

Messaggio

numero

6364

data

1° giugno 2010

Dipartimento

SANITÀ E SOCIALITÀ

Concerne

Modifica della legge sugli assegni di famiglia

INDICE

1.	PREMESSA	2
2.	POTENZIALI BENEFICIARI DELLE PRESTAZIONI FAMILIARI PER I SALARIATI IN MALATTIA.....	2
3.	ORGANO D'ESECUZIONE	3
4.	CONDIZIONI DEL DIRITTO E PROCEDURA.....	4
5.	CONSIDERAZIONI FINANZIARIE E D'IMPATTO AMMINISTRATIVO	6
6.	ENTRATA IN VIGORE	7
	LEGGE SUGLI ASSEGNI DI FAMIGLIA DEL 18 DICEMBRE 2008; MODIFICA.....	8

* * * * *

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente messaggio sottoponiamo all'esame del Gran Consiglio una modifica della legge sugli assegni di famiglia (Laf).

1. PREMESSA

L'attuale legge sugli assegni di famiglia è stata approvata dal Parlamento il 18 dicembre 2008; essa si era resa necessaria, in particolare, per varare le necessarie disposizioni di esecuzione e complemento della legislazione federale sugli assegni familiari (LAFam e OAFam; RS 836.2 e 836.21) entrate in vigore il 1° gennaio 2009.

Con il messaggio n. 6186 del 17 marzo 2009 il Consiglio di Stato ha proposto l'abrogazione dell'art. 5 cpv. 2 Laf¹, perché contrario al diritto federale. Per i dettagli e le motivazioni giuridiche riferite alla necessità di questa abrogazione, si rinvia al capitolo 1 di tale messaggio.

Nella seduta del 17 dicembre 2009 il Parlamento ha approvato la modifica proposta dal Consiglio di Stato; l'art. 5 cpv. 2 Laf è quindi stato abrogato con effetto retroattivo al 1° gennaio 2009.

Aderendo alla richiesta espressa dalla Commissione della gestione e delle finanze (vedi rapporto n. 6186R del 1° dicembre 2009), il Parlamento ha invitato *“il Consiglio di Stato a voler inserire nella Legge sugli assegni di famiglia del 18.12.2008 una normativa che preveda una clausola di sussidiarietà, garantendo le prestazioni famigliari facoltative”* nel senso degli *“assegni di famiglia in caso di malattia a partire dal quarto mese di impedimento al lavoro fino al dodicesimo mese, con effetto 1° gennaio 2009”*. Considerati i vincoli federali, la Commissione della gestione e delle finanze ha proposto di porre la spesa a carico del Cantone, per il tramite della fiscalità.

Si sottolinea, peraltro, che l'invito del Parlamento è riferito unicamente ai salariati in malattia.

Questo messaggio risponde all'invito espresso dalla Commissione della gestione e ribadito dal Parlamento il 17 dicembre 2009.

2. POTENZIALI BENEFICIARI DELLE PRESTAZIONI FAMILIARI PER I SALARIATI IN MALATTIA

Già nelle corrispondenze del 21 ottobre 2009 e del 24 novembre 2009 indirizzate alla Commissione della gestione e delle finanze del Gran Consiglio, questo Governo ha avuto modo di precisare quello che potrebbe essere il gremio dei potenziali beneficiari delle prestazioni familiari in caso di malattia. In questo messaggio è opportuno ribadirlo, di modo che il Parlamento possa adottare la sua decisione con piena cognizione di causa.

Per principio, il diritto agli assegni familiari ai sensi LAFam esiste soltanto se il salariato ha diritto allo stipendio (art. 13 cpv. 2 LAFam) ed a condizione che lo stipendio sia almeno pari alla metà dell'importo annuo della rendita completa minima di vecchiaia dell'AVS (art. 13 cpv. 3 LAFam), cioè CHF 6'840.- all'anno, rispettivamente CHF 570.- al mese (valori 2009 e 2010). Il concetto di salario è quello della legislazione sull'AVS (art. 13 cpv. 3

¹ Questa disposizione prevedeva che, in caso di impedimento al lavoro a causa di malattia, il lavoratore salariato avesse diritto agli assegni familiari – in deroga all'art. 10 cpv. 1 OAFam – per il mese dell'evento e per i 12 mesi successivi. L'art. 10 cpv. 1 OAFam prevede, per contro, che in tal caso il diritto agli assegni familiari sia garantito per il mese dell'evento ed i 3 mesi successivi.

LAFam). Per il periodo successivo all'estinzione del diritto al salario, il diritto agli assegni si estende al mese dell'evento ed ai tre mesi successivi (art. 10 cpv. 1 OAFami).

Questo significa che se il lavoratore salariato, ancorché inabile al lavoro a causa di malattia, ha ancora diritto ad uno stipendio di almeno CHF 570.- al mese, risp. CHF 6'840.- all'anno, egli ha diritto pure agli assegni familiari ex LAFam, e tale diritto continua finché perdura il diritto allo stipendio. Questa evenienza si può quindi verificare nei seguenti casi:

- se il salariato è alle dipendenze di una pubblica amministrazione oppure di determinate categorie professionali che accordano il diritto al salario anche in caso di malattia;
- se il salariato è inabile al lavoro solo parzialmente e, conseguentemente, esercita attività lucrativa con almeno un salario di CHF 570.- al mese;
- se il salariato, pur essendo inabile al lavoro al 100%, percepisce – oltre alle indennità per perdita di guadagno in caso di malattia ai sensi della LAMal, che corrispondono all'80% del salario (e che, per l'AVS, non costituiscono salario) – anche l'indennità complementare del 20% (che, per l'AVS, costituisce salario), se questa è almeno pari a CHF 570.- al mese (che corrisponde ad un salario mensile lordo di CHF 2'850.- al mese).

Se il salariato è preso a carico dall'assicurazione invalidità con il rilevamento tempestivo, egli può beneficiare di un'indennità giornaliera, che consiste in un'indennità di base e in una prestazione supplementare per i figli fino a 18 anni, risp. 25 anni se agli studi (art. 22 cpv. 3 LAI). Anche in questa evenienza, il salariato ha quindi garantite le prestazioni familiari a sostegno dei figli.

Si rammenta, peraltro, che in Ticino le famiglie meno abbienti hanno diritto agli assegni familiari di complemento, che coprono il fabbisogno del figlio (assegno integrativo) o addirittura dell'intero nucleo familiare di riferimento (assegno di prima infanzia).

Infine, se l'altro genitore esercita pure un'attività lucrativa salariata che rientra nei parametri dell'art. 13 cpv. 2 e 3 LAFam (stipendio di almeno CHF 570.- al mese, risp. CHF 6'840. all'anno), esso può rivendicare il diritto agli assegni familiari in sostituzione del genitore che l'avesse perso, avendo perso il diritto al salario (vedi art. 7 cpv. 1 lett. a) LAFam). Pure in quest'ulteriore evenienza gli assegni familiari sono comunque garantiti.

Da queste considerazioni si può concludere che il diritto agli assegni familiari ex LAFam o ad altre prestazioni di analoga natura, per una buona parte dei lavoratori salariati in malattia, è comunque preservato. La normativa che il Parlamento chiede di introdurre può quindi essere applicata soltanto ai lavoratori salariati che non rientrano in una delle casistiche sopra descritte: essa ha, quindi, una portata pratica più contenuta rispetto a quanto non parrebbe di primo acchito.

3. ORGANO D'ESECUZIONE

Nel suo scritto del 21 ottobre 2009 alla Commissione della gestione e delle finanze il Governo ha già avuto modo di osservare come sia impensabile, per motivi giuridici e legati ai costi, affidare alle Casse professionali il compito di gestire queste prestazioni familiari cantonali, che non rientrano nel dispositivo della LAFam: le Casse professionali potrebbero quindi, a loro discrezione, accettare o meno di assumersi questo compito e, probabilmente, soltanto dietro corresponsione di un compenso, l'importo del quale è peraltro difficile da stimare. Non vi sono, infatti, margini dal punto di vista giuridico per imporre alle Casse professionali questo compito, di diritto cantonale.

Giocoforza il compito di gestire l'ordinamento cantonale relativo alle prestazioni familiari ai salariati in malattia va conferito alla Cassa cantonale di compensazione per gli assegni familiari, alla quale il Cantone può affidare ulteriori compiti per legge (art. 63 cpv. 4 LAVS).

4. CONDIZIONI DEL DIRITTO E PROCEDURA

Le prestazioni familiari per i salariati in malattia non possono essere considerate assegni familiari ai sensi della LAFam (art. 3 cpv. 2 terza frase LAFam); ciononostante è opportuno che esse siano sottoposte alle medesime condizioni del diritto previste dalla LAFam e che siano coordinate con gli assegni familiari previsti dalla LAFam.

In particolare per le condizioni del diritto occorre sottolineare che:

- Sul genere e sull'importo della prestazione familiare ai salariati in malattia: la prestazione è accordata alle stesse condizioni dell'assegno per figli o dell'assegno di formazione e con gli stessi importi (artt. 3 e 5 LAFam e art. 3 Laf);
- Sulle persone che danno diritto alla prestazione familiare ai salariati in malattia: come per gli assegni familiari ex LAFam, danno diritto alla prestazione familiare cantonale i figli, i figliastri, gli affiliati, i fratelli, le sorelle e gli abiativi (art. 4 LAFam);
- Le prestazioni familiari per i salariati in malattia sono versate in aggiunta ai contributi alimentari previsti dal diritto di famiglia (art. 8 LAFam);
- Le prestazioni familiari per i salariati in malattia possono essere versate a terzi, alle condizioni previste dalla LAFam (art. 9 LAFam);
- Le prestazioni familiari per i salariati in malattia non sottostanno all'esecuzione forzata (art. 10 LAFam).

Più in particolare, gli assegni familiari ex LAFam (assegni per salariati o per indipendenti o ancora per persone senza attività lucrativa) sono prioritari rispetto alle prestazioni familiari cantonali ai salariati in malattia.

Ciò significa che se un'altra persona (ad esempio l'altro genitore oppure il coniuge del genitore salariato in malattia) può rivendicare, per lo stesso figlio o persona che può dar diritto agli assegni familiari, gli assegni familiari ex LAFam come lavoratore salariato, oppure come indipendente o ancora come persona senza attività lucrativa, gli assegni familiari sono prioritari rispetto alle prestazioni familiari cantonali ai salariati in malattia.

Ciò significa altresì che se lo stesso salariato in malattia riprende l'attività lavorativa nel corso di un mese e il suo salario è di almeno CHF 570.- al mese, per il mese in corso egli ha diritto prioritariamente agli assegni familiari in pro rata dei giorni lavorati (vedi marg. 512 DAFam); per lo stesso mese potranno essere riconosciute prestazioni familiari in caso di malattia differenziali, fino al raggiungimento dell'importo dell'assegno intero (CHF 200.- o CHF 250.-).

Altre prestazioni d'assicurazione sociale sono prioritarie rispetto alle prestazioni familiari cantonali ai salariati in malattia; in particolare:

- gli assegni familiari ai lavoratori agricoli in virtù della relativa legge federale sono prioritari rispetto alle prestazioni familiari cantonali ai salariati in malattia;
- il supplemento per figli previsto dall'art. 22 LADI dell'altro genitore² è prioritario rispetto alle prestazioni familiari in caso di malattia.

Il diritto alle prestazioni familiari per i salariati in malattia non può peraltro sorgere durante la malattia stessa: esso esiste soltanto se, in precedenza, il salariato stesso aveva diritto

² Il genitore salariato in malattia non ha diritto alle indennità di disoccupazione, in quanto non è idoneo al collocamento.

agli assegni familiari giusta la LAFam: in altre parole, queste prestazioni familiari costituiscono un'estensione rispetto agli assegni familiari dei quali il salariato aveva già diritto in precedenza conformemente alla LAFam. Se, ad esempio, dopo l'estinzione del diritto agli assegni familiari in applicazione dell'art. 10 cpv. 1 OAFami, al salariato nasce un altro figlio, lo stesso figlio non può dare diritto alle prestazioni familiari in caso di malattia.

Se il diritto è accordato, la prestazione è versata – cessato il diritto agli assegni familiari in applicazione dell'art. 10 cpv. 1 OAFami – dalla Cassa cantonale direttamente all'avente diritto, al più tardi fino alla fine del dodicesimo mese d'impedimento al lavoro a causa di malattia³; dall'importo della prestazione è dedotta la quota-parte versata allo stesso titolo dall'assicuratore malattie.

In caso d'impedimento al lavoro a causa di malattia, il salariato che ha perso il diritto agli assegni familiari ex LAFam perché non rientra più nei parametri dell'art. 10 cpv. 1 OAFami, deve inoltrare una richiesta alla Cassa cantonale; la richiesta deve essere inviata sia nel caso in cui il suo datore di lavoro è affiliato alla Cassa cantonale medesima, come pure se esso è affiliato ad una Cassa professionale.

Allo scopo, il salariato si avvale dell'apposito formulario confezionato dalla Cassa cantonale.

La Cassa cantonale si determina sul diritto alle prestazioni familiari cantonali in caso di malattia tramite decisione formale. In particolare, la Cassa cantonale determina la scadenza del diritto: ritenuto che il rischio di doppi versamenti è concreto, è opportuno che la scadenza del diritto sia il più breve possibile, per consentire alla Cassa cantonale di verificare periodicamente le condizioni del diritto alle prestazioni familiari cantonali in caso di malattia.

Contro la decisione l'assicurato può interporre opposizione e, in seguito contro la decisione su opposizione, ricorso al Tribunale cantonale delle assicurazioni. Si applicano gli stessi termini e condizioni previsti per gli assegni familiari ex LAFam.

Dal momento in cui il salariato soddisfa nuovamente le condizioni per aver diritto agli assegni familiari giusta la LAFam (ad esempio, nel caso in cui riprende l'attività lavorativa a tempo parziale o totale con un salario di almeno CHF 570.- al mese), egli deve inoltrare nuovamente una richiesta per assegni familiari come salariato alla sua Cassa (cantonale o professionale); la Cassa in questione può così di nuovo autorizzare il suo datore di lavoro ad anticipargli gli assegni in busta-paga.

Ovviamente, il salariato è nel contempo tenuto a comunicare tale cambiamento alla Cassa cantonale, come pure è tenuto a comunicare qualsiasi modifica della situazione lavorativa dell'altro genitore, rispettivamente del/della coniuge (che potrebbero avere diritto agli assegni giusta la LAFam) di modo che essa possa interrompere il versamento delle prestazioni familiari in caso di malattia, evitando così doppi versamenti per lo stesso figlio (assegni familiari ai sensi LAFam tramite il datore di lavoro al salariato medesimo, oppure tramite l'altro genitore, rispettivamente tramite il coniuge + prestazioni familiari in caso di malattia tramite la Cassa cantonale).

³ Un esempio per migliore comprensione: l'evento malattia si verifica in gennaio; il salariato è inabile al lavoro al 100% e non ha diritto allo stipendio (bensì ad indennità per perdita di guadagno in caso di malattia, corrispondenti all'80% del salario). Ha diritto agli assegni familiari per il mese di gennaio + i mesi da febbraio a aprile. Con il 1° maggio il diritto agli assegni familiari giusta la LAFam cessa. Il lavoratore può quindi inoltrare richiesta per prestazioni familiari in caso di malattia alla Cassa cantonale; il diritto a queste prestazioni potrebbe essergli accordato (se le condizioni sono soddisfatte) fino al più tardi alla fine del mese di dicembre.

5. CONSIDERAZIONI FINANZIARIE E D'IMPATTO AMMINISTRATIVO

Dal citato rapporto, si rileva che la Commissione della gestione, poco soddisfatta delle motivazioni proposte dal Governo con il suo messaggio, ha richiesto di quantificare il costo del riconoscimento degli assegni familiari per i salariati in malattia dal quarto al dodicesimo mese, aggiungendo ai dati concreti in possesso della Cassa cantonale di compensazione per gli assegni famigliari quelli delle altre Casse professionali, calcolati tramite una simulazione (stima).

Il Consiglio di Stato ha dato seguito alla richiesta con il suo scritto del 24 novembre 2009, del quale la Commissione fa cenno nel suo rapporto. Da tale scritto, la Commissione ha dedotto che il costo totale poteva essere stimato a ca. CHF 32'000.- all'anno, concludendo quindi ad *“un impatto finanziario minimo e (...) più che sopportabile”*.

In realtà, il Governo non si è espresso esattamente in questi termini e la Commissione della gestione ha semplificato gli estremi della questione.

Il Consiglio di Stato ribadisce che non è possibile determinare a quanti salariati e per quanti mesi potranno essere riconosciute queste prestazioni che peraltro, se introdotte, non potranno essere considerate assegni ai sensi della LAFam, bensì prestazioni familiari facoltative nei termini degli artt. 3 cpv. 2 terza frase LAFam e 4 Laf.

In primo luogo, non è dato di sapere a quanti salariati in malattia, e per quanti mesi, le altre 37 Casse professionali di compensazione per gli assegni familiari che esercitano in Ticino⁴, accanto alla Cassa cantonale, abbiano versato negli anni scorsi direttamente ai salariati gli assegni familiari in applicazione della normativa in vigore fino al 31.12.2008. In secondo luogo e, in particolare, è del tutto sconosciuta l'entità e l'importo degli assegni familiari versati, sempre in applicazione della normativa in vigore fino al 31.12.2008, direttamente ai salariati da parte dei datori di lavoro in busta-paga e in seguito rimborsate dalle Casse ai risp. datori di lavoro, e ciò sia per la Cassa cantonale e, a maggior ragione, per le altre Casse professionali. Come già rilevato nella nostra lettera del 21 ottobre 2009 indirizzata alla Commissione della gestione e delle finanze del Gran Consiglio, dalle distinte dei salari elaborate dai datori di lavoro non è infatti possibile desumere se gli importi ivi esposti si riferiscono a assegni familiari in senso stretto (cioè correlati all'esercizio di un'attività lucrativa) oppure a prestazioni familiari versate durante la malattia.

Il Governo sottolinea ancora una volta che una quantificazione esatta del costo di queste prestazioni familiari non è possibile.

È comunque possibile ipotizzare che il costo sia superiore a quello indicato nel rapporto della Commissione della gestione, che è stato operato sulla base di una stima eseguita empiricamente.

Si ribadisce peraltro che il costo va interamente posto a carico del Cantone; trattandosi di prestazioni familiari extra LAFam.

Il Governo sottolinea come l'impatto amministrativo sarà proporzionalmente importante, se confrontato con il numero dei casi da trattare. In questo senso è indicato e razionale, in termini di servizio all'assicurato, che la soluzione proposta sia gestita solo tramite la Cassa cantonale di compensazione per gli assegni familiari. È pertanto pure giustificato che tutte le Casse di compensazione per gli assegni familiari partecipino alle spese amministrative

⁴ Le Casse di compensazione per gli assegni familiari che esercitavano in Ticino nel 2009 (compresa la Cassa cantonale) erano 39; dal 2010 sono invece 38: una Cassa si è infatti sciolta per il 31.12.2009 ed i datori di lavoro che erano ad essa affiliati sono stati affiliati alla Cassa cantonale a contare dal 01.01.2010.

proporzionalmente al numero dei figli assicurati per l'assegno per figli e l'assegno di formazione. A questo proposito si riprende la consolidata soluzione presa per gli assegni familiari di complemento.

6. ENTRATA IN VIGORE

Il Parlamento ha invitato il Consiglio di Stato a porre la modifica in vigore retroattivamente al 1° gennaio 2009.

Per ovvi motivi amministrativi, che coinvolgerebbero inevitabilmente le altre 37 Casse che esercitano in Ticino⁵, questo scenario è impensabile.

Il Consiglio di Stato propone di porre in vigore la modifica non prima del 1° gennaio 2011, data nella quale entrerà in funzione il nuovo registro centrale degli assegni familiari (RAFam), che agevolerà il lavoro di coordinamento con le altre Casse professionali, senza caricare la Cassa cantonale di ancor più onerosi compiti supplementari per impedire doppi versamenti per lo stesso figlio o persona che da diritto agli assegni familiari, risp. alle prestazioni familiari cantonali ai salariati in malattia.

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

⁵ Alle Casse professionali si dovrebbe chiedere un elenco dei loro salariati in malattia che, nel 2009 e 2010, hanno perso il diritto agli assegni familiari in applicazione dell'art. 10 cpv. 1 OAFami; la Cassa cantonale dovrebbe in seguito accertare se, per lo stesso figlio o persona che da diritto agli assegni familiari, un'altra persona non abbia già avuto diritto agli assegni familiari in luogo del salariato in malattia: questo accertamento si rivelerebbe particolarmente oneroso, in particolare presso le altre Casse professionali.

Disegno di

LEGGE

sugli assegni di famiglia del 18 dicembre 2008; modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- richiamate la legge federale del 24 marzo 2006 sugli assegni familiari (legge sugli assegni familiari, LAFam) e l'ordinanza sugli assegni familiari del 31 ottobre 2007 (OAFami),
- visto il messaggio 1° giugno 2010 n. 6364 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

I.

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

Art. 5 (marginale)

A. Condizioni del diritto

Capitolo quinto (nuovo) - Diritto a prestazioni familiari per il periodo successivo all'estinzione del diritto allo stipendio

Art. 45a (nuovo)

A. Prestazioni familiari in caso di malattia **I. Diritto**

¹Se il salariato è impossibilitato a lavorare a causa di malattia e il suo diritto agli assegni familiari è estinto in applicazione dell'art. 10 cpv. 1 OAFami, egli ha ancora diritto a prestazioni familiari per il periodo successivo fino al dodicesimo mese dall'inizio dell'impedimento, anche se il diritto legale al salario è estinto.

²Dall'importo dell'assegno è dedotta la quota-parte corrisposta allo stesso titolo dall'ente assicuratore.

Art. 45b (nuovo)

II. Condizioni del diritto, importo delle prestazioni e priorità

¹Per le condizioni del diritto e l'importo, alle prestazioni familiari ai salariati in malattia è applicabile la legislazione federale sugli assegni familiari e la relativa legislazione cantonale di esecuzione e complemento.

²Il diritto agli assegni familiari o ad altre prestazioni d'assicurazione sociale per la medesima persona che da diritto è prioritario rispetto al diritto alle prestazioni familiari in caso di malattia.

Art. 45c (nuovo)

B. Organo di esecuzione

L'ordinamento sulle prestazioni familiari ai salariati in malattia è applicato dalla Cassa cantonale di compensazione per gli assegni familiari.

Art. 45d (nuovo)

C. Procedura e contenzioso

¹Il salariato inoltra una richiesta alla Cassa cantonale di compensazione per gli assegni familiari.

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

- a) sul diritto alle prestazioni familiari;
- b) sull'importo delle stesse;
- c) sulla scadenza del diritto;
- d) sui rimedi di diritto.

Art. 45e (nuovo)

D. Finanziamento

¹Le prestazioni familiari ai salariati in malattia sono finanziate dal Cantone.

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

Art. 45f (nuovo)

E. Fondo di compensazione

¹Per il finanziamento e le spese amministrative delle prestazioni familiari ai salariati in malattia è istituito un fondo di compensazione.

²Le Casse di compensazione per gli assegni familiari e il Cantone versano al fondo di compensazione l'importo di cui all'art. 45e cpv. 2 della legge.

³Il fondo di compensazione è gestito dalla Cassa cantonale di compensazione per gli assegni familiari.

Art. 45g (nuovo)

F. Diritto suppletorio

Alle prestazioni familiari ai salariati in malattia sono applicabili, per quanto non disposto diversamente, le disposizioni della legge per i lavoratori salariati di professioni non agricole e la legislazione federale sugli assegni familiari.

II.

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

Essa entra in vigore il 1° gennaio 2011.