

Rapporto

numero	data	Dipartimento
7336 R	5 settembre 2017	SANITÀ E SOCIALITÀ
Concerne		

**della Commissione della gestione e delle finanze
sull'iniziativa parlamentare 23 gennaio 2017 presentata nella forma
elaborata da Pelin Kandemir Bordoli e Ivo Durisch per la modifica degli
artt. 47, 51 e 52 della Legge sugli assegni di famiglia del 18 dicembre
2008 (periodo di carenza per gli stranieri)**

(v. messaggio 20 giugno 2017 n. 7336)

1. PREMESSE

A. Nell'ambito del Preventivo 2016, con il messaggio n. 7121 e il relativo rapporto commissionale del 4 dicembre 2015, la maggioranza del Gran Consiglio ha accolto in data 15 dicembre 2015 alcune modifiche della Legge sugli assegni di famiglia del 18 dicembre 2008 (Laf/TI; RL 6.4.1.1). Il Parlamento ha modificato tra l'altro nel testo legale i seguenti articoli riguardanti le prestazioni famigliari cantonali (titolo II), in modo particolare l'assegno integrativo AFI (capitolo secondo) e l'assegno di prima infanzia API (capitolo terzo):

Art. 47 cpv. 4 (nuovo)

⁴Per i cittadini stranieri, il domicilio secondo il cpv. 1 lett. c) è da intendersi quale il possesso del permesso di domicilio (permesso C) ai sensi della legge federale sugli stranieri del 16 dicembre 2005 (in seguito: LStr).

Art. 51 cpv. 3 (nuovo)

³Per i cittadini stranieri, il domicilio secondo il cpv. 1 lett. c) è da intendersi quale il possesso del permesso di domicilio (permesso C) ai sensi della LStr.

Art. 52 cpv. 1 lett. c) (modifica)

c) Il padre o la madre ha il domicilio nel Cantone da almeno tre anni. Per i cittadini stranieri, il domicilio è da intendersi quale il possesso del permesso di domicilio (permesso C) ai sensi della LStr.

L'entrata in vigore è stata stabilita al 1° gennaio 2016. Decorso inutilizzato il termine di referendum, la revisione di legge è stata pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi (BU/Tt n. 7/2016 del 9 febbraio 2016 pagg. 66 seg.). I concetti che stavano e stanno alla base di questa modifica legislativa circa il periodo detto "di carenza" quale condizione di accesso agli AFI/API erano esposti al capitolo 7 pag. 26 del Messaggio 7121.

Di conseguenza, come indica il Governo a pag. 2 del suo Messaggio:

Le attuali normative che pongono il periodo di carenza quale condizione del diritto agli AFI-API (art. 47 cpv. 1 lett. c, art. 47 cpv. 4, art. 51 cpv. 1 lett. c, art. 51 cpv. 3 e art. 52 cpv. 1 lett. c primo e secondo periodo Laf) – normative che sono analoghe nella loro formulazione – dispongono che il genitore o i genitori hanno diritto a detti assegni se hanno il domicilio in Ticino (da intendersi quale residenza abituale con l'intenzione di stabilirvisi durevolmente da almeno 3 anni; art. 35 cpv. 1 Reg. Laf); per i cittadini stranieri, si sancisce che “il domicilio (...) è da intendersi quale il possesso del permesso C”. Premesso che tale tipo di permesso è, per principio, accordato soltanto dopo almeno 5 anni di domicilio in Svizzera, l'applicazione delle citate disposizioni della Laf, in pratica, si traduce nei termini seguenti:

- *Il cittadino svizzero deve essere stato domiciliato in Ticino per almeno 3 anni (periodo di carenza).*
- *Il cittadino straniero deve essere stato domiciliato in Ticino per almeno 3 anni (periodo di carenza). In tal senso, il periodo di carenza degli stranieri è identico a quello degli svizzeri.*

Considerato che, come detto, per il cittadino straniero il domicilio è da intendersi quale il possesso del permesso C e che tale permesso è accordato soltanto dopo un domicilio in Svizzera di (almeno) 5 anni, in pratica, per il genitore o i genitori stranieri, il periodo da ammortizzare per poter aver diritto agli AFI-API è di (almeno) 8 anni (di cui gli ultimi 3 in Ticino).

B. La parte concernente l'aggravamento del periodo di carenza per soli stranieri è stata tuttavia contestata con un ricorso di diritto pubblico al Tribunale federale mediante il quale i ricorrenti chiedevano, per varie ragioni che non saranno qui riprese se non per lo stretto necessario, l'annullamento degli art. 47 cpv. 4, 51 cpv. 3 e 52 cpv. 1 lett. c seconda frase della Legge ticinese sugli assegni di famiglia.

C. Il 22 marzo 2016, successivamente all'inoltro del ricorso ma prima della sua evasione da parte del Tribunale federale, il Consiglio di Stato ha corretto la portata della modifica legislativa di cui sopra (BU/TI n. 15/2016 del 25 marzo 2016 pag. 182) modificando però solo il Regolamento sugli assegni di famiglia del 23 giugno 2009 (RegLaf/TI; RL 6.4.1.1.1) e meglio inserendo il seguente articolo:

Art. 35 cpv. 2 (nuovo)

²Per i cittadini stranieri, un soggiorno ininterrotto in Svizzera negli ultimi cinque anni sulla scorta di un permesso di dimora (permesso B) è parificato al possesso del permesso C.

A questo stadio quindi il Consiglio di Stato (cfr. Messaggio a pag. 2)

ha disposto che per gli stranieri un soggiorno ininterrotto in Svizzera negli ultimi 5 anni sulla scorta di un permesso B è parificato al possesso del permesso C. In pratica, la portata di tale normativa del Reg. Laf, combinata con le normative della Laf sopra indicate, si traduce nei termini seguenti.

- *Il cittadino svizzero deve essere stato domiciliato in Ticino per almeno 3 anni (periodo di carenza).*
- *Il cittadino straniero deve essere stato domiciliato in Ticino per almeno 3 anni (periodo di carenza). In tal senso, il periodo di carenza degli stranieri è identico a quello degli svizzeri.*

Il cittadino straniero è considerato domiciliato se possiede il permesso C oppure se possiede il permesso B ed è stato domiciliato in Svizzera ininterrottamente nei 5 anni precedenti rispetto al giorno in cui inizia a decorrere il periodo di carenza. Altrimenti detto, sia in caso di permesso C che di permesso B, per gli stranieri il domicilio in Svizzera di (almeno) 5 anni deve essere ammortizzato prima di ammortizzare i 3 anni di carenza in Ticino, nel senso che i due periodi, per gli stranieri, vanno sommati.

D. Il Tribunale federale con sentenza 6 dicembre 2016 (8C_182/2016) della I Corte di diritto pubblico, ha respinto il ricorso.

Per quanto interessa l'evasione dell'iniziativa oggetto del presente rapporto va detto, come gli stessi iniziativaisti riconoscono, che il Tribunale federale ritiene che la modifica legislativa non contraddice il principio della proporzionalità e non viola il divieto di disparità di trattamento laddove per beneficiare degli assegni pone la condizione di aver soggiornato ininterrottamente in Ticino tre anni ai cittadini svizzeri mentre che per i cittadini stranieri sono richiesti 5 anni di residenza ininterrotta, ovvero 2 anni in più. (consid.2.2. e 3.8).

Pertanto, nel quadro del controllo astratto della norma contestata, la Corte è giunta alla conclusione che le differenti condizioni per l'erogazione degli assegni per le persone svizzere e straniere sono compatibili, tra altri, con il principio della parità di trattamento. Gli assegni cantonali in questione sono nel Cantone Ticino uno strumento della politica familiare. Queste prestazioni di sostegno sono concesse a famiglie ben integrate, che verosimilmente resteranno a lungo in Ticino. Per i cittadini svizzeri si può in genere concludere per un maggior legame con il paese e il luogo dove vivono rispetto ai cittadini stranieri, i quali tendenzialmente potrebbero cambiare più spesso domicilio. Alla luce di queste riflessioni (cfr. in particolare il considerando 3.7 della sentenza del Tribunale federale), si presentano ragioni obiettive per trattare diversamente gli Svizzeri dagli stranieri. La nuova normativa è stata inoltre esaminata sotto il profilo della Convenzione concernente le norme minime della sicurezza sociale e degli art. 8 e 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), senza che siano state ravvisate violazioni di sorta.

Considerate tuttavia le molteplici possibili situazioni delle persone interessate (cittadini svizzeri, cittadini di uno Stato non membro dell'UE, cittadini UE, senza attività lucrativa, indipendenti, studenti, ecc.), il Tribunale federale ha lasciato per il momento aperta la questione a sapere se la nuova disciplina normativa possa collidere con l'accordo bilaterale sulla libera circolazione tra Svizzera e UE e i corrispondenti regolamenti. La controversia potrà se del caso essere chiarita nell'ambito di un caso concreto di applicazione.

E. Secondo gli iniziativaisti, pur non accogliendo il ricorso, il Tribunale federale avrebbe lasciato pertanto aperti diversi aspetti contestati e avrebbe evidenziato come il nuovo testo di legge e il relativo regolamento siano da intendersi come una residenza ininterrotta di cinque anni in Svizzera. Secondo loro si porrebbe quindi la necessità di adeguare la Legge sugli assegni di famiglia alle condizioni e ai termini riportati dalla sentenza del Tribunale federale e propongono le seguenti modifiche:

Art. 47 cpv. 4

⁴I cittadini stranieri devono essere domiciliati in Svizzera da almeno cinque anni.

Art. 51 cpv. 3

³I cittadini stranieri devono essere domiciliati in Svizzera da almeno cinque anni.

Art. 52 lett. c) - modifica

c) il padre o la madre ha il domicilio nel Cantone da almeno tre anni. **I cittadini stranieri devono essere domiciliati in Svizzera da almeno cinque anni;**

2. IL MESSAGGIO GOVERNATIVO

Il Consiglio di Stato ha preso posizione sull'iniziativa in oggetto con Messaggio 7336 del 20 giugno 2017. Il governo, preso atto della sentenza del tribunale federale, si è detto favorevole a rivedere l'attuale periodo di carenza per i cittadini stranieri rilevando tuttavia che degli adeguamenti, rispetto a quanto proposto dall'atto parlamentare in esame, fossero comunque necessari. In effetti, le modifiche legislative proposte partivano da un assunto impreciso, di modo che come tali non potevano essere attuate. In particolare afferma il Governo nel Messaggio:

L'iniziativa propone che i cittadini stranieri debbano essere stati domiciliati in Svizzera nei 5 anni precedenti alla richiesta di AFI-API. Il periodo di carenza, quale condizione del diritto agli AFI-API, è invece da sempre, quindi dal 1996, stato inteso quale domicilio in Ticino. Un'applicazione letterale di quanto proposto dall'iniziativa creerebbe delle distorsioni del sistema e disparità di trattamento rispetto ai cittadini svizzeri: in effetti, lo straniero che è stato domiciliato 5 anni, ad esempio, nel Canton Uri, dal giorno stesso in cui sposterebbe la residenza in Ticino potrebbe aver diritto agli AFI-API, mentre lo svizzero nella medesima situazione, all'arrivo in Ticino, dovrebbe ancora ammortizzare 3 anni di domicilio nel nostro Cantone prima di poter accedere al diritto agli AFI-API. Certamente questo non è negli intendimenti degli autori dell'iniziativa.

Ciò premesso il Consiglio di Stato prospetta, per chiarezza, di usufruire del solo concetto di periodo di carenza, nozione applicata nella sicurezza sociale alle prestazioni di complemento. Di riflesso l'Esecutivo propone quindi una modifica legislativa nel senso che il periodo di carenza per gli stranieri è di 5 anni, da intendersi quale residenza in Ticino nei 5 anni precedenti alla richiesta di AFI-API. Giuridicamente ciò corrisponde al domicilio civile ai sensi dell'art. 23 CCS, concetto recepito dalla nostra sicurezza sociale (cfr. ad es. art. 13 LPG) ed al quale rimanda già l'art. 35 cpv. 1 Regl. Laf.

In caso di famiglia mista (un genitore straniero e l'altro svizzero), sarà applicata la regola valida per i cittadini svizzeri (cioè 3 anni di domicilio in Ticino).

L'Amministrazione informerà singolarmente tutti i cittadini stranieri che avevano perso il diritto agli AFI-API nel corso del 2016 della possibilità che lo stesso potrebbe essere ripristinato a decorrere dall'entrata in vigore della modifica legislativa, previa verifica delle altre condizioni del diritto.

Si rende così necessario di modificare l'art. 47 cpv. 1 lett. c e abrogare l'art. 47 cpv. 4 Laf, modificare l'art. 51 cpv. 1 lett. c e abrogare l'art. 51 cpv. 3 Laf, nonché modificare l'art. 52 cpv. 1 lett. c Laf.

Il Governo propone di porre in vigore le modifiche proposte dal 1° gennaio 2018. Sarà successivamente necessario abrogare l'art. 35 cpv. 2 Reg. Laf.

Dal profilo finanziario con l'adeguamento proposto, si stima una maggior spesa lorda annua di 2.3 mio (di cui 1.4 mio per gli AFI e 0.9 per gli API). Ciò comporterà un conseguente sgravio per l'assistenza sociale valutato a 0.3-0.4 mio.

Finanziariamente, grazie alla disponibilità dei fondi di compensazione per gli assegni familiari di complemento, non ci saranno ripercussioni negative a preventivo 2018 e a piano finanziario 2019/2021.

3. IL PARERE DELLA COMMISSIONE DELLA GESTIONE E DELLE FINANZE

Preso atto della sentenza del Tribunale federale in discussione - alla quale si rinvia per gli approfondimenti giuridici -;

considerato come le modifiche legislative introdotte nella Legge sugli assegni con l'approvazione del Messaggio sul Preventivo 2016 e che avevano destato comunque qualche legittima perplessità sul rispetto delle varie norme superiori, sono poi state precisate con l'introduzione del nuovo art. 35 cpv. 2 del Regolamento di applicazione; ritenuto che il Governo con il suo Messaggio 7336 da atto che si rende in effetti necessario attuare dei correttivi e precisare meglio le norme vigenti ed abrogarne altre e meglio come da disegno di legge qui di seguito allegato;

la Commissione aderendo di principio alle proposte governative ha posto al governo in data 6 luglio 2017 un paio di quesiti segnatamente per quanto attiene (1) all'effetto non retroattivo della modifica che potrebbe penalizzare quei cittadini stranieri che per il 2016 e il 2017 avrebbero assolto ai requisiti di accesso agli AFI/API se non fosse stata adottata la modifica precedente e (2) se non fosse possibile disporre di dati e proiezioni tali da quantificare le differenze qualora l'accesso agli AFI/API fosse concesso non solo a quegli stranieri che hanno assolto tutti e cinque gli anni di carenza in Ticino ma anche a quelli che avrebbero assolto i 5 anni di carenza ma di cui solo gli ultimi 3 in Ticino e i restanti 2 anche altrove in Svizzera.

Il Governo ha risposto in data 3 agosto 2017 confermando il proprio Messaggio ed argomentando che:

- (1) non ha espressamente previsto norme transitorie e che è sua intenzione ripristinare il diritto agli AFI e API solo a decorrere dall'entrata in vigore della modifica, ossia dal 01.01.2018. Quindi nessun effetto retroattivo è previsto. Allo scopo di far pervenire la necessaria informazione anche agli stranieri che non possono essere raggiunti personalmente dalla Cassa - siccome il loro nominativo non è noto alla stessa - sarà fatta un'informazione generale tramite pubblicazione in internet. Il governo evidenzia che prevedere un effetto retroattivo avrebbe conseguenze significative a livello di costi e dal profilo organizzativo;
- (2) il senso puntuale e letterale espresso nell'iniziativa legislativa in oggetto, era che "i cittadini stranieri, per aver diritto agli AFI-API, devono essere stati domiciliati in Svizzera nei 5 anni precedenti alla richiesta", senza alcuna specifica riferita ai 3 anni in Ticino, cioè gli ultimi prima della richiesta di AFI-AP. Inoltre il governo rileva che la soluzione ipotizzata nel quesito commissionale del 6 luglio creerebbe delle distorsioni del sistema rispetto ai cittadini svizzeri. Infatti ciò implicherebbe che:
 - lo straniero che è stato domiciliato in Ticino nei 3 anni precedenti alla richiesta ed è stato domiciliato indifferentemente in Ticino oppure in un altro Cantone negli ulteriori precedenti 2 anni, potrebbe aver diritto agli AFI-API;

- Lo straniero che è stato domiciliato in Ticino nei 3 anni precedenti alla richiesta ma, al contrario, negli ulteriori precedenti 2 anni non è stato domiciliato né in Ticino né in un altro Cantone (quindi, arriva in Ticino direttamente dall'estero), non potrebbe aver diritto agli AFI-API.

Dagli approfondimenti effettuati dall'Amministrazione, risulta che i genitori stranieri con figli (perlomeno quelli noti nell'ambito delle prestazioni Laps armonizzate) che sono domiciliati in Ticino da più di 3 anni ma meno di 5 e che hanno assolto questi 2 anni di differenza in un altro Cantone rappresentano un numero piuttosto esiguo quantificabile in una decina di famiglie. Anche la prassi lascia intendere come la quasi totalità degli stranieri che chiedono gli AFI-API arrivano direttamente in Ticino (dall'estero) senza transitare prima in un altro Cantone. In questo senso, le due soluzioni legislative (quella contenuta nel M7336 e quella esplicitata nel quesito del 6 luglio) non comporterebbero differenze degne di rilievo a livello pratico, di spesa o per la gestione dei casi.

L'Esecutivo ribadisce, come riconosciuto anche dal Tribunale federale, che lo scopo del periodo di carenza è di accordare gli assegni familiari cantonali di complemento alle persone che sono sufficientemente integrate nel territorio cantonale e che gli stessi fungono da strumenti di politica familiare per il sostegno economico delle famiglie e lo sviluppo della demografia del Cantone e, in ultima analisi, per garantire un ricambio generazionale in Ticino. Pertanto il sostegno sociale deve restare rivolto alle famiglie che possono essere considerate integrate nel territorio e che si reputa vi resteranno anche per molto tempo.

L'essere stati residenti in Ticino per almeno 5 anni corrobora la presunzione che la famiglia dimorerà ancora a lungo non solo in Svizzera, ma proprio in Ticino e ciò anche quando gli AFI-API (che sono da sempre considerati un'unicità svizzera) giungeranno a scadenza.

La Commissione della gestione e delle finanze, in conclusione, ritenendo sostenibili e giustificabili le precisazioni del Governo e dando atto che gli AFI-API, non sono una prestazione federale ma esclusivamente cantonale finanziata solo a livello cantonale (cfr. artt. 73 e 74 Laf), un'accresciuta esigenza di radicamento in Ticino per gli stranieri trova un'oggettiva motivazione anche sotto il profilo istituzionale federale.

4. CONCLUSIONI

La Commissione invita quindi il Gran Consiglio ad accogliere il presente rapporto e l'annesso disegno di legge.

Per la Commissione gestione e finanze:

Matteo Quadranti, relatore
Bacchetta-Cattori - Badasci - Caprara - Caverzasio -
Dadò - De Rosa - Durisch (con riserva) - Farinelli -
Frapolli - Garobbio (con riserva) - Garzoli - Guerra -
Kandemir Bordoli (con riserva) - Pini - Pinoja

Disegno di

LEGGE

sugli assegni di famiglia del 18 dicembre 2008; modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 20 giugno 2017 n. 7336 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto 5 settembre 2017 n. 7336R della Commissione della gestione e delle finanze;
- ritenuto che i termini utilizzati in tutta la legge sono da intendere sia al maschile che al femminile,

d e c r e t a:

I.

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

Art. 47 cpv. 1 lett. c)

- c) ha il domicilio nel Cantone da almeno tre anni se cittadino svizzero; ha il domicilio nel Cantone da almeno cinque anni se cittadino straniero.

Art. 47 cpv. 4

⁴*Abrogato*

Art. 51 cpv. 1 lett. c

- c) ha il domicilio nel Cantone da almeno tre anni se cittadino svizzero; ha il domicilio nel Cantone da almeno cinque anni se cittadino straniero.

Art. 51 cpv. 3

³*Abrogato*

Art. 52 cpv. 1 lett. c)

- c) il padre o la madre ha il domicilio nel Cantone da almeno tre anni se cittadino svizzero; il padre o la madre ha il domicilio nel Cantone da almeno cinque anni se cittadino straniero.

II.

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi ed entra in vigore il 1° gennaio 2018.