

# Rapporto sul messaggio

---

numero **4773-4773a**  
data **4 aprile 2000**  
dipartimento **Opere sociali**

---

della Commissione della gestione e delle finanze  
sui messaggi 1° luglio 1998 e 22 dicembre 1998 concernenti l'introduzione di una nuova legge di armonizzazione e coordinamento delle prestazioni sociali

## 1. INTRODUZIONE

La protezione sociale, in Svizzera, è stata costruita in modo progressivo tanto da non costituire un vero e proprio sistema d'assicurazioni sociali, ma piuttosto una giustapposizione di regimi.

Ad ogni rischio, ad ogni nuovo problema, ad ogni causa si è risposto con uno strumento specifico (la logica "causale": una causa, una misura).

Al termine di questo percorso ci troviamo quindi confrontati con una realtà molto frammentata che necessita un ripensamento.

Alcune assicurazioni offrono una copertura universale quali l'AVS, l'AI, la LAMal, altre rappresentano dei regimi specifici come ad esempio la previdenza professionale, l'assicurazione incidenti, l'assicurazione militare, l'assicurazione disoccupazione.

Il coordinamento tra questi diversi rami assicurativi non risulta facile, anche perché non esistono regole generali di coordinamento, infatti sono le singole leggi e i vari regolamenti di applicazione che prevedono specifiche disposizioni di coordinamento (priorità degli interventi, la protezione provvisoria da parte di un'assicurazione, la garanzia del passaggio da un regime all'altro, la regolamentazione del cumulo delle prestazioni, i rimedi giuridici).

La crisi economica degli anni novanta con l'esplosione della disoccupazione e delle sue conseguenze sociali ha ad esempio evidenziato in modo chiaro la problematicità degli intrecci esistenti tra la Legge sull'assicurazione disoccupazione, la legge invalidità e le varie leggi cantonali sull'assistenza tanto che oggi si parla esplicitamente d'una zona grigia problematica tra queste tre assicurazioni.

Per questo a livello federale è stato istituito un gruppo di lavoro chiamato appunto "Coordinamento" con il compito di approfondire le interrelazioni tra queste tre forme di protezione sociale.

Il gruppo ha consegnato il rapporto finale il 21 aprile 1999.

D'altra parte le Camere federali stanno esaminando la Parte generale del diritto delle assicurazioni con l'obiettivo di armonizzare le norme procedurali ed anche alcune norme del diritto materiale.

Il tema del coordinamento dei regimi di sicurezza sociale rappresenta dunque un enorme cantiere che dovrebbe lentamente ridisegnare il profilo dello stato sociale.

In questo contesto si situa il progetto di nuova legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali, la quale rappresenta uno dei primi tentativi, naturalmente a livello cantonale, di coordinamento di alcune prestazioni sociali di competenza cantonale.

Un tentativo pionieristico come sottolineato dallo stesso Ufficio federale delle assicurazioni sociali nella sua rivista "Sécurité sociale" N. 5 1999.

## 2. CRONISTORIA

Il tema d'un riassetto delle leggi sociali e d'un coordinamento delle prestazioni sociali è presente nel dibattito parlamentare da ormai parecchi anni, pur con sfumature e significati diversi.

1. Il 9 novembre 1981 l'ono Urbano Bizzozero presentava una mozione in cui chiedeva: "l'emanazione di una legge sociale mantello che raggruppi e dia un indirizzo alla socialità, non solo per evitare doppioni, ma intesa a semplificare e favorire un maggior coordinamento nell'applicazione di diversi interventi".

La mozione voleva anche essere strumento di tutela poiché, affermava il mozionante, "A seguito della deteriorata situazione finanziaria del Cantone, questa carenza di fondo ha favorito, in questi ultimi tempi, il sorgere di proposte di economie indiscriminate ...".

2. Il 22 settembre 1986 gli ono Salmina e Agustoni inoltravano una mozione con la quale chiedevano una "Legge sul coordinamento dell'intervento sociale dello Stato". Si invitava il Consiglio di Stato "ad avviare la messa in cantiere di una legge che coordini e definisca scopi e obiettivi di tutti gli interventi dello Stato in campo sociale (diretti e indiretti) e che sintonizzi altresì l'intervento sociale con le attività pubbliche note sotto il nome di "Politica a sostegno dei redditi."

3. Il 27 maggio 1991 l'ono Adobati presentava, a nome del gruppo, una mozione chiedente "l'introduzione di un reddito minimo" nella quale si affermava che "Sembrirebbe quindi indispensabile razionalizzare i vari interventi in materia sociale secondo criteri di maggiore semplicità, riferendosi al concetto fondamentale di "disponibilità finanziaria minima" .... L'adozione a livello cantonale dell'ipotesi di "reddito minimo garantito" per quanto possibile sostitutiva delle varie forme di aiuto sociale attualmente conosciute, parrebbe essere la via meglio praticabile, anche perché sorretta da ampio consenso."

Col passare del tempo l'esigenza di coordinamento permane e si rafforza, mentre vengono meglio precisati i contorni di una possibile riforma.

Accanto alle sollecitazioni parlamentari si sviluppava, nella seconda metà degli anni ottanta, la ricerca su temi che a prima vista sembravano rappresentare una provocazione per una società opulenta come la nostra.

Infatti lo studio "La povertà in Ticino" di Christian Marazzi, pubblicato dal Dipartimento delle opere sociali nel 1987, suscitava un dibattito vivace con tesi assai contrastanti.

Esso costituiva comunque lo stimolo per il Consiglio di Stato per affidare all'IRE, nel 1988, una ricerca chiamata: "Ridistribuzione del reddito e povertà".

Una ricerca molto complessa e ponderosa che si concludeva nel 1995 con la pubblicazione denominata: "Ripensare la solidarietà".

Dopo la presentazione di questo studio il Consiglio di Stato, con risoluzione del 7 febbraio 1995, istituiva un Gruppo di lavoro interdipartimentale composto da funzionari del DOS, del DIC e del DFE con il mandato di "elaborare un progetto di legge per il coordinamento dei contributi sociali, in particolare di quelli di complemento, compatibilmente con le risorse finanziarie disponibili, e di analizzare le proposte operative relative".

Il Gruppo di lavoro consegnava il rapporto nel marzo del 1998 e il 1° luglio 1998 il Consiglio di Stato emanava il Messaggio n. 4773 attualmente in esame.

Il 22 dicembre 1998 il Consiglio di Stato approvava il messaggio complementare n. 4773A proponendo la modifica delle diverse leggi settoriali.

La Commissione della gestione in data 10 settembre 1998 costituiva una speciale Commissione composta dagli ono Donadini, Lotti, Bignasca e Mario Ferrari per l'esame della nuova proposta di Legge.

La stessa aveva un primo incontro con l'ono Martinelli per una presentazione generale della riforma. Gli impegni relativi all'inchiesta parlamentare amministrativa ordinata dal Gran Consiglio, in relazione alla progettazione dei forni a griglia da parte del ESR e del CIR, rendevano impossibile la prosecuzione spedita dei lavori.

Con l'apertura della nuova legislatura veniva così costituita una nuova Commissione speciale composta dagli ono Mario Ferrari, Lotti, Lepori Colombo e Bignasca la quale riprendeva da capo i lavori d'approfondimento.

### 3. REDDITI DI SOSTITUZIONE E REDDITI DI COMPLEMENTO

Fatte queste premesse e prima di inoltrarsi nell'esame del messaggio, è bene, per una migliore comprensione della legge, chiarire la distinzione tra redditi di sostituzione e redditi di complemento.

**Sono redditi di sostituzione quelli che sostituiscono il reddito da lavoro quando cause di forza maggiore ne impediscono il conseguimento.**

**Sono redditi di complemento quelli che intervengono quando il reddito del lavoro o il reddito di sostituzione non sono sufficienti e mirano quindi ad assicurare un reddito minimo.**

**Tabella dei redditi di sostituzione e dei redditi di complemento**

	anno legge	Importi in miliardi (Confederazione) 1994	Finanziamento in %					quadro giuridico	solidarietà verticale X significativa XX Importante
			1	2	3	4	5		
<b>Reddito di sostituzione</b>			1	2	3	4	5		
Rendita ordinaria AVS/AI	46/59	25	37	37	21	3	2	CH	X
Previdenza professionale	82	11						CH	
Perdita guadagno infortuni	81	2	59	41				CH	
Perdita guadagno malattia	R94	2	50	50				CH	
Indennità durante il servizio militare	52	0.2			100			CH	X
Indennità per il servizio militare	52	0.8	50	50				CH	
indennità disoccupazione	82	6	50	50					
<b>Reddito di complemento</b>									
Indennità straordinaria disoccupazione	R97				100			TI	XX
Prestazioni complementari AVS/AI	65	2			23	42	35	CH	XX
Assegni familiari agricoltori	52	0.1		9	61			CH	XX
Assegni familiari cantonali	R96	2.8		100				TI	XX
Assegno familiare integrativo (TI)	96		~10	~70		~20		TI	XX
Assegno familiare prima infanzia (TI)	96					100		TI	XX
Assegno di formazione diretto	R90	0.3			33	67		TI	XX
Assegno di formazione indiretto	R90				33	67		TI	XX
Sussidio premi casse malati	R94	1.8			80	12	8	TI	XX
Aiuto soggettivo alloggio	R85						100	TI	XX
(Alloggi sussidiati) *	R85				50	50		TI	XX
Sostegno sociale e inserimento (assistenza)	71	2.2				67	33	TI	XX

#### Leggenda:

1 Beneficiario 2 Datore di lavoro 3 Confederazione 4 Cantone 5 Comune

(la ripartizione Cantone/Comune riflette la realtà del Cantone Ticino)

### **Nota 1**

I sussidi per le abitazioni sociali, che sono regolamentati da una legge federale, non sono un vero reddito di complemento perché non rappresentano un diritto automatico in relazione alla situazione economica, anche se, per chi li riceve, sono una prestazione sociale diretta.

### **Nota 2**

La maggior parte dei redditi di complemento dipende, per quanto riguarda le modalità di erogazione, da un quadro giuridico cantonale flessibile.

Fanno eccezione:

le prestazioni complementari AVS/AI (regolamentate da una legge federale)

gli assegni familiari per agricoltori (regolamentati da una legge federale)

gli assegni familiari di base (figli) che sono uguali per tutti indipendentemente dal reddito

gli aiuti soggettivi per l'alloggio che la legge cantonale demanda ai Comuni

### **Nota 3**

Le modalità di erogazione degli altri redditi di complemento dipendono invece da leggi cantonali. In particolare si tratta:

della legge sul rilancio dell'occupazione e sul sostegno ai disoccupati del 13.10.1997 (revisione della legge del 10.11.1993)

della legge sugli assegni familiari dell'11.6.1996

della legge sulla scuola dell'1.2.1990

della legge di applicazione della legge federale sull'assicurazione malattie del 26.6.1997 (revisione della legge del 28.5.1986)

della legge sull'assistenza dell'8.3.1971

L'autonomia del Cantone per quanto riguarda le modalità di erogazioni non è compromessa neppure nei casi in cui vi sono leggi quadro federali (assegni di formazione, sussidi premio casse malati) e la Confederazione partecipa al finanziamento anche in maniera determinate.

Come vedremo più avanti, è appunto sui redditi di complemento che interviene la nuova legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali.

## **4. GLI OBIETTIVI**

Due appaiono gli obiettivi della nuova LAPS:

**L'armonizzazione:** significa avere un obiettivo unico, vale a dire quello di favorire il raggiungimento di una data soglia di reddito.

**Il coordinamento:** significa avere modalità di erogazione che si basano sui medesimi criteri e avere una successione definita dei sussidi.

Questi due obiettivi non vengono raggiunti tramite semplici disposizioni applicative ma ridefinendo due criteri generali: una soglia di reddito e comuni modalità di erogazione. La riforma sta dunque tutta in questi due criteri.

Dal profilo concettuale, la proposta diventa particolarmente interessante e la sperimentazione stimolante, anche se il progetto, pur partendo da due criteri all'apparenza semplici, diventa complesso nella sua applicazione.

Se gli obiettivi centrali sono quelli esposti, va detto che il loro perseguimento comporta ricadute più sostanziali che debbono essere sottolineate:

1. rispondere meglio e in maniera più mirata al rischio di povertà;
2. semplificare le procedure, facilitando l'accesso alle prestazioni;
3. evitare disparità di trattamento;
4. utilizzare risorse che appaiono scarse in modo più preciso ed efficace;
5. limitare il ricorso all'assistenza.

Questi obiettivi dovranno costituire, nel contempo, gli elementi di verifica che in futuro dovranno essere tenuti presenti al momento dell'applicazione della nuova legge.

**Da questo profilo la Commissione della gestione chiede che dopo quattro anni dall'introduzione della LAPS venga elaborato un rapporto di verifica per valutare se gli obiettivi generali e specifici sono stati raggiunti.**

## 5. COSA SI INTENDE ARMONIZZARE E COORDINARE?

Le prestazioni che la LAPS intende armonizzare e coordinare sono le seguenti:

### Tabella delle prestazioni da armonizzare e coordinare

Tipo di prestazione	Dipartimento competente	Importo Prev. 98 Mio. fr	Finanziamento	Base legale
Partecipazione al premio dell'assicurazione malattia	DOS	126.4	Confederazione Cantone Comuni	Legge federale sull'assicurazione malattie (LAMal) del 18 marzo 1994 art. 66  Legge di applicazione della Legge federale sull'assicurazione malattie (LCAMal) art. 23 ss.
Indennità straordinarie di disoccupazione	DFE	3.9	Cantone	Legge sul rilancio dell'occupazione e il sostegno ai disoccupati (L-rilocc) del 13 ottobre 1997 art. 10 ss.
Assegni familiari integrativi	DOS	126.4	Salariati indipendenti Cantone	Legge sugli assegni di famiglia dell'11 giugno 1996 art. 24 ss.
Assegni familiari di prima infanzia	DOS	1.0	Cantone	Legge sugli assegni di famiglia dell'11 giugno 1996 art. 31 ss.
Sussidi di formazione (assegni di studio/tirocinio)	DIC	13.5	Cantone Confederazione	Legge della scuola del 1° febbraio 1990 art. 19 ss.
Sussidi perfez./riqualifica professionale	DIC	2.5	Cantone Confederazione	Legge della scuola del 1° febbraio 1990 art. 19 ss.
Sussidi scuole private (aiuto allo studio)	DIC	0.1	Cantone	Legge della scuola del 1° febbraio 1990 art. 84

Sostegno sociale e inserimento (assistenza)	DOS	31.9*	Cantone Comuni	Legge sull'assistenza sociale dell'8 marzo 1971
---	-----	-------	----------------	---

L'armonizzazione riguarda tutte le prestazioni ad eccezione del "Sostegno sociale e inserimento" (assistenza che continua a funzionare sulla base della specifica legge).

Dal profilo organizzativo, l'assistenza verrà comunque collegata con questo progetto poiché farà capo alla stessa banca dati e verrà coordinata con le prestazioni che la precedono

Tuttavia, una riforma della Legge sull'assistenza sociale cercherà di armonizzare alle norme LAPS anche il sostegno sociale e l'inserimento, salvaguardando però il suo specifico limite di reddito regolato a livello intercantonale dalle direttive della Conferenza svizzera dell'azione sociale (COSAS).

**Infatti, va sottolineato che le prestazioni elencate sopra oltre ad essere armonizzate e coordinate sono nel contempo ordinate in una successione ben precisa e il diritto al sussidio viene esaminato e concesso secondo quella successione.**

## 6. L'UNITÀ ECONOMICA DI RIFERIMENTO (UER)

**L'unità economica di riferimento è la cerchia di persone da considerare per il calcolo delle prestazioni.**

**Ogni individuo fa parte di una sola unità economica di riferimento.**

**Ogni membro maggiorenne di un'unità economica di riferimento (economicamente indipendente o dipendente) può essere titolare di una o più prestazioni.**

Lo schema che presentiamo di seguito può esemplificare, a seconda del titolare della prestazione, chi sono i membri dell'unità economica di riferimento.

il titolare del diritto	economicamente indipendente (persona sola genitore)	economicamente dipendente (figlio)
eventuali altri membri	coniuge	genitori
	partner convivente con figli in comune	fratelli minorenni
	figli minorenni	fratelli maggiorenni
	figli maggiorenni economicamente dipendenti	economicamente dipendenti
non sono membri dell'UER	nonni conviventi	ev. coniuge
	figli maggiorenni economicamente indipendenti	
	altri conviventi	

Va sottolineato che i figli sono economicamente indipendenti se:

a) non sono in formazione ed esercitano un'attività lucrativa con un reddito minimo da definire, oppure l'hanno svolta per due anni;

b) hanno più di 35 anni. Il criterio dei 35 anni è stato ripreso dall'art. 53 del Regolamento di applicazione alla LCAMal (RU 6.4.6.1.1). Viene oggi applicato per esentare il richiedente del sussidio assicurazione malattia dall'obbligo di indicare il nucleo di riferimento;

c) sono coniugati e uno dei coniugi ha un reddito minimo o più di 35 anni;

d) hanno figli.

La situazione attuale, oltre a non essere coordinata e armonizzata, si presta a parecchie critiche e richiede dei cambiamenti perché:

a) i sussidi per i premi delle casse malati e i sussidi di formazione (a differenza degli assegni familiari, ma anche delle prestazioni complementari) vengono erogati in funzione del reddito imponibile fiscalmente.

La valutazione in base al reddito imponibile appare poco idonea poiché vi sono deduzioni che non corrispondono a una minore disponibilità di reddito (es. alcune deduzioni assicurative, terzo pilastro, doppia attività dei coniugi);

b) L'unità economica di riferimento è diversa per ogni legge e non tiene conto delle nuove aggregazioni familiari;

c) La soglia di intervento (limite di reddito che dà diritto al sussidio) e le regole di calcolo sono diverse per ogni legge.

## 7. REDDITO DISPONIBILE E SOGLIA DI REDDITO

Definita l'unità economica di riferimento si tratta, quale passo successivo, di definire il reddito disponibile residuale (che rimane) all'UER.

Tale calcolo è molto simile al calcolo del "reddito annuo determinante" delle prestazioni complementari AVS/AI, con questo si è voluto mantenere un aggancio con un meccanismo ben sperimentato.

Il reddito residuale disponibile si ottiene sottraendo alla **somma dei redditi computabili, la somma delle spese computabili.**

Si tratta di due concetti che vanno chiariti poiché si scostano dai redditi computabili e dalle spese computabili fiscalmente.

Le componenti costitutive del reddito computabile sono elencate dettagliatamente dall'art. 6 della legge, mentre le spese computabili sono costituite dalla somma delle spese vincolate (cfr. art. 8 della legge) a cui va aggiunta la spesa per l'alloggio.

Qui ci limitiamo ad evidenziare le differenze più importanti con redditi e spese computabili in base alla legge tributaria.

a) Redditi computabili:

- fanno parte dei redditi computabili le prestazioni complementari AVS/AI le quali non sono computate fiscalmente;

- fanno parte dei redditi computabili 1/15 della sostanza dedotti i primi fr. 50'000.- o i primi fr. 100'000.- per l'abitazione primaria (parametro elaborato dal gruppo di lavoro, cfr. rapporto del gruppo pag. 43 e 44);

- non fanno parte dei redditi computabili le prestazioni sociali ai sensi della presente legge.

b) Spese computabili:

- i premi assicurativi limitati al premio per l'assicurazione malattia, fino al limite della quota media ponderata cantonale, invece dell'importo totale;

- il terzo pilastro solo per gli indipendenti e non per tutti;

- i limiti posti per gli interessi di debiti ipotecari e di altri debiti che invece sono considerati totalmente dalla legge tributaria;

- le spese per l'alloggio, fino a un determinato limite, che non sono deducibili fiscalmente;

- le imposte.

Definito il reddito residuale lo si confronta con la **soglia di reddito**, al di sotto della quale scatta appunto la prestazione sociale.

La **soglia di reddito** che dà diritto alle prestazioni sociali è quella minima prevista dalle prestazioni complementari AVS/AI.

Tale punto di riferimento è già stato applicato con la nuova legge sugli assegni di famiglia per definire il versamento dell'assegno integrativo e di prima infanzia. Questa scelta contribuisce a definire in maniera omogenea il concetto di reddito minimo.

Per chiarezza riportiamo di seguito la tabella aggiornata degli importi validi citati agli art. 10 e 9 del progetto di legge.

Art. LAPS Importi validi
dal 1.1.2000
fr./anno
<b>Art. 10 Limiti di reddito</b>
lett. a) fr. 14'860.-
lett. b) fr. 7'430.-
lett. c) fr. 7'830.-
lett. d) fr. 5'220.-
lett. e) fr. 2'610.-
<b>Art. 9 Pigione massima*</b>
lett. a) fr. 12'000.-
lett. b) fr. 13'800.-
lett. c) fr. 16'520.-

\* la pigione massima è equivalente a quella definita dalla norme PC per le unità di riferimento di 1 e 2 persone. E' superiore per le unità di riferimento più grandi (lettera b con l'aggiunta del 20%).

Va inoltre detto che se la pigione è inferiore al limite massimo, la pigione presa in considerazione è sempre quella effettiva (nella pigione sono incluse le spese accessorie).

## 8. I LAVORI COMMISSIONALI

La Sottocommissione per l'esame della LAPS ha ripreso i lavori nel corso del mese di giugno 1999 e ha proseguito l'esame della legge attraverso regolari incontri con i funzionari del DOS, sottoponendo nel contempo una serie di richieste di approfondimento.

I lavori sono stati ritmati dalle risposte che il Dipartimento ha fornito alla Sottocommissione con documenti che sono pervenuti il 26 agosto 1999, il 5 ottobre 1999 e il 4 febbraio 2000.

La Sottocommissione ha inoltre costantemente informato il plenum della Commissione della gestione sullo sviluppo dei lavori.

Parte dei lavori della Sottocommissione si sono indirizzati verso l'approfondimento e la comprensione di alcuni concetti e della loro applicazione. Infatti si tratta d'un progetto oltremodo complesso per la materia trattata, per l'introduzione di concetti particolarmente nuovi e per gli innumerevoli riferimenti giuridici ad altre leggi.

Parte dei lavori si sono concretizzati in modifiche puntuali della legge.

### 8.1 Alcuni approfondimenti

In questa parte del rapporto cercheremo di introdurre qualche esemplificazione sperando di rendere più comprensibile la lettura del messaggio e la proposta di legge.

Per questo toccheremo alcuni temi che sono parsi alla Commissione particolarmente importanti.



### 8.1.1 Unità di riferimento

Si tratta certamente del concetto chiave della riforma, motivo per cui proponiamo alcuni esempi di definizione dell'Unità di riferimento secondo l'art. 4 della LAPS.

#### Esempi di definizione dell'unità economica di riferimento

Composizione dell'economia domestica	Unità di riferimento (UR)
titolare A	1 unità di riferimento composta da:
coniuge	1: A, coniuge, 2 figli minorenni
2 figli minorenni	
titolare B	2 unità di riferimento composte da:
coniuge	1: B, coniuge, figlio minorenni
1 figlio minorenni	2: figlio maggiorenne che lavora
1 figlio maggiorenne che lavora	<i>(con attribuzione ad ogni UR della quota parte per la pigione)</i>
titolare C	3 unità di riferimento composte da:
coniuge	1: C, coniuge, figlio minorenni
1 figlio maggiorenne che lavora	2: figlio maggiorenne che lavora
1 figlio minorenni	3: madre di C, fratello di C studente
madre di C	<i>(con attribuzione ad ogni UR della quota parte per la pigione)</i>
fratello di C studente	
titolare D	2 unità di riferimento composta da:
1 figlio minorenni	1: D, figlio minorenni, figlio maggiorenne studente
1 figlio maggiorenne studente	2: madre di D
madre di D	<i>(con attribuzione ad ogni UR della quota parte per la pigione)</i>
titolare E (studente maggiorenne)	1 unità di riferimento composta da:
figlio minorenni	1: E, figlio minorenni

La richiesta di ognuna delle prestazioni contemplata dalla LAPS può essere fatta da colui che viene definito quale titolare della legge speciale (Art. 12 LAPS).

Sono titolari, ad esempio, lo studente per una domanda di assegno di studio, il genitore per una domanda di assegno integrativo di prima infanzia, ecc.

Ne consegue che in una medesima unità di riferimento possono esservi più titolari di più prestazioni a dipendenza della loro situazione.

L'unità di riferimento è così stata definita in modo che non cambi a dipendenza della legge speciale applicabile, rispettivamente del titolare del diritto.

In caso contrario non sarebbe possibile definire in modo unico e costante la cerchia delle persone da considerare per il calcolo dell'insieme dei redditi.

In altre parole, per le prestazioni sociali di complemento, la definizione dell'unità di riferimento deve essere sempre la stessa, ossia nessuna persona può essere attribuita contemporaneamente a più unità di riferimento come è esplicitamente affermato nel messaggio a pag. 24.

### **8.1.2 Definizione persona economicamente indipendente**

Il concetto di economicamente indipendente (art. 4 LAPS) verrà precisato dal regolamento di applicazione della LAPS.

Considerata l'importanza di questo concetto, una spiegazione è stata anticipata a pag. 27 del messaggio.

Il concetto di economicamente indipendente è utilizzato con riferimento al legame di indipendenza rispetto alla famiglia, più precisamente, qualifica la relazione esistente tra genitori e figli maggiorenni.

Se per il coniuge e per i figli minorenni l'obbligo di mantenimento è infatti statuito dal codice civile (CCS), quindi un legame di dipendenza economica è sempre dato; per i figli maggiorenni tale obbligo è invece più sfumato poiché vale solo fino a quando i figli sono in formazione.

D'altronde, nella definizione dell'unità di riferimento, non si è voluto riprendere nemmeno il concetto alla base della norma relativo all'obbligo di assistenza (cfr. art. 329, cpv. 1, CCS). La verifica delle possibilità economiche dell'obbligato (cfr. art. 329, cpv. 1, CCS) richiederebbe tempi lunghi e non conciliabili con un intervento efficace e tempestivo nel settore sociale, senza dimenticare che l'applicazione delle norme del CCS è spesso all'origine di lunghi conflitti familiari, che si vogliono evitare.

Nel regolamento di applicazione la precisazione del concetto di persona economicamente indipendente dovrà essere fatta con criteri il più possibile oggettivi che permettano di qualificare il grado di autonomia di un titolare di una prestazione rispetto alla sua famiglia (genitori).

Oltre a criteri d'indipendenza legati al fatto che una persona svolge un'attività economica, bisognerà tenere in considerazione situazioni dove vi è un'autonomia di fatto (ad es. persone con figli o persone che abbiano avuto un'attività lavorativa durante un periodo di due anni ritenendo che in questo caso non sussista più un legame di dipendenza economica dalla famiglia).

Sono così da considerare economicamente indipendenti coloro che:

- non sono in formazione e esercitano un'attività lucrativa che permette loro di conseguire un reddito minimo (indipendenza economica);
- hanno esercitato un'attività lucrativa per almeno due anni (indipendenza di fatto);
- hanno compiuto 35 anni e conducono un'esistenza autonoma (indipendenza di fatto);
- hanno figli (indipendenza di fatto);
- sono coniugati, se il loro coniuge adempie ad uno dei due requisiti indicati sopra (indipendenza economica e di fatto).

La Commissione si è parimenti chiesta perché l'unità di riferimento non debba essere costituita pure dai genitori e dai figli maggiorenni, economicamente indipendenti.

L'art. 4 cpv. lett. e) prevede infatti che lo sia unicamente qualora i figli maggiorenni non siano economicamente indipendenti.

Tale interrogativo risulta legittimo, se si pensa che l'art. 328 CC (Codice Civile), valido sino al 31 dicembre 1999, prevedeva che i parenti in linea ascendente e discendente, i fratelli e le sorelle sono tenuti vicendevolmente a soccorrere, quando in assenza di ciò stanno per cadere nel bisogno, come pure che i fratelli e le sorelle possono essere

tenuti all'assistenza quando si trovano in condizioni agiate.

Tale articolo è però stato modificato e dal 1° gennaio 2000 esso stabilisce che solo chi vive in condizioni agiate è tenuto a soccorrere i parenti in linea ascendente e discendente, quando senza di ciò essi cadono nel bisogno

Considerata anche questa modifica la proposta contenuta nel messaggio può essere condivisa.

E' infatti comprensibile che nell'unità di riferimento non si sia voluto riprendere il concetto alla base della norma concernente l'obbligo di assistenza tra parenti, vale a dire il già menzionato art. 328 CC.

La verifica delle possibilità economiche dell'obligato richiederebbe infatti tempi lunghi e non conciliabili con un intervento efficace e tempestivo, senza dimenticare che l'applicazione delle norme del CC è spesso all'origine di conflitti tra famigliari, che, nella misura del possibile, si vogliono appunto evitare.

### 8.1.3 Calcolo delle prestazioni

Sempre per una preoccupazione di maggiore comprensione illustriamo il calcolo delle prestazioni con il seguente esempio, in cui i casi A-E si differenziano per rapporto all'entità del reddito lordo da lavoro (da fr. 25'000.- a fr. 45'000.-) e per rapporto ai contributi sociali obbligatori definiti proporzionalmente.

<b>Famiglia di quattro persone (2 figli di 8 e 12 anni)</b>					
<i>(importi in fr./anno)</i>					
	<b>Caso A</b>	<b>Caso B</b>	<b>Caso C</b>	<b>Caso D</b>	<b>Caso E</b>
Reddito lordo del lavoro	25'000	30'000	35'000	40'000	45'000
Indennità disoccupazione coniuge	15'000	15'000	15'000	15'000	15'000
1/15 sostanza	0	0	0	0	0
<b>Totale reddito</b>	<b>40'000</b>	<b>45'000</b>	<b>50'000</b>	<b>55'000</b>	<b>60'000</b>
<i>(reddito computabile, art.6)</i>					
Contributi sociali obbligatori	3'000	3'600	4'200	4'800	5'400
Premio base cassa malati	7'000	7'000	7'000	7'000	7'000
Pigione	10'000	10'000	10'000	10'000	10'000
Imposte	400	800	1'200	1'600	2'200
Spese professionali	2'000	2'000	2'000	2'000	2'000
Interessi passivi	0	0	0	0	0
Alimenti versati	0	0	0	0	0
<b>Totale spese riconosciute</b>	<b>22'400</b>	<b>23'400</b>	<b>24'400</b>	<b>25'400</b>	<b>26'600</b>
<i>(=spesa computabile, art.7 e 8)</i>					
<b>Reddito disponibile residuale</b>	<b>17'600</b>	<b>21'600</b>	<b>25'600</b>	<b>29'600</b>	<b>33'400</b>
<i>(=totale reddito - spese riconosciute, art.5)</i>					
Soglia di intervento	37'950	37'950	37'950	37'950	37'950
<i>(=14'860 fr. + 7'430 fr. + 2x7'830 fr., art 10)</i>					
Deficit di reddito iniziale	-20'350	-16'350	-12'350	-8'350	-4'550
<i>(soglia - reddito disponibile residuale)</i>					
<b>Prestazione erogate</b>					

Sussidi cassa malati	5'700	5'700	5'700	5'700	4'550
Deficit di reddito rimanente	-14'650	-10'650	-6'650	-2'650	0
Assegno integrativo	10'500	10'500	6'650	2'650	0
Deficit di reddito rimanente	-4'150	-150	0	0	0

Nei casi A e B rimane un deficit di reddito che può essere colmato solo se sono adempite le disposizioni della legge sull'assistenza.

#### **8.1.4 Obbligo di restituzione**

La Commissione si è posta il problema riguardante l'obbligo di restituzione delle prestazioni ricevute nel caso in cui il beneficiario raggiunge una situazione economica più favorevole.

Va detto che oggi solo la Legge sull'assistenza prevede questa richiesta di restituzione, mentre le altre leggi, i cui contributi vengono armonizzati e coordinati dalla LAPS, non prevedono la restituzione.

Un cambiamento delle singole leggi appare problematico e improponibile, pensiamo ad esempio ai sussidi casse malati, ma anche alle altre prestazioni.

#### **8.1.5 Verifica del diritto ad una prestazione**

La Commissione ha chiesto un approfondimento relativo a questo importante tema.

Il DOS, nella sua risposta del 26 agosto 1999, ha precisato quanto segue:

"Va ricordato che alcune delle prestazioni sociali contemplate dalla LAPS vengono già erogate a tempo determinato (di regola per la durata di un anno).

In questo caso una verifica periodica verrà evidentemente effettuata al momento del rinnovo della richiesta di prestazione (es. sussidio cassa malati).

Anche per le altre prestazioni la verifica del diritto a una prestazione verrà fatta dai singoli Uffici con l'ausilio del menzionato sistema centrale di informazione e di accertamento del reddito che dovrà poter essere consultato dagli Uffici.

Il servizio di accertamento del reddito si occuperà, per tutti i servizi, di verificare le condizioni economiche di accesso alle prestazioni sociali e dovrà potersi avvalere della banca dati MovPop, delle dichiarazioni fiscali ecc.

Per il servizio di accertamento, i dati fiscali costituiscono il punto di partenza per l'accertamento dei redditi, ma saranno utilizzati solo se ancora attuali. In caso contrario, il servizio effettuerà l'aggiornamento in base ad altri elementi che dovranno essere forniti dal richiedente (p. es. nuovo certificato di salario, indennità di disoccupazione, rendite, ecc.).

Considerato che la LAPS prevede un chiaro ordine di priorità fra le diverse prestazioni sociali e stabilisce che solo una volta ricevuto l'importo massimo di una prestazione con priorità precedente, può essere erogata una prestazione successiva (totale o parziale), l'aggiornamento del reddito si ripercuote su tutte le prestazioni erogate a favore dell'unità di riferimento".

Evidentemente l'accertamento si appoggerà in maniera rilevante sia sui dati fiscali, ma anche sui dati che il nuovo programma MovPop, da poco votato dal Gran Consiglio, metterà a disposizione.

## **9. GLI ASPETTI ORGANIZZATIVI**

### **9.1 La rete sociale**

Il messaggio in esame, oltre all'obiettivo centrale di armonizzare e coordinare le prestazioni sociali, ha anche due obiettivi di natura organizzativa:

a) il primo consiste in un miglioramento del servizio fornito all'utente tramite la semplificazione dell'accesso alle

prestazioni, fino a prefigurare, non immediatamente ma per il futuro, uno **sportello unico** per l'erogazione delle prestazioni sociali;

b)il secondo consiste in un miglioramento della razionalità dell'organizzazione, ad esempio, nella valutazione delle richieste in modo da evitare lentezze, ridondanze o sovrapposizioni.

Nel contesto di questa riforma e di questi due obiettivi diventa centrale la creazione di un **servizio amministrativo unico volta all'accertamento del reddito residuale**.

L'intenzione del Consiglio di Stato è quella di assegnare questo compito, con gli opportuni adeguamenti alle nuove esigenze, all'unità amministrativa che già oggi ha la funzione di verificare i redditi per l'erogazione dei sussidi ai premi dell'assicurazione contro le malattie, unità collocata presso l'IAS.

Appare a questo punto indispensabile che questo servizio di accertamento, considerato il numero estremamente elevato di casi che dovrà trattare, possa accedere alla banca dati MOVPOP per le verifiche necessarie riguardanti i dati personali e la composizione dell'unità economica di riferimento (il Gran Consiglio ha da poco votato il credito per il progetto MOVPOP).

Questi dati dovranno inoltre poter essere incrociati con i dati fiscali in modo che la ricostruzione dell'unità economica e il calcolo del reddito disponibile possano essere eseguiti in modo automatico.

Per questo il messaggio, a pag. 24, afferma che "Indipendentemente dall'ipotesi organizzativa scelta, quale condizione indispensabile per la praticabilità della riforma, si evidenzia la disponibilità di un'adeguata soluzione informatica".

Ecco allora che questa esigenza si intreccia con il progetto "Amministrazione 2000" che, nel rapporto N. 15 "Modalità dell'intervento sociale", ha approfondito il problema per tutti i settori coinvolti non solo in questo progetto di armonizzazione, ma anche per altri settori dell'intervento sociale.

Il Gran Consiglio ha così approvato, alla fine dello scorso anno, il messaggio riguardante la "Concessione di un credito di investimento di franchi 1'698'000.- per il periodo 1999-2000 per la realizzazione del progetto "Intervento sociale".

Come detto sopra il progetto "intervento sociale" rappresenta la condizione operativa indispensabile per poter realizzare l'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali.

Va però sottolineato che tale progetto non permette solo di realizzare la LAPS, ma rappresenta anche lo strumento per coordinare 12 Servizi di 4 diversi Dipartimenti.

Pertinente a questo proposito l'osservazione contenuta nel primo rapporto informativo sul progetto "Amministrazione 2000" quando si afferma che "Il passare da un lavoro per funzione (definita all'interno di una unità amministrativa) ad un lavoro trasversale che tocca più unità comporta enormi benefici di sinergia: a cominciare dalla possibilità per il cittadino di non dover fornire più volte le stesse informazioni, o non dover documentare ad un ufficio quel che ha fatto un altro ufficio" (cfr. pag. 8).

Il fatto dunque d'aver approvato prima il messaggio sulla rete sociale e di discutere in seguito la LAPS, appare, dal profilo operativo, del tutto coerente poiché è indispensabile garantire prima la funzionalità del nuovo sistema informatico in modo da poter mettere in atto le riforme che la legge in esame prevede.

A questo proposito va detto che il DOS ha incaricato il Centro sistemi informativi di svolgere uno studio di fattibilità del progetto Rete sociale, in modo da poter giungere a definire un capitolato d'oneri sufficientemente preciso sulla base del quale verrà emanato un bando di concorso per l'acquisizione del software.

Lo studio è già stato elaborato e si procederà tempestivamente all'emanazione del concorso.

**La Commissione della gestione si sente di far proprio quanto contenuto nel rapporto su "Amministrazione 2'000" quando vi si dice che "Anche i progetti che meglio procedono (e quelli che più costano) potrebbero rilevarsi di scarsa utilità se mancasse la volontà politica per portare a fondo le conseguenze".**

**In altre parole, per ognuno dei progetti in campo, è necessaria una direzione strategica e politica forte, in modo**

**che le soluzioni informatiche proposte possano agire su un terreno veramente riformato e diversamente organizzato.**

## **9.2 La riforma dello IAS**

In questo contesto non intendiamo certo entrare nel merito della riforma dello IAS e dei due scenari proposti: quello dell'aziendalizzazione e quello dell'autonomizzazione.

Nella fattispecie, ci limitiamo a sollevare una riflessione che dovrà essere approfondita dalla Commissione speciale preposta all'esame della riforma dello IAS.

Abbiamo accennato prima che, in questa riforma, dal profilo dell'organizzazione diventa centrale il servizio di accertamento del reddito residuale. Questo servizio, come già detto, dovrà collegare da una parte settori diversi del DOS e dall'altra settori del DFE e del DIC.

Da questo profilo è legittimo chiedersi se tale servizio debba essere collocato fuori dall'Amministrazione cantonale e collegato alla stessa tramite un semplice mandato di prestazione.

Appare dunque necessario approfondire i problemi di natura tecnica, amministrativa e politica legati, da una parte, al progetto di armonizzazione e coordinamento delle prestazioni sociali e, dall'altra, al progetto di esternalizzazione di una parte importante dei servizi e delle prestazioni da coordinare.

Basti pensare alla politica di informazione del cittadino, alla prospettiva di creare uno sportello unico, al coordinamento delle procedure dei servizi implicati, ecc.

Il problema non è certo di secondaria importanza ed in questo contesto ci sembra opportuno sollevarlo.

## **9.3 La nuova perequazione finanziaria**

Infine ci sembra pure giusto segnalare un problema che potrà porsi nell'ambito della nuova perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni, nella misura in cui quest'ultima vada in porto con i contenuti che sono stati proposti.

Nell'ambito dell'azione congiunta Confederazione e Cantoni per ridurre i premi dell'assicurazione malattia si prospetta di garantire la copertura del premio di cassa malattia che supera l'8% (parametro svizzero che varierà per ogni Cantone a dipendenza dei costi sanitari) del reddito fiscalmente imponibile al quale si aggiunge una quota (10%) della sostanza fiscalmente imponibile.

Come afferma il Consiglio di Stato nella sua presa di posizione del 1° dicembre 1999 sulla nuova perequazione finanziaria "Il problema per il Ticino nasce dal fatto che la proposta federale fa esplicito riferimento al reddito imponibile dell'imposta federale diretta, ciò che non è il caso oggi con la LAMal. Il progetto del nostro Cantone, secondo il quale la riduzione dei premi costituisce l'intervento prioritario, seguito dagli altri a cascata, utilizza invece quale parametro quello del reddito disponibile".

Sempre nella stessa presa di posizione rivolta al Consiglio federale il Consiglio di Stato precisa però anche che: "La LAMal, nell'applicazione dei sussidi individuali, riconosce una buona autonomia ai Cantoni. La Confederazione non dovrebbe limitare l'autonomia di un Cantone, se quest'ultimo garantisce una soluzione equivalente a quella prevista con la nuova perequazione finanziaria (cfr. art. 65 LAMal).

Il Consiglio di Stato chiede quindi che la LAMal preveda la possibilità di scegliere fra il reddito imponibile federale e quello disponibile, perché la LAPS è una soluzione equivalente a quella proposta con la NPF, chiede inoltre di venire associato all'elaborazione di una soluzione legalmente compatibile" (cfr. presa di posizione citata pag. 11).

La Commissione condivide la presa di posizione del Consiglio di Stato e auspica che il problema possa essere convenientemente risolto.

La questione non dovrebbe impedire l'approvazione della presente legge e la messa in atto d'un coordinamento delle prestazioni da tutti richiesto.

## 10. GLI ASPETTI FINANZIARI

Gli effetti di spesa del nuovo modello per settore di intervento possono essere suddivisi in più categorie:

- gli effetti diretti del nuovo modello sulla spesa del settore;
- gli effetti indiretti del nuovo modello sulla spesa del settore; sono effetti indiretti gli aumenti o riduzione di spesa che derivano da modifiche apportate dal nuovo modello in altri settori di intervento;
- gli eventuali correttivi previsti ai fini di contenere la spesa del settore;
- gli effetti globali del nuovo modello sulla spesa del settore; gli effetti globali risultano dalla somma degli effetti diretti, degli effetti indiretti e dei correttivi proposti;
- l'onere netto a carico del Cantone una volta dedotti gli eventuali sussidi federali, partecipazioni comunali, rispettivamente, altre fonti di finanziamento degli interventi.

I dettagli riguardanti i calcoli finanziari sono contenuti nel rapporto del gruppo di lavoro interdipartimentale riguardante il "Coordinamento delle prestazioni sociali" del marzo 1998.

Qui di seguito riportiamo solo la tabella riassuntiva con le conseguenze finanziarie della nuova legge.

	Effetto diretto	Effetto indiretto	Totale	Onere CT
Partecipazione al premio dell'assicurazione malattia (con correttivo)	-	-	-	-
Assegni famigliari	+3.1 mio	-4.5 mio	-1.4 mio	-0.2 mio
Indennità straordinarie di disoccupazione	-3.2 mio	-	-3.2 mio	-3.2 mio
Assistenza	-	-1.6 mio	-1.6 mio	-1.1 mio
<b>Assegni formazione</b>				
costi indiretti	+0.4 mio	-	+0.4 mio	+0.2 mio
costi diretti (variante 60%)	+6.6 mio	-	+6.6 mio	+3.6 mio
<b>Totale</b>	<b>+6.9 mio</b>	<b>-6.1 mio</b>	<b>+0.8 mio</b>	<b>-0.7 mio</b>

**Nota 1** La diminuzione della spesa nel settore della disoccupazione è dovuta al fatto che le indennità straordinarie di disoccupazione per i salariati vengono soppresse poiché il sostegno ai disoccupati non più al beneficio delle indennità previste dalla legge federale viene integrato in questo nuovo sistema.

**Nota 2** La soglia di intervento per le prestazioni sociali per la formazione è diversa da quella per le prestazioni sociali di complemento. Essa viene stabilita dalla legge speciale, vale a dire dalla Legge della scuola del 1° febbraio 1990, che determina l'importo della prestazione.

Questo è il motivo per cui vi è un aumento della spesa come indicato nella tabella.

**L'onere per il Cantone risulta ridotto di fr. 700'000.-, l'obiettivo è comunque quello di una riforma a costo zero.**

Riportiamo di seguito un esempio relativo agli effetti della nuova legge per far comprendere come le risorse disponibili vengono meglio indirizzate dove il bisogno è maggiore.

Da un'analisi effettuata su 828 fuochi di un Comune di grandezza media corrispondente a 1'026 unità economiche di riferimento, relativamente al premio di assicurazione malattia è risultato che:

- il 44% degli attuali beneficiari perde il sussidio;
- il 56% lo mantiene e lo potenzia
- il 22% attualmente escluso lo percepisce.

Da questo esempio si vede come il numero di beneficiari diminuisce del 22%, mentre aumenta il sussidio medio. Tale cambiamento è fondamentalmente dovuto alla modifica del reddito di riferimento che invece d'essere basato sul reddito imponibile è basato sul reddito disponibile.

Con questo mutamento vengono eliminati i sussidi che raggiungono cifre poco significative.

Nel complesso il sussidio risulta meglio diretto e d'altra parte copre più frequentemente tutto il premio meno la quota minima.

### **10.1 Intervento sociale**

Il Gran Consiglio ha approvato, lo scorso anno, il messaggio concernente la concessione di un credito di investimento di fr. 1'698'000.- per il periodo 1999/2000 per la realizzazione del progetto "Intervento sociale".

## **11. LE MODIFICHE DELLA LEGGE**

### **Art. 4 cpv. 3 (nuovo)**

Senza dubbio la chiave di volta della nuova legge sta nell'art. 4 riguardante la definizione dell'unità di riferimento. Della complessità di questo concetto e della sua applicazione abbiamo dato atto nella parte precedente.

La Commissione si è però chinata su un particolare problema chiedendosi se doveva essere considerata unità economica di riferimento non solo i conviventi con figlio in comune (art. 4.1. lett. c) ma anche coloro che convivono da almeno 5 anni.

La Commissione, con questa proposta, voleva evitare possibili abusi, mentre era pur cosciente della difficoltà d'applicazione d'una simile normativa.

Il DOS nella sua risposta alle domande sottoposte dalla Commissione in data 21 settembre 1999 affermava:

"L'ipotesi di considerare come membro dell'unità di riferimento anche il convivente senza figli ma con una convivenza di almeno 5 anni è pure stata considerata dal gruppo di lavoro. E' però in seguito stata scartata per motivi di praticabilità. La domanda della Commissione fa infatti riferimento alla prassi del Tribunale federale nell'ambito delle rendite in caso di divorzio: in questo contesto una convivenza di almeno 5 anni viene considerata praticamente una presunzione legale in base alla quale la convivenza è assimilata al matrimonio.

La differenza fondamentale rispetto alla LPS sta nel fatto che la rendita è versata dall'ex-coniuge e non dallo Stato. Vi è pertanto una persona che di regola è in grado di seguire da vicino la situazione e che ha un interesse diretto a far rilevare gli abusi di diritto. E' infatti l'ex-coniuge, tenuto al versamento della rendita, a chiedere di essere liberato dal pagamento della stessa se il beneficiario della rendita dovesse convivere con un nuovo partner (cfr. ad esempio STF 116 II 394). Nell'ambito della LAPS toccherebbe invece all'apparato amministrativo verificare l'esistenza del concubinato, ciò che non sarebbe possibile senza una certa intromissione nella sfera privata.

La soluzione ipotizzata dalla Commissione potrebbe eventualmente risultare praticabile se, come in ambito di divorzio, si lascia ai conviventi la possibilità di confutare la presunzione legale secondo la quale la convivenza è assimilabile ad una unione matrimoniale. La verifica sarebbe comunque molto impegnativa.

In conclusione, se da una parte si comprendono gli intendimenti della Commissione, d'altra parte è importante considerare i seguenti aspetti:

1. la LAPS è una legge che da un punto di vista esecutivo risulta già molto complessa;
2. diversamente dal CCS, la LAPS deve essere in grado di assicurare sempre una risposta tempestiva di fronte a un bisogno economico; rispetto al CCS i beneficiari della LAPS non sono dei casi singoli isolati; si tratta di una legge che deve essere in grado di gestire l'insieme delle prestazioni sociali cantonali, versate dal Cantone su condizioni di reddito e quindi a una cerchia significativa di aventi diritto (si pensi in particolare ai beneficiari di sussidi casse malati, oggi più di 80'000) ai quali il riconoscimento delle prestazioni va rinnovato ogni anno



Per queste ragioni, si ritiene opportuno che almeno nell'ambito della fase introduttiva della nuova legge si eviti l'introduzione di ulteriori accorgimenti. Una loro introduzione potrebbe essere riesaminata in base ai risultati della prima fase di applicazione.

A seguito di questa risposta, la Commissione ha recepito gli elementi di estrema complessità della proposta, motivo per cui si è orientata verso la ricerca di un rimedio giuridico più generico ma che permetta comunque di evitare abusi.

Va per altro detto che - pur mancando oggi in Ticino dati precisi che indichino se siano molte, nel nostro Cantone, le persone che optano per forme di convivenza che non siano la famiglia "tradizionale" - v'è da presumere che non siano poche le unioni di conviventi, che decidano di non avere figli in comune.

Secondo quanto proposto dal messaggio, in tal caso ognuno dei due conviventi costituirebbe unità di riferimento.

Se dunque uno di essi si trovasse confrontato con difficoltà finanziarie, beneficerebbe di aiuti pubblici, indipendentemente dalle condizioni economiche dell'altro.

La Commissione non ha d'altra parte voluto imporre un apparato burocratico di controllo, atto a vagliare ogni caso di convivenza, per verificare se vi sia nel caso specifico una comunione del tutto simile al matrimonio (allora si giustificerebbe considerarla unità di riferimento), oppure se la convivenza è del tutto temporanea o dettata da circostanze contingenti (allora correttamente ogni persona interessata costituisce unità di riferimento a sé).

Se da un canto infatti occorre evitare gli abusi, dall'altro non è nemmeno opportuno sprecare preziose risorse economiche per controlli e verifiche in loco, che spesso si rivelano assai complesse, se non impossibili.

La Commissione è dunque giunta alla proposta di introdurre un nuovo cpv. 3 all'art. 4 del seguente tenore:

<sup>3</sup>*Se non vi sono figli in comune, dell'unità di riferimento fa parte il partner convivente allorché questi ricava dall'unione vantaggi simili a quelli che scaturiscono da un matrimonio e l'Amministrazione dispone di elementi sufficienti per presumere che non si sposa per poter accedere alle prestazioni della presente legge.*

<sup>4</sup>*Il Regolamento definisce i casi particolari.*

Il DOS esprimendosi in data 4 febbraio 2000 sull'emendamento, per altro elaborato in collaborazione con i suoi funzionari, affermava:

"La formulazione scelta dovrebbe evitare all'Amministrazione di dover esaminare da vicino ogni situazione di convivenza, ciò che non sarebbe praticabile, come già evidenziato. Resterebbe invece in pregiudicato l'intervento quando l'Amministrazione dispone di elementi tali da suffragare una presunzione di abuso.

La formulazione del nuovo capoverso 3 è stata ripresa dalla sentenza del Tribunale federale 118 II 235 considerando 3c)."

## **Art. 15 nuova versione**

La Commissione, nel suo lavoro di approfondimento, aveva chiesto delle chiarificazioni relative alle prestazioni sociali per la formazione che rappresentano un particolarità nell'applicazione della legge e si fondano su un concetto di unità di riferimento leggermente diversa da quella prevista dall'art. 4.

Infatti, per le prestazioni di formazione, la definizione di unità di riferimento in alcuni casi si deve scostare da quella valida per le prestazioni sociali di complemento (art. 4).

E' il caso ad esempio del titolare di un assegno di formazione con figli, che in base all'art.4 verrebbe considerato "economicamente indipendente" motivo per cui i suoi genitori non farebbero parte della medesima unità di riferimento.

Questo entrerebbe però in contrasto con l'obbligo da parte dei genitori di mantenimento per la formazione previsto dall'art. 277 CCS.

L'articolo 15 qui proposto amplia il concetto di unità di riferimento per superare lo scoglio descritto in precedenza. Il problema non era stato considerato nel messaggio del Consiglio di Stato, motivo per cui la Commissione propone una modifica della legge.

#### **Art. 15 (parzialmente modificato)**

<sup>1</sup>L'unità di riferimento è costituita:

a) dal titolare del diritto;

b) dal coniuge;

c) dal partner convivente, se vi sono figli in comune;

d) dai figli minorenni dei quali essi hanno la custodia;

e) dai figli maggiorenni, se questi non sono economicamente indipendenti;

f) dai genitori del titolare del diritto;

g) dai fratelli minorenni o non economicamente indipendenti del titolare del diritto.

<sup>2</sup>Se i genitori del titolare del diritto non sono più tenuti al mantenimento conformemente all'art. 277 CCS, dell'unità di riferimento non fanno parte i genitori e i fratelli.

<sup>3</sup>Non fanno parte dell'unità di riferimento il coniuge o il partner ai sensi del cpv.1 lett. c) del titolare del diritto se entrambi seguono una formazione. Il reddito residuale dei figli comuni viene imputato ad ogni genitore per una quota parte stabilita dal regolamento.

<sup>4</sup>Il Regolamento definisce e disciplina i casi particolari.

## **12. MESSAGGIO COMPLEMENTARE 4773 A**

L'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali non si raggiunge promulgando "semplicemente" una nuova Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali. Come precisato nel precedente commento alla LAPS, la stessa costituisce infatti una legge quadro, nella quale sono elencati i principi e le direttive, e quindi in particolare le disposizioni comuni per il calcolo e l'erogazione di prestazioni sociali ad opera del Cantone e il loro coordinamento. E' poi nelle singole leggi settoriali che si concretizzano tali principi.

Le leggi settoriali sono:

la Legge di applicazione della Legge federale sull'assicurazione malattie del 26 giugno 1997;

la Legge sulla scuola del 1° febbraio 1990;

la Legge sul rilancio dell'occupazione e sul sostegno ai disoccupati del 13 ottobre 1997;

la Legge sugli assegni di famiglia dell'11 giugno 1996;

la Legge sui sussidi cantonali del 22 giugno 1994;

la Legge di applicazione della Legge federale del 19 marzo 1965 concernente le prestazioni complementari all'assicurazione federale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità del 17 dicembre 1997;

la Legge sull'assistenza sociale dell'8 marzo 1971.

A norma dell'art. 2 LAPS dedicato al campo d'applicazione, sono infatti prestazioni sociali ai sensi della legge:

- a) la partecipazione al premio dell'assicurazione contro le malattie previsto dalla Legge di applicazione della Legge federale sull'assicurazione malattie del 26 giugno 1997;
- b) l'aiuto sociale allo studio previsto dalla Legge della scuola del 1° febbraio 1990;
- c) l'assegno di studio previsto dalla Legge della scuola del 1° febbraio 1990;
- d) l'assegno per il perfezionamento e la riqualificazione professionale previsto dalla Legge della scuola del 1° febbraio 1990;
- e) l'indennità straordinaria ai disoccupati prevista dalla Legge sul rilancio dell'occupazione e sul sostegno ai disoccupati del 13 ottobre 1997;
- f) l'assegno integrativo previsto dalla Legge sugli assegni di famiglia dell'11 giugno 1996;
- g) l'assegno di prima infanzia previsto dalla Legge sugli assegni di famiglia dell'11 giugno 1996;
- h) le prestazioni assistenziali previste dalla Legge sull'assistenza sociale dell'8 marzo 1971.

Il messaggio complementare 4773A del 22 dicembre 1998 commenta esaustivamente le modifiche proposte alle leggi appena indicate, ad eccezione di quelle inerenti la Legge sull'assistenza sociale. Ancora non sono infatti stati presentati gli emendamenti a tale Legge.

Gli stessi sono stati preannunciati nel messaggio complementare già citato del 22 dicembre 1998, per i primi mesi del 1999. Verosimilmente, nel corso dell'estate, un ulteriore messaggio complementare inerente appunto le modifiche conseguenti all'introduzione della LAPS sulla Legge sull'assistenza sociale verrà sottoposto al Parlamento, a completazione del "pacchetto" di leggi ora in discussione.

Trattandosi di una materia molto tecnica, giova qui ricordare che gli adeguamenti principali delle leggi speciali alla LAPS sono i seguenti:

la definizione di "famiglia" delle singole leggi speciali all'unità di riferimento di cui all'art. 4 LAPS;

i parametri di calcolo dei redditi di riferimento delle singole leggi al reddito disponibile residuale di cui all'art. 5 LAPS;

le armonizzazioni di tipo procedurale e organizzativo;

le vie di ricorso delle singole leggi speciali che vengono adattate a quelle previste dalla LAPS (ricorso al Tribunale cantonale delle assicurazioni).

Per quanto concerne la citata Legge sui sussidi cantonali, vale la seguente precisazione, come si legge dettagliatamente all'art. 2 cpv. 3 LAPS: l'art. 3 cpv. 3 della Legge sui sussidi cantonali esplicita l'esclusione delle prestazioni sociali dal campo d'applicazione appunto della Legge sui sussidi cantonali.

### **13. EVASIONE DI ATTI PARLAMENTARI**

La Commissione della gestione trattando questa riforma si è pure chinata sull'**iniziativa parlamentare 3 febbraio 1997 presentata in forma generica dall'ono Fabio Regazzi per un freno agli abusi in campo sociale.**

La Commissione ritiene che il messaggio in esame possa rappresentare una risposta importante, anche se parziale, alle preoccupazioni espresse da quell'iniziativa.

La creazione di un unico ufficio per la valutazione del diritto alle prestazioni, l'armonizzazione e il coordinamento di un buon numero di prestazioni rappresenta di certo uno strumento importante per evitare la dispersione dei sussidi e anche

per escludere delle sovrapposizioni.

Questa metodologia di lavoro potrà e dovrà essere estesa anche ad altri campi sottoposti al beneficio di sussidi da parte dello Stato.

Va anche ricordato che il decreto recentemente votato dal Gran Consiglio, relativo al cambiamento delle modalità di erogazione dei sussidi agli enti, tramite un contributo fisso o un contributo globale (posto all'interno di un mandato di prestazione) va sicuramente nella direzione auspicata dall'iniziativa.

E' opportuno sottolineare che questa legge riorganizza le prestazioni individuali, mentre il Decreto concernente la modifica del sistema di sussidiamento a enti, istituti, associazioni, fondazioni e aziende autonome riorganizza le prestazioni collettive.

I due atti legislativi toccano pertanto una larga fetta dei contributi statali.

La Commissione non ritiene invece opportuna la creazione di un organismo di controllo specifico. I controlli vanno appunto migliorati all'interno delle singole riforme proposte come dimostrato con la legge in esame.

**La Commissione della gestione ritiene pertanto evasa questa iniziativa, come pure le mozioni citate all'inizio di questo rapporto.**

#### **14. CONCLUSIONI**

Con queste osservazioni, la Commissione della gestione e delle finanze invita il Gran Consiglio ad accogliere il Messaggio n. 4773 del 1° luglio 1998 e la Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali (LAPS) annessa al presente rapporto come pure il messaggio complementare n. 4773A del 22 dicembre 1998 con le modifiche delle diverse leggi settoriali.

##### **Per la Commissione gestione e finanze:**

Mario Ferrari e Francesca Lepori Colombo, relatori  
Bignasca - Bonoli - Brenni - Carobbio Guscetti -  
Croce - Ghisletta R. - Lombardi - Lotti -  
Merlini - Pezzati - Poli - Sadis