

Rapporto

numero	data	Dipartimento
6687 R	13 novembre 2012	SANITÀ E SOCIALITÀ
Concerne		

della Commissione della gestione e delle finanze sul messaggio 19 settembre 2012 concernente la modifica della legge sugli assegni di famiglia (Laf) del 18 dicembre 2008

- **Assegni familiari per i lavoratori indipendenti e per le persone senza attività lucrativa**
- **Perequazione degli oneri fra le Casse di compensazione per gli assegni familiari**

1. INTRODUZIONE

Con il messaggio in esame il Consiglio di Stato propone quattro modifiche alla Legge sugli assegni di famiglia (Laf) del 18 dicembre 2008 che mirano, le prime tre, a concretizzare il principio "un figlio un assegno", che più volte è stato evocato anche nei dibattiti su questo tema in Gran Consiglio. L'ultima modifica proposta riguarda l'introduzione nella legge del principio della perequazione degli oneri fra le Casse di compensazione.

Nel merito delle singole proposte formuliamo le seguenti osservazioni e considerazioni.

2. ASSEGNI FAMILIARI PER I LAVORATORI INDIPENDENTI

La nuova legge federale sugli assegni familiari (LAFam), accolta dal popolo svizzero in occasione della votazione referendaria del 26 novembre 2006 (con una percentuale di voti favorevoli del 65%), è entrata in vigore il 1° gennaio del 2009. In Ticino l'entrata in vigore è stata anticipata, per quanto riguarda gli importi degli assegni di base e di formazione, al 1° gennaio 2008.

La nuova legge non prevedeva disposizioni sui lavoratori indipendenti e lasciava la facoltà ai cantoni di mantenere o introdurre il diritto agli assegni per gli indipendenti.

Il tema del diritto agli assegni per i lavoratori indipendenti ha fatto molto discutere il nostro Parlamento durante l'adozione della nuova legge cantonale.

Nel messaggio n. 6078 del 27 aprile 2008 sulla nuova legge sugli assegni di famiglia, il Consiglio di Stato non ha ritenuto di prevedere questo diritto agli indipendenti, preferendo attendere l'esito dell'iniziativa parlamentare del consigliere nazionale Hugo Fasel denominata "un figlio un assegno" e respingendo quindi un'iniziativa parlamentare generica del 4.11.2002 dei deputati Ghisletta e Paglia per il gruppo PS. La Commissione della gestione e delle finanze ha condiviso la proposta del Consiglio di Stato.

Durante il dibattito parlamentare sono stati presentati due emendamenti; il primo da parte del gruppo PS che chiedeva l'estensione del diritto agli assegni anche agli indipendenti, il

secondo da parte del deputato Guidicelli per il gruppo PPD che chiedeva di riconoscere tale diritto entro dei determinati limiti di reddito. Quest'ultimo è stato accolto dal Gran Consiglio con 46 voti a favore, 28 contrari e 4 astenuti. Il Consiglio di Stato non ha dato la sua adesione all'emendamento. Durante la seconda lettura il Gran Consiglio ha nuovamente accolto il principio del diritto agli assegni per gli indipendenti entro un certo limite di reddito (emendamento PPD) ma, prima del voto finale sul complesso della legge, l'allora direttrice del DSS ha annunciato che il Consiglio di Stato avrebbe preferito la concessione degli assegni senza limiti di reddito. Si è quindi creata una certa confusione che ha portato, per un solo voto, alla bocciatura della nuova legge. Il nuovo progetto di legge, approvato in seguito dal Gran Consiglio nel dicembre del 2008, non ha più previsto il diritto agli assegni per gli indipendenti. Il Consiglio di Stato si era impegnato a fare una consultazione tra le associazioni di categoria interessate per valutare se vi era un consenso all'estensione del diritto agli assegni agli indipendenti. La consultazione ha avuto esito negativo.

Il tema si ripropone quindi grazie all'accettazione da parte delle Camere federali della già citata iniziativa del consigliere nazionale Fasel nel mese di marzo del 2011. I cantoni sono quindi chiamati ad introdurre gli assegni familiari anche per gli indipendenti entro il 1° gennaio 2013.

Tutti i lavoratori indipendenti non agricoli, per i quali è prevista una speciale legge a livello nazionale, dovranno quindi affiliarsi a una Cassa di compensazione per gli assegni familiari di loro scelta.

Il diritto agli assegni sarà stabilito secondo le disposizioni previste per i salariali.

La LAFam lascia ai Cantoni ampi margini nel disciplinare il finanziamento e gli aspetti organizzativi riferiti ai lavoratori indipendenti.

Nel messaggio in esame il Consiglio di Stato propone di non fissare un'aliquota contributiva unica, lasciando alle singole casse la facoltà di fissare l'aliquota, rispettivamente se prevedere un'aliquota unica per dipendenti e indipendenti o differenziata.

Si osserva in conclusione di questo capitolo come la spesa stimata a carico delle casse di compensazione si aggirerà sui 9.3 milioni, di cui circa 7.8 a carico della sola Cassa cantonale.

3. PERSONE SENZA ATTIVITÀ LUCRATIVA

L'attuale legge cantonale riprende le disposizioni della LAFam per quanto riguarda il diritto agli assegni familiari per le persone senza attività lucrativa. In particolare il diritto è limitato alle persone il cui reddito imponibile non eccede il 150 per cento di una rendita massima completa di vecchiaia dell'AVS.

Nell'ottica di una parità di trattamento tra salariati, indipendenti e persone senza attività lucrativa, il Consiglio di Stato propone di abolire questo limite e di concedere quindi il diritto agli assegni anche alle persone senza attività lucrativa che superano il citato limite di reddito. D'altronde il diritto agli assegni per gli indipendenti e per i lavoratori dipendenti non pone questo vincolo. Nell'ottica dell'obiettivo di concedere un assegno per ogni figlio indipendentemente dalla situazione finanziaria dei genitori, è una proposta sicuramente condivisibile.

Il Consiglio di Stato propone inoltre di correggere una particolare situazione per cui ci possono essere delle persone che non sono considerate senza attività lucrativa poiché pagano almeno il contributo minimo AVS, avendo un reddito annuo superiore di fr. 4'555.-, ma non raggiungono il reddito annuo minimo di fr. 6'840.- per poter beneficiare degli assegni come persone con attività lucrativa. Questo tema è stato oggetto di un'iniziativa parlamentare generica del deputato Gianni Guidicelli a nome del gruppo PPD, che era stata accolta all'unanimità dal Gran Consiglio nella seduta del 4 giugno scorso.

Con la modifica legislativa proposta viene quindi evasa anche questa iniziativa.

Questa situazione di palese ingiustizia era stata recepita anche a livello federale e il correttivo è stato introdotto nell'ambito dell'approvazione delle modifiche legislative relative alla concessione del diritto agli assegni per gli indipendenti. È stato introdotto nella LAFam il nuovo articolo 19 cpv. 1^{bis} che ha il seguente tenore:

«1^{bis} *Le persone obbligatoriamente assicurate all'AVS, in quanto salariati o esercitanti un'attività lucrativa indipendente e che non raggiungono il reddito minimo di cui all'articolo 13 capoverso 3 sono altresì considerate prive di attività lucrativa».*

Il maggior onere stimato a carico della Cassa cantonale di compensazione per gli assegni familiari, alla quale sono obbligatoriamente affiliate tutte le persone senza attività lucrativa, ammonta a meno di mezzo milione all'anno.

4. PEREQUAZIONE DEGLI ONERI

4.1 Considerazioni preliminari

Il sistema degli assegni familiari, così com'è concepito attualmente non conosce una vera e propria solidarietà fra tutti i contribuenti (datori di lavoro). Infatti, a fronte di assegni familiari uguali per tutti i beneficiari, le famiglie con figli, i datori di lavoro pagano aliquote contributive diverse, a dipendenza della Cassa di compensazione per gli assegni familiari presso cui sono affiliati.

Esiste per contro una mutualità fra contribuenti e beneficiari all'interno della medesima Cassa di compensazione per gli assegni familiari, perché il datore di lavoro paga il suo contributo sull'intera massa salariale dei suoi dipendenti (con o senza figli), mentre soltanto i dipendenti con figli beneficiano di prestazioni familiari.

In questo contesto, i cantoni che hanno introdotto la perequazione degli oneri fra le Casse di compensazione per gli assegni familiari sono tuttora 16. Il Tribunale federale ha avuto l'occasione di confermare la legittimità di tale prassi, ritenuto che concettualmente essa rappresenta un passo in avanti per la legislazione che disciplina l'assicurazione sociale degli assegni familiari ordinari.

Per quanto attiene al nostro cantone, con il messaggio n. 6078 del 27 maggio 2008, il Consiglio di Stato si riservò la facoltà di proporre la perequazione degli oneri fra le Casse nell'ambito di una futura revisione della legge. Inoltre, anche il rapporto della Commissione della gestione e delle finanze del 2 febbraio 2010, in risposta all'iniziativa parlamentare elaborata di R. Ghisletta per il gruppo PS del 15 dicembre 2008, ricordava come l'estensione del diritto agli assegni ai lavoratori indipendenti dal 2013 rappresentasse un'opportunità per proporre anche la perequazione degli oneri e così si esprimeva: «*una volta che le Camere federali avranno approvato definitivamente l'estensione della copertura assicurativa agli indipendenti si potrà rivalutare la questione alla luce del nuovo assetto legislativo, tornando eventualmente ad approfondire l'ipotesi della perequazione degli oneri tra le Casse per gli assegni familiari».*

4.2 Opportunità della perequazione degli oneri

L'armonizzazione degli assegni familiari a livello federale introdotta nel gennaio 2009 ha prodotto un sensibile mutamento della struttura dei rischi di alcune Casse di compensazione per gli assegni familiari di particolari rami economici di attività. Di conseguenza, alcune Casse con i datori di lavoro ad esse affiliati si sono ritrovate - e si ritroveranno - a dover fronteggiare oneri finanziari maggiori che potrebbero gravare in modo significativo sulla loro concorrenzialità e sulla capacità di fronteggiare gli oneri accresciuti nel medio/lungo periodo.

Richiamata la competenza lasciata ai Cantoni dall'art. 17 cpv. 2 lett. k) LAFam di prevedere una perequazione degli oneri, il Consiglio di Stato ritiene che anche in Ticino sia auspicabile inserire il principio della perequazione degli oneri nella legislazione cantonale per gli assegni familiari, onde permettere in futuro di evitare tassi contributivi che creino disparità di trattamento tra settori economici.

A questo proposito, a titolo indicativo, riportiamo quanto sostenuto, a proposito di perequazione tra le Casse, nel rapporto della Commissione della gestione e delle finanze sul messaggio n. 6078 del 27 maggio 2008:

«Fra i modelli di perequazione pensabili, il meno complesso sarebbe quello che prevede, una volta calcolata l'aliquota contributiva media cantonale (che corrisponde al rapporto fra il totale degli assegni versati e la massa salariale complessiva) e calcolate le aliquote contributive matematiche di ogni singola Cassa, di determinare la differenza fra le due, che può essere positiva o negativa: se l'aliquota matematica di una Cassa fosse superiore all'aliquota media cantonale, la Cassa riceverebbe la differenza, mentre se l'aliquota matematica fosse inferiore all'aliquota media cantonale, la Cassa dovrebbe versare la differenza. Per mettere in atto il meccanismo di perequazione verrebbe creato un fondo di compensazione».

Dalle valutazioni esperite da parte del Dipartimento della sanità e della socialità, Istituto delle assicurazioni sociali, l'aliquota contributiva media cantonale risulterebbe essere dell'1.5%. L'aliquota concreta della Cassa cantonale si aggira ora attorno a questa media (1.6%-1.7%); le aliquote concrete riscosse dalle altre Casse (professionali ed interprofessionali) variano invece tra l'1.1% e il 2.2%, a dipendenza dei rischi».

La tabella allegata illustra il meccanismo della perequazione degli oneri, con una perequazione progressiva, sulla base dei dati dell'anno 2010 (dati consolidati) riferiti alle Casse attive in Ticino, prendendo in considerazione il modello illustrato (differenziale fra l'aliquota contributiva media cantonale e l'aliquota contributiva matematica di ogni singola Cassa di compensazione per gli assegni familiari).

Una forma di compensazione dei rischi tra Casse è pure da considerare anche nella prospettiva di una politica familiare più equa. Gli oneri finanziari relativi agli assegni familiari dovrebbero, infatti, essere sostenuti equamente da tutti in un contesto nel quale la massa salariale e il numero dei figli non possono essere influenzati dalle singole casse. Appare quindi opportuno ed equo chiamare tutti i datori di lavoro, indipendentemente dal settore di attività, a garantire il finanziamento degli assegni familiari indipendentemente da vantaggi o svantaggi dovuti alla struttura finanziaria e demografica degli affiliati di una cassa.

In questo senso Il Consiglio di Stato propone l'inserimento nella legge del principio della perequazione degli oneri per attenuare le distorsioni all'interno del sistema cantonale degli assegni familiari.

4.3 Mozione Ghisletta del 29 novembre 2010

Il presente messaggio risponde in parte alla mozione "Eliminare le gravi disparità di trattamento nel finanziamento degli assegni familiari e combattere le costose inefficienze amministrative esistenti nelle Casse professionali assegni familiari" del 29 novembre 2010 presentata da Raoul Ghisletta (e ripresa da Saverio Lurati) e lo fa ancorando il principio della perequazione degli oneri nella Laf (art. 31a), e prevedendo la sua attuazione da parte del Consiglio di Stato conformemente alla delega prevista (art. 31b Laf)

Il Consiglio di Stato propone nella delega sopra citata una possibilità di tempo per l'introduzione, di fatto indeterminata con la seguente considerazione:

«L'Esecutivo, in considerazione dei settori economici in difficoltà e per evitare di ulteriormente esacerbare un clima già teso a causa dalle estenuanti trattative a livello internazionale che influenzano in negativo la piazza finanziaria ticinese, si riserva la facoltà di determinare i tempi e le modalità della sua attivazione. In questo senso il disegno di legge prevede una delega esplicita».

La Commissione della gestione e delle finanze pur consapevole delle resistenze avanzate da alcuni settori ritiene che una formulazione a tempo indeterminato non risponda né alle esigenze di maggiore equità e tanto meno al postulato della mozione e propone pertanto la modifica del decreto legislativo nel senso di indicare un termine preciso entro il quale la perequazione tra le casse deve divenire operativa. In tale ottica la Commissione della gestione e delle finanze suggerisce un termine di sette anni dal momento dell'effettiva entrata in vigore della modifica legislativa.

Si propone quindi la seguente formulazione dell'articolo 31b (nuovo) cpv. 1 e 3

Articolo 31b (nuovo)

- II. Competenza**
- ¹Il Consiglio di Stato introduce integralmente una perequazione degli oneri tra le casse, al più tardi entro sette anni dall'entrata in vigore della legge.
- ²Il Consiglio di Stato determina le modalità di applicazione della perequazione degli oneri, ritenuto che la stessa considera solo la spesa relativa agli assegni per figli e agli assegni di formazione.
- ³Prima del termine previsto dal cpv. 1, il Consiglio di Stato può introdurre una parziale perequazione degli oneri.

5. CONCLUSIONI

Come già evidenziato più volte in questo rapporto, le modifiche legislative proposte nell'ambito della concessione del diritto agli assegni a categorie di persone che attualmente non ne beneficiavano, porta a ritenere che questo diritto sarà dal prossimo anno garantito a tutti, indipendentemente dal loro statuto di lavoratore dipendente, indipendente o senza attività lucrativa e anche indipendentemente dalla situazione economica. Si realizzerà quindi concretamente il principio di "un figlio un assegno".

Nel contempo si dà avvio alla procedura volta all'introduzione della perequazione tra le casse evadendo in tal modo la mozione Ghisletta del 29 novembre 2010.



Stante le considerazioni sopra esposte, la Commissione della gestione e delle finanze invita il Gran Consiglio ad approvare il decreto legislativo allegato al presente rapporto.

Per la Commissione gestione e finanze:

Gianni Guidicelli e Saverio Lurati, relatori
Bacchetta-Cattori - Badasci - Barra - Bignasca A. -
Brivio - Caimi - Chiesa - Kandemir Bordoli -
Mariolini - Savoia - Solcà - Vitta

Disegno di

LEGGE

sugli assegni di famiglia del 18 dicembre 2008; modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 19 settembre 2012 n. 6687 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto 13 novembre 2012 n. 6687 R della Commissione della gestione e delle finanze;
- ritenuto che i termini utilizzati in tutta la legge sono da intendere sia al maschile sia al femminile,

d e c r e t a:

I.

La legge sugli assegni di famiglia del 18 dicembre 2008 è così modificata:

Articolo 1 lettera b

- b) il diritto alle prestazioni familiari ai salariati in malattia di lunga durata.

Articolo 1 lettera c (nuovo)

- c) il diritto all'assegno integrativo, all'assegno di prima infanzia ed al rimborso della spesa di collocamento del figlio.

Articolo 2 capoverso 1 lettera c) (nuovo)

- c) ai lavoratori indipendenti.

Capitolo secondo

Lavoratori salariati di professioni non agricole e lavoratori indipendenti

Articolo 5

Le condizioni del diritto agli assegni per figli e di formazione per i lavoratori salariati di professioni non agricole e per i lavoratori indipendenti sono disciplinate dalla legislazione federale sugli assegni familiari.

III. Lavoratori indipendenti

Articolo 7a (nuovo)

¹Il lavoratore indipendente inoltra una richiesta alla Cassa di compensazione per gli assegni familiari presso la quale è affiliato.

²La Cassa emana una formale decisione, con la quale si pronuncia:

- a) sul suo diritto agli assegni per figli o di formazione;
- b) sull'importo degli stessi;
- c) sulla scadenza del diritto;
- d) sui rimedi di diritto.

Articolo 10 lettera c)

- c) procedono alle necessarie compensazioni fra i contributi dovuti dai loro affiliati e gli assegni familiari anticipati dai datori di lavoro ai loro salariati, rispettivamente procedono alle necessarie compensazioni fra i contributi dovuti e gli assegni familiari che spettano di diritto ai lavoratori indipendenti.

Articolo 11 lettera a)

- a) il numero dei propri affiliati (datori di lavoro, salariati il cui datore di lavoro non sottostà all'obbligo contributivo e lavoratori indipendenti).

Articolo 11 lettera d)

- d) la massa salariale o reddituale sulla quale sono stati riscossi i contributi nell'anno civile.

Articolo 12 capoverso 1 lettera c (nuovo)

- c) dei lavoratori indipendenti.

Articolo 13 capoverso 1 lettera c (nuovo)

- c) i lavoratori indipendenti.

Articolo 14 lettera c)

- c) i datori di lavoro, i salariati il cui datore di lavoro non sottostà all'obbligo contributivo e i lavoratori indipendenti che non sono affiliati ad una Cassa professionale o interprofessionale di compensazione per gli assegni familiari.

Articolo 30 capoverso 2

²Il contributo è determinato in percentuale sui salari soggetti ad imposizione AVS, rispettivamente sui redditi soggetti ad imposizione AVS nei limiti previsti dalla legislazione federale.

Articolo 30 capoverso 4 (nuovo)

⁴La singola Cassa di compensazione per gli assegni familiari può applicare aliquote contributive diverse ai redditi dei salariati sottoposti all'AVS e a quelli delle persone esercitanti un'attività lucrativa indipendente.

Articolo 31a (nuovo)

O. Perequazione degli oneri fra le Casse di compensazione per gli assegni familiari

È istituito il principio della perequazione degli oneri fra le Casse di compensazione per gli assegni familiari che esercitano nel Cantone.

I. Principio

Articolo 31b (nuovo)

II. Competenza

¹Il Consiglio di Stato introduce integralmente una perequazione degli oneri tra le casse, al più tardi entro sette anni dall'entrata in vigore della legge.

²Il Consiglio di Stato determina le modalità di applicazione della perequazione degli oneri, ritenuto che la stessa considera solo la spesa relativa agli assegni per figli e agli assegni di formazione.

³Prima del termine previsto dal cpv. 1, il Consiglio di Stato può introdurre una parziale perequazione degli oneri.

Articolo 32

¹Le condizioni del diritto agli assegni familiari per figli e di formazione per le persone senza attività lucrativa sono disciplinate dalla legislazione federale sugli assegni familiari.

²In deroga all'art. 19 cpv. 2 LAFam, le persone senza attività lucrativa hanno diritto agli assegni familiari anche se il loro reddito imponibile supera il 150% della rendita massima completa di vecchiaia dell'AVS.

Capitolo quarto

Aspetti organizzativi comuni al regime sui salariati, sui lavoratori indipendenti e sulle persone senza attività lucrativa

II.

¹Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

²Essa entra in vigore il 1° gennaio 2013.