

Rapporto

numero	data	Dipartimento
5189 R	11 giugno 2002	SANITÀ E SOCIALITÀ
Concerne		

della Commissione della gestione e delle finanze sul messaggio 18 dicembre 2001 concernente la prima revisione della legge sugli assegni di famiglia

INDICE

1.	PREMESSA: SCOPO DELLA REVISIONE	3
2.	CONTENUTI DELLA REVISIONE	3
2.1	Norme generali	3
2.2	Assegni ordinari	4
2.2.1	Custodia del figlio e attività salariata	4
2.2.2	Concorrenza di diritti; libera scelta dei genitori	4
2.2.3	Assegno di formazione	5
2.2.4	Importo dell'assegno	6
2.3	Assegni di complemento	6
2.3.1	Coabitazione con il figlio	6
2.3.2	Periodo di carenza	6
2.3.3	Assegno di prima infanzia: cura del figlio e clausola del 50%	6
2.4	Misure di appoggio	7
2.4.1	Premessa	7
2.4.1.1	Rapporto della Conferenza dei Ministri europei	7
2.4.1.2	Iniziativa 22 marzo 2000 della cons. naz. Jacqueline Fehr; Rapporto della Commissione della gestione e delle finanze della sicurezza sociale e della salute pubblica del Consiglio Nazionale	8
2.4.1.3	Conclusioni	10
2.4.2	Restituzione dei termini	11
2.5	Organizzazione	11
2.6	Atti parlamentari	13
3.	CONSEGUENZE FINANZIARIE DELLA REVISIONE	14
3.1	Conseguenze finanziarie	14
3.1.1	Assegni ordinari	14
3.1.2	Assegni di complemento	14
3.1.3	Misure di appoggio	15

3.2	Scenari prospettati dal Messaggio del Consiglio di Stato del 19 gennaio 1994 e dal Rapporto di maggioranza della Commissione della gestione e delle finanze del 23 maggio 1996 rispetto alla spesa reale	15
4.	LEGGE SULL'ARMONIZZAZIONE ED IL COORDINAMENTO DELLE PRESTAZIONI SOCIALI E ACCORDO SULLA LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE PERSONE	16
4.1	Legge sull'armonizzazione ed il complemento delle prestazioni sociali	16
4.2	Accordo sulla libera circolazione delle persone e assegno di formazione	16
4.3	Accordo sulla libera circolazione delle persone e assegni di complemento	17
5.	COMMENTO AGLI ARTICOLI DI LEGGE	17
6.	CONCLUSIONI	21
	DISEGNO DI LEGGE	24
	ALLEGATO A	36
	ALLEGATO B	37

1. PREMESSA: SCOPO DELLA REVISIONE

La prima revisione della Legge sugli assegni di famiglia, approvata l'11 giugno 1996, dà seguito alla volontà del Parlamento cantonale di sottoporre la legge medesima ad una valutazione generale, sulla base di un Rapporto allestito dal Consiglio di Stato. Il Governo ha dato seguito al mandato del Parlamento con il suo Messaggio 18 dicembre 2001, allestito sulla scorta di due valutazioni: la prima di carattere socio-economico sull'efficacia della legge, esperita dalla Scuola universitaria professionale di Lugano (SUPSI) e la seconda di tipo giuridico e tecnico sull'applicazione della legge, esperita dall'Istituto delle assicurazioni sociali (IAS).

La Commissione della gestione, nella sua valutazione della riforma di legge, ha pure considerato le esperienze maturate dal Giudice del Tribunale d'Appello e Presidente del Tribunale cantonale delle assicurazioni, Daniele Cattaneo, e la sua analisi giurisprudenziale (Daniele Cattaneo, La Legge sugli assegni di famiglia: caratteristiche, sentenze e problemi aperti, RDTA 2000).

Sebbene siano trascorsi relativamente pochi anni dalla sua entrata in vigore, entrambe le valutazioni hanno evidenziato la necessità di un adeguamento della normativa.

Diverse proposte di modifica delle norme attualmente vigenti hanno carattere tecnico e costituiscono le conclusioni più logiche della necessità di rendere la legge più praticabile dal punto di vista amministrativo, conformandola inoltre alla cospicua giurisprudenza del Tribunale cantonale delle assicurazioni e del Tribunale federale.

Altre modifiche alle norme in vigore hanno invece una connotazione più di politica sociale ed intendono perseguire una più moderna politica di promozione e sostegno della famiglia. La conciliazione dell'attività familiare con quella professionale è un aspetto importante, che caratterizza quindi la prima revisione della legge. Se la riforma, assolutamente radicale, del 1996 si soffermò sulle prestazioni selettive e di complemento a carattere monetario, questa sua prima revisione completa l'intervento con prestazioni reali, di ulteriore sostegno alla famiglia. In questo contesto si inserisce la proposta del Consiglio di Stato di prevedere nella legge la possibilità per le famiglie bisognose di richiedere il rimborso della spesa di collocamento del figlio presso un nido dell'infanzia (riconosciuto e autorizzato) o una famiglia diurna (riconosciuta) durante l'esercizio dell'attività lavorativa dei genitori.

Questa prima revisione della LAF è stata attentamente considerata dalla Commissione della gestione e delle finanze che, per l'esame di dettaglio, ha nominato al suo interno una specifica sottocommissione, così composta: Sandro Lombardi (coordinatore), Attilio Bignasca, Roger Etter, Mario Ferrari, Fulvio Pezzati.

2. CONTENUTI DELLA REVISIONE

2.1 Norme generali

La Commissione della gestione e delle finanze propone di dar seguito alle modifiche proposte dal Consiglio di Stato nel suo Messaggio 18 dicembre 2001 per quanto concerne le norme generali. Queste modifiche hanno sostanzialmente carattere di tecnica giuridica e legislativa. Alcune precisazioni a questo riguardo sono riportate al capitolo del presente Rapporto che tratta il commento ai singoli articoli.

Nell'ottica della più che prossima entrata in vigore degli Accordi bilaterali fra la Svizzera e l'UE (ed i suoi Stati membri), con particolare riferimento all'Accordo sulla libera circolazione delle persone, la Commissione della gestione e delle finanze propone di definire al nuovo art. 5a LAF¹ l'Organo di collegamento in materia di assegni familiari: compito di questo organo sarà quello di garantire l'informazione sul diritto agli assegni ordinari nei rapporti internazionali e garantire l'assistenza e la collaborazione amministrativa fra gli organi di collegamento degli Stati UE e le Casse per gli assegni familiari. E' opinione da tutti condivisa che l'Ente più idoneo a rivestire questo compito sia l'Istituto delle assicurazioni sociali.

Al nuovo art. 5a viene quindi aggiunto un ulteriore cpv. 2.

2.2 Assegni ordinari

2.2.1 Custodia del figlio e attività salariata

Di particolare rilevanza è il fatto che il nuovo dispositivo proposto dal Consiglio di Stato abbia abrogato la **custodia** quale presupposto del diritto; i motivi di questa scelta sono dettagliatamente descritti sul Messaggio e sono condivisi dalla Commissione della gestione e delle finanze. Con il nuovo assetto legislativo sarà quindi soltanto l'esercizio di una attività salariata per un datore di lavoro sottoposto alla legge a determinare la titolarità del diritto dei genitori e non più, come attualmente, la combinazione dei due presupposti della custodia e dell'attività salariata. La Commissione della gestione e delle finanze ritiene che il nuovo dispositivo sia maggiormente praticabile dal punto di vista amministrativo e permeato, quindi, di innegabili vantaggi pratici, perché di più facile comprensione per i datori di lavoro e per le Casse per gli assegni familiari chiamate ad applicare il regime sugli assegni di famiglia.

2.2.2 Concorrenza di diritti; libera scelta dei genitori

Con il proposto art. 11 cpv. 2 LAF il Consiglio di Stato dispone un preciso ordine di priorità in caso di concorrenza dei diritti, cioè quando entrambi i genitori potrebbero pretendere un assegno conformemente alla legge.

L'ordine di priorità proposto dall'Esecutivo distingue a seconda che il figlio viva con uno solo dei genitori o con entrambi; in questa prima evenienza, il genitore che vive con il figlio dovrebbe essere titolare del diritto in via prioritaria (art. 11 cpv. 2 lett. a) LAF), mentre nella seconda evenienza, sarebbe, in prima linea, il genitore con il grado di occupazione più elevato a beneficiare della priorità (art. 11 cpv. 2 lett. b) LAF); a parità di grado di occupazione dei genitori, sarebbe il padre ad essere titolare del diritto in via prioritaria (art. 11 cpv. 2 lett. c) LAF). In entrambi i casi, resterebbe riservato il diritto per il genitore che non gode del diritto prioritario di beneficiare del relativo differenziale (art. 17 cpv. 2 LAF).

Si rileva anzitutto che il Consiglio di Stato ha omesso di disciplinare la fattispecie in cui il figlio non coabita, né con un genitore, né con l'altro: la Commissione della gestione e delle finanze ritiene che anche questa fattispecie, invero non eccezionale, debba essere disciplinata in via legislativa. Sulle modalità di questa regolamentazione si tratta nel seguito del presente Rapporto.

¹ La norma proposta dal Consiglio di Stato nel suo Messaggio 18.12.2001 è necessaria per il fatto che le norme del Diritto europeo non sono direttamente applicabili alle legislazioni nazionali (non sono *self-executing*)

In secondo luogo, la Commissione è dell'avviso che il fatto di concedere al padre il diritto prioritario, ancorché nel caso in cui entrambi i genitori lavorino con lo stesso grado di occupazione, potrebbe essere contrario al principio costituzionale della parità di trattamento fra uomo e donna, sancito dall'art. 8 cpv. 2 della Costituzione federale. In tal senso si era, infatti, espresso il Versicherungsgericht del Cantone di Basilea-Campagna con una sentenza del 22 aprile 1992², prendendo posizione sull'art. 5 cpv. 1 della relativa legge cantonale sugli assegni familiari³ e sul principio in applicazione del quale per ogni figlio spetta ai genitori complessivamente un solo assegno.

Così si è espressa questa Corte cantonale:

“Obwohl eine Regelung der Anspruchskonkurrenz zur Vermeidung von Doppelanprüchen und Doppelauszahlungen an sich unerlässlich ist, lässt sich der generelle Vorrang des Ehemannes vor der Ehefrau mit Blick auf Art. 4 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (BV) sowie im Lichte des neuen Eherecht nicht (mehr) rechtfertigen.,”
(consid. 4, pag. 4)

„Den Erwägungen dieses Abschnittes zufolge ist der als verfassungswidrig erkannten Bestimmung von § 5 Abs 1 KZG (n.d.r.: Kinderzulagengesetz des Kantons Basel-Landschaft del 5 giugno 1978) die Anwendung zu versagen und die infolge der Unanwendbarkeit geschaffene Lücke durch eine eigene richterrechtliche Regelung – das freie Wahlrecht der Ehegatten – auszufüllen. Dies bedeutet nichts anderes, als dass die Ehegatten K.-K. selbständig darüber zu befinden haben, wer von ihnen beiden den Anspruch zum Bezug von Kinderzulagen geltend machen soll. Fällt diese Wahl zugunsten der Anspruchsberechtigung der Beschwerdeführerin aus, muss sich die Kasse zur Wahrung des Doppelbezugsverbotes vorerst amtlich bestätigen lassen, dass der Ehemann der Beschwerdeführerin in Deutschland kein Kindergeld bezieht. „
(consid. 4, pag. 5)

Secondo l'opinione maturata all'interno della Commissione della gestione e delle finanze, allo scopo di non creare disparità di trattamento, non dovrebbe essere la legge a determinare un ordine di priorità nel caso in cui entrambi i genitori possano pretendere un assegno per lo stesso figlio, quanto piuttosto i genitori stessi a determinarsi liberamente fra di loro.

Per evitare il rischio di un doppio versamento, nel caso in cui i datori di lavoro dei due genitori siano affiliati presso Casse per gli assegni familiari differenti, è opportuno che fra le Casse interessate vi sia un passaggio di informazioni.

E' questa, forse, la situazione che più di altre suggerirebbe di giungere un giorno alla creazione di una Cassa unica cantonale e di impedire, così facendo, ogni tipo di disguido di tipo amministrativo e/o di falsa interpretazione delle norme.

2.2.3 Assegno di formazione

La Commissione della gestione e delle finanze concorda con la scelta operata dal Consiglio di Stato di mantenere la limitazione territoriale (formazione in Svizzera) di cui

² Sentenza del Versicherungsgericht des Kantons Basel-Landschaft del 22 aprile 1992 in re Familienausgleichskasse Chemie, Basel c./ K.-K. A.; no 91/239

³ Questa disposizione della legge dispone che se il figlio vive con entrambi i genitori ed entrambi sono salariati per un datore di lavoro affiliato alla relativa legge cantonale, sia il padre ad essere titolare del diritto

all'attuale art. 21 lett. a) LAF (nuovo art. 21 cpv. 1 lett. a) LAF) per l'assegno di formazione, per i motivi già esaurientemente dettagliati nel Messaggio 18 dicembre 2001.

2.2.4 Importo dell'assegno

La Commissione della gestione e delle finanze ritiene di dover precisare nella legge una prassi amministrativa ormai consolidata ed in virtù della quale l'assegno è erogato al massimo per 12 mesi. Ciò significa che in ambito LAF non esiste la 13.a!

2.3 Assegni di complemento

La Commissione della gestione e delle finanze sottoscrive sostanzialmente le proposte formulate dal Consiglio di Stato nel suo Messaggio 18 dicembre 2001 concernenti gli assegni di complemento, cioè l'assegno integrativo e quello di prima infanzia.

2.3.1 Coabitazione con il figlio

Anche per gli assegni di complemento il Messaggio propone la soluzione secondo la quale l'attuale presupposto della **custodia** venga sostituito con quello della **coabitazione** con il figlio, sia per l'assegno integrativo, come pure per quello di prima infanzia. La Commissione della gestione e delle finanze sottoscrive pienamente la scelta operata dal Consiglio di Stato, per i motivi dettagliatamente resi evidenti nel Messaggio medesimo.

Considerata la diversa finalità delle due prestazioni, il Consiglio di Stato propone che il concetto di coabitazione sia diverso per l'assegno integrativo rispetto a quello di prima infanzia: per la prima prestazione possono infatti essere ammesse forme di coabitazione parziale, mentre per l'assegno di prima infanzia viene richiesto maggior rigore (vedi capitoli 4.3.1.2.1 e 4.3.1.2.2 del Messaggio, pag. 43-44). La Commissione della gestione e delle finanze sottoscrive la scelta operata dall'Esecutivo, ritenendo però che questa differenza debba essere evidenziata nella legge, allo scopo di evitare possibili malintesi.

2.3.2 Periodo di carenza

La proposta dell'Esecutivo di applicare un periodo di carenza identico nella sua misura, sia per i cittadini svizzeri, come pure per i cittadini stranieri, non può essere che sottoscritta. Dopo l'imprevista impennata dei costi originatasi a seguito della nota giurisprudenza del Tribunale cantonale delle assicurazioni (si veda il Messaggio a pag. 53, capitolo 4.3.4.3.1) si è infatti prodotto un assestamento della spesa per gli assegni di complemento – della quale si dirà più in dettaglio al capitolo relativo al finanziamento – che, alla luce dei buoni risultati generalmente raggiunti dalla nuova legge, può certamente essere ritenuta sopportabile per lo Stato.

2.3.3 Assegno di prima infanzia: cura del figlio e clausola del 50%

Di particolare e sostanziale rilevanza è la proposta di abolire il presupposto della cura del figlio e la cosiddetta "clausola del 50%" per l'assegno di prima infanzia. La Commissione è del parere che questa proposta del Consiglio di Stato vada sottoscritta, perché l'abolizione di queste due condizioni conferisce ai genitori maggiore libertà di scelta e permette di meglio conciliare vita lavorativa e vita familiare, considerando maggiormente le nuove realtà lavorative che offre oggi il mercato. Questo intendimento è peraltro rafforzato dalla proposta di prevedere, per i genitori che lavorano, delle misure di accompagnamento, erogate sotto la forma di un rimborso della spesa di collocamento del figlio durante

l'esercizio dell'attività lavorativa dei genitori. L'abolizione dei due presupposti succitati presenterà inoltre innegabili vantaggi anche di tipo amministrativo, producendo ad esempio un notevole risparmio nell'accertamento oggi esperito, fra mille difficoltà ed incertezze, da parte della Cassa cantonale per gli assegni familiari.

2.4 Misure di appoggio

2.4.1 Premessa

I cambiamenti intervenuti negli ultimi anni all'interno dell'attuale struttura familiare ed il fatto che un numero crescente di donne eserciti un'attività lucrativa anche quando ha figli piccoli, fa sì che la conciliazione della vita familiare e della vita professionale resti un tema di attualità nonostante gli interventi di politica a sostegno della famiglia introdotti negli ultimi anni e costituisca una sfida politica di non poco conto per gli anni a venire.

2.4.1.1 Rapporto della Conferenza dei Ministri europei

In un recente Rapporto della Conferenza dei Ministri europei⁴ vengono messe in evidenza le misure che i diversi Stati europei⁵ hanno previsto con l'intento di permettere ai genitori di meglio conciliare vita lavorativa e vita familiare: interventi in vista di una maggiore flessibilizzazione del lavoro, politiche di sostegno alle famiglie con figli, rispettivamente alle famiglie che portano responsabilità nei confronti di persone anziane o handicappate e, infine, più equa ripartizione delle responsabilità familiari.

Il Rapporto ha potuto evidenziare che in tutti i Paesi europei le madri sono sempre più impegnate professionalmente, pur occupandosi nel contempo dei loro figli ed assumendosi la maggior parte delle responsabilità familiari nel loro senso più stretto. Mercato del lavoro e sistema educativo restano però sovente discriminatori per le donne, perché la loro occupazione è spesso attiva in settori e attività diverse rispetto a quelle degli uomini e perché, pure diverso, è frequentemente il loro percorso educativo; in generale, gli uomini godono di un'istruzione superiore, anche se si è potuta rilevare una flessione di questa tendenza. I salari delle donne sono in generale più bassi rispetto a quelli degli uomini e le donne costituiscono la maggior quota degli effettivi delle persone senza un impiego. Una ulteriore particolarità, comune a tutte le donne europee, è che sono le principali beneficiarie delle nuove forme di lavoro, quali il lavoro interinale ed il lavoro a tempo parziale. I diversi Stati europei hanno adottato misure familiari, sociali e professionali, che sono riassunte nel citato Rapporto e che tendono a correggere queste disuguaglianze: in linea generale, si è potuto constatare che una buona armonizzazione fra vita lavorativa e vita familiare è interesse di tutta la società e non soltanto del lavoratore direttamente toccato. I dispositivi necessari a questo scopo devono quindi fondarsi su una interazione fra potere statale, partners sociali, lavoratori e datori di lavoro.

Le diverse politiche nazionali a sostegno delle famiglie con figli vengono perseguite tramite il riconoscimento di congedi parentali (di paternità o maternità), invero alquanto diversificati a seconda degli Stati, prestazioni finanziarie, quali assegni di nascita, assegni di educazione, assegni scolastici, ecc. ed infine tramite la presa a carico dei bambini da parte di terzi durante il tempo di lavoro dei genitori (*services de garde d'enfants*). Lo studio ha potuto indicare che in tutti gli Stati europei, sebbene con modalità e termini diversi⁶ – le

⁴ *Conciliation de la vie familiale et professionnelle*, Synthèse des Rapports nationaux, Conférences des Ministres européens; Charges des affaires familiales, Strasbourg, 30 mai 2001 (MMF-XXVII (2001))⁴

⁵ Viene esaminata anche la situazione a livello svizzero

⁶ Per esempio, vi sono grosse differenze nel tipo di congedo accordato, sia per quanto concerne la durata, come pure il fatto che il congedo sia retribuito o meno

famiglie possono beneficiare di un aiuto (finanziario o in natura) che ha lo scopo, da un lato, di migliorare la loro situazione economica e, dall'altro, di facilitare l'articolazione della vita professionale con quella familiare. Nella maggioranza dei Paesi, il numero dei servizi di presa a carico dei bambini è però considerato ancora insufficiente: particolare accento è poi stato posto sulla qualità delle cure prestate.

Il Rapporto ha inoltre messo in evidenza che le responsabilità familiari all'interno della coppia vengono ancora suddivise in modo tradizionale, sebbene si sia originato un sensibile cambiamento rispetto ad alcuni anni addietro; sono sempre ancora le madri ad assumersi la gestione della casa e l'educazione dei figli: invero, il loro impegno tende a moltiplicarsi, se si considera che accanto all'attività – non remunerata – di casalinga, le madri sono sempre più occupate con una attività lucrativa vera e propria.

In conclusione, il Rapporto ha evidenziato l'esigenza di perseguire una politica familiare che permetta di conciliare la vita professionale con il ruolo di genitore, tramite una gamma completa di misure che permettano ai genitori stessi di operare una libera scelta e diminuire lo stato di stress sul lavoro e che sia il risultato di un processo di interazione vera fra Stato, partners sociali, lavoratori e datori di lavoro. Un particolare sforzo viene profuso con l'intento di aumentare il numero delle strutture di presa a carico dei bambini e la qualità delle cure in quella sede prestate. Sforzi devono inoltre essere spesi nel promuovere un nuovo atteggiamento nella società, in particolare sul posto di lavoro, allo scopo di incoraggiare gli uomini e le donne a ripartirsi più equamente le loro vicendevoli responsabilità nei confronti dell'educazione dei figli e con la giusta e dovuta considerazione per le necessità e le aspettative legate alla qualità di vita.

2.4.1.2 Iniziativa 22 marzo 2000 della cons. naz. Jacqueline Fehr; Rapporto della Commissione della gestione e delle finanze della sicurezza sociale e della salute pubblica del Consiglio Nazionale

La Sottocommissione *Familienpolitik* della Commissione della gestione e delle finanze della sicurezza sociale e della salute pubblica del Consiglio Nazionale ha recentemente elaborato un progetto di Rapporto sull'iniziativa 22 marzo 2000 della deputata Jacqueline Fehr⁷. Rammentiamo che questa iniziativa chiede che la Confederazione metta a disposizione, per un periodo di tempo di 10 anni, un importo annuo di fr. 100 mio da destinare alla realizzazione ed al sostegno di strutture (pubbliche e private, purché autorizzate) di presa a carico dei bambini (n.b.: tale concetto dovrebbe intendersi in senso assai largo). Il sostegno sarebbe da fornire nella misura massima di 1/3 dei costi di gestione della struttura per i primi due anni, mentre le strutture dovrebbero adempiere requisiti qualitativi minimi da definire (vedi Messaggio del Consiglio di Stato 18 dicembre 2001, capitolo 3.2.3, pag. 13).

In questo progetto viene ulteriormente posto l'accento sulla necessità di incrementare l'offerta di servizi di presa a carico dei bambini: da diversi anni se ne è infatti potuta evidenziare la notevole penuria, dovuta principalmente al maggiore coinvolgimento delle madri nel mondo del lavoro. Questa penuria ha quale principale conseguenza che i genitori, che desiderano collocare presso terzi i loro figli, hanno grosse difficoltà di reperire un tale servizio e, quando riescono a trovarlo, devono mettersi in lista d'attesa, aspettando talvolta anche anni prima di poter ottenere un posto. Il grosso deficit nell'offerta di servizi di presa a carico dei figli è peraltro dimostrabile, da un lato, con l'elevato numero delle donne che rinunciano all'attività lavorativa dopo aver avuto un figlio perché non riescono a collocarlo presso terzi e, dall'altra, dal numero delle donne che

⁷ **Progetto** della Sottocommissione del 30 gennaio 2002 sull'iniziativa parlamentare „Incitamento finanziario per la creazione di servizi extra-familiari di presa a carico dei bambini”; Rapporto della Commissione della gestione e delle finanze della sicurezza sociale e della salute pubblica del Consiglio Nazionale; no. 00.403

rinunciano, per lo stesso motivo, ad avere un figlio o un figlio supplementare. Quest'ultima circostanza – che comporta una diminuzione della disponibilità finanziaria della famiglia, appesantita dai costi del figlio – conduce talvolta le famiglie verso una situazione di precarietà economica e costituisce sicuramente uno spreco economico, morale e sociale per l'intera collettività.

Il progetto di rapporto della Sottocommissione *Familienpolitik* dimostra che le strutture di presa a carico dei bambini hanno pure una grossa importanza economica: nel progetto di Rapporto si fa menzione di uno studio di Karin Müller e Tobias Bauer⁸ – commissionato dalla Città di Zurigo – ove è stato valutato il riscontro economico che apportano le strutture zurighesi di presa a carico dei bambini ai diversi attori sociali, cioè i bambini stessi, i loro genitori contribuenti e le imprese. È interessante rilevare che, secondo questo studio, il miglioramento della qualità di vita dei genitori non è il solo ed unico vantaggio delle strutture di presa a carico dei figli: queste hanno pure quale effetto di aumentare la durata media del lavoro giornaliero (da 7 a 17 ore), agendo quindi positivamente sul reddito medio annuo delle famiglie, che aumenta di 44 milioni. Di conseguenza aumentano gli introiti fiscali e diminuiscono le prestazioni sociali che lo Stato deve versare. Questo studio ha dimostrato che, se venissero abolite le strutture di presa a carico dei bambini, 350 famiglie cadrebbero al di sotto della soglia di povertà ed i servizi sociali sarebbero chiamati a versare prestazioni sociali supplementari per 6.5 milioni annui.

Lo studio Müller/Bauer evidenzia che le strutture di presa a carico dei bambini sono un notevole strumento di socializzazione, che procura a lungo termine dei vantaggi economici alla collettività, perché il bambino sviluppa più rapidamente le sue capacità cognitive e linguistiche, che, a loro volta, aumenteranno le sue chances scolastiche e faciliteranno in seguito il suo inserimento nel mondo del lavoro.

Le conclusioni dello studio Müller/Bauer sono sorprendenti: globalmente, ogni franco investito in tali strutture apporta da fr. 1.6 a fr. 1.7 sotto forma di maggiori introiti fiscali e di minori spese nel settore degli aiuti sociali, dell'integrazione e dell'educazione speciale.

Il progetto di rapporto della Sottocommissione *Familienpolitik* evidenzia come soltanto talune politiche cantonali – in particolare nella Svizzera francese – abbiano sviluppato delle politiche di sostegno alla creazione di strutture extra-familiari di presa a carico dei bambini, al di là dei regimi di autorizzazione e controllo di qualità imposti dall'Ordinanza federale che disciplina il collocamento di bambini del 19 ottobre 1977⁹. Il progetto di legge federale proposto dalla Sottocommissione – che è stato approvato il 22 febbraio 2002 dalla Commissione della gestione e delle finanze della sicurezza sociale e della salute pubblica del Consiglio Nazionale – propone quindi un vero programma di incitamento alla creazione di servizi di presa a carico per i bambini: il principio è quello di accordare un aiuto finanziario complementare della Confederazione per incitare la costruzione di tali strutture. Il progetto è esteso alle strutture di accoglienza diurna collettiva, rispettivamente parascolastica ed alle famiglie diurne.

Il progetto di Rapporto della Sottocommissione *Familienpolitik* stima di poter così creare, sull'arco di 10 anni 75'000 nuove strutture; ritenuto che ogni posto è occupato in media da 1.3 bambini (i bambini non frequentano sempre a tempo pieno queste strutture), si può quindi concludere che saranno così creati 100'000 nuovi posti.

Il Consiglio Nazionale ha approvato il progetto di legge elaborato dalla Sottocommissione *Familienpolitik* in occasione della votazione del 17 aprile 2002, con 108 voti contro 70; il progetto passerà ora al Consiglio degli Stati.

⁸ Karin Müller e Tobias Bauer, Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten: Welchen Nutzen lösen die privaten und städtischen Kindertagesstätten in der Stadt Zürich aus?, Sozialdepartement der Stadt Zürich, 2001

⁹ RS 211.222.338

Degno di nota è il fatto che, a sostenere gli obiettivi di questa iniziativa, si sia schierato anche il mondo economico svizzero (in particolare, l'Unione svizzera degli imprenditori) che, con le nuove strutture di presa a carico dei figli, conta di poter nuovamente inserire nel mondo del lavoro un buon numero di donne lavoratrici, la cui professionalità e attaccamento al territorio economico locale è da anni ormai una ricchezza più che rara.

2.4.1.3 Conclusioni

È necessario acquisire una maggiore coscienza della distinzione che corre fra, da un lato, i problemi demografici che condizionano la politica demografica, e, dall'altro, i mutamenti delle strutture familiari che condizionano la politica familiare.

L'evoluzione demografica è caratterizzata dalla denatalità, dalla progressione della speranza di vita e quindi dall'invecchiamento della popolazione.

La famiglia è invece confrontata con la diminuzione e l'instabilità dei matrimoni, l'instabilità delle unioni libere, l'aumento dei divorzi, delle famiglie ricomposte e delle famiglie monoparentali. È interessante rilevare che la Costituzione federale ne ha preso atto, definendo la famiglia come una comunità di adulti e bambini (art. 41). A ciò si aggiungono i mutati fattori socio-economici, rappresentati, ed es., dall'auspicata sempre maggiore presenza della donna nella vita professionale e dall'applicazione del principio di parità fra donna e uomo nella vita economica, sociale e familiare, che – è inutile negarlo - esercitano una importante influenza sulle famiglie (ripartizione dei ruoli fra uomini/padri e donne/madri e conciliazione fra impegni familiari e professionali).

La Svizzera non conosce ancora una vera e propria politica familiare. La politica familiare, nella sua accezione più ampia, è comunque un compito che deve essere decentralizzato, dovendosi considerare l'importanza delle realtà locali (cantonali e comunali) nel nostro Paese.

La promozione della politica familiare richiede due condizioni preliminari: la dissociazione fra politica demografica e politica familiare, da un lato, e la neutralità nei confronti dei valori riferiti alla famiglia, dall'altro.

La politica sociale legata alla demografia, incerta e conflittuale nei nostri anni (guardiamo cosa capita con le discussioni sull'AVS), non deve poter condizionare la politica familiare. È invero ipotizzabile che la politica familiare possa esercitare degli effetti demografici indiretti, ma ciò dipenderà dalla sola politica familiare e non già da quella demografica. Detto altrimenti, la politica demografica non deve passare tramite quella familiare. I valori che si riferiscono alla famiglia non si riferiscono più ad un unico modello come in passato. In mancanza della possibilità di appoggiarsi su valori comuni consolidati, la politica familiare deve poter risolvere i problemi reali con cui lo Stato è oggi confrontato. Una lunga serie di problemi che, in verità, sono quasi sempre determinati dai grossi mutamenti intercorsi nella nostra società dal secondo dopoguerra, e che - non è possibile negarlo - hanno cambiato la famiglia così come la conoscevamo.

L'impegno di una politica familiare di stampo liberale è quello di rispettare la libertà e la responsabilità delle singole famiglie, offrendo loro le opportunità migliori per esercitare in condizioni di pari dignità la loro insostituibile funzione. Le famiglie sono un patrimonio, una ricchezza umana insostituibile per ogni tipo di società. Le famiglie, però, possono dispensare le loro prestazioni (educare i figli, aiutare i familiari, ecc.) solo se sono effettivamente in grado di farlo. Ciò significa che le famiglie devono disporre delle giuste competenze socio-culturali e delle sufficienti risorse economiche per poter rispondere ai loro esatti compiti, ritenuto che fra questi ve n'è uno molto importante: quello di trasmettere ai propri figli la cultura del crescere e la fiducia tra le generazioni (contratto sociale). Mettere le famiglie nella situazione di garantire questo, richiede un approccio

necessariamente multisetoriale e non degli sporadici interventi limitati solo a politiche di breve termine e gittata. È necessaria una vera e propria politica familiare, che conferisca effettivamente alle famiglie l'opportunità di assumersi i compiti che - per natura, si potrebbe quasi dire - le sono propri.

Se si desidera realmente che le famiglie possano esercitare a pieno titolo le loro attività proprie, è necessario proporre delle misure non sempre necessariamente monetarie di sostegno. In particolare, si pensa a misure per il rafforzamento delle competenze dei genitori, a quelle che permettono un rafforzamento delle reti di solidarietà a livello locale, a misure che consentono di conciliare la cura dei bambini ed il lavoro. Le misure che consentono una presa a carico migliore dei familiari e dei propri cari. Il federalismo è, in questo senso, una buona premessa, perché la realizzazione di queste misure è più appropriata, allorquando è praticata, ad esempio, a livello cantonale e comunale.

Il nostro Cantone, negli ultimi anni, e soprattutto grazie alla nuova legge sugli assegni di famiglia (LAF), è intervenuto efficacemente nella lotta contro la povertà delle famiglie con prestazioni finanziarie e selettive (assegno integrativo e assegno di prima infanzia).

Con questa prima revisione della legge (già riformata radicalmente nel 1996) si propongono ora delle prestazioni reali (misure d'appoggio) intese a meglio conciliare le attività familiari con quelle professionali delle famiglie. Il grosso pregio di questa prima revisione della legge è, almeno secondo il relatore, proprio quello di saper coniugare adeguatamente prestazioni monetarie e prestazioni reali.

Quello che manca ancora e che potrà forse essere oggetto di attenzione in futuro, è il riconoscimento delle prestazioni fornite in seno alle famiglie ed una politica familiare che consideri le diverse fasi di vita e che sia modulata secondo le necessità che la vita stessa presenta nel suo decorso (pensiamo, ad esempio, alle famiglie con invalidi o anziani dipendenti). Una politica familiare sviluppata a tappe è, in questo senso, la più utile ed efficace da promuovere anche in ambito politico.

La Commissione della gestione e delle finanze sottoscrive, quindi, la proposta del Consiglio di Stato di mettere in atto le misure di appoggio sopra descritte, tramite la combinazione del modello di nuova LMI e del modello revisionato della LAF, così come descritto nel Messaggio del Consiglio di Stato di cui qui si tratta, ovvero quello del 18 dicembre 2001.

2.4.2 Restituzione dei termini

Il disegno di legge proposto dal Messaggio prevede un termine di tre mesi dall'emissione della fattura per richiedere il rimborso della spesa di collocamento. La Commissione della gestione e delle finanze, dopo ampia e circostanziata discussione, ritiene che, conformemente ai principi generali del diritto, si imponga una restituzione del termine se lo stesso non ha potuto essere rispettato dall'assicurato per motivi indipendenti dalla sua volontà, cioè per motivi scusabili.

2.5 Organizzazione

Come evidenziato nel Messaggio (capitolo 4.4.1, pag. 85 e segg.) il regime cantonale sugli assegni familiari ordinari (assegno di base, per giovani in formazione e per giovani invalidi) è gestito dalla Cassa cantonale per gli assegni familiari e da 34 Casse professionali.

La tabella riportata a pag. 87 del Messaggio elenca le Casse professionali che esercitano nel Cantone e, per ognuna di esse, dettaglia il numero di datori di lavoro affiliati, l'aliquota contributiva, la massa salariale complessiva ed i relativi contributi versati, l'importo complessivo degli assegni (ordinari) riconosciuti, il numero dei figli dei beneficiari di questi assegni, l'ammontare del fondo di riserva ed il livello di gestione dello stesso. Questa tabella si riferisce ai dati dell'anno 2000; non è purtroppo ancora possibile disporre dei dati aggiornati all'anno 2001, perché il termine fissato dalla legge alle Casse professionali per esibirli non è ancora scaduto¹⁰.

Il Messaggio del Consiglio di Stato ha già messo in evidenza le notevoli differenze che esistono fra una Cassa e l'altra, che vanno dal livello di gestione amministrativa (Casse per gli assegni familiari la cui amministrazione è affidata ad una Cassa di compensazione AVS e altre che non lo sono), al livello di gestione del fondo di riserva (importo complessivo della riserva che si riferisce all'esercizio in Ticino oppure a livello di tutti i Cantoni della Svizzera), dal numero di datori di lavoro "ticinesi" affiliati alla relativa Cassa, alla sede della stessa (Casse che hanno la sede o una succursale operativa in Ticino e Casse che gestiscono l'intero regime ticinese sugli assegni familiari dalla Svizzera tedesca o francese).

La Commissione della gestione e delle finanze è del parere che, sia l'elevato numero di enti chiamati ad applicare il regime ticinese sugli assegni familiari, come pure le differenze che si riscontrano al loro interno siano di chiarissimo svantaggio ad una corretta applicazione della legge. E' anche opinione comune che pure il livello di professionalità sia diverso fra una Cassa e l'altra e che di ciò risenta ulteriormente la corretta applicazione della legge. Su specifica richiesta della Commissione, i funzionari preposti dell'Istituto delle assicurazioni sociali - che è l'organo di vigilanza sulle Casse professionali per gli assegni familiari (artt. 55 LAF e 98 Reg. LAF) - hanno riferito di essere frequentissimamente sollecitati telefonicamente da parte delle Casse professionali (nonostante esse vengano costantemente informate tramite circolari sull'interpretazione da dare alle norme legali) e di aver rilevato in talune occasioni una non corretta applicazione del dispositivo sugli assegni ordinari da parte delle Casse professionali, in particolare di quelle che hanno la loro sede fuori Cantone. Ricordiamo, a questo proposito, che delle 34 Casse professionali per gli assegni familiari che esercitano nel Cantone, ben 27 si trovano in questa situazione. Ecco alcuni esempi: doppio riconoscimento di un assegno per lo stesso figlio se la madre, risp. il padre lavorano entrambi, presso datori di lavoro affiliati a Casse diverse; errata interpretazione dell'art. 17 LAF, nel senso del riconoscimento di un assegno intero se il salariato ha lavorato per più di 15 giorni, risp. 120 ore nel corso del mese, mentre questa norma si applica solo e soltanto se la durata *normale* del lavoro nell'azienda non raggiunge questa soglia; non corretta applicazione delle norme che disciplinano il diritto agli assegni in caso di malattia o infortunio. Evidentemente l'Istituto delle assicurazioni sociali viene a conoscenza di tali grossolani errori e/o scorrettezze, soltanto se uno dei due genitori è "affiliato" presso la Cassa cantonale per gli assegni familiari: al controllo sfuggono invece inesorabilmente le fattispecie ove entrambi i genitori sono occupati presso datori di lavoro affiliati a Casse professionali, ritenuto che non esiste una banca-dati centralizzata dei beneficiari e nemmeno è tecnicamente ipotizzabile la sua creazione.

Se è vero che l'esistenza di diversi regimi cantonali sugli assegni familiari deriva dal nostro essere uno Stato federalista e che i problemi di coordinamento che si riscontrano nei rapporti *intercantionali* potranno essere ragionevolmente risolti definitivamente soltanto con l'introduzione di una legge federale, per la Commissione della gestione e delle finanze è

¹⁰ Conformemente all'art. 55 cpv. 1 LAF il termine scade al 30 giugno dell'anno seguente

però anche indispensabile il poter disporre di adeguate condizioni per garantire una migliore e corretta gestione della legge nei rapporti *intra-cantonali* ed anche in previsione della prossima entrata in vigore dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone¹¹.

Con il suo Messaggio del 18 dicembre 2001, il Consiglio di Stato ha invero proposto di rafforzare le possibilità di controllo dell'Istituto delle assicurazioni sociali nei confronti delle Casse professionali per gli assegni familiari. Per quanto attiene, ad esempio, la corretta applicazione della legge dal punto di vista del riconoscimento delle prestazioni familiari, è convinzione ormai più che acclarata, quella che questo controllo possa essere efficacemente svolto, soltanto se almeno uno dei due genitori lavora presso un datore di lavoro assoggettato alla Cassa cantonale per gli assegni familiari: nel caso contrario, risulterebbe impossibile per l'Istituto delle assicurazioni sociali (e per ogni altro ente) venire a conoscenza di una fattispecie ove la legge non viene correttamente applicata o interpretata.

La Commissione della gestione e delle finanze ritiene che la proposta del Consiglio di Stato, tesa a rafforzare le possibilità di controllo dello IAS debba essere sicuramente approvata, ma intendendo con ciò che, così facendo, si compia soltanto un primo passo verso la ricerca di una soluzione al problema della corretta applicazione della legge: è innegabile, infatti, che questo problema può essere ragionevolmente risolto soltanto con un intervento più incisivo. Ipotizzabile sarebbe di concedere l'autorizzazione ad esercitare in Ticino soltanto a quelle Casse professionali che in Ticino hanno la loro sede (come risulta dalla tabella a pag. 87 del Messaggio, queste sono soltanto 7 rispetto alle 34 totali): i contatti fra le Casse potrebbero in quel caso essere rafforzati, non fosse altro che per questioni di lingua; o, ancora, di concedere l'autorizzazione soltanto alle Casse per gli assegni familiari che sono amministrate da una Cassa di compensazione AVS (sono 20 sulle 34 totali): l'innegabile vantaggio di questa opzione sarebbe di poter beneficiare della banca-dati già ora esistente per l'AVS, estendendola al campo delle prestazioni familiari¹²; o, ancora, di affidare la gestione del regime cantonale sugli assegni familiari ad una sola Cassa per gli assegni familiari, unica abilitata ad esercitare nel Cantone: la soluzione certamente più radicale, ma anche quella con l'efficacia e l'efficienza più probabili.

Secondo le considerazioni espresse dalla Commissione della gestione e delle finanze nel corso dell'esame della riforma di legge, queste tre varianti, in particolare quella della Cassa unica, meritano di essere seriamente approfondite e la tematica ulteriormente sottoposta al Gran Consiglio in occasione di una successiva revisione della legge.

Al Consiglio di Stato viene quindi conferito questo mandato, che dovrà essere esperito per il tramite di uno studio di fattibilità, interno o esterno all'Amministrazione, relativo alle tre varianti succitate o eventualmente ad ulteriori, con i relativi vantaggi e svantaggi di ognuna delle soluzioni ventilate.

2.6 Atti parlamentari

Il Messaggio del Consiglio di Stato risponde, evadendoli, a diversi atti parlamentari.

Due atti parlamentari, di ugual data, concernono gli assegni di complemento.

Si tratta dell'**iniziativa parlamentare 15 dicembre 1997**, presentata nella forma elaborata dal deputato Raoul Ghisletta e confirmatari, che propone l'abolizione del "doppio periodo di carenza" per le famiglie biparentali che chiedono l'API e dell'**iniziativa parlamentare 15**

¹¹ L'entrata in vigore dei sette accordi con l'UE ed i suoi Stati membri è stata fissata al prossimo 1° giugno 2002

¹² Rammentiamo che questa è la variante scelta nel progetto di legge federale sugli assegni familiari

dicembre 1997, presentata nella forma elaborata dal deputato Raoul Ghisletta e confirmatari, che propone di estendere la titolarità del diritto all'AFI al padre.

Con il suo Messaggio il Consiglio di Stato ha proposto di accogliere questi atti; richiamati i motivi esposti nel Messaggio, la Commissione della gestione e delle finanze concorda con questa scelta.

Relativamente agli assegni ordinari - e specificatamente all'assegno di formazione - è anche pendente l'**iniziativa parlamentare 5 ottobre 1998**, presentata nella forma elaborata dal deputato Raoul Ghisletta, che propone una modifica dell'art. 21 LAF; con questo atto si chiede l'abrogazione della "limitazione territoriale" di cui all'attuale art. 21 lett. a) LAF.

Richiamati i dettagliati motivi esposti nel Messaggio del Consiglio di Stato, attraverso i quali si preconizza la bocciatura dell'iniziativa, la Commissione della gestione e delle finanze concorda con il Consiglio di Stato e conferma l'intendimento di mantenere tale limitazione.

Si rileva inoltre che con il suo Rapporto del 17 settembre 1998 – che rispondeva ad analoga iniziativa presentata il 30 settembre 1996 nella forma generica dal deputato Giuseppe Sergi e confirmatari – la Commissione della gestione e delle finanze si era già a suo tempo espressa nel senso del mantenimento dell'attuale stato delle cose.

3. CONSEGUENZE FINANZIARIE DELLA REVISIONE

3.1 Conseguenze finanziarie

3.1.1 Assegni ordinari

Come già indicato dal Consiglio di Stato nel suo Messaggio 18 dicembre 2001, riguardo agli assegni ordinari la revisione è sostanzialmente neutra; si potrà probabilmente assistere ad un certo risparmio in conseguenza dell'introduzione del nuovo art. 18a, che prevede la possibilità di adeguare l'importo dell'assegno al costo della vita di un Paese terzo, se il figlio vive all'estero. Diverso è il discorso riferito alle conseguenze economiche dovute all'entrata in vigore dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone; di ciò si dirà nel successivo capitolo 4.

3.1.2 Assegni di complemento

La proposta di modifica della titolarità del diritto all'assegno integrativo¹³ comporterà, invece, un aumento di spesa annuo rispetto alla situazione attuale. Esso viene valutato da un minimo di fr. 192'192.- ad un massimo di fr. 270'816.- per l'assegno integrativo, e da un minimo di fr. 101'088.- ad un massimo di fr. 303'264.- per l'assegno di prima infanzia.

Le altre modifiche prospettate dal Consiglio di Stato¹⁴ non avranno una tale ripercussione, perché sono già ora applicate in via di prassi amministrativa. D'altro lato l'abolizione del presupposto della cura del figlio e della cosiddetta "clausola del 50%" potrebbe portare ad una diminuzione dei costi, per i motivi illustrati nel Messaggio (capitolo 7.2.1.3, pag. 98).

¹³ Con l'attuale regime soltanto la madre può essere titolare del diritto se entrambi i genitori hanno la custodia del figlio: con la riforma i genitori avranno libertà di scegliere quale fra i due adempie (pure) il presupposto del periodo di carenza

¹⁴ "Interruzione" del periodo di carenza e decadenza del diritto corrente ammesso da 3 a 12 mesi e campo di applicazione personale della legge non esteso a richiedenti l'asilo, rifugiati e cittadini stranieri accolti in Svizzera a titolo provvisorio

3.1.3 Misure di appoggio

La Commissione della gestione e delle finanze prende atto dello scenario di spesa per la messa in atto delle misure di accompagnamento descritto nel Messaggio del Consiglio di Stato del 18 dicembre 2001.

3.2 Scenari prospettati dal Messaggio del Consiglio di Stato del 19 gennaio 1994 e dal Rapporto di maggioranza della Commissione della gestione e delle finanze del 23 maggio 1996 rispetto alla spesa reale

Confrontando la spesa totale prevista per l'assegno integrativo e l'assegno di prima infanzia per il 2002 con gli scenari descritti al momento dell'adozione della attuale normativa si rileva una notevole differenza. La tabella riassuntiva acclusa al presente Rapporto quale Allegato A¹⁵ prevede una tendenza, a fine marzo di quest'anno, della spesa per l'assegno integrativo e quello di prima infanzia di 24.2 mio per il 2002, mentre la previsione di spesa contenuta nel Rapporto di maggioranza della Commissione della gestione e delle finanze del 23 maggio 1996 (pag. 25) arrivava a fr. 12.6 mio. Si rammenta, peraltro, che la previsione di spesa contenuta nel Messaggio del 19 gennaio 1994 era di ca. 24 mio; il Consiglio di Stato proponeva però di applicare, per l'accertamento ed il calcolo delle prestazioni di complemento, i limiti massimi delle prestazioni complementari, mentre la Commissione della gestione e delle finanze aveva proposto l'applicazione dei limiti minimi.

Si possono ipotizzare quattro motivi principali, per giustificare una tale sostanziale differenza:

1. il Messaggio del Consiglio di Stato del 19.01.1994 ed i Rapporti della Commissione della gestione del 23 maggio 1996 (maggioranza e minoranza) si fondano sui dati della fine anni '80 / inizio anni '90, che coincidono pressappoco con la fine di un periodo di congiuntura florida, rispettivamente sulla stratificazione fiscale della fine degli anni '80 ed il censimento del 1990. La crisi degli anni '90 ha modificato gli scenari descritti, sia dal Consiglio di Stato, come pure da questa Commissione;
2. nel corso degli anni '90 la famiglia ha subito notevoli mutamenti: ricordiamo che i divorzi sono divenuti la prima causa di povertà nelle famiglie;
3. vi sono stati grossi cambiamenti nel campo del mercato del lavoro, che hanno portato a situazioni di autentico precariato, a situazioni di povertà residua, che interessa una parte sempre più importante della popolazione e che raccoglie i disoccupati di lunga durata, i nuovi poveri (working poor) e a difficoltà economiche crescenti con cui è confrontato il ceto medio, con particolare riferimento alle famiglie;
4. la giurisprudenza del Tribunale cantonale delle assicurazioni in materia di periodo di carenza per gli stranieri ha determinato un aumento dei costi per gli assegni di complemento.

Questa valutazione della Commissione ha carattere puramente empirico e non ha un effettivo riscontro basato su dati concreti; il Rapporto della SUPSI del gennaio 2001, a questo riguardo, non fornisce purtroppo una risposta esauriente, perché l'approccio dei ricercatori è stato più di tipo sociologico che non economico. Una lacuna che la Commissione non ha apprezzato, considerata l'importanza relevantissima che, fin dall'inizio, era stata attribuita dal Gran Consiglio al fattore economico e finanziario. Un fattore strategico su cui si basa buona parte della riforma del 1996.

¹⁵ Questa tabella è una versione più aggiornata di quella allegata al Messaggio del Consiglio di Stato

La Commissione della gestione e delle finanze è quindi del parere che questo aspetto – di rilevante valenza politica – debba essere ulteriormente approfondito dedicando ad esso grandi attenzioni.

Per non ritardare inutilmente l'entrata in vigore della presente riforma della legge – necessaria anche per diminuire il carico amministrativo per i datori di lavoro e per le Casse per gli assegni familiari chiamate ad applicare il regime sugli assegni ordinari (assegno di base e per giovani in formazione o giovani invalidi) – è opportuno lasciare, dopo l'approvazione della revisione da parte del Gran Consiglio, l'incombenza di approfondire la questione al Consiglio di Stato.

Una questione che, come detto più volte, non potrà e non dovrà mai essere abbandonata a sè stessa.

4. LEGGE SULL'ARMONIZZAZIONE ED IL COORDINAMENTO DELLE PRESTAZIONI SOCIALI E ACCORDO SULLA LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE PERSONE

4.1 Legge sull'armonizzazione ed il complemento delle prestazioni sociali

La riforma della legge sugli assegni di famiglia, qui in discussione, fa parte del grande piano di riforma che tende a integrare fra di loro le varie prestazioni sociali.

In questo senso la Commissione della gestione e delle finanze ha esaminato parallelamente, sia il Messaggio governativo LAF oggetto di questo Rapporto, che quello del 13 marzo 2002 che, appunto, si riferisce alla modifica della legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali (LAPS).

L'intento commissionale è stato quello di sottoporre i due argomenti (LAF e LAPS) alla stessa sessione granconsigliare (probabilmente la seconda in programma per il mese di giugno 2002), affinché l'unità di materia fosse salvaguardata nella massima misura possibile e, ancor più, per prevederne una entrata in vigore che, pur attribuita al Consiglio di Stato per entrambi, potesse essere programmata in tempi sostanzialmente sovrapposti. Nel momento della stesura del presente Rapporto, la data più probabile è quella del 1° gennaio 2003.

4.2 Accordo sulla libera circolazione delle persone e assegno di formazione

In applicazione della Legge sugli assegni di famiglia ai salariati, in vigore fino al 31 dicembre 1997, il diritto era sostanzialmente riconosciuto al padre in via prioritaria e l'assegno di base era riconosciuto fino ai 16 anni. L'assegno per giovani in formazione era riconosciuto anche per i figli che studiavano all'estero.

Con l'entrata in vigore della normativa attualmente in vigore (il 1° gennaio 1998) il diritto è stato riconosciuto prioritariamente alla madre, l'assegno di base è riconosciuto solo fino ai 15 anni del figlio, mentre l'assegno per giovani in formazione è riconosciuto solo per i figli che seguono una formazione in Svizzera.

Sostanzialmente¹⁶, le modifiche proposte con il Messaggio del Consiglio di Stato del 18 dicembre 2001 intendono ritornare allo stato antecedente al 31 dicembre 1997.

La prossima entrata in vigore dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone, che implicherà il riconoscimento del diritto all'assegno di formazione per i figli di cittadini UE che studiano in uno Stato UE¹⁷, comporterà sicuramente un aumento dei costi.

¹⁶ Il limite di età per l'assegno di base rimane 15 anni

Tale aumento è stato stimato dall'Istituto delle assicurazioni sociali, su richiesta della Commissione della gestione e delle finanze, in ca. fr. 8.5 mio; per il dettaglio di questa valutazione rinviamo all'Allegato B del presente Rapporto.

4.3 Accordo sulla libera circolazione delle persone e assegni di complemento

Questa Commissione della gestione e delle finanze è convinta che l'assegno integrativo e l'assegno di prima infanzia siano dei vantaggi sociali, che non rientrano nel campo di applicazione dell'art. 4 cpv. 2bis del Regolamento europeo 1408/71.

I vantaggi sociali sono definiti dall'Accordo sulla libera circolazione delle persone, agli artt. 9 cpv. 2 (per i lavoratori dipendenti) e 15 cpv. 2 (per i lavoratori autonomi), che riprendono la formulazione dell'art. 7 cpv. 2 del Regolamento 1612/68 del 15 ottobre 1968 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità europea, non applicabile alla Svizzera perché non recepito dall'Accordo medesimo. Ciò significa che è possibile applicare *per analogia* le conseguenze giuridiche di questa norma comunitaria, in particolare:

- non vi è esportazione delle prestazioni;
- in generale non è possibile opporre un termine di carenza; per la Svizzera, quale Stato federale nel quale i cittadini svizzeri hanno il diritto di risiedere liberamente in qualsiasi Cantone, i Cantoni hanno la facoltà di prevedere dei termini di carenza cantonali per i cittadini svizzeri, cosicché questi termini di carenza sono opponibili ai cittadini di un altro Stato contraente senza che vi sia l'obbligazione di considerare i periodi di residenza svolti all'estero in uno Stato contraente (nessuna totalizzazione dei periodi di residenza);
- nessuna equiparazione delle prestazioni principali fra lo Stato ove viene esercitata l'attività lavorativa e quello di provenienza, se la concessione di un vantaggio sociale in uno Stato contraente dipende dalla concessione di una prestazione principale dello stesso Stato; non si prendono in considerazione le medesime prestazioni principali erogate in un altro Stato contraente;
- divieto di discriminazioni dirette ed indirette fondate sulla nazionalità;
- determinazione delle prestazioni dei lavoratori salariati ed indipendenti che considera i membri della famiglia che risiedono all'estero in uno degli Stati contraenti, come se quest'ultimi risiedessero nello Stato contraente.

5. COMMENTO AGLI ARTICOLI DI LEGGE

Articolo 2 cpv. 2 e articolo 3 cpv. 1 – Futuro genitore adottivo

Relativamente alla titolarità del diritto agli assegni ordinari per il "futuro genitore adottivo" si intende precisare che qualora questo genitore dovesse rinunciare a rendere effettiva l'adozione (dopo gli anni di affidamento del bambino) e, in questo lasso di tempo, fosse stato messo al beneficio di prestazioni familiari (AFI e/o API), egli non sarà tenuto alla restituzione.

¹⁷ La limitazione territoriale di cui all'attuale art. 21 lett. a) LAF resterebbe valida per gli Stati non UE ed i cittadini non UE

Articolo 5a cpv. 2 – Riserva del Diritto europeo

Per i motivi già esposti, si propone l'introduzione di un ulteriore capoverso 2 a questa norma di legge.

Articolo 9 cpv. 1 – Disoccupazione e lavoro ridotto

La Commissione della gestione e delle finanze propone che il riferimento alla Legge federale sull'assicurazione contro la disoccupazione sia meno preciso, onde evitare modifiche nel testo della LAF qualora questa legge federale venisse abrogata e sostituita da altra, con data ulteriore.

Articolo 11 cpv. 2 – Concorrenza di diritti: libera scelta dei genitori

Nel caso in cui entrambi i genitori possono pretendere un assegno per lo stesso figlio in virtù della LAF, si è proposto di lasciare agli stessi la libera scelta di determinare quale fra di essi debba essere titolare del diritto in via prioritaria. Conseguentemente l'art. 11 cpv. 2, così come proposto dal Consiglio di Stato nel suo Messaggio del 18 dicembre 2001, merita di essere modificato, distinguendo le diverse costellazioni nelle quali il principio della libera scelta può concretizzarsi e cioè:

- 1/ entrambi i genitori sono salariati per un datore di lavoro sottoposto alla legge e soltanto uno di essi vive con il figlio;
- 2/ entrambi i genitori sono salariati per un datore di lavoro sottoposto alla legge ed entrambi vivono con il figlio.
- 3/ entrambi i genitori sono salariati per un datore di lavoro sottoposto alla legge e nessuno di essi vive con il figlio.

Questa modifica permette di abrogare il proposto art. 11 cpv. 3 LAF, considerato che il genitore che vive con il figlio è già sufficientemente tutelato potendo liberamente esprimere la sua scelta se essere o meno avente diritto in via prioritaria, peraltro senza che sia necessario a livello procedurale che l'altro genitore dia il suo assenso.

Le legislazioni più recenti degli altri Cantoni hanno introdotto il principio della libera scelta dei genitori. Questo principio è applicato in via legislativa nei Cantoni di S. Gallo (nuova LAF del 11.04.1996, in vigore dal 01.01.1997), Basilea-Città (novella legislativa del 08.11.1995, in vigore dal 01.01.1997), Ginevra (nuova LAF del 01.03.1996, in vigore dal 01.01.1997), Neuchâtel (nuova LAF del 21.05.1997, in vigore dal 01.01.1998), Sciaffusa (nuova LAF del 21.06.1999, in vigore dal 01.01.2000) e Berna (novella legislativa del 25.10.2000, in vigore dal 01.01.2001); come si è già detto, nel Cantone di Basilea-Campagna il principio della libera scelta dei genitori viene applicato a seguito della già citata sentenza¹⁸.

Accertamenti esperiti da parte dell'Istituto delle assicurazioni sociali presso questi Cantoni, hanno potuto evidenziare che la inevitabile necessità di coordinamento dell'assetto deciso dai genitori fra le varie Casse per gli assegni familiari chiamate ad applicare il regime cantonale sugli assegni familiari – allo scopo di evitare un doppio versamento – ha certamente causato ulteriori difficoltà amministrative: queste difficoltà vengono però giudicate sostanzialmente sopportabili da parte dei Cantoni succitati.

In tutti i Cantoni le condizioni sono sostanzialmente analoghe: i genitori devono entrambi vivere con il figlio ed essere entrambi salariati per un datore di lavoro sottoposto alla

¹⁸ Nei Cantoni di Glarona, Zurigo, Zugo, Friburgo, Soletta, Appenzello Interno e Appenzello Esterno, Grigioni, Argovia e Vallese, la priorità è invece data al padre, mentre nei Cantoni restanti (Lucerna, Uri, Svitto, Obvaldo, Nidvaldo, Turgovia e Vaud) la titolarità del diritto in via prioritaria è disposta secondo altri parametri, non riassumibili (grado di occupazione più elevato, genitore che porta maggiormente l'onere di mantenimento del figlio, ogni genitore la metà dell'assegno, ecc.)

legge; soltanto a Sciaffusa si chiede che i genitori abbiano lo stesso grado di occupazione (peraltro per prassi amministrativa), mentre negli altri Cantoni il principio della libera scelta dei genitori è applicato indipendentemente dal grado di occupazione degli stessi.

Di particolare rilevanza il fatto che in questi Cantoni la scelta dei genitori ha quale conseguenza che soltanto uno di essi diventa titolare del diritto per l'intero assegno, anche se salariato a tempo parziale.

D'altronde, il citato rischio di un doppio versamento non viene fatto dipendere dal principio della libera scelta dei genitori, quanto al fatto che nei rapporti intracantonali il regime sugli assegni familiari è gestito da diverse Casse e che questa circostanza non permette la creazione di una banca-dati centrale dei beneficiari alla quale tutte le Casse interessate possano accedere.

La Commissione della gestione e delle finanze propone quindi che qualora entrambi i genitori possano, per il medesimo figlio, pretendere un assegno conformemente alla legge, venga loro lasciata la facoltà di decidere liberamente a quale di essi debba essere conferito il diritto in via prioritaria, indipendentemente dal grado di occupazione degli stessi. Qualora il genitore designato quale avente diritto prioritario dovesse aver diritto ad un assegno soltanto parziale, all'altro genitore spetterà il relativo differenziale, fino ad arrivare al massimo ad un assegno intero, secondo quanto disposto dal nuovo art. 17 cpv. 2 LAF.

Il principio della libera scelta va applicato sia nel caso in cui entrambi i genitori vivono con il figlio (anche soltanto per parte dell'anno), rispettivamente nessuno di essi vive con il figlio (perché lo stesso è costantemente affidato a terzi), o ancora, quando soltanto uno di loro vive con lo stesso, anche soltanto per parte dell'anno¹⁹.

Onde evitare di incorrere in problemi amministrativi in caso di mutazioni (cambiamenti di datore di lavoro ed ev. di Cassa per gli assegni familiari competente, modifica del grado di occupazione di uno o di entrambi i genitori, ecc.) si impone che la decisione adottata dai genitori al momento della nascita del diritto all'assegno²⁰ espliciti i suoi effetti fintantoché le medesime condizioni sono realizzate²¹; con ciò si intende l'ordine di priorità deciso dai genitori e non l'importo dell'assegno che, ovviamente, a seguito di una modifica del grado di occupazione di uno o entrambi i genitori (titolare del diritto prioritario + differenziale per l'altro genitore) dovrà e potrà essere modificato, rispettivamente il differenziale che spetta al genitore non prioritario²². A questo proposito, facciamo presente che la Commissione cantonale di ricorso in materia di assegni familiari si è recentemente pronunciata su una analoga disposizione della legge sugli assegni familiari del Cantone di Ginevra, contenuta nel regolamento di applicazione, ritenendo non potersi ammettere che i genitori, con il pretesto che *“ la loi offre le choix de désigner le bénéficiaire des allocations, puissent changer d'avis à tout moment. Au contraire, il y a lieu d'empêcher qu'ils puissent choisir à leur gré le régime qui leur est le plus favorable ou passer d'un régime à l'autre suivant les prestations qu'ils désirent obtenir ”*²³.

¹⁹ È il caso, ad esempio, degli stagionali, che anche dopo che l'Accordo sulla libera circolazione delle persone sarà entrato in vigore decideranno di lasciare la famiglia – e, quindi, anche i figli – all'estero; o ancora in generale il caso di quei salariati che, entrambi, sono salariati ai sensi della LAF ma hanno la famiglia in Patria

²⁰ Con ciò si intende il momento in cui tutte le condizioni legali sono adempiute

²¹ Cioè entrambi i genitori sono salariati per un datore di lavoro sottoposto alla legge e, **rispettivamente**, entrambi vivono con il figlio, nessuno di essi vive con il figlio oppure uno soltanto vive con il figlio

²² Un esempio per migliore comprensione: i genitori sono divorziati, la madre lavora al 50% ed il padre al 100%, la madre ha designato il padre quale avente diritto in via prioritaria: sarà quindi il padre a beneficiare dell'assegno intero; in un secondo tempo il padre diminuisce il suo grado di occupazione all'80% e riceverà, quindi, soltanto l'80% dell'assegno: in questo caso la madre – sempre salariata al 50% - avrà diritto al relativo differenziale (20%)

²³ Sentenza del 26 maggio 2000 in re Service cantonal d'allocations familiales c./ S., pag. 5; no 70/2000; in questa fattispecie i genitori, che avevano precedentemente designato il padre quale titolare del diritto, desideravano modificare

È inoltre necessario che la dichiarazione dei genitori riguardi tutti i loro figli (comuni): non sarà, quindi, possibile che, ad esempio, per un figlio sia il padre a godere del diritto prioritario, mentre per l'altro sia la madre²⁴.

Il regolamento di applicazione dovrà disciplinare la procedura, segnatamente i termini e le modalità di sottoscrizione della dichiarazione con la quale i genitori determinano chi fra i due gode del diritto prioritario e le necessarie comunicazioni fra Casse dell'intervenuto accordo. Se entrambi i genitori vivono con il figlio rispettivamente nessuno dei due vive con il figlio, è necessario che entrambi sottoscrivano l'atto mediante il quale esprimono la loro scelta; nel caso in cui soltanto uno di essi vive – anche solo per parte dell'anno – con il figlio, è opportuno che a lui solo sia data la facoltà di esprimersi sulla titolarità del diritto in via prioritaria: in questa fattispecie l'accordo dell'altro genitore non sarà quindi necessario.

Nell'evenienza dell'art. 11 cpv. 2 lett. c) LAF (nessuno dei due genitori coabita con il figlio), qualora essi non si accordino entro un termine ragionevole sul genitore che beneficia del diritto prioritario, sarà il regolamento di applicazione a definire a chi spetta la decisione.

Articolo 16 cpv. 1 – Importo dell'assegno

Anche se il salariato dovesse beneficiare della tredicesima, a questa mensilità non andrebbe aggiunto l'assegno. La precisazione nella legge si impone considerato che conformemente all'art. 7 LAF il diritto all'assegno sorge e si estingue contemporaneamente al diritto al salario: considerato che il concetto di salario è quello dell'AVS (conformemente all'art. 13 cpv. 2 LAF) anche la tredicesima mensilità sarebbe un salario a tutti gli effetti, che potrebbe dar diritto alla prestazione familiare.

Articolo 18a cpv. 1 – Figlio all'estero

Si propone di aggiungere a questa norma una precisazione, che rimanda ad una commisurazione percentuale dell'assegno qualora il figlio viva all'estero.

Articolo 24 cpv. 1 lett. a), articolo 31 lett. b) e articolo 32 cpv. 1 lett. b – Concetto di coabitazione

Come già rilevato, la Commissione della gestione e delle finanze ritiene che la differenza fra il presupposto della coabitazione applicabile per l'assegno integrativo e quello per l'assegno di prima infanzia, dettagliata nel Messaggio del Consiglio di Stato 18 dicembre 2001 (pag. 43-44), debba essere esplicitamente menzionata nella legge. Si propone allora di introdurre nelle norme succitate due diverse locuzioni per evidenziare questa differenza.

Articolo 26 cpv. 2 lett. a) e articolo 34 cpv. 2 lett. a) – Richiesta

Nell'attuale versione della legge sono legittimati alla richiesta il titolare del diritto ed il suo coniuge. Con il suo Messaggio 18 dicembre 2001 il Consiglio di Stato ha altresì proposto di estendere questa legittimazione pure all'altro genitore.

La Commissione della gestione e delle finanze intende precisare che il coniuge di cui si fa menzione in queste disposizioni di legge non deve essere necessariamente il genitore del figlio per il quale la prestazione viene richiesta. Si ribadisce peraltro che queste

questo assetto a contare dal 01.09.1997 in quanto da tale data la madre era occupata presso un nuovo datore di lavoro, che sarebbe stato disposto a versare un assegno familiare complementare

²⁴ Si veda a questo medesimo proposito la Sentenza del 26 maggio 2000 della Commissione cantonale di ricorso in materia di assegni familiari del Cantone Ginevra in re Service cantonal d'allocations familiales c./ E.G., pag. 5; no. 39/2000; in questa fattispecie dopo che i genitori avevano congiuntamente definito l'assetto per il primo figlio desideravano modificarlo dopo la nascita del secondo figlio

disposizioni disciplinano soltanto la procedura e non la titolarità del diritto alle prestazioni di complemento.

Articolo 47e – Restituzione dei termini

Analoghe disposizioni a quella proposta dalla Commissione della gestione e delle finanze sono attualmente contenute nella Legge federale sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza del 25 giugno 1982 (LADI; RS 837.0) agli artt. 20 cpv. 3 (indennità di disoccupazione), 38 cpv. 1 (indennità per lavoro ridotto) e 53 cpv. 1 LADI (indennità di insolvenza).

In materia di assicurazione contro la disoccupazione il Tribunale cantonale delle assicurazioni²⁵ ed il Tribunale federale delle assicurazioni²⁶ hanno sviluppato una nutrita giurisprudenza, che merita di essere applicata – *mutatis mutandis* – anche in materia di assegni familiari cantonali. Questa giurisprudenza, ritenendo il succitato termine perentorio, ne ammette la restituzione in quanto il ritardo sia dovuto a motivo scusabile, indipendente dalla volontà dell'interessato, cioè qualora l'assicurato sia stato impossibilitato a rispettarlo per giustificati motivi.

Sono ritenuti motivi scusabili una malattia o una degenza in ospedale (propria o del coniuge, o ancora del datore di lavoro in caso di indennità per lavoro ridotto) se l'infermità è di natura tale da impossibilitare la persona ad agire essa stessa entro il termine o a conferire a un terzo mandato di rappresentanza; non è invece considerata scusabile la semplice non conoscenza del termine da parte dell'assicurato, risp. il fatto che l'Amministrazione non lo abbia spontaneamente informato al riguardo, oppure il sovraccarico di lavoro o ancora l'insicurezza dovuta all'introduzione di una nuova norma legale.

La giurisprudenza del Tribunale federale delle assicurazioni²⁷ ammette altresì che il termine è ossequiato soltanto se l'assicurato ha allegato alla richiesta i necessari documenti giustificativi; qualora la documentazione fornita non sia sufficiente, l'Amministrazione è tenuta ad assegnare all'assicurato un termine ragionevole per completare gli atti.

6. CONCLUSIONI

La prima revisione della Legge sugli assegni di famiglia costituisce un importante tassello della nostra politica familiare: essa si armonizza con gli indirizzi delle nostre Costituzioni, quella cantonale e quella federale. La Costituzione cantonale del 14 dicembre 1997 contempla, infatti, fra i diritti sociali quello di ogni bambino ad essere protetto, assistito e guidato e, fra gli obiettivi sociali, quello che i bambini dispongano di adeguate condizioni di sviluppo e le famiglie vengano sostenute nell'adempimento dei loro compiti. La Costituzione federale del 18 dicembre 1998 sancisce, infine, che i Cantoni si adoperino per promuovere e proteggere la famiglia quale comunità di adulti e bambini.

La prima revisione della LAF raggiunge sostanzialmente due obiettivi: il consolidamento degli intendimenti della legge ed il suo adeguamento alle nuove realtà sociali.

²⁵ Sentenze inedite del Tribunale cantonale delle assicurazioni 16 luglio 1999 in re G. P. c./ Cassa cantonale di disoccupazione; 19 agosto 1999 in re A. C. Quinto SA c./ Cassa cantonale di disoccupazione; 20 febbraio 2002 in re L. M. e M. R. c./ Cassa cantonale di disoccupazione e giurisprudenza ivi menzionata

²⁶ DTF 114 V 123 e giurisprudenza ivi menzionata; **Sentenza** inedita del Tribunale federale delle assicurazioni del 18 gennaio 2000 in re N. L. c./ Cassa cantonale di disoccupazione e giurisprudenza ivi menzionata

²⁷ DTF 113 V 66

Il consolidamento della legge ha portato a contenere il fenomeno della povertà delle famiglie residenti in Ticino; l'assegno integrativo e quello di prima infanzia si sono confermati essere strumenti efficaci per combattere la povertà delle famiglie: il Rapporto della SUPSI ha potuto concludere che il 62% delle famiglie che ne hanno fatto richiesta raggiunge, con queste prestazioni, il minimo vitale, mentre tutti i beneficiari interpellati hanno considerato l'introduzione di questi nuovi assegni come una vera svolta nella loro esistenza.

Si può quindi dire che la legge evita che i costi diretti dei figli siano causa di povertà. L'esperienza fatta con l'assegno integrativo e quello di prima infanzia hanno potuto dimostrare come la compensazione degli oneri familiari sia un valido strumento – anche se non il solo – di una politica familiare moderna, collocata al di fuori della politica assistenziale.

L'adeguamento della legge alle nuove realtà sociali è stato raggiunto permettendo alle famiglie di meglio conciliare le loro attività familiari con quelle lavorative.

Da un lato, si è inteso abolire il presupposto della cura del figlio e la cosiddetta "clausola del 50%" per l'assegno di prima infanzia: in particolare quest'ultima condizione, di carattere familista, può costituire un rischio di esclusione dal lavoro e, quindi, sociale, perché non considera sufficientemente la flessibilità del mercato del lavoro. D'altro lato, vengono proposte adeguate misure di appoggio, cioè la possibilità per i genitori (anche quelli che non sono beneficiari di prestazioni di complemento) di chiedere il rimborso della spesa di collocamento del figlio presso terzi durante l'esercizio della loro attività lavorativa. Il lavoro è, in effetti, un fondamentale elemento di integrazione sociale e di responsabilità individuale: le misure accompagnatorie proposte con la revisione considerano quindi la maggiore flessibilità del mercato del lavoro e facilitano il mantenimento o il reinserimento nel lavoro, per entrambi i genitori, ma in particolare per le madri e, fra queste, quelle inserite nel contesto di una famiglia monoparentale in modo significativo. La messa in atto di tali misure di appoggio potrà concretizzarsi quando sarà presentata e approvata la revisione della Legge per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza (LMI), che ha il compito di predisporre adeguate strutture di accoglienza per i bambini: ricordiamo ancora, a questo preciso proposito, che a livello federale il Consiglio Nazionale ha recentemente approvato l'iniziativa della deputata Jacqueline Fehr che chiede che la Confederazione metta a disposizione (per un periodo di tempo di 10 anni) un importo annuo di fr. 100 mio da destinare alla realizzazione ed al sostegno di strutture – pubbliche e private, purché autorizzate – di presa a carico dei bambini.

Non si può negare, in conclusione, che la prima revisione della LAF costituisca un sicuro passo avanti, avendo il pregio di coniugare le prestazioni sociali di complemento a carattere monetario (assegno integrativo e di prima infanzia) con quelle a carattere reale (appunto le misure di appoggio).

Il costo totale della LAF si è rivelato superiore a quanto stimato in sede di riforma nel 1996. Le cause ipotizzate per tale esubero di spesa sembrano sufficientemente plausibili per non dover temere, con la revisione dei nostri giorni, una nuova sgradita e errata pianificazione dei costi.

Resta il fatto che, così come deciso in occasione del varo della nuova legge alcuni anni fa, si renda necessaria anche questa volta la programmazione di uno studio serio di natura prevalentemente economica e finanziaria (teso sostanzialmente a meglio definire la sopportabilità nel tempo della LAF per le finanze cantonali) per poter mettere in condizione

il Consiglio di Stato ed il gran Consiglio, in occasione di una futura nuova riforma della legge, di lasciare poco, se non nulla, al caso.

Si veda, per questo, la proposta di modifica dell'art. 77 LAF, che indica gli elementi minimi che dovranno essere necessariamente contenuti nello studio.

La legge è poi stata oggetto di adeguamenti di tipo tecnico-giuridico: con l'obiettivo, da un lato, di alleggerire il carico amministrativo per i datori di lavoro e per le Casse per gli assegni familiari che esercitano nel Cantone, in particolare nel settore degli assegni ordinari (assegno di base e per giovani in formazione o giovani invalidi) e, dall'altro, di dare seguito alla copiosa giurisprudenza delle Istanze giudiziarie (Tribunale cantonale delle assicurazioni e Tribunale federale) in materia di assegni familiari in generale.

Con la prima revisione della LAF si è, infine, colta l'occasione per approfondire le conseguenze della prossima entrata in vigore dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone, prevista per il 1° giugno 2002, in particolare per quanto concerne l'assegno di formazione.



Sulla base di queste considerazioni, la Commissione della gestione e delle finanze invita il Gran Consiglio ad accogliere la prima revisione della legge sugli assegni di famiglia sopra descritta e, nel contempo, ad approvare il relativo disegno di legge nella forma che figura allegata al presente Rapporto.

Per la Commissione gestione e finanze:

Sandro Lombardi, relatore

Beltraminelli - Bignasca - Bonoli - Brenni -

Carobbio Guscelli - Croce - Etter -

Ferrari Mario - Ghisletta R. - Lepori Colombo -

Lotti - Maspoli F. - Merlini - Pezzati - Poli - Sadis

Disegno di

LEGGE

sugli assegni di famiglia dell'11 giugno 1996; modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 18 dicembre 2001 n. 5189 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto 11 giugno 2002 n. 5189 R della Commissione della gestione e delle finanze,

d e c r e t a :

I.

La Legge sugli assegni di famiglia dell'11 giugno 1996 (LAF) è così modificata:

Articolo 2 cpv. 2

²È considerato genitore:

- a) il genitore con il quale il figlio ha un vincolo di filiazione ai sensi del Codice civile svizzero;
- b) il futuro genitore adottivo;
- c) il genitore biologico.

Articolo 3 cpv. 1 e 2

¹L'assegno di famiglia è riconosciuto:

- a) per il figlio con il quale esiste un vincolo di filiazione ai sensi del Codice civile svizzero;
- b) per il figlio accolto in vista di adozione;

²Il diritto all'assegno si estingue alla fine del mese di cessazione:

- a) del vincolo di filiazione;
- b) di decesso del figlio;
- c) del rapporto instauratosi con il figlio accolto in vista di adozione.

Articolo 4

Abrogato

Articolo 5 cpv. 1

¹Il pagamento può essere fatto a chi cura il figlio, a richiesta motivata.

Articolo 5a (nuovo)

D. Riserva del diritto europeo (nuovo)

¹La legge si applica ai cittadini degli Stati membri della Comunità europea solo qualora:

- a) l'Accordo del 21 giugno 1994 fra la Confederazione svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone non contenga alcuna disposizione derogatoria;
- b) la Legge federale concernente l'Accordo tra la Confederazione svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone dell'8 ottobre 1999 preveda uno statuto giuridico più vantaggioso.

²Organo di collegamento in materia di assegni familiari è l'Istituto delle assicurazioni sociali.

Articolo 6 cpv. 2

²Il salariato ha diritto all'assegno, per il figlio, in proporzione al suo grado di occupazione. Ogni figlio da diritto ad un solo assegno.

Articolo 9

c) Disoccupazione o lavoro ridotto

¹Il genitore che diviene disoccupato e che beneficia dell'indennità di disoccupazione prevista dalla legislazione federale sull'assicurazione contro la disoccupazione riceve l'assegno in aggiunta all'indennità di disoccupazione.

²Se l'assicurazione contro la disoccupazione versa delle indennità per lavoro ridotto, l'assegno viene interamente corrisposto, indipendentemente dalla possibilità per il titolare del diritto di esercitare l'attività lavorativa durante l'intero mese.

³L'assegno è a carico dell'assicurazione federale contro la disoccupazione ed è versato dalla competente Cassa di assicurazione contro la disoccupazione.

Articolo 11

B. Entrambi i genitori sono salariati per un datore di lavoro assoggettato alla legge

¹Se entrambi i genitori sono salariati per un datore di lavoro assoggettato alla legge, ognuno di essi ha diritto all'assegno in base al suo grado di occupazione.

²Ha diritto in via prioritaria:

- a) se il figlio coabita con uno soltanto dei genitori, il genitore designato da quello che coabita con il figlio;
- b) se entrambi i genitori coabitano con il figlio, il genitore da essi designato;
- c) se nessuno dei due genitori coabita con il figlio, di regola il genitore da essi designato.

³La designazione dell'avente diritto prioritario interviene al momento in cui sorge il diritto all'assegno. Essa esplica i suoi effetti fintanto che le condizioni di cui al cpv. 2 sono adempiute.

⁴La designazione vale per tutti i figli comuni.

Articolo 11a (nuovo)

C. Coordinamento intercantonale (nuovo)

¹Se uno dei due genitori è salariato per un datore di lavoro assoggettato alla legge e l'altro è salariato per un datore di lavoro sottoposto alla legislazione sugli assegni familiari di un altro Cantone e percepisce, per il figlio, un assegno intero, il genitore salariato per un datore di lavoro assoggettato alla legge non ha diritto all'assegno.

²Se uno dei due genitori è salariato per un datore di lavoro assoggettato alla legge e l'altro è salariato per un datore di lavoro sottoposto alla legislazione sugli assegni familiari di un altro Cantone e percepisce, per il figlio, un assegno parziale, il genitore salariato per un datore di lavoro assoggettato alla legge ha diritto all'assegno in proporzione al suo grado di occupazione.

³L'importo mensile dei due assegni non supera l'importo mensile dell'assegno di base, previsto dalla legge, dell'anno in corso.

Articolo 12

D. Coordinamento con le legislazioni federali sugli assegni familiari

¹Se uno dei due genitori ha diritto all'assegno intero della Confederazione o delle sue aziende o all'assegno intero riconosciuto dalla Legge sugli assegni familiari nell'agricoltura, l'altro genitore, se salariato per un datore di lavoro sottoposto alla legge, non ha diritto all'assegno.

²Se uno dei due genitori ha diritto soltanto ad un assegno parziale, l'altro genitore, se salariato per un datore di lavoro sottoposto alla legge, ha diritto all'assegno in proporzione al suo grado di occupazione.

³L'importo mensile dei due assegni non supera l'importo mensile dell'assegno di base, previsto dalla legge, dell'anno in corso.

Articolo 13 cpv. 1

¹I contributi per il finanziamento dell'assegno di base sono pagati:

- a) dal Cantone;
- b) dagli Enti statali e parastatali;
- c) dai Comuni;
- d) dalle Aziende municipalizzate;
- e) dai Consorzi;
- f) dai datori di lavoro che gestiscono nel Cantone una azienda, una succursale, un cantiere un deposito od un ufficio;
- g) dai datori di lavoro che occupano personale domestico nel Cantone.

Articolo 14a (nuovo)

C. Risarcimento dei danni (nuovo)

¹Il datore di lavoro deve risarcire alla Cassa per gli assegni familiari i danni da esso causati violando, intenzionalmente o per negligenza grave, le prescrizioni.

²Sono applicabili, per analogia, le disposizioni della legislazione federale sull'assicurazione per la vecchiaia ed i superstiti in materia di risarcimento dei danni.

Articolo 15 cpv. 1 (nuovo)

¹Il titolare del diritto rivendica il diritto all'assegno tramite il suo datore di lavoro, rispettivamente la competente Cassa di disoccupazione.

²Il datore di lavoro competente presenta una richiesta scritta alla Cassa competente.

Articolo 16 cpv. 1

A. Importo e adeguamento

¹L'importo dell'assegno intero è di fr. 183.- mensili, ritenuto che al massimo vengono riconosciute 12 mensilità.

Articolo 17

B. Grado di occupazione del genitore e assegno massimo ¹L'importo dell'assegno è rapportato al grado di occupazione del genitore titolare del diritto.

²Al genitore salariato che non ha diritto all'assegno in via prioritaria secondo quanto disposto dall'art. 11 LAF spetta un differenziale, ritenuto che ogni figlio da diritto al massimo ad un assegno intero.

Articolo 18

C. In caso di costituzione o disdetta del rapporto di lavoro nel corso di un mese L'assegno è proporzionalmente ridotto se il rapporto di lavoro inizia o termina durante il mese.

Articolo 18a (nuovo)

D. Figlio all'estero (nuovo) ¹Se 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.

²Sono riservate disposizioni particolari derivanti dall'Accordo sulla libera circolazione delle persone stipulato fra la Svizzera e gli Stati dell'Unione Europea.

Articolo 19a (nuovo)

B. Compensazione con indennità di risarcimento-danni (nuovo) La Cassa per gli assegni familiari competente può compensare prestazioni arretrate e correnti, dovute al datore di lavoro a titolo di assegni, con indennità risarcitorie relative a contributi ad essa dovuti conformemente agli artt. 13 e 14a LAF.

Articolo 20

C. Interessi di mora e remunerativi Invariato

Articolo 21

¹Il salariato ha diritto all'assegno, per il figlio che ha compiuto i 15 anni, se alternativamente:

- a) il figlio segue una formazione in Svizzera;
- b) a causa di un danno alla salute fisica o psichica, il figlio segue una formazione speciale.

²Sono riservate le disposizioni particolari derivanti dall'Accordo sulla libera circolazione delle persone stipulato fra la Svizzera e gli Stati dell'Unione Europea.

Articolo 24 cpv. 1 lett. a) e cpv. 2

¹Il genitore domiciliato nel Cantone ha diritto all'assegno, per il figlio, se cumulativamente:

a) coabita, anche soltanto in forma parziale, con il figlio;

²Se entrambi i genitori coabitano con il figlio, ha diritto all'assegno la madre o il padre.

Articolo 25a (nuovo)

III. Periodo di carenza; interruzione del periodo di carenza (nuovo)

¹Il titolare del diritto dimostra di essere stato domiciliato ininterrottamente nel Cantone nei tre anni precedenti la richiesta.

²La residenza abituale non si considera interrotta se l'assenza dal Cantone è stata inferiore a dodici mesi consecutivi.

³In caso di interruzione, il titolare del diritto deve adempiere nuovamente la condizione relativa al periodo di carenza prima di poter inoltrare una nuova richiesta.

Articolo 26 cpv. 2 lett. a)

²Sono legittimati alla richiesta:

a) il titolare del diritto, il suo coniuge o l'altro genitore;

Articolo 30a (nuovo)

E. Esclusione dal diritto

Non hanno diritto all'assegno i rifugiati, i richiedenti l'asilo e gli stranieri ammessi in Svizzera a titolo provvisorio, fintantoché essi sono presi a carico ai sensi della Legge federale sull'asilo.

Articolo 30b (nuovo)

F. Versamento di assegno integrativo arretrato a terzi che hanno effettuato anticipi (nuovo)

¹L'organismo pubblico d'assistenza che ha effettuato, in vista della concessione di un assegno integrativo, anticipi a titolo di prestazioni di sostegno sociale ai sensi della Legge sull'assistenza sociale dell'8 marzo 1971, può esigere che gli si versi direttamente l'arretrato dell'assegno integrativo, fino a concorrenza dei suoi anticipi e per il periodo nel quale essi sono stati forniti.

²Alla procedura sono applicabili le disposizioni emanate dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali in materia di prestazioni AVS e AI.

Articolo 30c (nuovo)

G. Decadenza del diritto corrente all'assegno integrativo in caso di soggiorno all'estero o in altro Cantone (nuovo)

¹Il diritto corrente all'assegno non decade se l'assenza dal Cantone è inferiore a dodici mesi consecutivi.

²Durante l'assenza dal Cantone il diritto corrente all'assegno viene sospeso. Il diritto viene ripristinato quando il titolare del diritto dimostra di aver fatto rientro nel Cantone.

³In caso di decadenza, il titolare del diritto deve adempiere nuovamente la condizione relativa al periodo di carenza prima di inoltrare una nuova richiesta.

Articolo 30d (nuovo)

H. Computo di una pensione alimentare ipotetica per il figlio (nuovo)

¹Se la madre ha rinunciato ad introdurre l'azione di accertamento della paternità senza giustificati motivi, nel calcolo dell'assegno integrativo è computabile una pensione alimentare ipotetica per il figlio.

²L'importo della pensione alimentare ammonta al limite di reddito applicabile al primo figlio conformemente alla presente legge.

Articolo 30e (nuovo)

I. Solidarietà in caso di ordine di restituzione (nuovo)

Richiamato l'art. 44 LAF, entrambi i genitori sono solidalmente tenuti alla restituzione, se e nella misura in cui l'assegno integrativo indebitamente percepito era stato conferito ad una famiglia biparentale.

Articolo 31

Il genitore ha diritto all'assegno, per il figlio, se cumulativamente:

- a) è domiciliato nel Cantone al momento della richiesta;
- b) coabita costantemente con il figlio;
- c) ha il domicilio nel Cantone da almeno tre anni;
- d) il reddito disponibile del genitore, inclusi gli eventuali assegni di cui il nucleo familiare beneficia in virtù della legge nonché gli eventuali obblighi alimentari, è inferiore ai limiti posti dall'art. 24 cpv. 1 lett. c).

Articolo 32 cpv. 1

¹I genitori hanno diritto all'assegno, per il figlio, se cumulativamente:

- a) sono domiciliati nel Cantone al momento della richiesta;
- b) coabitano costantemente con il figlio;
- c) il padre o la madre ha il domicilio nel Cantone da almeno 3 anni;
- d) il reddito disponibile dei genitori, inclusi gli eventuali assegni di cui il nucleo familiare beneficia in virtù della legge, è inferiore ai limiti posti dall'art. 24 cpv. 1 lett. c).

Articolo 33 cpv. 2

III. Limite di età del figlio ²Il diritto all'assegno si estingue alla fine del mese in cui il figlio compie i tre anni di età.

Articolo 33a (nuovo)

IV. Periodo di carenza; interruzione del periodo di carenza (nuovo) ¹Il titolare del diritto dimostra di essere stato domiciliato ininterrottamente nel Cantone nei tre anni precedenti la richiesta.

²La residenza abituale non si considera interrotta se l'assenza dal Cantone è stata inferiore a dodici mesi consecutivi.

³In caso di interruzione, il titolare del diritto deve adempiere nuovamente la condizione relativa al periodo di carenza prima di poter inoltrare una nuova richiesta.

Articolo 34 cpv. 2 lett. a)

²Sono legittimati alla richiesta:

a) il titolare del diritto, il suo coniuge o l'altro genitore;

Articolo 37a (nuovo)

D. Esclusione del diritto (nuovo) Non hanno diritto all'assegno i rifugiati, i richiedenti l'asilo e gli stranieri ammessi in Svizzera a titolo provvisorio, fintantoché essi sono presi a carico ai sensi della Legge federale sull'asilo.

Articolo 37b (nuovo)

E. Versamento di assegno di prima infanzia arretrato a terzi che hanno effettuato anticipi (nuovo) ¹L'organismo pubblico d'assistenza che ha effettuato, in vista della concessione di un assegno di prima infanzia, anticipi a titolo di prestazioni di sostegno sociale ai sensi della Legge sull'assistenza sociale dell'8 marzo 1971, può esigere che gli si versi direttamente l'arretrato dell'assegno di prima infanzia, fino a concorrenza dei suoi anticipi e per il periodo nel quale essi sono stati forniti.

²Alla procedura sono applicabili le disposizioni emanate dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali in materia di prestazioni AVS e AI.

Articolo 37c (nuovo)

F. Decadenza del diritto all'assegno di prima infanzia in caso di soggiorno all'estero o in altro Cantone (nuovo) ¹Il diritto corrente all'assegno non decade se l'assenza dal Cantone è inferiore a dodici mesi consecutivi.

²Durante l'assenza dal Cantone il diritto corrente all'assegno viene sospeso. Il diritto viene ripristinato quando il titolare del diritto dimostra di aver fatto rientro nel Cantone.

³In caso di decadenza, il titolare del diritto deve adempiere nuovamente la condizione relativa al periodo di carenza prima di inoltrare una nuova richiesta.

Articolo 37d (nuovo)

G. Computo di una pensione alimentare per il figlio (nuovo)

¹Se la madre ha rinunciato ad introdurre l'azione di accertamento della paternità senza giustificati motivi, nel calcolo dell'assegno di prima infanzia è computabile una pensione alimentare ipotetica per il figlio.

²L'importo della pensione alimentare ammonta al limite di reddito applicabile al primo figlio conformemente alla presente legge.

Articolo 37e (nuovo)

H. Solidarietà in caso di ordine di restituzione (nuovo)

Richiamato l'art. 44 LAF, entrambi i genitori sono solidalmente tenuti alla restituzione, se e nella misura in cui l'assegno di prima infanzia indebitamente percepito era stato conferito ad una famiglia biparentale.

Articolo 45

Riservato l'art. 285 cpv. 2 CCS, il genitore che per sentenza o convenzione è tenuto a versare una pensione alimentare a favore di uno o più figli deve pagare, se percepito, l'assegno di famiglia in aggiunta a detta pensione.

TITOLO IV - RIMBORSO DELLA SPESA DI COLLOCAMENTO DEL FIGLIO

Articolo 47a (nuovo)

A. Definizione e genere collocamento ammesso

¹È considerata spesa di collocamento del figlio quella che il genitore o i genitori devono sostenere per affidare il figlio alla cura di terzi durante l'esercizio di una attività lucrativa.

²Il collocamento presso terzi è ammesso se il figlio è affidato a:

- a) un nido dell'infanzia autorizzato e riconosciuto conformemente alla Legge per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza;
- b) una famiglia diurna riconosciuta ai sensi della Legge per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza.

Articolo 47b (nuovo)

B. Diritto al rimborso della spesa

¹Hanno diritto al rimborso della spesa di collocamento:

- a) i genitori che beneficiano di un assegno integrativo o di prima infanzia e che adempiono le condizioni legali ed economiche per ottenere un assegno di prima infanzia;
- b) i genitori che non beneficiano di un assegno integrativo o di prima infanzia e che adempiono le condizioni legali ma non le condizioni economiche per ottenere un assegno di prima infanzia, per la parte di spesa che supera il loro reddito disponibile.

²Il diritto al rimborso della spesa di collocamento del figlio presso terzi è garantito fino all'accesso del figlio alla scuola dell'infanzia ma al massimo fino all'anno in cui il figlio compie i quattro anni se egli non ha potuto oggettivamente accedere alla scuola dell'infanzia in precedenza.

Articolo 47c (nuovo)

C. Spesa di collocamento rimborsata

¹La spesa di collocamento rimborsata è definita dalla Legge per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza.

²Per il calcolo è determinante la situazione economica dei genitori riferita al mese di collocamento del figlio presso terzi e per il quale è richiesto il rimborso della relativa spesa.

Articolo 47d (nuovo)

D. Procedura

¹Chi intende chiedere il rimborso della spesa di collocamento del figlio presenta una richiesta scritta alla Cassa cantonale per gli assegni familiari.

²La richiesta deve essere corredata da documenti che comprovano:

- a) i periodi in cui il figlio è stato collocato presso terzi;
- b) la spesa effettivamente sostenuta per il collocamento del figlio;
- c) l'esercizio di una attività lucrativa durante il tempo di collocamento del figlio.

³Il Regolamento di applicazione definisce i particolari.

Articolo 47e (nuovo)

E. Termini per chiedere il rimborso; restituzione dei termini

¹Il rimborso della spesa di collocamento del figlio deve essere richiesto entro un termine di tre mesi dall'emissione della relativa fattura di collocamento.

²Una restituzione del termine è accordata qualora l'assicurato, per giustificati motivi, non ha potuto richiedere il rimborso.

TITOLO V - ORGANIZZAZIONE

Articolo 54 cpv. 1 lett. c) (nuova)

c) il rimborso della spesa di collocamento del figlio.

Articolo 55 cpv. 3 lett. d) (nuova)

d) l'ammontare del Fondo di riserva.

TITOLO VI - FINANZIAMENTO

Articolo 64a (nuovo)

D. Finanziamento della spesa di collocamento del figlio

La spesa di collocamento del figlio è interamente finanziata dal Cantone.

TITOLO VII - DISPOSIZIONI PENALI

TITOLO VIII - MEZZI DI RICORSO

TITOLO IX - DISPOSIZIONI FINALI

Articolo 77 (nuovo)

F. Valutazione legislativa

¹La legge viene valutata dal Gran Consiglio entro il 31 dicembre 2006, sulla base di un rapporto allestito dal Consiglio di Stato all'indirizzo del Parlamento, che dovrà in particolare contenere:

- a) una precisa valutazione dei costi, comprensiva di una stima dei trasferimenti di spesa dal sistema dell'assistenza a quello degli assegni familiari;
- b) uno studio sulla possibilità e sull'utilità di introdurre una cassa cantonale unica;
- c) una valutazione delle conseguenze sul sistema degli assegni familiari degli accordi bilaterali tra Svizzera e UE;
- d) uno studio della possibilità di rendere la legge ugualmente efficace per le famiglie numerose e quelle meno numerose.

²Il Consiglio di Stato indica ogni anno nel rendiconto l'evoluzione dei costi e del numero dei casi.

TITOLO X (nuovo) - DISPOSIZIONE TRANSITORIA

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.

²Il Consiglio di Stato ne fissa l'entrata in vigore, ritenuto che gli artt. da 47a a 47e, 54 cpv. 1 lett. c) e 64a entrano in vigore simultaneamente alla modifica della Legge per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza.

ALLEGATO A

Istituto delle assicurazioni sociali						29.4.2002
Legge sugli assegni di famiglia: costi e finanziamento AFI e API						
Costo	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (tend.)
Spesa AFI	1.505.436,00	11.080.855,00	16.229.395,00	17.431.376,00	19.335.567,00	19.000.000,00
Spesa API	281.264,00	2.652.266,00	4.257.936,00	4.803.364,00	5.376.733,00	5.200.000,00
Totale	1.786.700,00	13.733.121,00	20.487.331,00	22.234.740,00	24.712.300,00	24.200.000,00
Finanziamento AFI						
Contributo indipendenti		1.010.830,80	1.043.557,60	1.254.641,60	1.348.352,40	1.300.000,00
Blocco indicizzazione	771.150,00	1.112.909,60	1.119.297,30	2.354.114,30	4.504.276,30	6.800.000,00
Trasferimento assistenza	602.174,40	4.432.342,00	6.491.758,00	6.972.550,40	7.734.226,80	7.600.000,00
Totale	1.373.324,40	6.556.082,40	8.654.612,90	10.581.306,30	13.586.855,50	15.700.000,00
Scoperto AFI						
a carico del Cantone	66.055,80	2.262.386,30	3.787.391,05	3.425.034,85	2.874.355,75	1.650.000,00
a carico della CAF	66.055,80	2.262.386,30	3.787.391,05	3.425.034,85	2.874.355,75	1.650.000,00
Totale	132.111,60	4.524.772,60	7.574.782,10	6.850.069,70	5.748.711,50	3.300.000,00
Spesa per il Cantone						
AFI	668.230,20	6.694.728,30	10.279.149,05	10.397.585,25	10.608.582,55	9.250.000,00
API	281.264,00	2.652.266,00	4.257.936,00	4.803.364,00	5.376.733,00	5.200.000,00
Totale	949.494,20	9.346.994,30	14.537.085,05	15.200.949,25	15.985.315,55	14.450.000,00
Spesa suppl. per il Cantone	347.319,80	4.914.652,30	8.045.327,05	8.228.398,85	8.251.088,75	6.850.000,00

ALLEGATO B

IMPATTO FINANZIARIO CONSEGUENTE ALL'ENTRATA IN VIGORE DELL' ACCORDO SULLA LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE PERSONE SULL'ASSEGNO DI FORMAZIONE

Il numero dei figli al di sotto dei 20 anni di residenti in Ticino e che seguono una formazione in Stati *non* UE é esiguo e quindi trascurabile per la valutazione. Può invece avere una discreta rilevanza la situazione dei frontalieri, i figli dei quali quasi sicuramente studieranno all'estero, in particolar modo in Italia.

Per effettuare la stima dell'impatto finanziario, sono state perseguite due diverse strade. La prima si basa sugli assegni ordinari (assegno di base e per giovani in formazione) versati nel 1997 e nel 1999, facendo un confronto tra il dispositivo della precedente legislazione e quello dell'attuale. La seconda, per contro, si fonda sulla stima della percentuale dei giovani in formazione per la categoria dei frontalieri.

Entrambe le valutazioni si riferiscono al numero complessivo di assegni versati (Cassa cantonale per gli assegni familiari e Casse professionali).

1. Valutazione in base ad un confronto tra i dati relativi all'anno 1997 (LAF del 1959) e quelli del 1999 (attuale LAF)

In questa valutazione sono compresi non soltanto gli assegni per giovani in formazione, ma anche quelli di base; questo perché – per motivi informatici – non si è potuto effettuare una distinzione.

In questa prima valutazione, si sono confrontati i dati relativi all'anno 1997 con quelli del 1999.

Le risultanze sono le seguenti.

Situazione negli anni dal 1996 al 2000:

Anno	CAF cantonale			CAF private		TOTALE	
	n° figli	qu. merc.	importo	n° figli	importo	n° figli	importo
1996	30.940	61,1%	67.945.695	19.687	43.231.564	50.627	111.177.259
1997	32.456	63,7%	71.274.726	18.503	40.631.748	50.959	111.906.474
1998 (1)	29.214	61,1%	64.154.563	18.583	40.809.188	47.797	104.963.751
1999 (1)	35.395	64,9%	77.727.193	19.148	42.049.359	54.543	119.776.552
1999 (2)	29.354	60,5%	64.460.958	19.148	42.049.359	48.502	106.510.317
2000 (1)	35.190		77.279.209				

Tabella 1

(1) I dati relativi a questi anni sono comprensivi degli importi pagati agli enti pubblici, che erano esonerati prima del 01.01.1998

(2) Dati relativi al 1999 non considerando l'importo pagato per assegni agli enti pubblici (Fr. 13'266'236)

Confronto tra il 1997 ed il 1999:

Anno	CAF cantonale			CAF private		TOTALE	
	n° figli	qu. merc.	importo	n° figli	importo	n° figli	importo
1997	32.456	63,7%	71.274.726	18.503	40.631.748	50.959	111.906.474
1999	29.354	60,5%	64.460.958	19.148	42.049.359	48.502	106.510.317
Differenza	-3.102		-6.813.769	645	1.417.611	-2.457	-5.396.158

Tabella 2

Per una migliore valutazione, è necessario considerare anche l'evoluzione della popolazione legale permanente in Ticino per le classi d'età soggette all'assegno familiare. Le risultanze sono esposte nella tabella che segue.

	0-4 anni	5-9 anni	10-14 anni	15-19 anni	Totale
1997	15.416	15.161	14.544	15.456	60.577
1999	15.494	15.773	14.772	15.657	61.696
Diff (%)	0,5%	4,0%	1,6%	1,3%	1,85%

Tabella 3: Evoluzione della popolazione legale permanente in Ticino per classi d'età (fonte: USTAT)

Ipotizzando che il numero degli aventi diritto ad assegni familiari sia proporzionale alla popolazione di età tra 0 e 19 anni, è possibile rettificare il numero dei figli nel 1999 riscontrati nella Tabella 2.

Si ottiene così che, nel 1999, con ugual numero di giovani residenti in Ticino tra 0 e 19 anni come nel 1997, sarebbero stati pagati assegni familiari per un totale di 47'606.- (48'502.- x 0.9815) unità.

La differenza tra la vecchia e l'attuale legge è dunque potenzialmente di 3'353 assegni familiari (pari a fr. 7'363'000.-).

La differenza di 3'353 assegni familiari è con grande probabilità dovuta al mancato pagamento degli assegni per giovani in formazione dei figli dei frontalieri.

In questa ipotesi, ritenendo che nel 1999 vi sono stati 27'966 frontalieri, si può considerare che per ogni frontaliere corrispondano 0.12²⁸ figli con diritto all'assegno per giovani in formazione, pari ad un importo medio di Fr. 263.- per frontaliere.

Tale dato non tiene però conto di numerose variabili, quali:

- Variazione del numero di famiglie che non hanno più diritto agli assegni familiari per disoccupazione di entrambi i coniugi o per passaggio ad attività indipendente o, ancora, per altri motivi;
- Variazione del numero dei frontalieri tra il 1997 ed il 1999;
- Delimitazione temporale delle richieste di assegni familiari.

²⁸ Bisogna tuttavia considerare che tale dato non considera il mancato pagamento dei figli quindicenni dei frontalieri dovuto alla nuova legge (vedi paragrafo successivo)

2. Valutazione in base a dati statistici

In questa variante, si è tentato di stimare il numero di figli dei frontalieri che rientrano nella categoria dei giovani in formazione.

Non è purtroppo stato possibile rilevare dati statistici sulla percentuale dei giovani in formazione tra i 15 ed i 19 anni in Italia (o meglio in Lombardia) rispetto al totale dei giovani della medesima classe di età.

Si è dunque proceduto ad una stima nel seguente modo:

Il tasso di attività²⁹ in Lombardia nel 1999 è, per i giovani tra i 15 ed i 19 anni, pari al 20.9 % (fonte: ISTAT). Il tasso di non attività dovrebbe dunque essere del 79.1%, ma esso comprende non solo chi si dedica prevalentemente allo studio, ma anche chi, ad esempio, effettua il servizio di leva, le casalinghe e gli invalidi. Calcolando che i non studenti che effettuano il servizio di leva in Italia hanno in genere tra i 18 ed i 19 anni, che il servizio di leva dura 12 mesi e che ca. il 50% della popolazione è maschile, si può stimare che il 10% dei giovani tra i 15 ed i 19 anni sono occupati per 1 anno prima del compimento del ventesimo anno di vita a fare il servizio di leva, e dunque non rientrano nella categoria dei giovani in formazione. Si può dunque stimare che la percentuale dei giovani in formazione tra i 15 ed i 19 anni sia al massimo del 69.1%.

Va inoltre considerato che, in Lombardia, vi sono 3'290'060 famiglie (compresi i nuclei familiari composti da 1 persona) e 628'761 giovani tra i 15 ed i 19 anni (dati censimento 1991), ciò che porta ad un rapporto di 0.19 persone tra i 15 ed i 19 anni per nucleo familiare.

Ipotizzando che i frontalieri siano in grande maggioranza da considerare come nuclei familiari e che il tasso dei giovani in formazione in Lombardia sia effettivamente del 69.1%, si può ritenere che a 100 frontalieri corrispondano ca. 13 assegni per giovani in formazione.

Secondo l'USTAT, nel 1997 ci sarebbero stati 29'086 frontalieri, mentre nel 1999 ve ne sarebbero stati 27'966.

Secondo i calcoli effettuati sopra si può ritenere che, con la precedente legge sugli assegni familiari, nel 1999 ci sarebbero stati 3'636 aventi diritto agli assegni per giovani in formazione in più rispetto a quanto pagato effettivamente nel medesimo anno. Considerando inoltre che dal 1° gennaio 1998, rispetto alla vecchia legge, per i frontalieri con figli di 15 anni non veniva più riscosso alcun assegno, si rileva che, rispetto alla situazione prima del 1° gennaio 1997, venivano elargiti in media ai frontalieri 1/5 di assegni in meno.

Si può dunque stimare che, con la nuova legge, gli aventi diritto agli assegni di base e per i giovani in formazione siano diminuiti nel 1999 di 3'636 (= 27'966 x 0.13) unità per ciò che riguarda gli assegni per giovani in formazione e di 1'063 (= 27'096 x 0.19 / 5) unità per ciò che riguarda gli assegni di base.

La tabella che segue mette in relazione il numero dei frontalieri con la stima potenziale degli assegni che potrebbero venir versati agli stessi.

²⁹ Definito come il rapporto tra le persone appartenenti alle forze di lavoro e la popolazione. Le forze lavoro sono a loro volta definite come la somma delle persone occupate, disoccupate, in cerca di una prima occupazione

ANNO	Numero frontalieri	Giovani in formazione		15enni		TOTALE	
		Stima n°	Minor onere	Stima n°	Minor onere	Stima n°	Minor onere
1997	29.086	3.781					
1999	27.966	3.636	7.983.734	1.063	2.333.707	4.698	10.317.440

Tuttavia, anche questa nuova stima risulta imprecisa in quanto:

- La percentuale dei giovani in formazione rispetto al numero delle famiglie (0.19) si basa sui dati del 1991, che possono nel frattempo avere subito una variazione;
- È da verificare se le ipotesi iniziali siano da considerare veritiere, e specialmente se ogni frontaliere possa essere effettivamente considerato come un nucleo familiare;
- Il numero dei frontalieri considerati nel nostro caso (27'966) è troppo esiguo rispetto ai dati su cui si basa la statistica dei giovani tra i 15 ed i 19 anni (27'966 frontalieri in rapporto a 3'290'060 famiglie rappresenta un campionario troppo basso);
- La percentuale dei giovani in formazione tra i 15 ed i 19 anni è stata stimata al 69.1%, ma è probabile che debba essere rivista verso il basso.

3. Conclusioni

Si può considerare che per ogni frontaliere venga in media pagato dai 0.12 ai 0.13 assegni per giovani in formazione, pari circa ad un importo compreso tra fr. 263.- e 285.- mensili per frontaliere.

Con l'entrata in vigore dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone, il maggior onere finanziario con 32'230 frontalieri (numero di frontalieri in Ticino a fine giugno 2001, fonte USTAT) può essere stimato tra fr. 8.5 e 9.2 milioni.