

# Rapporto

numero

**5891 R**

data

27 aprile 2010

Dipartimento

**SANITÀ E SOCIALITÀ**

Concerne

## **della Commissione della gestione e delle finanze sul messaggio 27 febbraio 2007 concernente la valutazione della legge sugli assegni di famiglia**

### **1. PREMESSA**

L'11 giugno 1996 il Gran Consiglio del Cantone Ticino ha approvato la legge cantonale sugli assegni di famiglia (di seguito: LAF).

Con l'approvazione della LAF, il Parlamento cantonale, ritenuto il carattere sperimentale della nuova legge, ha chiesto di voler sottoporre la nuova normativa ad una valutazione generale entro il 31 dicembre 2001, accogliendo in merito una proposta della Commissione della gestione nel suo rapporto di maggioranza del 23 maggio 1996.

In considerazione della volontà espressa dal Legislativo, il Consiglio di Stato ha ritenuto opportuno procedere a due tipi di valutazione: una prima valutazione di tipo socio-economico sull'efficacia della legge e una seconda valutazione giuridica e tecnica sull'applicazione della legge. Le risultanze delle due valutazioni hanno spinto il Consiglio di Stato a proporre al Parlamento cantonale una revisione della legge.

Il 26 giugno 2002 il Gran Consiglio ha approvato la revisione della LAF ed ha nuovamente chiesto al Consiglio di Stato di presentare un'ulteriore valutazione legislativa entro il 31 dicembre 2006, chiedendo in particolare:

1. una precisa valutazione dei costi del regime ticinese sugli assegni familiari; stima comprensiva dei trasferimenti di spesa dal sistema dell'assistenza a quello degli assegni di famiglia (art. 77 cpv. 1 lett. a) LAF);
2. uno studio sulle possibilità di rendere la legge ugualmente efficace per le famiglie numerose e quelle meno numerose (art. 77 cpv. 1 lett. d) LAF);
3. uno studio sulle possibilità e sull'utilità di introdurre una Cassa cantonale unica per gli assegni familiari (art. 77 cpv. 1 lett. b) LAF);
4. una valutazione delle conseguenze sul sistema degli assegni familiari degli accordi bilaterali fra la Svizzera e l'Unione Europea (art. 77 cpv. 1 lett. c) LAF).

Il 27 febbraio 2007 il Consiglio di Stato, dando seguito alle richieste del legislativo, ha presentato il messaggio no. 5891 - oggetto del presente rapporto - sulla valutazione della legge sugli assegni famigliari.

Nel frattempo è stata approvata dalle Camere federali - precisamente il 24 marzo 2006 - la Legge federale sugli assegni familiari (in seguito: LAFam), che armonizza gli attuali 26 regimi cantonali e stabilisce le condizioni minime applicabili su tutto il territorio svizzero.

La LAFam è stata definitivamente approvata il 26 novembre 2006 dal popolo e dai cantoni svizzeri che hanno respinto a larga maggioranza il referendum contro la nuova legge.

Ai sensi dell'art. 26 LAFam, i Cantoni hanno dovuto adeguare i loro ordinamenti sugli assegni familiari in vista dell'entrata in vigore della nuova Legge, stabilita a partire dal 1° gennaio 2009.

Con il messaggio n. 6078 del 27 maggio 2008 il Consiglio di Stato, riferendosi alle disposizioni della LAFam e della relativa ordinanza sugli assegni familiari del 31 ottobre 2007, ha sottoposto al Parlamento il disegno della nuova Legge cantonale sugli assegni di famiglia, mediante il quale ha proposto di adeguare, rispettivamente sostituire l'attuale Legge sugli assegni di famiglia.

La nuova legge cantonale, dopo un percorso piuttosto tortuoso, è stata definitivamente approvata dal Gran Consiglio.

L'iter della nuova LAFam ha forzatamente ritardato l'evasione del messaggio oggetto del presente rapporto, risolvendo peraltro gran parte dei punti sottoposti alla valutazione legislativa, proprio in considerazione della necessaria presentazione della nuova Legge cantonale sugli assegni di famiglia.

La Commissione della Gestione ha comunque ritenuto opportuno presentare un rapporto sul messaggio del CdS, soffermandosi segnatamente sulle questioni che non sono completamente superate dall'entrata in vigore della nuova legge cantonale.

## **2. ASSEGNI FAMILIARI DI COMPLEMENTO**

### **2.1 Caratteristiche dei titolari beneficiari di assegno integrativo (AFI) e assegno di prima infanzia (API) e valutazione dei costi, in particolare del trasferimento di spesa dall'assistenza sociale**

Con il suo rapporto, il Consiglio di Stato ha analizzato la situazione dei beneficiari di AFI e API al 31 dicembre 2005. I dati esaminati corrispondono alle prestazioni di AFI e API pagate a questa data.

I dati socio-demografici si riferiscono ai titolari della prestazione che, alla data considerata, erano 3'029: 2'175 donne, pari al 71,8% e 854 uomini, pari al 28,2%.

Il sesso del titolare della prestazione cambia considerevolmente a dipendenza del tipo di economia domestica: per le famiglie monoparentali la quasi totalità dei titolari sono donne (1'188 casi), contro una minoranza di uomini soli (15) con figli; tra le coppie con figli, in 987 casi il titolare è di sesso femminile, mentre in 839 casi di sesso maschile.

In merito alla ripartizione per età dei titolari delle richieste di AFI e API, che il 71% dei beneficiari si situa tra i 30 e i 45 anni, con la frequenza più elevata tra i 35 e i 39 anni. Queste classi di età corrispondono al periodo di maggiore procreazione e quindi a quello in cui le famiglie con figli possono beneficiare di assegni familiari.

Per quanto concerne lo stato civile dei titolari-beneficiari, la popolazione beneficiaria di assegni familiari si caratterizza per una forte presenza di famiglie separate o divorziate. Queste costituiscono infatti il 29% circa dei beneficiari. Questa categoria tende ad aumentare, in particolare la categoria dei separati (separati e separati di fatto). Il tasso di divorzi, già elevato ma ancora in aumento, produce di per sé crescenti problemi finanziari legati alla monoparentalità, che gli assegni familiari aiutano a tamponare.

In questo senso il dispositivo degli assegni familiari risponde ad una domanda di sostegno finanziario per situazioni sempre più frequenti ma che ancora faticano a trovare soluzioni adeguate di autonomia finanziaria (famiglie monoparentali in particolare).

Le categorie di separati e divorziati sono maggiormente rappresentate nelle fasce di età tra i 35 e i 44 anni, in cui si trova il numero maggiore di famiglie monoparentali. I celibi e le nubili sono più rappresentati nelle classi di età tra i 25 e i 34 anni, mentre i coniugati tra i 30 e i 39 anni. Per i vedovi e le vedove il maggior numero di beneficiari si trova in due classi distinte: quella tra i 30 e i 34 anni e quella tra i 50 e 54 anni.

Evidentemente è tra le famiglie monoparentali, che rappresentano il 40% del totale delle famiglie beneficiarie di AFI e API, che si trova la maggior parte di donne divorziate, separate e nubili. Tra le famiglie biparentali la maggioranza è coniugata (91%), e il 6% circa è celibe o nubile. La LAF parifica le coppie non sposate con figli in comune alle coppie coniugate, che vengono quindi considerate come famiglie biparentali.

Il 63% circa dei nuclei familiari beneficiari è composto da 3 o 4 persone. Il 20% circa è costituito da famiglie monoparentali con un figlio. Le famiglie più numerose, di 5 o più persone, sono il 17% circa.

Tra le famiglie monoparentali prevalgono quelle con 1 figlio (il 50%), mentre tra le famiglie biparentali prevalgono quelle con 2 figli (48%).

## **2.2 Evoluzione della spesa per AFI e API e stima dei trasferimenti di spesa dall'assistenza sociale agli assegni familiari**

Le tabelle inserite a pagina 10 del messaggio del CdS indicano l'evoluzione della spesa per l'AFI e l'API dal 1998 al 2006 (quella relativa al 1997 non è indicativa perché la legge è entrata in vigore il 1. luglio dello stesso anno), mentre la tabella a pagina 11 indica il costo previsto dal 2007 al 2010.

Occorre subito rilevare come una parte dell'evoluzione dei costi degli assegni integrativi sia stata compensata dalla riduzione della spesa nelle prestazioni assistenziali.

Per capire l'evoluzione effettiva dei costi degli assegni integrativi, si è quindi ritenuto di stimare quali sarebbero state le spese in forma di assistenza sociale dei beneficiari di assegni familiari integrativi e di assegni di prima infanzia, se questi assegni non fossero esistiti.

Essendo tuttavia piuttosto difficile ottenere indicazioni precise sui comportamenti dei beneficiari in una situazione che comunque sarebbe stata diversa, si è cercato di stimare l'importo sulla base di alcune ipotesi plausibili anche se semplificatorie.

Secondo le modalità e i procedimenti di calcolo di cui alle pagine 11, 12 e 13 del messaggio del Consiglio di Stato, si può ritenere che il trasferimento di spesa - dalle prestazioni assistenziali agli assegni integrativi - si situi tra il 50% e il 70%.

## **2.3 Efficacia degli assegni familiari di complemento nell'evitare il ricorso all'assistenza sociale**

Gli assegni famigliari raggiungono il proprio scopo nella misura in cui il versamento degli stessi contribuisce ad evitare sia che un figlio sia causa di povertà sia che le famiglie debbano far capo alle prestazioni assistenziali.

L'efficacia del dispositivo degli assegni familiari per le famiglie nell'evitare il ricorso all'assistenza è calcolata rispetto alle soglie di povertà COSAS, dato che le prestazioni assistenziali sono tuttora erogate in base a tali parametri.

Dall'elaborazione dei dati - il punto di riferimento è la fine del 2005 - risulta il 75% dei beneficiari di assegno integrativo e di prima infanzia, grazie a uno o ad entrambi gli assegni, riesce a colmare la lacuna di reddito secondo i limiti COSAS. In questo caso la famiglia interessata non ha quindi più bisogno di far ricorso alle prestazioni assistenziali.

Per contro il 25% delle economie domestiche (770), malgrado l'erogazione degli assegni familiari, hanno diritto a una prestazione assistenziale, in quanto il loro reddito dopo il versamento dell'assegno resta inferiore ai minimi COSAS adottati dall'USSI.

Di queste 770 economie domestiche, 402, pari al 52%, ricevono una prestazione assistenziale mentre il numero rimanente non figura tra i beneficiari. Coloro che non raggiungono la soglia COSAS beneficiano di assegno integrativo ma non di assegno di prima infanzia. Infatti, il deficit di reddito per le economie domestiche beneficiarie di assegno di prima infanzia viene integralmente colmato secondo i limiti Laps.

È utile osservare come non sia la dimensione dell'economia domestica o il numero di figli a favorire o sfavorire il raggiungimento della soglia COSAS, quanto piuttosto il tipo di economia domestica: tra il 40 e il 50% delle famiglie monoparentali (539) non raggiunge con gli assegni il limite COSAS dell'assistenza, contro il 10-17% delle famiglie bi parentali (231).

## **2.4 Riflessioni conclusive**

La LAF, con gli assegni ordinari per i dipendenti e con gli assegni integrativi e quelli di prima infanzia, permette di sostenere circa 3000 economie domestiche, evitando al 75% di tutte le economie domestiche che beneficiano dell'assegno integrativo di dover fare ricorso alle prestazioni assistenziali. La LAF si conferma quindi uno strumento prezioso ed efficace nella lotta contro la povertà delle famiglie con figli.

Gli assegni familiari integrativi contribuiscono al costo del figlio delle famiglie che hanno un reddito insufficiente a coprire il loro fabbisogno secondo i limiti adottati dalla Laps.

L'assegno di prima infanzia permette il raggiungimento del minimo vitale per le famiglie con figli sotto i 3 anni.

Gli assegni famigliari di complemento non evitano tuttavia la necessità per talune famiglie con figli a carico di dover ricorrere alle prestazioni assistenziali.

La valutazione evidenzia infatti come non tutte le famiglie beneficiarie di assegno integrativo raggiungano il minimo vitale secondo le soglie dell'assistenza (limiti COSAS) e come vi siano tipologie familiari maggiormente sfavorite, segnatamente le famiglie monoparentali.

Secondo le suggestioni contenute nel messaggio in esame, una maggiore equità di trattamento potrebbe essere raggiunta *“con l'adozione di un dispositivo di garanzia di un minimo vitale per tutte le famiglie con figli”*. *“Permettere - precisa il messaggio - a tutte le famiglie con figli di raggiungere un minimo vitale per il sostentamento dell'intero nucleo familiare potrebbe rappresentare una sorta di “bonus educativo” per chi ha e alleva i propri figli”*.

La discussione verterebbe sul tipo e sull'entità del limite di reddito da adottare (soglie con rispettiva scala di equivalenza): limite di reddito come quello adottato dall'USSI (soglie COSAS) oppure limiti e scale di equivalenza delle prestazioni complementari all'AVS/AI, adottate nella Laps (limiti minimi).

Sempre secondo le riflessioni conclusive contenute nel messaggio, si potrebbe ipotizzare l'introduzione di un "bonus per famiglie monoparentali", ossia per quelle famiglie maggiormente sfavorite per molteplici ragioni (difficoltà a conseguire un reddito, lavoro a tempo parziale per conciliare gli oneri familiari, basso livello salariale delle donne e bassa formazione, impossibilità di far capo ad un secondo reddito).

Infine, si potrebbe ipotizzare anche l'aumento dell'assegno per il primo figlio per tutte le economie domestiche al fine di correggere in parte le disparità degli effetti degli assegni tra famiglie meno e più numerose.

Si potrebbero considerare altre ipotesi di modifica del dispositivo, una volta definita, alla luce dei risultati ottenuti con la valutazione proposta del messaggio del CdS, quale indirizzo, in termini di politica familiare, dare al dispositivo degli assegni familiari.

### **3. ASSEGNI FAMILIARI ORDINARI**

#### **3.1 Organizzazione**

La questione organizzativa, con particolare riferimento alla creazione di una Cassa cantonale per gli assegni familiari quale unico ente abilitato ad applicare il regime ticinese degli assegni familiari ordinari, è stata oggetto di una prima valutazione in seno alla Commissione istituita dal Consiglio di Stato il 20 dicembre 1988.

Nel suo rapporto del 24 marzo 1993, questa Commissione - avvalendosi anche di una valutazione giuridica esperita dall'Ufficio federale di giustizia del 18 luglio 1989 - ha ritenuto inopportuna la creazione a livello cantonale di un'unica cassa con il conseguente scioglimento di tutte le casse professionali già esistenti, che peraltro hanno sempre *"assolto la loro funzione senza critiche di rilievo"*.

Con messaggio del 19 gennaio 1994 relativo all'introduzione di una nuova legge sugli assegni di famiglia, il Consiglio di Stato ha quindi *"rinunciato all'idea di istituire una Cassa unica per la gestione di tutti gli assegni di famiglia, limitandosi ad introdurla per l'applicazione dell'assegno integrativo e di prima infanzia"*, ossia per le due nuove prestazioni.

Alle Casse professionali ed interprofessionali riconosciute e autorizzate dal Cantone al momento dell'entrata in vigore della nuova LAF si sono quindi garantiti i diritti acquisiti, mentre sono state poste condizioni più severe per il riconoscimento di nuove Casse professionali per gli assegni familiari.

In occasione della prima revisione della LAF, il Consiglio di Stato ha proposto inoltre di rafforzare il controllo sulle Casse professionali ed interprofessionali, segnatamente allo scopo di evitare eventuali abusi e prevedendo anche la possibilità di procedere ad ispezioni presso le diverse Casse per gli assegni familiari.

In considerazione dei vincoli posti dalla nuova LAFam e ricordati nel messaggio in oggetto, il margine per il Cantone per prevedere un'eventuale nuova organizzazione del regime degli assegni familiari cantonali è piuttosto limitato.

Il Consiglio di Stato non ha pertanto ritenuto, di dover procedere ad uno studio approfondito sulle possibilità e sulle opportunità della creazione di una Cassa cantonale unica per gli assegni familiari o di altre varianti, come richiesto dall'art. 77 cpv. 1 lett. b) LAF.

A titolo informativo si osserva come il Gran Consiglio abbia recentemente respinto un'iniziativa parlamentare elaborata presentata dal collega Raul Ghisletta per il Gruppo socialista, che chiedeva l'introduzione nella LAF del principio della perequazione degli oneri tra le Casse di compensazione per gli assegni famigliari che esercitano nel Cantone.

### **3.2 Accordo sulla libera circolazione delle persone**

Il 21 giugno 1999 la Confederazione svizzera ha sottoscritto con l'UE sette Accordi settoriali, fra i quali l'Accordo sulla libera circolazione delle persone (in seguito: Accordo), che sono stati ratificati in data 8 ottobre 1999 da parte del Parlamento federale e approvati dal popolo svizzero nell'ambito della votazione popolare del 21 maggio 2000.

Gli Accordi sono entrati in vigore il 1. giugno 2002.

L'Accordo sulla libera circolazione delle persone non ha avuto alcun influsso sul diritto all'assegno integrativo e quello di prima infanzia, poiché questo genere di prestazioni non rientra nel campo d'applicazione materiale dell'Accordo medesimo.

Anche per l'assegno di base la situazione è rimasta sostanzialmente la medesima anche dopo l'entrata in vigore dell'Accordo.

Per contro, per il sistema ticinese degli assegni familiari, l'entrata in vigore dell'Accordo ha comportato conseguenze significative per l'assegno per giovani in formazione.

Ex art. 21 cpv. 1 lett. a) LAF il diritto all'assegno di formazione sussisteva unicamente nel caso in cui il figlio seguiva una formazione in Svizzera (clausola di limitazione territoriale).

A partire dal 1. giugno 2002, con la prima revisione della LAF, è stato tuttavia introdotto l'art. 21 cpv. 2, che si conforma alle condizioni dell'Accordo e che garantisce l'assegno di formazione ai salariati di cittadinanza UE e AELS con figli agli studi, come se essi studiassero in Svizzera.

Il maggior impatto finanziario sul sistema ticinese degli assegni familiari derivante dall'Accordo è dovuto quindi al versamento dell'assegno per giovani in formazione per i figli di cittadini UE e AELS che studiano in uno Stato UE o AELS; misura che tocca in modo più marcato e rilevante la più specifica categoria dei frontalieri italiani salariati in Ticino e con figli agli studi in Italia, anche se altre categorie di residenti attivi in Ticino con cittadinanza UE o AELS potrebbero aver beneficiato di tale estensione del diritto.

Una quantificazione precisa dell'impatto finanziario sul sistema ticinese degli assegni familiari derivante dall'Accordo risulta un'operazione di difficile realizzazione. La problematica è stata quindi affrontata tramite una procedura di stima indiretta, in gran parte basata su dati statistici.

Nei differenti approcci di stima finanziaria utilizzati - da una parte una stima sulla base di un paragone temporale statico della spesa per gli AF ordinari sul periodo 2001-2003, dall'altra parte una stima puntale riferita al II trimestre del 2002 e per una ben precisa tipologia di lavoratori (frontalieri italiani) - il maggior onere derivante dall'Accordo per il

sistema degli assegni familiari ticinese sull'economia cantonale è stato stimato tra 2'550 e 2'700 assegni ordinari "interi equivalenti", ossia una forchetta di spesa di ca. **5,6 - 6 Mio di franchi** o, meglio, ca. il 4,2% - 4,5% del volume del montante annuale (base 2003) erogato in Ticino a titolo d'assegni ordinari (di base e per giovani in formazione).

Anche ammettendo che l'impatto dell'Accordo sul sistema ticinese degli assegni familiari possa essere stato maggiore della stima sopra indicata, si ritiene comunque che tale impatto sia stato globalmente moderato.

#### **4. CONCLUSIONI**

Con il Rapporto presentato dal Consiglio di Stato è stato onorato il mandato conferito dal Gran Consiglio in virtù dell'art. 77 LAF, mediante il quale si chiedeva di sottoporre la LAF ad una ulteriore valutazione entro il 31 dicembre 2006.

Il Rapporto ha presentato una valutazione della LAF, segnatamente per quanto concerne gli assegni familiari di complemento con particolare riferimento alle varie caratteristiche che interessano i beneficiari di AFI e API, l'evoluzione della spesa, rispettivamente i trasferimenti di spesa dall'assistenza sociale al regime degli assegni familiari.

Nel Rapporto non vengono formulate proposte di adeguamento della LAF ed il Rapporto non costituisce quindi un Messaggio al Parlamento.

Nelle sue conclusioni il Consiglio di Stato auspica - e l'auspicio è condiviso dalla Commissione della gestione - che nel corso della prossima legislatura venga valutata l'opportunità di un adeguamento degli assegni familiari di complemento e delle relative modalità di finanziamento.



La Commissione della gestione e delle finanze invita il Consiglio di Stato a fornire, in occasione del dibattito parlamentare, informazioni relative al versamento degli assegni di famiglia in caso di malattia e al potenziamento transitorio degli assegni familiari di complemento (misura 13 del pacchetto di rilancio dell'economia e dell'occupazione).

Per la Commissione gestione e finanze:

Giovanni Jelmini, relatore  
Bacchetta-Cattori - Beltraminelli - Bertoli -  
Bignasca A. - Bobbià - Brivio - Celio -  
Foletti - Ghisletta R. - Gobbi N. - Lurati -  
Pinoja - Regazzi - Vitta