

Messaggio

numero

7588

data

16 ottobre 2018

Dipartimento

SANITÀ E SOCIALITÀ

Concerne

Rapporto del Consiglio di Stato sull'iniziativa parlamentare 9 aprile 2018 presentata nella forma elaborata da Matteo Pronzini "Modifica della Legge cantonale sugli assegni di famiglia" (art. 3 Laf)

Signora Presidente,
signore e signori deputati,

come anticipato con il nostro scritto del 2 maggio 2018 inviato ai Servizi del Gran Consiglio (risoluzione governativa n. 1957), prendiamo posizione sull'iniziativa parlamentare del 9 aprile 2018 presentata nella forma elaborata da Matteo Pronzini.

Approfittiamo dell'occasione per dar seguito alla richiesta formulata dalla Commissione della gestione e delle finanze con scritto del 18 settembre 2018.

1. L'INIZIATIVA PARLAMENTARE

Tramite un emendamento dell'art. 3 Laf¹, l'atto parlamentare chiede che *"gli importi dell'assegno per figli e dell'assegno di formazione corrispondano agli importi minimi previsti dalla LAFam maggiorati di Fr. 100 mensili"*.

Al riguardo di quanto proposto, rileviamo quanto segue.

In termini politici osserviamo anzitutto che, in luogo di aumentare l'importo dell'assegno per i figli e dell'assegno di formazione, a metà dicembre 2017 il Gran Consiglio ha optato per una serie di misure quali nuovi strumenti di politica familiare o di rafforzamento di dispositivi già in atto, nel contesto del M7417; in particolare l'assegno parentale che, grazie all'approvazione delle misure fiscali da parte del popolo (votazione referendaria del 29 aprile 2018), potrà essere messo in vigore dal 2019. Non riteniamo, a così breve distanza dalla decisione parlamentare, di dover rimettere in discussione questa importante decisione, che discende da un patto sociale basato sulla simmetria dei vantaggi (vantaggi per l'economia e vantaggi per le famiglie) e che ha potuto essere raggiunto grazie, e soprattutto, alla collaborazione ed alla disponibilità delle aziende.

D'altro canto, come già valutato nel M7417, un aumento dell'importo dell'assegno per figli e dell'assegno di formazione profitterebbe *"universalmente a tutti indipendentemente dalle condizioni di reddito"* (capitolo 3.1.1. pag. 32); in un Cantone quale il nostro dove la politica familiare è perseguita anche tramite il dispositivo degli AFI e degli API aumentare l'importo degli assegni familiari ordinari equivarrebbe ad aiutare di più chi ne ha finanziariamente meno bisogno, aggravando l'economia di ulteriori e difficilmente giustificabili costi in

¹ Legge sugli assegni di famiglia del 18 dicembre 2008 (RL 6.4.1.1.).

ragione del contributo supplementare che i datori di lavoro sarebbero chiamati a pagare per finanziare i maggiori assegni ai salariati. Inoltre, rammentando che l'art. 3 Laf non interessa soltanto i salariati ma anche gli indipendenti e le persone senza attività lucrativa, un aumento dell'importo degli assegni chiamerebbe ad un maggior finanziamento anche queste ulteriori categorie di beneficiari, ciò che potrebbe essere difficilmente sopportabile in termini finanziari per quanti avessero una situazione economica difficile: si rammenta, in effetti, che gli assegni per gli indipendenti e per le persone senza attività lucrativa sono auto-finanziati dai contributi dei medesimi.

Diversamente da quanto indicato dall'autore dell'iniziativa, gli assegni familiari non hanno "un valore universale": al contrario, i lavoratori salariati ne hanno diritto soltanto se raggiungono il salario minimo previsto dalla legislazione federale². Inoltre gli assegni non hanno "un carattere salariale e non assistenziale o sociale": da un lato, tecnicamente, gli assegni non costituiscono effettivamente salario determinante ai fini dell'AVS³ pur costituendo un accessorio al salario⁴ e, dall'altro, il debitore degli assegni non è il datore di lavoro ma la Cassa di compensazione per gli assegni familiari presso la quale il datore di lavoro stesso è affiliato⁵.

L'autore dell'atto parlamentare reputa che l'importo degli assegni debba essere aumentato in quanto invariato dal 2008⁶ e in ragione del fatto che vi sono già altri Cantoni che riconoscono assegni familiari più elevati, di modo che sarebbe così "giunto il momento di andare in questa direzione" anche in Ticino.

È vero che vi sono già Cantoni che riconoscono assegni di importo più elevato rispetto al minimo previsto dalla LAFam. È però altrettanto vero che non in tutti è la legislazione cantonale ad imporlo: a Berna, Friburgo, Neuchâtel, Soletta, Vaud e Zurigo sono infatti le singole Casse di compensazione per gli assegni familiari a poter (autonomamente) prevedere assegni più elevati rispetto al minimo previsto dalla LAFam: altrimenti detto, l'importo degli assegni dipende dalla Cassa alla quale si è affiliati oppure è affiliato il proprio datore di lavoro e non da una scelta del Legislatore cantonale. D'altro canto nella quasi totalità dei Cantoni che accordano assegni superiori ai CHF 200/CHF 250 non vi è un dispositivo paragonabile ai nostri attuali AFI e API ed all'assegno parentale che entrerà in vigore il 1° gennaio 2019 (e che, peraltro, non sarà considerato quale reddito nel calcolo di fabbisogno degli AFI-API divenendo così un aiuto supplementare indirizzato a queste famiglie).

Con l'atto parlamentare si ritiene che lo scioglimento di parte delle riserve di fluttuazione accumulate dagli organi di esecuzione degli assegni familiari⁷ nell'ordinamento sui salariati debba profittare soltanto a questa categoria di lavoratori e non debba essere destinato al finanziamento delle misure sociali approvate dal Parlamento contestualmente al M7417 del 15 settembre 2017 sulla riforma fiscale e sociale, siffatto travaso essendo "politicamente inaccettabile (e, forse, anche giuridicamente discutibile)".

² Ai valori 2018, CHF 587 al mese risp. CHF 7'050 all'anno; art. 13 cpv. 3 LAFam.

³ Sugli assegni familiari non può essere riscosso alcun contributo sociale.

⁴ Ueli Kieser/Marco Reichmuth, Praxiskommentar, Bundesgesetz über die Familienzulagen, Berna 2010; n. 50 ad art. 13 LAFam e n. 16 ad art. 15 LAFam.

⁵ Il datore di lavoro si limita, in effetti, ad anticipare gli assegni familiari in busta paga e può successivamente dedurli dai contributi sociali da lui dovuti alla competente Cassa di compensazione AVS/AI/IPG, a condizione che detti assegni siano stati previamente autorizzati dalla competente Cassa di compensazione per gli assegni familiari; art. 6 Laf in relazione all'art. 17 cpv. 2 lett. f) LAFam.

⁶ Si precisa che, diversamente da quanto indicato dall'autore dell'atto parlamentare, la LAFam non è entrata in vigore in Ticino nel 2008 (vale a dire 1 anno prima rispetto a quanto stabilito dal Legislatore federale), ma nel 2009; è piuttosto il nostro Cantone ad aver deciso di anticipare di 1 anno rispetto all'entrata in vigore della LAFam l'aumento degli importi degli assegni (M5988 del 06.11.2007).

⁷ Cioè le Casse di compensazione per gli assegni familiari (art. 8 Laf in relazione all'art. 14 LAFam).

Al riguardo, sottolineiamo che non vi sarà alcun travaso⁸ dal fondo di compensazione degli assegni familiari, relativo all'ordinamento federale sui salariati, al fondo di compensazione nel quale confluiranno i contributi sociali riscossi presso i datori di lavoro e tramite il quale saranno finanziate le misure sociali cantonali di cui al M7417. Il cosiddetto effetto aggravio/sgravio sarà giuridicamente sostenibile, oltre che politicamente equilibrato. A scanso di equivoci, ci sembra utile rammentare quale sarà il meccanismo evocato dal citato messaggio.

- Dal 2019 tutti i datori di lavoro saranno chiamati a pagare un contributo supplementare, che verrà riscosso sulla loro massa salariale soggetta all'AVS; la riscossione di detto contributo supplementare costituirà un aggravio in termini finanziari per tutti i datori di lavoro.

I lavoratori indipendenti, le persone senza attività lucrativa e i salariati il cui datore di lavoro non è tenuto a pagare i contributi non saranno assoggettati a tale obbligo contributivo.

Il contributo sarà riscosso dalle Casse di compensazione per gli assegni familiari che esercitano in Ticino (Cassa cantonale e Casse professionali/interprofessionali; <https://m3.ti.ch/DSS/ias/upload/pdf/Opuscoli/Elenco%20CAF%2001.01.2018.pdf>).

I contributi incassati dalle diverse Casse confluiranno in uno specifico fondo di compensazione, che dovrà essere istituito e che sarà amministrato dalla Cassa cantonale.

Al fondo saranno addebitate le spese per le misure sociali cantonali (l'assegno parentale, le misure di sostegno alle famiglie e per la politica aziendale a favore delle famiglie); in particolare, la Cassa cantonale attingerà dal fondo l'ammontare necessario per coprire la spesa per l'assegno parentale (che sarà chiamata a gestire direttamente), le spese amministrative per l'erogazione della prestazione e la gestione del fondo stesso, nonché l'indennizzo che dovrà essere riconosciuto a tutte le Casse di compensazione per gli assegni familiari che sono chiamate a riscuotere il contributo (spese amministrative). La differenza sarà versata al Cantone e accreditata in un conto di bilancio adibito al finanziamento delle altre misure a sostegno delle famiglie e della politica aziendale a favore delle famiglie. Il Cantone registrerà i versamenti dal fondo su un conto di deposito (passivo di bilancio) denominato "*deposito finanziamento misure di politica familiare e sociale*".

- Dal 2019 il Consiglio di Stato⁹ diminuirà l'aliquota contributiva a carico dei datori di lavoro assoggettati alla Cassa cantonale di compensazione per gli assegni familiari (87% del totale dei datori di lavoro attivi in Ticino) per il finanziamento degli assegni (ai sensi della LAFam) che spettano ai lavoratori salariati; la diminuzione dell'aliquota, a fronte di una spesa per assegni familiari e spese amministrative che non diminuiranno, consentiranno così di liberare una parte della riserva di fluttuazione in favore degli stessi datori di lavoro¹⁰. La diminuzione dell'aliquota contributiva costituirà uno sgravio in termini finanziari per i datori di lavoro affiliati alla Cassa cantonale.

I datori di lavoro affiliati alle altre Casse professionali o interprofessionali potranno profittare di analogo sgravio, tramite una diminuzione dell'aliquota contributiva, a dipendenza della decisione presa dagli organi competenti per la singola Cassa¹¹.

⁸ Che sarebbe, peraltro, contrario al diritto federale, il quale addirittura vieta qualsiasi travaso fra i 4 fondi di compensazione relativi ai diversi ordinamenti sugli assegni familiari ai sensi della LAFam, cioè il fondo di compensazione dei datori di lavoro (assegni familiari ai salariati), quello dei lavoratori indipendenti (assegni familiari agli indipendenti), quello delle persone senza attività lucrativa (assegni familiari alle persone senza attività lucrativa) e quello dei salariati il cui datore di lavoro non è tenuto a pagare i contributi (assegni familiari per questa particolare categoria di salariati).

⁹ Giusta l'art. 31 lett. b) Laf, il Consiglio di Stato è l'organo competente a determinare la percentuale del contributo a carico dei datori di lavoro assoggettati alla Cassa cantonale di compensazione per gli assegni familiari.

¹⁰ Art. 30 cpvv. 1-3 Laf in relazione agli artt. 16 e 17 cpv. 2 lett. j) LAFam.

¹¹ Giusta l'art. 31 lett. a) Laf, per le Casse professionali ed interprofessionali per gli assegni familiari la percentuale del contributo a carico dei datori di lavoro è determinata dagli organi designati dagli statuti della Cassa medesima.

In ultima analisi, non va dimenticato che la compensazione sociale in favore del primo pilastro concretizzata dalle Camere federali quale contropartita sociale al Progetto fiscale 17 (PF17) – che prevede come ogni franco di tassazione perso in seguito al PF17 a livello di Confederazione venga finanziato con un franco di finanziamento dell'AVS – comporterebbe un aggravio per i datori di lavoro, visto che i nuovi fondi in favore dell'AVS sarebbero finanziati tramite un aumento dei prelievi contributivi sui salari (oltre che tramite un aumento dell'IVA). La relativa legge federale sulla riforma fiscale e finanziamento dell'AVS (denominata RFFA) è stata approvata dal Consiglio degli Stati il 7 giugno 2018 e dal Consiglio Nazionale il 28 settembre 2018. In caso di referendum, è ipotizzabile che la votazione si tenga in febbraio o maggio 2019.

2. LA RICHIESTA DEL 18 SETTEMBRE 2018 DELLA COMMISSIONE DELLA GESTIONE E DELLE FINANZE

Con scritto del 18 settembre 2018, la Commissione della gestione e delle finanze chiede che venga *"quantificato il costo derivante dall'adozione dell'IE (...) con una proiezione ogni 10 franchi di aumento da 10 a 100"*.

A detta richiesta rispondiamo come segue.

Considerando i dati complessivi a livello cantonale (di cui alla statistica pubblicata dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali concernente le oltre 40 Casse di compensazione per gli assegni familiari che esercitano in Ticino, cioè la Cassa cantonale e le diverse Casse professionali ed interprofessionali):

- un aumento dell'importo degli assegni di CHF 10 al mese implica una maggior spesa di CHF 12.4 mio annui (9.6 mio per l'assegno per figli e 2.8 mio per l'assegno di formazione);
- un aumento dell'importo degli assegni di CHF 100 al mese implica una maggior spesa dieci volte superiore e, quindi, di CHF 124 mio annui (96 mio per l'assegno per figli e 28 mio per l'assegno di formazione).

Per la sola Cassa cantonale di compensazione per gli assegni familiari, alla quale è affiliato il Cantone come datore di lavoro:

- un aumento dell'importo degli assegni di CHF 10 al mese implica una maggior spesa di CHF 8.5 mio annui (6.6 mio per l'assegno per figli e 1.9 mio per l'assegno di formazione);
- un aumento dell'importo degli assegni di CHF 100 al mese implica una maggior spesa dieci volte superiore e, quindi, di circa CHF 85 mio annui (66 mio per l'assegno per figli e 19 mio per l'assegno di formazione).

L'aumento di spesa dovrà essere compensato con un aumento dei contributi e, quindi, dell'aliquota che ogni Cassa (cantonale o professionale) di compensazione per gli assegni familiari applica ai datori di lavoro e agli indipendenti ad essa affiliati, rispettivamente che la Cassa cantonale di compensazione per gli assegni familiari applica alle persone senza attività lucrativa; e meglio:

- nell'ordinamento sui salariati, ogni CHF 10 di aumento dell'importo degli assegni corrisponde ad un'aliquota contributiva supplementare dello 0.086%; quindi, con un aumento di CHF 100, l'aliquota contributiva supplementare corrisponde allo 0.86%;

- nell'ordinamento sugli indipendenti, ogni CHF 10 di aumento dell'importo degli assegni corrisponde ad un'aliquota contributiva supplementare dello 0.039%; quindi, con un aumento di CHF 100, l'aliquota contributiva supplementare corrisponde allo 0.39%;
- nell'ordinamento sulle persone senza attività lucrativa, ogni CHF 10 di aumento dell'importo degli assegni corrisponde ad un'aliquota contributiva supplementare dell'1%.

Osserviamo che le aliquote indicate sono medie (teoriche): in concreto, spetta ad ogni singola Cassa di compensazione per gli assegni familiari di determinarle, considerando non solo la spesa per gli assegni ma anche le spese amministrative e la riserva di fluttuazione a disposizione (artt. 15 e 16 LAFam, 30 e 31 Laf per l'ordinamento sui salariati e gli indipendenti; artt. 20 cpv. 2 LAFam, 39-41 Laf per l'ordinamento sulle persone senza attività lucrativa).

Inoltre, non va dimenticato che al più tardi nel 2020 sarà concretizzata la perequazione degli oneri tra le Casse, che potrebbe avere delle ripercussioni finanziarie importanti per alcune di esse (artt. 31a e 31b Laf).

Occorre anche considerare che un aumento dell'importo degli assegni per figli e di formazione ha un effetto diretto sulle prestazioni Laps (assegno integrativo, assegno di prima infanzia, indennità straordinarie ai disoccupati e prestazione assistenziale) in quanto detti assegni sono considerati come reddito nel calcolo del reddito disponibile delle unità di riferimento. Il risparmio sulle citate prestazioni può essere valutato come segue:

- un aumento dell'importo degli assegni di CHF 10 comporta una riduzione della spesa annua negli AFI di circa CHF 0.5 mio, mentre con un aumento di CHF 100 il risparmio sarebbe di CHF 4.5-5 mio.
- un aumento dell'importo degli assegni di CHF 10 comporta una riduzione della spesa annua nell'assistenza sociale di circa 0.1 mio, mentre con un aumento di CHF 100 il risparmio sarebbe di circa CHF 1 mio.
- la riduzione di spesa negli API e nelle indennità straordinarie di disoccupazione è limitata e, quindi, trascurabile.

3. CONCLUSIONI

Alla luce di quanto precede, il Consiglio di Stato propone al Gran Consiglio di respingere l'iniziativa in esame.

Vogliate gradire, signora Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, Claudio Zali

Il Cancelliere, Arnoldo Coduri