di assegni, deve poter rilevare i dati concernenti ogni figlio residente in Svizzera o all'estero per il quale è versata una prestazione in base alla LAFam o alla legge federale del 20 giugno 1952⁴ sugli assegni familiari nell'agricoltura (LAF). Vanno inoltre registrati anche i figli per i quali sono versati supplementi alle indennità giornaliera⁵ nell'ambito dell'assicurazione contro la disoccupazione oppure le prestazioni per i figli previste durante l'esecuzione dei provvedimenti d'integrazione dell'assicurazione per l'invalidità (AI)⁶. Rispetto agli assegni familiari ai sensi della LAFam e della LAF, queste prestazioni sono sussidiarie. Nel registro degli assegni familiari non vanno invece censite le rendite per figli e per orfani previste dall'AVS, le rendite per figli previste dall'AI e le prestazioni per figli previste dall'assicurazione contro gli infortuni e dall'ordinamento delle indennità per perdita di guadagno, poiché è consentito cumularle con gli assegni familiari ai sensi della LAFam o della LAF. Condizione imprescindibile: i dati del registro degli assegni familiari devono essere completi, ma anche corretti e aggiornati (si veda quanto osservato in merito all'art. 21c).

Lettera b

L'impiego di una banca dati centrale informatizzata può agevolare notevolmente gli organi d'esecuzione nelle ricerche necessarie ad accertare se per un determinato figlio è già versato un assegno familiare; ecco perché grazie al registro degli assegni familiari si potranno ridurre gli oneri amministrativi dell'esecuzione della LAFam.

Articolo 21b Comunicazione dei dati

Capoverso 1

Il Consiglio federale designerà gli organi autorizzati ad accedere, mediante procedura di richiamo, al registro degli assegni familiari degli assegni familiari. L'accesso sarà concesso esclusivamente agli organi competenti per l'esecuzione della LAFam, cioè agli organi che ne hanno bisogno per raggiungere gli obiettivi di cui all'articolo 21a.

Tra questi figureranno gli organi menzionati all'articolo 21c e altri ancora, ossia:

- le circa 200 casse di compensazione per assegni familiari ai sensi dell'articolo 14, quindi tutte le casse di compensazione professionali e interprofessionali riconosciute dai Cantoni, le casse di compensazione per assegni familiari cantonali e le casse di compensazione per assegni familiari gestite dalle casse di compensazione AVS;

⁴ RS **836.1**

⁵ Secondo l'art. 22 cpv. 1 della legge federale del 25 giugno 1982 sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (Legge sull'assicurazione contro la disoccupazione; LADI, RS **837.0**), l'assicurato riceve un supplemento all'indennità giornaliera corrispondente agli assegni legali per i figli e agli assegni legali di formazione, convertiti in un importo giornaliero, cui avrebbe diritto nell'ambito di un rapporto di lavoro.

⁶ Secondo l'art. 22 cpv. 1 e 3 della legge federale del 19 giugno 1959 sull'assicurazione per l'invalidità (LAI, RS **831.20**) l'assicurato riceve, durante l'esecuzione dei provvedimenti d'integrazione, un'indennità giornaliera che consiste in un' indennità di base e, se ha figli, in una prestazione corrispondente per figli.

- le casse di disoccupazione (25⁷ pubbliche (cantonali) e 10 private), che secondo la legge sull'assicurazione contro la disoccupazione stabiliscono e versano assegni familiari come supplemento alle indennità giornaliere di disoccupazione;
- la Segreteria di Stato dell'economia (SECO), in veste di ufficio di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione⁸;
- le casse cantonali di compensazione AVS, incaricate di stabilire e versare gli assegni familiari nell'agricoltura (art. 13 LAF) e di stabilire e versare – non è infatti questo un compito degli Uffici AI – le prestazioni per figli nell'ambito dell'AI (art. 60 LAI);
- gli organi competenti per gli assegni familiari delle persone senza attività lucrativa; attualmente tutte le legislazioni cantonali affidano questo compito alle rispettive casse cantonali di compensazione per assegni familiari. La LAFam non è però tassativa in tal senso e i Cantoni sono pertanto liberi di affidare questo compito anche ad altri organi;
- gli organi svizzeri responsabili del coordinamento internazionale degli assegni familiari; la funzione di organo di collegamento è attualmente esercitata dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS);
- l'UFAS, affinché adempia i compiti affidatigli dall'articolo 27. Nel quadro dell'emanazione delle disposizioni d'esecuzione, il Consiglio federale esaminerà in che misura, per elaborare la statistica nazionale sugli assegni familiari (art. 27 LAFam e relativo art. 20 OAFam) andranno trattati anche i dati del registro degli assegni familiari.

Gli organi autorizzati potranno accedere al registro degli assegni familiari mediante una procedura di richiamo elettronica, previa procedura di autenticazione. L'accesso comprenderà l'autorizzazione alla lettura e la possibilità di ricerche specifiche sulla base di diversi criteri (ad es. numero AVS, cognome o anno di nascita); il criterio principale sarà il numero d'assicurato AVS (si veda in proposito anche il commento agli art. 21c e 21e).

Capoverso 2

Solo gli organi designati dal Consiglio federale potranno consultare tutti i dati del registro degli assegni familiari. Per i motivi esposti qui di seguito, l'accesso a un minimo d'informazioni sarà tuttavia concesso anche al pubblico, che potrà verificare se e da quale organo è versato un assegno familiare per un determinato figlio.

Anche queste informazioni non saranno tuttavia del tutto accessibili al pubblico: per ottenerle infatti bisogna assolutamente indicare due dati: il numero d'assicurato AVS e la data di nascita del figlio. Di questi dati dispongono solo le persone che esercitano l'autorità parentale, i datori di lavoro ai quali è pervenuta la richiesta di assegni familiari e gli organi autorizzati all'utilizzazione sistematica del numero d'assicurato AVS. Dal numero d'assicurato AVS, d'altra parte, non è possibile dedurre la data di nascita; da solo, quindi, esso non basterà per accedere alle informazioni desiderate.

Le informazioni aperte al pubblico sono dunque accessibili seguendo una modalità analoga a quella attualmente applicata nell'ambito di *InfoRegister*⁹, consultabile su Internet a partire dal 1° gennaio 2009. Su questo sito gli assicurati possono, introducendo il loro numero d'assicurato AVS e la loro data di nascita, controllare la lista delle casse di compensazione AVS presso le quali hanno un conto.

L'accesso limitato servirà soprattutto ai datori di lavoro che svolgono una prima verifica delle richieste presentate da loro salariati o che fungono da servizio di compensazione e svolgono di conseguenza un importante ruolo nel versamento degli assegni familiari. Secondo un sondaggio interno effettuato nel corso dell'estate del 2008 dalle due associazioni di casse di compensazione si trattava, a quel momento, di circa 1'300 datori di lavoro, prevalentemente di grandi dimensioni. Grazie all'accesso limitato ai dati, questi datori di lavoro possono procedere ad un esame preliminare delle richieste e verificare se e da quale organo sono già versati assegni familiari senza troppi oneri amministrativi. Se gli oneri amministrativi di questi datori di lavoro diminuiranno, diminuiranno anche quelli delle casse di compensazione; in questo modo si contribuisce alla realizzazione dell'obiettivo sancito dall'articolo

⁷ I Cantoni di Obvaldo e Nidvaldo gestiscono in comune una cassa di disoccupazione.

⁸ Cfr. art. 83 LADI

⁹ https://inforegister.zas.admin.ch/InfoWeb/InfoRegisterAccueil_it.jsp

21a. I datori di lavoro non avranno tuttavia un accesso completo ai dati del registro degli assegni familiari, e non figureranno pertanto tra i servizi autorizzati dal Consiglio federale nel capoverso 1, per i seguenti motivi:

- Secondo l'articolo 14, gli organi di esecuzione della legislazione in materia sono le casse di compensazione per assegni familiari, mentre i datori di lavoro prendono semplicemente parte al versamento (art. 15).
- La legislazione sulla protezione dei dati non consente di mettere a disposizione dei datori di lavoro tutte le informazioni che saranno raccolte nel registro degli assegni familiari. Secondo l'articolo 328b del Codice delle obbligazioni¹⁰, inoltre, i datori di lavoro sono autorizzati a trattare dati concernenti i loro salariati solo a condizione che si riferiscano all'idoneità lavorativa o siano necessari all'esecuzione del contratto di lavoro.
- Se anche gli almeno 1'300 datori di lavoro in questione avessero accesso al registro degli assegni familiari e fossero tenuti a notificare i dati in loro possesso, il raggiungimento dello scopo sancito dall'articolo 21a sarebbe messo in forse. Se aumenta il numero di servizi tenuti a fornire e aggiornare dati, aumenta anche il pericolo di non poter garantire la necessaria qualità del registro.
- Se anche gli almeno 1'300 datori di lavoro citati fornissero dati alla Centrale di compensazione, questo dovrebbe affrontare oneri tecnici e amministrativi nettamente superiori e sostenere, di conseguenza, considerevoli costi supplementari. Attualmente non vi è alcuno scambio di dati tra la Centrale di compensazione e i datori di lavoro. Se scambi di questo genere dovessero essere resi possibili, la Centrale di compensazione sarebbe tenuta a garantire la sicurezza dei dati, a rilasciare autorizzazioni, a gestire password ecc., il che provocherebbe oneri supplementari sproporzionati.

Lo scopo della LAFam è di garantire il versamento di un assegno familiare per ogni figlio, così da compensare parzialmente l'onere finanziario che egli rappresenta (art. 2). Esistono tuttavia genitori che hanno diritto a un assegno familiare e lo percepiscono, ma non lo versano al genitore al quale è stata attribuita l'autorità parentale, malgrado l'obbligo sancito esplicitamente dalla legge (art. 8 LAFam e art. 285 cpv. 2 del Codice civile¹¹). Può inoltre capitare che vi siano genitori che non utilizzano gli assegni familiari agli scopi previsti dalla legge, ossia per sovvenire ai bisogni dei loro figli. L'articolo 9 prevede pertanto la possibilità di versarli direttamente al genitore al quale è stata attribuita l'autorità parentale oppure al figlio maggiorenne. A tale scopo, tuttavia, il genitore o il figlio interessato devono inoltrare una richiesta motivata all'organo che versa gli assegni. Se però il genitore che ha diritto alle prestazioni, come non di rado accade, rifiuta di dare le informazioni necessarie, l'altro genitore o il figlio maggiorenne non possono inoltrare alcuna richiesta, in quanto non sanno né se né da quale organo sia versato un assegno. In tal caso non resta loro che avviare una procedura onerosa (eventualmente anche dal punto di vista finanziario) per ottenere una decisione delle autorità amministrative o giudiziarie. Per impedire queste situazioni e garantire efficacemente il versamento a terzi previsto dalla LAFam, occorre rendere accessibili al pubblico i dati che consentono di stabilire se e da quale organo sia versato un assegno familiare (allo scopo si dovranno immettere nel sistema il numero d'assicurato AVS e la data di nascita del figlio).

Al Consiglio federale deve essere tuttavia accordata la facoltà di disporre eccezioni al pubblico accesso a tutela del bene di determinati figli. Si pensi, innanzitutto, ai figli adottivi e ai figli per cui sono stati adottati provvedimenti di protezione dei minori (in particolare la privazione della custodia parentale e il collocamento in un luogo adeguato ai sensi dell'art. 310 del Codice civile). All'atto di definire eccezioni, il Consiglio federale deve esplicitamente disciplinare anche le procedure necessarie a garantire che le informazioni concernenti i figli interessati siano effettivamente inaccessibili al pubblico.

¹⁰ RS 220

¹¹ RS 210

Articolo 21c Obbligo di notifica

Il registro degli assegni familiari può raggiungere gli obiettivi stabiliti dall'articolo 21a solo a condizione che i dati raccolti siano completi, corretti e aggiornati. Di conseguenza, tutti gli organi di esecuzione della LAFam sono tenuti a comunicare immediatamente alla Centrale di compensazione tutti i dati necessari alla gestione del registro degli assegni familiari. Le lettere a-d stabiliscono la lista esaustiva degli organi responsabili della correttezza e dell'aggiornamento dei dati. Al momento della prima notifica alla Centrale di compensazione, questi organi saranno tenuti a verificare i loro dati confrontandoli con quelli della banca dati *Unique Person Identification (UPI)*¹². Gli organi che ancora non vi hanno accesso, potranno chiedere alla Centrale di compensazione la necessaria autorizzazione. Dovranno inoltre figurare tra gli enti esplicitamente autorizzati a utilizzare in modo sistematico il numero AVS (cfr. commento all'art. 25 lett. f).

Per i figli domiciliati in Svizzera, i dati completi vanno segnalati al registro degli assegni familiari solo quando il diritto all'assegno è stato riconosciuto. La comunicazione deve tuttavia avvenire senza indugio, ossia se possibile il giorno stesso in cui la richiesta è stata accolta.

Per i figli domiciliati all'estero sarà invece applicata una regola diversa: se, ad esempio, una persona che finora ha lavorato in Francia e continua a viverci con la sua famiglia, trova un lavoro in Svizzera, il versamento degli assegni va coordinato tra Svizzera e Francia. Affinché ciò avvenga al meglio, l'organo francese competente deve poter contattare al più presto l'organo svizzero presso il quale la persona in questione ha richiesto assegni per i figli residenti in Francia. Infatti, finché una richiesta in tal senso è pendente in Svizzera, di norma le autorità straniere non procedono ad alcun versamento o bloccano quelli in corso. Per agevolare l'individuazione dell'organo svizzero competente, i dati concernenti i figli domiciliati all'estero dovranno essere inseriti nel registro degli assegni familiari già al momento dell'inoltro della richiesta. In tal modo si alleggerisce l'onere amministrativo e si evita che le famiglie debbano attendere troppo a lungo il versamento degli assegni. Al momento dell'inoltro della richiesta, di solito, al figlio domiciliato all'estero non è ancora stato attribuito un numero d'assicurato AVS (che sarà l'elemento d'identificazione nel registro degli assegni familiari, cfr. il commento all'art. 21e). Il numero AVS dei figli domiciliati all'estero può essere inserito nel registro solo dopo che è stato richiesto alla Centrale di compensazione dall'organo competente, il che avviene normalmente dopo che è stato riconosciuto il diritto all'assegno.

Poiché i servizi sono tenuti a comunicare senza indugio alla Centrale di compensazione i dati in loro possesso, quest'ultima è da parte sua tenuta a prendere tutte le misure necessarie per garantirne la verifica e il trattamento. Elaborerà pertanto i sistemi di trasmissione e le indispensabili procedure di verifica della plausibilità e di controllo in modo tale che i dati in entrata siano automaticamente esaminati e trattati in base a determinati standard almeno una volta ogni 24 ore. Saranno verificate tanto la forma quanto il contenuto. Se da questi controlli dovessero emergere un cumulo di assegni o un vizio formale, l'organo che ha inviato i dati sarà informato al più presto. La Centrale di compensazione è inoltre tenuta a paragonare periodicamente i dati del registro degli assegni familiari con quelli del registro UPI e degli organi di cui alle lettere a-d.

Articolo 21d Finanziamento

Capoverso 1

Il registro degli assegni familiari è istituito per agevolare l'applicazione della pertinente legislazione: i costi del suo esercizio rientrano quindi nei costi di gestione del sistema. Come è già il caso in altre assicurazioni sociali, saranno dunque finanziati dal sistema stesso. Tutti i costi dell'esercizio (i costi diretti e indiretti e i costi dei necessari adeguamenti tecnici delle applicazioni informatiche) saranno integralmente a carico degli organi di cui all'articolo 21c lettere a-d (cfr. in proposito il cap. 3.3).

¹² Si tratta del sistema per l'identificazione delle persone del registro centrale degli assicurati AVS, mediante il quale è attribuito e gestito il numero d'assicurato AVS.

Capoverso 2

I costi d'esercizio saranno ripartiti tra gli organi di cui all'articolo 21c lettere a – d in base all'uso del registro degli assegni familiari: chi lo utilizza maggiormente si assume la maggior parte delle spese. Valutate diverse possibilità, si è giunti alla conclusione che questo principio è applicato al meglio suddividendo i costi in funzione del numero di notifiche seguite da un'iscrizione nel registro. Sarà dunque questa la chiave di ripartizione secondo cui sarà fatturata la gestione dei dati del registro degli assegni familiari. Le iscrizioni saranno storicizzate; ciò significa che sarà possibile vedere quante di esse sono riconducibili a ciascuno degli organi di cui sopra. Per "iscrizioni" si intendono tanto le prime iscrizioni, quanto le modifiche e le cancellazioni. Se ad esempio una cassa di compensazione per assegni familiari non segnala alla Centrale di compensazione i dati nella forma appropriata ed essi vanno corretti e trasmessi nuovamente, andrà contabilizzata solo la notifica che condurrà, alla fine del procedimento, a un'iscrizione nel registro.

Questo sistema permetterà alla Centrale di compensazione di contabilizzare e fatturare ad ogni organo le iscrizioni a registro senza un eccessivo onere amministrativo e tecnico. Un altro vantaggio è l'introduzione esplicita a livello di legge dell'obbligo di notifica (art. 21c). Questa disposizione garantisce che gli organi interessati mettano effettivamente a disposizione i dati in loro possesso, consentendo al registro degli assegni familiari di diventare uno strumento veramente efficace.

Contro questa ripartizione dei costi si potrebbe obiettare che a pagare di più saranno gli organi che mettono a disposizione più dati e che, in tal modo, contribuiscono in maggior misura al buon funzionamento del registro. Quest'appunto va tuttavia relativizzato: gli organi che pagherebbero di più sono infatti probabilmente anche quelli che beneficerebbero maggiormente del sistema, facendovi più spesso ricorso per gli accertamenti necessari ad evitare il cumulo di assegni. Questo vale anche se il numero delle loro ricerche sarà limitato, dato che la Centrale di compensazione, indipendentemente dalle richieste, li informerà automaticamente se per un figlio di cui hanno notificato i dati è già versato un assegno.

Con i rappresentanti delle associazioni delle casse di compensazione si è discusso anche della possibilità di ripartire i costi in base al numero di accessi al registro degli assegni familiari. In questo modo sarebbe possibile tener conto dell'effettiva utilizzazione della banca dati. Con questa variante, per ottenere la ripartizione più equa andrebbero contabilizzate le ricerche eseguite da ogni organo di cui all'articolo 21c, lettere a-d. Di sicuro, tuttavia, il conteggio non dovrebbe riferirsi al numero di accessi al sistema (login mediante password) o alla durata degli accessi o delle singole ricerche, poiché non sono questi i criteri che rivelano quali organi utilizzano di più il registro degli assegni familiari. Il vantaggio di questo tipo di ripartizione sarebbe quello di attribuire la maggior parte dei costi agli organi che ne fanno palesemente più uso, verificando se per un determinato figlio vengono già versati assegni familiari.

A prevalere sono tuttavia gli svantaggi che questo sistema comporta: l'articolo 21c impone agli organi menzionati di comunicare al registro degli assegni familiari i dati in loro possesso, ma non li obbliga ad utilizzarlo. Se gli organi competenti non comunicano i dati di cui dispongono, ledono il diritto federale. Se non effettuano alcuna ricerca, invece, non offrono un contributo ottimale al raggiungimento dello scopo del registro, ma non commettono alcun'infrazione. Non ha quindi molto senso scegliere come unità di misura il numero di accessi al registro. Come già esposto, gli organi competenti traggono vantaggio dal registro degli assegni familiari anche senza effettuare ricerche specifiche, poiché la Centrale di compensazione li informa automaticamente se constata che per un figlio da essi registrato viene già versato un assegno familiare. Inoltre, poiché certi datori di lavoro possono verificare autonomamente il diritto a un assegno ricorrendo all'accesso gratuito di cui all'articolo 21b capoverso 2 e le casse di compensazione per assegni familiari dovranno di conseguenza eseguire un numero minore di ricerche, i datori di lavoro non contribuirebbero al finanziamento del registro. Dato che si tratta in larga parte di datori di lavoro di grandi dimensioni, non sarebbe garantita l'equa ripartizione dei costi auspicata. Inoltre, per realizzare questa variante la Centrale di compensazione dovrebbe elaborare e gestire un sistema speciale. Per poter fatturare i costi in modo corretto, tutte le ricerche effettuate andrebbero registrate e storicizzate in un'apposita banca dati, il che comporterebbe costi supplementari.

Per tutti questi motivi, pertanto, i costi d'esercizio saranno ripartiti proporzionalmente al numero di notifiche che hanno condotto a un'iscrizione nel registro degli assegni familiari. Nelle disposizioni d'esecuzione il Consiglio federale dovrà in particolare definire il periodo determinante per la ripartizione dei costi e le modalità di pagamento.

Articolo 21e Disposizioni d'esecuzione

Come suesposto, il registro degli assegni familiari sarà utilizzato soprattutto dagli organi di cui all'articolo 21c lettere a-d, che ne garantiranno anche l'intero finanziamento. È pertanto logico che il Consiglio federale li coinvolga, come d'altra parte da loro richiesto, nella preparazione delle decisioni concernenti la definizione di dettaglio della struttura e della gestione del nuovo strumento e quindi nella stesura delle disposizioni d'esecuzione. La partecipazione degli organi interessati è del resto già in atto, dal momento che i rappresentanti delle associazioni delle casse di compensazione accompagnano la preparazione della base legale e l'allestimento del registro degli assegni familiari. Previa consultazione degli organi di cui all'articolo 21 lettere a-d, il Consiglio federale stabilirà a livello di disposizioni d'esecuzione quale forma assumerà la collaborazione dopo l'entrata in funzione del registro.

Lettere a, b

Le disposizioni d'esecuzione disciplineranno nei dettagli i dati da registrare, il loro trattamento e le modalità per accedervi. Dovranno essere registrati soltanto i dati utili ad impedire il cumulo di assegni familiari e a ridurre gli oneri amministrativi degli organi di esecuzione. Il Consiglio federale ne stabilirà un elenco completo. Il registro sarà strutturato in funzione delle informazioni concernenti i figli per cui è versato un assegno. Ogni figlio che vi figurerà sarà identificato attraverso il suo numero d'assicurato AVS. Il numero AVS è assegnato dalla Centrale di compensazione non appena la competente autorità dello stato civile ha comunicato la nascita¹³.

Nel registro figureranno in particolare i dati seguenti:

- il numero d'assicurato AVS del figlio (cognomi, nomi e data di nascita¹⁴);
- l'organo che versa l'assegno;
- il tipo di assegno (assegno di nascita, assegno di adozione, assegno per i figli, assegno di formazione, importo differenziale);
- la base giuridica sulla quale si fonda il versamento dell'assegno (LAFam, LAF o LADI e legislazioni cantonali sugli assegni familiari; LAI);
- inizio e fine del diritto;
- la o il beneficiario dell'assegno con:
 - il numero d'assicurato AVS ;
 - (cognomi e nomi¹⁵);
 - la sua posizione nella famiglia (padre, madre, patrigno, matrigna, genitore affidatario, genitore adottivo, fratello, sorella, nonna/o);
 - la sua situazione dal punto di vista del reddito (salarinato, indipendente, persona senza attività lucrativa, agricoltore, membro della famiglia di una persona che gestisce un'azienda agricola e che lavora con lei/lui, disoccupato, beneficiario di un'indennità giornaliera AI durante provvedimenti d'integrazione).

Il registro degli assegni familiari, pertanto, non riunirà dati personali degni di particolare protezione o profili della personalità ai sensi dell'articolo 3 lettere c, d della legge federale del 19 giugno 1992¹⁶ sulla protezione dei dati (LPD). È pertanto possibile, nel pieno rispetto della legislazione in vigore (in

¹³ Cfr. in proposito l'art. 50c della legge federale del 20 dicembre 1946 su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS, RS **831.10**) in combinato disposto con l'art. 133^{bis} dell'ordinanza del 31 ottobre 1947 su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (OAVS, RS **831.101**).

¹⁴ Dati personali dalla banca dati *Unique Person Identification* (UPI).

¹⁵ Vedi nota precedente.

¹⁶ RS **235.1**

particolare art. 17 e 19 cpv. 3 LPD), delegare al Consiglio federale la definizione dei dati da registrare, del loro trattamento e della loro accessibilità (art. 21 e).

Lettere c, d

Le disposizioni d'esecuzione, infine, disciplineranno le misure organizzative e tecniche necessarie a garantire la protezione, la sicurezza e la conservazione dei dati. L'archiviazione avverrà conformemente alla legge federale del 26 giugno 1998¹⁷ sull'archiviazione (LAr).

Titolo prima dell'articolo 25

Poiché l'introduzione del registro degli assegni familiari comporterà l'inserimento di una disposizione transitoria, al titolo del capitolo 6 va aggiunto il concetto di «disposizione transitoria».

Articolo 25 lettera f

Anche dopo l'entrata in vigore della LAFam, gli assegni familiari costituiscono un'assicurazione sociale cantonale. Di conseguenza, l'utilizzazione sistematica del numero d'assicurato AVS nel quadro della loro esecuzione può essere fondata direttamente sull'articolo 50d capoverso 2 LAVS. La presente modifica offre tuttavia l'occasione di dare una solida base legale all'utilizzazione sistematica del numero d'assicurato AVS da parte degli organi competenti per l'esecuzione degli assegni familiari. Per questo motivo si specifica in merito che la legislazione sull'AVS (più precisamente l'art. 50d LAVS) è applicabile per analogia (si veda in proposito anche il messaggio del 23 novembre 2005¹⁸ concernente la modifica della LAVS).

Disposizione transitoria concernente la modifica del.....

Capoverso 1

Affinché il registro degli assegni familiari possa adempiere fin dall'inizio gli obiettivi conformemente all'articolo 21a, i dati concernenti i figli per i quali è già versato un assegno devono esservi inseriti prima della sua entrata in funzione. Per questo motivo, agli organi di cui all'articolo 21c lettere a-d sarà concesso un termine di tre mesi, a decorrere dall'entrata in vigore della presente modifica della LAFam, per elaborare i dati che dovranno essere comunicati alla Centrale di compensazione. Nelle disposizioni d'esecuzione il Consiglio federale definirà i dettagli e le modalità di questo primo trasferimento di dati.

Capoverso 2

Come i costi d'esercizio, anche il costo totale della realizzazione del registro degli assegni familiari rientra nei costi d'esecuzione e sarà quindi interamente coperto dagli organi di cui all'articolo 21c lettere a-d.

La Centrale di compensazione ripartirà i costi di realizzazione effettivi (si veda il cap. 3.3) tra gli organi di cui all'articolo 21c lettere a-d. I costi saranno suddivisi in funzione dell'utilizzazione: gli organi che utilizzeranno di più il registro contribuiranno maggiormente al finanziamento della sua realizzazione. Per questo motivo i costi di realizzazione vanno ripartiti in funzione del numero di assegni familiari versati dagli organi di cui all'articolo 21c lettere a-d durante l'anno precedente l'entrata in funzione del registro. Per le casse di compensazione per assegni familiari di cui all'articolo 14, la Centrale di compensazione si fonderà sui dati statistici (aggiornati al 31 dicembre) che i Cantoni trasmettono all'UFAS dopo averli rilevati presso le casse di compensazione stesse (art. 27 LAFam in combinato disposto con l'art. 20 OAFami). Anche i dati concernenti gli organi di cui all'articolo 21c lettere b-d saranno raccolti e trasmessi alla Centrale di compensazione dall'UFAS. La ripartizione dei costi proposta si fonda quindi su dati statistici affidabili e va considerata oggettiva anche perché il numero

¹⁷ RS 152.1

¹⁸ FF 2006 483

di assegni familiari versati dai singoli organi non oscilla molto da un anno all'altro. I costi di realizzazione saranno fatturati agli organi di cui all'articolo 21c lettere a-d al più tardi il 31 marzo dell'anno seguente l'entrata in funzione del registro degli assegni familiari.

La statistica concernente il numero di assegni familiari versati durante l'anno che precede l'entrata in funzione del registro consente inoltre di verificare se gli organi di cui all'articolo 21c lettere a-d hanno ottemperato all'obbligo di notifica sancito dal capoverso 1. Trattandosi di una statistica annuale, potrà essere utilizzata per verificare l'ottemperanza all'obbligo di notifica anche dopo l'entrata in funzione del registro. Se comprovato, il mancato rispetto dell'obbligo di notifica da parte di uno degli organi di cui all'articolo 21c lettere a-d sarà segnalato alle competenti autorità di vigilanza.

3. Ripercussioni

3.1 Ripercussioni sulla Confederazione

Per mettere a punto e gestire il registro degli assegni familiari occorrono risorse umane e finanziarie supplementari per circa 2 milioni di franchi all'anno (cfr. più avanti il cap. 3.3). Questi costi vanno integralmente finanziati dal sistema degli assegni familiari, cioè dagli organi di cui all'articolo 21c lettere a-d. Non è quindi prevista alcuna partecipazione della Confederazione. Sulla base di quanto deciso il 19 settembre 2008, al Consiglio federale dovrà essere sottoposta una stima dettagliata dei costi al più tardi prima dell'approvazione del messaggio sulla modifica della LAFam. Fino al rimborso delle spese di realizzazione, previsto al più tardi nell'anno successivo all'entrata in funzione del registro degli assegni familiari, tuttavia, il rischio finanziario sarà assunto dalla Confederazione in virtù dell'articolo 27 LAFam.

La Confederazione sarà inoltre interessata dal registro degli assegni familiari nella sua veste di datore di lavoro.

3.2 Ripercussioni sui Cantoni e sui Comuni

Non sono previste ripercussioni sui Cantoni e sui Comuni, che saranno tuttavia interessati dal registro degli assegni familiari nella loro qualità di datori di lavoro.

3.3 Ripercussioni macroeconomiche

La realizzazione del registro degli assegni familiari genererà costi dovuti alla progettazione e allo sviluppo del nuovo strumento, ma anche istruzione alla formazione del personale degli organi che notificheranno i dati. Secondo le stime più recenti della Centrale di compensazione, per il periodo compreso tra il 2009 e il 2010 questi costi non dovrebbero superare, complessivamente, i 4,5 milioni di franchi e saranno dovuti, in larga parte, allo sviluppo delle soluzioni informatiche necessarie alla gestione della banca dati e degli strumenti di verifica della plausibilità e di controllo e alla concessione dell'accesso agli organi autorizzati.

Sempre secondo le stime della Centrale di compensazione, i costi d'esercizio del registro degli assegni familiari si aggireranno attorno ai 2 milioni di franchi all'anno (comprese le spese amministrative e di sviluppo).

La Centrale di compensazione sottoporrà al Consiglio federale una stima dettagliata dei costi di realizzazione e d'esercizio in tempo utile per l'approvazione del messaggio (cfr. anche il cap. 3.1).

Gli organi di cui all'articolo 21c lettere a-d finanzieranno integralmente sia i costi di realizzazione che i costi d'esercizio del registro degli assegni familiari. Saranno dunque soprattutto i datori di lavoro (che ne saranno per altro anche i maggiori beneficiari) a finanziare il registro. Gli organi di cui all'articolo 21c lettere a – d forniranno al registro i dati necessari e lo utilizzeranno per verificare se per un determinato figlio è già versato un assegno. Il loro onere amministrativo diminuirà considerevolmente e, grazie alla maggiore affidabilità degli accertamenti, sarà possibile impedire il cumulo di prestazioni (si veda anche il cap. 1.2). Si possono pertanto prevedere notevoli risparmi, così quantificabili: i costi complessivi degli assegni familiari ammontano attualmente a circa 4,5 - 5 miliardi di franchi all'anno. Se ipotizziamo che il fenomeno dell'accumulo, della cui portata non esiste attualmente alcuna stima, rappresenti l'1% circa di questa somma, il danno subito dall'assicurazione sociale si aggirerebbero

attorno ai 45 milioni di franchi all'anno, cifra che supera ampiamente i costi di gestione previsti, ossia circa 2 milioni di franchi all'anno.

3.4 Altre ripercussioni

Il registro degli assegni familiari vuole soprattutto impedire il cumulo di assegni familiari e, di conseguenza, il beneficio indebito di prestazioni: con questo contribuirà senza dubbio a consolidare la fiducia dell'opinione pubblica nelle nostre assicurazioni sociali.

4. Programma di legislatura

L'avamprogetto non era stato preannunciato né nel messaggio del 23 gennaio 2008¹⁹ sul programma di legislatura 2007-2011 né nel decreto federale del 18 settembre 2008²⁰ sul programma di legislatura 2007-2011. Secondo l'indirizzo politico 3 del programma di legislatura per il quadriennio 2007-2011, occorre rafforzare la coesione sociale. In ossequio al programma, il Consiglio federale riproposto di sviluppare, entro il 2009, una politica della famiglia coerente. Una delle misure previste per raggiungere lo scopo era l'elaborazione, nel corso del primo semestre del 2009, di un messaggio concernente una modifica della LAFam che creasse la base legale per l'istituzione di un registro degli assegni familiari (cfr. gli Obiettivi del Consiglio federale 2009, parte I²¹).

5. Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e conformità alla legge

La modifica di legge qui proposta si fonda sull'articolo 116 capoverso 2 della Costituzione federale (Cost.)²², che autorizza la Confederazione a emanare prescrizioni sugli assegni familiari.

Le nuove disposizioni della LAFam concernenti il registro degli assegni familiari non comportano alcuna modifica di altri atti normativi. In particolare, l'articolo 25 capoverso 1 LAF è una base legale sufficiente per l'immissione nel registro dei dati concernenti gli assegni familiari nell'agricoltura.

5.2 Forma dell'atto normativo

Per finanziare la realizzazione e la gestione del registro degli assegni familiari sarà introdotta una nuova tassa a carico degli organi competenti dell'esecuzione della LAFam e quindi, in ultima analisi, dei datori di lavoro. In applicazione dell'articolo 164 capoverso 1 lettera d Cost., la cerchia dei contribuenti, l'oggetto e il calcolo dei tributi e le eventuali eccezioni devono essere disciplinati per legge. Allentare il principio della conformità alla legge in relazione al livello normativo, non appare, nel caso della tassa in questione, una scelta giustificata. Inoltre l'obbligo di notifica di cui all'articolo 21c è un obbligo nell'attuazione ed esecuzione del diritto federale ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 lettera f Cost. e richiede quindi anch'esso una base a livello di legge.

5.3 Delega di poteri legislativi

Gli articoli 21b, 21d, 21e e il capoverso 1 della disposizione transitoria delegano al Consiglio federale la facoltà di emanare le disposizioni d'esecuzione concernenti il registro degli assegni familiari. Il Governo eserciterà questa sua competenza in collaborazione con gli organi tenuti a notificare i dati e a coprire integralmente i costi di realizzazione e d'esercizio (cfr. il commento all'art. 21e). Poiché il registro non conterrà dati personali degni di particolare protezione o profili della personalità ai sensi dell'articolo 3 lettere c e d LPD (si veda quanto osservato in merito all'art. 21e), questa delega di poteri legislativi all'Esecutivo è giustificata.

Tutte le disposizioni sull'istituzione del registro degli assegni familiari entreranno in vigore a metà del 2010 o, al più tardi, all'entrata in funzione del registro, prevista per il 1° gennaio 2011.

¹⁹ FF 2008 597

²⁰ FF 2008 7469

²¹ <http://www.bk.admin.ch/dokumentation/publikationen/00290/00928/index.html?lang=it> (Parte I, obiettivo 8)

²² RS 101