

Messaggio

numero	data	Dipartimento
6687	19 settembre 2012	SANITÀ E SOCIALITÀ
Concerne		

Modifica della legge sugli assegni di famiglia (Laf), del 18 dicembre 2008:

- **Assegni familiari per i lavoratori indipendenti e per le persone senza attività lucrativa**
- **Perequazione degli oneri fra le Casse di compensazione per gli assegni familiari**

INDICE

I.	INTRODUZIONE	3
II.	ASSEGNI FAMILIARI PER I LAVORATORI INDIPENDENTI E LE PERSONE SENZA ATTIVITÀ LUCRATIVA.....	4
1.	Considerazioni preliminari	4
2.	Lavoratori indipendenti	4
2.1	Obblighi previsti dalla legislazione federale	5
2.2	Possibilità concesse dalla legislazione federale.....	5
2.3	Potenziali beneficiari in Ticino.....	5
2.3.1	Stima SUPSI del 2008.....	6
2.3.2	Aggiornamento della stima	6
2.4	Aliquota di contribuzione.....	8
2.4.1	Disciplinamento federale	8
2.4.2	Soluzione proposta dal Cantone.....	8
2.4.3	Nessun adeguamento legislativo	8
3.	Persone senza attività lucrativa	8
3.1	Disciplinamento federale attuale.....	8
3.2	Nuovo disciplinamento federale.....	9
3.3	Adeguamento legislativo cantonale	9
III.	PEREQUAZIONE DEGLI ONERI	10
1.	Considerazioni preliminari	10
2.	Opportunità della perequazione degli oneri.....	11
IV.	RELAZIONI E CONSEGUENZE.....	11
1.	Relazione con le Linee direttive e il Piano finanziario	11
1.1	Assegni familiari	11

1.2	Perequazione degli oneri fra le Casse di compensazione per gli assegni familiari.....	12
2.	Conseguenze di natura finanziaria per gli assegni familiari.....	12
3.	Conseguenze a livello di enti locali	12
4.	Compatibilità con le altre leggi cantonali e federali	12
5.	Conseguenze secondo il diritto europeo.....	12
6.	Atti parlamentari	12
6.1	Assegni familiari	12
6.2	Perequazione degli oneri fra le Casse di compensazione per gli assegni familiari.....	13
V.	COMMENTO DEGLI ARTICOLI	13
VI.	CONCLUSIONI.....	14

I. INTRODUZIONE

Il messaggio propone di modificare la Legge sugli assegni di famiglia (Laf), del 18 dicembre 2008, allo scopo di:

- estendere il diritto agli assegni familiari ai lavori indipendenti (cfr. infra parte II., cap. 2);
- introdurre un correttivo per le persone senza attività lucrativa (cfr. infra parte II, cap. 3);
- introdurre un correttivo per i salariati e gli indipendenti con basso reddito (cfr. infra parte II, cap. 3);
- introdurre il principio della perequazione degli oneri fra le Casse di compensazione per gli assegni familiari (cfr. infra parte III.).

Il primo adeguamento della Legge cantonale è dovuto all'estensione del campo di applicazione personale degli assegni familiari ordinari ai lavoratori indipendenti, decisa dalla Confederazione a partire dal 1. gennaio 2013. La legge federale attuale concede gli assegni familiari soltanto ai salariati, pur non escludendo il riconoscimento del diritto a tali prestazioni anche ai lavoratori indipendenti nell'ambito della legislazione cantonale¹. Dal prossimo anno anche i lavoratori indipendenti potranno quindi beneficiare degli assegni familiari per il medesimo importo di quello concesso ai salariati: ossia CHF 200.- per gli assegni per i figli e CHF 250.- per gli assegni di formazione. Essi dovranno partecipare al finanziamento con un contributo che sarà prelevato sul reddito soggetto all'AVS fino a un massimo di CHF 126'000.- (importo massimo del guadagno annuo assicurato LAINF).

Il secondo aggiornamento prevede di abrogare il limite di reddito per il diritto agli assegni familiari come persona senza attività lucrativa, attualmente fissato a CHF 41'760.- annui a titolo di reddito imponibile (fiscale) federale. In questo modo si estende il campo di applicazione personale degli assegni familiari ordinari a tutte le persone senza attività lucrativa a partire dal 1. gennaio 2013.

Il terzo aggiornamento introduce un correttivo, rispondendo a un'iniziativa parlamentare generica cantonale del 2010, affinché i salariati e i lavoratori indipendenti, che percepiscono un reddito minimo annuo fra CHF 4'612.- e CHF 6'960.-, possano beneficiare degli assegni familiari quali persone senza attività lucrativa.

Questi tre aggiornamenti consentono di applicare dal prossimo anno in Ticino il principio dell'universalità, di modo che il campo di applicazione personale degli assegni familiari (assegno per figli e assegno di formazione) si estenderà a tutta la popolazione residente e a quella che lavora ed ogni figlio darà diritto ad un assegno. In particolare, per concretizzare il principio "*un figlio un assegno*" e per coerenza rispetto all'attuale ordinamento per i salariati e al futuro ordinamento per gli indipendenti, il Consiglio di Stato coglie l'occasione per abrogare il limite di reddito ora esistente per il diritto agli assegni familiari per le persone senza attività lucrativa.

Il quarto aggiornamento riguarda la perequazione degli oneri fra le Casse, ossia il sistema di finanziamento applicato in 16 Cantoni in virtù della facoltà concessa dall'art. 17 cpv. 2 lett. k. LAFam e che il Cantone Ticino si era riservato di introdurre in concomitanza con l'estensione del diritto ai lavoratori indipendenti². Anche il Gran Consiglio nel corso del 2010, in occasione della deliberazione di un atto parlamentare, ricordava come l'estensione del diritto agli assegni ai lavoratori indipendenti dal 2013 poteva rappresentare un'opportunità per proporre la perequazione degli oneri. L'introduzione del principio anche nel nostro Cantone è, infatti, auspicabile tenuto conto dell'impatto sulla struttura dei rischi che il nuovo ordinamento Laf, entrato in vigore il 1. gennaio 2009, ha

¹ I Cantoni che hanno fatto uso di questa facoltà sono 13 (BE, LU, SZ, NW, GL, BL, BS, SH, AR, SG, VD, VS e GE). Vi sono inoltre altri Cantoni che concedono gli assegni familiari in funzione del reddito.

² Cfr. messaggio 27 maggio 2008 n. 6078 relativo alla nuova legge sugli assegni di famiglia, capitolo 4.3.12, pag. 33.

comportato per diverse Casse di compensazione per gli assegni familiari. A fronte della prospettata modifica, allo scopo di non dover ritornare a breve termine sull'argomento con uno specifico messaggio, il Consiglio di Stato propone di ancorare nella legge il principio secondo il quale è istituita una perequazione degli oneri che, in virtù di una delega legislativa espressa all'esecutivo, potrà attuare, decidendone e regolandone le modalità e i tempi di attivazione.

II. ASSEGNI FAMILIARI PER I LAVORATORI INDIPENDENTI E LE PERSONE SENZA ATTIVITÀ LUCRATIVA

1. Considerazioni preliminari

La modifica della LAFam, approvata dalle Camere federali nella votazione finale del 18 marzo 2011³, entrerà in vigore il 1. gennaio 2013 e, oltre a generalizzare sul piano federale il diritto agli assegni familiari agli indipendenti, concretizza l'iniziativa parlamentare "Un figlio, un assegno"⁴ volta a eliminare la disparità di trattamento tra i Cantoni e ad armonizzare e uniformare il diritto agli assegni in tutta la Svizzera a fronte della ormai considerata obsoleta distinzione fra i figli dei dipendenti e quelli dei professionisti indipendenti.

Tale modifica è, inoltre, frutto di un compromesso sul finanziamento che è stato raggiunto con il plafonamento del prelievo sul reddito AVS all'importo massimo del guadagno annuo assicurato LAINF (attualmente: CHF 126'000.-).

Interessati dalla modifica, saranno pure le persone che, assoggettate all'AVS quali salariati, non raggiungono il reddito minimo annuo di cui all'art. 13 cpv. 3 LAFam e per questo, secondo il regime vigente, sono escluse dal diritto agli assegni familiari sia come salariati sia come persone prive di attività lucrativa. Con il nuovo art. 19 cpv. 1^{bis} LAFam queste persone saranno considerate quali "persone prive di attività lucrativa" e, in questo modo, sarà colmata una lacuna per le categorie di beneficiari non solo salariati ma anche indipendenti.

Gli adeguamenti della Laf interesseranno quindi non solo i lavoratori indipendenti, ma anche le persone prive di attività lucrativa.

2. Lavoratori indipendenti

Il Ticino non rientra fra i Cantoni che riconoscono il diritto agli assegni familiari ai lavoratori indipendenti.

Questa opzione – non esclusa dalla LAFam e scelta solo da alcuni Cantoni – venne scartata a fronte del mancato raggiungimento della maggioranza disponibile al finanziamento degli assegni familiari anche a questa categoria nell'ambito della procedura di consultazione, avviata nel 2008 dal Consiglio di Stato presso varie associazioni di categoria, in fase di elaborazione del messaggio sulla nuova Laf⁵.

In considerazione della volontà del Legislatore federale, la Laf deve essere oggetto di modifiche che tengano conto di quanto segue.

³ Cfr. rapporto della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale del 4 maggio 2009 (FF 2009, pag. 5193 e segg.) e parere del Consiglio federale del 26 agosto 2009 (FF 2009, pag. 5211 e segg.).

⁴ L'iniziativa è stata depositata dal Consigliere nazionale Hugo Fasel il 6 dicembre 2006 (60.476 n).

⁵ A questo riguardo, cfr. messaggi del Consiglio di Stato del 27 maggio e del 2 dicembre 2008, n. 6078 rispettivamente 6150 e relativi rapporti della Commissione della gestione e delle finanze del Gran Consiglio, n. 6078R rispettivamente 6150R.

2.1 Obblighi previsti dalla legislazione federale

Gli elementi principali della modifica LAFam, che interessano i lavoratori indipendenti e che rappresentano un vincolo per i Cantoni riguardano, in breve, i seguenti aspetti:

- assoggettamento

Tutti gli indipendenti non agricoli sono assoggettati alla LAFam e devono affiliarsi a una Cassa di compensazione per gli assegni familiari, sia essa cantonale o professionale/interprofessionale;

- finanziamento

Gli assegni sono finanziati dagli indipendenti tramite la riscossione di un contributo in percentuale sul loro reddito soggetto all'AVS; per legge, possono essere prelevati contributi soltanto fino a un ammontare massimo corrispondente al massimo del guadagno assicurato dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni (CHF 126'000.- annui ai valori 2011 e 2012);

- parità di trattamento con i salariati

Gli indipendenti devono avere gli stessi diritti dei salariati: in particolare, il diritto agli assegni familiari deve essere accordato indipendentemente dalla situazione economica e l'importo degli assegni, come per i salariati (e le persone senza attività lucrativa), deve essere adeguato al costo della vita, nei termini dell'art. 5 cpv. 3 LAFam; come per i salariati, il reddito minimo per accedere al diritto è quello previsto dall'art. 13 cpv. 3 LAFam, ossia almeno la metà dell'importo annuo della rendita completa minima di vecchiaia dell'AVS (ai valori 2011 e 2012: CHF 6'960.- all'anno, rispettivamente CHF 580.- al mese).

2.2 Possibilità concesse dalla legislazione federale

La LAFam lascia ai Cantoni margine di manovra sui seguenti aspetti:

- aliquota contributiva

I Cantoni, tramite le loro legislazioni cantonali di applicazione della LAFam, possono decidere se, in seno alla medesima Cassa di compensazione per gli assegni familiari, le aliquote contributive per gli indipendenti devono essere uguali a quelle per l'ordinamento sui salariati (che in Ticino si applicano unicamente ai datori di lavoro che si assumono il relativo onere).

Qualora i Cantoni non dovessero prevedere un'aliquota contributiva unica, le singole Casse di compensazione per gli assegni familiari possono decidere autonomamente quale aliquota applicare agli indipendenti (cioè se uguale o diversa rispetto a quella stabilita per l'ordinamento dei salariati);

- finanziamento e organizzazione

I Cantoni dispongono di ampi margini nel disciplinare il finanziamento e gli aspetti organizzativi riferiti ai lavoratori indipendenti come, del resto, avviene nell'ambito degli ordinamenti sui salariati e sulle persone senza attività lucrativa.

2.3 Potenziali beneficiari in Ticino

Per la determinazione del costo rispettivamente del numero di potenziali beneficiari di assegni familiari a titolo di lavoratori indipendenti si effettuò una valutazione già nell'ambito

del messaggio volto alla promulgazione della nuova Laf che è stata aggiornata alla luce del nuovo disciplinamento.

L'esito di entrambe le valutazioni è il seguente.

2.3.1 Stima SUPSI del 2008

Nel messaggio n. 6078 del Consiglio di Stato del 27 maggio 2008 fu inserita una stima effettuata dai ricercatori della SUPSI che quantificava il costo dell'erogazione degli assegni familiari di base e di formazione in Ticino agli indipendenti in un importo comprensivo tra i CHF 15 e i 17 mio, partendo da:

- a) estrapolazioni fatte sulla base dei dati del censimento della popolazione del 2000,
- b) dati sulla popolazione permanente (fonte: ESPOP 2006); e
- c) dati della RIFOS (rilevamento delle forze di lavoro in Svizzera).

Gli stessi ricercatori rilevarono che, in questo calcolo, erano certamente presenti elementi di sovrastima riconducibili all'impossibilità, in mancanza di un incrocio con i dati fiscali, di individuare nelle diverse tipologie di economie domestiche, concomitanti redditi da lavoro dipendente che, se presenti, a determinate condizioni avrebbero impedito il riconoscimento degli assegni familiari quali indipendenti.

2.3.2 Aggiornamento della stima

Partendo dall'assunto che i parametri di reddito da attività indipendente attinenti alle varie tipologie di economie domestiche avrebbero potuto correggere il totale dei costi degli assegni familiari degli indipendenti (ciò che avrebbe prodotto imprecisioni sullo stesso loro finanziamento), si è proceduto ad una riquantificazione dei possibili costi degli assegni familiari agli indipendenti, incrociando le banche dati degli indipendenti assoggettati alle diverse Casse di compensazione AVS/AI/IPG⁶ con i loro dati fiscali.

Per legge federale, l'erogazione degli assegni familiari agli indipendenti è subordinata, come per i salariati, al conseguimento di un reddito annuo corrispondente almeno alla metà dell'importo annuo della rendita completa minima di vecchiaia dell'AVS (ai valori 2011 e 2012: CHF 6'960.- all'anno)⁷: nella valutazione, non si sono pertanto considerati coloro che non raggiungevano tale reddito minimo⁸.

Con l'incrocio delle banche dati si sono pure eliminati tutti quegli indipendenti che non hanno figli, come pure gli indipendenti nella cui notifica d'imposta sono stati rilevati redditi da attività lucrativa dipendente di almeno CHF 6'960.- annui: per questi ultimi, l'eliminazione è riconducibile al fatto che, per legge federale, se per lo stesso figlio v'è un concorso di diritti fra attività salariata o indipendente, il diritto agli assegni familiari del genitore salariato è prioritario (nuovo art. 7 cpv. 1 lett. e) LAFam); nello stesso modo, compete al datore di lavoro che versa un salario di almeno CHF 6'960.- annui di anticipare gli assegni familiari anche nell'ipotesi che questa attività non sia quella principale.

⁶ Tramite la banca dati della Cassa cantonale di compensazione AVS/AI/IPG, alla quale compete per legge il controllo dell'obbligo assicurativo.

⁷ Con il 2013, con l'adeguamento dei valori di rendita, questo importo muterà.

⁸ Per quanto riguarda invece le altre Casse di compensazione per gli assegni familiari, i 2'416 casi illustrati nella tabella considerano tutti gli indipendenti, in quanto non disponiamo di informazioni sul loro reddito.

Numero dei beneficiari	CCCAF	Altre CCAF	Totale	
Totale indipendenti	12'672	2'416	15'088	
Casi senza figli (figli = 0)	8'068	1'389	9'457	./.
Casi con attività preponderante come salariato	2'539	654	3'193	./.
Casi di indipendenti agricoli (stima)	150	0	150	./.
Indipendenti potenziali beneficiari di assegni	1'915	373	2'288	=
Beneficiari con tassazione (inclusi agricoli)	1'595	309	1'904	
Beneficiari senza tassazione (inclusi agricoli)	470	64	534	
Numero dei figli (teorico)	CCCAF	Altre CCAF	Totale	
Figli dei beneficiari con tassazione (inclusi agricoli)	2'558	491	3'049	
Figli dei beneficiari senza tassazione (inclusi agricoli)	754	102	855	
Totale figli (inclusi agricoli)	3'312	593	3'904	./.
Figli indipendenti agricoli	241		241	=
Totale figli (senza agricoli)	3'071	593	3'664	
Ripartizione assegni figli/assegni formazione	CCCAF	Altre CCAF	Totale	
<i>(in base a dati della statistica UFAS: 0.78/0.22)</i>				
Numero assegni figli	2'396	462	2'858	0.78
Numero assegni formazione	676	130	806	0.22
Stima spesa assegni figli (in fr.)	5'749'293.00	1'109'527.00	6'858'820.00	2'400
Stima spesa assegni formazione (in fr.)	2'026'994.00	391'179.00	2'418'174.00	3'000
Stima spesa totale per assegni familiari (in fr.)	7'776'288.00	1'500'706.00	9'276'994.00	

Stato: novembre 2011

Legenda:

CCCAF Cassa cantonale di compensazione per gli assegni familiari

CCAF Cassa professionale o interprofessionale per gli assegni familiari

Nota:

Media figli/beneficiari CCCAF 1.603761755

Media figli/beneficiari altre CCAF 1.588996764

Dalla tabella si evince una riduzione dell'ipotetico costo degli assegni familiari per gli indipendenti rispetto a quello valutato nel 2008: complessivamente dovremmo attestarci attorno ai ca. CHF 9.3 mio per tutto il Cantone, a fronte dei ca. CHF 15-17 mio allora stimati; di questi, ca. CHF 7.8 mio a carico della sola Cassa cantonale di compensazione per gli assegni familiari, presso la quale sarà affiliata la maggior parte degli indipendenti in Ticino.

La nuova metodologia adottata, che sottrae dai possibili beneficiari tutte quelle economie domestiche che registrano un reddito da attività dipendente di almeno CHF 6'960.- annui (sia che questo reddito è conseguito dallo stesso lavoratore indipendente oppure dall'altro genitore), mostra quindi una spesa inferiore. Anche la nuova valutazione può però contenere degli elementi imponderabili che non possono essere rilevati dall'incrocio delle banche dati delle Casse di compensazione AVS/AI/IPG con quelle dell'Autorità fiscale. In particolare, trattandosi di redditi tassati annualmente, non è possibile valutare se il reddito da attività indipendente e da attività dipendente sia stato conseguito durante un periodo parziale dell'anno oppure su tutto l'anno, ciò che comporterebbe il pagamento dell'assegno familiare da parte dei datori di lavoro solo per una parte dell'anno, o viceversa che l'assegno familiare non possa essere riconosciuto per l'intero annuo quale indipendente.

Va inoltre ricordato che i redditi da attività indipendente sono stabiliti dall'Autorità fiscale dopo 2-3 anni rispetto all'anno di riferimento: anche questa situazione potrebbe portare a

modifiche importanti che non sono prevedibili dall'incrocio dei dati, che fotografano invece un preciso momento.

2.4 Aliquota di contribuzione

Come nell'ordinamento sui salariati, anche nel nuovo ordinamento sugli indipendenti il modello di finanziamento sarà contributivo, come previsto dal nuovo art. 16 cpv. 4 LAFam.

2.4.1 Disciplinamento federale

Conformemente all'art. 16 cpv. 4 LAFam, ogni organo competente (Consiglio di Stato per la Cassa cantonale rispettivamente organi designati quali competenti dai relativi statuti per le Casse professionali e interprofessionali per gli assegni familiari) dovrà determinare l'aliquota contributiva a carico degli indipendenti, considerando la spesa per gli assegni, le spese di gestione (spese amministrative) e l'alimentazione della riserva di fluttuazione.

Inoltre, a mente del nuovo art. 16 cpv. 3 LAFam, i Cantoni devono decidere se, all'interno della stessa Cassa di compensazione per gli assegni familiari, si debba imporre – per legge cantonale – di applicare la medesima aliquota di contribuzione ai redditi dei salariati sottoposti all'AVS e a quelli delle persone esercitanti un'attività lucrativa indipendente.

2.4.2 Soluzione proposta dal Cantone

Il Consiglio di Stato ritiene che un'imposizione ai sensi dell'art. 16 cpv. 3 LAFam potrebbe portare a un travaso di oneri fra i due ordinamenti: propone, quindi, di non porre vincoli sul modello di finanziamento nel nuovo ordinamento sugli assegni familiari agli indipendenti.

Ogni singolo organo di esecuzione della LAFam sarà quindi libero di decidere l'aliquota contributiva a carico degli indipendenti, per il finanziamento dei loro assegni, a dipendenza della spesa per le prestazioni, delle spese amministrative a loro carico, rispettivamente dell'alimentazione della riserva di fluttuazione.

2.4.3 Nessun adeguamento legislativo

Questa soluzione non richiede un adeguamento della Laf. All'art. 30 cpv. 4 Laf si ribadisce unicamente come, in ossequio al diritto federale, ogni singola Cassa di compensazione per gli assegni familiari possa applicare aliquote contributive diverse ai redditi dei salariati sottoposti all'AVS e a quelli delle persone esercitanti un'attività lucrativa indipendente.

3. Persone senza attività lucrativa

3.1 Disciplinamento federale attuale

Il diritto agli assegni familiari come persona senza attività lucrativa è oggi garantito, per legge federale, soltanto se – oltre alle altre condizioni del diritto – il reddito imponibile (fiscale) federale della persona senza attività lucrativa è inferiore al 150% della rendita massima completa di vecchiaia dell'AVS, e meglio CHF 41'760.- all'anno, risp. CHF 3'480.- al mese (ai valori 2011 e 2012).

Inoltre, per aver diritto agli assegni familiari quale salariato (e dal 2013 quale indipendente), occorre conseguire un salario/reddito che corrisponde almeno alla metà dell'importo annuo della rendita completa minima di vecchiaia dell'AVS (ai valori 2011 e 2012: CHF 6'960.- all'anno, rispettivamente CHF 580.- al mese): se il salario/reddito è inferiore a questa soglia, il diritto agli assegni familiari non è rispettivamente non sarà dato. D'altro canto, per avere diritto agli assegni familiari quale persona senza attività lucrativa (oltre alle altre condizioni del diritto previste dall'art. 19 LAFam), occorre avere un salario/reddito annuo inferiore a CHF 4'612.-. Dunque, le persone che guadagnano più di CHF 4'612.- all'anno ma meno di CHF 6'960.- all'anno non possono attualmente avere diritto agli assegni familiari né come persone senza attività lucrativa (perché superano la soglia massima), né come salariati o indipendenti (perché non raggiungono la soglia minima). Del resto attualmente, se una persona nel corso dell'anno civile ha avuto un'attività lucrativa come salariata che le ha consentito di pagare più del contributo minimo all'AVS, non può essere considerata persona senza attività lucrativa ai sensi dell'AVS e, conseguentemente, non può beneficiare degli assegni familiari come persona senza attività lucrativa, anche se il diritto agli stessi come persona salariata è decaduto durante l'anno.

3.2 Nuovo disciplinamento federale

Con la modifica dell'art. 19 LAFam (nuovo art. 19 cpv. 1^{bis}) e l'adeguamento delle direttive federali sugli assegni familiari (DAFam), il Legislatore federale ha corretto due importanti lacune nella legge, accordando a questi assicurati il diritto agli assegni familiari (sempreché ricorrano anche le altre condizioni del diritto) quali persone senza attività lucrativa.

Riguardo all'estensione del limite di reddito per il diritto agli assegni familiari delle persone senza attività lucrativa il Parlamento federale non ha disposto nulla.

3.3 Adeguamento legislativo cantonale

Ritenuti gli ampi margini di cui godono i Cantoni nel contesto del finanziamento e, conseguentemente, del diritto agli assegni familiari per le persone senza attività lucrativa (artt. 20 LAFam e, in particolare, 18 OAFami), si giustifica un adeguamento della legislazione cantonale, allo scopo di abrogare il succitato limite di reddito per poter beneficiare degli assegni familiari come persona senza attività lucrativa.

Il Consiglio di Stato ritiene che non sia coerente mantenere questa condizione supplementare soltanto per le persone senza attività lucrativa, quando invece questa non si applica ai salariati e non si applicherà agli indipendenti. La concretizzazione del principio "un figlio un assegno" può, in effetti, essere perseguita soltanto se, per ogni persona che da diritto agli assegni nei termini dell'art. 4 LAFam (figlio, figliastro, affiliato, fratello, sorella o abiatco), il diritto agli assegni familiari può sussistere indipendentemente dalla situazione economica dell'avente diritto. D'altro canto, per l'organo di esecuzione, la verifica del parametro reddituale si rivela particolarmente onerosa dal punto di vista amministrativo, di modo che la sua abrogazione comporterebbe un alleggerimento amministrativo per la Cassa cantonale di compensazione per gli assegni familiari.

Già diversi Cantoni, nelle loro legislazioni cantonali di esecuzione e complemento della LAFam, hanno abolito il limite di reddito e accordano il diritto agli assegni familiari indipendentemente dalla situazione economica. È il caso dei Cantoni di Ginevra e Giura, mentre il Canton Vaud applica un limite di reddito più elevato (200% della rendita massima completa di vecchiaia dell'AVS invece del 150% previsto dall'art. 19 cpv. 2 LAFam).

Il Consiglio di Stato propone al Parlamento di accordare il diritto agli assegni familiari alle persone senza attività lucrativa indipendentemente dalla loro situazione economica e di modificare, di conseguenza, l'attuale art. 32 Laf. Con questa modifica, l'ordinamento sugli assegni familiari per le persone senza attività lucrativa risulta più equo, coerente con l'attuale ordinamento per i salariati ed il futuro ordinamento per gli indipendenti e meno oneroso dal punto di vista amministrativo.

Il costo relativo all'abrogazione del limite di reddito comporterà una maggior spesa per la Cassa cantonale di compensazione per gli assegni familiari, che gestisce tutte le persone senza attività lucrativa in Ticino (art. 34 Laf), che può essere valutata da ca. CHF 0.4 mio a ca. CHF 0.5 mio di franchi all'anno⁹.

III. PEREQUAZIONE DEGLI ONERI

1. Considerazioni preliminari

Il sistema degli assegni familiari ai salariati (non agricoli) non conosce, a differenza dell'AVS, una vera e propria solidarietà fra tutti i contribuenti, cioè gli affiliati (datori di lavoro). A fronte di assegni familiari uguali per tutti i beneficiari, cioè le famiglie con figli (CHF 200.- per l'assegno per figli e CHF 250.- per l'assegno di formazione), i datori di lavoro pagano aliquote contributive diverse, a dipendenza della Cassa di compensazione per gli assegni familiari presso la quale sono affiliati. Esiste per contro una mutualità fra contribuenti e beneficiari all'interno della medesima Cassa di compensazione per gli assegni familiari, perché il datore di lavoro paga il suo contributo sull'intera massa salariale dei suoi dipendenti (con o senza figli), mentre soltanto i dipendenti con figli beneficiano di prestazioni familiari.

La legge federale (LAFam) fissa degli importi minimi per gli assegni familiari (per figli e di formazione) e lascia ai Cantoni la facoltà di prevedere degli importi maggiori come pure di introdurre un sistema di perequazione degli oneri fra gli organi chiamati ad applicare la legge, ossia le Casse di compensazione per gli assegni familiari.

I Cantoni che hanno introdotto la perequazione degli oneri fra le Casse di compensazione per gli assegni familiari sono 16, fra i quali anche Ginevra. Il Tribunale federale ha avuto l'occasione di confermarne la legittimità, ritenuto che concettualmente essa rappresenta un passo in avanti per la legislazione che disciplina l'assicurazione sociale degli assegni familiari ordinari.

Per quanto attiene al Cantone Ticino, con il messaggio n. 6078 del 27 maggio 2008, il Consiglio di Stato si riservò la facoltà di proporre la perequazione degli oneri fra le Casse nell'ambito di una futura revisione della legge¹⁰. Anche il rapporto della Commissione della gestione e delle finanze del 2 febbraio 2010, in risposta all'iniziativa parlamentare elaborata R. Ghisletta per il gruppo PS del 15 dicembre 2008, ricordava come l'estensione del diritto agli assegni ai lavoratori indipendenti dal 2013 rappresentasse un'opportunità per proporre anche la perequazione degli oneri; così si esprimeva: *“una volta che le Camere federali avranno approvato definitivamente l'estensione della copertura assicurativa agli indipendenti si potrà rivalutare la questione alla luce del nuovo assetto legislativo, tornando*

⁹ Da una valutazione operata sui dati 2009 è risultato che, della totalità delle richieste, il 20% era stata respinta per superamento del limite di reddito. Applicando questa percentuale sulla spesa per le PSAL ipotizzata per il 2013 (ca. 1.9 mio), la maggior spesa annua per la Cassa cantonale sarebbe di ca. 0.4 mio. Si estende la forchetta di maggior spesa fino a 0.5 mio, per considerare eventuali ulteriori potenziali beneficiari (l'abolizione del limite di reddito potrebbe far leggermente lievitare il numero delle domande rispetto alle domande totali del 2009).

¹⁰ Cfr. capitolo 4.3.12, pag 33.

*eventualmente ad approfondire l'ipotesi della perequazione degli oneri tra le Casse per gli assegni familiari*¹¹.

2. Opportunità della perequazione degli oneri

L'armonizzazione degli assegni familiari a livello federale con l'introduzione della LAFam il 1. gennaio 2009 ha prodotto un sensibile mutamento della struttura dei rischi di alcune Casse di compensazione per gli assegni familiari di particolari rami economici di attività. Di conseguenza, alcune Casse con i datori di lavoro ad esse affiliati si sono ritrovate – e si ritroveranno – a dover fronteggiare oneri finanziari maggiori che potrebbe gravare in modo significativo sulla loro concorrenzialità a medio – lungo termine.

Richiamata la competenza lasciata ai Cantoni dall'art. 17 cpv. 2 lett. k. LAFam di prevedere o meno una perequazione degli oneri nel regime degli assegni familiari ai salariati non agricoli, il Consiglio di Stato ritiene che anche in Ticino sia auspicabile inserire il principio della perequazione degli oneri nella legislazione cantonale per gli assegni familiari per introdurre maggiore equità tra i datori di lavoro ed i vari rami economici, onde permettere in futuro di evitare tassi contributivi che creino disparità di trattamento tra settori economici.

Una forma di compensazione dei rischi tra Casse è da considerare anche nella prospettiva di una politica familiare più equa, più vicina alle famiglie, perseguita dal Cantone coerentemente con i suoi indirizzi. Gli oneri finanziari relativi agli assegni familiari dovrebbero essere sostenuti equamente da tutti in un contesto nel quale la massa salariale e il numero dei figli non possono essere influenzati dalle singole casse. In altri termini, si pone una questione di principio. Ci si può, infatti, interrogare sull'opportunità di chiamare tutti i datori di lavoro a contribuire equamente al finanziamento degli assegni familiari indipendentemente da vantaggi o svantaggi dovuti alla struttura finanziaria e demografica degli affiliati di una cassa.

Il Consiglio di Stato propone l'inserimento nella legge del principio della perequazione degli oneri per attenuare le distorsioni all'interno del sistema cantonale degli assegni familiari. L'esecutivo, in considerazione dei settori economici in difficoltà e per evitare di ulteriormente esacerbare un clima già teso a causa dalle estenuanti trattative a livello internazionale che influenzano in negativo la piazza finanziaria ticinese, si riserva la facoltà di determinare i tempi e le modalità della sua attivazione. In questo senso il disegno di legge prevede una delega esplicita.

IV. RELAZIONI E CONSEGUENZE

1. Relazione con le Linee direttive e il Piano finanziario

1.1 Assegni familiari

La proposta del Consiglio di Stato relativa all'estensione del diritto agli assegni familiari ai lavoratori indipendenti è contemplata nelle Linee direttive al punto 2.3 "Sicurezza e coesione in evoluzione" (scheda n. 8 "Assegni familiari").

¹¹ Cfr. www.ti.ch/CAN/SegGC/comunicazioni/GC/inizelaborate/rapporti/IE291-r.htm.

1.2 Perequazione degli oneri fra le Casse di compensazione per gli assegni familiari

La proposta del Consiglio di Stato è contemplata nelle Linee direttive al punto 2.3 “Sicurezza e coesione in evoluzione” (scheda n. 44 “Assegni familiari”).

2. Conseguenze di natura finanziaria per gli assegni familiari

Le proposte (adeguamenti per gli indipendenti e le persone senza attività lucrativa) non comportano un aumento di spesa corrente per il Cantone, considerato che gli assegni familiari sono e saranno finanziati dai beneficiari stessi (lavoratori indipendenti e persone senza attività lucrativa) tramite il contributo riscosso dalle Casse di compensazione per gli assegni familiari (indipendenti), rispettivamente dalla Cassa cantonale (persone senza attività lucrativa).

3. Conseguenze a livello di enti locali

La proposta non ha conseguenze pratiche per gli enti locali.

4. Compatibilità con le altre leggi cantonali e federali

La proposta è compatibile con le altre leggi cantonali e federali e comporta la modifica della Laf.

5. Conseguenze secondo il diritto europeo

La proposta non ha conseguenze secondo il diritto europeo. In particolare, essa è compatibile con l'Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (con allegati, protocolli e atto finale)¹² e con la Convenzione del 4 gennaio 1960 istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (AELS) (con allegati, Atto finale e Dichiarazioni)¹³.

6. Atti parlamentari

6.1 Assegni familiari

Nell'ambito del presente messaggio, sono evasi i seguenti atti parlamentari:

- iniziativa parlamentare elaborata “Modifica della Legge sugli assegni di famiglia (un figlio, un assegno: assegni familiari anche per i figli dei lavoratori indipendenti!)” del 15 dicembre 2008 presentata da Raoul Ghisletta e conf. per il Gruppo socialista;
- iniziativa parlamentare generica “Un figlio, un assegno, anche per le persone senza attività lucrativa” del 29 novembre 2010 presentata da Gianni Guidicelli a nome del gruppo PPD.

¹² RS 0.142.112.681.

¹³ RS 0.632.31.

6.2 Perequazione degli oneri fra le Casse di compensazione per gli assegni familiari

Il presente messaggio risponde in parte alla mozione “Eliminare le gravi disparità di trattamento nel finanziamento degli assegni familiari e combattere le costose inefficienze amministrative esistenti nelle Casse professionali assegni familiari” del 29 novembre 2010 presentata da Raoul Ghisletta (e ripresa da Saverio Lurati).

V. COMMENTO DEGLI ARTICOLI

Le disposizioni sono oggetto di commento solo dove necessario.

Articolo 1 lett. b) e lett. c)

La disposizione è modificata per motivi di tecnica legislativa. È introdotta alla lett. b) l'espressione “il diritto alle prestazioni familiari ai salariati in malattia di lunga durata” (cfr. art. 45a – 45g Laf). Quanto disciplinato alla lett. b) è ripreso nella nuova lett. c).

Articolo 30 cpv. 2

Riguardo ai lavoratori indipendenti, il reddito su cui applicare l'aliquota contributiva è quello determinate ai fini AVS con la limitazione secondo quanto previsto dall'art. 16 cpv. 4 LAFam, ossia all'importo massimo del guadagno annuo assicurato ai sensi della Legge federale sull'assicurazione contro gli infortuni (LAINF), del 20 marzo 1981, che per il 2012 ammonta a CHF 126'000.-.

Articolo 31a

È ancorato il principio della perequazione degli oneri nella Laf, che sarà attuata dal Consiglio di Stato conformemente alla delega prevista dall'art. 31b Laf.

Il meccanismo di perequazione degli oneri permetterebbe di evitare la selezione dei rischi, di salvaguardare la solidarietà fra tutte le aziende (industriali, commerciali, finanziarie, pubbliche) e valorizzare contemporaneamente la concorrenza amministrativa fra le singole Casse. In questo senso la perequazione degli oneri fra Casse potrà fondarsi unicamente sul raffronto del coefficiente matematico di ogni singola Cassa (ottenuto dividendo i costi degli assegni, esclusi quelli amministrativi, della Cassa con la propria massa salariale) con l'aliquota media calcolata sull'insieme dei costi degli assegni e delle masse salariali a livello cantonale.

Articolo 31b

Questa disposizione introduce una delega a favore del Consiglio di Stato, in virtù della quale esso può determinare le modalità e i tempi di attivazione della perequazione degli oneri. Il Consiglio di Stato può introdurre la perequazione degli oneri anche solo parzialmente.

VI. CONCLUSIONI

Osservato quanto precede, il Consiglio di Stato invita il Parlamento ad accogliere le proposte contenute nel presente messaggio.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, M. Borradori

Il Cancelliere, G. Gianella

Disegno di

LEGGE

sugli assegni di famiglia del 18 dicembre 2008; modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 19 settembre 2012 n. 6687 del Consiglio di Stato,
- ritenuto che i termini utilizzati in tutta la legge sono da intendere sia al maschile sia al femminile,

d e c r e t a:

I.

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

Articolo 1 lettera b

- b) il diritto alle prestazioni familiari ai salariati in malattia di lunga durata.

Articolo 1 lettera c (nuovo)

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

Articolo 2 capoverso 1 lettera c) (nuovo)

- c) ai lavoratori indipendenti.

Capitolo secondo

Lavoratori salariati di professioni non agricole e lavoratori indipendenti

Articolo 5

Le condizioni del diritto agli assegni per figli e di formazione per i lavoratori salariati di professioni non agricole e per i lavoratori indipendenti sono disciplinate dalla legislazione federale sugli assegni familiari.

Articolo 7a (nuovo)

III. Lavoratori indipendenti

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

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

- a) sul suo diritto agli assegni per figli o di formazione;
- b) sull'importo degli stessi;

- c) sulla scadenza del diritto;
- d) sui rimedi di diritto.

Articolo 10 lettera c)

- c) procedono alle necessarie compensazioni fra i contributi dovuti dai loro affiliati e gli assegni familiari anticipati dai datori di lavoro ai loro salariati, rispettivamente procedono alle necessarie compensazioni fra i contributi dovuti e gli assegni familiari che spettano di diritto ai lavoratori indipendenti.

Articolo 11 lettera a)

- a) il numero dei propri affiliati (datori di lavoro, salariati il cui datore di lavoro non sottostà all'obbligo contributivo e lavoratori indipendenti).

Articolo 11 lettera d)

- d) la massa salariale o reddituale sulla quale sono stati riscossi i contributi nell'anno civile.

Articolo 12 capoverso 1 lettera c (nuovo)

- c) dei lavoratori indipendenti.

Articolo 13 capoverso 1 lettera c (nuovo)

- c) i lavoratori indipendenti.

Articolo 14 lettera c)

- c) i datori di lavoro, i salariati il cui datore di lavoro non sottostà all'obbligo contributivo e i lavoratori indipendenti che non sono affiliati ad una Cassa professionale o interprofessionale di compensazione per gli assegni familiari.

Articolo 30 capoverso 2

Il contributo è determinato in percentuale sui salari soggetti ad imposizione AVS, rispettivamente sui redditi soggetti ad imposizione AVS nei limiti previsti dalla legislazione federale.

Articolo 30 capoverso 4 (nuovo)

La singola Cassa di compensazione per gli assegni familiari può applicare aliquote contributive diverse ai redditi dei salariati sottoposti all'AVS e a quelli delle persone esercitanti un'attività lucrativa indipendente.

Articolo 31a (nuovo)

O. Perequazione degli oneri fra le Casse di compensazione per gli assegni familiari

È istituito il principio della perequazione degli oneri fra le Casse di compensazione per gli assegni familiari che esercitano nel Cantone.

I. Principio

Articolo 31b (nuovo)

II. Competenza

¹Il Consiglio di Stato determina i tempi dell'introduzione della perequazione degli oneri.

²Il Consiglio di Stato determina le modalità di applicazione della perequazione degli oneri, ritenuto che la stessa considera solo la spesa relativa agli assegni per figli e agli assegni di formazione.

³Il Consiglio di Stato può implementare la perequazione degli oneri parzialmente.

Articolo 32

¹Le condizioni del diritto agli assegni familiari per figli e di formazione per le persone senza attività lucrativa sono disciplinate dalla legislazione federale sugli assegni familiari.

²In deroga all'art. 19 cpv. 2 LAFam, le persone senza attività lucrativa hanno diritto agli assegni familiari anche se il loro reddito imponibile supera il 150% della rendita massima completa di vecchiaia dell'AVS.

Capitolo quarto

Aspetti organizzativi comuni al regime sui salariati, sui lavoratori indipendenti e sulle persone senza attività lucrativa

II.

¹Trascorsi 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.

²Essa entra in vigore il 1° gennaio 2013.