

Messaggio

numero

6587

data

15 dicembre 2011

Dipartimento

SANITÀ E SOCIALITÀ

Concerne

Modifica della legge sugli assegni di famiglia del 18 dicembre 2008; assegno di nascita e di adozione

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con la mozione 21 ottobre 2008 i deputati Salvadè, Badasci, Bergonzoli, Bignasca A. B. e M., Canal, Chiesa, Franscella, Gobbi N., Guidicelli, Pagani e Quadri avevano proposto di introdurre l'assegno di nascita e l'assegno di adozione nella legge cantonale sugli assegni di famiglia (di seguito: Laf). Gli autori della mozione ritenevano che l'introduzione di questi assegni potesse essere un incentivante strumento di politica di sostegno diretto alla natalità e all'adozione e *“creare le condizioni adatte per favorire l'insediamento di famiglie”*, fornendo un contributo per *“affrontare le prime spese urgenti che la nuova vita, o il bambino accolto, impone ai genitori”*.

Il Consiglio di Stato aveva risposto con il messaggio n. 6182 del 3 marzo 2009, proponendo di respingere la mozione. I motivi a sostegno del suo diniego sono ampiamente descritti nel citato messaggio. In data 8 giugno 2009 la Commissione della gestione e delle finanze del Gran Consiglio aveva elaborato due rapporti: uno di maggioranza (n. 6182 R1) e uno di minoranza (n. 6182 R2). Con il rapporto di maggioranza si proponeva di respingere la mozione, rilevando peraltro che il costo di questi assegni non avrebbe dovuto essere posto a carico del Cantone. Con il rapporto di minoranza si postulava invece di accogliere la mozione, proponendo un modello di finanziamento contributivo. A questo proposito, si rammenta che il primo firmatario della mozione, il deputato Salvadé, riteneva che i nuovi assegni dovessero essere finanziati dal Cantone¹.

Nella sua seduta del 21 settembre 2010 il Parlamento aveva accolto la mozione (con 41 voti a favore e 40 voti contrari). Seguendo le indicazioni della minoranza della Commissione della gestione e delle finanze, il Parlamento aveva quindi approvato il principio dell'introduzione dell'assegno di nascita e di adozione, ritenendo che tale misura contraddicesse solo apparentemente i principi della strategia cantonale in ambito familiare e che, soprattutto, essa fosse un ulteriore e utile strumento per contrastare la preoccupante denatalità cantonale. Dal dibattito parlamentare non è emersa un'unicità di pensiero sul modello di finanziamento dei nuovi assegni da adottare.

Per concretizzare la volontà espressa dal Parlamento relativamente all'assegno di nascita e di adozione, è necessario proporre una modifica della Laf: allo scopo, vi estendiamo il presente messaggio. Il modello di finanziamento proposto rispecchia quanto previsto e auspicato sia nel rapporto di minoranza sia in quello di maggioranza.

¹ Cfr. rapporto di maggioranza, pag. 2.

Approfittiamo peraltro di questo messaggio per ovviare alla mancanza di una normativa relativa ai rimedi di diritto nelle prestazioni familiari ai salariati in malattia (vedi nuovi artt. 45d) cpvv. 3 e 4 Laf), nonché per correggere un refuso all'attuale art. 75 cpv. 2 Laf ("Casse di compensazione per gli assegni familiari" invece di "tasse di compensazione per gli assegni familiari").

1. CAMPO DI APPLICAZIONE PERSONALE, CONDIZIONI DEL DIRITTO E ASPETTI PROCEDURALI

1.1 Campo di applicazione personale

1.1.1 Lavoratori salariati e persone senza attività lucrativa

Con la citata mozione si chiede di riconoscere un importo di CHF 1'000.-, indicizzati, *una tantum* ai genitori al momento della nascita o dell'adozione di un bambino; la mozione chiede altresì di valutare se limitare il campo di applicazione personale ai soli cittadini svizzeri, se prevedere un periodo minimo di residenza nel Cantone e se escludere le persone con redditi molto elevati dal diritto a questi assegni.

Con questo messaggio si propongono, quindi, una serie di modifiche dell'attuale Laf, allo scopo di accordare il diritto all'assegno di nascita e di adozione ai salariati ed alle persone senza attività lucrativa.

1.1.2 Lavoratori indipendenti

La mozione non dispone se gli assegni debbano essere riconosciuti soltanto alle persone che in Ticino hanno diritto agli assegni per figli e di formazione (cioè attualmente i salariati e le persone senza attività lucrativa) oppure se essi debbano essere accordati anche agli indipendenti.

Per diritto cantonale, i Cantoni potrebbero accordare il diritto a questi assegni anche alle persone che non hanno diritto agli assegni per figli e di formazione conformemente alla LAFam.

Nonostante l'autonomia cantonale, per diversi motivi, proponiamo di non accordare agli indipendenti il diritto all'assegno di nascita e all'assegno di adozione.

In primo luogo, riteniamo che questa proposta sia coerente con la scelta operata dal Parlamento, che nel 2008 ha deciso di non estendere il diritto agli assegni familiari per figli e di formazione ai lavoratori indipendenti: ciò premesso, non si comprenderebbe, infatti, perché agli indipendenti debbano ora essere riconosciuti gli assegni di nascita e di adozione.

In secondo luogo, perché - perlomeno fino all'entrata in vigore della modifica LAFam, prevista per il 01.01.2013, che introdurrà il diritto agli assegni familiari per i lavoratori indipendenti² facendo, quindi, assurgere queste prestazioni a veri assegni ai sensi della legge federale - la loro introduzione necessiterebbe di elaborare un ordinamento cantonale *ad hoc* (con condizioni del diritto e modello di finanziamento), considerato che queste prestazioni non potrebbero essere assimilate ad assegni ai sensi della LAFam (perché ora non previste dalla stessa) bensì a prestazioni familiari di diritto cantonale (analogamente alle prestazioni familiari ai salariati in malattia di lunga durata, riconosciuti in Ticino a contare dal 01.01.2011)³.

² Vedi modifica della LAFam 18.03.2011 che introduce il diritto agli assegni familiari ai lavoratori indipendenti in <http://www.admin.ch/ch/i/ff/2011/2457.pdf> e

<http://www.bsv.admin.ch/themen/zulagen/00059/02296/02298/index.html?lang=it>.

³ Vedi Ueli Kieser/Marco Reichmuth, Bundesgesetz über die Familienzulagen, Praxiskommentar, Dike Verlag 2010; art. 3 n. 100.

1.2 Condizioni del diritto

Per i salariati e le persone senza attività lucrativa, le condizioni del diritto all'assegno di nascita e all'assegno di adozione sono disciplinate in via esaustiva dalla legislazione federale sugli assegni familiari (LAFam, OAFami e DAFam⁴; vedi in particolare l'art. 3 cpv. 2 LAFam).

I margini del Cantone sono quindi limitati all'importo della prestazione ed al modello di finanziamento da adottare, ciò che esclude di poter introdurre le limitazioni ventilate dalla mozione.

Nei prossimi capitoli illustriamo quindi il contenuto di dettaglio della legislazione federale sugli assegni familiari quanto a questi assegni.

1.2.1 L'assegno di nascita

Per l'art. 3 cpv. 3 LAFam il diritto all'assegno di nascita sussiste per ogni figlio nato dopo almeno 23 settimane di gravidanza (vedi anche marg. 219 DAFam).

Ciò significa che un bambino nato prima della 23.ma settimana, non da diritto all'assegno di nascita⁵.

È, quindi, implicito che, diversamente dagli assegni familiari (assegno per figli e assegno di formazione), l'assegno di nascita non è riconosciuto per i figliastri, gli affiliati, nonché i fratelli, le sorelle e gli abiatici (art. 4 cpv. 1 lett. b), c) e d) LAFam), bensì soltanto per i figli nei confronti dei quali sussiste un rapporto di filiazione ai sensi del Codice civile svizzero (art. 4 cpv. 1 lett. a) LAFam).

Conformemente all'art. 2 cpv. 3 lett. b) OAFami il diritto all'assegno di nascita è altresì dato soltanto se nei 9 mesi immediatamente precedenti alla nascita la madre ha avuto il suo domicilio o la sua dimora abituale ai sensi dell'art. 13 LPG⁶ in Svizzera. Se la nascita avviene prematuramente, la durata del domicilio risp. della dimora abituale è ridotta conformemente all'art. 27 OIPG⁷.

Con quanto disposto dall'art. 2 cpv. 3 lett. b) OAFami, viene istituito un termine d'attesa, analogamente a quanto previsto dall'ordinamento sulle indennità di perdita di guadagno in caso di maternità. Ciò significa che, alla nascita del figlio, la madre deve avere il domicilio o la dimora abituale in Svizzera da almeno 9 mesi. Per i parti prematuri, il termine d'attesa è ridotto proporzionalmente (marg. 221 DAFam).

Il termine d'attesa deve essere adempiuto dalla madre anche se il diritto all'assegno di nascita è rivendicato dal padre o da una terza persona⁸.

Una donna che mette al mondo il figlio durante un soggiorno di durata limitata in Svizzera non soddisfa il requisito di cui all'art. 2 cpv. 3 lett. b) OAFami; per contro, una donna domiciliata in Svizzera che mette al mondo il figlio durante un soggiorno temporaneo all'estero (ad esempio durante le vacanze o in occasione di una visita all'estero) ha diritto all'assegno di nascita, sempre che soddisfi le altre condizioni del diritto (marg. 220 DAFam)⁹.

⁴ Legge federale sugli assegni familiari del 24 marzo 2006 (RS 836.2), Ordinanza sugli assegni familiari del 31 ottobre 2007 (RS 835.21) e Direttive sugli assegni familiari (www.ufas.admin.ch).

⁵ Ueli Kieser/Marco Reichmuth, Bundesgesetz über die Familienzulagen, Praxiskommentar, Dike Verlag 2010; art. 3 n. 119-121.

⁶ Legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali del 6 ottobre 2000 (RD 830.1).

⁷ Ordinanza sulle indennità di perdita di guadagno del 24 novembre 2004 (RS 834.11).

⁸ Ueli Kieser/Marco Reichmuth, Bundesgesetz über die Familienzulagen, Praxiskommentar, Dike Verlag 2010; art. 3 n. 112.

⁹ Ueli Kieser/Marco Reichmuth, Bundesgesetz über die Familienzulagen, Praxiskommentar, Dike Verlag 2010; art. 3 n. 114.

La restrizione legata al domicilio o alla dimora abituale della madre vale anche nei confronti dei cittadini dell'UE e dell'AELS; in effetti la Svizzera ha previsto gli assegni di nascita e di adozione fra le prestazioni oggetto di eccezione conformemente al diritto europeo (marg. 222 DAFam); in altre parole ciò significa che anche i cittadini degli Stati UE e AELS devono essere domiciliati oppure dimoranti abitualmente in Svizzera per aver diritto a questi assegni¹⁰.

D'altro canto, ciò significa pure che i cittadini svizzeri che lavorano in Svizzera ma sono residenti all'estero non hanno diritto all'assegno di nascita, anche se il loro datore di lavoro paga i contributi sul loro salario¹¹.

1.2.2 L'assegno di adozione

Il diritto a questo assegno sottostà alle stesse condizioni dell'assegno per figli o di formazione: si applicano, quindi, gli artt. 13 e segg. LAFam per i salariati risp. 19 e segg. LAFam per le persone senza attività lucrativa; per il resto, vale quanto detto per l'assegno di nascita¹².

Per l'art. 3 cpv. 3 LAFam, il diritto all'assegno di adozione sussiste per ogni minorenni accolto in vista di adozione (vedi anche marg. 223 DAFam). Il concetto di minorenni è quello previsto dall'art. 14 CCS: per dar diritto all'assegno di adozione, il figlio deve quindi essere stato adottato prima del raggiungimento del 18.mo anno di età; se il figlio adottato ha più di 18 anni, non v'è quindi diritto all'assegno di adozione¹³.

L'adozione del figlio del coniuge (art. 264a cpv. 3 CCS) non dà invece diritto all'assegno di adozione (vedi anche marg. 224 DAFam). L'adozione del figlio (non comune) del partner convivente o del partner ai sensi della LUD è invece esclusa (vedi DTF 129 III 657 consid. 4, risp. art. 28 LUD), di modo che in una di queste costellazioni non potrebbe in ogni caso esservi il diritto ad un assegno di adozione¹⁴.

Conformemente all'art. 3 cpv. 3 lett. b) e c) OAFami il diritto all'assegno di adozione è altresì dato soltanto se e quando è stata rilasciata in via definitiva l'autorizzazione ad accogliere l'affiliando in vista di adozione giusta gli artt. 316 CCS e 11a OAMin¹⁵. Il diritto all'assegno di adozione sussiste quindi già prima che l'adozione sia effettiva ai sensi del CCS¹⁶: più correttamente questo assegno dovrebbe essere denominato "assegno in vista di adozione".

Conformemente alla procedura vigente, ogni persona o coppia sposata che desidera adottare un bambino deve indirizzare una domanda all'autorità centrale cantonale: in Ticino questa autorità è l'Ufficio del Tutore Ufficiale. Dopo aver accertato l'idoneità dei futuri genitori (valutazione sociale), l'autorità centrale rilascia un'autorizzazione definitiva per l'accoglimento di un affiliando (se l'identità è nota) o un'autorizzazione provvisoria (se l'identità non è ancora nota).

¹⁰ Ueli Kieser/Marco Reichmuth, Bundesgesetz über die Familienzulagen, Praxiskommentar, Dike Verlag 2010; art. 3 n. 113.

¹¹ Ueli Kieser/Marco Reichmuth, Bundesgesetz über die Familienzulagen, Praxiskommentar, Dike Verlag 2010; art. 3 n. 116.

¹² Ueli Kieser/Marco Reichmuth, Bundesgesetz über die Familienzulagen, Praxiskommentar, Dike Verlag 2010; art. 3 n. 127.

¹³ Ueli Kieser/Marco Reichmuth, Bundesgesetz über die Familienzulagen, Praxiskommentar, Dike Verlag 2010; art. 3 n. 133.

¹⁴ Ueli Kieser/Marco Reichmuth, Bundesgesetz über die Familienzulagen, Praxiskommentar, Dike Verlag 2010; art. 3 n. 134.

¹⁵ Ordinanza sull'accoglimento di minori a scopo di affiliazione e adozione del 19 ottobre 1977 (RS 211.222.338).

¹⁶ Ueli Kieser/Marco Reichmuth, Bundesgesetz über die Familienzulagen, Praxiskommentar, Dike Verlag 2010; art. 3 n. 135.

Per il diritto all'assegno di adozione l'autorizzazione provvisoria non è, quindi, sufficiente (mart. 225 e 226 DAFam).

Nel quadro delle adozioni internazionali - che costituiscono ca. il 90% delle adozioni in totale¹⁷ - la Svizzera applica due procedure distinte a seconda che il Paese d'origine dell'affiliando abbia aderito o meno alla Convenzione dell'Aia del 29 maggio 1993 sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione internazionale¹⁸. Se non vi ha aderito, deve essere rilasciata un'autorizzazione definitiva ai sensi dell'OAMin. Se invece vi ha aderito, le opzioni sono due, conformemente alla legge federale del 22 giugno 2001 relativa alla Convenzione dell'Aia sull'adozione e a provvedimenti per la protezione del minore nelle adozioni internazionali¹⁹: il minore viene adottato soltanto dopo il suo accoglimento in Svizzera, nel cui caso deve essere rilasciata un'autorizzazione definitiva secondo l'OAMin (art. 8 cpv. 1 LF-CAA), oppure il minore viene adottato nel suo Stato d'origine prima dell'accoglimento in Svizzera, nel cui caso l'autorità cantonale competente deve autorizzare l'adozione nello Stato d'origine (art. 8 cpv. 2 LF-CAA): in quest'ultimo caso l'autorizzazione all'adozione nel Paese d'origine è da considerarsi un'autorizzazione definitiva ai sensi dell'OAMin (vedi marg. 227 DAFam).

Conformemente all'art. 3 cpv. 3 lett. b) e c) OAFami il diritto all'assegno di adozione è altresì dato soltanto se l'affiliando è effettivamente accolto in Svizzera dai futuri genitori adottivi, il che, conformemente all'articolo 11f OAMin, è possibile unicamente dopo che è stata rilasciata l'autorizzazione, rispettivamente, in caso di adozione internazionale, dopo che è stato rilasciato il visto o garantito il permesso di dimora (marg. 228 DAFam).

Qualora l'autorizzazione definitiva fosse revocata conformemente all'articolo 11 OAMin o l'adozione non andasse a buon fine per altri motivi, non è chiesta la restituzione dell'assegno di adozione, poiché i futuri genitori adottivi hanno dovuto comunque sostenere delle spese per accogliere l'affiliando (marg. 229 DAFam).

1.2.3 Condizioni valide per entrambi gli assegni

In applicazione dell'art. 1 LAFam, all'assegno di nascita e all'assegno di adozione sono applicabili le disposizioni della LPGA²⁰.

L'assegno di nascita e l'assegno di adozione sono versati una volta sola (vedi marg. 213 DAFam); in caso di nascite o adozioni multiple, viene versato un assegno per ogni figlio.

Se soltanto una persona può rivendicare il diritto all'assegno di nascita o di adozione, questo le è versato, anche se il primo avente diritto agli assegni familiari (assegno per figli o assegno di formazione) per il medesimo figlio è un'altra persona (art. 2 cpv. 2 OAFami)²¹.

Esempio 1: i genitori sono domiciliati in Canton Zugo; la madre è salariata nel Canton Lucerna (che riconosce un assegno di nascita di CHF 1'000.-); il padre è salariato in Canton Zugo (che non prevede un assegno di nascita). L'avente diritto prioritario è il padre, in applicazione dell'art. 7 cpv. 1 lett. d) LAFam; il padre non può però rivendicare il diritto all'assegno di nascita perché il Canton Zugo non lo riconosce. Il diritto all'assegno di nascita può quindi essere rivendicato dalla madre in Canton Lucerna.

¹⁷ Ueli Kieser/Marco Reichmuth, Bundesgesetz über die Familienzulagen, Praxiskommentar, Dike Verlag 2010; art. 3 n. 137.

¹⁸ CAA (RS 0.211.221.311).

¹⁹ LF-CAA (RS 0.211.221.311).

²⁰ Ueli Kieser/Marco Reichmuth, Bundesgesetz über die Familienzulagen, Praxiskommentar, Dike Verlag 2010; art. 1 n. 20.

²¹ Ueli Kieser/Marco Reichmuth, Bundesgesetz über die Familienzulagen, Praxiskommentar, Dike Verlag 2010; art. 3 n. 124.

Al contrario, non v'è diritto all'assegno di nascita o di adozione, se il Cantone dove potrebbe rivolgersi l'unica persona che può rivendicare il diritto all'assegno per figli o di formazione non prevede il diritto a questi assegni²². Per legislazione federale l'assegno di nascita o di adozione è infatti versato soltanto se sussiste un diritto agli assegni familiari giusta la LAFam (art. 2 cpv. 3 lett. a) OAFami).

Esempio 2: i genitori sono domiciliati nel Canton Lucerna. La madre ha un'attività lucrativa indipendente a Lucerna e il suo reddito è superiore al limite previsto dalla legislazione cantonale sugli assegni familiari di questo Cantone; non ha quindi diritto all'assegno per figli o all'assegno di formazione; conseguentemente, non può rivendicare il diritto all'assegno di nascita/di adozione. Il padre è salariato in Canton Argovia e può rivendicare il diritto all'assegno per figli/di formazione conformemente alla LAFam; il Canton Argovia non riconosce però il diritto all'assegno di nascita/di adozione; di conseguenza, non può rivendicare il diritto all'assegno di nascita/di adozione.

In pratica, nessuno dei due genitori può aver diritto all'assegno di nascita/di adozione.

Esempio 3: i genitori sono domiciliati nel Canton Ticino. La madre vi lavora come indipendente e non ha, quindi, diritto agli assegni per figli e di formazione; non può conseguentemente rivendicare il diritto all'assegno di nascita/di adozione. Il padre è salariato in Canton Grigioni e può rivendicare il diritto all'assegno per figli/di formazione; la legislazione di questo Cantone non prevede però l'assegno di nascita e di adozione; di conseguenza, non può rivendicare il diritto all'assegno di nascita/di adozione.

In pratica, nessuno dei due genitori può aver diritto all'assegno di nascita/di adozione.

Se più persone possono rivendicare un assegno di nascita o di adozione per il medesimo figlio (caso di concorso di diritti ex art. 7 LAFam), l'assegno spetta alla persona che ha diritto all'assegno per figli o di formazione per il figlio in questione, ritenuto che se l'assegno di nascita o di adozione che spetterebbe al secondo avente diritto è di importo più elevato, questi ha diritto alla differenza (art. 2 cpv. 4 OAFami e marg. 218 DAFam²³).

Ciò significa che anche all'assegno di nascita si applicano l'art. 6 e l'art. 7 LAFam.

Esempio 4 di differenziale: i genitori sono domiciliati nel Canton Giura; la madre è salariata nel Canton Neuchâtel (che riconosce un assegno di nascita di CHF 1'200.-); il padre è salariato nel Canton Giura (che riconosce un assegno di nascita di CHF 850.-). L'avente diritto prioritario il padre, in applicazione dell'art. 7 cpv. 1 lett. d) LAFam; al padre spetta un assegno di nascita di CHF 850.- mentre alla madre un assegno di nascita differenziale di CHF 350.-.

Il diritto a questi assegni sottostà alle stesse condizioni dell'assegno per figli, risp. di formazione: si applicano, quindi, gli artt. 13 e segg. LAFam per i salariati risp. 19 e segg. LAFam per le persone senza attività lucrativa²⁴.

Il rapporto di lavoro deve quindi essere già in atto al momento della nascita o dell'adozione del figlio: pertanto, se il figlio nasce o è adottato nella prima metà del mese ed il genitore inizia il lavoro a metà mese, non vi è diritto all'assegno di nascita (e nemmeno a un assegno parziale) (marg. 214 DAFam).

In caso di riscossione di un'indennità di disoccupazione, non v'è diritto né all'assegno di nascita né all'assegno di adozione (marg. 215 DAFam): in effetti, secondo l'art. 22 cpv. 1 LADI, il supplemento all'indennità giornaliera comprende unicamente gli assegni legali per i figli e di formazione, ma non gli assegni di nascita o di adozione (marg. 526 DAFam).

1.3 Importo degli assegni

Si propone di fissare l'importo dei due assegni in CHF 1'000.-, da versarsi *una tantum* alla nascita, risp. all'adozione.

²² Ueli Kieser/Marco Reichmuth, Bundesgesetz über die Familienzulagen, Praxiskommentar, Dike Verlag 2010; art. 3 n. 125.

²³ Ueli Kieser/Marco Reichmuth, Bundesgesetz über die Familienzulagen, Praxiskommentar, Dike Verlag 2010; art. 3 n. 123.

²⁴ Ueli Kieser/Marco Reichmuth, Bundesgesetz über die Familienzulagen, Praxiskommentar, Dike Verlag 2010; art. 3 n. 108-111.

1.4 Aspetti procedurali e organizzazione

Come per gli assegni per figli e di formazione, per rivendicare il diritto all'assegno di nascita o di adozione, in generale, l'assicurato deve inoltrare una richiesta alla competente Cassa di compensazione per gli assegni familiari, cioè quella che già è tenuta ad esaminare e decidere sul diritto agli assegni per figli e di formazione. Sarebbe, infatti, impensabile - per questioni amministrative - che il compito di gestire questi assegni fosse affidato alla sola Cassa cantonale (che non dispone di alcuna informazione o dato sugli affiliati delle altre Casse professionali).

Per i salariati il cui datore di lavoro è tenuto a pagare i contributi, la Cassa competente è quella presso la quale è affiliato il suo datore di lavoro; per i salariati il cui datore di lavoro non sottostà all'obbligo di pagare i contributi la Cassa competente è quella presso la quale essi sono affiliati; per le persone senza attività lucrativa la Cassa competente è la Cassa cantonale²⁵.

La Cassa competente si dovrà pronunciare sul diritto a mezzo di una decisione formale, cioè impugnabile, prima mediante opposizione e in seguito mediante ricorso al TCA.

Per evitare un ulteriore carico finanziario sui datori di lavoro, in particolare alle piccole imprese, diversamente dall'assegno per figli e di formazione, l'assegno di nascita e di adozione può essere versato dalla competente Cassa di compensazione per gli assegni familiari direttamente al beneficiario. La Cassa competente può, quindi, decidere quale modalità di versamento adottare (versamento diretto, anticipo in busta-paga da parte del datore di lavoro oppure una combinazione delle due modalità di versamento).

In pratica, la portata di questa disposizione è limitata ai salariati (il cui datore di lavoro sottostà all'obbligo di pagare i contributi): ai salariati il cui datore di lavoro non sottostà all'obbligo di pagare i contributi ed alle persone senza attività lucrativa il versamento deve, infatti, in ogni caso essere effettuato direttamente dalla competente Cassa di compensazione per gli assegni familiari²⁶.

2. CONSEGUENZE DI NATURA FINANZIARIA

2.1 Costo dei nuovi assegni

Come per il messaggio n. 6182, per operare una stima del potenziale costo da ricondurre al riconoscimento di un assegno di nascita e di un assegno di adozione di CHF 1'000.- per tutti i bambini nati rispettivamente adottati in Ticino si sono estratti i dati riferiti alle nascite ed alle adozioni nel Cantone; sono stati utilizzati i dati 2009²⁷.

Nel 2009 in Ticino sono nati²⁸ **2'932** bambini²⁹ e ne sono stati adottati **31**³⁰, per un totale di **2'963** bambini³¹. Sulla scorta di questi dati, la spesa per il riconoscimento dell'assegno di

²⁵ Per gli indipendenti, quando il diritto agli assegni familiari sarà dato ai sensi della LAFam, la Cassa competente sarà quella presso la quale essi sono affiliati.

²⁶ Lo stesso dicasi per gli indipendenti, quando il diritto agli assegni familiari sarà dato ai sensi della LAFam anche a questa categoria.

²⁷ Fonte: statistiche USTAT in

http://www.ti.ch/DFE/USTAT/DATI_CANTONE/default_2.asp?menu=01&key1=01&key1_testo=Popolazione.

²⁸ Per l'art. 3 cpv. 3 LAFam l'assegno di nascita è riconosciuto per ogni figlio nato dopo almeno 23 settimane di gestazione.

²⁹ Dei quali 2'233 svizzeri e 699 stranieri.

³⁰ La statistica pubblicata fa stato del Paese di provenienza del bambino adottato ma non della cittadinanza dei genitori adottivi.

³¹ I dati 2008 non divergono di molto: 2'992 nascite e 40 adozioni, per un totale di 3'032 bambini; lo stesso dicasi per i dati 2007, che sono contenuti nel messaggio n. 6182.

nascita e dell'assegno di adozione a tutti i bambini nati, rispettivamente adottati sarebbe di CHF 2'963'000.³², e meglio:

- CHF 2'932'000.- per l'assegno di nascita,
- CHF 31'000.- per l'assegno di adozione.

Si può quindi ipotizzare una spesa che si aggira attorno ai CHF 3 mio all'anno.

La spesa non tiene conto del fatto che alcuni assegni di nascita o di adozione non dovranno essere erogati perché i genitori non ne avrebbero diritto (in quanto lavoratori indipendenti oppure perché la madre non è domiciliata in Svizzera da almeno 9 mesi).

V'è inoltre da considerare che, per quanto concerne i lavoratori indipendenti, la situazione è comunque transitoria perché, con l'estensione del diritto agli assegni per figli e di formazione ai lavoratori indipendenti decisa dal Parlamento federale il 18.03.2011 e che entrerà in vigore il 01.01.2013, il minor costo verrebbe eliminato.

2.2 Modello di finanziamento contributivo

L'atto parlamentare non si pronuncia sul modello di finanziamento; in altre parole, se questi assegni debbano essere finanziati dal Cantone oppure dagli organi di esecuzione della legge, cioè le Casse di compensazione per gli assegni familiari, tramite la riscossione di un contributo.

Come già rilevato (vedi pag. 1) il primo firmatario della mozione, sentito dalla Commissione della gestione e delle finanze, si era espresso per un finanziamento tramite il Cantone. La Commissione della gestione e delle finanze (nei due rapporti di maggioranza e di minoranza) proponeva invece che i nuovi assegni fossero finanziati tramite la riscossione di un contributo presso i datori di lavoro, i salariati il cui datore di lavoro non sottostà all'obbligo di pagare i contributi e le persone senza attività lucrativa. Il Gran Consiglio, nelle discussioni in aula, non aveva preso esplicitamente posizione. Sul finanziamento degli assegni, la LAFam e l'OAFami non pongono vincoli: nel rispetto della sua autonomia cantonale, il Cantone può quindi decidere quale modello adottare.

Il Consiglio di Stato ritiene che i nuovi assegni debbano essere finanziati tramite la riscossione di un contributo a carico dei datori di lavoro, dei salariati il cui datore di lavoro non sottostà all'obbligo di pagare i contributi e delle persone senza attività lucrativa.

Come già rilevato nel rapporto di minoranza della Commissione della gestione, non è possibile determinare quanti fra i bambini nati, risp. adottati hanno genitori i cui datori di lavoro sono affiliati alla Cassa cantonale piuttosto che ad una delle altre ca. 40 Casse professionali di compensazione per gli assegni familiari che operano in Ticino. Per calcolare la maggior aliquota per finanziare le nuove prestazioni, prendiamo quindi in considerazione la situazione della sola Cassa cantonale di compensazione per gli assegni familiari.

Sappiamo che la massa salariale della Cassa cantonale rappresentava, nel 2009, poco più del 65% di quella complessiva: applicando la stessa proporzione alla spesa di CHF 2'963'000.- per i nuovi assegni, possiamo ipotizzare che la quota di spesa relativa alla Cassa cantonale potrebbe essere pari a CHF 1'936'000.-. Sommando questa potenziale

³² Il calcolo della spesa è stato effettuato semplicemente moltiplicando il numero dei figli per CHF 1'000.-, senza considerare che per gli artt. 2 cpv. 3 lett. a) e 3 cpv. 3 lett. a) OAFami l'assegno di nascita e quello di adozione sono versati soltanto se sussiste un diritto agli assegni familiari - assegno per figli e/o assegno di formazione - ai sensi della LAFam.

spesa agli assegni familiari versati ai salariati nel 2009 (pari a CHF 125'323'000, come da Rendiconto 2009 IAS), otteniamo una spesa complessiva per gli assegni (assegno per figli + assegno di formazione + assegno di nascita + assegno di adozione) di CHF 127'259'000.-.

Nel 2009, l'aliquota a carico dei datori di lavoro e dei salariati il cui datore di lavoro non sottostà all'obbligo di pagare i contributi affiliati alla Cassa cantonale era pari all'1.75% sulla massa salariale. Facendo una semplice proporzione sulla spesa di CHF 127'259'000.-, la nuova aliquota 2009 (che considera la maggior spesa per l'assegno di nascita e di adozione) dovrebbe essere aumentata dello 0.027%, arrivando ad una nuova aliquota del 1.777%.

Oltre ad essere costruita sui dati della sola Cassa cantonale e sui salariati, la stima operata presenta altri limiti.

Essa parte dall'ipotesi che tutti i bambini nati/adottati siano figli di aventi diritto agli assegni familiari: in realtà non è dato sapere quanti tra questi bambini siano figli di salariati piuttosto che di persone senza attività lucrativa o di indipendenti³³.

Nella stima non sono, inoltre, considerati i figli nati all'estero di cittadini che potrebbero aver diritto all'assegno di nascita risp. di adozione.

Nel calcolo della spesa per gli assegni non si sono infine considerate le riserve di fluttuazione né le spese amministrative, che aumenteranno per effetto della necessità dell'aumento delle risorse necessarie per gestire il nuovo ordinamento e avranno, a loro volta, un impatto sull'aliquota contributiva.

Preso atto della stima operata, si può ipotizzare un'aliquota contributiva supplementare dello 0.027% sulla massa salariale/reddituale a carico dei datori di lavoro e dei salariati il cui datore di lavoro non sottostà all'obbligo di pagare i contributi (per finanziare gli assegni ai salariati)³⁴; per le persone senza attività lucrativa non si immagina invece un aumento dell'attuale aliquota (che corrisponde attualmente al 5% dei contributi che la persona senza attività lucrativa paga all'AVS/AI/IPG) per finanziare i nuovi assegni.

La proposta comporterà, come per gli altri datori di lavoro, un aumento della spesa corrente annua per il Cantone nella sua qualità di datore di lavoro e per gli enti e istituti sovvenzionati dallo Stato³⁵. La maggior spesa corrisponderebbe allo 0.027% della rispettiva massa salariale ai fini dell'AVS e può essere stimata complessivamente in CHF 0.18 mio all'anno.

Per gli organi di esecuzione (Casse professionali e cantonale di compensazione per gli assegni familiari) la proposta ha invece un influsso sugli effettivi del personale.

Una valutazione della necessità di risorse per le quasi 40 Casse professionali di compensazione per gli assegni familiari attive in Ticino è difficilmente operabile; per la Cassa cantonale l'aumento di risorse può invece essere prudenzialmente valutato in 1 unità supplementare all'80%. Il relativo aumento della spesa è comunque finanziato da terzi.

³³ Indipendenti che sarebbero esclusi dal diritto all'assegno di nascita e di adozione, non avendo diritto in Ticino agli assegni familiari per figli e di formazione.

³⁴ E sarà a carico degli indipendenti, quando sarà entrata in vigore la modifica della LAFam che estende il diritto agli assegni familiari a questa categoria.

³⁵ La maggior spesa sarebbe dovuta all'aumento dell'aliquota contributiva della Cassa cantonale di compensazione per gli assegni familiari, alla quale il Cantone e gli enti da esso sovvenzionati sono affiliati (ad esempio l'Ente Ospedaliero Cantonale, le Case per anziani e i servizi di aiuto e cure a domicilio in generale).

3. RELAZIONE CON LE LINEE DIRETTIVE E IL PIANO FINANZIARIO

La proposta non è contemplata dalle linee direttive e dal piano finanziario.

Con il modello di finanziamento contributivo, il Cantone sarà chiamato ad una leggera maggior spesa dovuta all'aumento dell'aliquota contributiva della Cassa cantonale di compensazione per gli assegni familiari corrispondente a CHF 0.18 mio all'anno (vedi capitolo 2.2).

4. CONSEGUENZE A LIVELLO DI ENTI LOCALI

La proposta non ha conseguenze per gli enti locali.

5. COMPATIBILITÀ CON ALTRE LEGGI FEDERALI O CANTONALI

La proposta è compatibile con altre leggi cantonali e con la legislazione federale sugli assegni familiari.

5.1 Legislazione fiscale

Il concetto di reddito (imponibile) ai sensi del diritto fiscale è un concetto di natura economica e non civile. Di principio concorrono a formare il concetto di reddito ogni provento avente carattere sia unico che periodico. Per questo motivo l'imposta sul reddito secondo il diritto dell'armonizzazione fiscale è caratterizzato dal principio della totalità dei proventi³⁶, come è ben enunciato all'art. 15 LT.

In questo senso nell'ammontare del reddito viene quindi a concorrere la totalità delle prestazioni.

In aggiunta al reddito vero e proprio, in denaro o in natura, o alle indennità sostitutive di reddito, vengono quindi comprese anche le indennità di qualsiasi genere: oltre alle indennità per lavoro a squadre, di picchetto, per lavoro domenicale eccetera, rientra fra queste anche la totalità degli assegni quindi gli assegni per figli o altri assegni di famiglia, ma anche allora gli assegni di nascita rispettivamente di adozione, che vengono erogati nello stesso spirito.

Del resto nei Cantoni dove questi assegni sono già concretamente previsti e determinati, come ad esempio a Neuchâtel (dove sono riconosciuti CHF 1'200.-), questi assegni vengono equiparati e imposti alla stessa stregua degli altri assegni familiari e, dunque, a titolo di reddito ordinario.

5.2 Prestazioni di fabbisogno

Quali prestazioni imponibili fiscalmente, l'importo di questi assegni dovrà inevitabilmente essere computato nel calcolo delle prestazioni complementari all'AVS/AI³⁷ rispettivamente nel calcolo degli assegni integrativi (AFI) e degli assegni di prima infanzia (API). Caso contrario, questi assegni sarebbero, in pratica, versati a scapito della spesa sulle prestazioni di fabbisogno.

³⁶ *Totalitätsprinzip*; vedi **M. Reich**, Kommentar StHG, cifra 5 ad art. 7 LAID.

³⁷ Si può ben immaginare che non vi saranno beneficiari di prestazione complementare all'AVS che possano aver diritto ad un assegno di nascita o di adozione.

6. CONSEGUENZE SECONDO IL DIRITTO EUROPEO

La proposta non ha conseguenze sul fronte del diritto europeo. In particolare, essa è compatibile con l'Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (con allegati, protocolli e atto finale)³⁸ e con la Convenzione del 4 gennaio 1960 istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (AELS) (con allegati, Atto finale e Dichiarazioni)³⁹.

7. ENTRATA IN VIGORE

Il modello di finanziamento contributivo dei nuovi assegni familiari implica un adeguamento delle aliquote contributive e delle risorse delle ca. 40 Casse di compensazione, cantonale e professionali, per gli assegni familiari che esercitano in Ticino.

In particolare per gli aspetti contributivi, l'entrata in vigore deve, quindi, essere fissata all'inizio di un anno civile, per consentirne agevolmente la fissazione e la riscossione.

Considerate le varie necessità e i diversi enti interessati, è opportuno lasciare la decisione sull'entrata in vigore al Consiglio di Stato.

Conformemente all'art. 26 cpv. 3 LAFam, la modifica della Laf approvata dal Parlamento dovrà essere portata a conoscenza dell'autorità federale.

8. RIFLESSIONI CONCLUSIVE DEL CONSIGLIO DI STATO

L'esito della già citata votazione in Parlamento tenutasi lo scorso 21 settembre 2010 (41 voti a favore della mozione contro 40 voti contrari) ci porta a formulare, all'indirizzo del nuovo Legislativo recentemente insediatosi, alcune riflessioni conclusive di carattere politico.

Come abbiamo già avuto modo di rilevare nel messaggio n. 6182 del 3 marzo 2009, la politica familiare è una delle politiche pubbliche più importanti. Essa interessa sia la Confederazione (art. 41 cpv. 1 lett. c) della Costituzione federale) che i Cantoni (artt. 13 e 14 della Costituzione cantonale).

Le famiglie, come nucleo di socializzazione primaria, sono oggi certamente confrontate con le mutate condizioni della società, dei fattori socio-economici e del mercato del lavoro: la politica familiare deve allora risolvere i problemi reali con cui lo Stato è confrontato, determinati dai grossi mutamenti intercorsi negli ultimi decenni e che hanno cambiato la famiglia, il suo ruolo e i suoi valori.

Il Consiglio di Stato è persuaso che la politica familiare debba sostenere e promuovere l'autonomia economica della famiglia, tramite un intervento mirato a intervenire nelle situazioni di disagio economico, favorendone la responsabilizzazione e l'assunzione di ruolo.

In Ticino questo obiettivo è raggiunto per il tramite degli assegni familiari, intesi come assegno per figli e di formazione ma anche - e soprattutto - come assegni integrativi e di prima infanzia, nonché tramite altri provvedimenti di perequazione degli oneri familiari che concorrono all'intervento dello Stato nel settore degli aiuti alla famiglia⁴⁰.

³⁸ RS 0.142.112.681.

³⁹ RS 0.632.31.

⁴⁰ Agevolazioni fiscali, accrediti per compiti educativi nell'ambito dell'AVS, rendite complete per figli nell'AVS e nell'AI, rendita per orfani dell'AVS, riduzione dei premi nell'assicurazione malattie, indennità per perdita di guadagno in caso di

Gli assegni di nascita e di adozione sono certamente, seppur in misura minore rispetto all'assegno per figli e all'assegno di formazione, una componente riconosciuta della politica familiare. Essi si limitano però ad applicare una logica puramente settoriale, allontanandosi dagli indirizzi di politica familiare tracciati nel 1997 - con l'adozione degli assegni integrativi e di prima infanzia - e consolidati successivamente.

Inoltre, con l'assegno di nascita e di adozione, gli oneri per i figli vengono compensati soltanto parzialmente, perché questi assegni sono riconosciuti indipendentemente dal reddito e, a differenza dell'assegno per figli e di formazione, soltanto *una tantum*: essi correggono quindi soltanto in parte le differenze economiche fra nuclei familiari con e senza figli. L'assegno integrativo corregge invece completamente queste differenze con riferimento al costo del figlio, mentre quello di prima infanzia con riferimento all'intera famiglia: questi assegni vanno quindi già ben al di là, sia dal profilo qualitativo che da quello quantitativo, di quanto auspicato dal Parlamento che, il 21 settembre 2010, ha approvato la mozione.

D'altro canto è importante ricordare, anche sul piano politico, che l'assegno di nascita e di adozione dovranno essere considerati come entrata nel calcolo delle prestazioni di fabbisogno (vedi capitolo 5 del presente messaggio): ciò significa che per le famiglie meno abbienti si darebbe con una mano e si toglierebbe con l'altra, di modo che per le stesse l'operazione sarebbe finanziariamente neutra. Per contro, alle altre famiglie (cioè quelle escluse dal diritto alle PC o, in particolare, agli AFI-API o) l'assegno di nascita e di adozione sarebbe in ogni caso garantito, di modo che - in pratica - questi assegni verrebbero accordati a chi ne ha meno bisogno.

Il Consiglio di Stato, con il presente messaggio che propone la modifica di taluni articoli della Laf, da seguito al mandato del Parlamento. Non può però esimersi dall'esprimere il suo preavviso negativo, soprattutto in questi periodi di difficoltà finanziarie, all'adozione di questi assegni che genereranno un costo per l'economia e per lo Stato.

Per contro, il Consiglio di Stato caldeggia l'approvazione dei nuovi artt. 45d) cpv. 3 e 4 Laf (che concerne i rimedi di diritto per le prestazioni familiari ai salariati in malattia) e la modifica dell'art. 75 cpv. 2 Laf (correzione di un piccolo refuso nella legge attuale).

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

La Presidente, L. Sadis
Il Cancelliere, G. Gianella

maternità, borse di studio, prestazioni in caso di bisogno in generale, politica dell'alloggio, politica a sostegno delle persone anziane e dell'aiuto domiciliare, strutture e servizi sociali, diritto di famiglia del codice civile svizzero, prestazioni complementari per le famiglie.

Disegno di

LEGGE

sugli assegni di famiglia del 18 dicembre 2008; modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- richiamate la legge federale del 24 marzo 2006 sugli assegni familiari (legge sugli assegni familiari, LAFam) e l'ordinanza sugli assegni familiari del 31 ottobre 2007 (OAFami);
- visto il messaggio 15 dicembre 2011 n. 6587 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

I.

La legge sugli assegni di famiglia del 18 dicembre 2008 è modificata come segue:

Art. 1 lett. b)

- b) le disposizioni di esecuzione e complemento della legislazione federale sugli assegni familiari relative all'assegno di nascita e all'assegno di adozione;

Art. 1 lett. c) (nuova)

- c) il diritto alle prestazioni familiari ai salariati in malattia di lunga durata;

Art. 1 lett. d) (nuova)

- d) il diritto all'assegno integrativo, all'assegno di prima infanzia ed al rimborso della spesa di collocamento del figlio.

TITOLO II

Disposizioni di esecuzione e complemento della LAFam: assegno per figli e assegno di formazione; assegno di nascita e assegno di adozione

Art. 3

¹Gli importi dell'assegno per figli e dell'assegno di formazione corrispondono agli importi minimi previsti dalla LAFam.

²L'importo dell'assegno di nascita è di fr. 1000.- per figlio; l'importo dell'assegno di adozione è di fr. 1'000.- per figlio.

Art. 5 cpv. 2 (reintrodotto)

²Le condizioni del diritto all'assegno di nascita e all'assegno di adozione sono disciplinate dalla legislazione federale sugli assegni familiari.

Art. 6 cpv. 2 lett. a)

- a) sul diritto del salariato agli assegni per figli o di formazione, rispettivamente agli assegni di nascita o di adozione;

Art. 6 cpv. 2 lett. c)

- c) sulla scadenza del diritto agli assegni per figli o di formazione;

Art. 6 cpv. 3

³La decisione che si pronuncia sul diritto agli assegni per figli o di formazione è trasmessa in copia al datore di lavoro del salariato. La decisione che si pronuncia sul diritto agli assegni di nascita o di adozione può essere trasmessa in copia al datore di lavoro del salariato.

Art. 6 cpv. 4

⁴Il datore di lavoro versa gli assegni per figli o di formazione al suo salariato unitamente al salario. Gli assegni di nascita o di adozione possono essere versati al salariato direttamente dalla competente Cassa di compensazione per gli assegni familiari.

Art. 7 cpv. 2 lett. a)

- a) sul suo diritto agli assegni per figli o di formazione, rispettivamente agli assegni di nascita o di adozione;

Art. 7 cpv. 2 lett. c)

- c) sulla scadenza del diritto all'assegno per figli o di formazione;

Art. 11 lett. l) (nuova)

- l) il numero degli aventi diritto agli assegni di nascita;

Art. 11 lett. m) (nuova)

- m) il numero degli aventi diritto agli assegni di adozione;

Art. 11 lett. n) (nuova)

- n) il totale degli assegni di nascita versati nell'anno civile;

Art. 11 lett. o) (nuova)

- o) il totale degli assegni di adozione versati nell'anno civile;

Art. 11 lett. p) (nuova)

- p) il numero dei figli per i quali gli aventi diritto hanno beneficiato degli assegni di nascita;

Art. 11 lett. q) (nuova)

- q) il numero dei figli per i quali gli aventi diritto hanno beneficiato degli assegni di adozione.

Art. 30 cpv. 3 lett. a)

- a) la spesa degli assegni per figli, degli assegni di formazione, degli assegni di nascita e degli assegni di adozione;

Art. 32 cpv. 2 (nuovo)

²Le condizioni del diritto all'assegno di nascita e all'assegno di adozione sono disciplinate dalla legislazione federale sugli assegni familiari. In deroga all'art. 19 cpv. 2 LAFam, le persone senza attività lucrativa hanno diritto agli assegni familiari anche se il loro reddito imponibile supera il 150% della rendita massima completa di vecchiaia dell'AVS.

Art. 33 cpv. 2 lett. a)

- a) sul diritto agli assegni per figli o di formazione e sul diritto agli assegni di nascita o di adozione;

Articolo 33 cpv. 2 lett. c)

- c) sulla scadenza del diritto agli assegni per figli o di formazione;

Articolo 36 lett. k) (nuova)

- k) il numero degli aventi diritto agli assegni di nascita.

Art. 36 lett. l) (nuova)

- l) il numero degli aventi diritto agli assegni di adozione;

Art. 36 lett. m) (nuova)

- m) il totale degli assegni di nascita versati nell'anno civile;

Art. 36 lett. n) (nuova)

n) il totale degli assegni di adozione versati nell'anno civile;

Art. 36 lett. o) (nuova)

o) il numero dei figli per i quali gli aventi diritto hanno beneficiato degli assegni di nascita;

Art. 36 lett. p) (nuova)

p) il numero dei figli per i quali gli aventi diritto hanno beneficiato degli assegni di adozione.

Art. 39 cpv. 3 lett. a)

a) la spesa degli assegni per figli, degli assegni di formazione, degli assegni di nascita e degli assegni di adozione;

Art. 45d cpv. 3 (nuovo)

³Contro la decisione è data facoltà di opposizione alla Cassa cantonale di compensazione per gli assegni familiari entro 30 giorni dalla notificazione.

Art. 45d cpv. 4 (nuovo)

⁴Contro la decisione su opposizione è data facoltà di ricorso al Tribunale cantonale delle assicurazioni entro 30 giorni dalla notificazione.

Art. 75 cpv. 2

²Le Casse di compensazione per gli assegni familiari partecipano alle spese amministrative proporzionalmente al numero dei figli assicurati per l'assegno per figli e l'assegno di formazione.

II.

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

Il Consiglio di Stato ne decide l'entrata in vigore.