Rapporto di minoranza

numero	data	Dipartimento
6182 R2	8 giugno 2010	SANITÀ E SOCIALITÀ

Concerne

della Commissione della gestione e delle finanze
sulla mozione 21 ottobre 2008 presentata da Giorgio Salvadè e cofirmatari "Introduzione a livello cantonale di un assegno di nascita e di adozione"

(v. messaggio 3 marzo 2009 n. 6182)

LA POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO SULLA MOZIONE

Il 21 ottobre 2008 il deputato Giorgio Salvadè, insiem ad alcuni altri deputati, ha inoltrato una mozione con la quale si chiede al governo di procedere affinché nel cantone Ticino venga introdotto un assegno di nascita e di adozione, che preveda il versamento a tutti i bambini nati sul territorio cantonale e a tutti i bambini adottati (il testo non lo specifica, ma sulla base dei disposti dell'Ordinanza federale sugli assegni familiari si deve ritenere che il versamento possa avvenire solo dopo il rilascio definitivo dell'autorizzazione ad accogliere l'affiliando in vista d'adozione; art. 3 lettera b della citata Ordinanza), la somma una tantum di fr. 1'000.-, proponendo pure alcune eventuali limitazioni a una generalizzazione universale dell'assegno (cittadinanza svizzera, periodo di residenza, esclusione dei redditi molto elevati). Scopo dell'assegno, sostenere attivamente e incentivare la natalità e "creare le condizioni adatte per favorire l'insediamento delle famiglie": uno strumento dunque di politica familiare che potrebbe accompagnare e integrare gli strumenti già esistenti.

Il Messaggio del Consiglio di Stato, nel prendere in esame la proposta contenuta nell'atto parlamentare, presenta una serie di interessanti considerazioni sulla politica familiare attuata da Confederazione e Cantoni e di rilievi di carattere socio-economico sull'evoluzione stessa della famiglia negli ultimi anni; in particolare si pone l'accento su come agiscano in ambito familiare, sui piani nazionale e cantonale, tre leve: quella degli assegni familiari (reddito sociale di complemento), quella delle misure per conciliare famiglia e lavoro, e infine quella fiscale. In questo contesto, assumono particolare importanza gli assegni familiari, ordinari e soprattutto di complemento, veri e propri punti di incontro tra sicurezza sociale e politica familiare.
Si segnala in questo contesto, perché utile anche per comprendere da un lato il significato degli assegni familiari e nel contempo la posizione del governo sulla mozione qui in oggetto, i contenuti del Rapporto del Consiglio di Stato 5891, "Valutazione della LAF", "elemento fondamentale nella lotta contro la povertà delle famiglie con figli"; alcune considerazioni contenute in quel rapporto saranno riprese in seguito.

Il capitolo 3 del Messaggio del Consiglio di Stato è importante perché spiega le ragioni che hanno portato il governo a respingere l'idea dell'assegno di nascita e adozione, pur riconoscendo che questo può essere - e spesso concretamente è - un strumento di politica familiare praticato.

1.0064

L'obiezione di fondo mossa dal governo alla proposta è questa: l'assegno di nascita e adozione si limiterebbe ad applicare una logica puramente settoriale - dove cioè le risposte ai bisogni sono differenziate secondo le cause che le originano (si risponde alle cause particolari) - mentre da tempo - e più precisamente dal momento dell'introduzione accanto agli assegni ordinari (figli e formazione) degli assegni di complemento (integrativo e di prima infanzia) - il cantone ha scelto e poi consolidato indirizzi che seguono un modello più funzionale, orientato cioè a una risposta globale a esigenze fondamentali istituendo una rete di sostegno coerente ed efficace.
Gli assegni di complemento sono interventi mirati, selettivi ed efficaci per combattere la povertà delle famiglie; l'assegno di nascita e adozione non avrebbe quantomeno né il carattere di intervento mirato né selettivo (è rivolto a tutti indistintamente) , e la sua efficacia sarebbe verosimilmente ridotta (è previsto una tantum).

Il Messaggio prende infine in esame un aspetto pure importante nella disanima corretta dell'oggetto, e cioè presenta una panoramica comparativa di quanto avviene negli altri cantoni. In sostanza, dal 1.1.2009 l'assegno di nascita e adozione è riconosciuto in 8 cantoni, ma si rileva pure come dall'entrata in vigore della LFam nessun nuovo cantone lo abbia introdotto; inoltre, nessuno di questi 8 cantoni riconosce assegni familiari di complemento (che invece come si è già ricordato il Ticino ha). Il Messaggio non fa invece riferimento ad altre situazioni analoghe al di fuori della Svizzera: assegni per la nascita e l'adozione sono infatti adottati in diverse realtà (la Francia ad esempio), ma si tratta come nel caso elvetico di comparazioni che avrebbe senso fare solo se accompagnate da una contestualizzazione puntuale di ogni singolo caso nel quadro di politica familiare e sociale di riferimento.

Il Messaggio ricorda infine come questo oggetto sia già stato più volte discusso e respinto dal Gran Consiglio, segnatamente (e indirettamente) con le discussioni circa l'introduzione della nuova legge sugli assegni di famiglia.

GLI APPROFONDIMENTI DELLA COMMISSIONE

Uno degli aspetti che la Commissione ha ritenuto di dovere preliminarmente chiarire, prima di affrontare la questione di principio, è quello relativo al finanziamento della misura, qualora essa dovesse essere accolta.

Il capitolo 4 del Rapporto del CdS, "Valutazione dei costi e modalità di finanziamento", rileva giustamente come la mozione non indichi chi sarebbe chiamato a finanziare questi assegni, se il cantone o le Casse di compensazione per gli assegni familiari; il CdS per parte sua rinuncia pure a pronunciarsi su questo aspetto, non ritenendo di potere accogliere la mozione. Una cvolta stabilito che tale onere non debba gravare sul cantone - questa la posizione comunque unanime della Commissione, maggioranza e minoranza - si tratterebbe in sostanza di determinare in via ipotetica quale sia verosimilmente il tasso di costo della misura se questa venisse imputata alle Casse, e cioè quale possa essere l'incidenza dell'assegno sull'aliquota percentuale dei datori di lavoro. La direzione dello IAS, interpellata al proposito, ha proposto alla Commissione una dettagliata analisi, che si riporta nei suoi elementi essenziali, costituita da una premessa che richiama come sia regolata nel nostro cantone l'erogazione degli assegni familiari, e poi da una ipotesi finanziaria circa l'impatto dell'introduzione dell'assegno postulato dalla mozione.

Lo IAS ricorda in primo luogo come le Casse di compensazione per gli assegni familiari (CAF) siano gli organi di esecuzione dell'ordinamento sugli assegni familiari ordinari (assegno per figli e assegno di formazione ai sensi della LAFam); nell'ordinamento legislativo sui salariati (non agricoli) sono organi d'esecuzione le CAF professionali e interprofessionali riconosciute dai Cantoni, le CAF cantonali e le CAF gestite da una

Cassa di compensazione AVS/AI/IPG. Nel cantone Ticino sono autorizzate ad applicare l'ordinamento sui salariati, oltre alla CAF cantonale, altre 37 CAF (delle quali 4 non sono amministrate da una Cassa AVS).

Il finanziamento degli assegni familiari ai salariati e alle persone senza attività lucrativa (PSAL) è di tipo contributivo: vengono cioè riscossi contributi presso i datori di lavoro, rispettivamente i salariati il cui datore di lavoro non sottostà all'obbligo contributivo; per finanziare gli assegni delle PSAL vengono riscossi contributi presso le PSAL medesime, ritenuto che sono esonerate le PSAL che pagano il contributo minimo AVS/AI/IPG. I contributi a carico dei datori di lavoro rispettivamente delle PSAL sono calcolati considerando la spesa per gli assegni, le spese amministrative e l'importo da accreditare alla riserva di fluttuazione. La decisione sull'aliquota contributiva spetta al Consiglio di Stato per la CAF cantonale e agli organi competenti per le CAF professionali e interprofessionali.

Le aliquote contributive della CAF cantonale sono fissate per il 2010 all'1,75% della massa salariale (per le PSAL: 5% del contributo AVS/AI/IPG; gli indipendenti per ora non finanziano gli assegni familiari ordinari, ma solo l'assegno integrativo); lo IAS non è a conoscenza delle aliquote applicate dalle altre 37 casse attive in Ticino (ma per questi aspetti, si vedano anche i dati prodotti nell'ambito della discussione dell'iniziativa elaborata Raoul Ghisletta, "Modifica della Legge sugli assegni di famiglia - parità di trattamento tra le differenti categorie di datori di lavoro nella determinazione delle aliquote contributive applicate dalle Casse di compensazione per gli assegni familiari -, che metteva in evidenza, con dati dal 2005 al 2007, la forte disparità strutturale delle aliquote contributive delle Casse di compensazione per assegni famigliari, con un oscillazione tra l'1% come minimo e il 2,5% come massimo).

Quanto alla determinazione dell'onere finanziario per le casse, se accolta la mozione, lo IAS precisa come sia soltanto possibile stimare di quanto dovrebbe essere aumentata l'attuale aliquota contributiva della CAF cantonale (1.75% della massa salariale, risp. del reddito) per finanziare i nuovi assegni ai salariati; una stima sulla maggior aliquota delle CAF professionali e interprofessionali per finanziare i nuovi assegni ai salariati non è invece possibile. La maggior aliquota della CAF cantonale potrebbe comunque essere rappresentativa anche per le CAF professionali e interprofessionali.

Per stimare il potenziale costo di un assegno di nascita e di un assegno di adozione di 1'000 frs. per tutti i bambini nati rispettivamente adottati nel nostro Cantone, sono stati utilizzati i dati sulle nascite e sulle adozioni in Ticino dell'Ufficio cantonale di statistica Ustat.

Gli ultimi dati disponibili, relativi al 2008, sono i seguenti: 2'992 nascite (di cui 2'285 svizzeri e 707 stranieri) e 40 adozioni, per un totale di 3'032 bambini.

Riconoscendo un assegno di 1'000 frs. a tutti i bambini, la spesa si aggirerebbe pertanto attorno ai 3 milioni di frs., di cui solo una minima parte (ca. 40'000 frs.), per l'assegno di adozione.

Non è tuttavia noto quanti di questi 3'032 bambini abbiano genitori i cui datori di lavoro sono affiliati alla CAF cantonale e quanti alle altre 37 CAF professionali ed interprofessionali che operano nel cantone, o quanti di questi bambini siano figli di salariati, rispettivamente PSAL o indipendenti.

È però noto che la massa salariale della CAF cantonale corrispondeva, nel 2008, a 8 miliardi di franchi e che essa rappresenta circa il 60% di quella complessiva. Applicando la stessa proporzione alla spesa di 3 mio, possiamo ipotizzare che la quota di spesa relativa alla CAF cantonale sia pari a 1.8 mio.

L'aliquota supplementare necessaria per finanziare 1.8 mio corrisponde quindi a ca. 0.02%.

LE CONSIDERAZIONI DELLA MINORANZA DELLA COMMISSIONE

La minoranza della Commissione cantonale delle finanze invita il parlamento ad accogliere la mozione, e di introdurre quindi l'assegno di nascita e di adozione quale strumento complementare alla politica di sostegno alle famiglie attuata nel cantone.

Pur apprezzando le considerazioni esposte dal Consiglio di Stato nel suo rapporto, e condividendo in particolare con esso il giudizio (positivo) sui principi che regolano la politica familiare dello Stato nel cantone Ticino che vi sono esposti, la minoranza della Commissione ritiene infatti che la novità contraddica solo apparentemente i principi della citata strategia cantonale in ambito familiare e che soprattutto sia un ulteriore e utile strumento per contrastare la preoccupante denatalità cantonale. Sul calo della natalità nel Ticino, come peraltro in gran parte della Svizzera (per un'analisi sul piano nazionale, si veda il lavoro di Giuliano Bonoli, professore all'Istituto di alti studi in amministrazione pubblica di Losanna, sull'evoluzione del tasso di natalità del cantoni svizzeri dal 1980 al 2000), ha posto l'attenzione, in tempi recentissimi, anche il deputato Raoul Ghisletta con le considerazioni presentate nel rapporto di minoranza della Commissione della gestione e delle finanze sull'iniziativa generica relativa all'indennità cantonale di famiglia pari a fr. 1'500.- annui per figlio: rapporto che rileva come nel 2008 vi siano state 2'992 nascite (2'285 Svizzeri e 707 stranieri) contro 2'795 decessi (2'344 Svizzeri, 451 stranieri), per un saldo naturale positivo di 197 persone, dovuto peraltro quasi integralmente all'immigrazione.

"Le cause della situazione stagnante a livello di natalità risiedono certamente anche nelle difficoltà per le giovani famiglie in Ticino di progettare un futuro economico stabile. Occorre pertanto continuare nel varo di misure atte a migliorare le condizioni quadro per la famiglia, che si aggiungano ai lodevoli strumenti già esistenti come gli assegni di prima infanzia e agli assegni integrativi." È noto, infatti, che molte giovani coppie rinunciano a ulteriori figli dopo il primo per ragioni economiche: certo non sarà l'assegno eventuale a risolvere questo problema, ma sarà quantomeno un segnale della volontà della collettività di sostenere le giovani famiglie. Sia lo studioso (Bonoli) che il politico (Ghisletta), che ragionano con presupposti diversi, convergono dunque nel sostanziare con dati concreti una constatazione di per sé quasi banale, e cioè che la denatalità diminuisce là dove si creano condizioni favorevoli alle famiglie: e cioè sussidi, asili nido, misure per la conciliabilità tra lavoro e famiglia (in particolare con l'incentivazione dei tempi parziali) ecc.

Se dunque è indispensabile un "mosaico di interventi", un intervento limitato - anche nel suo aggravio per chi dovrebbe garantirne il finanziamento, lo si è visto poc'anzi - come quello postulato dalla mozione può essere utilmente preso in considerazione.

È vero che l'assegno di nascita e di adozione andrebbe a tutti, indistintamente (la minoranza della sottocommissione condivide gli argomenti addotti dal Consiglio di Stato contro le proposte di eventuali limitazioni nei beneficiari avanzate dalla mozione), ma lo stesso Consiglio di Stato non sembra contrario in assoluto al principio del "bonus" (e cioè premio, incentivo), che è il principio alla base della mozione in oggetto, quando ipotizza, come possibile soluzione da approfondire per correggere alcuni limiti della LAF, l'introduzione di un "bonus per famiglie monoparentali" (Rapporto del Consiglio di Stato 5891 - Valutazione degli assegni di famiglia, p. 24): per riconoscere i maggiori sforzi che la monoparentalità comporta, dice il governo, senza fornire ulteriori delimitazioni o criteri esclusivi/inclusivi, ancorché ne circoscriva a un gruppo specifico l'elargizione.

Che la nascita e l'adozione comportino investimenti finanziari anche importanti, è ampiamente noto: diverse migliaia di franchi (tranquillamente sopra la decina) nel caso dell'adozione, per la Svizzera quasi esclusivamente internazionale, e cifre certo non irrisorie anche per affrontare una genitorialità biologica. L'assegno è dunque un aiuto alcune volte molto utile - là dove la condizione economica dei beneficiari è modesta o cattiva -, nel caso delle adozioni particolarmente importante perché contribuisce a diminuire l'odioso rischio di circoscriverla alle sole famiglie abbienti; alcune altre non è magari indispensabile in termini finanziari - là dove i beneficiari non hanno particolari problemi economici - ma diviene opportuno strumento per segnalare la volontà concreta della comunità di sostenere - a un costo ridottissimo - la politica di promozione della famiglia.

❋ ❋ ❋ ❋ ❋

Per queste ragioni, la minoranza della Commissione della gestione e delle finanze invita questo Parlamento ad accogliere la mozione in oggetto.

Per la minoranza della Commissione gestione e finanze:

Chiara Orelli Vassere, relatrice
Bertoli - Bignasca A. - Foletti -
Ghisletta R. - Lurati