

Accertamenti per un sistema delle prestazioni complementari per le famiglie a livello svizzero

Rapporto

Per la Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari COFF

Eveline Hüttner / Tobias Bauer

Berna, aprile 2002

Indice

Compendio	II
Abbreviazioni	III
1 Situazione generale ed impostazione del problema	1
2 Il modello ticinese degli assegni di famiglia	2
2.1 Gli elementi del modello	2
2.2 Caratteristiche degli assegni	3
2.2.1 Condizioni di diritto	4
2.2.2 Entrate computabili	4
2.2.3 Uscite computabili	4
3 Modalità di finanziamento degli assegni	6
3.1 Evoluzione del numero di casi e delle spese	6
3.2 Costi della revisione prevista	7
3.3 Finanziamento	8
4 Soluzione amministrativa	10
4.1 Organizzazione e inoltro della richiesta	10
4.2 Gestione degli incarti, mutazioni	11
4.3 Spese amministrative	11
4.4 Modalità d'introduzione	12
5 Raggiungimento degli obiettivi ed effetti collaterali	13
5.1 Copertura del fabbisogno vitale	13
5.2 Effetto collaterale: gli assegni e l'attività lucrativa	16
6 Conclusioni per una soluzione a livello svizzero	19
6.1 Elementi strutturali e basi di calcolo	19
6.1.1 Il sistema delle prestazioni complementari all'AVS/AI	19
6.1.2 Adeguamento degli API al sistema prescolastico	21
6.1.3 Domicilio e periodo di carenza	22
6.2 Gestione	23
6.3 Finanziamento	23
7 Bibliografia	26
8 Allegato: Modulo di richiesta	27

Compendio

Obiettivo del presente rapporto è accertare le premesse esistenti per un sistema svizzero delle prestazioni complementari per famiglie. A questo fine, si basa sulle esperienze fatte con il modello ticinese delle prestazioni complementari per famiglie, spiegandone il funzionamento e l'applicazione nel Canton Ticino. Inoltre analizza il successo e i punti deboli del sistema in base ai risultati scaturiti da una valutazione socioeconomica. Infine, si chiede quali adeguamenti sarebbero opportuni nel caso di un'eventuale estensione del modello a tutta la Svizzera.

■ Le prestazioni complementari rappresentano una misura efficace per contrastare il rischio di povertà cui vanno incontro le famiglie che devono affrontare le spese dovute alla cura e all'educazione dei figli e per coprire finanziariamente periodi in cui non è possibile esercitare un'attività lucrativa in quanto ci si deve occupare intensamente di un bambino piccolo.

Circa i tre quarti delle economie domestiche biparentali raggiungono il minimo vitale, mentre per le famiglie monoparentali e quelle con un solo figlio il successo è minore, dato che il modello si concentra soprattutto su famiglie con più figli. Da una parte, questo è dovuto alle spese per i figli che si accumulano e dall'altra al fatto che le famiglie con più figli hanno più probabilità di ricevere l'assegno di prima infanzia che copre il fabbisogno di tutta la famiglia.

Il modello non può coprire a lungo termine deficit di reddito delle famiglie rilevanti. Le ripercussioni di una politica del mercato del lavoro lacunosa (salari minimi) e la mancanza di condizioni atte a garantire la compatibilità tra l'attività professionale e gli impegni familiari devono essere combattute con misure d'appoggio. In particolare, è necessario impedire per quanto possibile ogni interruzione dell'attività professionale. Per questa ragione in Ticino in futuro verranno assunte anche le spese di collocamento dei figli presso terzi.

In linea di principio il modello può essere applicato a tutta la Svizzera, orientandosi sulle prestazioni complementari all'AVS/AI. Riteniamo tuttavia necessario un adeguamento a due livelli: da una parte si deve tener conto dei diversi sistemi prescolastici cantonali e, dall'altra desideriamo suggerire un ripensamento di alcuni elementi strutturali, come ad esempio l'incidenza delle spese per i figli in funzione del numero di figli e le prestazioni concesse per coprire il fabbisogno delle famiglie monoparentali, in particolare per il primo figlio.

■ Le prestazioni costano allo Stato ticinese circa 23 milioni lordi. Il 40 per cento circa sono travasi

dall'assistenza sociale, le cui uscite sono diminuite di conseguenza. Le spese al netto sono finanziate da risparmi provenienti dagli assegni di base per i figli. Da una parte, la durata del diritto è stata ridotta di un anno passando da 16 a 15 anni, dall'altra gli assegni per i figli non sono più indicizzati e verranno di nuovo adeguati quando il rincaro avrà raggiunto il limite del 5 per cento. Anche gli indipendenti hanno diritto alle prestazioni complementari. Poiché è escluso dagli assegni di base per i figli, questo gruppo di beneficiari partecipa alle spese con un contributo dello 0.15 per cento del suo reddito AVS. La somma restante è a carico dei contribuenti.

Anche per tutta la Svizzera le spese potrebbero essere coperte riducendo la durata del diritto agli assegni di base per i figli. Tuttavia, la durata degli assegni di formazione dovrebbe essere prolungata nella stessa misura. Nei Cantoni nei quali gli indipendenti non partecipano agli assegni per i figli, questi dovrebbero versare un contributo atto a realizzare una simmetria contributiva tra i salariati e gli indipendenti.

■ In Ticino la gestione amministrativa è centralizzata presso l'Istituto delle assicurazioni sociali. Complicati sono tanto gli accertamenti del diritto agli assegni quanto il controllo delle mutazioni. Da una parte perché il diritto agli assegni è disciplinato in maniera complessa, dall'altra a causa dell'elevata fluttuazione dei dati significativi per la base di calcolo. La situazione dei genitori che esercitano un'attività lucrativa subisce continue modifiche; in ciò questo gruppo si differenzia notevolmente dai beneficiari di rendita. Gli incarti hanno dovuto essere aggiornati in media tre volte l'anno.

Se le prestazioni complementari verranno estese a tutta la Svizzera, si dovranno cercare soluzioni più semplici. Un obiettivo potrebbe essere, ad esempio, formulare i requisiti in modo tale che il diritto agli assegni possa essere accertato nel quadro dell'annuale dichiarazione delle tasse.

Abbreviazioni

Il rapporto si serve delle abbreviazioni seguenti:

AB	assegno di base
AF	assegni familiari
Assegni o assegni familiari	assegni di famiglia (AFI + API)
AFI	assegno per figli integrativo
Assegno integrativo	abbreviazione per assegno per figli integrativo
Aform	assegno per giovani in formazione o giovani invalidi
API	assegno di prima infanzia
COFF	Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari
COSAS	Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale
ED	economie domestiche
FM	famiglia monoparentale
IAS	Istituto delle assicurazioni sociali
LAF	Legge sugli assegni di famiglia
Laps	Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali
n.	numero
PC all'AVS/AI	prestazioni complementari all'AVS/AI
SUPSI	Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana

1 Situazione generale ed impostazione del problema

Insieme ad altre autorità ed organizzazioni, la Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari (COFF) intende dar vita ad una piattaforma di politica familiare. Oltre ad una normativa federale degli assegni per i figli questa vuole pure promuovere l'introduzione di un sistema svizzero di prestazioni complementari per le famiglie sull'esempio del modello ticinese degli assegni di famiglia. Il presente documento spiega le esperienze fatte con il modello ticinese e gli adeguamenti necessari ad una sua applicazione a livello svizzero.

In Ticino, la Legge sugli assegni di famiglia dell'11 giugno 1996 (chiamata qui di seguito LAF) aveva previsto sin dall'inizio una valutazione che comprendesse due studi:

- uno studio socioeconomico che esaminasse la LAF e la sua applicazione in rapporto agli obiettivi principali, poi eseguito dalla Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana (SUPSI) (Vaucher de la Croix/Marazzi, 2001) e
- uno studio dell'applicazione della legge da un punto di vista giuridico e tecnico da parte dell'Istituto delle assicurazioni sociali (IAS), l'ente delle assicurazioni sociali del Dipartimento opere sociali.

Nel suo studio la SUPSI ha presentato la casistica dei primi tre anni e mezzo (dal luglio 1997 alla fine del 2000) ed ha svolto un sondaggio personale in loco su 35 persone che beneficiano degli assegni di famiglia. L'indagine, in quanto qualitativa, non è rappresentativa, ma si limita a rispecchiare la gamma delle opinioni.

Lo studio dell'IAS ha esaminato la giurisprudenza del Tribunale cantonale delle assicurazioni in merito agli assegni di famiglia, la compatibilità tra la legge e l'Accordo sulla libera circolazione delle persone e le conseguenze dell'entrata in vigore della Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali, Laps. L'obiettivo di quest'ultima sono appunto l'armonizzazione ed il coordinamento delle prestazioni sociali che rientrano nelle competenze cantonali, cioè la riduzione dei premi LAMal, le borse di studio, le prestazioni supplementari per i disoccupati, l'assegno integrativo, l'assegno di prima infanzia e le prestazioni assistenziali. In altre parole si vogliono armonizzare le basi che ne disciplinano il diritto e coordinarne la concessione.

Il messaggio del Consiglio di Stato (messaggio 5189, 2001) alle Camere cantonali si basa su questi due studi, che confermano il successo della LAF quale strumento di politica familiare, pur mettendone in luce gli elementi critici e consigliando la revisione di singoli punti. Per il presente studio, ci fondiamo in primo luogo sulle analisi menzionate e sul messaggio, nonché su consulenze telefoniche con gli esperti Matteo Ferrari, Divisione della salute pubblica, Bellinzona, Carlo Marazza, Istituto delle assicurazioni sociali, Bellinzona, Iginio Pedrioli, Istituto delle assicurazioni sociali, Bellinzona, avv. Anna Trisconi Rossetti, Istituto delle assicurazioni sociali, Servizio giuridico, Bellinzona, Carmen Vaucher de la Croix, SUPSI, Dipartimento di lavoro sociale, Canobbio. Cogliamo l'occasione per rivolgere i nostri sinceri ringraziamenti ai nostri interlocutori.

Il capitolo 2 presenta il sistema degli assegni di famiglia (chiamati qui di seguito semplicemente assegni) e gli elementi di cui è composto. I capitoli da 3 a 5 spiegano i risultati della valutazione e le proposte di revisione del Consiglio di Stato, nella misura in cui sono significativi per l'impostazione dello studio. Il capitolo 3 mostra l'evoluzione dei costi dall'introduzione e le modalità di finanziamento, il capitolo 4 è dedicato all'organizzazione ed ai singoli problemi amministrativi direttamente correlati al sistema ed il capitolo 5 tratta l'efficacia del modello in rapporto agli obiettivi fissati. Infine, il capitolo 6 illustra gli adeguamenti necessari in caso di introduzione del sistema a livello svizzero.

2 Il modello ticinese degli assegni di famiglia

La Legge sugli assegni di famiglia (LAF) è parte integrante di una più ampia politica familiare in atto nel Canton Ticino, di cui fa parte anche la Legge per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza, al momento in revisione, che probabilmente sarà pronta questa primavera. La Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali influenzerà l'assetto della LAF senza tuttavia modificare la definizione di avente diritto e gli importi massimi delle prestazioni (messaggio 5189, 2001).

2.1 Gli elementi del modello

Il sistema degli assegni familiari nel Canton Ticino è composto da quattro elementi:

- Un **assegno di base** di 183 franchi per i figli da 0 a 14 anni (fino al 15° anno di età). Il limite è stato abbassato da 16 a 15 anni per finanziare una parte degli assegni.
- Un **assegno per giovani in formazione o giovani invalidi** di 183 franchi per giovani in via di formazione tra i 15 ed i 19 anni (fino al 20° anno di età). I primi due assegni sono indipendenti dal reddito e sono versati solo ai salariati a seconda del tasso di occupazione. Corrispondono agli assegni per i figli e agli assegni di formazione versati dagli altri Cantoni.
- Un **assegno integrativo** per i figli da 0 a 14 anni delle famiglie a basso reddito. Questo contributo ha lo scopo di garantire l'esistenza di bambini e fanciulli. È destinato a coprire le **spese per i figli**, ma non il fabbisogno degli adulti. La somma cui si ha diritto corrisponde alla differenza tra le entrate e le uscite computabili ai sensi della legge sulle PC all'AVS/AI, fino ad un tetto massimo che corrisponde alle spese ipotetiche per il figlio (cfr. capitolo 2.2.3, Uscite computabili).
- Un **assegno di prima infanzia** per le economie domestiche con figli da 0 a 2 anni (fino al 3° anno di età) ed un reddito al di sotto del minimo vitale nonostante l'assegno integrativo. Questa prestazione ha lo scopo di garantire l'**esistenza di tutta una famiglia** con bambini al di sotto dei tre anni ed è concepita come indennizzo per la perdita di guadagno. È destinata a coprire la differenza tra il reddito disponibile dell'economia domestica ed il minimo vitale, ai sensi delle prestazioni complementari all'AVS/AI. L'assegno di prima infanzia ha un tetto massimo fissato al quadruplo della rendita minima per la vecchiaia (4'120 franchi al mese). Solo chi riceve l'assegno integrativo può fare domanda per un assegno di prima infanzia.

Ai fini di una miglior scorrevolezza del testo, qui di seguito verranno utilizzate le seguenti abbreviazioni: AB (assegno di base), AFI (assegno per figli integrativo) e API (assegno di prima infanzia). AB, AFI e API hanno effetto cumulativo: a dipendenza del reddito e della situazione familiare vengono concessi separatamente o in combinazione (solo AB, AB + AFI oppure AB + AFI + API). Tuttavia, non è possibile ricevere gli API senza gli AFI.

Partendo dall'esempio di una coppia con un figlio e di una famiglia monoparentale con un figlio, la seguente **Tabella 1** riporta il calcolo delle **uscite e delle entrate computabili** e gli assegni che ne conseguono. Questi esempi si basano sulla prassi corrente tra il 1997 ed il 2001. I singoli elementi verranno illustrati nel capitolo seguente.

Tabella 1: Calcolo degli assegni sulla base di due esempi

A) Coppia con un figlio					
Uscite computabili	Anno	Mese	Entrate senza assegni	Fr./anno	Fr./mese
Fabbisogno vitale dei genitori	22'920	1'910	Salario lordo	40'000	3'333
AFI (fabbisogno per 1 figlio)	8'050	671			
Affitto (reale)	9'600	800			
Premi della cassa malati	2'595	216			
Contributi AVS/AI	2'620	218			
Contributi cassa pensione	1'800	150			
Totale	47'585	3'965		40'000	3'333
			<u>Deficit di reddito</u>	<u>7'585</u>	<u>632</u>
			- assegno di base*	2'196	183
			- assegno integrativo**	5'389	449
			- assegno di prima infanzia	0	0
			Totale delle prestazioni	7'585	632
			Reddito disponibile	47'585	
B) Famiglia monoparentale con un figlio di due anni, lavoro a tempo parziale					
Uscite computabili	Anno	Mese	Entrate senza assegni	anno	mese
Fabbisogno vitale del genitore	15'280	1'273	Salario lordo (tempo parziale 50%)	15'000	1'250
AFI (fabbisogno per 1 figlio)	8'050	671	Alimenti	5'000	417
Affitto (reale)	7'800	650			
Premi della cassa malati	920	77			
Contributi AVS/AI	980	82			
Totale	33'030	2'753		20'000	1'667
			<u>Deficit di reddito</u>	<u>13'030</u>	<u>1'086</u>
			- assegno di base	1'098	92
			- assegno integrativo	6'952	579
			- assegno di prima infanzia***	4'980	415
			Totale delle prestazioni	13'030	1'086
			Reddito disponibile	33'030	

Quando il bambino ha compiuto 3 anni non vengono più versati API: alla famiglia restano a disposizione 28'050 franchi

- * Per un salariato a tempo pieno, l'assegno di base ammonta a 183.- franchi al mese, cioè a 2'196.- franchi all'anno.
 ** L'assegno integrativo completa l'assegno di base fino ad un massimo complessivo di 8'050 franchi (8'050.-/. 2'196.-= 5'854.-), ma non oltre quanto necessario a coprire il deficit di reddito mancante (7'585.-).
 *** Gli API coprono quanto resta del deficit di reddito dopo il versamento dell'assegno di base e dell'assegno integrativo: 13'030.- /. 1'098.- /. 6'952.-= 4'980.-

Fonte: tabella propria

2.2 Caratteristiche degli assegni

Come già menzionato, il Consiglio di Stato ha presentato una proposta di revisione¹ che il Gran Consiglio potrà trattare al più presto nel giugno del 2002. Qui di seguito presenteremo gli elementi che si intendono modificare contrassegnando con (a) la normativa vigente e con (n) le modifiche proposte. I criteri non contrassegnati non vengono modificati.

¹ Il 18 dicembre 2001, il Consiglio di Stato ha trasmesso al Parlamento il messaggio con le proposte di modifica. Una sottocommissione della Commissione permanente delle finanze sta elaborando un disegno di legge che verrà trattato in Parlamento a giugno.

2.2.1 Condizioni di diritto

Al fine di avere diritto agli assegni, i genitori o il genitore devono o deve soddisfare le condizioni seguenti:

■ Tanto i cittadini svizzeri quanto quelli stranieri devono risiedere da almeno tre anni nel Canton Ticino (permesso di soggiorno C). I richiedenti l'asilo ed i rifugiati sono esclusi dal campo di applicazione della legge in quanto il loro sostentamento è garantito dalla legge sull'asilo.

- (a) Finora ambedue i genitori dovevano soddisfare questa condizione.
- (n) La condizione dovrà essere soddisfatta da un solo genitore.

■ Il reddito computabile è al di sotto del minimo vitale, cioè al di sotto del fabbisogno calcolato per l'economia domestica.

■ Per il diritto agli AFI, i figli non possono avere più di 15 anni; per il diritto agli API uno dei figli non deve avere ancora compiuto i 3 anni.

■ Tasso di occupazione e cura dei figli:

- (a) finora veniva ammesso un tasso di occupazione massimo del 50 per cento per il genitore che si prende cura dei figli. Per le coppie, tasso di occupazione totale non superiore al 150%.
- (n) Il presupposto della cura personale dei figli è abolito. Le spese per il collocamento dei figli presso terzi vengono conteggiate in modo da promuovere l'attività lucrativa dei o del genitore (nel caso delle famiglie monoparentali).

2.2.2 Entrate computabili

Fanno parte delle entrate computabili:

■ Le entrate provenienti dall'attività lucrativa e dalla sostanza di ambedue i genitori.

■ Se il genitore che non si occupa della cura dei figli non svolge un'attività lucrativa o ne svolge una a tempo parziale „senza motivi validi“, viene calcolato un reddito ipotetico.

■ Gli assegni di base per i figli e per formazione.

■ Eventuali alimenti.

Non sono computabili prestazioni di parenti, prestazioni a carattere prettamente assistenziale, borse di studio e contributi analoghi.

2.2.3 Uscite computabili

Fabbisogno vitale annuo

Per il fabbisogno vitale, attualmente sono determinanti gli **importi minimi** delle prestazioni complementari all'AVS/AI previsti dalla legge (qui di seguito gli importi annui per il 2001).

Tabella delle PC all'AVS/AI in franchi all'anno	Importo minimo	Importo massimo
■ Per famiglie monoparentali:	15'280	16'880
■ Per coppie:	22'920	25'320
■ Per i primi due figli, a testa	8'050	8'850
■ Per il terzo ed il quarto figlio, a testa	5'368	5'900
■ Per ogni altro figlio	2'684	2'950

Gli importi minimi del fabbisogno vitale calcolati dalla LAF sono inferiori del 10 per cento a quelli massimi. Il fabbisogno per il terzo ed il quarto figlio rappresenta i due terzi di quello calcolato per i primi due figli, quello per ogni altro figlio un terzo.

Affitto e costi accessori

Per quanto riguarda le spese di affitto, vengono computate le spese effettive fino ad un tetto massimo annuo di 13'200 franchi per famiglie monoparentali e 15'000 franchi per coppie. Per chi abita in un immobile di sua proprietà è conteggiato come affitto il valore locativo.

Importo forfetario per l'assicurazione malattie obbligatoria

Nelle spese computabili rientra un importo forfetario per l'assicurazione malattie obbligatoria.

Spese per il collocamento dei figli presso terzi

- (a) Finora queste spese non erano prese in considerazione, né per gli AFI né per gli API.
- (b) La proposta di revisione prevede che le spese per la cura esterna vengano rimborsate. Le spese effettive di collocamento dei figli durante l'attività lucrativa dei genitori verranno rimborsate a posteriori. Anche gli AFI rimborsano completamente le spese effettive senza limitazioni rappresentate da contributi massimi. Il rimborso delle spese è garantito fino a quando il bambino potrà andare all'asilo, ma al massimo fino a quando avrà 4 anni compiuti. In questo modo si intende compensare il cessato versamento degli API, quando il bambino compie i tre anni, agevolando il passaggio ad un'attività lucrativa a tempo pieno².

² L'offerta di posti per bambini di tre anni alla scuola dell'infanzia non è garantita in tutti i Comuni. Vedi al riguardo il capitolo 5.2.

3 Modalità di finanziamento degli assegni

3.1 Evoluzione del numero di casi e delle spese

Le statistiche sulle economie domestiche beneficiarie (**Tabella 2**) mostrano come il numero degli aventi diritto, dopo i massicci aumenti del 1998 (+958) e del 1999 (+486), si sia stabilito intorno a 1800 economie domestiche. Agli inizi del 1998 le prestazioni medie hanno cominciato ad assestarsi per arrivare nel 2000 a 660 franchi al mese per gli AFI e a 1'000 franchi per gli API (allegato 2, pagina 3).

Tabella 2: Evoluzione del numero delle economie domestiche beneficiarie (data della rilevazione: inizio dicembre)

	Casi AFI	Aumento risp. all'anno prece- dente	AFI ed API	Aumento risp. all'anno prece- dente
Dicembre 1997 (6 mesi)	327	--	40	--
Dicembre 1998	1'285	+ 958	192	152
Dicembre 1999	1'771	+ 486	283	91
Dicembre 2000	1'840	69	295	12

Fonte: Vaucher de la Croix/Marazzi 2001, 31.

Non è possibile riportare dati particolareggiati sulle prestazioni non richieste, ma si stima che la quota di coloro che fanno valere il proprio diritto, considerata la struttura e l'accessibilità del modello, sia elevata. Complessivamente, nei primi due anni e mezzo sono state inoltrate 5532 richieste. Circa la metà di esse hanno dovuto essere respinte, o perché il reddito superava il limite massimo, o perché i richiedenti non adempivano le condizioni legali.

I costi diretti degli assegni ammontavano alla fine del 2001 a circa 23 milioni di franchi. Lo sviluppo delle spese per gli AFI rispecchia la casistica riportata sopra. Dopo il brusco aumento dei primi tre anni, le spese si sono **stabilizzate** intorno ai **17,5 milioni di franchi**. I contributi per gli API, invece, hanno continuato ad aumentare al ritmo di mezzo milione all'anno fino ad arrivare a **5,3 milioni di franchi** lo scorso anno. Le spese per gli API rappresentano un quinto abbondante di quelle generali.

Tabella 3: Evoluzione degli assegni

	2a metà 1997		1998		1999		2000		2001	
	franchi	%	franchi	%	franchi	%	franchi	%	franchi	%
AFI	1'505'436	84	11'080'855	81	16'220'395	79	17'442'495	78	17'600'000	77
API	281'264	16	2'652'266	19	4'257'936	21	4'807'895	22	5'300'000	23
Totale	1'786'700	100	13'733'121	100	20'478'331	100	22'250'390	100	22'900'000	100

Fonte: Vaucher de la Croix/Marazzi 2001, 35.

L'aumento dei costi nei primi tre anni è riconducibile al processo d'introduzione: inizialmente, si è fatto uso di questo diritto con una certa esitazione. Un ulteriore motivo dell'aumento è da ricercarsi nella modifica delle condizioni per gli stranieri. Nell'applicazione della legge, il periodo di soggiorno minimo previsto per gli stranieri veniva interpretato nel senso dell'obbligo per questi ultimi di possedere un permesso di soggiorno da tre anni. Di fatto, questo ha prodotto un periodo di carenza di otto anni (cinque per il permesso di lavoro e tre per quello di soggiorno). Questa prassi è stata giudicata contraria alla legge dal Tribunale cantonale delle assicurazioni. La riduzione del periodo di carenza a tre anni anche per gli stranieri, decisa nel 1998, ha influito anch'essa sui costi (circa 2 milioni di franchi).

3.2 Costi della revisione prevista

La revisione della LAF prevede che la condizione che ambedue i genitori debbano soggiornare da almeno tre anni in Ticino venga soppressa. Secondo le nuove disposizioni, se ambedue i genitori coabitano col figlio, il genitore che soddisfa le condizioni, indifferentemente la madre o il padre, può far valere il diritto ai contributi. Ne conseguirà un aumento degli aventi diritto. La **Tabella 4** mostra le spese supplementari stimate. La maggiore accessibilità agli assegni significherà un aumento delle spese da 293'280 a 574'080 franchi.

Un'ulteriore modifica, in caso di approvazione della revisione da parte del Gran Consiglio, riguarda il tasso di occupazione di coloro che ricevono gli API: ai genitori non verrà più impedito di dedicarsi ad un'attività lucrativa a tempo pieno, il che significa che la clausola del 50 per cento verrà abolita. Per i costi di collocamento dei figli è preventivato un aumento delle spese dai 483'000 ai 873'000 franchi (Tabella 4). Il Governo ticinese calcola che i futuri costi diretti per ogni ora di cura esterna ammonteranno a 7 franchi per un tempo di presenza medio di 806,5 ore per ogni bambino (messaggio 5189 (2001), paragrafo 7.2.2). Le cifre non sono tuttavia applicabili ad altri Cantoni senza i dovuti adeguamenti. Bisogna tener conto tra l'altro del fatto che le esigenze poste dalla legge alla qualità, in particolare per quel che riguarda il rapporto numerico adulti/bambini, cioè il numero di bambini per ogni assistente, varia da Cantone a Cantone: di conseguenza i costi possono essere molto diversi.³ Secondo l'effetto occupazionale della misura, il promovimento della compatibilità tra professione e famiglia può avere un effetto finanziario diverso: se i costi di collocamento e l'effetto occupazionale sono relativamente bassi, le spese aumenteranno di 258'000 franchi. Se l'impulso occupazionale ha presa, le spese potranno diminuire fino ad un massimo di 1,5 milioni di franchi.

Tabella 4: Costo delle modifiche previste (in franchi, stima)

Condizioni di diritto meno restrittive:	Minimo	Massimo
AFI	192'192	270'816
API	101'088	303'264
Totale assegni	293'280	574'080
Promovimento dell'attività lucrativa:	minimo	massimo
Spese di collocamento	483'000	873'000
Riduzione degli assegni grazie all'aumento dell'attività lucrativa	- 225'000	- 2'450'000
Totale API	+ 258'000	- 1'577'000

Fonte: www.ti.ch/DOS/temi/politica_familiare/1-rev-laf/

³ In Ticino, il rapporto numerico personale/bambini è sancito dalle direttive sugli asili nido. Per i lattanti (fino a 12 mesi) è di 1:4, per i bambini piccoli dai 13 ai 24 mesi di 1:5, per i bambini da 24 a 36 mesi di 1:8, per i bambini più grandi di 1:12 (messaggio 5189, 2001).

3.3 Finanziamento

In Ticino, il finanziamento degli AFI si basa su un sistema misto che prevede tre fonti (cfr. **Tabella 5**):

■ I contributi degli indipendenti. Gli indipendenti non hanno diritto agli AB (e agli Aform) e, di conseguenza, non versano contributi alla cassa di compensazione per gli assegni familiari. Hanno invece diritto agli AFI e agli API. La quota contributiva dello 0.15 per cento sul reddito AVS è una scelta politica che tiene conto del numero degli indipendenti e del fatto che anche i salariati versano il proprio contributo (vedi il capitolo seguente), che viene riscosso tramite la cassa di compensazione AVS. I contributi degli indipendenti coprono dal 6 al 7 per cento del fabbisogno finanziario degli AFI.

■ Contributi della cassa di compensazione per gli assegni familiari: l'età fino alla quale si ha il diritto di ricevere gli assegni di base (AB) è stata portata da 16 a 15 anni. D'altra parte, ne è stata bloccata l'indicizzazione. Originariamente, questi assegni in Ticino erano indicizzati. Con l'introduzione della LAF vengono adeguati solo con un rincaro del cinque per cento. Se fossero stati continuamente adeguati all'indice dei prezzi, gli assegni di base sarebbero arrivati nel 2001 a 190.30 franchi. Invece sono stati bloccati al livello del 1996 (183 franchi). Le risorse accumulate dal fondo di compensazione vengono utilizzate per gli AFI. Al momento dell'introduzione della LAF si prevedeva di ricavare somme più elevate da questo meccanismo di indicizzazione. Il rincaro contenuto e l'evoluzione dei salari che ne è derivata hanno però reso vane queste speranze. Solo nel 2001 il blocco dell'indicizzazione ha dato un contributo sostanziale (il 31%) alla copertura delle spese degli AFI.

■ I risparmi nell'assistenza sociale. Le stime dell'IAS partono dal presupposto che questa somma rappresenti circa il 40 per cento delle spese degli AFI. La riduzione delle spese per l'assistenza sociale è stata stimata come segue: per tutte le famiglie che ricorrevano all'assistenza sociale e che sono passate al sistema LAF, sono state stimate, durante la loro permanenza nel sistema degli assegni, le spese che avrebbero procurato se avessero continuato a beneficiare dell'assistenza sociale. A questa somma si dovrebbero aggiungere teoricamente le economie domestiche che avrebbero iniziato a far ricorso all'assistenza sociale se non fossero esistiti gli assegni. Una stima di questo genere difficilmente potrebbe fornire dati attendibili. Per questa ragione l'IAS ha stabilito la quota del 40 per cento e la considera tuttora valida. Poiché in Ticino l'assistenza sociale è disciplinata e gestita a livello cantonale, il travaso può essere effettuato con un riporto interno.

3 Modalità di finanziamento degli assegni

Tabella 5: Finanziamento degli assegni

	7.-12.1997	%	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%
AFI	1'505'436	100	11'080'855	100	16'220'395	100	17'442'495	100	17'600'000	100
- contributi degli indipendenti		-	1'010'831	9	1'043'558	6	1'260'951	7	1'000'000	6
- blocco dell'indic.	771'150	51	1'112'910	10	1'119'297	7	2'226'553	13	5'400'000	31
- travaso. assist. soc.	602'174	40	4'432'342	40	6'491'758	40	6'976'998	40	7'000'000	40
totale contributi	1'373'324	91	6'556'082	59	8'654'613	53	10'464'502	60	13'400'000	76
Deficit AFI	132'112	9	4'524'773	41	7'565'782	47	6'977'993	40	4'200'000	24
- quota deficit cassa compensaz. ass. fam.	66'056		2'262'386		3'782'891		3'488'997		2'100'000	
- quota deficit Cant.	66'056		2'262'386		3'782'891		3'488'997		2'100'000	
API	281'264		2'652'266		4'257'936		4'807'895		5'300'000	
onere del Cantone per AFI + API	347'320		4'914'652		8'040'827		8'296'892		7'400'000	

Fonte: Vaucher de la Croix/Marazzi 2001, 35.

Grazie a questi contributi, è possibile coprire dal 60 al 70 per cento circa dei costi totali degli AFI. Il deficit annuo da 4 a 7 milioni circa è suddiviso in parti uguali tra il Cantone e la Cassa cantonale di compensazione per gli assegni familiari.

Gli API sono finanziati esclusivamente con le imposte cantonali. Negli ultimi due anni, a causa degli assegni AFI ed API, il Cantone ha dovuto affrontare un onere supplementare tra gli 8.3 e i 7.4 milioni di franchi. Il budget globale del Cantone è ammontato negli ultimi anni a circa 2.5 miliardi di franchi. L'onere supplementare rappresenta dunque circa lo 0.3 per cento. In rapporto ai 750 milioni di franchi di spesa per la sicurezza sociale del Cantone e dei Comuni (nel 1999), queste uscite supplementari rappresentano circa l'1 per cento.

4 Soluzione amministrativa

4.1 Organizzazione e inoltro della richiesta

La gestione delle richieste e degli incarti incombe al Servizio „Assegni familiari“ dell'Istituto delle assicurazioni sociali, IAS, che controlla se gli incarti sono completi, accerta la legittimità della richiesta e dispone l'eventuale versamento.

Il modulo di richiesta può essere ritirato ed inoltrato presso l'Agenzia AVS dei Comuni. Questo iter permette un primo esame delle informazioni fornite in base ai dati dell'ufficio del controllo degli abitanti. I moduli di richiesta (allegato 1, Modulo di richiesta) sono difficilmente comprensibili per le persone che devono compilarli, le quali sono dunque costrette a ricorrere all'aiuto dei funzionari. Nei Comuni più piccoli, i collaboratori responsabili hanno spesso una preparazione insufficiente e cercano a loro volta aiuto presso il Servizio „Assegni familiari“. Non conoscono abbastanza bene il sistema delle PC all'AVS/AI. Sembra sia già accaduto che - per impreparazione o disinformazione - il richiedente sia stato dissuaso dall'inoltro della richiesta con l'argomento che non avrebbe comunque soddisfatto le condizioni (Carmen Vaucher de la Croix).

Già la determinazione dei membri dell'economia domestica rilevanti ai fini del calcolo degli assegni è fonte di difficoltà in quanto non necessariamente comprensibile per il richiedente. Ad esempio, se una madre vive con un figlio nato da una precedente relazione ed un nuovo partner, quest'ultimo non fa parte dell'economia domestica di riferimento. Ma se la donna ha un secondo figlio dal nuovo partner, allora tutti e quattro ne fanno parte. La definizione dell'economia domestica di riferimento è stabilita dalla Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali (Laps, messaggio, paragrafo 7.1) e vale contemporaneamente per diverse prestazioni sociali. Le distinzioni sono complesse e richiedono conoscenze molto precise dei rapporti familiari⁴.

Per i requisiti minimi concernenti l'attività lucrativa è necessario rivolgersi al o ai datori di lavoro. In caso di frequenti cambiamenti di domicilio l'accertamento delle condizioni di diritto (tre anni di soggiorno nel Cantone) è più difficile e richiede precise ricerche presso i Comuni.

L'80 o il 90 per cento circa delle richieste presentano lacune, cosicché il Servizio è costretto a completarle chiedendo ulteriori informazioni, per telefono o per iscritto, al richiedente. Spesso inoltre manca la necessaria documentazione. Nella maggior parte dei casi ne è conseguenza una lunga e complicata corrispondenza.

In altri casi le informazioni sono contraddittorie, non appaiono plausibili o non corrispondono ad altri dati sulla situazione della famiglia eventualmente già in possesso dell'ufficio del controllo degli abitanti, del fisco o del catasto per altre ragioni. In particolare, le valutazioni durano a lungo quando il richiedente dispone di un patrimonio, partecipa ad una comunità ereditaria o ha trasmesso fondi patrimoniali a terzi, come ad esempio un fondo ereditato dai genitori e trasferito ai figli.

Anche la determinazione del reddito degli indipendenti richiede una procedura complessa. Dapprima viene stimato il reddito e fissato in un contratto l'ammontare degli assegni. In base alla dichiarazione delle tasse per l'anno in cui è stato firmato il contratto, eventuali differenze vengono quindi riscosse o versate a posteriori.

⁴ Fanno parte dell'economia domestica di riferimento: il o la richiedente, il coniuge, il partner con il figlio comune, i figli minorenni o maggiorenni ma finanziariamente dipendenti. Non ne fanno parte (anche se vivono nella stessa economia domestica): i figli maggiorenni finanziariamente indipendenti, il partner senza figli in comune, i genitori ed i parenti.

Nella fase immediatamente successiva all'introduzione degli assegni, i richiedenti dovevano attendere circa 158 giorni prima di ricevere una risposta (positiva o negativa). Con la crescente esperienza dei responsabili **il periodo di attesa è diminuito a circa quattro mesi (111 giorni).**

La mancanza di esperienza e di norme per l'interpretazione della legge hanno inoltre dato luogo a troppi ricorsi. In parte questo è dipeso dalle disposizioni di legge troppo avulse dalla prassi, troppo modellate sulle PC all'AVS/AI e praticamente non applicabili al nuovo gruppo di destinatari. Questa constatazione riguarda soprattutto il calcolo del periodo di carenza (domicilio), il diritto di custodia e l'interpretazione del tasso di occupazione, cioè le condizioni di diritto agli assegni che la revisione intende modificare di conseguenza.

4.2 Gestione degli incarti, mutazioni

Tenere aggiornato un incarto è altrettanto complicato quanto aprirlo. La situazione muta continuamente, quasi sempre due o tre volte l'anno. A un posto di lavoro ne succede un altro, cambiano anche i tassi d'occupazione ed i redditi. Sull'arco di due anni un incarto deve essere aggiornato circa sei volte in media (Vaucher de la Croix/Marazzi, 2001).

La legge (LAF) prevede una verifica biennale degli AFI ed una annuale degli API. Il Servizio esegue però controlli di entrambi almeno una volta all'anno. Gli aventi diritto infatti non informano spontaneamente sulle modifiche della propria situazione: il Servizio dovrebbe quindi chiedere la restituzione degli importi indebitamente incassati o procedere a compensazioni al momento in cui la famiglia, di nuovo in difficoltà, avesse nuovamente diritto agli assegni.

I responsabili non ritengono possibile semplificare la procedura di richiesta, se si vuole mantenere il sistema delle prestazioni individuali in caso di necessità. Al momento in Ticino non sembra realizzabile un primo accertamento del diritto agli assegni mediante dati fiscali. La questione è stata studiata nell'ambito di accertamenti preliminari sul versamento di prestazioni complementari all'AVS/AI. Ne è risultato che i dati fiscali si discostano troppo da quelli reali anche per la categoria di età dei beneficiari di AVS. In proposito è comunque necessario sottolineare che in Ticino la tassazione annuale postnumerando verrà introdotta solo nel 2004.

I responsabili sperano che la Laps potrà contribuire a semplificare le cose. La legge darà luogo ad una centralizzazione della gestione dei dati di tutte le prestazioni sociali semplificando la procedura. Si prevede di affidare l'esecuzione degli accertamenti di tutte le prestazioni che rientrano nell'ambito della legge a 18 - 20 collaboratori specializzati, distribuiti in otto centri regionali al massimo.

4.3 Spese amministrative

Le spese amministrative per ambedue le prestazioni sono ammontate negli ultimi anni a circa 800'000 franchi (vedi **Tabella 6**). Queste spese hanno rappresentato negli ultimi tre anni meno del quattro per cento delle somme versate. Le spese amministrative sono finanziate per intero dalla cassa cantonale di compensazione degli assegni familiari e dalle 34 casse private in funzione del numero di figli.

Tabella 6: Spese amministrative per gli AFI e gli API

	1998		1999		2000		2001	
	franchi	% dei versamenti	franchi	% dei versamenti	franchi	% dei versamenti	franchi	% dei versamenti
AFI	585'886	5.3	614'692	3.8	648'501	3.7	699'897	4.0
API	146'103	5.5	167'234	3.9	131'497	2.7	151'264	2.9
Totale	731'989	5.3	781'926	3.8	779'998	3.5	851'161	3.7

Fonte: IAS

4.4 Modalità d'introduzione

L'introduzione del nuovo sistema è stata annunciata sui fogli ufficiali e sui giornali. Probabilmente questo è il modo migliore per impedire una valanga di richieste. I risultati del sondaggio qualitativo hanno mostrato come solo pochi aventi diritto sono venuti a conoscenza in questo modo della LAF. La stragrande maggioranza degli intervistati ha appreso l'informazione per sentito dire o per caso, perché si trovava per altre ragioni negli uffici del Comune. Benché il Servizio abbia istruito i responsabili comunali, la preparazione al nuovo sistema è apparsa insufficiente. I responsabili del Servizio sono oggi concordi nell'affermare che sono necessari collaboratori specializzati, con provata esperienza del sistema delle prestazioni complementari.

5 Raggiungimento degli obiettivi ed effetti collaterali

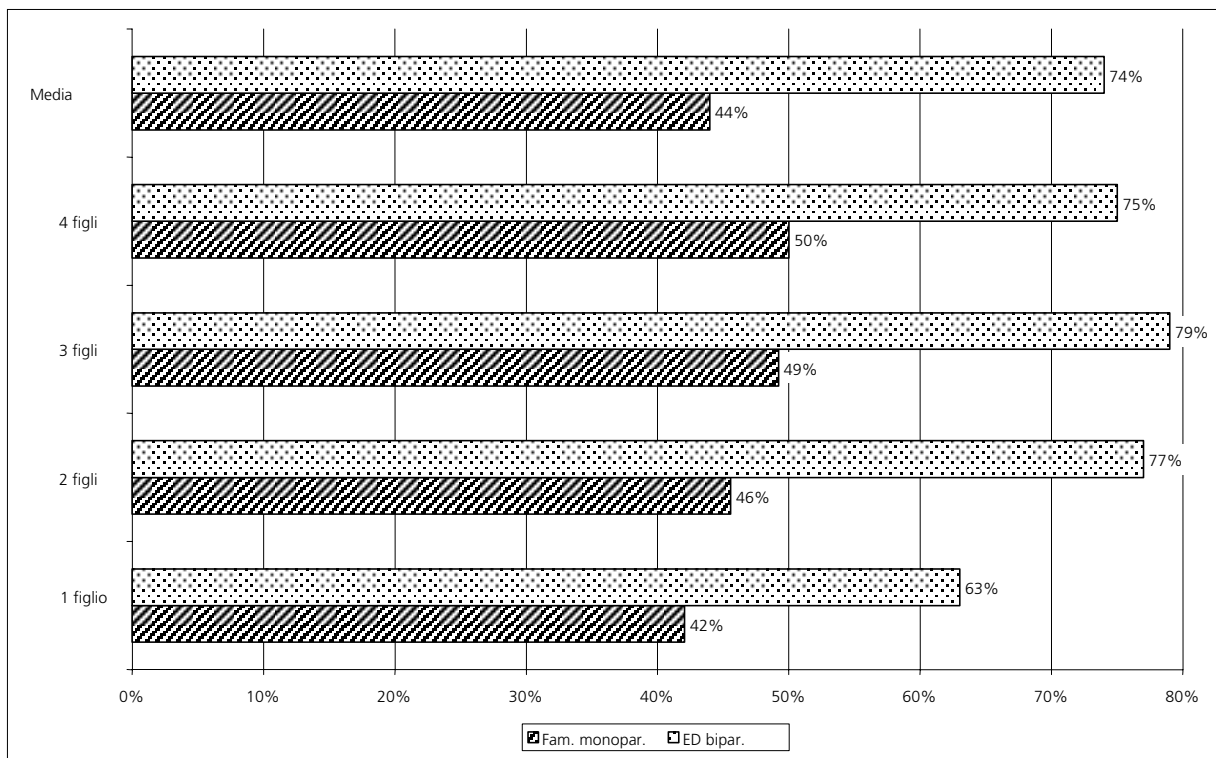
La legge sugli assegni di famiglia (LAF) persegue gli obiettivi seguenti (Vaucher de la Croix/Marazzi, 2001, 2):

- garantire la libera scelta tra avere figli oppure no,
- evitare che i costi diretti dei figli siano causa di povertà,
- disgiungere la politica familiare da quella assistenziale,
- dare ai genitori la possibilità di occuparsi personalmente della cura dei figli ancora piccoli (fino ai 3 anni) o di lavorare affidandone la cura a terzi,
- garantire la libera scelta nella divisione dei compiti professionali e di cura dei figli in seno all'economia domestica.

5.1 Copertura del fabbisogno vitale

Va premesso che la copertura del fabbisogno vitale non è l'obiettivo degli assegni. O meglio lo è solo per il ristretto gruppo delle famiglie con bambini piccoli (al di sotto dei 3 anni). Per tutti gli altri, gli assegni devono rendere meno difficili le condizioni di vita ed evitare che i costi diretti dei figli siano causa di povertà. Utilizzeremo tuttavia il minimo vitale definito dalla legge come criterio per verificare in che misura la LAF sostiene le famiglie creando un presupposto per il benessere del bambino (messaggio, 2001).

Grafico 1: Quota delle economie domestiche che raggiungono il fabbisogno vitale



Fonte: Vaucher de la Croix/Marazzi, 2001, illustrazione propria

Il **Grafico 1** mostra la quota delle economie domestiche, suddivise in economie domestiche biparentali e famiglie monoparentali, che, **grazie ai due assegni**, riescono a **coprire il fabbisogno vitale** (in media il 62 per cento): il 74 per cento delle economie domestiche biparentali, ma solo il 44 per cento delle famiglie monoparentali. Mettendo a confronto le economie domestiche con un numero uguale di figli, si constata che la differenza vale per tutti i sottogruppi, a parte quello delle famiglie con figli unici. Indipenden-

temente dal numero di figli, circa il **30 per cento in più di economie domestiche biparentali raggiungono il fabbisogno vitale.**

Come mostra la seguente **Tabella 7**, più del 60 per cento delle economie domestiche biparentali con più di un figlio sono in grado di coprire il deficit di reddito (cioè la differenza tra il fabbisogno vitale calcolato ed il reddito effettivo) già con il contributo degli AFI e non hanno bisogno degli API. Questa quota scende ad un terzo nel caso di famiglie monoparentali con più di un figlio.

La LAF raggiunge dunque l'obiettivo demografico: è in grado di evitare che per le famiglie in precarie condizioni finanziarie il fatto di avere figli e prendersene cura rappresenti un rischio di povertà. Nel corso del sondaggio si è avuto modo di notare che in singoli casi la possibilità di ricevere assegni ha avuto un'influenza non irrilevante sulla decisione di avere un (altro) bambino.

Tabella 7: Numero di economie domestiche che coprono il fabbisogno vitale grazie agli AFI

	Fam. monoparentali		ED biparentali	
	Numero	in %	Numero	in %
1 figlio	95	23	96	36
2 figli	84	32	310	61
3 figli	23	36	162	65
4 figli	3	25	41	59
Totale	205	27	619	56

Fonte: Vaucher de la Croix/Marazzi, 2001

I buoni risultati delle economie domestiche biparentali sono dovuti soprattutto alla migliore situazione iniziale (redditi relativamente più alti). Ma anche l'effetto cumulativo degli AFI nel caso di più figli influisce in una certa misura (Vaucher de la Croix/Marazzi, 2001, 45f).

Per diverse ragioni, gli assegni hanno meno successo nella **copertura dei deficit di reddito delle famiglie monoparentali**. Le famiglie monoparentali, infatti, spesso dispongono di un reddito basso, nella maggior parte dei casi hanno un solo figlio (mentre gli AFI favoriscono le famiglie con più figli) ed hanno più di rado il diritto di chiedere API. Il motivo di quest'ultimo fatto è che in circa il 60 per cento delle famiglie monoparentali il genitore è una persona divorziata: il divorzio infatti è un passo che spesso si intraprende quando i figli sono già un po' cresciuti.

Comunque, sono soprattutto le famiglie monoparentali con uno o due figli ad avere urgente bisogno di ulteriori contributi, come mostrano i dati della **Tabella 8** che indica il fabbisogno vitale necessario (fabbisogno), il reddito effettivo dei beneficiari, il deficit di reddito (fabbisogno meno reddito = deficit 1) ed il deficit restante dopo il versamento degli AFI (deficit 2) per le varie categorie di economia domestica dei beneficiari. Poiché l'82% delle economie domestiche non riceve API, ai nostri fini erano interessanti soprattutto i redditi a versamento degli AFI avvenuto. I dati rappresentano valori medi.

Tabella 8: Deficit di reddito dopo il versamento degli AFI (valori medi)

	N.	Fabbisogno	Reddito	Deficit 1	AFI	Deficit 2	Casi di deficit 2	Casi con diritto agli API
FM+1f	427	35'022	19'800	15'222	5'815	9'406	332	88
FM+2f	259	44'439	28'286	16'153	9'319	6'834	175	31
FM+3f	63	50'755	32'583	18'172	11'895	6'277	40	8
FM+4f	12	56'316	36'915	19'401	13'877	5'524	9	3
Totale FM	761						556	130
ED bip+1f	263	46'098	34'421	11'677	5'342	6'335	167	72
ED bip+2f	511	54'115	42'714	11'401	7'832	3'569	201	77
ED bip+3f	250	59'392	46'526	12'866	9'394	3'472	88	35
ED bip+4f	69	63'728	47'265	16'463	12'541	3'922	28	12
ED bip+5f	17	65'408	44'609	20'799	13'911	6'888	8	4
Totale ED bip	1110						492	200

Fonte: Vaucher de la Croix/Marazzi, 2001; illustrazione propria

I disavanzi rimanenti dopo il versamento degli AFI (deficit 2) mostrano chiaramente come, tanto nel caso delle famiglie monoparentali quanto in quello delle economie domestiche biparentali, i nuclei familiari con un unico figlio subiscono i deficit maggiori. In media, **alle famiglie monoparentali con un figlio mancano 9'406 franchi**. In base ai dati non è possibile valutare quante famiglie abbiano effettivamente un tale disavanzo.⁵ Di sicuro c'è soltanto che delle 332 economie domestiche che non coprono il fabbisogno vitale con gli AFI, solo 88 hanno diritto agli API e possono quindi contare su un miglioramento della propria situazione finanziaria. Tra le famiglie monoparentali con due figli, le economie domestiche che devono accontentarsi degli AFI sono 144. Il loro deficit di reddito medio si situa sui 6'834 franchi.

Nel complesso, 426 famiglie monoparentali, cioè il 56 per cento del gruppo (vedi il Grafico 1), non ricevono API e devono quindi vivere con un reddito che, a seconda del numero di figli, si situa tra i 9'406 ed i 5'524 franchi al di sotto del fabbisogno vitale. Bisogna inoltre tener conto del fatto che i dati a disposizione rappresentano valori medi. Nella realtà alcune famiglie devono vivere con deficit di reddito ancora superiori.

Anche un quarto delle economie domestiche biparentali è al di sotto del fabbisogno vitale e non riceve API. Ad eccezione delle famiglie con un solo figlio, il cui disavanzo ammonta a 6'335 franchi, i deficit di reddito ammontano tuttavia a meno di 4'000 franchi.

Nonostante il fabbisogno vitale degli assegni superi il minimo della COSAS, in ultima analisi non copre tuttavia molto di più delle spese necessarie alla sopravvivenza e non lascia praticamente spazio a spese impreviste. Le attività del tempo libero e le vacanze, in ogni caso, sono al di fuori delle possibilità offerte. Ma anche spese straordinarie, come l'inizio della frequenza scolastica o una visita dentistica⁶ possono rappresentare gravi oneri per la famiglia (Vaucher de la Croix/Marazzi, 2001, 60).

Il deficit iniziale nettamente superiore delle economie domestiche con un figlio va ricondotto al fatto che queste hanno un reddito iniziale in genere più basso di quelle con più figli **Tabella 8**. Tanto nel caso delle famiglie monoparentali, quanto in quello delle economie domestiche biparentali, il reddito delle famiglie con un figlio è di circa 8'000 franchi inferiore a quello delle famiglie con due figli. Questa è tra l'altro una

⁵ L'interpretazione dei risultati quantitativi si basa sui valori medi indicati nella valutazione (Vaucher de la Croix/Marazzi, 2001). Non erano a disposizione altri dati. Tuttavia, in base alle informazioni di Carmen Vaucher de la Croix, i valori medi non sono molto diversi dalla mediana e per la maggior parte di essi la varianza è esigua.

⁶ Il Governo ha reagito al problema delle spese dentistiche: nel preventivo 2002 sono stati previsti i crediti necessari per rendere possibile un ripristino dei servizi contrattuali di dentisti scolastici in uso prima del 1997/98.

conseguenza del sistema degli assegni stesso: tra le famiglie con un solo figlio, la quota di quelle che ricevono API è maggiore. Dal momento che si ha diritto agli assegni di prima infanzia soltanto se la cura del bambino è assunta dai genitori almeno per il 50%, di conseguenza uno dei genitori può dedicarsi ad un'attività lucrativa solo a metà tempo. Per questo le famiglie con un figlio hanno i redditi medi più bassi in entrambe le categorie.

A parte questi aspetti piuttosto problematici, è necessario però sottolineare come gli assegni abbiano contribuito a migliorare notevolmente le condizioni di vita delle famiglie. Anche se per le famiglie monoparentali il deficit rimane alto, grazie agli assegni il loro reddito aumenta dal 39 al 48 per cento. Nella media di tutte le economie domestiche, il reddito iniziale aumenta del 30 per cento (allegato 2, pagina 7). Per molte famiglie è quasi altrettanto importante essere passati dall'umiliante assistenza sociale a contributi cui si ha diritto. Molti intervistati hanno potuto abbandonare l'assistenza sociale grazie agli assegni.

5.2 Effetto collaterale: gli assegni e l'attività lucrativa

La valutazione ha analizzato la questione dell'influenza degli assegni sull'attività lucrativa dei genitori, in particolare nella parte dedicata alle interviste. Gli incarti non contenevano informazioni utili.

Anche se la situazione finanziaria delle economie domestiche che possono contare sugli API è relativamente soddisfacente, per ragioni sociali molti intervistati preferirebbero svolgere un'attività lucrativa. Questa infatti rappresenta soprattutto un'opportunità di uscire dall'isolamento dovuto alla povertà per partecipare attivamente alla vita sociale. Sono in primo luogo le famiglie monoparentali a ritrovarsi in questa situazione. Molti intervistati sarebbero soddisfatti di rientrare sul mercato del lavoro, ritengono che tutta la famiglia ne approfitterebbe (le citazioni seguenti provengono dal sondaggio di Vaucher de la Croix/Marazzi, 2001):

"Non è bello per i figli vedere i genitori disoccupati. Alla fine si sentono degli emarginati anche loro".

La decisione di prendersi cura personalmente dei propri figli non ha basi esclusivamente culturali ed emotive, ma anche di natura prettamente economica: per persone il cui reddito è costituito da un salario modesto, i costi per la cura esterna sono troppo elevati per essere coperti da un reddito supplementare.

La mancanza di contatti sociali provoca l'esclusione da ogni forma di sostegno nella cura dei bambini a livello di quartiere. Anche all'interno delle famiglie i rapporti sono meno saldi e le possibilità di chiedere aiuto ai parenti ridotte.

Anche l'interruzione dell'attività professionale, cui in parte i genitori sono costretti, durante la prima infanzia dei figli si rivela problematica, perché può causare un'esclusione dal mercato del lavoro. Una volta uscite dal mercato del lavoro, le donne interessate - e sono proprio le donne le principali interessate - avranno difficoltà a trovare un nuovo lavoro a causa della forte concorrenza. La situazione è complicata inoltre dal fatto che le possibilità di affidare i bambini di tre anni alla scuola dell'infanzia nel Canton Ticino variano notevolmente da Comune a Comune.⁷ Ne consegue che gli impegni familiari limitano le opportunità di esercitare un'attività lucrativa anche dopo il periodo di tre anni della prima infanzia. Aggravano la situazione le ripercussioni di un mercato del lavoro sempre più segmentato e deregolato, che sicuramente non si concilia con le esigenze di una lavoratrice vincolata da impegni familiari. Senza gli API, la situazione non sarebbe sostenibile (Vaucher de la Croix/Marazzi 2001, 57).

⁷ Il numero di bambini che frequenta la scuola dell'infanzia varia a seconda dell'età. La frequentano praticamente tutti i bambini di cinque anni, il 95 per cento di quelli di quattro anni ed il 75 per cento di quelli di tre. Per questa fascia di età, l'offerta di posti in alcune regioni non è sufficiente.

"Da quando mi sono separata e devo gestire da sola i miei due figli non riesco più a trovare un lavoro adeguato alla mia situazione".

"Ho trovato dei lavori mica male, ma non avendo la macchina il lavoro a tempo parziale significa un tempo pieno".

Come si legge nel messaggio, presumibilmente anche l'orario della scuola dell'infanzia non è tale da permettere un'attività lavorativa a tempo pieno: "... perché la legge presuppone che anche altre istituzioni rispondano ai bisogni dell'infanzia. Non è tuttavia evidente poter esercitare la propria professione, quando la scuola dell'infanzia ha orari fissi che, di regola, non si conciliano con l'esercizio di un'attività lavorativa" (messaggio 5189, 2001, capitolo 3.2.2).

La valutazione arriva alla conclusione che gli assegni rappresentano uno strumento efficace al fine di compensare la povertà delle famiglie, ma al contempo minacciano di creare un nuovo tipo di dipendenza. Secondo l'analisi manca una politica familiare che tenga in considerazione le molteplici esigenze delle donne che hanno a disposizione solo un reddito basso (Vaucher de la Croix/Marazzi, 2001, 63 seg.).

Se si ascrive agli API l'effetto di ostacolare l'integrazione, si presuppone che prima di ricevere gli assegni ambedue i genitori svolgessero un'attività lavorativa. Per una parte dei beneficiari ciò può corrispondere a realtà, ma molti di loro devono essere stati disoccupati – almeno in parte - già prima dell'introduzione degli assegni, come si deduce dal travaso del 40 per cento dei costi dei fondi assistenziali.

In effetti, nelle famiglie monoparentali, quasi tutte le madri intervistate prima del divorzio non svolgevano alcuna attività lavorativa: il rientro nell'ambiente professionale dovrebbe risultare estremamente difficile. Queste donne pagano le conseguenze della classica divisione tra famiglia e professione e sono diventate vittime della cosiddetta „trappola familiare “ (Bauer, 2000) nella sua forma più estrema. In genere, per quanto riguarda le economie domestiche biparentali, ambedue i genitori lavoravano. Il sondaggio ha individuato un unico caso in cui gli assegni hanno portato la madre a rinunciare all'attività lavorativa (informazione di Carmen Vaucher de la Croix).

Nel suo messaggio, il Consiglio di Stato reagisce alle lacune messe in luce dalla valutazione. Tuttavia, non intende apportare modifiche alla struttura del sistema delle prestazioni complementari. Prende atto del fatto che le famiglie con più figli ottengono un maggiore sostegno mentre quelle con un solo figlio, in particolare le famiglie monoparentali, ne vengono svantaggiate. Ciononostante, ritiene l'introduzione di due misure d'appoggio destinate a conciliare maggiormente famiglia e professione un mezzo adeguato per migliorare anche la situazione economica di queste famiglie: in primo luogo, pur ricevendo gli API, ambedue i genitori possono svolgere un'attività lavorativa a tempo pieno (cioè la clausola del 50 per cento viene abolita), in secondo luogo si sostiene la cura dei figli esterna alla famiglia, per la quale è previsto il completo rimborso delle spese, a condizione che i genitori possano dimostrare di essere impegnati in un'attività lavorativa durante il periodo di collocamento.

Conclusione: successo ed efficacia degli assegni

■ Gli assegni hanno migliorato notevolmente la qualità di vita delle famiglie. In media, il reddito iniziale è aumentato del 30 per cento.

■ Il fabbisogno vitale sembra tener conto in maniera adeguata delle spese correnti delle economie domestiche. Sono i costi straordinari, come le fatture del dentista o l'inizio della vita scolastica del bambino, a causare difficoltà.

■ Circa i tre quarti delle economie domestiche biparentali e quasi la metà delle famiglie monoparentali raggiungono il fabbisogno vitale. Per il raggiungimento di questo limite è determinante l'effetto dell'assegno integrativo: infatti, solo il 18 per cento di tutte le economie domestiche può chiedere gli assegni di prima infanzia.

■ La ragione del minore successo nelle famiglie monoparentali è da ricercarsi nel reddito iniziale generalmente più basso. Tuttavia, esse sono svantaggiate anche dal sistema degli assegni, perché hanno spesso un solo figlio, mentre il sistema si rivolge soprattutto alle famiglie con più bambini.

■ Il 56 per cento delle famiglie monoparentali deve sopravvivere con un reddito che si situa, a dipendenza del numero di figli, tra i 9'406 ed i 5'524 franchi al di sotto del fabbisogno vitale. Anche un quarto delle economie domestiche biparentali non lo raggiunge. Se si tralasciano le famiglie con un solo figlio, il deficit è inferiore ai 4'000 franchi.

■ Il sistema degli assegni è molto efficace nel ridurre il rischio di povertà delle famiglie con molti figli e nell'alleviare i problemi finanziari delle famiglie di cosiddetti working poor. Inoltre è estremamente adeguato per coprire perdite di guadagno a breve termine dovute all'assistenza a bambini piccoli.

■ Il modello non si presta a coprire deficit di reddito rilevanti su un lungo lasso di tempo o ad alleviare una situazione di disoccupazione di lunga durata. Le conseguenze di una politica del mercato del lavoro lacunosa (salari minimi) e l'assenza delle condizioni adatte a conciliare famiglia e professione non possono essere cancellate dagli assegni. In questo caso sono necessari altri provvedimenti.

■ La valutazione non permette di giudicare se gli API siano d'ostacolo all'esercizio di un'attività lucrativa. Non è possibile stabilire se la rinuncia a svolgere un'attività lucrativa sia dovuta ai valori tradizionali ed alla possibilità di ricevere gli assegni o alle scarse possibilità offerte dal mercato del lavoro. È chiaro comunque che in Ticino mancano offerte finanziariamente abbordabili tali che i genitori prendano seriamente in considerazione la possibilità di affidare a terzi la cura dei figli.

6 Conclusioni per una soluzione a livello svizzero

Questo capitolo è dedicato agli adeguamenti necessari per una soluzione a livello svizzero. Tuttavia, non rientrando l'elaborazione di un modello nel mandato affidatoci, si limita a mostrarne i fattori. Non è parimenti oggetto del presente studio la definizione del quadro in cui la soluzione adeguata andrebbe realizzata (normativa federale, legge quadro federale o accordo cantonale).

6.1 Elementi strutturali e basi di calcolo

6.1.1 Il sistema delle prestazioni complementari all'AVS/AI

Le prestazioni complementari per le famiglie perseguono fini analoghi alle prestazioni complementari all'AVS/AI. In ambedue i casi si tratta di coprire lacune che il sistema delle assicurazioni sociali presenta per determinate categorie. Le prestazioni complementari per le famiglie devono compensare, per le famiglie a basso reddito, la mancanza di un sistema di sicurezza per le famiglie, come un'equa assicurazione per la maternità, un congedo parentale garantito per legge e assegni per i figli adeguati che corrispondano alle spese minime dovute ai figli. È perciò naturale che il sistema delle prestazioni complementari per le famiglie si rifaccia alle esperienze delle PC all'AVS/AI e si riferisca ai limiti del fabbisogno ed alle basi di calcolo di queste ultime.

Nel Canton Ticino viene applicato questo sistema di assegni, cui si riferiscono nella maggior parte dei casi anche le prestazioni per famiglie a basso reddito con bambini piccoli erogate in altri dieci Cantoni. Se il sistema dovesse essere introdotto a livello svizzero, tuttavia, dovrebbe essere verificato in relazione al nuovo gruppo target delle famiglie. In particolare bisognerebbe soffermarsi sull'incidenza delle spese dovute ai figli in generale, tener conto delle spese più elevate delle famiglie monoparentali e dell'assunzione delle spese di collocamento dei figli e definire un limite di reddito non computabile per il coniuge che guadagna di meno.

Incidenza delle spese per i figli

Le esperienze ticinesi mostrano come le PC all'AVS/AI non siano state concepite per le famiglie. Questo riguarda soprattutto le spese dovute ai figli che nel sistema degli AFI hanno un ruolo essenziale, contrariamente al sistema delle PC all'AVS/AI in cui sono prese in considerazione solo raramente e solo come fattori di costo delle uscite computabili. Anche nel caso degli AFI rappresentano un fattore di costo, ma rappresentano in più il limite massimo per le prestazioni stesse. Come ha mostrato la valutazione, le quote delle PC all'AVS/AI svantaggiano le famiglie con un solo figlio e le famiglie monoparentali. Se si desidera estendere il sistema a tutta la Svizzera, è necessario chiedersi se non sia più opportuno adeguare il calcolo alla reale incidenza dei costi.

Al fine di misurare i costi diretti dovuti ai figli, si utilizzano scale di equivalenza che misurano le modifiche di reddito necessarie a far raggiungere ad economie domestiche di diversa composizione lo stesso standard di benessere. Le scale di equivalenza si compongono di singoli indici (o coefficienti di equivalenza) che rappresentano il rapporto tra il reddito necessario e l'economia domestica di riferimento (in genere composta da una sola persona). Il reddito calcolato applicando l'indice di equivalenza all'economia domestica di riferimento composta da una persona sola è definito reddito di equivalenza.

Per la Svizzera sono state stimate diverse scale d'equivalenza. La **Tabella 9** riporta quelle più importanti. Nel caso delle stime empiriche, sono riportate due scale calcolate in base ai dati rappresentativi della rilevazione statistica sui consumi condotta nel 1990 su incarico dell'Ufficio federale di statistica (UST) (Gerfin et al. 1994). In teoria, la scala 1 UST è più fondata della scala 2 UST (cfr. Spycher et al. 1995, 208 segg.).

6 Conclusioni per una soluzione a livello svizzero

La scala Deiss si basa sui vecchi calcoli sulle economie domestiche dell'UFIAML, che non costituiscono una base rappresentativa (Deiss et al. 1988).

Tabella 9: Scale di equivalenza stimate empiricamente per la Svizzera

	Indice di equivalenza in base al tipo di economia domestica (A:adulti / B:bambini)					
	1A/0B	1A/1B	2A/0B	2A/1B	2A/2B	2A/3B
Scala UST 1	1.00	1.44	1.41	1.66	1.77	1.90
Scala UST 2	1.00	..	1.72	2.06	2.22	2.28
Scala Deiss	1.00	1.40	1.37	1.70	1.96	2.19

Fonte: Bauer/Streuli (2000,5)

Questi indici permettono di calcolare i costi di un figlio in unità di equivalenza (quota dei costi di un'economia domestica composta da una singola persona). La **Tabella 10** mostra inoltre i costi che derivano alle economie domestiche biparentali in caso di più figli ed alle famiglie monoparentali per un figlio unico. A confronto vengono rappresentate anche le quote PC (cfr. capitolo 2.2.3).

Tabella 10: Costi relativi di un figlio a confronto

	Economia domestica biparentale			Famiglia. monoparentale
	1° figlio	2° figlio	3° figlio	1° figlio
Costi in unità di equivalenza				
Scala UST 1	0.25	0.11	0.13	0.44
Scala UST 2	0.34	0.16	0.06	..
Scala Deiss	0.33	0.26	0.23	0.40
Costi in % del 1° figlio dell'ED bip.				
Scala UST 1	100%	44%	52%	176%
Scala UST 2	100%	47%	18%	..
Scala Deiss	100%	79%	70%	121%
<i>A confronto: quote PC</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>67%</i>	<i>100%</i>

Si notano due elementi:

■ Le scale empiriche mostrano una diminuzione molto più marcata dei costi dovuti ai figli con l'aumento del numero di questi ultimi. Secondo la scala UST 1, il secondo ed il terzo figlio costano circa la metà del primo. Gli assegni, invece, prevedono per il secondo figlio la stessa somma del primo, per il terzogenito due terzi della quota. In altre parole: la quota PC per il primo figlio è tendenzialmente troppo bassa rispetto a quelle previste per i figli successivi.

■ Ad una famiglia monoparentale, il primo figlio costa molto più di quanto non costi ad un'economia domestica biparentale (il 76% in più secondo la scala UST 1, il 21% in più secondo la scala Deiss). Questo è riconducibile alla diminuzione generale dei costi per ogni nuovo membro dell'economia domestica. In ordine temporale, in un'economia domestica biparentale, il primo figlio è il terzo membro, in una famiglia monoparentale, invece, il secondo. Le quote PC non ne tengono conto. Ai figli di una famiglia monoparentale si applicano le stesse quote versate alle economie domestiche biparentali.

Anche in Ticino il calcolo delle spese dovute ai figli è stato al centro di molti dibattiti. Tuttavia, per il momento, soprattutto per motivi politici, non si intende apportare alcuna modifica al sistema delle PC all'AVS/AI applicato a tutta la Svizzera. Si ritiene difficile, per un solo Cantone, modificare un sistema sperimentato e riconosciuto in tutta la Svizzera. Se verrà introdotto un sistema nazionale di PC per famiglie, si dovranno discutere in maniera approfondita le questioni relative al calcolo dei costi dovuti ai figli.

Indennità per le spese di collocamento dei figli

Sarebbe meglio evitare, laddove possibile, ogni interruzione dell'attività professionale fino a quando il congedo maternità non garantirà il posto di lavoro. Infatti, ogni interruzione, anche se solo di sei mesi, può comportare la perdita del posto di lavoro. Un nuovo inizio dipende dalla situazione congiunturale. La

concorrenza per i posti di lavoro a basso reddito, specialmente quelli a tempo parziale, è enorme. Inoltre l'interruzione dovrebbe essere evitata anche perché i datori di lavoro sono molto esigenti in quanto a flessibilità con i nuovi collaboratori, mentre i collaboratori di lunga data possono contare sul fatto che si tenga conto anche delle loro necessità: in questo modo possono conciliare più facilmente famiglia e professione (BFG, 2001). L'indennità per le spese di collocamento rappresenta dunque la misura più importante per aumentare le probabilità di lavoro delle persone che si prendono cura dei figli. La maggior parte degli asili nido sono concentrati in pochi Cantoni o città, come ha mostrato il censimento delle aziende dell'UST (Buhmann, 2001). Nel Cantone di Ginevra esistono circa 6 asili nido su 1000 bambini interessati. Nel Cantone di Basilea-Città, il rapporto è di 3,8 su 1000, a Zurigo di 3,4 su 1000. L'offerta più scarsa (meno di un asilo nido su 1000 bambini) si riscontra nei Cantoni a bassa densità di popolazione della Svizzera tedesca (i due Appenzello, Turgovia, Nidvaldo, Uri, Obvaldo ed i Grigioni). In questo caso, assumono un ruolo importante le cosiddette "mamme diurne". Il finanziamento delle prestazioni complementari dovrebbe essere strutturato in maniera tale da stimolare i Comuni a promuovere o gestire direttamente l'infrastruttura necessaria ai destinatari (cfr. capitolo 6.3). In questo contesto è essenziale che l'offerta di posti di accoglienza per bambini tenga conto delle condizioni del mercato del lavoro dei settori della ristorazione, della vendita ecc..

Importo non computabile per i redditi modesti

Anche se viene abolita la clausola del 50 per cento, gli assegni rappresentano un incentivo a lasciare la vita professionale. Soprattutto nel caso delle economie domestiche biparentali, quando il reddito del coniuge che guadagna meno eleva il reddito familiare al di sopra del limite del fabbisogno. La deduzione dal reddito minore dell'economia domestica di un importo non computabile potrebbe stimolare le madri a continuare l'attività e premiare la suddivisione dell'attività lucrativa nel caso delle economie domestiche biparentali. Questa misura contribuirebbe ad evitare inoltre che le madri cerchino piccoli introiti supplementari sul mercato del lavoro nero, restando escluse da ogni prestazione sociale.

6.1.2 Adeguamento degli API al sistema prescolastico

Visti i risultati della valutazione, l'offerta di strutture di accoglienza per bambini di tipo scolastico nei Cantoni e nei Comuni si è rivelata meno importante di quanto non avessimo creduto all'inizio. Infatti, laddove possibile, l'interruzione dell'attività professionale dovrebbe essere evitata. Il periodo di riscossione degli assegni di prima infanzia dovrà continuare a riferirsi ai sistemi scolastici e prescolastici. Tuttavia, lo scopo di un sistema adeguato di prestazioni complementari dovrebbe consistere nel fatto che questi assegni non vengano più richiesti o vengano richiesti solo per pochi mesi perché, grazie all'assunzione dei relativi costi, i genitori hanno la possibilità di ricorrere alla cura da parte di terzi anche nei primi anni di vita del bambino.

A prima vista, l'offerta di sistemi d'asilo sembra molto eterogenea, come mostra la **Tabella 11**. Tuttavia, per l'attività professionale sono importanti le ore effettive e l'offerta di un orario fisso nelle scuole di prima infanzia. Prendendo come base un insegnamento di almeno 20 ore la settimana, la gamma si riduce a tre categorie: il Canton Ticino, con la scuola dell'infanzia che soddisfa il criterio per bambini a partire dai tre anni; i Cantoni che presentano la stessa offerta per i bambini di quattro anni, come Sciaffusa e Basilea; Uri, Svitto e Obvaldo, che offrono un insegnamento corrispondente per bambini dai cinque anni. In tutti gli altri Cantoni, secondo questa statistica, le offerte non sono tali da rendere possibile un'attività lavorativa a tempo parziale senza far ricorso all'offerta di asili nido. Il periodo di diritto agli API deve orientarsi su queste offerte specifiche ad ogni Comune, eventualmente differenti da Comune a Comune, a seconda dei casi, all'interno di uno stesso Cantone. Se si parte dal presupposto che i Comuni partecipano agli API al-

6 Conclusioni per una soluzione a livello svizzero

meno nella stessa misura delle vecchie prestazioni assistenziali, anche in questo caso, analogamente al finanziamento delle spese di collocamento, il Cantone potrebbe intervenire attivamente, incidendo maggiormente sulla strutturazione del sistema prescolastico per permettere una migliore conciliabilità tra famiglia e professione.

Tabella 11: Età di accesso e insegnamento nel sistema prescolastico

	Età di accesso	Asili		Orario fisso
		Ore di insegnamento		
		1° anno	2° anno	
AG	4	8-20	16-20	nessuna informazione
AI	5	-	3-12	nessuna informazione
AR	5	-	ca.15	0.33
BE	4 o 5	20.5	20.5	nessuna informazione
BL	4.25	20.5	20.5	1
BS	4	32.0	32.0	nessuna informazione
FR	5	-	20-22	0
GE	3.75	15.0	15.0	1
GL	4.25	10.0	20.0	0.15
GR	4	8.0	20.0	0.05
JU	4	11.0	18.0	nessuna informazione
LU	4.75	-	20-26	nessuna informazione
NE	5	-	21	nessuna informazione
NW	4 o 5	15.0	18.0	1
OW	5.25	-	21	1
SG	4	12.0	20.0	1
SH	4	23.0	23.0	1
SO	4	19.0	19.0	0.9
SZ	5	-	15.0	nessuna informazione
TG	4	15.0	15.0	0
TI	3	25.0	25.0	1
UR	5	-	18-20	1
VD	4	23.0	23.0	nessuna informazione
VS	4	18.0	18.0	nessuna informazione
ZG	5.25	-	18.0	1
ZH	4.25	16.0	18.0	nella maggior parte dei casi

Fonte: IDES, Centro di informazione e documentazione della CPDE, (www.ides.ch)

6.1.3 Domicilio e periodo di carenza

Le condizioni poste a riguardo del domicilio nel Cantone potranno considerarsi obsolete solo quando l'ordinamento predisporrà prestazioni finali e misure di sostegno unitarie. Se invece ci si limiterà a prevedere standard minimi e se i Cantoni saranno tenuti a concretizzare soluzioni più particolareggiate, continueranno ad essere richieste condizioni minime per il domicilio nel Cantone in questione. Resta aperta anche la questione se in Svizzera si debba e si possa prevedere un periodo di carenza per gli stranieri in relazione al domicilio. In questo contesto è significativo anche l'accordo bilaterale con l'UE sulla libera circolazione delle persone. Qui di seguito sono riassunti gli accertamenti dell'IAS in merito (messaggio 5189, 2001,16).

Il diritto europeo divide le prestazioni riguardanti la sicurezza sociale in tre categorie: le assicurazioni sociali, le prestazioni speciali a carattere non contributivo ed i vantaggi sociali. Il modo in cui verranno qualificati gli assegni in base al diritto europeo sarà determinante perché influenzerà tanto l'adempimento delle

condizioni legali per l'accesso alla prestazione, quanto la decisione se la prestazione stessa debba essere esportata o meno. Gli accertamenti giuridici dell'IAS partono dal presupposto che gli assegni rappresentino vantaggi sociali. Per questa categoria, il diritto europeo non prevede né la possibilità di accumulare periodi di soggiorno e di contribuzione negli Stati UE, né l'esportazione delle prestazioni. In questo caso è possibile un periodo di carenza correlato alla durata del domicilio in Svizzera. Se invece gli AF verranno giudicati prestazioni speciali a carattere non contributivo, questa decisione influenzerebbe il periodo di carenza, rispettivamente il principio dell'interruzione del periodo di carenza, e l'estinzione del diritto corrente alla prestazione. Sarebbe necessario conteggiare i periodi di soggiorno dell'assicurato nei Paesi EU, come se avesse soggiornato nel Canton Ticino. Di fatto, il periodo di carenza non avrebbe più alcun senso. In sostanza, potrebbe essere chiesto solo a coloro che non possono provare un soggiorno in altri Paesi EU o in altri Cantoni svizzeri.

In Ticino, il 44 per cento dei beneficiari erano cittadini svizzeri. Il 32 per cento degli stranieri che ricevevano gli assegni proveniva dall'Europa occidentale, il 18 per cento dall'Europa orientale ed il 6 per cento da altri Paesi.

6.2 Gestione

In ultima analisi, la gestione e l'organizzazione nei singoli Cantoni dipenderà dalla struttura organizzativa delle prestazioni delle altre assicurazioni sociali. Sarebbe sicuramente auspicabile un'organizzazione le cui dimensioni rendessero possibile l'impiego di collaboratori competenti in materia.

In linea di principio, bisogna chiedersi a questo punto se il sistema non possa essere semplificato. Allo scopo, sarebbe necessario perseguire tre obiettivi: in primo luogo, una procedura più semplice per l'accertamento del diritto agli assegni, in secondo l'informazione automatica dei beneficiari, in terzo un iter più snello dei controlli caso per caso della somma da versare. Una prima armonizzazione con i dati fiscali, completati da alcune informazioni supplementari rilevanti, potrebbe facilitare notevolmente la gestione. Una procedura analoga è applicata in singoli Cantoni per la riduzione dei premi delle casse malati. Nel Cantone di Berna, ad esempio, l'ufficio competente delle assicurazioni sociali e della vigilanza sulle fondazioni procede ogni trimestre ad un calcolo automatico del diritto alla riduzione. L'importo di un'eventuale riduzione del premio è calcolato in funzione del reddito imponibile figurante sull'ultima dichiarazione delle imposte.

6.3 Finanziamento

Estendere il modello ticinese degli assegni di famiglia, nella sua forma odierna, a tutta la Svizzera costerebbe 620 milioni di franchi lordi (Bauer/Streuli 2000). Tenendo conto del travaso del 40 per cento dei costi dell'assistenza sociale, i costi netti supplementari risultano essere di 370 milioni di franchi. Poiché negli altri Cantoni manca un sistema prescolastico che assuma la cura dei bambini a partire dai tre anni, il diritto agli assegni per l'infanzia deve essere ampliato fino a comprendere i bambini di sei anni. Questo passo darebbe luogo, secondo un calcolo approssimativo, a spese supplementari per circa 40 milioni di franchi (prendendo come base di calcolo la stessa somma per tutte le fasce di età). In tutto dunque, per l'estensione del modello ticinese a tutta la Svizzera è necessario preventivare costi aggiuntivi per circa 410 milioni di franchi netti.

Le modalità di finanziamento del Canton Ticino presuppongono la neutralità dei costi degli assegni per il datore di lavoro. In caso di una loro estensione a tutta la Svizzera, bisogna considerare quanto segue:

■ **Assistenza sociale:** come già citato, partiamo dal presupposto che il travaso dall'assistenza sociale possa essere esteso a tutta la Svizzera. Le modalità tecniche della compensazione sarebbero diverse in ogni Cantone poiché l'esecuzione dell'assistenza pubblica è organizzata in maniera differente in ogni Cantone. In Ticino l'assistenza sociale è disciplinata e gestita a livello cantonale: per questa ragione il travaso è possibile con una redistribuzione delle voci all'interno del budget cantonale. Nel caso di un sistema svizzero di prestazioni complementari per famiglie, i Cantoni dovrebbero versare importi dell'ordine di grandezza delle prestazioni dell'assistenza sociale risparmiate. Per i Cantoni in cui l'assistenza è organizzata a livello cantonale (Nidvaldo, Basilea-Città, Appenzello Interno e Ginevra; Seiler, 2000) il passo sarebbe relativamente facile. Nei Cantoni Friburgo, Grigioni, Vaud e Giura, l'esecuzione è regionale, i 17 Cantoni restanti si basano su una gestione comunale. Per loro, il travaso dei sussidi di assistenza sociale risparmiati dovrebbe essere regolato all'interno, tra Cantone e Comune.

■ **Blocco dell'indicizzazione:** poiché l'indicizzazione degli assegni di base e di formazione non viene applicata in nessun altro Cantone, manca il finanziamento che avrebbe potuto essere basato sui risparmi riconducibili ad un'eventuale interruzione dell'indicizzazione. Questo contributo proveniente dalle casse di compensazione per gli assegni familiari copriva, a seconda della congiuntura, dal 5 (1999) al 24 per cento (2001) delle spese complessive. Sarà necessario ovviarvi con una riduzione del limite di età per gli assegni di base.

■ **Riduzione del limite di età per gli assegni di base:** al momento dell'introduzione degli assegni, il Canton Ticino aveva già ridotto di un anno il limite di età degli assegni di base passando da 16 a 15 anni ed imponendo alle casse di compensazione per gli assegni familiari di riservare i risparmi per gli assegni. Le spese per gli assegni per i figli della stessa classe d'età ammontano a circa 202 milioni di franchi⁸. L'anno tolto alla riscossione degli assegni di base, tuttavia, va aggiunto al periodo di riscossione degli assegni di formazione. Le spese di questo anno supplementare ammontano a circa 97 milioni di franchi⁹. Ogni riduzione di un anno del limite di età comporta un risparmio di circa 105 milioni di franchi.

■ **I contributi degli indipendenti:** il reddito AVS degli indipendenti ammonta a circa 9.5 miliardi di franchi e rappresenta il 5 per cento del reddito AVS dei dipendenti (193 miliardi di franchi) (UFAS, 1997). Un contributo adeguato, conforme al principio della simmetria dei sacrifici tra gli indipendenti ed i lavoratori dipendenti (gli assegni non versati a causa della riduzione del limite di età), dovrebbe essere proporzionato a questo rapporto. Di conseguenza, ad ogni riduzione di un anno, gli indipendenti dovrebbero contribuire al sistema con 5 milioni di franchi.

Come nel caso del Canton Ticino, un sistema svizzero delle PC per famiglie non potrebbe coprire tutti i costi con le fonti di cui sopra. Vi si dovrebbero aggiungere finanziamenti della Confederazione e dei Cantoni. Per la chiave di distribuzione sembra appropriata una soluzione analoga a quella delle PC all'AVS/AI, per le quali la quota federale odierna ammonta in media al 20 per cento circa (a seconda della capacità finanziaria dei Cantoni è graduata tra il 10 e il 35 per cento). La Nuova Perequazione Finanziaria (NPF) prevede che la quota federale venga aumentata a cinque ottavi.

In tale contesto sarebbe necessario esaminare in che misura, con la ripartizione finanziaria, è possibile creare uno stimolo per i Cantoni a rafforzare l'offerta di strutture di accoglienza extrafamiliare (e dunque a creare migliori condizioni per una sufficiente attività lucrativa dei genitori). Sarebbe possibile far dipendere la quota federale non solo dalla capacità finanziaria dei Cantoni, ma anche dal grado di copertura delle strutture di accoglienza. La quota federale sarebbe direttamente proporzionale al grado di copertura.

⁸ Gli assegni familiari per i figli dai 0 ai 15 anni di età ammontano a circa 3'230 milioni di franchi (Bauer/Streuli 2000, 48). Per ogni anno di nascita ne risulta un valore medio di 202 milioni di franchi.

⁹ Gli assegni familiari per i figli dai 16 ai 24 anni che seguono una formazione ammontano a circa 870 milioni di franchi (Bauer/Streuli 2000, 4). Per ogni anno di nascita ne risulta un valore medio di 97 milioni di franchi.

6 Conclusioni per una soluzione a livello svizzero

Potenziare l'infrastruttura per la cura dei bambini potrebbe significare per i Cantoni poter fruire di maggiori contributi federali (dunque con possibilità di risparmio nelle uscite). All'interno dei Cantoni invece sarebbe necessario sviluppare meccanismi di compensazione tra i Cantoni ed i Comuni (che sono i principali responsabili dell'offerta di posti per la cura esterna dei figli).

7 Bibliografia

Bauer Tobias (2000): Die Familienfalle, Bern: Verlag Rüegger.

Bauer Tobias, Wyss Ursula (1997): Sozialhilfe zwischen Sozialabbau und Grundrecht, Bern.

Bauer Tobias, Streuli Elisa (2000): Modelle des Ausgleichs von Familienlasten. Eine datengestützte Analyse für die Schweiz, UCFSM, Berna

BFG Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (2001): Qualifikation Flexibel. Eine Analyse im Niedriglohnbereich am Beispiel von 7 Zürcher Firmen.

Botschaft 5189, DOS Dipartimento opere sociali (2001): Deutsche Zusammenfassung der Botschaft über die erste Revision des Familienzulagengesetzes vom 11. Juni 1996, Bellinzona.

Buhmann Brigitte (2001): Strutture di custodia extrafamiliare in Svizzera, in: Questioni femminili, 2.2001.

UFAS Ufficio federale delle assicurazioni sociali (2000): Statistica svizzera delle assicurazioni sociali, UCFSM, Berna.

UFAS Ufficio federale delle assicurazioni sociali (1997): I redditi AVS 1997, UCFSM, Berna.

Messaggio 5189, DOS Dipartimento opere sociali (2001): Prima revisione della legge sugli assegni di famiglia dell'11 giugno 1996, Bellinzona.

Seiler Walter P. (2000): Die schweizerische Sozialordnung an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, Luzerner Schriften zum Sozialversicherungsmanagement 1, Luzern: Verlag IBR.

Vaucher de la Croix Carmen, Marazzi Christian (2001): Valutazione della Legge sugli assegni familiari, Cannobio: Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana, Dipartimento di lavoro sociale.

8 Allegato: Modulo di richiesta

8 Allegato: Modulo di richiesta



Repubblica e Cantone del Ticino
 Dipartimento delle opere sociali
 Istituto delle assicurazioni sociali
 Via Ghiringhelli 15a, CP 2121, 6501 Bellinzona
 Telefono 091 821 91 11
 Fax 091 821 92 99

Richiesta per assegni di famiglia

Istituto delle assicurazioni sociali
 Cassa cantonale per gli assegni familiari

Assegno integrativo - Assegno di prima infanzia

DATI PERSONALI DEL GENITORE RICHIEDENTE

1	Cognome	Cognome di nascita della moglie	
2	Nomi (tutti i nomi, sottolineare quello usuale)	Numero AVS	Numero di telefono
3	Data di nascita (giorno, mese e anno)	Ultima professione esercitata	
4	Genere di attività (apporre una crocetta dove occorre)		
	<input type="checkbox"/> Salariato	<input type="checkbox"/> Independente a tempo parziale	
	<input type="checkbox"/> Salariato a tempo parziale	<input type="checkbox"/> Disoccupato	
	<input type="checkbox"/> Independente	<input type="checkbox"/> Persona senza attività lucrativa (PSAL)	
	Riceve una rendita o ha in corso una domanda di assicurazione federale per l'invalidità ? <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO		
5	Vive in concubinato ? <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO		
6	Stato civile <input type="checkbox"/> Celibe <input type="checkbox"/> Nubile	Sposato/a Da quando Data	Vedovo/a Da quando Data
		Divorziato/a Da quando Data	Separato/a giudizial. Da quando Data
			Separato/a di fatto Da quando Data
7	Attinenza (per stranieri, nazionalità)	8	Data del rilascio del permesso C (solo per stranieri, allegare copia del permesso)
9	Domicilio	Comune politico	Nel Comune da quando (data)
			Nel Cantone da quando (data)
10	Indirizzo	Via	mero civico
			NAP
			Località
11	Cognome e nome del tutore o curatore		Indirizzo
	Sede dell'autorità tutoria:		


**DATI PERSONALI DEL CONIUGE O DELL' ALTRO GENITORE
(Anche in caso di separazione o di decesso)**

Numero AVS

12	Cognome	Nomi (tutti i nomi, sottolineare quello usuale)	13	Data di nascita (giorno, mese, anno)	
14	Ultima professione esercitata	15	Attinenza (per stranieri, nazionalità)	16	Data di rilascio del permesso C (solo per stranieri, allegare copia del permesso)

17 Genere di attività (apporre una crocetta dove occorre)

- Salariato

 Indipendente a tempo parziale
 Salariato a tempo parziale

 Disoccupato
 Indipendente

 Persona senza attività lucrativa (PSAL)

 Riceve una rendita o ha in corso una domanda di assicurazione federale per l'invalidità ? SI NO

18	Domicilio Comune politico	Cantone	Da quando	Data	
19	Indirizzo Via	Numero civico	NAP	Località	
Cognome e nome del tutore (solo per tutelati)		Indirizzo		Sede dell'autorità tutoria	
Stato civile	Sposato/a	Vedovo/a	Divorziato/a	Separato/a giudizial.	Separato/a di fatto
<input type="checkbox"/> Celibe <input type="checkbox"/> Nubile	Da quando Data	Da quando Data	Da quando Data	Da quando Data	Da quando Data

DATI PERSONALI DEI FIGLI
20 Figli propri del richiedente (per nascita, per matrimonio, per riconoscimento giudiziale, per adozione, per affiliazione)

Cognome e nome	Data di nascita			Sesso	Domicilio	Professione (se in formazione allegare giustificativo)	Nazionalità
	giorno	mese	anno				

21 Figli del coniuge del richiedente (per nascita, per matrimonio, per riconoscimento giudiziale, per adozione, per affiliazione)

Cognome e nome	Data di nascita			Sesso	Domicilio	Professione (se in formazione allegare giustificativo)	Nazionalità
	giorno	mese	anno				

Cognome e nome del tutore o curatore	Indirizzo	Sede dell'autorità tutoria
--------------------------------------	-----------	----------------------------

22 Le persone indicate alle cifre da 1 a 21 risiedono stabilmente nel comune di domicilio ? SI NO



CONDIZIONI ECONOMICHE				
SOSTANZA AL 1. GENNAIO DELL'ANNO CORRENTE (allegare l'ultima tassazione fiscale)				Lasciare in bianco
	Genitore Fr.	Altro genitore Fr.	Figli (cifre 20-21) Fr.	
23	Libretti di risparmio e di deposito, numerario, c.c.p. e c.c.b. (allegare i giustificativi, documentando eventuali consumi)			200
24	Titoli (allegare i giustificativi, documentando eventuali consumi)			201
25	Assicurazione sulla vita al valore di riscatto Anno di conclusione Anno di scadenza Somma assicurata			202
26	Proprietà fondiaria al valore di stima ufficiale dell'abitazione primaria. (in caso di modifica dei valori di stima allegare un estratto del catastrino).			203
27	Altre proprietà fondiarie			204
28	Partecipazioni a comunioni ereditarie e indivisioni che servono da abitazione primaria. (allegare catastrino e indicare la propria parte di quota).			205
29	Altre partecipazioni a comunioni ereditarie e indivisioni (allegare catastrino)			206
30	Bestiame, provviste e merci (valore fiscale)			207
31	Altri fattori della sostanza (auto e suppellettili)			208
32	Ha ceduto o venduto dal 1.1.1990, sostanza o parte della stessa a terze persone, o ha rinunciato a partecipazioni, a comunioni ereditarie o a prestazioni periodiche ? <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO Se sì, quando Data Per quale importo (Fr.): A chi: 1. _____ 2. _____ 3. _____ (allegare copia degli atti notarili nonchè la notifica di tassazione della sostanza relativa all'anno di cessione).			Sostanza alienata anni precedenti Sostanza alienata anno riconosciuto
TOTALE DELLA SOSTANZA				209
DEDUZIONI DALLA SOSTANZA				
	Genitore Fr.	Altro genitore Fr.	Figli (cifre 20-21) Fr.	
33	Debiti ipotecari (documentare)			220
34	Altri debiti (documentare)			221
				231
TOTALE DEDUZIONI				232
SOSTANZA NETTA				222
PARTE SOSTANZA NON COMPUTABILE				234
SOSTANZA COMPUTABILE				



REDDITO ANNUO				Lasciare in bianco
35	Reddito proveniente da un'attività dipendente			Sost. convertita in reddito (1/15 di 234)
	a) In contanti Fr. _____ b) in natura <input type="checkbox"/> vitto <input type="checkbox"/> appartamento <input type="checkbox"/> alloggio <input type="checkbox"/> altre prestazioni Fr. _____			300
	■ (allegare l'ultimo certificato di salario) Totale Fr. _____	Genitore Fr. _____	Altro genitore Fr. _____	Figli (cifre 20-21) Fr. _____
	Spese per il conseguimento del reddito (vitto, trasporto, ecc.) documentare. Fr. _____			
	Percepisce 13.ma mensilità <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO	Reddito ipotetico		301
		Conduzione economia domestica (C.E.D.)		302
36	Reddito netto proveniente dall'agricoltura e dalla selvicoltura (incluso il reddito da comunioni ereditarie e indivisioni)			303
37	Reddito netto proveniente da un'attività indipendente non agricola (incluso il reddito da comunioni ereditarie e indivisioni)			304
38	Indennità giornaliere da assicurazioni <input type="checkbox"/> Malattia <input type="checkbox"/> Invalidità <input type="checkbox"/> Servizio militare <input type="checkbox"/> Infortuni <input type="checkbox"/> Disoccupazione <input type="checkbox"/> Altra (allegare la dichiarazione dell'Ente che paga le indennità attestante la data d'inizio e di termine del versamento e l'ammontare del versamento).			305
	39	Pensioni e rendite di ogni specie: (segnatamente provenienti dalla previdenza professionale II° pilastro), assicurazione militare o assicurazioni private, comprese le indennità di rincarico. Comprese eventuali rendite AVS e AI svizzere. (Allegare una cedola postale dell'anno precedente e una dell'anno in corso).		306
40	Pensioni estere			307
41	Rendita dell'assicurazione infortuni (SUVA o altro assicuratore)			308
42	Prestazioni periodiche di un datore di lavoro <input type="checkbox"/> Prestazioni volontarie <input type="checkbox"/> Altre (allegare una cedola postale dell'anno precedente e una dell'anno in corso).			309
	43	Rendite dell'AVS e dell'AI, escluso l'assegno per grandi invalidi (allegare l'ultima cedola postale) Cassa di compensazione che paga la rendita: _____		310
44	<input type="checkbox"/> Valore locativo della proprietà primaria			311
	<input type="checkbox"/> Altri redditi della proprietà fondiaria { Affitti, valore locativo proprietà secondaria			321
45	Interessi lordi (allegare la documentazione circa l'ammontare dell'importo): <input type="checkbox"/> Depositi a risparmio <input type="checkbox"/> Titoli <input type="checkbox"/> Mutui			312
	Ipotetico rendimento della sostanza alienata			313
46	<input type="checkbox"/> Valore locativo della proprietà in usufrutto			314
	<input type="checkbox"/> Altri redditi della proprietà in usufrutto			322
47	Alimenti dovuti dall' ex coniuge divorziato o separato (allegare copia della sentenza di divorzio/separazione con l'eventuale convenzione alimentare, nonché il relativo giustificativo di pagamento)			315
48	Altri redditi: a-Subaffitti Fr. _____			316
	b-Da comunioni ereditarie e indivisioni Fr. _____			
	c-Altri (portineria) Fr. _____			
49	Assegni per figli.			318
	Assegno integrativo			319
50	Diritto d'abitazione, vitalizio			320
				330
TOTALE REDDITI				



FABBISOGNO		Genitore Fr.	Altro genitore Fr.	Figli (cifre 20-21) Fr.	Lasciare in bianco
		Limite di reddito			
51	Interessi ipotecari (documentare)				100
53	Manutenzione di fabbricati.				102
56	Premi di assicurazioni malattia pagati per voi e i vostri famigliari alle cifre 1-21 (allegare certificato).				105
57	Contributi all'AVS, AI, IPG, AD				108
58	Alimenti pagati all'ex coniuge divorziato o separato (allegare copia della sentenza di divorzio o di separazione e l'eventuale convenzione alimentare).				107
Per la deduzione della pigione (allegare contratto di locazione)				pigione annua netta	108
59	Ha un'economia domestica propria <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO			pigione annua lorda	111
60	Se SI, quali persone non indicate alle cifre 1-21 convivono nella vostra economia domestica				134
	Cognome	Nome	Anno di nascita	Professione	
61	- Ammontare netto della pigione annua	Fr. _____			Pigione computate
	- Acconto spese accessorie previste dal contratto (riscaldamento, pulizia e illuminazione, ecc.)	Fr. _____			
	Locatore _____				
62	Se non ha un'economia domestica propria, presso chi abita? <input type="checkbox"/> Parenti <input type="checkbox"/> Terze persone				109
	Nome e indirizzo: _____				
	Se abita presso parenti: In casa propria dei parenti, allegare un documento ufficiale dal quale si possa rilevare il valore locativo. (Per es.: notifica di tassazione dei parenti)				
	In casa di affitto, allegare il contratto di locazione dei parenti				
	Numero delle persone che oltre al richiedente occupano l'appartamento _____				
	Numero degli appartamenti di cui è composta l'abitazione: <input type="text"/>		Numero dei locali <input type="text"/>		
	Numero dei locali che usa personalmente <input type="text"/>				
	Chi provvede alla conduzione dell'economia domestica: _____				
63	Se abita presso terze persone o in istituto, a quanto ammonta:				110
	a - L'affitto mensile della camera (documentare)	Fr. _____			
	b - La pensione o la retta giornaliera, compreso l'alloggio (documentare)	Fr. _____		140	
	spese personali				
TOTALE FABBISOGNO					



64 Ha già ricevuto in precedenza un assegno integrativo o di prima infanzia ? SI NO

Per quale periodo ? Data: _____

65 Versamento dell' assegno:

su **conto bancario** (designazione esatta, per es. conto di risparmio, conto di deposito, libretto di risparmio)

N. _____

Presso la (nome ed indirizzo della banca risp. della sua filiale). _____

N. del conto postale della banca _____ Clearing bancario N. _____

su **conto postale** N. _____

66 Osservazioni:

Il/La sottoscritto/a dichiara di aver risposto in modo completo e conforme alla verità a tutte le domande. Prende atto che è punibile se ha fornito indicazioni non vere o incomplete, sia per negligenza sia allo scopo di ottenere illecitamente per sé o per terze persone un assegno familiare. La somma ricevuta indebitamente dovrà essere restituita.

Luogo e data _____

Firma del richiedente _____

Se il richiedente non appone egli stesso la firma, indicarne i motivi _____

Cognome, nome, indirizzo del rappresentante _____

Firma del rappresentante _____

RAPPORTO DELL'AGENZIA COMUNALE AVS

67 Al modulo di richiesta deve essere allegata la copia della più recente notifica di tassazione dell'imposta cantonale, nonché i giustificativi dei dati indicati alle cifre 23-65

68 Il formulario è stato compilato dal richiedente o dal suo rappresentante ? SI NO

Se NO, l'agenzia ai fini della compilazione ha posto al richiedente o al suo rappresentante tutte le domande contenute nel formulario ? SI NO

69 Secondo i vostri accertamenti, le indicazioni fornite dal richiedente rispecchiano la reale situazione ?

Se NO, indicate i dati non conformi e le necessarie rettifiche richiamando le corrispondenti cifre del formulario: _____

70 In caso di risposta negativa alla cifra 22 indicare l'altro luogo di residenza: _____

PRESENTAZIONE DELLA RICHIESTA ALL'AGENZIA

Luogo e data: _____

TRASMESSA ALLA CAF

Data: _____

DATI PERSONALI (CIFRE 1-21) CONTROLLATI IN BASE A:

Data, timbro e firma dell' Agenzia AVS _____

ALLEGATI:

