

Rapporto del Consiglio di Stato

numero	data	Dipartimento
5891	27 febbraio 2007	SANITÀ E SOCIALITÀ
Concerne		

Valutazione della legge sugli assegni di famiglia

INDICE

1.	PREMESSA	2
2.	ASSEGNI FAMILIARI DI COMPLEMENTO.....	3
2.1	Caratteristiche dei titolari beneficiari di assegno integrativo e assegno di prima infanzia e valutazione dei costi, in particolare del trasferimento di spesa dall'assistenza sociale	3
2.1.1	Caratteristiche socio-demografiche.....	3
2.1.2	Caratteristiche delle economie domestiche beneficiarie	6
2.1.3	Caratteristiche dei due tipi di assegno	8
2.1.4	Evoluzione della spesa per AFI e API.....	9
2.1.5	Stima dei trasferimenti di spesa dall'assistenza sociale agli assegni familiari.....	11
2.1.5.1	Premessa	11
2.1.5.2	Precisazioni metodologiche	11
2.1.5.3	Procedimento	12
2.1.5.3.1	Unità di riferimento che non beneficiavano di prestazioni assistenziali al 31.12.2005	12
2.1.5.3.2	Unità di riferimento che beneficiavano di prestazioni assistenziali al 31.12.2005	13
2.2	Uguale efficacia della legge per le famiglie numerose e quelle meno numerose.....	14
2.2.1	Efficacia degli assegni familiari di complemento nell'evitare il ricorso all'assistenza sociale	15
2.2.1.1	Situazione finanziaria iniziale di chi ha una lacuna COSAS dopo il versamento degli assegni familiari di complemento	19
2.2.1.2	Considerazioni.....	22
2.2.2	Riflessioni	23
2.3	Considerazioni generali relative alla LAF.....	24
3.	ASSEGNI FAMILIARI ORDINARI	26
3.1	Organizzazione	26
3.2	Accordo sulla libera circolazione delle persone	28
3.2.1	Premessa	28
3.2.2	Valutazione delle conseguenze dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone sul regime degli assegni familiari.....	29
3.2.2.1	Possibili approcci per una stima dell'impatto finanziario sul sistema di assegni familiari ticinese derivante dall'Accordo sulla libera circolazione delle persone fra Svizzera e UE	31
3.2.2.2	Calcolo delle stime	32
3.2.2.3	Conclusioni.....	33
4.	CONCLUSIONI	35

1. PREMESSA

L'attuale legge sugli assegni di famiglia (di seguito: LAF; RL 6.4.1.1) è stata varata dal Parlamento cantonale l'11 giugno 1996¹, dopo una radicale riforma della legislazione precedentemente in vigore e risalente al 1959².

Considerata la sua innovatività, riconosciuta pure a livello della Confederazione per aver introdotto il cosiddetto *tessiner Modell* degli assegni di complemento (assegno integrativo e assegno di prima infanzia), questa pur recente normativa è già stata sottoposta ad una prima valutazione legislativa nel 2002. Con l'approvazione, l'11 giugno 1996, del testo di legge in vigore, il Parlamento cantonale aveva infatti dichiarato la sua volontà di sottoporre la legge ad una valutazione generale entro il 31 dicembre 2001. Così si era espressa la Commissione della gestione nel suo rapporto di maggioranza del 23 maggio 1996: *“Il carattere sperimentale della nuova LAF impone una certa prudenza. Allo scopo di meglio valutare gli effetti, l'incidenza, l'efficacia della nuova legge sul tessuto economico-sociale del Cantone è richiesta al Consiglio di Stato una valutazione che potrà essere presentata al Parlamento o sottoforma di rapporto o, addirittura, sottoforma di messaggio con eventuali proposte di modifiche/adattamenti della legge. La valutazione dovrà essere effettuata entro quattro anni dalla messa in vigore della legge. (...) (cfr. pag. 38, commento all'art. 77 LAF)”*.

Preso atto della volontà del Legislativo, questo Consiglio di Stato aveva ritenuto opportuno procedere a due tipi di valutazione: una prima di tipo socio-economico sull'efficacia della legge, che era stata conferita alla Scuola universitaria professionale di Manno (già in Canobbio; di seguito: SUPSI)³ ed una seconda valutazione giuridica e tecnica sull'applicazione della legge, che era stata fatta dall'Istituto delle assicurazioni sociali (di seguito: IAS). Le risultanze di entrambe le valutazioni, avevano convinto questo Consiglio di Stato a proporre al Gran Consiglio una revisione della normativa⁴.

Con l'approvazione della prima revisione della LAF il 26 giugno 2002, il Legislatore cantonale ha voluto prevedere un'ulteriore valutazione legislativa, la seconda dal varo della nuova normativa⁵. Con l'art. 77 LAF il Gran Consiglio ha chiesto al Consiglio di Stato di sottoporgli, entro il 31 dicembre 2006, un rapporto che contenesse, in particolare:

1. una precisa valutazione dei costi del regime sugli assegni familiari ticinese; stima comprensiva dei trasferimenti di spesa dal sistema dell'assistenza a quello degli assegni di famiglia (art. 77 cpv. 1 lett. a) LAF);
2. uno studio sulle possibilità di rendere la legge ugualmente efficace per le famiglie numerose e quelle meno numerose (art. 77 cpv. 1 lett. d) LAF);
3. uno studio sulle possibilità e sull'utilità di introdurre una Cassa cantonale unica per gli assegni familiari (art. 77 cpv. 1 lett. b) LAF);
4. una valutazione delle conseguenze sul sistema degli assegni familiari degli accordi bilaterali fra la Svizzera e l'Unione Europea (art. 77 cpv. 1 lett. c) LAF);

Per rispondere alle prime due domande formulate dal Legislativo cantonale, si è reso necessario ricorrere ancora una volta alle competenze specialistiche dei ricercatori della

¹ Messaggio del Consiglio di Stato del 19 gennaio 1994 relativo all'introduzione di una nuova legge sugli assegni di famiglia (no. 4198) e Rapporti (di maggioranza e di minoranza) della Commissione della gestione e delle finanze del Gran Consiglio del 23 maggio 1996 (no. 4198R1 e 4198R2).

² Legge sugli assegni familiari ai salariati del 24 settembre 1959 e relativo Decreto di applicazione del 9 dicembre 1959; vedi Messaggio del Consiglio di Stato dell'11 luglio 1958 (no. 777) e Rapporto della Commissione speciale del 24 gennaio 1959 (no 777R).

³ Carmen Vaucher De la Croix e Christian Marazzi, Valutazione della legge sugli assegni familiari, SUPSI, Dipartimento di lavoro sociale, gennaio 2001.

⁴ Messaggio del Consiglio di Stato del 18 dicembre 2001 sulla prima revisione della legge sugli assegni di famiglia (no. 5189).

⁵ Rapporto della Commissione della gestione e delle finanze del Gran Consiglio dell'11 giugno 2002 (no. 5189R).

SUPSI; gli ulteriori due aspetti sono stati approfonditi dal Dipartimento della sanità e della socialità, competente ai sensi di legge (art. 72 LAF e art. 118 cpv. 1 del Regolamento della legge sugli assegni di famiglia del 5 febbraio 1997; di seguito: Reg. LAF, RL 6.4.1.1.1), e per esso dall'IAS che è preposto all'applicazione della legge (art. 118 cpv. 2 Reg. LAF).

2. ASSEGNI FAMILIARI DI COMPLEMENTO

2.1 Caratteristiche dei titolari beneficiari di assegno integrativo e assegno di prima infanzia e valutazione dei costi, in particolare del trasferimento di spesa dall'assistenza sociale

2.1.1 Caratteristiche socio-demografiche

Il dispositivo di erogazione degli assegni integrativi e di prima infanzia della LAF è entrato a far parte della Legge sull'armonizzazione e il coordinamento dei contributi sociali (di seguito: Laps; RL 6.4.1.2), all'entrata in vigore della stessa il 1° febbraio 2003. La LAF ha potuto beneficiare, come tutte le prestazioni Laps, del sistema informatico GIPS (Gestione informatizzata delle prestazioni sociali) che permette la gestione di tutte le richieste di prestazioni sociali cantonali. Grazie al GIPS, dal 2004 è possibile disporre di una banca dati completa contenente i dati necessari al calcolo e all'erogazione delle prestazioni. Il nuovo sistema di rilevamento di tutti i dati necessari alla determinazione del diritto alle prestazioni, più completo ed esaustivo rispetto a quanto poteva essere rilevato prima della sua introduzione, rende possibile un'analisi dei beneficiari e delle prestazioni più precisa.

Con l'introduzione del GIPS, è cambiato il sistema di rilevamento dei dati dei beneficiari di prestazioni Laps; di conseguenza questi non sarebbero direttamente confrontabili con i dati precedentemente a disposizione e rilevati con un altro supporto informatico. Nonostante ciò, la fotografia della popolazione beneficiaria di assegni familiari, possibile grazie ai dati estrapolati dal GIPS, presenta forti similitudini con quella già messa in evidenza dalla SUPSI nella precedente valutazione del 2001⁶. Si può dunque supporre che, al di là della diversità dei sistemi di rilevamento utilizzati, i dati socio-demografici dei beneficiari possono essere confrontabili.

È quindi stata analizzata la situazione dei beneficiari di AFI e API al 31 dicembre 2005. I dati analizzati corrispondono alle prestazioni di AFI e API pagate a questa data. Sono quindi prese in considerazione solo quelle domande che hanno ricevuto un pagamento nel mese di dicembre 2005.

I dati socio-demografici si riferiscono ai titolari della prestazione che, alla data considerata, erano 3029. Questo dato corrisponde al numero di unità di riferimento (di seguito: UR) beneficiarie di assegni. Dei titolari, 2175 erano donne, pari al 71,8% e 854 erano uomini, pari al 28,2%⁷.

Il sesso del titolare della prestazione cambia notevolmente a dipendenza del tipo di economia domestica: per le famiglie monoparentali la quasi totalità è donna (1188 casi), contro una minoranza di uomini soli (15) con figli; tra le coppie con figli, in 987 casi il titolare è di sesso femminile, contro 839 di sesso maschile.

⁶ Carmen Vaucher De la Croix e Christian Marazzi, Valutazione della legge sugli assegni familiari, SUPSI, Dipartimento di lavoro sociale, gennaio 2001.

⁷ Secondo la LAF, il titolare del diritto agli assegni è il genitore (Art. 2 LAF). Condizione per il diritto agli assegni per i figli è la coabitazione con il figlio e il domicilio nel cantone da almeno tre anni (Art. 24 e Art. 31 e 32). Secondo queste condizioni, in caso di famiglie biparentali, dove entrambi i genitori coabitano con il figlio, il titolare della domanda può quindi essere indifferentemente il padre o la madre.

Età dei titolari-beneficiari di assegno integrativo (dicembre 2005); Ripartizione per classi di età

<i>Classi di età</i>	<i>n</i>	<i>in %</i>
15-19	10	0.3
20-24	112	3.7
25-29	382	12.6
30-34	659	21.7
35-39	879	29.0
40-44	625	20.6
45-49	245	8.1
50-54	94	3.1
55-59	14	0.5
60-64	8	0.3
Senza indicazione	1	0.1
Totale	3029	100.0

Fonte dei dati: DASF e IAS, Elaborazione: SUPSI

La ripartizione per età dei titolari delle richieste di AFI e API mostra che il 71% dei beneficiari si situa tra i 30 e i 45 anni, con la frequenza più elevata tra i 35 e i 39 anni. Queste classi di età corrispondono al periodo di maggiore procreazione e quindi a quello in cui le famiglie con figli possono beneficiare di assegni familiari.

Età dei titolari-beneficiari di assegno integrativo (dicembre 2005); Classi di età per tipo di famiglia

<i>Classi di età</i>	<i>Monoparentali (n)</i>	<i>Monoparentali (in %)</i>	<i>Biparentali (n)</i>	<i>Biparentali (in %)</i>
15-19	4	0.3	6	0.3
20-24	45	3.7	67	3.7
25-29	128	10.6	254	13.9
30-34	250	20.8	409	22.4
35-39	357	29.7	522	28.6
40-44	287	23.9	338	18.5
45-49	104	8.6	141	7.7
50-54	25	2.1	69	3.8
55-59	1	0.1	13	0.7
60-64	1	0.1	7	0.4
Senza indicazione	1	0.1	0	0.0
Totale	1203	100.0	1826	100.0

Fonte dei dati: DASF e IAS, Elaborazione: SUPSI

La ripartizione per classi di età del titolare secondo il tipo di economia domestica, è abbastanza simile per le due tipologie, con una maggiore presenza di famiglie monoparentali nelle classi di età tra i 35 e i 50 anni. Tra i 25 e i 35 anni sono più numerose le famiglie biparentali. Le famiglie monoparentali diventano infatti tali per lo più a causa di separazioni o divorzi, che avvengono dopo alcuni anni di vita in comune.

Rispetto alla situazione del 2000 rilevata dallo studio SUPSI già citato, si riscontra un numero superiore di titolari-beneficiari la cui età si trova in classi più elevate. In parte, questo innalzamento dell'età media dei titolari può essere dovuto al fatto che vi è un numero maggiore di titolari uomini che all'interno della coppia hanno spesso un'età superiore a quella della donna. Tuttavia, il confronto con la situazione analizzata nel 2000, per la categoria delle famiglie monoparentali, in cui la quasi totalità di titolari è di sesso femminile, conferma questo aumento del numero di famiglie in cui la titolare ha un'età più avanzata. Questo dato potrebbe anche semplicemente essere dovuto al fatto che i beneficiari si sono assestati e la permanenza nel diritto agli assegni familiari fa aumentare l'età media dei titolari beneficiari.

Stato civile dei titolari-beneficiari di assegno integrativo, dicembre 2005

Stato civile	n	in %
Celibe/nubile	433	14.3
Coniugata/o	1724	56.9
Separata/o	240	7.9
Divorziata/o	466	15.4
Vedova/o	7	0.2
Separata/o di fatto	159	5.3
Totale	3029	100.0

Fonte dei dati: DASF e IAS, Elaborazione: SUPSI

La popolazione beneficiaria di assegni familiari si caratterizza per una forte presenza di famiglie separate o divorziate. Queste costituiscono infatti il 29% circa dei beneficiari. Rispetto al 2000 questa categoria è aumentata di 5 punti percentuali, in particolare le categorie dei separati (separati e separati di fatto). Il tasso di divorzialità, già elevato ma ancora in aumento, produce di per sé crescenti problemi finanziari legati alla monoparentalità, che gli assegni familiari aiutano a tamponare. In questo senso il dispositivo degli assegni familiari risponde ad una domanda di sostegno finanziario per situazioni sempre più frequenti ma che ancora faticano a trovare soluzioni adeguate di autonomia finanziaria (famiglie monoparentali in particolare). Come già ampiamente ribadito in vari studi e riflessioni su questo tema, gli assegni familiari dovrebbero rappresentare sì un sostegno a favore delle famiglie più svantaggiate, tuttavia vanno ulteriormente sviluppate soluzioni di mantenimento-entrata nel mondo del lavoro a delle condizioni che siano adattate alle esigenze familiari.

Stato civile per classi di età

Classi di età	Celibe/nubile		Coniugata/o		Separata/o		Divorziata/o		Vedova/o		Separata/o di fatto		Totale	
	n	in %	n	in %	n	in %	n	in %	n	in %	n	in %	n	in %
15-19	9	2.1	1	0.1	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	10	0.3
20-24	58	13.4	45	2.6	0	0.0	6	1.3	0	0.0	3	1.9	112	3.7
25-29	99	22.9	231	13.4	18	7.5	22	4.7	0	0.0	12	7.6	383	12.6
30-34	110	25.4	389	22.6	57	23.8	70	15.0	2	28.6	31	19.5	659	21.7
35-39	70	16.2	506	29.3	81	33.7	164	35.2	1	14.3	57	35.8	880	29.0
40-44	56	12.9	334	19.4	64	26.7	131	28.1	1	14.3	39	24.5	625	20.6
45-49	26	6.0	136	7.9	17	7.1	53	11.4	1	14.3	12	7.6	245	8.1
50-54	4	0.9	63	3.7	3	1.2	18	3.9	2	28.6	4	2.5	94	3.1
55-59	0	0.0	13	0.7	0	0.0	1	0.2	0	0.0	0	0.0	14	0.5
60-64	0	0.0	6	0.3	0	0.0	1	0.2	0	0.0	1	0.6	8	0.3
Senza indic.	1	0.2	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	0.1
Totale	433	100.0	1724	100.0	240	100.0	466	100.0	7	100.0	159	100.0	3029	100.0

Fonte dei dati: DASF e IAS, Elaborazione: SUPSI

Le categorie di separati e divorziati sono maggiormente rappresentate nelle fasce di età tra i 35 e i 44 anni, in cui troviamo il numero maggiore di famiglie monoparentali. I celibi/nubili sono più rappresentati nelle classi di età tra i 25 e i 34 anni, mentre i coniugati tra i 30 e i 39 anni. Per i vedovi/e il maggior numero di beneficiari si trova in due classi distinte: quella tra i 30 e i 34 anni e quella tra i 50 e 54 anni.

Stato civile e tipo di famiglia

<i>Stato civile</i>	<i>Monoparentali</i>		<i>Biparentali</i>		<i>Totale</i>	
	<i>n</i>	<i>in %</i>	<i>n</i>	<i>in %</i>	<i>n</i>	<i>in %</i>
Celibe/nubile	318	26.4	115	6.3	433	14.3
Coniugata/o	58	4.8	1666	91.2	1724	56.9
Separata/o	234	19.5	6	0.3	240	7.9
Divorziata/o	435	36.2	31	1.7	466	15.4
Vedova/o	6	0.5	1	0.1	7	0.2
Separata/o di fatto	152	12.6	7	0.4	159	5.3
Totale	1203	100.0	1826	100.0	3029	100.0

Fonte dei dati: DASF e IAS, Elaborazione: SUPSI

È ovviamente tra le famiglie monoparentali, che rappresentano il 40% del totale delle famiglie beneficiarie di AFI e API, che troviamo la maggior parte di divorziate, separate e nubili. Tra le biparentali la maggioranza è coniugata (91%), e il 6% circa è celibe o nubile. La LAF parifica le coppie non sposate con figli in comune alle coppie coniugate, che vengono quindi considerate come famiglie biparentali.

Rispetto al 2000 la ripartizione interna tra famiglie mono e biparentali non si è praticamente modificata (41% di monoparentali nel 2000).

Comune di domicilio dei beneficiari di assegni familiari, dicembre 2005; Principali comuni di domicilio

<i>Comune</i>	<i>n. ED</i>	<i>in %</i>
Lugano	519	17.1
Locarno	237	7.8
Bellinzona	223	7.4
Chiasso	94	3.1
Giubiasco	93	3.1
Losone	67	2.2
Biasca	65	2.1
Minusio	65	2.1
Massagno	61	2.0
Mendrisio	55	1.8

Fonte dei dati: DASF e IAS, Elaborazione: SUPSI

2.1.2 Caratteristiche delle economie domestiche beneficiarie

Dimensione della famiglia

<i>Numero di persone</i>	<i>n</i>	<i>in %</i>
2 persone	600	19.8
3 persone	928	30.7
4 persone	995	32.8
5 persone	393	13.0
6 persone	94	3.1
7 persone	13	0.4
8 persone	6	0.2
Totale	3029	100.0

Fonte dei dati: DASF e IAS, Elaborazione: SUPSI

Il 63% circa dei nuclei familiari beneficiari⁸ è composto da 3 o 4 persone. Il 20% circa è costituito da famiglie monoparentali con un figlio. Le famiglie più numerose, di 5 o più persone, sono il 17% circa.

Nuclei familiari per numero di figli

<i>Nuclei familiari con...</i>	<i>n</i>	<i>in %</i>
1 figlio	1067	35.2
2 figli	1341	44.3
3 figli	483	15.9
4 figli	117	3.9
5 figli	15	0.5
6 figli	6	0.2
Totale	3029	100.0

Fonte dei dati: DASF e IAS, Elaborazione: SUPSI

Tipo di nucleo familiare

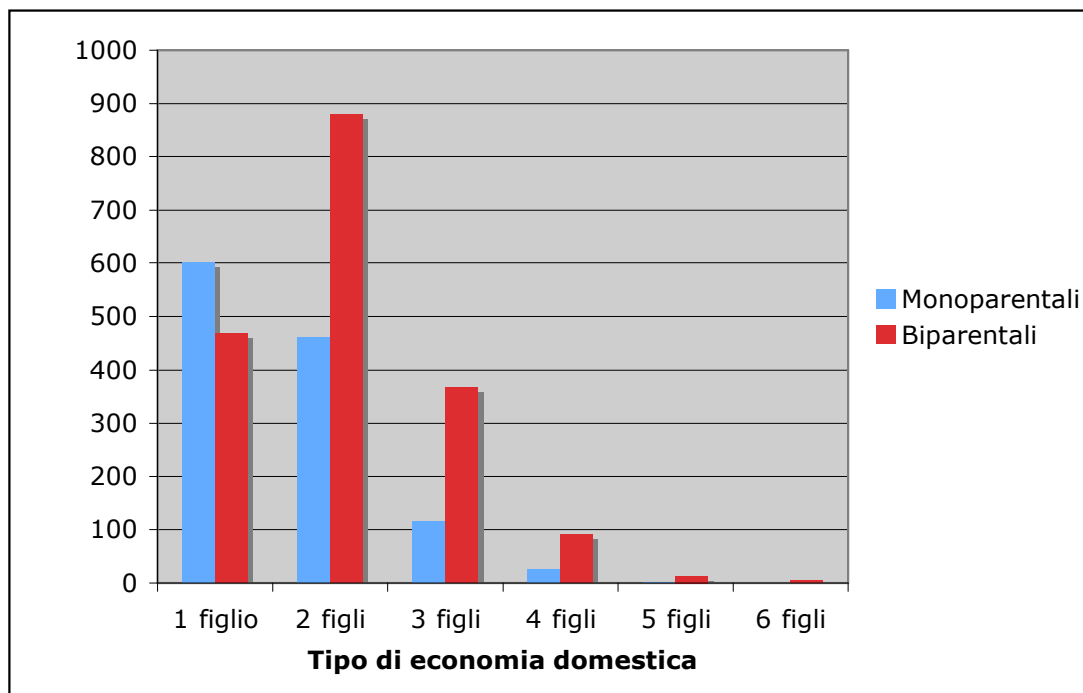
<i>Nuclei familiari con...</i>	<i>Monoparentali</i>		<i>Biparentali</i>	
	<i>n</i>	<i>in %</i>	<i>n</i>	<i>in %</i>
1 figlio	600	49.9	467	25.6
2 figli	461	38.3	880	48.2
3 figli	115	9.5	368	20.2
4 figli	25	2.1	92	5.0
5 figli	2	0.2	13	0.7
6 figli	0	0.0	6	0.3
Totale	1203	100.0	1826	100.0

Fonte dei dati: DASF e IAS, Elaborazione: SUPSI

Tra le famiglie monoparentali prevalgono quelle con 1 figlio (il 50%), mentre tra le famiglie biparentali prevalgono quelle con 2 figli (48%).

⁸ Per una migliore comprensione viene usato il termine "famiglie", "nuclei famigliari" o "economie domestiche". Tuttavia, il termine esatto che definisce il nucleo che ha diritto alla prestazione è quello di "Unità di riferimento", inteso come insieme di persone che rientrano nel calcolo per il diritto alla prestazione di AF.

Grafico 1: ripartizione dei beneficiari di AFI e API secondo il tipo di nucleo familiare, dicembre 2005



Fonte dei dati: DASF e IAS, Elaborazione: SUPSI

2.1.3 Caratteristiche dei due tipi di assegno

Numero di beneficiari per tipo di assegno il 31.12.2005

Tipi di assegno	n. beneficiari	in %
Solo AFI	2411	79.6
AFI e API	618	20.4
Totale	3029	100.0

Fonte dei dati: DASF e IAS, Elaborazione: SUPSI

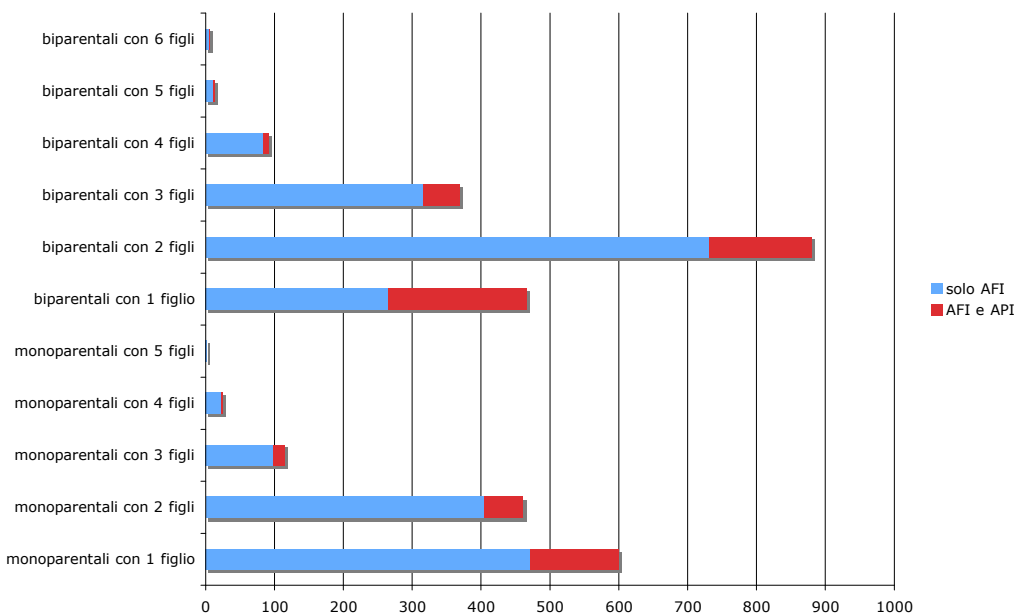
Beneficiari di assegno di prima infanzia per tipo di economia domestica, dicembre 2005

	ED beneficiarie di API	% sulla categoria	Totale categoria
MONOPARENTALI CON 1 FIGLIO	129	21.5%	600 (100%)
MONOPARENTALI CON 2 FIGLI	56	12.1%	461 (100%)
MONOPARENTALI CON 3 FIGLI	17	14.8%	115 (100%)
MONOPARENTALI CON 4 FIGLI	3	12.0%	25 (100%)
MONOPARENTALI CON 5 FIGLI	0	0.0%	2 (100%)
BIPARENTALI CON 1 FIGLIO	201	43.0%	467 (100%)
BIPARENTALI CON 2 FIGLI	148	16.8%	880 (100%)
BIPARENTALI CON 3 FIGLI	53	14.4%	368 (100%)
BIPARENTALI CON 4 FIGLI	8	8.7%	92 (100%)
BIPARENTALI CON 5 FIGLI	2	15.4%	13 (100%)
BIPARENTALI CON 6 FIGLI	1	16.7%	6 (100%)

Fonte dei dati: DASF e IAS, Elaborazione: SUPSI

La percentuale maggiore di ED beneficiarie di API si trova tra le famiglie con un solo figlio, sia mono che bi-parentali. Con l'aumento del numero di figli, aumenta anche l'ammontare degli AFI, di conseguenza diminuisce la necessità di ricorrere all'API per colmare il limite di reddito, anche se esistono le condizioni legali per beneficiarne.

Grafico 2 : Tipo di assegno per economie domestiche beneficiarie di assegni familiari, dicembre 2005



Fonte dei dati: DASF e IAS, Elaborazione: SUPSI

2.1.4 Evoluzione della spesa per AFI e API

Nelle due tabelle che seguono è indicata l'evoluzione della spesa dal 1997 al 2005, con la previsione di spesa per il 2006 per l'AFI e per l'API.

Sono pure indicati i dati più di dettaglio, in virtù della modalità di finanziamento mista, per l'AFI.

La spesa per l'anno 1997 non è indicativa, perché la legge – per quanto concerne gli assegni di complemento – è entrata in vigore il 01.07.1997, di modo che questo anno rappresentava i primi 6 mesi di avvio della nuova legge (questo effetto si è protratto pure, in misura minore, sull'anno 1998).

Costo del finanziamento AFI e API dal 1997 (luglio) al 2001

Costo	1997	1998	1999	2000	2001
Spesa AFI	1'505'436	11'080'855	16'229'395	17'431'376	19'335'567
Spesa API	281'264	2'652'266	4'257'936	4'803'364	5'376'733
Totale	1'786'700	13'733'121	20'487'331	22'234'740	24'712'300
Finanziamento AFI					
Contributo indipendenti		1'010'831	1'043'558	1'254'642	1'348'352
Blocco indicizzazione	771'150	1'112'910	1'119'297	2'354'114	4'504'276
Trasferimento assistenza	602'174	4'432'342	6'491'758	6'972'550	7'734'227
Totale	1'373'324	6'556'083	8'654'613	10'581'306	13'586'855
Scoperto AFI					
a carico del Cantone	66'056	2'262'386	3'787'391	3'425'035	2'874'356
a carico della CAF	66'056	2'262'386	3'787'391	3'425'035	2'874'356
Totale	132'112	4'524'772	7'574'782	6'850'070	5'748'712
Spesa per il Cantone					
AFI	668'230	6'694'728	10'279'149	10'397'585	10'608'583
API	281'264	2'652'266	4'257'936	4'803'364	5'376'733
Totale	949'494	9'346'994	14'537'085	15'200'949	15'985'316
Spesa suppl. per il Cantone	347'320	4'914'652	8'045'327	8'228'399	8'251'089

Fonte dei dati: IAS

Costo del finanziamento AFI e API dal 2002 al 2006 (previsione)

Costo	2002	2003	2004	2005	2006 (pre-cons.)
Spesa AFI	18'665'946	23'266'655	27'417'328	29'018'900	28'300'000
Spesa API	5'100'963	7'493'738	9'174'786	9'509'357	10'400'000
Totale	23'766'909	30'760'393	36'592'114	38'528'257	38'700'000
Finanziamento AFI					
Contributo indipendenti	1'411'989	1'180'442	1'639'935	1'512'690	1'600'000
Blocco indicizzazione	4'898'981	6'885'438	7'743'315	9'664'110	10'600'000
Trasferimento assistenza	7'489'691	9'345'568	11'009'008	11'642'035	11'320'000
Totale	13'800'661	17'411'448	20'392'258	22'818'835	23'520'000
Scoperto AFI					
a carico del Cantone	2'432'643	2'927'604	3'512'535	3'100'033	2'390'000
a carico della CAF	2'432'643	2'927'604	3'512'535	3'100'033	2'390'000
Totale	4'865'285	5'855'207	7'025'070	6'200'065	4'780'000
Spesa per il Cantone					
AFI	9'922'334	12'273'172	14'521'543	14'742'068	13'710'000
API	5'100'963	7'493'738	9'174'786	9'509'357	10'400'000
Totale	15'023'297	19'766'910	23'696'329	24'251'425	24'110'000
Spesa suppl. per il Cantone	7'533'606	10'421'342	12'687'321	12'609'390	12'790'000

Fonte dei dati: IAS

Nella tabella seguente è indicato il costo previsto dal 2007 al 2010, con i dati di preventivo 2007 e di piano finanziario, con l'ipotesi che il limite massimo dell'indicizzazione sia portato a 10% (*).

Calcolo del finanziamento dell'AFI

	P2007	PF2008	PF2009	PF2010
Spesa	30.60	32.90	36.19	39.81
Blocco dell'indicizzazione*	12.38	13.25	13.35	13.49
Indipendenti	1.60	1.60	1.60	1.60
Assistenza	12.24	13.16	14.48	15.92
Totale finanziamento	26.22	28.01	29.43	31.01
Scoperto	4.38	4.89	6.76	8.80
Scoperto Cantone	2.19	2.45	6.76	8.80
Scoperto Cassa AF	2.19	2.45		
Costo totale Cantone	14.43	15.61	21.24	24.72
API	10.50	11.29	12.42	13.66

Fonte dei dati: IAS

2.1.5 Stima dei trasferimenti di spesa dall'assistenza sociale agli assegni familiari

2.1.5.1 Premessa

Parte del finanziamento degli assegni integrativi viene garantito dalla riduzione della spesa nelle prestazioni assistenziali.

Si è quindi cercato di stimare quali sarebbero state le spese in forma di assistenza sociale dei beneficiari di assegni familiari integrativi e di assegni di prima infanzia, se questi assegni non fossero esistiti. Essendo impossibile avere indicazioni precise sui comportamenti dei beneficiari in una situazione che per definizione sarebbe stata diversa, si è cercato di stimare l'importo sulla base di alcune ipotesi plausibili anche se semplificatorie.

Gli ordini di grandezza ottenuti costituiscono, per il 2005, il trasferimento dal regime dell'assistenza sociale a quello degli assegni familiari.

2.1.5.2 Precisazioni metodologiche

La base di dati per la stima dei trasferimenti è quella delle UR beneficiarie di assegni familiari integrativi al 31.12.2005.

Per rendere omogenei i dati si sono moltiplicate le prestazioni ricevute nel mese di dicembre 2005 per 12, in modo da ottenere i calcoli su base annua. Si tratta evidentemente di un'approssimazione, necessaria per effettuare la stima annuale.

Per le UR che, oltre agli assegni familiari, beneficiano anche di prestazioni assistenziali, si era a conoscenza della reale prestazione erogata in forma di prestazione assistenziale. Trattandosi di una prestazione residuale che completa, secondo i limiti della Conferenza Svizzera delle Istituzioni dell'Azione sociale, la prestazione in forma di assegni familiari, la spesa assistenziale non avuta per questi beneficiari corrisponde agli assegni versati.

Per le UR che non beneficiano di assistenza sociale ma solo di assegni familiari, sono stati applicati i limiti COSAS per dimensione dell'UR⁹, senza alcuna possibilità di analizzare approfonditamente la specificità del caso nel calcolo della prestazione assistenziale. Questa modalità è anch'essa un'approssimazione.

La base di calcolo per la valutazione dei redditi e delle spese per i beneficiari di soli assegni integrativi (e non di prestazioni assistenziali) deriva dai redditi e dalle spese computabili calcolati secondo la Laps (e non secondo le norme COSAS).

La lacuna di reddito secondo la Laps (valida per gli assegni integrativi) è calcolata confrontando il reddito disponibile ottenuto secondo i criteri della Laps, con la soglia Laps.

La lacuna di reddito secondo l'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento (di seguito: USSI) è calcolata confrontando il reddito disponibile Laps (redditi e spese secondo la Laps) così ottenuto con la soglia delle norme COSAS adottate dall'USSI nel 2005.

I risultati della valutazione permettono di ottenere ordini di grandezza sufficientemente attendibili, nel limite delle approssimazioni descritte sopra.

2.1.5.3 Procedimento

Per la valutazione del trasferimento dall'assistenza agli assegni familiari si è utilizzata la banca dati estratta dal GIPS rielaborata e fornita dalla Divisione dell'Azione Sociale e delle famiglie e dallo IAS.

La banca dati contiene, per ogni UR, le variabili necessarie al calcolo di una prestazione Laps, nonché gli ammontari delle prestazioni stesse.

Per la specifica valutazione dei trasferimenti dall'assistenza, sono state aggiunte alla banca dati le soglie COSAS adottate dall'USSI ed è stata calcolata la lacuna di reddito iniziale delle UR rispetto a queste soglie. Questa procedura ha permesso di individuare le economie domestiche con diritto ad una prestazione assistenziale, dopo il versamento del sussidio al premio di cassa malati (2390 potenziali beneficiari).

Si è quindi proceduto al calcolo della potenziale prestazione assistenziale in assenza di assegni familiari. Il calcolo del trasferimento è stato suddiviso secondo 2 tipologie di beneficiari di assegni familiari: coloro che non beneficiavano di prestazioni assistenziali al 31.12.2005 e coloro che beneficiavano di prestazioni assistenziali al 31.12.2005.

2.1.5.3.1 Unità di riferimento che non beneficiavano di prestazioni assistenziali al 31.12.2005

Per questa categoria è necessario formulare delle ipotesi:

Nell'ipotesi massima, tutti gli attuali beneficiari di assegni familiari con una lacuna di reddito iniziale superiore a zero rispetto ai limiti COSAS avrebbero richiesto la prestazione assistenziale¹⁰. Il risparmio avuto nel regime dell'assistenza, grazie agli assegni integrativi e di prima infanzia, corrisponde alla stima della prestazione assistenziale a cui avrebbero avuto diritto ed è pari a fr. 28'000'000.- annui (27'919'628.-).

È plausibile formulare delle ipotesi sul numero di potenziali richiedenti di prestazioni assistenziali inferiore al 100% degli aventi diritto, in quanto la prestazione assistenziale assume un carattere maggiormente stigmatizzante. Le ipotesi sui potenziali beneficiari possono quindi variare ampiamente. Si è scelto di riportarne alcune:

- una pari al 70% dei beneficiari aventi diritto
- una al 50%
- una ipotesi minima pari al 40%

⁹ Per UR di 3 o più persone, a partire dalla 3° persona di più di 16 anni, sono stati aggiunti 206.- franchi mensili per ogni persona a partire dalla terza, secondo quanto previsto e applicato dall'USSI.

¹⁰ La lacuna di reddito è quanto rimane scoperto rispetto ai limiti assistenziali, dopo aver beneficiato del sussidio al premio dell'assicurazione malattia.

Nella prima fra queste ipotesi, solo il 70% degli attuali beneficiari di assegno familiare con una lacuna di reddito superiore a zero rispetto ai limiti COSAS avrebbe richiesto la prestazione assistenziale. Il risparmio avuto nel regime dell'assistenza, grazie agli assegni integrativi e di prima infanzia, è pari a fr. 19'600'000.- annui.

Nella seconda, solo il 50% degli attuali beneficiari di assegno familiare con una lacuna di reddito superiore a zero rispetto ai limiti COSAS avrebbe richiesto la prestazione assistenziale. Il risparmio avuto nel regime dell'assistenza, grazie agli assegni integrativi e di prima infanzia, è pari a fr. 14'000'000.- annui.

Nell'ipotesi minima, solo il 40% degli attuali beneficiari di assegno familiare con una lacuna di reddito superiore a zero rispetto ai limiti COSAS avrebbe richiesto la prestazione assistenziale. Il risparmio avuto nel regime dell'assistenza, grazie agli assegni integrativi e di prima infanzia, è pari a fr. 11'200'000.- annui.

2.1.5.3.2 Unità di riferimento che beneficiavano di prestazioni assistenziali al 31.12.2005

Per chi, malgrado gli assegni familiari, beneficia già attualmente di una prestazione assistenziale, la spesa non avuta corrisponde all'ammontare versato in forma di assegno integrativo, e cioè fr. 4'677'228.- annui. Si suppone infatti che queste UR avrebbero fatto richiesta di una prestazione assistenziale anche in assenza di assegno familiare.

Il totale del trasferimento dall'assistenza al regime degli assegni familiari sarebbe quindi:

Ipotesi rispetto al numero di richiedenti la prestazione assistenziale in assenza di AF	Ammontare annuo non versato in forma di prestazione assistenziale
Ipotesi massima: 28'000'000 + 4'677'228	32,7 mio
Ipotesi 70% degli aventi diritto: 19'600'000 + 4'677'228	24,3 mio
Ipotesi 50% degli aventi diritto: 14'000'000 + 4'677'228	18,7 mio
Ipotesi 40% degli aventi diritto: 11'200'000 + 4'677'228	15,9 mio

Ricordiamo che il risultato è calcolato sulla base di dati mensili (beneficiari di dicembre 2005), moltiplicati per 12, necessari per effettuare la stima. Per questa ragione i dati di spesa differiscono, anche se di poco, da quelli di consuntivo 2005.

Rispetto alla spesa complessiva per assegno integrativo e di prima infanzia annuale estrapolata dalla base mensile di dicembre 2005, pari a 40,5 mio, le ipotesi corrispondono ad una percentuale della spesa per assegno integrativo e di prima infanzia trasferita dal regime dell'assistenza agli assegni familiari nel 2005, e meglio:

Ipotesi 100%: 80%

Ipotesi 70%: 60%

Ipotesi 50%: 46%

Ipotesi 40%: 39%

Fino al 2006, la stima del trasferimento dall'assistenza utilizzato nell'elaborazione dei preventivi e dei consuntivi, era pari al 40% della spesa per assegno integrativo (pari a 11,6 mio nel 2005). Gli importi, ottenuti sulla base dei dati effettivi del 2005, possono rappresentare una stima per eccesso, dovuta alle modalità di calcolo diverse di redditi e spese secondo i due dispositivi (Laps e LAS)¹¹. Più precisamente, secondo le norme della

¹¹ La diversità nel calcolo dei redditi e nella presa in considerazione delle spese tra i due dispositivi (Laps e LAS), potrebbe implicare che la stima effettuata sia una stima per eccesso. Infatti, dal punto di vista dei redditi vi sono

LAS, un certo numero di unità di riferimento (non stimabile) non avrebbe in realtà avuto accesso alle prestazioni assistenziali. Tuttavia, anche tenendo conto di un certo margine di errore dovuto alla stima, i parametri calcolati si distanziano in modo importante dalla ipotesi fino ad ora applicata. Si ritiene che il parametro del 40%, fino a qui utilizzato, sia troppo prudente e abbia sottostimato il trasferimento di spesa. Se, da un lato, le ipotesi del 100% e del 40% rappresentano gli estremi, dall'altra la realtà dovrebbe essere rappresentata dalle ipotesi del 50% o del 70% e situarsi, verosimilmente, a metà.

2.2 Uguale efficacia della legge per le famiglie numerose e quelle meno numerose

A seguito della prima valutazione esperita dalla SUPSI si erano evidenziate delle disparità nell'efficacia interna del dispositivo: si è quindi voluto verificare, in base a criteri di efficacia impliciti nella filosofia degli assegni familiari, se ed in quale misura questi elementi sussistono. Si offrono poi alcune varianti tecniche che potrebbero almeno in parte migliorare l'efficacia degli assegni familiari per le categorie più sfavorite e alcuni elementi di riflessione generale su questo dispositivo di politica familiare.

La misura dell'efficacia consiste nel verificare in che misura il versamento degli assegni familiari permette di raggiungere i propri obiettivi, e cioè evitare che, da un lato un figlio sia causa di povertà, dall'altro, che le famiglie debbano far capo alle prestazioni assistenziali.

Il primo obiettivo, quello di evitare che un figlio sia causa di povertà, è sempre raggiunto, visto che gli assegni integrativi coprono proprio questo costo. Tuttavia, la copertura del costo del o dei figlio/i secondo i limiti Laps, non permette sempre, in assenza di assegno di prima infanzia, di raggiungere il minimo vitale per la famiglia. Ciò costringe quindi ancora un certo numero di nuclei familiari a far ricorso alle prestazioni assistenziali.

Nella valutazione del 2001 della SUPSI, l'efficacia del dispositivo era stato analizzato confrontando la disponibilità finanziaria raggiunta dalle famiglie beneficiarie di assegni con i limiti di minimo vitale della LAF. Questa analisi aveva evidenziato che la legge favoriva maggiormente le famiglie numerose in quanto ogni figlio dà diritto ad un assegno e va quindi ad aumentare la probabilità di raggiungere il minimo vitale anche per l'intero nucleo familiare (e non solo per ogni figlio).

La LAF non vuole essere, se non per le famiglie con figli sotto i tre anni beneficiarie di assegno di prima infanzia, un dispositivo che ha l'obiettivo di assicurare il minimo esistenziale a tutte le famiglie con figli. Tuttavia, nei suoi obiettivi, vi è quello già citato di sottrarre dall'aiuto sociale le famiglie con figli. Per questa ragione, in questa seconda valutazione e vista la possibilità offerta dal GIPS di avere sia i dati concernenti gli assegni familiari, sia quelli concernenti le prestazioni assistenziali, si è ritenuto più opportuno affinare l'analisi, analizzando l'efficacia del dispositivo dal punto di vista della sua capacità di evitare il ricorso all'assistenza.

Grazie ai dati, estrapolati dalla banca dati GIPS, è stato possibile approfondire l'analisi, in particolare per quanto riguarda le lacune di reddito rimanenti dopo il versamento degli assegni familiari. L'analisi si è anche arricchita di dettagli importanti per la valutazione degli effetti di tale versamento, non dovendosi limitare a valori medi complessivi, come era il caso nella prima valutazione.

differenze nel modo di considerare la sostanza e nel considerare anche i redditi dei minorenni, per quanto riguarda le spese, la Laps riconosceva gli alimenti versati, le imposte e maggiori interessi sui debiti. Queste differenze implicano che il reddito disponibile calcolato secondo la LAS è, in presenza di questi elementi, superiore a quello calcolato secondo la Laps. Ciò implicherebbe non avere diritto a prestazioni della LAS (ma poter avere diritto secondo la Laps).

2.2.1 Efficacia degli assegni familiari di complemento nell'evitare il ricorso all'assistenza sociale

L'efficacia del dispositivo degli assegni familiari per le famiglie nell'evitare il ricorso all'assistenza è calcolata rispetto alle soglie di povertà COSAS, dato che le prestazioni assistenziali sono tuttora erogate in base a tali parametri¹².

Dall'elaborazione dei dati risulta che il 75% dei beneficiari di assegno integrativo e di prima infanzia, grazie a uno o entrambi gli assegni, riesce a colmare la lacuna di reddito secondo i limiti COSAS. Non ha quindi più bisogno di far ricorso alle prestazioni assistenziali¹³.

Sono 770 (25%) le economie domestiche che, malgrado gli assegni familiari, hanno diritto a beneficiare di una prestazione assistenziale, in quanto il loro reddito dopo il versamento dell'assegno resta inferiore ai minimi COSAS adottati dall'USSI. Di queste, 402, pari al 52% ricevono una prestazione assistenziale mentre il numero rimanente non figura tra i beneficiari. Coloro che non raggiungono la soglia COSAS beneficiano di assegno integrativo ma non di assegno di prima infanzia. Infatti, il deficit di reddito per le economie domestiche beneficiarie di assegno di prima infanzia viene integralmente colmato secondo i limiti Laps.

Tabella 1: Lacune di reddito sec. soglie COSAS dopo il versamento degli AF, per tipologia familiare¹⁴

	Lacuna COSAS dopo AF			n. totale di beneficiari
	in % del n. di beneficiari	media annua in Fr.	mediana annua in Fr.	
MONOPARENTALI CON 1 FIGLIO	51% (305)	12'626.-	13'041.-	600
MONOPARENTALI CON 2 FIGLI	40% (182)	10'058.-	9'249.-	461
MONOPARENTALI CON 3 FIGLI	44% (39)	10'578.-	6'755.-	115
MONOPARENTALI CON 4 FIGLI	48% (12)	9'045.-	8'450.-	25
MONOPARENTALI CON 5 FIGLI	50% (1)	5'308.-	5'308.-	2
BIPARENTALI CON 1 FIGLIO	17% (81)	15'880.-	12'414.-	467
BIPARENTALI CON 2 FIGLI	10% (92)	13'740.-	10'935.-	880
BIPARENTALI CON 3 FIGLI	10% (40)	17'593.-	19'933.-	368
BIPARENTALI CON 4 FIGLI	15% (14)	18'945.-	19'292.-	92
BIPARENTALI CON 5 FIGLI	15% (2)	21'391.-	21'391.-	13
BIPARENTALI CON 6 FIGLI	30% (2)	28'649.-	28'649.-	6

Fonte dei dati: DASF e IAS, Elaborazione: SUPSI

¹² I limiti COSAS sono quelli della Conferenza Svizzera delle Istituzioni dell'Azione sociale. In Ticino per il calcolo e l'erogazione delle prestazioni assistenziali i limiti COSAS vengono stabiliti annualmente tramite un Decreto esecutivo del Consiglio di Stato (RL 6.4.11.1.3); essi sono al di sotto dei limiti Laps, adottati per gli AF, e si basano su modalità proprie, che divergono in parte da quelle degli AFI e API, per il calcolo del fabbisogno.

¹³ Si ricorda che per effettuare queste valutazioni, è stato necessario fare delle approssimazioni (vedi: "Precisazioni metodologiche" in "Stima dei trasferimenti di spesa dall'assistenza sociale agli assegni familiari"). I valori vanno considerati come ordini di grandezza.

¹⁴ Vedi nota precedente. I valori sono stati portati su scala annua prendendo unicamente i beneficiari di dicembre 2005.

Si noti che non è tanto la dimensione dell'economia domestica o il numero di figli a favorire o sfavorire il raggiungimento della soglia COSAS grazie al dispositivo degli assegni, quanto il tipo di economia domestica: tra il 40 e il 50% delle famiglie monoparentali (539) non raggiunge con gli assegni il limite COSAS dell'assistenza, contro il 10-17% delle famiglie biparentali¹⁵ (231).

È quindi il fatto stesso di essere famiglia monoparentale, indipendentemente dal numero di figli, ad essere maggiormente problematico.

L'analisi della lacuna di reddito rimanente dopo gli assegni familiari, rispetto alle soglie COSAS, conferma, per le famiglie monoparentali, che le più sfavorite dal punto di vista dell'entità della lacuna, sono quelle con 1 figlio. Seguono le altre monoparentali, la cui lacuna tende ad abbassarsi al crescere del numero di figli. Per le biparentali, la lacuna di reddito è mediamente superiore a quella delle monoparentali, e diminuisce solo tra chi ha 1 e tra chi ha 2 figli, per poi, invece, aumentare gradatamente. Questo tipo di famiglia non sembra dunque essere altrettanto sfavorito dal dispositivo degli assegni familiari in funzione del numero di figli, quanto non lo siano le monoparentali.

Come già rilevato, non tutte le economie domestiche con una lacuna di reddito rimanente, dopo il versamento degli assegni, fanno richiesta di una prestazione assistenziale. Nella tabella che segue si evidenzia il tipo di lacuna di reddito tra chi, per le diverse tipologie familiari, fa richiesta e chi non fa richiesta di una prestazione dell'USSI.

¹⁵ Le famiglie biparentali con 6 figli sono state inserite per completezza dell'analisi ma non possono essere considerate come rappresentative, visto la scarsa numerosità (2 casi su 6).

Tabella 2: Lacuna soglie COSAS dopo il beneficio di AF: richiedenti e non richiedenti di prestazione assistenziale¹⁶

		% di ED con lacuna COSAS	Lacuna COSAS dopo AF in Fr. media	Lacuna COSAS dopo AF in Fr. mediana
MONOPARENTALI CON 1 FIGLIO	Beneficiano di prestazioni USSI	54% (169)	15'894.-	17'053.-
	NON beneficiano di prest USSI	45% (136)	8'568.-	5'536.-
MONOPARENTALI CON 2 FIGLI	Beneficiano di prestazioni USSI	52% (95)	13'013.-	11'880.-
	NON beneficiano di prest USSI	48% (87)	6'832.-	5'501.-
MONOPARENTALI CON 3 FIGLI	Beneficiano di prestazioni USSI	56% (22)	12'939.-	11'180.-
	NON beneficiano di prest USSI	44%(17)	7'522.-	6'105.-
MONOPARENTALI CON 4 FIGLI	Beneficiano di prestazioni USSI	58% (7)	12'428.-	4'586.-
	NON beneficiano di prest USSI	42% (5)	4308.-	1'999.-
MONOPARENTALI CON 5 FIGLI	Beneficiano di prestazioni USSI	---	---	---
	NON beneficiano di prest USSI	100%(1)	5'307.-	5'307.-
BIPARENTALI CON 1 FIGLIO	Beneficiano di prestazioni USSI	46% (37)	23'458.-	26'231.-
	NON beneficiano di prest USSI	54% (44)	9'507.-	6'101.-
BIPARENTALI CON 2 FIGLI	Beneficiano di prestazioni USSI	41% (38)	20'220.-	23'898.-
	NON beneficiano di prest USSI	59% (54)	9'180.-	5'990.-
BIPARENTALI CON 3 FIGLI	Beneficiano di prestazioni USSI	52% (21)	24'540.-	23'945.-
	NON beneficiano di prest USSI	48% (19)	9'915.-	6'564.-
BIPARENTALI CON 4 FIGLI	Beneficiano di prestazioni USSI	86% (12)	19'013.-	19'292.-
	NON beneficiano di prest USSI	14% (2)	18'549.-	18'549.-
BIPARENTALI CON 5 FIGLI	Beneficiano di prestazioni USSI	---	---	---
	NON beneficiano di prest USSI	100% (2)	21'391.-	21'391.-
BIPARENTALI CON 6 FIGLI	Beneficiano di prestazioni USSI	50% (1)	40'468.-	40'468.-
	NON beneficiano di prest USSI	50% (1)	16'803.-	16'803.-

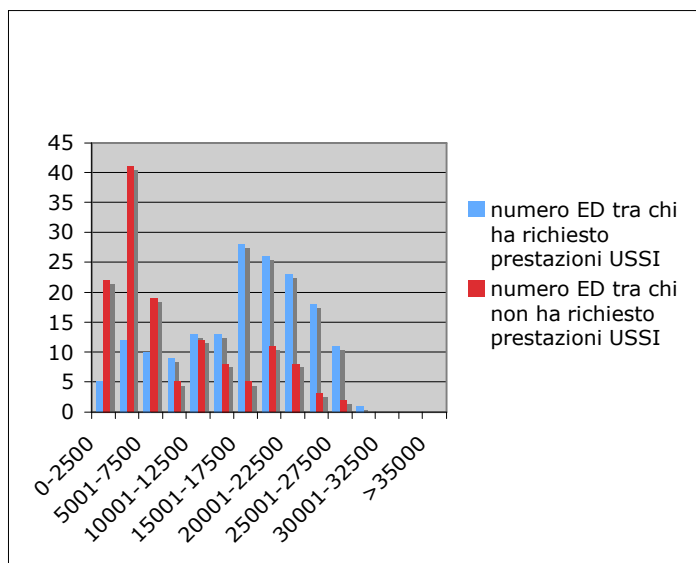
Fonte dei dati: DASF e IAS, Elaborazione: SUPSI

Si noti che per tutti i tipi di economia domestica, i valori medi della lacuna di reddito rimanente dopo il versamento degli assegni, secondo i limiti COSAS, sono sempre inferiori tra chi non fa richiesta di un contributo dell'assistenza rispetto a chi lo richiede. Indubbiamente, l'ammontare della lacuna di reddito rimanente influenza in modo determinante la decisione di fare ricorso alle prestazioni assistenziali. A titolo illustrativo i

¹⁶ Valori dei beneficiari di dicembre 2005 moltiplicati per 12 mensilità.

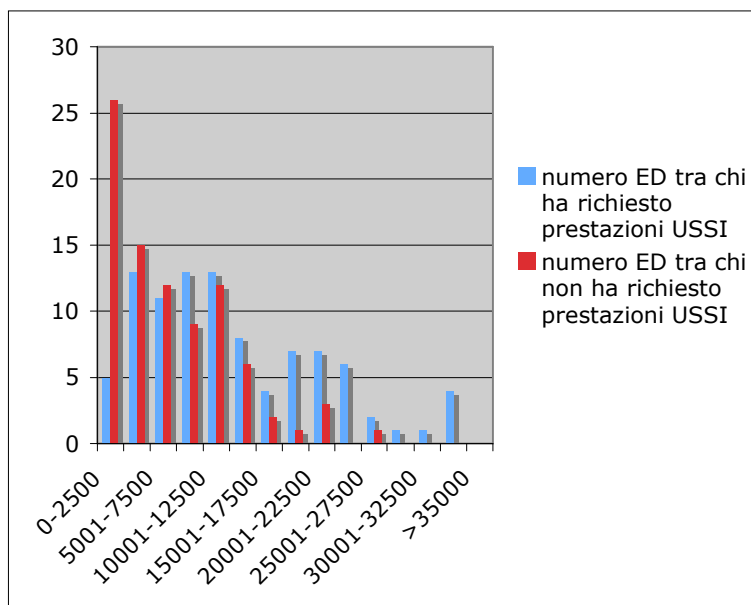
grafici che seguono mostrano la distribuzione della lacuna di reddito rimanente per tipo di economia domestica, tra chi fa richiesta e chi non fa richiesta di assistenza.

Grafico 1: economie domestiche con lacuna di reddito (limiti COSAS), dopo assegni familiari; monoparentali con 1 figlio. (economie domestiche beneficiarie dicembre 2005)



Fonte dei dati: DASF e IAS, Elaborazione: SUPSI

Grafico 2: economie domestiche con lacuna di reddito (limiti COSAS), dopo assegni familiari; monoparentali con 2 figli (economie domestiche beneficiarie dicembre 2005)



Fonte dei dati: DASF e IAS, Elaborazione: SUPSI

Dalla distribuzione della lacuna di reddito rimanente, si constata un maggior numero di economie domestiche nelle classi più basse, tra chi non fa ricorso a prestazioni assistenziali. Sono invece più numerose le economie domestiche con una lacuna di reddito importante a ricorrere all'assistenza.

2.2.1.1 Situazione finanziaria iniziale di chi ha una lacuna COSAS dopo il versamento degli assegni familiari di complemento

Un'ulteriore analisi di coloro che hanno una lacuna di reddito (limiti COSAS) dopo il versamento degli assegni, consiste nel verificare quale reddito disponibile residuale iniziale (prima del versamento dei sussidi) avevano queste economie domestiche.

Tabella 3: Reddito disponibile residuale iniziale secondo il calcolo Laps delle economie domestiche che hanno una lacuna di reddito dopo gli assegni familiari (limiti COSAS)¹⁷

	Reddito disponibile residuale iniziale della UR (media)	lacuna di reddito iniziale COSAS (media)	lacuna di reddito iniziale LAPS (media)	n. totale
MONOPARENTALI CON 1 FIGLIO	-5'861.-	24'689.-	29'411.-	305
MONOPARENTALI CON 2 FIGLI	-4'197.-	26'829.-	35'961.-	182
MONOPARENTALI CON 3 FIGLI	-5'711.-	31'585.-	45'781.-	39
MONOPARENTALI CON 4 FIGLI	-7'408.-	36'501.-	52'986.-	12
BIPARENTALI CON 1 FIGLIO	-6'650.-	29'282.-	38'562.-	81
BIPARENTALI CON 2 FIGLI	-7'841.-	33'743.-	47'911.-	92
BIPARENTALI CON 3 FIGLI	-12'753.-	41'938.-	58'331.-	40
BIPARENTALI CON 4 FIGLI	-19'615.-	52'022.-	70'701.-	14

Fonte dei dati: DASF e IAS, Elaborazione: SUPSI

Il reddito disponibile residuale consiste nella differenza tra il reddito computabile dell'unità di riferimento e le spese computabili secondo i parametri della Laps. Esso è negativo quando il reddito computabile dell'unità di riferimento è inferiore alle spese riconosciute (un esempio, invero estremo, per migliore comprensione: se il reddito computabile ammonta a 0 e le spese computabili ammontano a fr. 20'200.-, il reddito disponibile residuale iniziale sarà di -20'200.-).

Si aggiunge che la lacuna di reddito si calcola sottraendo il reddito disponibile residuale alla soglia di fabbisogno di base (esempio: 23'550 - -20'200 = 23'550 + 20'200 = 43'750; in caso di reddito disponibile residuale maggiore di 0, ad esempio 5'000: lacuna di reddito = 23'550 - 5'000 = 18'550).

¹⁷ Escluse le economie domestiche con un numero di casi molto basso e pertanto poco significative: monoparentali con 5 figli (1 caso), biparentali con 5 e 6 figli (entrambi 2 casi).

Tabella 4: Reddito disponibile residuale iniziale secondo il calcolo Laps delle economie domestiche che non hanno più una lacuna di reddito dopo gli assegni familiari (limiti COSAS)¹⁸

	Reddito disponibile residuale iniziale della UR (media)	lacuna di reddito iniziale COSAS (media)	lacuna di reddito iniziale LAPS (media)	n. totale
MONOPARENTALI CON 1 FIGLIO	6'505.-	12'323.-	17'045.-	295
MONOPARENTALI CON 2 FIGLI	12'658.-	9'974.-	13'152.-	279
MONOPARENTALI CON 3 FIGLI	14'071.-	11'788.-	25'999.-	76
MONOPARENTALI CON 4 FIGLI	13'645.-	15'525.-	31'932.-	13
BIPARENTALI CON 1 FIGLIO	15'693.-	6'940.-	16'202.-	386
BIPARENTALI CON 2 FIGLI	21'320.-	4'544.-	18'764.-	788
BIPARENTALI CON 3 FIGLI	23'692.-	5'439.-	21'886.-	328
BIPARENTALI CON 4 FIGLI	26'745.-	5'654.-	24'341.-	78

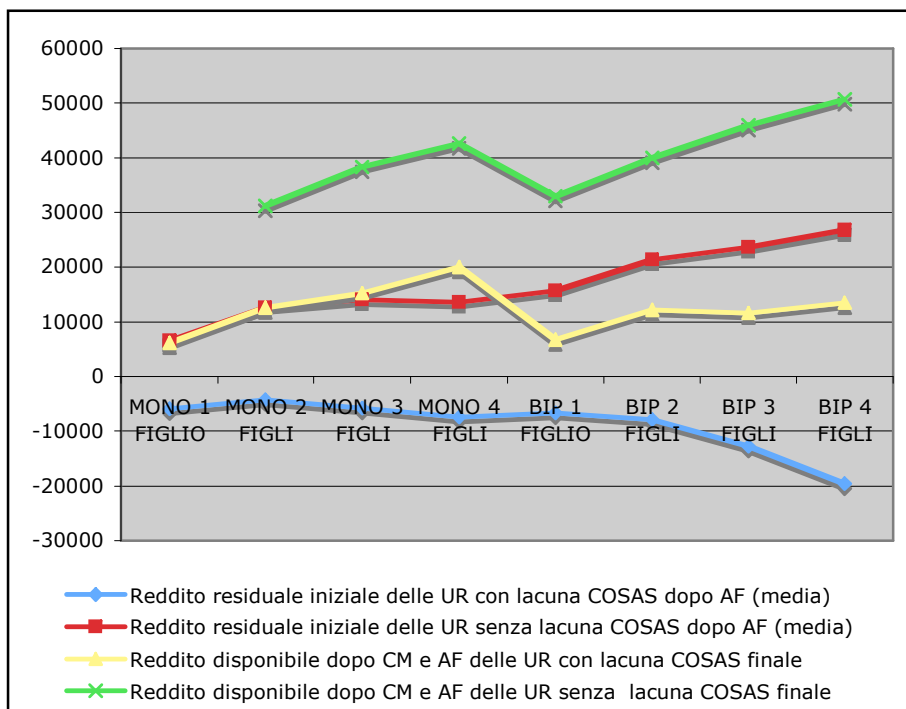
Fonte dei dati: DASF e IAS, Elaborazione: SUPSI

Coloro che, nonostante gli assegni familiari, rimangono con una lacuna di reddito secondo i limiti COSAS, hanno un reddito disponibile residuale iniziale mediamente inferiore allo zero, per tutti i tipi di economie domestiche. Per contro, coloro che, grazie agli assegni, raggiungono i minimi vitali COSAS, hanno redditi disponibili residuali sempre superiori allo zero. Le differenze tra le medie dei due gruppi sono considerevoli. Ciò significa, come ben immaginabile, che un livello di reddito iniziale molto basso preclude, con maggiore probabilità, il raggiungimento dei limiti vitali.

Il grafico seguente illustra l'andamento del reddito disponibile residuale iniziale e di quello finale (dopo il versamento dei sussidi di cassa malattia e gli assegni) di chi ha una lacuna di reddito finale e di chi non ce l'ha, secondo i limiti COSAS.

¹⁸ Vedi nota precedente.

Grafico 3: andamento dei redditi disponibili dei beneficiari di assegni familiari dicembre 2005, su scala annua



Fonte dei dati: DASF e IAS, Elaborazione: SUPSI

In sintesi, due sono le variabili che influenzano fortemente l'efficacia degli assegni: il reddito iniziale delle economie domestiche beneficiarie e il numero di figli, che, come insito nel dispositivo stesso degli assegni, determina l'ammontare totale degli assegni integrativi percepiti.

Un'analisi più puntuale permette di verificare l'esistenza o meno e il tipo di reddito percepito dai beneficiari di assegni.

Tabella 5: Situazione reddituale beneficiari di assegni secondo la tipologia familiare, dicembre 2005

Valore Tipologia familiare	Redditi complessivi (compresi redditi da lavoro)		Solo redditi da lavoro	
	Numero e % di UR	Importo medio (mediano)	Numero e % di UR	Importo medio (mediano)
Mono 1	548 (91.3%)	19'188.03 (15'831.50)	225 (37.5%)	20'988.18 (21'029.00)
Mono 2	441 (95.7%)	28'996.49 (29'322.00)	214 (46.4%)	21'015.55 (20'074.00)
Mono 3	112 (97.4%)	32'076.94 (31'700.50)	51 (44.3%)	21'658.22 (16'464.00)
Mono 4	24 (96.0%)	28'647.29 (25'440.50)	10 (40.0%)	14'226.70 (10'115.00)
Mono 5	2 (100.0%)	21'309.00 (21'309.00)	0 (0.0%)	-
Bip 1	435 (93.2%)	42'413.14 (45'452.00)	351 (75.2%)	43'013.83 (47'696.00)
Bip 2	854 (97.0%)	50'351.08 (53'320.00)	751 (85.3%)	49'551.62 (53'161.00)
Bip 3	353 (95.9%)	55'050.69 (57'854.00)	321 (87.2%)	53'306.17 (57'288.00)
Bip 4	83 (91.3%)	58'899.02 (62'658.50)	72 (78.3%)	60'012.67 (62'257.00)
Bip 5	12 (92.3%)	55'929.00 (58'684.00)	9 (69.2%)	56'110.22 (64653.00)
Bip 6	6 (100.0%)	39'428.00 (38864.00)	4 (66.7%)	42'406.50 (38838.00)

Fonte dei dati: DASF e IAS, Elaborazione: SUPSI

L'analisi della situazione dei redditi percepiti dai beneficiari, in forma di reddito da lavoro o di altri redditi¹⁹, evidenzia la situazione difficoltosa in cui si trovano le famiglie monoparentali anche laddove vi è un reddito da lavoro. Da un lato il fatto di essere un adulto solo rende più difficile esercitare un'attività lavorativa in presenza di figli (in particolare un'attività a tempo pieno), dall'altro, la forte presenza di donne capo-famiglia tra queste economie domestiche, le vede svantaggiate a livello salariale. Intatti, redditi percepiti dalla componente femminile sono sempre mediamente inferiori a quelli maschili, sia a causa di differenze di qualifiche e posizioni occupate, sia per discriminazioni, a parità di titolo e attività lavorativa esercitata.

Il valore medio dei redditi è più basso nelle tipologie familiari delle famiglie monoparentali o bi-parentali con un solo figlio, che sono anche quelle che maggiormente beneficiano degli API. In queste categorie può esserci una maggiore presenza di adulti che hanno rinunciato almeno parzialmente ad esercitare un'attività lavorativa.

2.2.1.2 Considerazioni

Le famiglie monoparentali, indipendentemente dal numero di figli, sono quelle che hanno una maggiore probabilità di non raggiungere la soglia COSAS dopo il versamento degli assegni (attorno al 50% di tutte le monoparentali contro il 10-15% delle biparentali)²⁰. In valori assoluti, le monoparentali che non raggiungono il minimo vitale COSAS a dicembre 2005, erano 539, mentre le biparentali erano 231.

Le famiglie che non raggiungono la soglia COSAS malgrado gli assegni hanno un reddito disponibile residuale iniziale mediamente inferiore allo zero, e ciò sta ad indicare, come dimostrato dall'analisi dei redditi di partenza, un precario stato iniziale che non può essere

¹⁹ Alimenti dall'ex coniuge, indennità di disoccupazione, rendite varie (Invalidità, infortunio, Militare, ecc.).

²⁰ Si vedano anche i risultati (in allegato) calcolati in base alle soglie LAPS. 846 monoparentali, pari al 70% non raggiungono i minimi vitali Laps (l'82% sono monoparentali con 1 figlio) contro 638 biparentali, pari al 35%.

colmato con il solo dispositivo degli assegni familiari. Queste famiglie non beneficiano evidentemente di assegni di prima infanzia (in tal caso raggiungerebbero il minimo vitale). Il dispositivo degli assegni familiari, per sua stessa natura (un figlio = un assegno), favorisce le economie domestiche con più figli. Questo meccanismo è insito nel sistema stesso che soggiace al dispositivo.

2.2.2 Riflessioni

La LAF, con gli assegni ordinari per i dipendenti e con gli assegni integrativi e quelli di prima infanzia, risulta essere un importante tassello nell'ambito della politica familiare in generale e all'interno delle prestazioni sociali finanziarie cantonali della Laps, in particolare. Esso permette di sostenere circa 3000 economie domestiche, evitando alla maggioranza di esse (il 75% di tutte le economie domestiche beneficiarie di assegno integrativo), di dover fare ricorso alle prestazioni assistenziali. Costituisce quindi un elemento fondamentale nella lotta contro la povertà delle famiglie con figli.

Per natura del dispositivo stesso, gli assegni familiari integrativi mirano a coprire il costo del figlio delle famiglie che hanno un reddito insufficiente a coprire il loro fabbisogno secondo i limiti adottati dalla Laps. Esso si inserisce nell'insieme delle prestazioni cantonali il cui obiettivo è quello di coprire la spesa a cui sono destinate (premi di cassa malati per i sussidi cassa malati, costo del figlio per gli assegni, costo degli studi per le borse di studio). Solo l'assegno di prima infanzia permette il raggiungimento del minimo vitale per la famiglia, per le economie domestiche con figli sotto i 3 anni.

Tuttavia, il dispositivo degli assegni mirava, oltre che ad evitare che un figlio fosse causa di povertà, ad evitare anche che le famiglie con figli dovessero fare ricorso alle prestazioni assistenziali.

La valutazione evidenzia che non tutte le famiglie beneficiarie di assegno integrativo raggiungono, dopo il versamento degli stessi, il minimo vitale secondo le soglie dell'assistenza (limiti COSAS) e che vi sono tipologie familiari maggiormente sfavorite. Si tratta prevalentemente delle famiglie monoparentali. Inoltre, a causa del funzionamento del dispositivo di erogazione degli assegni, le famiglie con più figli (sia monoparentali che biparentali), hanno un reddito disponibile dopo l'erogazione degli assegni, mediamente più elevato (per effetto del sommarsi dell'assegno per ogni figlio).

La maggiore equità di trattamento potrebbe essere raggiunta con l'adozione di un dispositivo di garanzia di un minimo vitale per tutte le famiglie con figli. Dopo alcuni anni di esperienza dalla modifica della LAF, con l'introduzione dei due assegni integrativo e di prima infanzia e a seguito delle valutazioni dei suoi effetti, si possa adeguare al dispositivo degli assegni familiari in un'ottica di nuova politica familiare. Permettere a tutte le famiglie con figli di raggiungere un minimo vitale per il sostentamento dell'intero nucleo familiare potrebbe rappresentare una sorta di "bonus educativo" per chi ha e alleva i propri figli.

La discussione verterebbe sul tipo e sull'entità del limite di reddito da adottare (soglie con rispettiva scala di equivalenza). Un limite di reddito come quello adottato dall'USSI (soglie COSAS) è da considerarsi un limite molto basso, come più volte constatato negli studi fatti e come emerso dalle indicazioni dei beneficiari stessi. I limiti e le scale di equivalenza delle prestazioni complementari all'AVS/AI, adottate nella Laps (limiti minimi), sono invece più adatti per quanto riguarda il loro livello. Trattandosi però di un dispositivo pensato per la popolazione anziana o invalida, il suo limite consiste soprattutto nel non essere stato pensato per una popolazione di famiglie con figli. In particolare, il costo del primo figlio, specialmente in una famiglia monoparentale, è sicuramente più elevato rispetto a quanto riconosciuto dal dispositivo degli assegni familiari.

La LAF andrebbe quindi adeguata. Questo implica anche la verifica dei parametri contenuti nella Laps con l'adozione di un dispositivo di limiti di reddito ripensato espressamente per le famiglie con figli, cosa che si è voluta evitare quando si è scelto di

adottare, pur coscienti dei suoi aspetti problematici, i principi e i limiti della legislazione sulle prestazioni complementari già ampiamente sperimentata e riconosciuta.

L'introduzione di un "bonus per famiglie monoparentali" essendo queste quelle maggiormente sfavorite dal dispositivo, potrebbe rappresentare un'altra soluzione da approfondire. Per questa tipologia familiare, il cumulo di svantaggi (difficoltà a conseguire un reddito, lavoro a tempo parziale per conciliare gli oneri familiari, basso livello salariale delle donne e bassa formazione, impossibilità di far capo ad un secondo reddito), comporta condizioni di partenza più sfavorevoli rispetto alle famiglie biparentali. È quindi il fatto stesso di essere famiglia monoparentale a costituire uno svantaggio di partenza. La scelta di accordare un bonus a questa tipologia familiare significa riconoscere i maggiori sforzi che la monoparentalità comporta, sia nel conseguire un reddito adeguato, sia nell'occuparsi, come unico adulto, della cura dei figli.

Gli svantaggi per le famiglie monoparentali vengono in parte comunque corretti grazie all'introduzione del riconoscimento delle spese per il collocamento dei figli presso un asilo nido o una famiglia diurna, ciò che può incentivare l'esercizio di un'attività lavorativa remunerata. Ciò nonostante, si pone la domanda se questo correttivo sia sufficiente per supplire alla mancanza di un secondo reddito, o per ovviare ad un reddito insufficiente dovuto alla necessità di lavorare a tempo parziale.

L'introduzione di un assegno per il primo figlio più elevato, sia per le famiglie monoparentali sia per quelle biparentali, corrisponde, tecnicamente, al riconoscimento di un bonus di base per tutte le famiglie o, altrimenti detto, alla modifica delle scale di equivalenza. Esso può essere immaginato sia come "forfait" alla famiglia, sia come aumento della soglia di reddito per il primo figlio. Questa soluzione significa ammettere che il primo figlio costa proporzionalmente di più del secondo. L'aumento dell'assegno per il primo figlio per tutte le economie domestiche permetterebbe di correggere in parte le disparità degli effetti degli assegni tra famiglie meno e più numerose, ma non risolverebbe il problema delle disparità tra famiglie monoparentali e biparentali.

Altre ipotesi di modifica del dispositivo potrebbero essere valutate; occorre tuttavia definire, a fronte dei risultati ottenuti con la presente valutazione, quale indirizzo, in termini di politica familiare, dare al dispositivo degli assegni familiari.

2.3 Considerazioni generali relative alla LAF

La LAF ha dimostrato una sua efficacia (riduzione importante delle famiglie nel dispositivo assistenziale) a partire da una diversa definizione del diritto alla prestazione sociale. Da un lato, si tratta di un diritto legato ad un bisogno specifico (il costo del figlio e garanzia del reddito minimo per famiglie con figli sotto i 3 anni), e in quanto tale si iscrive nel classico approccio analitico o causale; dall'altra parte questo diritto soggettivo si iscrive a sua volta all'interno di una politica familiare che trae la sua legittimazione da bisogni societari (crescita e ricambio demografico, rapporto famiglia-lavoro, formazione, ecc.). Con questa definizione del diritto l'efficacia assume una valenza più ampia: una prestazione sociale è efficace se contribuisce a ridurre o a eliminare la povertà ma anche se afferma il principio della libera scelta, in questo caso di avere o non avere figli. Senza un dispositivo come quello della LAF il diritto e la libertà di avere figli e l'esigenza di flessibilità richiesta dal mondo del lavoro, sarebbero difficilmente conciliabili per una parte crescente della popolazione.

Il rapporto fra flessibilità e sicurezza sociale implicito nella LAF, va interpretato e valorizzato alla luce di quelle che sono le esigenze di innovazione dello stato sociale indotte dalla società flessibile e dai rischi che essa comporta per la coesione sociale. "Per contenere i pericoli della flessibilizzazione, dobbiamo studiare la possibilità di dare vita a nuovi diritti o di reinterpretare quelli esistenti, per facilitare il sempre più frequente passaggio da un lavoro a un altro: salvaguardia delle competenze connesse all'impiego,

considerazione dei percorsi professionali discontinui, offerta di un'adeguata protezione sociale per incoraggiare la mobilità, lotta contro il fattore 'età' e conciliazione tra vita professionale e vita privata"²¹. Ciò significa che equità e efficacia di un dispositivo come la LAF vanno considerati obiettivi di politica sociale con riferimento alle caratteristiche della società flessibile. Se da un lato è sicuramente importante mirare al miglioramento dell'equità *all'interno* del dispositivo LAF (soprattutto, ma non solo, per quanto riguarda le monoparentali), dall'altro occorre orientare le misure di politica familiare verso un concetto di equità e efficacia all'altezza dei processi di flessibilizzazione in atto. Come sostiene Robert Castel a proposito della "flexicurity" sviluppata in Danimarca e Olanda, "sono riusciti a mantenere una situazione di semimpiego in un quadro di sicurezza flessibile, hanno anche coniato il neologismo *learnfare*, assistenza tramite la formazione al fine di assicurare il ritorno all'impiego migliorando significativamente le qualificazioni dei lavoratori"²².

Per coniugare flessibilità e sicurezza sociale, all'aiuto tramite formazione (*learnfare*) si può aggiungere il concetto, *che è proprio degli assegni familiari*, di aiuto sociale tramite attività di cura. Si tratta del riconoscimento di attività extra-lavorative, ma non per questo improduttive, che contribuiscono da un lato a creare coesione sociale e, dall'altro, sono attività sempre più riconosciute come economicamente strategiche.

L'equità e l'efficacia vanno commisurate alla capacità del sistema della sicurezza sociale di reagire a situazioni impreviste e mutabili, a eventi nella vita sociale e lavorativa che si caratterizzano per la loro aleatorietà. Nella società flessibile, la riforma dello Stato sociale consiste nel saper trasformare gli eventi socio-professionali, che rischiano di produrre emarginazione, in momenti di arricchimento (formazione, cura dei figli, acquisizione di competenze nuove, ecc.).

APPENDICE: LACUNA LAPS DOPO ASSEGNI FAMILIARI PER TIPOLOGIA FAMILIARE (*)

	% DI ED CON LACUNA LAPS DOPO AF	MIN-MAX franchi	MEDIA	MEDIANA	n. TOTALE CATEGORIA
MONOPARENTALI CON 1 FIGLIO	82% (448)		11152	8265	600
MONOPARENTALI CON 2 FIGLI	65% (302)		13394	11660	461
MONOPARENTALI CON 3 FIGLI	65% (75)		14730	12295	115
MONOPARENTALI CON 4 FIGLI	75% (19)		17066	17421	25
MONOPARENTALI CON 5 FIGLI	100% (2)		20798	20798	2
BIPARENTALI CON 1 FIGLIO	34% (158)		14810	9374	467
BIPARENTALI CON 2 FIGLI	35% (307)		12319	7916	880
BIPARENTALI CON 3 FIGLI	35% (128)		14967	9664	368
BIPARENTALI CON 4 FIGLI	37% (34)		20098	14367	92
BIPARENTALI CON 5 FIGLI	54% (7)		16160	11103	13
BIPARENTALI CON 6 FIGLI	66% (4)		25072	22602	6

Fonte dei dati: DASF e IAS, Elaborazione: SUPSI

²¹ Gilda Farrell (a cura di), *Flexicurity. Flessibilità e welfare, una sfida da raccogliere*, Roma, 2006.

²² Robert Castel, *L'insicurezza sociale*, Einaudi, Torino, 2003, p. 90.

(*) Nel calcolo della lacuna di reddito rispetto alla soglia Laps dopo il versamento degli assegni, si ottengono valori molto vicini allo zero a causa probabilmente di approssimazioni nei vari calcoli. Per ogni tipo di assegno, si è ritenuto di non dover considerare le lacune di reddito molto basse. Conteggiare anche queste avrebbe comportato differenze anche importanti (fino al 30%) del numero di economie domestiche con lacuna finale di reddito per la categoria considerata. A dipendenza del tipo di distribuzione delle frequenze ottenute, non sono stati considerati taluni fattori per le seguenti tipologie di economia domestica.

Per le monoparentali con 2 figli, non sono state conteggiate le economie domestiche con importi di lacuna di reddito inferiore a fr. 50.-. La lacuna minima è di fr. 193.-. Per le biparentali con 1 figlio, non sono state conteggiate le economie domestiche con importi di lacuna di reddito inferiore a fr. 10.-. La lacuna minima è di fr. 381.-. Per le biparentali con 2 figli, non sono state conteggiate le economie domestiche con importi di lacuna di reddito inferiore a fr. 100.-. La lacuna minima è di fr. 136.-. Per le biparentali con 3 figli, non sono state conteggiate le economie domestiche con importi di lacuna di reddito inferiore a fr. 100.-. La lacuna minima è di fr. 108.-. Per le biparentali con 4 figli, non sono state conteggiate le economie domestiche con importi di lacuna di reddito inferiore a fr. 10.-. La lacuna minima è di fr. 360.-.

3. ASSEGNI FAMILIARI ORDINARI

3.1 Organizzazione

La questione organizzativa, con particolare riferimento alla creazione di una Cassa cantonale per gli assegni familiari quale unico ente abilitato ad applicare il regime ticinese degli assegni familiari ordinari, era già stata oggetto di discussione in seno alla Commissione che questo Consiglio di Stato aveva istituito il 20 dicembre 1988 con il mandato di valutare le possibilità di introdurre una nuova legge sugli assegni di famiglia, legge che sarebbe andata a sostituire la normativa in vigore dal 1959. Nel suo Rapporto del 24 marzo 1993 tale Commissione si è infatti chiesta se fosse stato *“legalmente possibile, e dal profilo politico opportuno, istituire per la gestione degli assegni familiari a livello cantonale un'unica cassa, sciogliendo le casse professionali”* già esistenti. La Commissione aveva concluso – sulla scorta anche di una valutazione giuridica esperita dall'Ufficio federale di giustizia datata 18 luglio 1989 – che, pur essendo giuridicamente sostenibile, una tale decisione non sarebbe stata politicamente opportuna, considerato che fino a quel momento le diverse Casse professionali ed interprofessionali per gli assegni familiari avevano *“assolto la loro funzione senza critiche di rilievo”*²³.

Con il suo Messaggio del 19 gennaio 1994 relativo all'introduzione di una nuova legge sugli assegni di famiglia questo Consiglio di Stato, seguendo le indicazioni della Commissione succitata, ha quindi *“rinunciato all'idea di istituire una Cassa unica per la gestione di tutti gli assegni di famiglia, limitandosi ad introdurla per l'applicazione dell'assegno integrativo e di prima infanzia”*, cioè le due nuove prestazioni introdotte appunto con il citato Messaggio. Alle Casse professionali ed interprofessionali già in possesso del riconoscimento cantonale al momento dell'entrata in vigore della nuova LAF si sono quindi garantiti i diritti acquisiti (art. 74 cpv. 2 LAF), subordinando comunque ad esigenze più severe (rispetto a quelle poste con la legge in vigore in precedenza) il riconoscimento di nuove Casse professionali per gli assegni familiari²⁴.

²³ Vedi Rapporto e modelli di legge elaborati dalla Commissione istituita dal Consiglio di Stato; Riforma della legge sugli assegni familiari; 24 marzo 1993, pag. 13 e 14.

²⁴ Vedi Messaggio del Consiglio di Stato del 19 gennaio 1994 relativo all'introduzione di una nuova legge sugli assegni di famiglia (no. 4198), pag. 39, ad 8.1.

In occasione della prima revisione della LAF questo Consiglio di Stato ha nuovamente affrontato la questione dell'organizzazione²⁵: pur preservando ulteriormente i diritti acquisiti delle Casse professionali già autorizzate ad esercitare nel Cantone, il Consiglio di Stato ha proposto di rafforzare il controllo sulle stesse, in particolar modo allo scopo di evitare gli abusi, prevedendo anche la possibilità di procedere ad ispezioni presso le diverse Casse professionali per gli assegni familiari; la Commissione della gestione e delle finanze del Gran Consiglio²⁶ ha fatto proprio questo intendimento, chiedendo altresì che la questione dell'organizzazione venisse ulteriormente approfondita nell'ambito della seconda valutazione della legge. Tre gli scenari ipotizzati dalla Commissione del Gran Consiglio: la concessione del riconoscimento cantonale soltanto a quelle Casse professionali che in Ticino hanno la loro sede, la concessione del riconoscimento soltanto alle Casse per gli assegni familiari amministrate da una Cassa di compensazione AVS e la creazione di una Cassa unica per gli assegni familiari.

Con Risoluzione n. 3154 del 13 luglio 2004 questo Consiglio di Stato ha demandato all'IAS l'esecuzione delle verifiche presso le Casse professionali autorizzate ad esercitare nel Cantone. Il controllo si è esteso agli aspetti finanziari, compreso il fondo di riserva della Cassa, e organizzativi, con retroattività al 01.01.1998; le verifiche sull'applicazione del diritto materiale di riferimento ha riguardato invece prevalentemente gli anni 2002 e 2003; il controllo del diritto materiale è stato talvolta esteso ad anni civili precedenti, al massimo però retroattivamente al 01.01.1998. Per ogni singola Cassa professionale per gli assegni familiari sottoposta ad ispezione è stato redatto un rapporto e alla Cassa in oggetto è stata data facoltà di inoltrare osservazioni.

Di seguito elenchiamo le irregolarità maggiormente rilevate in sede di verifica, facendo comunque notare che tali irregolarità sono state segnalate alle diverse Casse per gli assegni familiari con l'invito a porvi rimedio, di modo da ripristinare la situazione legale. Dal punto di vista finanziario, si è spesso evidenziata la mancanza di una contabilità separata per il Cantone Ticino, di modo che il fondo di riserva della Cassa per gli assegni familiari è stato contabilizzato globalmente a livello svizzero, contrariamente a quanto disposto dall'art. 55 cpv. 3 lett. d) LAF; laddove il fondo di riserva è invece stato contabilizzato a livello ticinese, l'importo delle riserve si è rivelato spesso essere superiore al massimo legale consentito dall'art. 63 cpv. 3 LAF; talune Casse hanno inoltre computato quali assegni ai sensi LAF le prestazioni familiari concesse dai datori di lavoro ai loro salariati in virtù di particolari convenzioni collettive, di modo che l'ammontare del fondo di riserva ne è risultato ulteriormente falsato. Dal punto di vista dell'applicazione del diritto materiale, diverse Casse per gli assegni familiari hanno commisurato l'importo dell'assegno in base agli statuti della Cassa medesima, oppure alla legge sugli assegni familiari applicabile nel Cantone ove la Cassa ha la sua sede e non in virtù delle disposizioni applicabili secondo la LAF ticinese; spesso la modulistica adottata dalle Casse per gli assegni familiari, in particolare quelle con sede fuori Cantone, non ha riportato taluni elementi, indispensabili per determinare la titolarità del diritto in caso di concorso di diritti, cioè quando entrambi i genitori potevano rivendicare il diritto ad una prestazione familiare.

La scelta di una delle tre ipotesi illustrate dalla Commissione della gestione e delle finanze del Gran Consiglio nel suo Rapporto, e prima rammentate, è fortemente condizionata dall'esito della votazione popolare dello scorso 26 novembre 2006, che ha approvato il disegno di nuova legge federale sugli assegni familiari del 24 marzo 2006 (di seguito: LAFam).

²⁵ Vedi Messaggio del Consiglio di Stato del 18 dicembre 2001 relativo alla prima revisione della legge sugli assegni di famiglia (no 5189), ad 4.4.1, pag. 88.

²⁶ Vedi Rapporto della Commissione della gestione e delle finanze del Gran Consiglio dell'11 giugno 2002 (no. 5189R), ad 2.5, pag. 13.

In virtù dell'art. 14 LAFam saranno infatti autorizzati ad esercitare nel Cantone i seguenti enti:

- le Casse professionali ed interprofessionali per gli assegni familiari riconosciute dallo stesso, cioè in possesso dell'autorizzazione ad esercitare nel Cantone,
- le Casse cantonali per gli assegni familiari, che i Cantoni sono tenuti ad istituire, affidandone la gestione alle rispettive Casse cantonali di compensazione AVS (artt. 17 cpv. 1 e cpv. 2 lett. a) LAFam),
- le Casse professionali ed interprofessionali per gli assegni familiari che sono gestite da una Cassa di compensazione AVS.

Riservati gli artt. 17 e 26 LAFam che, in virtù dell'art. 29 cpv. 3 LAFam, entreranno in vigore il 1° marzo 2007, è prevedibile che la nuova legge federale entri in vigore il 1° gennaio 2009.

Conformemente al citato art. 14 LAFam, i margini di manovra dei Cantoni nel determinare l'organizzazione saranno limitati alle condizioni che i Cantoni possono porre per conferire il riconoscimento cantonale, cioè l'autorizzazione all'esercizio nel Cantone. La nuova legge federale non garantisce, infatti, diritti acquisiti alle Casse professionali per gli assegni familiari già ora esistenti ed in possesso del riconoscimento cantonale e, quindi, il Cantone sarà libero di rivederne le condizioni (numero minimo di datori di lavoro e di salariati). Va però detto che sarà sufficiente *“che le casse di compensazione familiari adempiano le condizioni nell'insieme della Svizzera e non in ogni Cantone”*, di modo che se una Cassa per gli assegni familiari è attiva in diversi Cantoni, allora essa *“non deve adempiere i requisiti relativi al numero minimo in ogni Cantone ma basta che raggiunga tale numero nell'insieme dei Cantoni in cui è attiva”*; per contro, se una Cassa è attiva in un solo Cantone, essa *“deve raggiungere il numero prescritto di datori di lavoro e di salariati in tale Cantone”*²⁷. Va peraltro ancora aggiunto che la descritta competenza dei Cantoni è limitata alle Casse professionali ed interprofessionali che non sono gestite da una Cassa di compensazione AVS: per le Casse (professionali ed interprofessionali) per gli assegni familiari che sono gestite da una Cassa di compensazione AVS, per contro, non possono essere posti requisiti minimi per l'ottenimento del riconoscimento cantonale.

Ritenuti i vincoli posti dalla LAFam e sopra illustrati, il margine per il Cantone per prevedere una nuova organizzazione del regime degli assegni familiari cantonali è assai limitato; si ritiene quindi non proponibile, nel contesto del presente Rapporto, di procedere ad uno studio approfondito sulle possibilità ed opportunità della creazione di una Cassa cantonale unica per gli assegni familiari o di altre varianti, come richiesto dall'art. 77 cpv. 1 lett. b) LAF. Un approfondimento in questo contesto dovrà essere valutato nell'ambito degli adeguamenti legislativi necessari in vista dell'entrata in vigore della nuova LAFam il 1° gennaio 2009.

3.2 Accordo sulla libera circolazione delle persone

3.2.1 Premessa

Il 21 giugno 1999 la Confederazione svizzera ha sottoscritto con l'UE sette Accordi settoriali, fra i quali l'Accordo sulla libera circolazione delle persone (di seguito: Accordo).

²⁷ Rapporto complementare della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio Nazionale dell'8 settembre 2004, commento ad art. 15 LAFam, pag. 23 (FF 2004, pag. 6125); vedi anche Rapporto della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio Nazionale del 20 novembre 1998 (FF 1999, pag. 2759 e segg.), Pareri del Consiglio Federale del 28 giugno 2000 (FF 2000, pag. 4167 e segg.) e del 10 novembre 2004 (FF 2004, pag. 6159 e segg.).

Tutti e sette gli Accordi sono stati ratificati in data 8 ottobre 1999 da parte del Parlamento federale. Sottoposti a votazione popolare, i sette Accordi sono stati approvati dal popolo svizzero, con una maggioranza dei 2/3, in data 21 maggio 2000.

I sette Accordi sono entrati in vigore simultaneamente il 1. giugno 2002 (art. 25 cpv. 1 dell'Accordo). L'entrata in vigore simultanea è stata esplicitamente richiesta dall'UE, che aveva posto quale pre-condizione politica per intavolare trattative con la Confederazione il legame indissociabile tra i sette Accordi ancora prima di accettare l'approccio settoriale proposto dalla Svizzera; l'esigenza di questo parallelismo adeguato tra i sette Accordi deriva dalla concezione comunitaria secondo la quale soltanto un "pacchetto" di accordi – che formano un tutt'uno inscindibile – corrisponde all'interesse reciproco. L'accettazione di questo principio da parte della Svizzera fa sì che in caso di disdetta di uno dei sette Accordi, decadrebbero automaticamente anche gli altri sei (art. 25 cpv. 4 dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone; con una riserva per l'Accordo sulla libera circolazione delle persone di cooperazione scientifica).

Ulteriore particolarità dei sette Accordi è poi quella di conformarsi al principio europeo della globalità, in ossequio al quale il Diritto europeo viene recepito integralmente.

Contrariamente agli altri sei Accordi, quello sulla libera circolazione delle persone è stato sottoscritto non soltanto dalla Confederazione svizzera, da un lato, e dall'UE, dall'altro, ma anche dai 15 Stati a quel momento membri dell'UE: per questo motivo l'Accordo sulla libera circolazione delle persone ha richiesto non soltanto la ratifica da parte del Parlamento europeo, ma anche dei Parlamenti dei 15 Stati UE contraenti.

Il 1. maggio 2004 ulteriori 10 Stati dell'Europa dell'Est hanno aderito all'UE²⁸, di modo che 6 dei 7 accordi bilaterali sono stati automaticamente estesi anche a questi nuovi Stati. Per l'Accordo sulla libera circolazione delle persone è, per contro, stato necessario svolgere tutta la procedura di ratifica²⁹. Il 25 settembre 2005 il popolo svizzero ha approvato il relativo decreto federale e con il 1. aprile 2006 l'Accordo sulla libera circolazione delle persone è applicabile a tutti e 25 gli Stati UE.

3.2.2 Valutazione delle conseguenze dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone sul regime degli assegni familiari

L'Accordo sulla libera circolazione delle persone non ha avuto alcun influsso sul diritto all'assegno integrativo e quello di prima infanzia, poiché questo genere di prestazioni non rientra nel campo d'applicazione materiale dell'Accordo medesimo.

Per il sistema ticinese degli assegni familiari, l'entrata in vigore dell'Accordo ha comportato delle conseguenze significative per l'assegno per giovani in formazione. L'art. 21 cpv. 1 lett. a) LAF dispone che il diritto all'assegno di formazione sussiste unicamente nel caso in cui il figlio segue una formazione in Svizzera (cos. clausola di limitazione territoriale). Con l'entrata in vigore dell'Accordo, un'interpretazione stretta di questa norma di legge nei confronti dei salariati cittadini dell'UE e AELS, con figli agli studi al di fuori della Svizzera, avrebbe generato delle situazioni di disparità di trattamento indirettamente fondate sulla nazionalità, che il diritto europeo – recepito dall'Accordo medesimo – non consente³⁰. In occasione della prima revisione della LAF, si è quindi introdotto l'art. 21 cpv. 2, che riserva le disposizioni dell'Accordo: in virtù di tale riserva, dal 1. giugno 2002, l'assegno di formazione è accordato ai salariati di cittadinanza UE e AELS con figli agli studi, come se

²⁸ Repubblica Ceca, Estonia, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Polonia, Slovenia e Slovacchia.

²⁹ Messaggi del Consiglio federale del 01.10.2004 in FF 2004 pag. 5203 e 5863; Protocollo CH/UE relativo all'estensione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone ai nuovi Stati UE in FF 2004 pag. 5253 e www.bk.admin.ch/ch/i/ff/2004/5253.pdf; Decreto federale del 17.12.2004 che approva e traspone nel diritto svizzero, mediante revisione delle misure collaterali, il Protocollo concluso con la CE e i suoi Stati membri relativo all'estensione dell'ALC ai nuovi Stati membri della CE.

³⁰ Vedi Messaggio del Consiglio di Stato del 18 dicembre 2001 sulla prima revisione della legge sugli assegni di famiglia (no. 5189), ad 4.2.9.2.

essi studiassero in Svizzera; in pratica, l'assegno di formazione è, alle condizioni illustrate, oggetto di esportazione.

Per l'assegno di base la situazione è, *de facto*, rimasta sostanzialmente la medesima anche dopo l'entrata in vigore dell'Accordo. Il Regolamento UE 1408/71, ripreso dall'Accordo, prevede in realtà che, in caso di concorso di diritti a livello internazionale³¹, sia applicabile in via prioritaria la legislazione dello Stato di residenza e sia, quindi, questo Stato a dover accordare prioritariamente il diritto alla prestazione familiare, l'altro Stato (cioè quello ove l'altro genitore lavora) essendo chiamato soltanto a riconoscere il diritto ad un differenziale, nel caso in cui la legislazione di questo ultimo Stato dovesse prevedere una prestazione familiare d'importo più elevato. Nella prassi, tale concorso di diritti si presenta, in particolare e per quanto concerne il nostro Cantone, per la categoria dei frontalieri italiani (per definizione residenti in Italia), da noi attivi professionalmente quali salariati e nel caso in cui il loro coniuge dovesse pure essere attivo professionalmente in Italia: seguendo la regola sancita dal diritto europeo, in tali fattispecie, sarebbe la legislazione italiana sulle prestazioni familiari a dover essere applicata in via prioritaria, mentre la LAF entrerebbe in linea di conto soltanto per il versamento del differenziale, fino al raggiungimento dell'importo dell'assegno di base ai sensi LAF (cioè, attualmente, Fr. 183.- mensili). In applicazione di tale normativa del diritto europeo, il datore di lavoro (che è tenuto ad anticipare l'assegno familiare ai sensi della LAF) sarebbe chiamato ad esperire accertamenti in Italia, prima di determinare l'importo del differenziale da corrispondere al suo salariato frontaliere in Ticino. Gli approfondimenti esperiti da parte dell'IAS tramite i contatti instauratisi con il corrispettivo ente estero, competente nel settore delle prestazioni familiari (cioè l'Istituto nazionale di previdenza sociale; di seguito: INPS) hanno permesso di appurare che un'applicazione rigorosa della normativa europea sopra illustrata avrebbe cagionato alle Casse per gli assegni familiari che praticano in Ticino, e soprattutto ai datori di lavoro ad esse affiliati, un dispendio amministrativo, tanto oneroso, quanto superfluo. Gli assegni familiari italiani (assegno per il nucleo familiare) vengono, in effetti, riconosciuti ed accordati a dipendenza della composizione del nucleo familiare e dei redditi dello stesso: l'autorità italiana competente ha avuto modo di confermare all'IAS che l'accesso a tale prestazione italiana è fortemente precluso se all'interno di un nucleo familiare vi è un lavoratore frontaliere in Ticino, stante gli elevati salari pagati in Ticino, di modo che gli accertamenti in Italia che il diritto europeo imporrebbero si rivelano essere di scarsa portata pratica. Alla prassi instaurata dall'IAS – cioè determinare il diritto e l'importo dell'assegno in virtù della sola LAF – hanno aderito la maggior parte delle Casse (professionali) per gli assegni familiari che beneficiano dell'autorizzazione ad esercitare nel Cantone.

Relativamente a questo aspetto, va rilevato che in Italia è stata recentemente varata una nuova normativa nel settore delle prestazioni familiari. L'IAS sta quindi effettuando approfondimenti, allo scopo di verificare se, pro futuro, la prassi sopra illustrata può essere mantenuta.

Va infine detto che con l'introduzione del nuovo art. 18a cpv. 1 LAF il 1° gennaio 2003, se il figlio vive all'estero, l'importo dell'assegno è commisurato percentualmente al costo della vita nello Stato di residenza, se questo è inferiore a quello svizzero. Questa disposizione si applica, ovviamente, soltanto ai cittadini degli Stati extra-UE ed extra-AELS con figli residenti nei rispettivi Paesi. Ciò ha portato ad una sensibile decurtazione di tale assegno per alcuni Paesi. Si ritiene in ogni caso che l'effetto sia poco marcato, data l'esiguità dei casi con i quali si è confrontati.

Sulla base di quanto esposto, il maggior impatto finanziario sul sistema ticinese degli assegni familiari derivante dall'Accordo è ipotizzato essere riconducibile al versamento dell'assegno per giovani in formazione per i figli di cittadini UE e AELS che studiano in uno

³¹ Circostanza che si verifica allorché entrambi i genitori possono rivendicare il diritto ad una prestazione familiare, l'uno in virtù della LAF e l'altro in virtù di una analoga disposizione di legge di altro Stato.

Stato UE o AELS, misura che tocca in modo più marcato e rilevante la più specifica categoria dei frontalieri italiani salariati in Ticino e con figli agli studi in Italia, anche se altre categorie di residenti attivi in Ticino con cittadinanza UE o AELS potrebbero aver beneficiato di tale estensione del diritto.

3.2.2.1 Possibili approcci per una stima dell'impatto finanziario sul sistema di assegni familiari ticinese derivante dall'Accordo sulla libera circolazione delle persone fra Svizzera e UE

Una quantificazione esatta dell'impatto finanziario sul sistema ticinese degli assegni familiari derivante dall'Accordo risulta un'operazione di difficile realizzazione. La problematica è stata dunque affrontata per mezzo di una stima finanziaria complessiva, sulla base d'assunti ed ipotesi di lavoro e con l'impiego di fonti statistiche, utilizzando due approcci possibili.

L'assunto principale di ambedue gli approcci scelti consiste nel porre che, ceteris paribus, un'eventuale differenza nel numero d'assegni ordinari "interi equivalenti"³² e dei relativi importi versati in Ticino nel periodo a cavallo dell'avvenuta modifica legislativa (anni 2001-2003), è ascrivibile in maniera esclusiva all'esportazione dell'assegno per giovani in formazione in favore di cittadini UE e AELS attivi in Ticino e residenti all'estero (in particolare frontalieri italiani), con un impatto trascurabile sul fenomeno derivante da eventuali cambiamenti per ciò che concerne l'assegno di base. S'ipotizza dunque che le principali componenti per la definizione della cerchia dei titolari per il diritto agli assegni familiari ordinari in Ticino (componente demografica, componente economica e afflusso di frontalieri) non si siano modificate fondamentalmente nel periodo sotto osservazione.

Data questa forte ipotesi iniziale, il primo approccio per la stima consiste nel paragone temporale statico tra la situazione finanziaria ante-Accordo e post-Accordo, ossia in un confronto degli importi annuali totali versati in Ticino a titolo d'assegni ordinari dalle differenti Casse per gli assegni familiari nei due anni di riferimento prescelti, il 2001 e il 2003. A tale stima è stato comunque posto un correttivo statistico per considerare l'eventuale evoluzione della popolazione ticinese potenzialmente al beneficio di questi assegni sul periodo in oggetto³³, in modo da non sovrastimare l'impatto finanziario dovuto all'Accordo.

Il secondo approccio alla stima dell'impatto finanziario derivante dall'Accordo sulla libera circolazione delle persone tra Svizzera e UE è basato unicamente su fonti statistiche. Partendo dall'assunto principale esposto sopra, in questo approccio si utilizzano direttamente i dati sul numero di frontalieri del 2° trimestre 2002, in provenienza dalla statistica dei frontalieri (STAF) dell'Ufficio federale di statistica (UST), cercando di stimare puntualmente il volume d'assegni familiari "interi equivalenti", a titolo di assegno per giovani in formazione, potenzialmente "esportabili" all'estero proprio al momento dell'entrata in vigore di tale Accordo. Accanto ai dati sui frontalieri sono pure usati i dati della statistica della popolazione attiva occupata (SPAO) dell'UST nonché, anche in questo caso, i dati sulla popolazione residente ticinese per classi d'età forniti dall'Ustat. Con questo approccio si assume che il rapporto tra assegni ordinari "interi equivalenti" e popolazione attiva occupata in Ticino (senza settore primario) sia il medesimo anche per la tipologia dei lavoratori frontalieri, perlomeno dall'introduzione dell'Accordo (assunto di una stessa struttura familiare, stessa proporzione di figli in formazione, stessa struttura

³² Per assegno ordinario "intero equivalente" s'intende il numero d'assegni ordinari conteggiati sulla base dell'assegno intero (pieno) per figlio (o giovane in formazione). In pratica, per ottenere il numero d'assegni ordinari "interi equivalenti" si divide l'importo totale annuale versato per le due tipologie d'assegno per l'importo fisso (massimo) annuale di Fr. 2'196.- (Fr. 183.- x 12 mensilità).

³³ Popolazione ticinese residente (a metà dell'anno) d'età comprensiva tra 0 e 20 anni, dunque anche con i dati riguardanti stagionali e permessi di corta durata (non presenti normalmente nelle statistiche pubblicate sulla popolazione residente permanente), dati Ustat, ottobre 2006.

occupazionale), Dunque l'applicazione di detta proporzione per l'anno 2003, primo anno "pieno" post-Accordo, al numero di frontalieri presenti in Ticino alla fine del 2° trimestre 2002 permetterebbe di evidenziare il volume potenziale d'assegni ordinari "interi equivalenti" che questa tipologia di lavoratori avrebbe potuto percepire in quel preciso momento. In seguito, assumendo che la parte dell'assegno per giovani in formazione nell'insieme degli assegni ordinari sia costante e proporzionale alla frequenza della classe d'età 15-20 anni nella popolazione residente ticinese di 0-20 anni, si otterrebbe l'ipotetico numero d'assegni per giovani in formazione "interi equivalenti" connessi a questa tipologia di lavoratori.

3.2.2.2 Calcolo delle stime

In base alla tabella 1, che presenta l'evoluzione degli assegni ordinari (di base e di formazione) versati dal 1996 al 2005 in Ticino, nel 2001 l'insieme degli assegni ordinari versati dalla Cassa cantonale per gli assegni familiari e dalle diverse Casse professionali per gli assegni familiari attive in Ticino aveva raggiunto la cifra di Fr. 125'540'432.- (57'168 assegni ordinari "interi equivalenti"). Nel 2003, il totale degli assegni versati corrispondeva a Fr. 132'420'257.- (60'301 assegni): la differenza sul periodo 2001-2003 è dunque stata di Fr. 6'879'825.-, corrispondenti a 3'133 assegni familiari ordinari "interi equivalenti", con una progressione del 5.5% rispetto al 2001.

Il primo approccio alla stima dell'impatto finanziario sul sistema ticinese degli AF derivante dall'Accordo, comprende tuttavia un correttivo legato all'evoluzione, sul periodo in oggetto, della popolazione residente ticinese per le classi d'età soggette al versamento degli assegni ordinari. Tra il 2001 e il 2003 la popolazione della fascia d'età compresa tra 0 e 20 anni in Ticino è aumentata dello 0.96%, mentre il suo peso nel totale della popolazione residente è rimasto pressoché immutato (dal 18.9% al 18.8%). Ipotizzando che il numero dei figli beneficiari d'assegni ordinari (o meglio d'assegni ordinari "interi equivalenti") sia proporzionale alla popolazione di questa fascia d'età, si può rettificare il numero degli assegni ordinari "interi equivalenti" trovati per l'anno 2003, epurandolo dall'evoluzione della popolazione 0-20 anni sul periodo. Ciò riporta il numero d'assegni ordinari "interi equivalenti" versati nel 2003 a 59'720 assegni (60'301 x 0.9904).

L'effettivo aumento sul periodo 2001-2003 (ceteris paribus) è dunque di 2'552 assegni familiari ordinari "interi equivalenti" (59'720 – 57'168), corrispondenti ad un importo annuo di Fr. 5'604'456.- (2'552 x 183.- x 12).

Tabella 1. LAF - Assegni ordinari (base e formazione) versati dal 1996 al 2005 in Ticino ¹⁾

Anno	CAF cantonale			CAF professionali			TOTALE Ticino			no. assegni per		
	no. assegni versati (interi)	importo (Fr.)	quota di mercato	no. assegni versati (interi)	importo (Fr.)	quota di mercato	no. assegni versati (interi)	importo (Fr.)	var. annua (%)	classe 0-19 anni	tot.pop. residente	pop.attiva occupata
1996	30'941	67'945'695	61.1%	19'687	43'231'564	38.9%	50'627	111'177'259		0.85	0.17	0.28
1997	32'457	71'274'726	63.7%	18'503	40'631'748	36.3%	50'959	111'906'474	0.7%	0.86	0.17	0.29
1998	29'214	64'154'563	61.1%	18'583	40'809'188	38.9%	47'798	104'963'751	-6.2%	0.81	0.16	0.29
1999	35'395	77'727'193	64.9%	19'148	42'049'359	35.1%	54'543	119'776'552	14.1%	0.92	0.18	0.33
2000	35'191	77'279'209	64.6%	19'252	42'276'466	35.4%	54'442	119'555'675	-0.2%	0.91	0.18	0.31
2001	36'836	80'892'208	64.4%	20'332	44'648'224	35.6%	57'168	125'540'432	5.0%	0.96	0.18	0.31
2002	37'552	82'464'530	64.5%	20'629	45'301'983	35.5%	58'181	127'766'513	1.8%	0.97	0.18	0.32
2003	39'374	86'466'372	65.3%	20'926	45'953'885	34.7%	60'301	132'420'257	3.6%	1.00	0.19	0.33
2004	41'336	90'773'819	68.2%	19'313	42'412'255	31.8%	60'649	133'186'074	0.6%	1.01	0.19	0.34
2005	43'568	95'675'563	70.4%	18'321	40'232'160	29.6%	61'889	135'907'723	2.0%	1.02	0.19	0.34
Variazione 2001-2003	2'538	5'574'164	6.9%	595	1'305'661	2.92%	3'133	6'879'825	5.5%			

1) Fonte dati: IAS, Ufficio contributi (10.2006).

In definitiva, con questo primo approccio, l'effetto dovuto all'allargamento della cerchia dei beneficiari per il regime degli assegni familiari ticinese sul periodo 2001-2003 con l'Accordo, in particolare l'esportazione nello spazio UE/AELS dell'assegno di formazione per i giovani dai 15 ai 20 anni, è stimato in un incremento di ca. 2'550 assegni familiari ordinari "interi equivalenti", corrispondenti ad un supplemento di spesa annuo per l'economia ticinese di ca. 5,6 Mio di franchi, che equivarrebbe a ca. il 4,2% di tutti gli assegni ordinari versati in Ticino nel 2003.

Nel secondo approccio alla stima finanziaria dell'impatto sul sistema ticinese degli AF dell'Accordo, si parte dal fatto che alla fine del 2° trimestre 2002, ovvero al momento dell'introduzione dell'Accordo, vi erano 31'772 frontalieri attivi in Ticino (senza settore primario), la totalità dei quali di nazionalità italiana.

Dalla tabella 1 si evince inoltre che il rapporto tra assegni ordinari "interi equivalenti" versati nel periodo 1996-2005 in Ticino dall'insieme della Casse professionali e dalla CAF cantonale rispetto al totale della popolazione attiva occupata in Ticino (senza settore primario, media annuale su dati trimestrali), risultava iscritto in un intervallo di un minimo di 0.28 assegni per persona attiva occupata nel 1996 a 0.34 assegni nel 2005. Per l'anno 2003, primo anno "pieno" post-Accordo, tale proporzione risultava di 0.33 assegni ordinari per persona attiva occupata. Applicando tale proporzione al numero di lavoratori frontalieri attivi in Ticino alla fine del 2° trimestre 2002 ($0.33 \times 31'772$ frontalieri), si otterrebbero dunque 10'485 assegni ordinari "interi equivalenti" (di base e per giovani in formazione) potenzialmente versati a tale categoria di lavoratori proprio al momento dell'allargamento del diritto dovuto alla modifica legislativa.

Assumendo infine che la parte degli assegni per giovani in formazione nell'insieme degli assegni ordinari sia costante, proporzionale alla frequenza della classe d'età 15-20 anni nella popolazione residente ticinese tra i 0 e i 20 anni, ossia ca. il 26% su media decennale, ed applicando tale rapporto ai 10'485 assegni ordinari "interi equivalenti" potenziali rilevati sopra ($0,26 \times 10'485$ AF), si otterrebbe l'effettivo degli assegni per giovani in formazione potenzialmente "esportabile" da parte dei lavoratori frontalieri alla fine del 2° trimestre 2002: 2'726 assegni ordinari "interi equivalenti", corrispondenti a potenziali Fr. 5'986'379.- annui (Fr. $2'196 \times 2'726$ AF).

In questo secondo approccio, l'impatto puntuale derivante dall'estensione del diritto all'esportazione dell'assegno per giovani in formazione nella zona UE/AELS, come sancito "de iure" dal 1° giugno 2002, è dunque stimato in un incremento di ca. 2'700 assegni ordinari "interi equivalenti", ossia ca. 6,0 Mio di franchi supplementari annui o ca. il 4,5% di tutti gli AF ordinari versati in Ticino nel 2003.

3.2.2.3 Conclusioni

La quantificazione degli effetti finanziari derivanti dall'Accordo sul sistema degli assegni familiari ticinese che è stata presentata si è effettuata tramite una procedura di stima indiretta, ed è in gran parte basata su dati statistici.

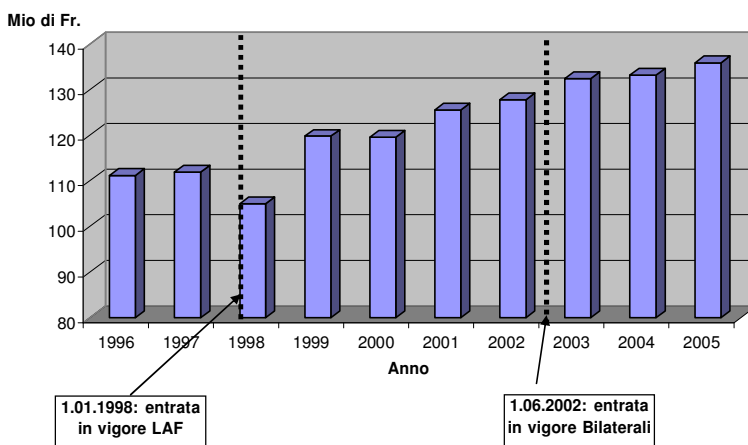
D'altro canto, in ambedue gli approcci utilizzati per la stima si è partiti da un'ipotesi di lavoro principale, ossia che il maggior influsso sul sistema degli assegni familiari ticinese derivante da tale Accordo rispetto alla situazione precedente fosse ascrivibile all'esportazione dell'assegno di formazione in zona UE/AELS, fatto che coinvolgerebbe nella stragrande misura i lavoratori frontalieri d'origine italiana. L'ottica utilizzata per la stima dell'impatto dovuto all'Accordo sul sistema degli assegni familiari ticinese è debitrice di questo assunto iniziale, siccome si è inteso indagare l'effetto proprio dell'allargamento della cerchia dei beneficiari al momento dell'introduzione dell'Accordo (apertura "de iure" all'UE/AELS) e non gli effetti susseguenti derivanti dalla libera circolazione delle persone tra Svizzera ed UE instauratasi dal 1° giugno 2002. Le numerose ipotesi di lavoro postulate e legate ai due approcci scelti fanno dunque da corollario all'ipotesi iniziale e si basano, da una parte, su di una sostanziale stabilità nel Ticino e nella vicina area

transfrontaliera della struttura macroeconomica (evoluzione e struttura delle persone attive occupate, flussi di frontalieri, ecc.) e della struttura demografica della popolazione al beneficio di AF (struttura per classi d'età, proporzione di giovani in formazione, ecc.).

Nei due distinti approcci di stima finanziaria utilizzati, da una parte una stima sulla base di un paragone temporale statico della spesa per gli AF ordinari sul periodo 2001-2003, dall'altra parte una stima puntuale riferita al 2° trimestre 2002 e per una ben precisa tipologia di lavoratori (frontalieri italiani), il maggior onere derivante dall'Accordo per il sistema degli assegni familiari ticinese sull'economia cantonale è stato stimato tra 2'550 e 2'700 assegni ordinari "interi equivalenti", ossia una forchetta di spesa di ca. 5,6 - 6 Mio di franchi o, meglio, ca. il 4,2% - 4,5% del volume del montante annuale (base 2003) erogato in Ticino a titolo d'assegni ordinari (di base e per giovani in formazione).

Sebbene vi siano concrete possibilità che l'impatto dell'Accordo sul sistema ticinese degli assegni familiari possa essere stato maggiore della stima presentata, si è in ogni caso dell'opinione che tale impatto sia stato globalmente moderato. Quali elementi a sostegno di tale tesi basti citare il fatto che, anche in assenza dell'Accordo, si era già assistito dal 1998 al 2002 ad un "trend" al rialzo nel volume degli assegni ordinari versati in Ticino e che un netto aumento non è visibile dal 2002 (grafico 1). Le minime variazioni dei rapporti tra assegni ordinari versati in Ticino sul totale della popolazione residente, rispettivamente sulla classe d'età 0-20 anni, nonché sul totale della popolazione attiva occupata (senza settore primario) riscontrati tra il 2001 e il 2003, sono ulteriori elementi a suffragio di tale impressione (vedi tabella 1).

Grafico 1. Importi AF ordinari (base e formazione) versati in Ticino dal 1996 al 2005



Fonte: IAS, Ufficio contributi.

4. CONCLUSIONI

Con questo Rapporto il Consiglio di Stato da seguito al mandato conferitogli dal Gran Consiglio con l'art. 77 LAF, mediante il quale si chiedeva di sottoporre la LAF ad una ulteriore valutazione entro il 31 dicembre 2006.

Il Rapporto analizza nel dettaglio gli effetti della LAF per quanto attiene gli assegni familiari di complemento, in particolare con riferimento alle varie caratteristiche che interessano i beneficiari di AFI e API, l'evoluzione della spesa e, soprattutto, i trasferimenti dall'assistenza sociale al regime degli assegni familiari e all'efficacia della legge. Un altro aspetto valutato interessa gli assegni familiari ordinari e risponde alle domande formulate dal Parlamento con l'art. 77 LAF.

Con il Rapporto non vengono formulate delle proposte di adeguamento della LAF ed il Rapporto non costituisce quindi un Messaggio al Parlamento.

Con la prossima legislatura sarà necessario procedere alla revisione dell'attuale legislazione cantonale in materia di assegni familiari a seguito dell'accettazione in votazione popolare della legge federale (LAFam) lo scorso 26 novembre 2006: questa legge, che entrerà in vigore il 1° gennaio 2009 ed interessa il settore degli assegni familiari ordinari, armonizza e coordina gli attuali 26 regimi cantonali sugli assegni familiari ed i 3 regimi federali. Sarà quindi necessario allestire un Messaggio con il relativo disegno di legge. Con il Messaggio, oltre a proporre l'armonizzazione dell'attuale LAF alla legge federale (condizioni del diritto agli assegni ordinari, prestazioni, organizzazione e finanziamento), si valuterà la necessità di un adeguamento che interessa gli assegni familiari di complemento. Sarà pure necessario adeguare la modalità di finanziamento mista dell'AFI.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, L. Pedrazzini

Il Cancelliere, G. Gianella

Glossario

Assegni ordinari	Assegno di base, assegno per giovani in formazione e assegno per giovani invalidi
Assegni di complemento	Assegno integrativo e assegno di prima infanzia
Assegno di base	Solo genitori salariati; età del figlio 0-15 anni Vedi art. 6 segg. LAF
Assegno per giovani in formazione	Solo genitori salariati; figlio in formazione in Svizzera o Stato UE/AELS; età del figlio 15-20 anni Vedi art. 21 segg. LAF
Assegno per giovani invalidi	Solo genitori salariati; figlio segue formazione speciale; età del figlio 15-20 anni Vedi art. 21 segg. LAF
Assegno di prima infanzia (API)	Genitori salariati, indipendenti o senza attività lucrativa; domicilio in Ticino al momento della richiesta; periodo di carenza 3 anni; coabitazione con il figlio; età del figlio 0-3 anni; condizioni economiche ai sensi Laps Vedi art. 31 e segg. LAF
Assegno integrativo (AFI)	Genitori salariati, indipendenti o senza attività lucrativa; domicilio in Ticino al momento della richiesta; periodo di carenza 3 anni; coabitazione con il figlio; età del figlio 0-15 anni; condizioni economiche ai sensi Laps Vedi art. 24 e segg. LAF
Lacuna di reddito	La lacuna di reddito si ottiene sottraendo dalla soglia di reddito, il reddito disponibile residuale (RDR) dell'unità di riferimento (UR). Si ha diritto a ricevere una o più prestazioni Laps quando il reddito disponibile residuale è inferiore alla soglia di reddito: in tal caso v'è lacuna di reddito e il diritto alla prestazione.
Norma di coordinamento del diritto europeo	È così definita una disposizione del diritto europeo che, applicandosi in caso di possibile concorso di diritti a livello internazionale, definisce quale è la legislazione applicabile in via prioritaria.
Reddito disponibile residuale (RDR)	È il reddito disponibile dell'unità di riferimento (UR) al momento dell'inoltro della richiesta. Si ottiene sottraendo dal totale dei redditi computabili ai sensi Laps (redditi da lavoro, rendite, ecc.) il totale delle spese vincolate ai sensi Laps (spesa per l'alloggio, oneri sociali, ecc). Se il reddito così ottenuto si situa al di sotto della soglia d'intervento scatta, in ordine di priorità, la prestazione sociale corrispondente.
Soglia di reddito	<u>Indennità straordinarie di disoccupazione, AFI e API:</u> la soglia di reddito che dà diritto a queste prestazioni sociali Laps è quella minima prevista dalla legislazione federale sulle prestazioni complementari AVS/AI (LPC). Per il 2005 i limiti sono rimasti quelli previsti nella LPC 2004. <u>Prestazioni assistenziali:</u> per l'assistenza sociale la soglia di reddito viene invece definita annualmente dal DSS tramite direttiva ³⁴ .
Unità di riferimento (UR)	È la famiglia ai sensi della Laps. Ne fanno parte il richiedente, il coniuge, il partner se vi sono figli in comune ³⁵ , i figli minorenni e i figli maggiorenni economicamente dipendenti.

³⁴ Vedi RL 6.4.11.1.3: Direttive riguardanti gli importi delle prestazioni assistenziali.

³⁵ Con l'entrata in vigore della revisione della Laps (vedi Messaggio 5723), dal 1° ottobre 2006, viene inserito nell'unità di riferimento anche il partner se la convivenza è considerata stabile.