

# Rapporto di maggioranza

numero

data

3 ottobre 2024

competenza

DIPARTIMENTO DELLA SANITÀ E DELLA SOCIALITÀ

**della Commissione sanità e sicurezza sociale  
sull'iniziativa parlamentare 20 giugno 2022 presentata nella forma  
generica da Raoul Ghisletta e cofirmatari (ripresa da Ivo Durisch) per il  
Gruppo PS "Assegni familiari per togliere dalla povertà e dall'assistenza  
tutte le famiglie con minori"**

## 1. L'INIZIATIVA

Con l'iniziativa si chiede di *«modificare la Legge sugli assegni di famiglia e se del caso anche la LAPS e altre eventuali leggi, in modo da eliminare la necessità di ricorrere all'aiuto sociale (assistenza sociale) per le famiglie con figli minorenni a carico. Si tratta di completare nell'ambito della politica familiare un percorso che il Ticino ha iniziato nel 1997 per togliere le famiglie con figli da situazioni di povertà marcata e dall'assistenza sociale»*.

Per sostenere la proposta, i firmatari dell'iniziativa hanno rilevato, tra le altre cose, che *«La povertà che colpisce i minori ha effetti negativi sul lungo periodo, in quanto pone i bambini e i giovani in situazione di difficoltà nell'ambito della salute, nella sfera sociale (accesso allo sport e alla cultura, scarso riconoscimento sociale, ...) e nel contesto scolastico/formativo, come sottolineano Caritas (v. testo "Vaincre la pauvreté des enfants en Suisse" sul sito dell'associazione) e Humanrights.ch (che richiama la piena concretizzazione dell'art. 6 cpv. 2 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo). I genitori in difficoltà finanziarie soffrono pure molto a fronte dei loro figli per le rinunce e le restrizioni che devono imporre, sottolinea Pro Juventute ("Pauvre dans un pays riche", testo nel sito dell'Associazione)»*.

## 2. LA PRESA DI POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO

Nella sua presa di posizione in merito all'iniziativa (cfr. Risoluzione governativa n. 3737 del 9 agosto 2023) il Consiglio di Stato ha espresso un parere negativo e meglio rivelando, tra le altre cose, quanto segue:

*«L'iniziativa richiama i contenuti dell'interrogazione n. 31.22 "Famiglie con figli povere e molto povere in Ticino" del 22 febbraio 2022 (risposta del 26 aprile 2023), dove si indicava che nel 2020 circa 1'300 famiglie avevano ricevuto l'assistenza e che il tasso di aiuto sociale in Ticino per i minorenni si attestava al 3.5 %. Con la presente lo scrivente Consiglio di Stato intende fornire una visione d'insieme della situazione attuale delle famiglie beneficiarie di prestazioni LAPS e in particolare assistenza sociale, così come ipotizzare e quantificare gli scenari per poter raggiungere l'obiettivo dell'iniziativa»*.

### 3. LE PRESTAZIONI LAPS: DESCRIZIONE E SCOPO

«Lo studio SUPSI del 2013 definisce lo scopo delle prestazioni Laps come segue: "Le prestazioni finanziarie dirette, si inseriscono all'interno della Laps, che ha voluto armonizzare i criteri di calcolo ed erogazione delle prestazioni sociali cantonali finalizzate a coprire una spesa specifica (costo del figlio, ad esempio) o il minimo esistenziale per l'intero nucleo familiare (unità di riferimento). Il coordinamento delle prestazioni finanziarie si prefiggeva anche di ridurre al minimo il ricorso all'assistenza sociale, cercando di colmare il deficit di reddito delle economie domestiche secondo un principio di priorità (detto anche "a cascata") tra le diverse prestazioni.

*Gli assegni familiari integrativi (AFI) e di prima infanzia (API), pensati per ridurre la povertà delle famiglie e per evitare il ricorso alle prestazioni assistenziali, rientrano nelle prestazioni della Laps.*

*Gli assegni familiari integrativi e di prima infanzia, introdotti nel 1997 hanno dimostrato di essere uno strumento efficace di lotta contro la povertà delle famiglie con figli. Di fatto, a condizione di adempiere ai requisiti legali, l'assegno di prima infanzia costituisce un vero e proprio reddito minimo per le unità di riferimento con figli fino ai 3 anni. Al di sopra di questo limite di età, il dispositivo prevede unicamente, al massimo, la copertura del costo del figlio attraverso l'assegno integrativo, ciò che implica la necessità, per alcune famiglie, di dover comunque fare ricorso all'assistenza sociale. L'impostazione data al dispositivo degli assegni rispecchia la finalità insita nelle diverse prestazioni sociali finanziarie cantonali: quella della copertura del costo di ciò a cui sono destinate (il costo del figlio in questo caso, ma anche del costo degli studi per le borse di studio o del premio dell'assicurazione contro le malattie). L'API fa eccezione, siccome, in aggiunta all'AFI, è destinato alla garanzia del minimo vitale per l'intero nucleo familiare. È quindi l'impostazione stessa del sistema che non prevede di assicurare un minimo vitale per tutte le famiglie con figli ed è quindi previsto che parte di esse debbano ancora far ricorso alle prestazioni assistenziali".*

*Accanto alle prestazioni Laps coordinate, che rispondono a esigenze specifiche, come per esempio la Riduzione dei premi nell'assicurazione malattia (RIPAM), che contribuisce alla riduzione dei premi di cassa malati non solo per i bassi redditi ma anche per il ceto medio, e le prestazioni di studio, vi sono le prestazioni Laps armonizzate, che intervengono a colmare il fabbisogno minimo con modalità diverse:*

- *indennità straordinaria ai disoccupati ex indipendenti (ISD): assegno che copre il minimo vitale della famiglia della persona disoccupata che ha cessato un'attività indipendente da al massimo sei mesi.*
- *assegno familiare integrativo (AFI): prestazioni destinate alle famiglie con figli (fino a 15 anni) e con reddito insufficiente.*
- *assegno di prima infanzia (API): prestazioni destinate alle famiglie con figli (fino all'inizio dell'anno obbligatorio della scuola dell'infanzia del figlio più piccolo) e con reddito insufficiente.*
- *prestazioni assistenziali, comunemente dette "assistenza sociale": finanziamento destinato alle persone che non sono in grado di far fronte ai propri bisogni economici minimi e a quelli della propria famiglia.*

*Le prestazioni sono erogate secondo un ordine di priorità che pone il ricorso all'assistenza quale ultima risorsa, sussidiaria a tutte le altre prestazioni».*

Nel proprio rapporto la maggioranza della Commissione ha ritenuto importante riproporre i principi che precedono e ciò siccome sono intrinseci al "complesso e completo" sistema sociale voluto e vigente nel Cantone Ticino. Il cosiddetto "*sistema sociale a cascata*" prevede infatti già tutta una serie di aiuti sociali che si avverano più forti ed incisivi in considerazione della situazione sociale più delicata. Proprio in questo senso, per sostenere al meglio le famiglie con figli, da 0 a 5 anni è previsto l'assegno di prima infanzia (API) che come tale aiuta finanziariamente la famiglia in maniera più incisiva rispetto all'assegno familiare integrativo (AFI); previsto invece fino ai 15 anni. Quando il figlio raggiunge 5 anni di età, entrambi i genitori dispongono infatti di un margine maggiore per incrementare la loro capacità di guadagno e questo anche grazie ai "servizi di preasilo" e dei "centri extrascolastici" (pure incentivati dal Cantone Ticino). Se ciò non fosse il caso, per aiutare la famiglia sino ai 15 anni è comunque ancora accessibile l'AFI. Se anche con quest'ultimo aiuto il sostegno non fosse sufficiente, rimangono ulteriormente a disposizione le altre prestazioni sociali e se proprio necessario infine anche l'assistenza.

#### **4. L'EVOLUZIONE DEI BENEFICIARI DI PRESTAZIONI LAPS**

I grafici illustrati nella risoluzione governativa mostrano l'evoluzione delle prestazioni sociali coordinate nonché mostrano le differenti combinazioni che sono possibili per ottimizzare al meglio gli aiuti in favore di chi ha bisogno di un sostegno da parte dello Stato. Per ottimizzare gli aiuti e mirare maggiormente la compensazione delle necessità, una famiglia può quindi effettivamente essere posta al beneficio contemporaneamente di una o più prestazioni sociali.

Vero è che le combinazioni LAPS sono fortemente legate alle modifiche delle leggi stesse o delle prestazioni che la compongono. In tal senso si ribadisce che nel 2016, nell'ambito del preventivo, il Gran Consiglio ha accettato le misure dei parametri d'accesso ad AFI e API con conseguente riduzione dei beneficiari e un trasferimento di casi all'assistenza. Nel 2021, per conto, il numero di unità di riferimento (UR) beneficiarie di assistenza sociale è diminuita e la cerchia dei beneficiari AFI si è nuovamente allargata a seguito delle misure previste nella riforma sociale cantonale (cfr. Messaggio n.7726 del 16 ottobre 2019).

Dal 2010 al 2016 si è assistito a un costante incremento del numero di UR con almeno un minorenni al beneficio di prestazioni assistenziali. Dal 2016 al 2021 abbiamo avuto una stabilità, e nel 2021 una diminuzione marcata a seguito della citata riforma sociale cantonale. Le misure hanno infatti permesso di uscire dall'assistenza sociale a 166 UR, per un totale di 203 figli minorenni.

Nel 2020 è stata approvata la riforma sociale cantonale, entrata in vigore integralmente a partire da inizio 2021. Le misure hanno interessato in particolare la RIPAM e le prestazioni LAPS, orientate al miglioramento della politica familiare. Alcune misure introdotte come il prolungo dell'API e l'aumento dei massimali AFI hanno permesso nel 2021 una diminuzione ulteriore dei minorenni a beneficio delle prestazioni (11 % in meno rispetto al 2020). Nei prossimi anni ci si attende che tali misure esprimano ulteriori effetti positivi. Oggi si può quindi affermare che, grazie agli AFI/API, l'arrivo di uno o più figli non causa un

peggioramento della situazione economica alle coppie con una situazione economica non particolarmente solida.

In considerazione di quanto precede, codesta Commissione condivide la posizione del Governo laddove nella sua risoluzione sostiene che l'iniziativa evidentemente modificherebbe in modo sostanziale l'attuale scopo degli assegni familiari di complemento (API e AFI). Degli adeguamenti per considerare le mutate necessità dei nostri cittadini sono già stati puntualmente intrapresi e ciò dopo aver anche compiutamente valutato tutti gli effetti sull'intero sistema sociale. Il cambiamento proposto dall'iniziativa snaturerebbe quindi anche a parere di codesta Commissione il delicato e ponderato equilibrio espressamente previsto dalla LAPS e in particolare con gli AFI e gli API e ciò non da ultimo con dei costi per l'ente pubblico difficili da stimare ma sicuramente molto importanti anche da sopportare da parte di contribuenti ad oggi già fortemente sotto pressione per causa di altre spese costantemente in aumento.

## 5. I LAVORI COMMISSIONALI

La maggioranza della Commissione sanità e sicurezza sociale nell'audizione del 20.06.2023 ha sentito il deputato sig. Ivo Durisch. Secondo l'iniziativista, l'IG è nata dalla constatazione, in base ai rapporti dell'USSI sull'assistenza, che vi sono ancora molte famiglie con minorenni in assistenza. Vi sarebbe quindi il rischio che i figli delle famiglie al beneficio di prestazioni assistenziali si ritrovino anche portatrici di debiti che sono stati accumulati dai genitori.

Siccome la maggioranza della Commissione ha voluto condividere le preoccupazioni dell'iniziativista, dopo aver eseguito gli accertamenti del caso quest'ultima ha potuto appurare che per l'art. 35 cpv. 1 lett a LAS non vi è obbligo di rimborso per il beneficiario di prestazioni assistenziali da lui ottenute prima dell'età di 18 anni compiuti. In questo modo, i figli delle famiglie al beneficio di prestazioni assistenziali risultano conseguentemente già sufficientemente tutelati dal pericolo di doversi accollare i debiti contratti dai genitori. Quanto precede sembra invero anche confermato dal Tribunale federale che in una sua sentenza dello scorso 1. settembre 2020 tutela appunto un assicurato dall'obbligo di rimborso (cfr. DTF del 1. settembre 2020, inc. n 8C\_222/2020). Quanto precede risulta poi non da ultimo peraltro anche chiaramente confermato dal Governo cantonale nel suo Messaggio riguardante la Legge sull'assistenza sociale del 5 giugno 1970 (p. 1569):

*Queste disposizioni disciplinano il diritto di rimborso secondo principi che, parzialmente, si scostano da quelli della legge vigente. In esse si esclude fondamentalmente l'obbligo di rimborso delle prestazioni assistenziali ottenute dal beneficiario prima della sua maggiore età: è facilmente intuibile che tale principio è inteso a liberare chi, per una disgraziata fanciullezza o adolescenza, si fosse trovato nella necessità di ricorrere agli aiuti assistenziali e che poi, divenuto maggiorenne e inserito convenientemente nella società, si vedesse da quest'ultima nuovamente ricercato per rimborsare quelle stesse prestazioni che hanno favorito il reinserimento sociale.*

Nell'audizione il deputato sig. Ivo Durisch pure ha messo in evidenza la necessità di alzare i massimali AFI e di parificare quindi gli AFI agli API. Nell'audizione lo stesso ha

sottolineato che la LAPS va bene a cascata, non dovrebbe però, secondo l'intento dell'IG, lasciare in povertà i minorenni. L'iniziativista chiede quindi in sostanza di valutare un "rincaro delle prestazioni". L'iniziativista non propone soluzioni concrete bensì lancia piuttosto una discussione generale.

## 6. CONCLUSIONI

Assodato che la maggioranza della Commissione sanità e sicurezza sociale non intravede sufficienti motivi per poter intervenire sul sistema sociale adottato dal Cantone Ticino con la creazione degli aiuti sociali in applicazione del sistema a cascata così come previsto nella Laps e quindi per questo non ritiene possibile e giustificato parificare gli AFI agli API e questo anche in considerazione dei possibili maggiori costi a carico dello Stato e dei contribuenti (circa 15 milioni di CHF nella migliore delle ipotesi); assodato che il pericolo di accollare i debiti delle famiglie in assistenza ai figli minorenni è già debitamente scongiurato con quanto espressamente previsto nell'art. 35 LAS. Ritenuto che lo scopo di tutte le proposte analizzate è quello di sostenere maggiormente le famiglie ticinesi e considerato che ogni proposta di maggior spesa dovrebbe in qualche modo anche essere compensata da altri provvedimenti, un adeguamento potrà comunque avvenire nella misura in cui quest'ultimo sarà compensato, ad esempio, con un più lungo periodo di carenza nella legislazione sociale cantonale.

Tutto ben considerato, senza dimenticare l'invito al Consiglio di Stato di mantenere costante l'impegno ad aggiornare e rafforzare gli strumenti a sostegno di famiglie con minorenni, attraverso misure di politica familiare di natura finanziaria e non, la maggioranza della Commissione sanità e sicurezza sociale invita il Gran Consiglio a respingere l'iniziativa parlamentare.

Per la maggioranza della Commissione sanità e sicurezza sociale:

Patrick Rusconi e Alessandro Mazzoleni, correlatori  
Agustoni - Aldi - Caverzasio - Cedraschi -  
Corti - Filippini - Gianella Alex - Giudici -  
Isabella - Quadranti - Schnellmann