

INIZIATIVA PARLAMENTARE

presentata nella forma elaborata da Raoul Ghisletta e cofirmatari per il Gruppo socialista per la modifica della Legge sugli assegni di famiglia (un figlio, un assegno: assegni familiari anche per i figli dei lavoratori indipendenti!)

del 15 dicembre 2008

1.1 Iniziativa parlamentare generica 2002

La presente iniziativa per la modifica della Legge sugli assegni di famiglia riprende, in forma elaborata, i principi dell'*iniziativa parlamentare del 4 novembre 2002 presentata nella forma generica da Raoul Ghisletta e Erto Paglia a nome del Gruppo PS concernente l'introduzione di assegni figli di base, di formazione e per giovani invalidi anche per i lavoratori indipendenti*. Le motivazioni alla base dell'iniziativa del 2002 sono ancora oggi valide (gli importi sono evidentemente ancora riferiti a fr. 183.-, anziché agli attuali fr. 200.-/250.-) e le riportiamo qui di seguito.

Testo dell'iniziativa PS 4.11.2002 Ghisletta-Paglia
"Assegni anche per i lavoratori indipendenti"

«In base all'Annuario statistico ticinese, nel 1990 i lavoratori indipendenti in Ticino erano 16'496 (1'212 nel settore primario, 3'619 in quello secondario, 11'277 in quello terziario e 2'388 in settore indeterminato) e i collaboratori membri della famiglia erano 2'553. In base al Rilevamento delle forze del lavoro in Svizzera dell'Ufficio federale di statistica (2000), essi sono aumentati del 49% tra il 1991 e il 2000, arrivando a rappresentare il 18% degli occupati a livello nazionale.

Il processo di flessibilizzazione dell'economia ha indubbiamente causato negli ultimi anni un aumento degli indipendenti che operano in contesti economici difficili e con redditi modesti. Anche nei settori tradizionali i lavoratori indipendenti vivono fluttuazioni congiunturali difficili. In Ticino, la metà degli indipendenti dichiara un reddito inferiore ai 4'000.- fr. lordi al mese, il 40% tra i 4'000.- e gli 8'000.- fr., il 10% superiore agli 8'000.- fr. Le difficoltà di una larga fascia di indipendenti sono ben evidenziate dalla ricerca della SUPSI svolta da Angelica Lepori e Christian Marazzi "Forme del lavoro e qualità della vita in Ticino. Sintesi della ricerca", segnatamente a pag. 4 e a pag. 12.

Con la presente iniziativa parlamentare generica chiediamo di completare la legislazione cantonale degli assegni figli per i lavoratori indipendenti e per i collaboratori membri della famiglia, prevedendo il diritto ai medesimi assegni figli di base, di formazione e per giovani invalidi, che esiste per i salariati (attualmente 183.- fr. mensili per figlio sia per l'assegno di base sino a 15 anni, sia per l'assegno per giovani in formazione o giovani invalidi sino a 20 anni). La misura permetterà di migliorare il reddito delle famiglie degli indipendenti con figli a carico appartenenti al ceto medio-basso e di parificare in modo completo il loro diritto agli assegni familiari a quello dei salariati. Segnaliamo che la recente Costituzione del Canton Vaud (art. 63) ha esteso il diritto agli assegni figli a tutte le famiglie.

Con la presente iniziativa chiediamo che il finanziamento degli assegni per indipendenti avvenga in base a un prelievo sul reddito AVS degli indipendenti (a titolo di confronto, l'aliquota contributiva a carico dei datori di lavoro affiliati alla Cassa cantonale per gli assegni familiari nel 2002 è stabilita nell'1,5% dei salari AVS). Riteniamo che l'obiettivo iniziale debba essere di stabilire una solidarietà finanziaria tra gli indipendenti. L'affiliazione deve avvenire presso la Cassa cantonale per gli assegni familiari, per permettere di andare in direzione di una cassa cantonale unica per assegni familiari, che raggruppi (ed è l'obiettivo finale) in modo solidale e razionale sia le categorie di lavoratori dipendenti, sia quelle di lavoratori indipendenti.

L'iniziativa non concerne i lavoratori già sottoposti alla Legge federale sugli assegni familiari nell'agricoltura».

Le motivazioni della presente iniziativa elaborata non sono indebolite dall'introduzione dei due assegni cantonali a carattere sociale, ossia dell'assegno di prima infanzia (sino al compimento dei 3 anni del figlio) o dall'assegno integrativo (sino al compimento dei 15 anni del figlio): in effetti, a beneficiare di tali assegni sociali nel 2007 erano 700 bambini, ossia poco più del 10% dei figli di indipendenti (per la precisione, figli con almeno un genitore indipendente). Vedi allegata la stima fornita dall'Istituto assicurazioni sociali alla Sottocommissione nuova Legge assegni familiari della Commissione della gestione e delle finanze (allegato 1 all'iniziativa).

In totale, i figli di indipendenti che avrebbero diritto all'assegno di base o di formazione nel 2007 sono ca. 6'800: 5'500 per l'assegno di base (0-15 anni) e 1'300 per l'assegno di formazione (16-24 anni).

Possiamo affermare, pertanto, che la presente iniziativa apporterebbe un sostanzioso aiuto finanziario per il 90% dei figli di indipendenti, in particolare alle famiglie di indipendenti dei ceti medi e bassi. Inoltre, essa eliminerebbe una disparità di trattamento ormai insostenibile tra indipendenti e salariati.

1.2 La situazione intercantonale e federale

La situazione, a metà settembre 2008 vedeva 12 Cantoni ad avere confermato, o ad essere in procinto di introdurre ex novo, gli assegni per figli di indipendenti nelle loro leggi di applicazioni cantonali alla Legge federale assegni figli, che entreranno in vigore a partire dal 1° gennaio 2009: si tratta di Appenzello esterno, Basilea Campagna, Basilea Città, Berna, Ginevra, Lucerna, Glarona, Nidwaldo, Sciaffusa, San Gallo, Svitto, Vaud. Se il Ticino accettasse la presente iniziativa sarebbe il tredicesimo Cantone su 26, e si creerebbe una situazione dove la metà dei Cantoni riconoscono gli assegni figli agli indipendenti.

Questo darebbe un impulso decisivo anche a livello federale, dove le cose si muovono ancora in modo incerto e lento. Le competenti Commissioni del Consiglio degli Stati (a debole maggioranza) e del Consiglio nazionale (a forte maggioranza), hanno sì accettato l'iniziativa del Consigliere nazionale Hugo Fasel "*Un bambino, un assegno*", depositata il 6 dicembre 2006 (n. 60.476). Ma il progetto di legge, per il momento, non è stato nemmeno abbozzato. Salvo imprevisti, dopo l'approvazione del progetto di legge da parte del *plenum* della Commissione della sicurezza sociale e della sanità delle due Camere (Consiglio Nazionale e Consiglio degli Stati), la votazione in Consiglio Nazionale è prevista per la sessione estiva 2009.

Testo dell'iniziativa parlamentare 06.476 - "*Un bambino, un assegno*", depositata dal Consigliere nazionale Hugo Fasel il 6.12.2006

«Ai sensi dell'articolo 160 capoverso 1 della Costituzione federale e dell'articolo 107 della Legge sul Parlamento, inoltre l'iniziativa parlamentare seguente:

È necessario modificare la Legge sugli assegni familiari al fine di assicurare l'applicazione del criterio "un bambino, un assegno".

Motivazione

Occorre strutturare in tutta la Svizzera il sistema degli assegni familiari in modo da realizzare il principio "un bambino, un assegno". Le lacune esistenti nel diritto devono essere colmate. Secondo la normativa in vigore, i liberi professionisti non ricevono assegni per i figli. In alcuni Cantoni gli assegni per figli vengono versati anche ai liberi professionisti, ma questa disparità di trattamento tra i Cantoni deve essere eliminata e il diritto agli assegni deve essere armonizzato e uniformato in tutta la Svizzera. La distinzione tra figli di dipendenti e figli di professionisti indipendenti è ormai obsoleta. I bambini restano bambini, indipendentemente dalla condizione sociale dei genitori.

Non si riesce a capire perché i professionisti dipendenti, che decidono di mettersi in proprio, debbano essere puniti per questa intraprendenza con la rinuncia agli assegni familiari. Anche per i liberi professionisti gli assegni familiari rappresentano un contributo essenziale per soddisfare le esigenze dei figli».

1.3 Costi perfettamente sopportabili anche in Ticino

I costi dell'introduzione degli assegni figli per indipendenti sono sopportabili e in linea con quelli delle leggi assegni familiari degli altri Cantoni.

Il gruppo di lavoro per l'elaborazione della nuova Legge cantonale sugli assegni di famiglia e il Governo, nell'affrontare la questione nel messaggio 6078 (punto 4.2.4), sono incorsi in un grosso errore di calcolo del reddito degli indipendenti e conseguentemente dei contributi a carico degli indipendenti, stimati inizialmente oltre il 6%. Su richiesta della Sottocommissione per la nuova Legge assegni di famiglia della Commissione gestione e delle finanze, l'Istituto assicurazioni sociali (IAS) ha riverificato il tutto, e i contributi a carico degli indipendenti sono stati rettificati al 2-2,15%. In caso di accettazione dell'iniziativa, gli indipendenti finanzierebbero gli assegni per i figli di indipendenti con un contributo sulla base del loro reddito netto soggetto ad imposizione AVS: va precisato che non sarebbe legale un finanziamento trasversale di tutti gli assegni familiari, che metterebbero nello stesso calderone i costi degli assegni per figli di salariati, di indipendenti e di persone senza attività lucrativa.

L'iniziativa prevede un'entrata in vigore degli assegni figli per indipendenti al 1.1.2010, in modo da consentire all'Istituto assicurazioni sociali di organizzare adeguatamente l'introduzione della novella legislativa.

Da ultimo, sottolineiamo come non abbia senso plafonare gli assegni figli per indipendenti ad un determinato livello di reddito, in quanto si tratta di un sistema estraneo allo spirito universale della Legge sugli assegni di famiglia, che creerebbe burocrazia per le Casse (necessità di verificare il reddito di ogni indipendente anno per anno) e anche distorsioni economiche per gli indipendenti. Su questi aspetti si veda l'allegato parere della SUPSI (allegato 2).

2. TESTO DELL'INIZIATIVA (modifica della Legge sugli assegni di famiglia)

Art. 2 cpv. 1 lett. c (nuova)

c. ai lavoratori indipendenti.

Capitolo terzo bis: Indipendenti (nuovo titolo)

Art. 41a - A. Condizioni del diritto (nuovo)

¹I lavoratori indipendenti hanno diritto agli assegni per figli e agli assegni di formazione previsti dalla LAFam.

²È considerato lavoratore indipendente chi è definito tale dalla legislazione sull'AVS.

Art. 41b - B. Procedura (nuovo)

¹Il lavoratore indipendente inoltra una richiesta alla Cassa di compensazione per gli assegni familiari presso la quale è affiliato.

²La Cassa emana una formale decisione, con la quale si pronuncia:

- a. sul diritto dell'indipendente agli assegni per figli o di formazione;*
- b. sull'importo degli stessi;*
- c. sulla scadenza del diritto;*
- d. sui rimedi di diritto.*

Art. 41c - C. Casse di compensazione per gli assegni familiari (nuovo)

Sono organi d'esecuzione della legge:

- a. la Cassa cantonale di compensazione per gli assegni familiari;*
- b. le Casse professionali e interprofessionali di compensazione per gli assegni familiari che sono amministrate da una Cassa di compensazione AVS/AI/IPG;*
- c. le Casse professionali e interprofessionali di compensazione per gli assegni familiari che non sono amministrate da una Cassa di compensazione AVS/AI/IPG ma sono in possesso del riconoscimento cantonale al 31 dicembre 2008.*

Art. 41d. D. Compiti delle Casse. I. In generale (nuovo)

Le Casse di compensazione per gli assegni familiari:

- a. procedono alla fissazione ed alla riscossione dei contributi presso i loro affiliati;*
- b. applicano la procedura di diffida e di esecuzione nei confronti degli affiliati inadempienti;*
- c. provvedono al loro equilibrio finanziario alimentando un'adeguata riserva di fluttuazione;*
- d. ricevono le richieste dei loro affiliati e procedono alla necessaria istruttoria;*
- e. emanano le decisioni e le decisioni su opposizione;*
- f. gestiscono le procedure ricorsuali.*

Art. 41e. II. Dati statistici (nuovo)

Le Casse di compensazione per gli assegni familiari tengono annualmente una statistica che indica separatamente:

- a. il numero dei propri affiliati;*
- b. il numero degli aventi diritto agli assegni per figli;*
- c. il numero degli aventi diritto agli assegni di formazione;*
- d. la massa reddituale totale sulla quale sono stati riscossi i contributi nell'anno civile;*
- e. il totale dei contributi riscossi nell'anno civile;*
- f. il totale degli assegni per figli versati nell'anno civile;*
- g. il totale degli assegni di formazione versati nell'anno civile;*
- h. il numero dei figli per i quali gli aventi diritto beneficiano degli assegni per figli;*
- i. il numero dei figli per i quali gli aventi diritto beneficiano degli assegni di formazione;*
- j. il totale delle spese amministrative sostenute;*
- k. l'ammontare della riserva di fluttuazione.*

Art. 41f - III. Cassa cantonale (nuovo)

¹*Oltre ai compiti enunciati dalla legge, alla Cassa cantonale di compensazione per gli assegni familiari spetta, sulla base delle proprie affiliazioni e di quelle comunicate dalle altre Casse professionali ed interprofessionali di compensazione per gli assegni familiari, il controllo dell'assoggettamento dei lavoratori indipendenti.*

²*Una volta all'anno almeno la Cassa cantonale di compensazione per gli assegni familiari richiama l'attenzione degli interessati, in particolare, sull'affiliazione, sulle condizioni del diritto e sulla procedura.*

³*La Cassa cantonale di compensazione per gli assegni familiari tiene e pubblica un elenco delle Casse per gli assegni familiari autorizzate ad applicare l'ordinamento degli assegni familiari.*

⁴*Per l'esecuzione di questi compiti, la Cassa cantonale di compensazione per gli assegni familiari riceve un indennizzo tramite le Casse di compensazione per gli assegni familiari proporzionalmente al numero dei figli assicurati per l'assegno per figli e l'assegno di formazione.*

Art. 41g - E. Affiliazione (nuovo)

¹*I lavoratori indipendenti considerati tali dalla legislazione sull'AVS si affiliano ad una Cassa di compensazione per gli assegni familiari.*

²*Per le condizioni, la procedura ed i termini d'affiliazione è applicabile la legislazione federale sull'AVS.*

Art. 41h - F. Finanziamento. I. Contributi degli affiliati (nuovo)

¹*Le Casse di compensazione per gli assegni familiari provvedono alla copertura dei loro oneri tramite la riscossione di un contributo a carico dei loro affiliati.*

²*Il contributo è determinato in percentuale sui redditi soggetti ad imposizione AVS.*

³*Sono considerati oneri ai sensi della presente legge:*

- a. la spesa degli assegni per figli e degli assegni di formazione;*
- b. la copertura delle spese di amministrazione;*
- c. l'alimentazione della riserva di fluttuazione.*

Art. 41i - II. Organi competenti (nuovo)

La percentuale del contributo è determinata da:

- a. per le Casse professionali ed interprofessionali di compensazione per gli assegni familiari: dagli organi che gli statuti definiscono competenti;*
- b. per la Cassa cantonale di compensazione per gli assegni familiari: dal Consiglio di Stato.*

Art. 41j - III. Riserva di fluttuazione (nuovo)

¹*Le Casse di compensazione per gli assegni familiari provvedono all'equilibrio finanziario alimentando un'adeguata riserva di fluttuazione.*

²*Il Consiglio di Stato determina l'ammontare minimo e massimo della riserva di fluttuazione.*

Art. 41k - G. Diritto suppletorio (nuovo)

Gli articoli da 15 a 28 della legge sono applicabili nell'ordinamento sugli assegni familiari ai lavoratori indipendenti.

Capitolo quarto:

Aspetti organizzativi comuni al regime sui salariati, sugli indipendenti e sulle persone senza attività lucrativa (modifica del titolo)

Art. 78 cpv. 3 (modifica)

⁴*Gli articoli 2 cpv. 1 lett. c) e da 41a a 41k entrano in vigore il 1° gennaio 2010.*

Per il gruppo socialista:

Raoul Ghisletta

Bertoli - Lurati - Orelli Vassere

Ai sensi dell'art. 97 cpv. 2 della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato, l'iniziativa è trasmessa al Consiglio di Stato.

Beneficiari che hanno ricevuto almeno una prestazione, assegno integrativo (AFI) e di prima infanzia (API), nel corso dell'anno 2007

	2007	
	AFI	Di cui anche API
Totale UR¹	3902	1038
Totale figli	7360	1775
Tipologia familiare		
Coppie con figli	2372	713
Persone sole con figli	1530	325
Lavoratori indipendenti	384	111
Titolare	256	72
Coniuge/partner	128	39
Senza attività lucrativa (PSAL)	3041	1009
Titolare	1797	590
Coniuge/partner	1244	419

Dettaglio riguardante la situazione professionale delle coppie con figli²

	2007	
	AFI	Di cui anche API
Titolare del diritto indipendente	182	67
Coniuge/partner indipendente	12	3
Coniuge/partner salariato	34	5
Coniuge/partner disoccupato	4	1
Coniuge/partner senza attività lucrativa (PSAL)	132	58
Titolare del diritto senza attività lucrativa (PSAL)	1008	333
Coniuge/partner indipendente	84	32
Coniuge/partner salariato	644	172
Coniuge/partner disoccupato	58	30
Coniuge/partner senza attività lucrativa (PSAL)	222	99
Coniuge/partner indipendente	128	39
Titolare del diritto indipendente	12	3
Titolare del diritto salariato	27	2
Titolare del diritto disoccupato	5	2
Titolare del diritto senza attività lucrativa (PSAL)	84	32
Coniuge/partner senza attività lucrativa (PSAL)	1244	419
Titolare del diritto indipendente	132	58
Titolare del diritto salariato	805	218
Titolare del diritto disoccupato	85	44
Titolare del diritto senza attività lucrativa (PSAL)	222	99

Dettaglio riguardante la situazione professionale delle persone sole con figli²

	2007	
	AFI	Di cui anche API
Titolare del diritto indipendente	74	5

Titolare del diritto indipendente per il quale l'AF base viene percepito dall'altro genitore	43	1
Titolare del diritto indipendente per il quale l'AF base NON viene percepito dall'altro genitore	31	4
Titolare del diritto senza attività lucrativa (PSAL)	789	257
Titolare del diritto indipendente per il quale l'AF base viene percepito dall'altro genitore	451	150
Titolare del diritto indipendente per il quale l'AF base NON viene percepito dall'altro genitore	338	107

N° figli, per il quale uno dei genitori ha ricevuto almeno una prestazione, assegno integrativo (AFI) e di prima infanzia (API), nel mese di dicembre 2007

	2007	
	AFI	Di cui anche API
N° figli con almeno un genitore lavoratore indipendente³	712	197
N° figli con almeno un genitore è senza attività lucrativa (PSAL)⁴	5526	1588

¹UR: Unità di riferimento: è l'economia domestica ai sensi della Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali (Laps).

²Sono stati presi in considerazione solo i titolari e i coniugi/partner con stato professionale indipendente e i senza attività lucrativa (PSAL).

³Di cui per AFI 461 con genitore titolare del diritto indipendente; 227 con genitore coniuge/convivente indipendente e 24 con entrambi i genitori indipendenti, rispettivamente 125; 67; 5 per API.

⁴Di cui per AFI 2936 con genitore titolare del diritto senza attività lucrativa; 2162 con genitore coniuge/convivente senza attività lucrativa e 428 con entrambi i genitori senza attività lucrativa, rispettivamente 819; 600; 169 per API.

Lafam e lavoratori indipendenti: alcuni principi di fondo

Osservazioni fatte nell'ambito dell'emendamento che prevede l'introduzione di una soglia di reddito per il riconoscimento degli assegni di base e di formazione ai lavoratori indipendenti

Universalità

L'introduzione di un intervento di tipo selettivo (il limite di reddito) nella pratica degli assegni familiari di base e di formazione, demolisce, di fatto, il principio di universalità alla base del principio "un figlio, un assegno". Questo principio di universalità garantisce a tutti la copertura del costo generato da un evento, indipendentemente dalla situazione socio-economica. Nel caso della nascita e crescita di un figlio, il principio di universalità riconosce la necessità di compensare (parzialmente) il costo generato. Questo rientra nella filosofia di una politica familiare che dà sostanza all'idea che i figli sono una risorsa per il paese. In questo senso non dovrebbe esserci distinzione del diritto sulla base dello statuto socio-professionale. Una deroga a questo principio, con l'esclusione di un'intera categoria socio-professionale, quella degli indipendenti (a torto ancora identificati esclusivamente come "liberi professionisti agiati"), si spiega prevalentemente per ragioni storiche.

Se si desidera completare gli interventi universali con interventi selettivi, tesi a sostenere in maniera mirata le persone a basso reddito, ciò andrebbe fatto tramite prestazioni specifiche e *distinte*, erogate in funzione del reddito. In Canton Ticino, ad esempio, ciò avviene attraverso l'erogazione di AFI e API.

Non è possibile introdurre elementi di selettività all'interno di interventi ispirati al principio dell'universalità senza travisarne completamente il principio.

Soglie

L'uso di una soglia di reddito per definire gli aventi diritto ad un assegno familiare fra gli indipendenti comporta inevitabilmente l'esclusione dal beneficio dell'assegno di coloro che stanno poco sopra la soglia. Nel caso degli indipendenti in particolare, per i quali la situazione reddituale può variare molto da un periodo all'altro, si rischia di avere degli effetti di entrata e uscita dalla cerchia dei beneficiari. Introdurre un limite di reddito al di sopra del quale gli indipendenti non possono beneficiare degli assegni familiari comporta un problema ulteriore: il reddito degli indipendenti è variabile e a volte difficile da accertare in tempi brevi. Inoltre, ciò introduce oneri amministrativi importanti per funzioni di accertamento e controllo. Oltretutto, non si capisce perché per i salariati non esiste una soglia di reddito massimo, mentre la si vuole introdurre per gli indipendenti.

Il principio della soglia di reddito introdotto per le prestazioni finanziarie legate al bisogno (che prevedono l'accertamento del fabbisogno e delle entrate) è generalmente direttamente legato ad un calcolo rigoroso del minimo vitale. La determinazione di una soglia di reddito da applicare ad una categoria socio-professionale a prescindere da qualsiasi calcolo del fabbisogno, non può che determinare un risultato arbitrario e privo di significato.

Le persone senza attività lucrativa (PSAL), alle quali ci si è ispirati per introdurre una soglia di reddito limite oltre al quale non si ha più diritto agli assegni, rappresentano una categoria a sé stante. Nel loro caso, l'introduzione del limite di reddito fissato nel messaggio del CdS, è giustificata dal proposito di garantire l'erogazione di un assegno anche a chi non vive del proprio lavoro o grazie a quello del coniuge, se le entrate (rendite o altri trasferimenti) sono basse. Tuttavia, trattandosi di una categoria che non esercita un lavoro remunerato, è plausibile fissare una soglia (comunque arbitraria) oltre alla quale non è più giustificato o lecito ricevere un trasferimento per il quale non si sta contribuendo grazie al conseguimento di un reddito da lavoro.

Finanziamento

La partecipazione al finanziamento degli assegni familiari attraverso il versamento di contributi ad una cassa di compensazione potrebbe non dare diritto ad un assegno familiare in quello stesso anno per i motivi elencati sopra. Ciò pone un problema di equità e trasparenza del sistema di finanziamento. Il principio alla base degli assegni familiari è quello di contribuire in funzione dell'avverarsi dell'evento previsto: avere un figlio. Tuttavia, il sistema proposto, che introduce una soglia di reddito, non garantisce la prestazione a tutti coloro che partecipano al finanziamento, nonostante l'avverarsi dell'evento.

SUPSI/DSAS

Spartaco Greppi

Carmen Vaucher de la Croix

Christian Marazzi

Manno, 3 novembre 2008