

# Messaggio

numero  
**8440**

data  
5 giugno 2024

competenza  
DIPARTIMENTO DELLA SANITÀ E DELLA SOCIALITÀ

## **Rapporto sull'iniziativa parlamentare presentata il 22 giugno 2020 nella forma elaborata da Simona Arigoni Zürcher e cofirmatari per MPS-POP-Indipendenti e ripresa da Matteo Pronzini “Modifica dell'art. 52 della Legge sugli assegni di famiglia (Necessario abrogare il reddito ipotetico)”**

Signor Presidente,  
signore e signori deputati,

l'iniziativa in esame propone di non considerare alcun reddito ipotetico o reddito minimo (per gli indipendenti) nel calcolo degli assegni di prima infanzia, e meglio di abrogare l'art. 52 cpvv. 2, 3 e 4 Laf<sup>1</sup> relativo alle famiglie biparentali.

Per reddito ipotetico, occorre intendere il computo di un guadagno fittizio per famiglie biparentali composte da persone abili al lavoro, nel caso in cui i membri dell'unità di riferimento non raggiungano assieme almeno un impiego a tempo pieno; di regola viene considerato l'importo minimo previsto all'art. 52 cpv. 3 Laf, se del caso ridotto proporzionalmente.

Il reddito aziendale minimo è invece il guadagno fittizio considerato per quelle persone che si esercitano un'attività lucrativa (indipendente), ma questa è di fatto poco o per nulla remunerativa. Si ritengono così esigibili maggiori sforzi oppure un'occupazione più redditizia; anche in questo caso, di regola viene considerato l'importo minimo fissato per legge (art. 52 cpv. 4 Laf).

Entrambi gli istituti tendono in ogni caso a garantire la possibilità per almeno un genitore (o per entrambi, se attivi a tempo parziale) di occuparsi direttamente della cura del figlio.

### **Le prestazioni cantonali di complemento in Svizzera**

Con l'intento di proteggere le economie domestiche con bambini, in particolare le famiglie monoparentali e le famiglie numerose, più esposte al rischio di povertà e maggiormente toccate dal fenomeno dei *working poor*, finora quattro Cantoni (Ticino, Vaud, Ginevra e Soletta) hanno introdotto delle specifiche prestazioni.

Queste prestazioni cantonali hanno lo scopo di completare il reddito dei genitori quando non più sufficiente a causa dell'arrivo di uno o più figli, evitando così il generarsi di una situazione assistenziale, senza per contro andare a sostituirsi agli obblighi di mantenimento dei genitori (art. 276 cpv. 2 CC). Per poter beneficiare di questo sostegno,

---

<sup>1</sup> Legge sugli assegni di famiglia del 18 dicembre 2008; RL 856.100.

in tutti e quattro i Cantoni citati sono così state previste delle specifiche condizioni d'accesso personali (ad esempio l'essere lavoratori) e/o economiche (ad esempio un concreto guadagno minimo) oppure dei redditi ipotetici<sup>2</sup>. In buona sostanza, laddove esistono prestazioni di questo genere appare essenziale anzitutto determinare se la difficoltà economica della famiglia sia effettivamente causata dall'arrivo di un figlio, oppure se il caso debba essere considerato di natura assistenziale e meglio occorra l'intervento dell'aiuto sociale, con mirati programmi d'inserimento professionale.

### **Le prestazioni ticinesi: assegni familiari integrativi (AFI) ed assegni di prima infanzia (API)**

Grazie all'introduzione di queste innovative prestazioni sociali cantonali, dal 1995 migliaia di famiglie hanno potuto evitare il rischio di indigenza in relazione alla nascita ed alla cura dei loro figli. Attualmente, le famiglie beneficiarie di un AFI sono circa 2'200, mentre quelle che hanno diritto anche a un API sono circa 350, per un totale di 8'500 persone. A seguito della recente Riforma sociale cantonale, il contributo finanziario cantonale a sostegno di queste prestazioni è ulteriormente aumentato, passando da 32.5 milioni del 2020 a 36.9 milioni nel 2023.

Ribadita quindi l'importanza sociale degli assegni di complemento, tornando all'oggetto dell'iniziativa va sottolineato che a differenza di quanto previsto in altri Cantoni, in Ticino non è mai stata posta una condizione d'accesso alle prestazioni legata all'esercizio concreto di un'attività lucrativa, né s'è mai pensato ad un reddito ipotetico per famiglie monoparentali dove il genitore non lavora, in quanto lo scopo degli assegni AFI-API è anche di permettere ad uno dei genitori (o parzialmente ad entrambi) di dedicarsi personalmente alla cura del bambino nei primi anni di vita, e ciò anche diminuendo o sospendendo la propria attività professionale.

Per contro, e come nei Cantoni citati, gli AFI-API raggiungono il loro scopo primario quando evitano che a seguito della nascita di un figlio la famiglia debba ricorrere a prestazioni assistenziali<sup>3</sup>, senza però andare a coprire il fabbisogno di ogni membro adulto non attivo

---

<sup>2</sup> Nel Canton Vaud "sont toujours pris en compte à titre de revenu net minimal de l'activité lucrative (revenu hypothétique): CHF 12'700.- si la famille compte une personne majeure; CHF 24'370.- si la famille compte deux personnes majeures (art. 11, al. 2, LPCFam)". Mentre nel Canton Ginevra, premesso che le prestazioni concernono solo i genitori che "exercent une activité lucrative salariée" e che "le taux de l'activité lucrative doit être, par année, au minimum de: 40% lorsque le groupe familial comprend une personne adulte; 90% lorsque le groupe familial comprend deux personnes adultes (art. 36A, al. 4 LPCC)", il calcolo prevede poi che "En cas d'activité lucrative exercée à temps partiel, il est tenu compte, pour chacun des adultes composant le groupe familial, d'un revenu hypothétique qui correspond à la moitié de la différence entre le revenu effectif et le montant qui pourrait être réalisé par la même activité exercée à plein temps", mentre "Lorsque l'un des adultes (...) n'exerce pas d'activité lucrative, il est tenu compte d'un gain hypothétique qui correspond à la moitié du montant destiné à la couverture des besoins vitaux de deux personnes". Nel Canton Soletta i genitori hanno titolo se attivi professionalmente e con un guadagno minimo (secondo la situazione familiare, sono richiesti da 7'500 franchi per famiglie monoparentali a 30'000 franchi dopo i 3 anni di età del figlio), mentre nel determinare l'importo della prestazione "Folgende Beträge werden pro Jahr immer als Nettoerwerbseinkommen angerechnet: bei Familien mit mindestens einem Kind unter 3 Jahren und einer erwachsenen Person, 10'000 Franken; (...); bei Familien ohne Kinder unter 3 Jahren und zwei erwachsenen Personen, 40'000 Franken". Cfr. inventario delle prestazioni sociali in <https://www.sozialhilfe.wv.admin.ch/ibs/daten/inventarErgebnisseView.xhtml>.

<sup>3</sup> Cfr. ancora Rapporto della Commissione della gestione e delle finanze N. 5891 del 27 aprile 2010 sul messaggio del 27 febbraio 2007 concernente la valutazione della legge sugli assegni di famiglia, pag. 3 seg.

dell'unità di riferimento (tra i quali anche i conviventi; cfr. 4 cpv. 1 lett. c Laps<sup>4</sup>). Infatti, sin dalla loro introduzione, anche nel nostro Cantone è stato previsto un reddito ipotetico per le coppie, quando non fosse esercitata almeno un'attività lucrativa a tempo pieno. Con il messaggio N. 4198 del 19 gennaio 1994 relativo all'introduzione della nuova legge sugli assegni di famiglia, si sottolineava infatti che *"L'obiettivo fondamentale delle prestazioni familiari è quello di compensare gli oneri finanziari specifici e supplementari determinati dall'esistenza di un figlio nella famiglia"* (pag. 9) mentre era chiaro che *"Nelle famiglie biparentali, al genitore che non si occupa della cura del figlio viene computato un reddito ipotetico pari al guadagno conseguibile esercitando un'attività lucrativa a tempo pieno, se egli esercita (...) un'attività lucrativa a tempo parziale o addirittura nessuna attività. Ciò per evitare abusi"* (pag. 14; cfr. art. 31 del disegno di legge, poi art. 32 Laf ed ancora successivamente art. 52 Laf).

Questo principio di sussidiarietà nell'intervento da parte dello Stato, in quanto riconosciuto fondamento per qualsiasi prestazione di fabbisogno, sia cantonale che federale<sup>5</sup>, non è stato messo in discussione nemmeno successivamente; pensiamo alla prima revisione della legge sugli assegni di famiglia<sup>6</sup> ed alla nuova legge sugli assegni di famiglia<sup>7</sup> ma anche alle successive modifiche.

È bene precisare che il principio del reddito ipotetico non è stato introdotto nel 2016 (come erroneamente sostenuto nell'iniziativa), bensì è sempre stato presente sin dall'introduzione degli assegni familiari di complemento cantonali. Nella riforma del 2016, sono stati piuttosto corretti i giustificati motivi che permettono di eccezionalmente escludere il computo di questo importo, non ritenendo più sufficiente la semplice iscrizione presso un Ufficio regionale di collocamento<sup>8</sup>. A questo proposito, è importante evidenziare come sia tutt'oggi escluso il computo di un reddito ipotetico quando il genitore interessato si trova in prima formazione o già percepisce indennità giornaliera per disoccupazione, per incapacità lavorativa oppure invalidità, così come nulla è computato in seguito ad infortunio o malattia<sup>9</sup>.

## Le disposizioni oggetto dell'iniziativa

Va osservato che le disposizioni della Laf delle quali si propone l'abrogazione interessano due situazioni diverse fra di loro:

- A) l'art. 52 cpvv. 2 e 3 Laf disciplina il reddito ipotetico per il diritto all'API delle famiglie biparentali<sup>10</sup>;

<sup>4</sup> Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali del 5 giugno 2000; RL 870.100.

<sup>5</sup> Un reddito ipotetico in diminuzione del danno va computato persino per le persone solo parzialmente invalide che richiedono le prestazioni complementari all'AVS/AI (Cfr. artt. 9 cpv. 5 lett. c. LPC e 14a OPC)

<sup>6</sup> Cfr. messaggio N. 5189 del 18 dicembre 2001, punto 4.3.17.

<sup>7</sup> Cfr. messaggio N. 6078 del 27 maggio 2008, punto 5.2.2.

<sup>8</sup> D'altra parte, come ricordato in DTF 137 III 118 consid. 3.1: *"Sodann können die im Zusammenhang mit der Arbeitslosenversicherung geltenden Kriterien nicht unbesehen übernommen werden. Namentlich ist die Tatsache, dass die Beschwerdeführerin arbeitslos war und trotz entsprechender Bemühungen keine Stelle fand, kein Beweis dafür, dass es ihr tatsächlich nicht möglich ist, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen"*.

<sup>9</sup> Cfr. artt. 22-24 del regolamento sugli assegni di famiglia del 23 giugno 2009; RL 856.110.

<sup>10</sup> L'art. 52 cpv. 2 Laf dispone che se entrambi i genitori non lavorano oppure lavorano ma non raggiungono, insieme, almeno un tempo pieno di occupazione lavorativa, nel calcolo dell'API si debba computare un

B) mentre l'art. 52 cpv. 4 Laf tratta del reddito aziendale minimo degli indipendenti applicabile, per il diritto all'API, alle famiglie biparentali<sup>11</sup>.

Con l'atto parlamentare, quanto alla seconda situazione, si propone di abrogare il solo art. 52 cpv. 4 Laf, dimenticando però che analoga regolamentazione si trova agli artt. 47 cpv. 3 (AFI) e 51 cpv. 2 Laf (API in caso di famiglia monoparentale): coerentemente con la proposta dell'iniziativa presentata in forma elaborata, in teoria anche quest'ultime disposizioni della Laf andrebbero abrogate.

### **A) Il reddito ipotetico per le famiglie biparentali (art. 52 cpvv. 2 e 3 Laf)**

Come ricordato, gli API intendono sostanzialmente favorire condizioni materiali tali da assicurare che le decisioni di una coppia in merito alla scelta di avere dei figli ed alle modalità di ripartizione del tempo disponibile tra il lavoro professionale e la cura e l'educazione dei figli non debbano essere condizionate da considerazioni di natura finanziaria.

A differenza dell'assistenza sociale, gli AFI-API non intendono però coprire il "rischio povertà", quanto piuttosto assicurare il rischio che la scelta di avere uno o più figli possa provocare o aumentare la povertà, sia perché tale scelta genera costi aggiuntivi (per l'AFI), come pure perché essa induce il genitore (o parzialmente entrambi) che vuole (o vogliono) dedicarsi personalmente alla cura del bambino nei primi anni di vita a diminuire o sospendere la propria attività lucrativa (per l'API).

Oggi possiamo affermare che, grazie agli AFI-API, l'arrivo di uno o più figli non causa un peggioramento della situazione economica per quelle coppie che, nonostante una situazione economica non particolarmente solida, decidono di avere dei figli. Tuttavia, in caso di famiglia biparentale (e per il solo API), se nessuno dei due genitori svolge un'attività lucrativa a tempo pieno o se entrambi non svolgono attività a tempo parziale per un equivalente complessivo pari ad almeno un 100%, nel calcolo di fabbisogno della prestazione è computato un reddito ipotetico simile al guadagno di un'attività a tempo pieno esigibile (art. 52 cpv. 2 Laf). In questi casi, la legge permetterebbe di considerare un reddito equivalente al potenziale guadagno che la persona interessata potrebbe conseguire in base alla sua situazione formativa e storia lavorativa.

Ciononostante, nella prassi e in favore dei beneficiari, il reddito ipotetico computato è in pratica sempre quello minimo (art. 52 cpv. 3 Laf) cioè 36'364 franchi all'anno ai valori 2024, che corrispondono a circa 3'030 franchi al mese. Si ritiene che questo importo possa rappresentare un guadagno minimo esigibile per una coppia di genitori (abili al lavoro) con figli da accudire.

Si ribadisce che l'applicazione di un reddito ipotetico nel calcolo della prestazione vale esclusivamente per le famiglie biparentali, mentre ne sono escluse per principio le monoparentali.

---

reddito ipotetico corrispondente al guadagno di un'attività svolta a tempo pieno ed esigibile secondo quanto previsto dall'art. 25 cpvv. 1 e 2 Reg. Laf. Il cpv. 3 prevede un reddito ipotetico minimo.

<sup>11</sup> L'art. 52 cpv. 4 Laf dispone che se almeno uno dei membri dell'UR lavora quale indipendente, nel calcolo dell'API si debba computare un reddito aziendale netto minimo e che detto reddito non possa essere inferiore a quello che figura sull'ultima decisione di tassazione (fiscale) cresciuta in giudicato.

## **B) Il reddito aziendale minimo per gli indipendenti (art. 52 cpv. 4 Laf)**

Il Ticino riconosce gli assegni di complemento anche agli indipendenti. Tuttavia, per questa categoria di lavoratori gli AFI-API non devono fungere da integrazione finanziaria in situazioni ed imprese con redditi nulli o di poco conto. La nascita di un figlio non deve eludere l'obbligo per almeno uno dei due genitori di lavorare, se del caso anche optando per un'occupazione salariata più redditizia<sup>12</sup>. Non è infatti con gli assegni di complemento che lo Stato deve sostenere economicamente attività aziendali indipendenti che non sono in grado di stare in piedi con i propri mezzi.

Come per il reddito ipotetico sopra descritto, anche il reddito aziendale minimo è di 36'364 franchi all'anno, eventualmente ridotto proporzionalmente in base al grado d'attività effettiva<sup>13</sup>. Si tratta inoltre di garantire la parità di trattamento tra beneficiari ed evitare la concorrenza sleale verso altre attività imprenditoriali simili non sostenute da sussidi statali.

### **Conclusioni**

Computare un reddito ipotetico – rispettivamente un reddito aziendale minimo – in caso di famiglia biparentale è coerente con lo scopo dell'API, cioè fare in modo che un genitore possa occuparsi della cura del figlio (oppure lo possano fare entrambi ma in misura complementare); ciò contribuisce tra l'altro ad evitare il cosiddetto turismo sociale tra Cantoni. L'attuale normativa tutela poi sufficientemente le situazioni particolari per le quali non viene fatto alcun computo: in particolare, in caso di inabilità lavorativa del genitore e in caso di prima formazione.

Una differente soluzione, come quella proposta dall'iniziativa che impedirebbe qualsiasi computo di redditi ipotetici, andrebbe ad assicurare anche al secondo genitore una sorta di "reddito di cittadinanza", esente da tassazione, malgrado sia pienamente in grado di lavorare. Questo potrebbe incentivare una prolungata e ingiustificata inattività lavorativa, specialmente in situazioni in cui una famiglia, avendo diversi figli in successione, si vedrebbe garantito il diritto agli AFI/API per molti anni.

Allo stesso modo, stralciare il reddito aziendale minimo per gli indipendenti significherebbe mantenere in vita con gli AFI-API attività aziendali finanziariamente insostenibili, costituendo peraltro una concorrenza sleale verso attività simili non aiutate da sussidi statali.

Desideriamo infine sottolineare che l'importante investimento finanziario deciso nel contesto della Riforma sociale cantonale<sup>14</sup> entrata in vigore nel 2021 ha permesso un rafforzamento della politica familiare, grazie all'aumento dell'importo massimo dell'AFI, all'introduzione di incentivi all'integrazione lavorativa con l'estensione della franchigia sul reddito da lavoro a tutte le prestazioni Laps e all'estensione della durata del diritto all'API. Quest'ultima misura, in particolare, si inserisce nell'orientamento della politica familiare,

<sup>12</sup> Il reddito aziendale minimo è stato introdotto dal Gran Consiglio nel 2016, approvando la proposta del Consiglio di Stato formulata con messaggio N. 7121 del 29 settembre 2015 sul Preventivo 2016, pagg. 26 e 27.

<sup>13</sup> Art. 21a Reg. Laf.

<sup>14</sup> Cfr. messaggio del Consiglio di Stato N. 7726 del 16 ottobre 2019, capitoli da 2 a 4.

**Messaggio n. 8440 del 5 giugno 2024**

migliorando la conciliabilità lavoro-famiglia: il diritto all'API è infatti oggi concesso fino alla frequenza dell'anno obbligatorio della scuola dell'infanzia, che coincide con i 4 o i 5 anni del figlio, a dipendenza del mese di nascita. È significativo notare che queste misure hanno permesso di sostenere numerose cittadine e cittadini, come pure di ridurre il numero di minorenni a beneficio delle prestazioni assistenziali.

Per tutti i motivi sopra esposti, il Consiglio di Stato invita a non dare seguito alla proposta di abrogare il reddito ipotetico e il reddito aziendale minimo degli indipendenti.

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

Per il Consiglio di Stato

Il Presidente: Christian Vitta  
Il Cancelliere: Arnoldo Coduri