



16.065

**Messaggio
concernente la modifica della legge federale
sulle prestazioni complementari
all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità
(Riforma delle PC)**

del 16 settembre 2016

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge federale sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità.

Nel contempo vi proponiamo di togliere dal ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- | | | | |
|------|---|---------|--|
| 2000 | P | 97.3068 | Promozione della proprietà di abitazioni per gli invalidi (N 4.3.99, Borel; S 15.3.00) |
| 2013 | P | 13.3548 | Conseguenze dell'evoluzione dei costumi sociali sulle casse pensioni (N 27.9.13, Gruppo PPD) |
| 2014 | P | 14.3629 | Sperperare l' avere della previdenza professionale per poi beneficiare delle prestazioni complementari? Questo incentivo perverso va eliminato! (N 26.9.14, Grossen) |

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

16 settembre 2016

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione,
Johann N. Schneider-Ammann
Il cancelliere della Confederazione,
Walter Thurnherr

Compendio

La presente revisione si prefigge di ottimizzare il sistema attuale delle PC. In particolare, intende migliorare l'impiego dei mezzi propri ai fini della previdenza per la vecchiaia e ridurre gli effetti soglia indesiderati. Per evitare un trasferimento di oneri all'aiuto sociale, che provocherebbe un aumento dell'onere finanziario a carico dei Cantoni, la presente riforma si prefigge per principio di mantenere il livello delle PC.

Situazione iniziale

Il 20 novembre 2013 il Consiglio federale ha adottato il rapporto sull'aumento dei costi e la necessità di riforme delle prestazioni complementari all'AVS e all'AI, che indica possibili soluzioni per perfezionare il sistema delle PC in diversi ambiti. Basandosi su questo rapporto, ha elaborato la presente modifica della legge federale sulle prestazioni complementari all'AVS e all'AI.

Contenuto del progetto

Con la riforma delle PC si intende migliorare l'impiego dei mezzi propri ai fini della previdenza per la vecchiaia e ridurre gli effetti soglia indesiderati. Per garantire il raggiungimento di tali obiettivi, saranno attuate le misure illustrate qui di seguito.

- *Preservazione del capitale della previdenza professionale obbligato*
Di norma, le persone che in età di pensionamento possono beneficiare di una rendita dell'AVS e della previdenza professionale senza riduzioni non hanno bisogno delle PC, almeno fintantoché non vivono in istituto. Le prestazioni della previdenza professionale devono pertanto essere percepite, nella misura del possibile, sotto forma di rendita. Per questo motivo, la liquidazione in capitale dell'avere di vecchiaia al verificarsi del caso di previdenza deve essere esclusa per l'intera parte obbligatoria. Nel quadro della previdenza professionale occorre inoltre escludere la possibilità di un prelievo anticipato dell'avere di libero passaggio per l'avvio di un'attività lucrativa indipendente.
- *Computo della sostanza nel calcolo delle PC*
Le PC devono andare a beneficio mirato delle persone che senza questo sostegno non raggiungerebbero il minimo vitale. La presente riforma prevede pertanto che la sostanza venga presa in maggiore considerazione nel calcolo delle prestazioni. A tal fine, saranno per esempio adeguate le franchigie applicate alla sostanza complessiva, che si prevede di abbassare da 37 500 a 30 000 franchi per le persone sole e da 60 000 a 50 000 franchi per i coniugi. Le franchigie sulle abitazioni ad uso proprio resteranno immutate.

-
- *Computo del reddito dell'attività lucrativa nel calcolo delle PC*
Per aumentare l'incentivo al lavoro e migliorare l'inserimento nel mondo del lavoro, oggi nel calcolo delle PC il reddito dell'attività lucrativa è computato, previa deduzione di una franchigia, solo per due terzi. Questo computo privilegiato può determinare effetti soglia indesiderati. In futuro, il reddito dell'attività lucrativa dei coniugi che non godono di un proprio diritto alle PC sarà pertanto computato interamente nel calcolo delle PC.
 - *Importo minimo delle PC*
Attualmente nella maggior parte dei Cantoni i beneficiari di PC percepiscono PC d'importo almeno pari a quello del premio medio del Cantone o della regione di premi in questione. PC di per sé esigee vengono così aumentate a questo importo; ne risulta un effetto soglia all'entrata nel sistema delle PC e all'uscita da esso. Al contempo, questa regolamentazione fa sì che le persone aventi diritto all'importo minimo garantito delle PC dispongano di un reddito maggiore rispetto agli altri beneficiari di PC. Per ridurre questi effetti indesiderati, l'importo minimo delle PC sarà abbassato facendolo corrispondere a quello della riduzione individuale dei premi massima per le persone che non hanno diritto né alle PC né all'aiuto sociale, ma badando a che non sia inferiore al 60 per cento del premio medio.
 - *Computo del premio dell'assicurazione malattie nel calcolo delle PC*
Il premio dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie fa parte della garanzia del fabbisogno vitale ed è quindi riconosciuto quale spesa nel calcolo delle PC. Secondo il diritto vigente è sempre computato un importo forfettario corrispondente al premio medio cantonale o regionale. Per evitare rimborsi eccessivi, ai Cantoni sarà data la possibilità di computare il premio effettivo invece dell'importo forfettario, se il primo è inferiore al secondo.
 - *Adeguamenti del calcolo delle PC per le persone che vivono in istituto*
Il calcolo delle PC per le persone che vivono in istituto va adeguato in diversi punti. In particolare, si prevede di considerare solo la tassa giornaliera per i giorni effettivamente fatturati dall'istituto, mentre le spese per soggiorni temporanei in istituto fino a tre mesi saranno computate nel quadro delle PC quali spese di malattia e d'invalidità.
 - *Miglioramenti nell'attività esecutiva*
Per garantire un'esecuzione uniforme delle PC a livello nazionale, verranno precisate le disposizioni legali pertinenti in diversi ambiti. Saranno per esempio disciplinati con maggiore precisione i termini di attesa per i cittadini stranieri e le ripercussioni di lunghi soggiorni all'estero sul diritto alle PC. La Confederazione potrà inoltre ridurre i suoi sussidi per le spese amministrative in caso di cattiva gestione delle PC da parte degli organi esecutivi.
-

-
- *Ulteriori misure legate alle PC*
Dal 2012 è in vigore l'articolo 26a LPC, in virtù del quale l'Ufficio centrale di compensazione tiene un registro dei beneficiari di prestazioni complementari. Quest'ultimo conterrà dati personali particolarmente degni di protezione. Per consentirvi l'accesso nel quadro della procedura di richiamo, occorre che la pertinente regolamentazione sia posta a livello di legge.

Indice

Compendio	6706
1 Punti essenziali del progetto	6711
1.1 Situazione iniziale	6711
1.1.1 Bisogno comprovato di riforme nel sistema delle PC	6711
1.1.2 Obiettivi della riforma	6711
1.1.3 Evoluzione dalle ultime revisioni	6714
1.1.4 Evoluzione del numero dei beneficiari e delle uscite delle PC	6716
1.1.5 Altri fattori che hanno contribuito all'aumento delle spese per le PC	6717
1.1.6 Previsioni finanziarie	6719
1.1.7 Revisioni in corso con un'incidenza sulle PC	6721
1.2 La normativa proposta	6724
1.2.1 Adeguamento delle disposizioni concernenti i prelievi di capitale nel 2° pilastro	6724
1.2.2 Misure relative al computo della sostanza nel calcolo delle PC	6733
1.2.3 Misure volte a ridurre gli effetti soglia	6742
1.2.4 Adeguamento dell'importo minimo delle PC e dell'importo computato per i premi dell'assicurazione malattie	6748
1.2.5 Calcolo delle PC per le persone che vivono in un istituto o in un ospedale	6754
1.2.6 Misure volte a migliorare l'esecuzione	6756
1.2.7 Ulteriori misure nell'ambito delle PC	6759
1.3 Opinioni e pareri espressi durante la procedura di consultazione e loro valutazione	6760
1.4 Attuazione	6765
1.5 Interventi parlamentari	6765
1.5.1 Interventi parlamentari da togliere dal ruolo	6765
1.5.2 Invalidità e acquisto della proprietà d'abitazioni mediante i fondi della previdenza professionale	6765
1.5.3 Conseguenze per le casse pensioni dei prelievi per l'acquisto di abitazioni e dei versamenti in seguito a divorzio	6769
2 Commento ai singoli articoli	6772
3 Ripercussioni	6784
3.1 Osservazioni preliminari	6784
3.2 Ripercussioni finanziarie per le PC	6785
3.3 Ripercussioni finanziarie per la previdenza professionale	6785

3.4	Ripercussioni per la Confederazione	6786
3.4.1	Ripercussioni finanziarie	6786
3.4.2	Ripercussioni sull'effettivo del personale	6787
3.5	Ripercussioni per i Cantoni	6787
3.5.1	Ripercussioni finanziarie	6787
3.5.2	Ripercussioni sull'effettivo del personale	6788
3.6	Ripercussioni per l'economia	6788
3.7	Ripercussioni per i beneficiari di PC	6791
3.8	Ripercussioni sull'aiuto alle vittime	6792
4	Rapporto con il programma di legislatura	6793
5	Aspetti giuridici	6793
5.1	Costituzionalità	6793
5.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	6793
5.3	Forma dell'atto	6794
5.4	Delega di competenze legislative	6794
5.5	Protezione dei dati	6795
	Allegato: Bilanci delle PC	6796
	Legge federale sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPC) (Riforma delle PC) (Disegno)	6801

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Bisogno comprovato di riforme nel sistema delle PC

In adempimento di diversi interventi parlamentari¹ concernenti l'aumento delle spese per le prestazioni complementari (PC), alla fine del 2013 il nostro Consiglio ha adottato un ampio rapporto² che tratta approfonditamente l'evoluzione delle PC negli ultimi dieci anni. Nel rapporto abbiamo constatato che per poter continuare ad adempiere i suoi compiti a lungo termine il sistema delle PC va adeguato in alcuni punti. Questo vale in particolare per determinati effetti soglia che possono venirsi a creare applicando le vigenti disposizioni sul computo del reddito dell'attività lucrativa o sull'importo minimo delle PC e che risultano problematici nell'ottica delle PC. Nel medesimo rapporto abbiamo valutato in modo critico anche l'importo delle franchigie applicate alla sostanza e le possibilità di prelievo di capitale nella previdenza professionale. Infine, il rapporto indica possibilità di miglioramento pure per quanto concerne il computo dei premi dell'assicurazione malattie e della rinuncia alla sostanza.

Sulla base del summenzionato rapporto, il 25 giugno 2014 il nostro Consiglio ha adottato le prime decisioni di fondo per una riforma delle PC, che intende ora attuare con la presente modifica della legge federale del 6 ottobre 2006³ sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPC).

1.1.2 Obiettivi della riforma

- Il livello delle prestazioni dev'essere mantenuto.
- L'impiego dei mezzi propri ai fini della previdenza per la vecchiaia va migliorato.
- Gli effetti soglia devono essere ridotti.

¹ Po. Humbel 12.3602 «Riforma delle prestazioni complementari all'AVS/AI»; Po. Gruppo liberale radicale 12.3677 «Prestazioni complementari all'AVS e all'AI. Non andiamo alla cieca»; Po. Kuprecht 12.3673 «Prestazioni complementari all'AVS e all'AI. Prospettive fino al 2020».

² *Prestations complémentaires à l'AVS/AI: Accroissement des coûts et besoins de réforme* (disponibile in tedesco e in francese), consultabile all'indirizzo www.ofas.admin.ch > Thèmes > Prestations complémentaires > Actualité.

³ RS 831.30

Mantenimento del livello delle prestazioni

Il compito principale delle PC consiste nel garantire la copertura del fabbisogno esistenziale delle persone che, in seguito all'insorgenza di un evento assicurato nel quadro del 1° pilastro, non riescono più a provvedere da sole al proprio sostentamento. Le PC corrispondono alla differenza tra le spese riconosciute e i redditi computabili. Le spese riconosciute rappresentano nel contempo il minimo vitale che le PC devono garantire. Come constatato nel messaggio volto a introdurre nella Costituzione il modello dei tre pilastri⁴, in cui rientrano anche le PC, le prestazioni del 1° pilastro non devono coprire il solo minimo vitale biologico, ma soprattutto consentire agli assicurati di condurre un'esistenza dignitosa. Questo include, oltre all'assistenza medica di base, la possibilità di gestire autonomamente un'economia domestica e di partecipare alla vita sociale (minimo vitale sociale). Nel caso delle persone che vivono in istituto, le PC finanziano le spese di soggiorno che non possono essere coperte con il reddito e la sostanza. Le PC dovranno poter coprire anche in futuro il minimo vitale conformemente a questo mandato costituzionale. In tal modo, si garantisce altresì che non vi sarà alcun trasferimento di oneri all'aiuto sociale, il che provocherebbe un aumento dell'onere finanziario a carico dei Cantoni.

Per quanto concerne le PC all'AVS, l'andamento delle uscite per le persone che vivono a casa dipende notevolmente dal numero di persone in età di pensionamento e dunque dall'evoluzione demografica. In questo ambito, non si presume un futuro aumento delle spese per le PC superiore a quello legato ai fattori demografici e all'evoluzione dei prezzi e dei salari (cfr. n. 1.1.6). Per quanto concerne le PC all'AI, l'andamento delle uscite non dipende solo dal numero dei beneficiari di rendite, ma anche dalla struttura del loro effettivo: più essi sono giovani, più hanno bisogno delle PC, poiché hanno esercitato un'attività lucrativa solo per un breve periodo o non hanno mai lavorato, cosicché le loro rendite sono modeste e spesso non possono beneficiare di alcuna rendita della previdenza professionale e anche la sostanza e i relativi redditi sono molto scarsi; inoltre necessitano delle PC per lungo tempo. Se l'AI riuscirà a ridurre il numero di giovani beneficiari di rendite mediante provvedimenti di reintegrazione, si potranno limitare anche le uscite delle PC all'AI.

L'andamento delle uscite delle PC per le persone che vivono in istituto è invece determinato sostanzialmente dalle spese di soggiorno, che non sono tuttavia influenzabili dalle PC. L'importo delle spese supplementari dovute al soggiorno in un istituto dipende infatti notevolmente dal tipo di finanziamento della struttura. Poiché quest'ultimo è di competenza dei Cantoni, essi possono incidere in una certa misura sui costi delle PC per le persone che vivono in istituto. Un altro fattore d'influsso sulle spese di soggiorno è costituito dall'impostazione dei rimborsi delle cure a domicilio, anch'essa di competenza cantonale. Oltre alle prestazioni periodiche, in singoli casi le PC prevedono rimborsi delle spese di malattia e d'invalidità, che comprendono anche le spese per l'aiuto, le cure e l'assistenza a domicilio. I Cantoni possono definire autonomamente, nel rispetto di determinate disposizioni quadro di diritto federale, il tipo e l'ammontare delle spese che intendono rimborsare. La

⁴ Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale sul Progetto di revisione della Costituzione federale in materia di previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità e Rapporto sull'iniziativa popolare «Per vere pensioni popolari» (del 10 novembre 1971), FF 1971 II 1205, in particolare pag. 1226.

fissazione di valori bassi può comportare che le possibilità di assistenza a domicilio non vengano pienamente sfruttate. Maggiori possibilità di rimborso delle cure a domicilio consentono, almeno in parte, di evitare o ritardare i ricoveri in istituto.

Di conseguenza, i Cantoni sono gli attori che possono influire maggiormente sulle uscite delle PC per le persone che vivono in istituto. Il 25 maggio 2016 il nostro Consiglio ha adottato un rapporto concernente la situazione attuale e le prospettive nell'ambito delle cure di lunga durata, redatto in adempimento dei postulati 12.3604 Una strategia per le cure di lunga durata, depositato il 15 giugno 2012, 14.3912 Estendere il pilastro 3a per coprire le spese di cura, depositato il 25 settembre 2014, e 14.4165 Valutare la possibilità d'introdurre un'assicurazione dei costi di cura quale strumento contro l'erosione del patrimonio, depositato l'11 dicembre 2014. Il rapporto (disponibile in tedesco e in francese) fornisce una visione d'insieme sulle diverse sfide e sulla necessità d'intervento nell'ambito delle cure di lunga durata in Svizzera e propone alla Confederazione e ai Cantoni un pacchetto di misure per far fronte alle sfide in questione. I risultati del rapporto offrono uno spunto per il dibattito pubblico sugli obiettivi e sui compiti futuri nonché sulle misure necessarie per garantire un'assistenza adeguata e il finanziamento delle cure di lunga durata.

Miglioramento dell'impiego dei mezzi propri ai fini della previdenza per la vecchiaia

Le PC devono andare a beneficio mirato delle persone che senza questo sostegno non raggiungerebbero il minimo vitale. Con la presente riforma s'intende garantire che i mezzi propri degli assicurati siano presi in debita considerazione nel calcolo delle PC.

Riduzione degli effetti soglia

L'espressione «effetto soglia» indica che, pur conseguendo un reddito dell'attività lucrativa più elevato, una persona dispone liberamente di meno denaro. Questo può essere dovuto, ad esempio, alla riduzione o all'interruzione oppure alla mancata concessione di prestazioni di sostegno da parte degli enti pubblici. Gli effetti soglia si manifestano anche al momento dell'entrata nel sistema delle PC e dell'uscita da esso, che comportano sempre cambiamenti del reddito disponibile. Per quanto concerne le PC all'AI, questi effetti soglia possono risultare problematici, se grazie alla rendita AI e alle relative PC una persona viene a trovarsi in condizioni economiche migliori rispetto al periodo precedente l'insorgenza dell'invalidità o se l'uscita dal sistema delle PC determina un notevole peggioramento della sua situazione economica. In tal caso, gli effetti soglia rappresentano un disincentivo al lavoro, dato che per le persone interessate non risulta conveniente esercitare un'attività lucrativa. Occorre pertanto ridurre per quanto possibile gli effetti soglia.

1.1.3 Evoluzione dalle ultime revisioni

Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC)

Il 28 novembre 2004 il Popolo e i Cantoni hanno approvato una revisione parziale della Costituzione federale⁵ (Cost.) nel quadro della NPC, con cui è stato introdotto nella Costituzione un apposito articolo 112a per le PC, che da allora sono di competenza congiunta di Confederazione e Cantoni. Questo cambiamento di filosofia si è concretizzato in particolare nella nuova ripartizione di determinate competenze e nella modifica della chiave di finanziamento delle PC.

Nuova ripartizione delle competenze

Nel vecchio sistema delle PC, i Cantoni potevano fissare autonomamente, entro un certo margine, alcuni elementi importanti per il calcolo delle PC, quali gli importi destinati alla copertura del fabbisogno generale vitale e le pigioni massime. Con la riorganizzazione del sistema nel quadro della NPC, per le persone che vivono a casa è stato introdotto un metodo per il calcolo delle PC uniforme a livello nazionale, che esclude qualsiasi differenza cantonale. Nel caso delle persone che vivono in istituto, i Cantoni possono continuare a incidere sull'importo delle PC fissando autonomamente le tasse giornaliere massime riconosciute nel calcolo delle PC e l'importo per le spese personali, che influiscono in misura determinante sul calcolo delle prestazioni.

La competenza per il rimborso delle spese di malattia e d'invalidità è stata trasferita in gran parte ai Cantoni, che in virtù della NPC definiscono autonomamente, nel rispetto delle disposizioni quadro di diritto federale, il tipo e l'ammontare dei costi da rimborsare ai beneficiari di PC.

Nuova chiave di finanziamento per le PC

La NPC ha modificato radicalmente il finanziamento delle PC. Fino alla fine del 2007, la Confederazione partecipava sia alle PC annue (periodiche) che al rimborso delle spese di malattia e d'invalidità. A seconda della loro forza finanziaria, i Cantoni ricevevano rimborsi federali compresi tra il 10 e il 35 per cento degli importi da essi versati. La Confederazione non partecipava alle spese esecutive e amministrative.

Dall'entrata in vigore della NPC, essa partecipa ormai solo alle PC annue, mentre il rimborso delle spese di malattia e d'invalidità è finanziato esclusivamente dai Cantoni. In compenso, la Confederazione partecipa in misura maggiore al finanziamento delle PC annue. La forza finanziaria dei Cantoni è dunque divenuta irrilevante.

La Confederazione partecipa nella misura di $\frac{1}{8}$ alle PC annue (periodiche) complessive delle persone che vivono a casa. Nel caso delle persone che vivono in istituto, invece, copre solo i costi non direttamente riconducibili al soggiorno in istituto. Per queste ultime occorre dunque effettuare un cosiddetto calcolo distintivo, determi-

⁵ RS 101

nando l'ammontare delle PC che spetterebbero loro se vivessero a casa. Di questo importo la Confederazione copre i $\frac{1}{3}$.

Inoltre essa assume una parte delle spese amministrative necessarie per la determinazione e il versamento delle PC annue.

In seguito alla nuova ripartizione dei compiti secondo la NPC, dunque, nel complesso la Confederazione partecipa più di prima alle uscite delle PC. Nel 2008, con il passaggio al nuovo sistema il contributo della Confederazione alle PC è passato da 0,7 a 1,1 miliardi di franchi. Nel 2015 esso è stato pari a 1,4 miliardi di franchi. Dal 2008, in media i contributi federali sono cresciuti meno di quelli cantonali (rispettivamente +3,1 e +4,1 %).

Soppressione degli importi massimi per le PC

Fino all'entrata in vigore della LPC in seguito alla revisione totale nel quadro della NPC, l'importo massimo delle PC annue ammontava al quadruplo dell'importo minimo della rendita semplice di vecchiaia AVS (2007: fr. 53 040) nel caso delle persone che vivono a casa e al 175 per cento dell'importo destinato alla copertura del fabbisogno generale vitale per le persone sole nel caso delle persone che vivono durevolmente in un istituto o in un ospedale (2007: fr. 31 740). Con il nuovo modello delle PC entrato in vigore nel 2008, questa limitazione è stata soppressa. Secondo il relativo messaggio⁶, questo limite massimo era irrilevante per le persone che non vivono in istituto, in quanto era raggiunto solo in casi molto rari (praticamente solo in casi d'invalidità in famiglie numerose). Inoltre, con la sua soppressione si poteva evitare che i beneficiari di PC dovessero ricorrere anche all'aiuto sociale. La soppressione del limite massimo è dunque andata a vantaggio quasi esclusivamente delle persone che vivono in istituto, di cui circa il 37 per cento (23 100 unità) ha beneficiato di prestazioni più elevate.

Nuovo ordinamento del finanziamento delle cure

All'inizio del 2011 è entrato in vigore il nuovo ordinamento del finanziamento delle cure, che disciplina la ripartizione dei costi per le cure ambulatoriali, per quelle in una casa di cura e per quelle acute e transitorie. Le spese di cura vengono ripartite tra le casse malati, i pazienti e gli enti pubblici. In questo contesto non sono considerate le spese abituali di alloggio e assistenza generate dal soggiorno in un istituto. L'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie presta un contributo alle cure dispensate ambulatorialmente in base a una prescrizione medica e a un comprovato bisogno terapeutico, anche in istituzioni con strutture diurne o notturne o in una casa di cura (art. 25a cpv. 1 della legge federale del 18 marzo 1994⁷ sull'assicurazione malattie [LAMal]). L'ammontare del contributo è calcolato in base al bisogno di cure quotidiano. I costi delle cure non coperti dalle assicurazioni sociali possono essere fatturati all'assicurato solo per un importo massimo corrispondente

⁶ Messaggio del 7 settembre 2005 concernente la legislazione esecutiva della nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC), FF 2005 5349, in particolare pag. 5544.

⁷ RS 832.10

al 20 per cento del contributo alle cure massimo fissato dal nostro Consiglio (attualmente, fr. 21.60 al giorno = fr. 7862 all'anno; art. 25a cpv. 5 LAMal). Il finanziamento residuo è disciplinato dai Cantoni. In sede di attuazione i Cantoni hanno apportato adeguamenti anche al livello delle PC. Considerate le differenze cantonali al riguardo, le variazioni delle uscite di queste ultime nel settore degli istituti sono state molto eterogenee. La maggior parte dei Cantoni ha scorporato il finanziamento delle cure secondo la LAMal dalle PC.

Nel quadro del nuovo ordinamento del finanziamento delle cure sono state innalzate anche le franchigie sulla sostanza. Quella applicata alla sostanza complessiva ammonta ora a 37 500 franchi per le persone sole, a fronte dei 25 000 franchi precedenti. Per i beneficiari di PC che abitano in un immobile di loro proprietà vigono ulteriori franchigie. Sebbene quella di 112 500 franchi non sia stata modificata nel 2011, è tuttavia stata introdotta una nuova categoria. Se una coppia è proprietaria di un immobile che serve quale abitazione a uno dei coniugi mentre l'altro vive in istituto, ora si applica una franchigia di 300 000 franchi. La stessa franchigia si applica anche nel caso in cui entrambi i coniugi vivono a casa e almeno uno dei due percepisce un assegno per grandi invalidi dell'AVS, dell'AI, dell'assicurazione contro gli infortuni o dell'assicurazione militare.

1.1.4 Evoluzione del numero dei beneficiari e delle uscite delle PC

Evoluzione del numero e della quota dei beneficiari

Nel periodo tra il 2000 e il 2015 l'effettivo dei beneficiari di PC è passato da 202 700 a 315 000 persone, segnando una crescita media del 3,0 per cento all'anno. Per quanto concerne le PC all'AVS, l'aumento (+2,4 % all'anno) ha seguito l'evoluzione demografica. La quota dei beneficiari di PC, ovvero la percentuale di beneficiari di rendite AVS che ricorrono alle PC, mostra una tendenza in lieve aumento e si è attestata al 12,5 per cento nel 2014. Per quanto concerne le PC all'AI, il numero dei beneficiari ha registrato un incremento medio annuo relativamente forte fino al 2005 (+8,4 %). Dal 2006 l'effettivo delle rendite AI è in calo, il che si traduce in un aumento del numero dei beneficiari di PC pari a solo l'1,9 per cento all'anno. Il fatto che i beneficiari di PC continuino tuttora ad aumentare è ascrivibile alla struttura dell'effettivo delle rendite: le persone diventate invalide in giovane età necessitano in misura notevole delle PC e restano nel sistema per lungo tempo. Nel 2014 i beneficiari di PC rappresentavano il 45,2 per cento di tutti i beneficiari di rendite AI.

Evoluzione delle uscite delle PC e contributi della Confederazione

Le uscite delle PC sono costituite dalle cosiddette PC periodiche o annue e dai rimborsi delle spese di malattia e d'invalidità. Non vi rientrano invece le spese per i premi dell'assicurazione malattie, poiché vengono finanziate nel quadro della riduzione dei premi. Tra il 2000 e il 2015 le uscite delle PC sono più che raddoppiate, passando da 2,3 a 4,8 miliardi di franchi. Questa notevole crescita va attribuita in gran parte a una modifica del sistema (revisione totale della LPC nel quadro della NPC) che, insieme con le ripercussioni della 5ª revisione AI, ha comportato un

repentino aumento delle uscite delle PC nel 2008 (+13,4 % rispetto all'anno precedente), a fronte di incrementi più moderati registrati negli anni precedenti e in quelli seguenti (in media, rispettivamente +5,1 e +3,8 % all'anno).

Con l'entrata in vigore della NPC, è cambiato anche il sistema di finanziamento delle PC (cfr. n. 1.1.3). La partecipazione della Confederazione a queste prestazioni è così passata da 0,7 a 1,1 miliardi di franchi, con un corrispondente sgravio finanziario per i Cantoni. Da allora la Confederazione copre circa il 30 per cento delle uscite delle PC, mentre prima dell'entrata in vigore della NPC ne assumeva circa il 22 per cento.

1.1.5 Altri fattori che hanno contribuito all'aumento delle spese per le PC

L'andamento delle spese per le PC è influenzato da diversi fattori. Per le PC all'AVS è particolarmente determinante l'evoluzione demografica; inoltre, vari elementi di calcolo devono essere adeguati (regolarmente oppure occasionalmente) all'aumento del costo della vita per poter garantire la copertura del fabbisogno vitale. Negli ultimi anni l'andamento dei costi è stato però influenzato in misura decisiva da revisioni di legge esterne al sistema delle PC: oltre a varie revisioni dell'AVS e dell'AI, sono state soprattutto la NPC e il nuovo ordinamento del finanziamento delle cure a incidere durevolmente sulle uscite delle PC.

Revisioni dell'AVS e dell'AI

Nel quadro della 10^a revisione dell'AVS⁸, le rendite straordinarie con limiti di reddito sono state soppresse e trasferite nelle PC con effetto dal 1° gennaio 1997. Da quella data, nell'AVS è stata inoltre progressivamente introdotta la possibilità di riscuotere anticipatamente la rendita. L'anticipazione comporta una riduzione durevole delle prestazioni, che per una parte degli assicurati è compensata dalle PC. Le due misure hanno comportato spese supplementari per le PC. Nel messaggio sulla 10^a revisione dell'AVS⁹, le spese supplementari per le PC dovute alla soppressione delle rendite straordinarie con limiti di reddito sono state quantificate in circa 55 milioni di franchi all'anno. Quelle determinate dall'anticipazione delle rendite si sono accumulate negli anni dopo l'introduzione della misura e nel 2012 erano di circa 21 milioni di franchi.

In seguito all'entrata in vigore della 4^a revisione AI¹⁰, dal 1° gennaio 2004 i nuovi beneficiari di rendite non avevano più diritto a una rendita completa. Al contempo, i casi di rigore sono stati trasferiti nelle PC. Fino al 31 dicembre 2003, in questi casi gli assicurati avevano diritto a una mezza rendita già per un grado d'invalidità di almeno il 40 per cento (e non il 50; (art. 28 cpv. 1^{bis} vLAI). Un caso di rigore era dato se le spese riconosciute dalla LPC superavano i redditi determinanti secondo la LPC (art. 28^{bis} cpv. 1 vOAI). La soppressione delle rendite per casi di rigore nell'AI è stata compensata estendendo ai beneficiari di un quarto di rendita il diritto alle PC.

⁸ RU 1996 2466; FF 1990 II 1

⁹ FF 1990 II 1, in particolare pag. 66, disponibile solo in tedesco

¹⁰ RU 2003 3837; FF 2001 2851

Con l'entrata in vigore della 5ª revisione AI, le rendite complete in corso e il supplemento di carriera sono stati soppressi con effetto dal 1° gennaio 2008. Anche queste misure hanno comportato spese supplementari per le PC: nel messaggio del 22 giugno 2005¹¹ sulla 5ª revisione AI, le spese supplementari dovute alla soppressione delle rendite complete in corso sono state stimate a 13 milioni di franchi in media all'anno per il periodo compreso tra il 2007 e il 2015 e quelle per la soppressione del supplemento di carriera a 47 milioni di franchi in media all'anno per il periodo fino al 2025. La soppressione delle rendite complete ha inoltre fatto sorgere circa 1400 nuovi casi PC.

Le ultime tre revisioni dell'AI (4ª, 5ª e 6ª) perseguivano, oltre al consolidamento finanziario dell'assicurazione, l'obiettivo principale della priorità dell'integrazione sulla rendita. Ne è conseguita una diminuzione del numero dei nuovi beneficiari di rendite AI e dell'effettivo complessivo dei beneficiari di rendite AI, rispettivamente dal 2004 e dal 2006. Se da un lato il calo dei beneficiari di rendite AI non ha determinato una riduzione del numero dei beneficiari di PC, dall'altro ha però comportato un netto rallentamento della crescita delle uscite delle PC all'AI: prima del 2006 queste aumentavano mediamente dell'8 per cento all'anno, mentre in seguito sono cresciute solo di circa il 3 per cento (esclusi gli effetti dell'introduzione della NPC nel 2008). Negli ultimi anni l'incremento è stato persino inferiore a quello delle PC all'AVS, il che era estremamente raro in precedenza.

Accordo sulla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE

Per acquisire il diritto alle PC, i cittadini stranieri devono aver risieduto ininterrottamente in Svizzera per cinque o dieci anni immediatamente prima della richiesta delle PC (termine d'attesa). Il 1° giugno 2002 è entrato in vigore l'Accordo sulla libera circolazione delle persone con l'UE, con il quale il summenzionato termine d'attesa è stato soppresso per i cittadini degli Stati membri dell'UE residenti in Svizzera. Considerata la mancanza delle necessarie informazioni dettagliate, non è possibile determinare direttamente le ripercussioni di questo accordo (in particolare, mancano dati statistici sulla durata della dimora abituale delle persone in questione in Svizzera). I tassi di crescita forniscono però un'indicazione indiretta. Nel 2002 e 2003, le PC destinate ai cittadini stranieri hanno registrato una crescita rispettivamente del 10,5 e del 9,3 per cento, ovvero circa tre punti percentuali in più rispetto alla media del periodo 1998–2012 (6,8 %). Il 3 per cento di 338,5 milioni di franchi, vale a dire la somma complessiva delle PC versate nel 2001 agli stranieri in Svizzera, corrisponde a circa 10 milioni di franchi. L'influsso sull'andamento complessivo delle uscite è pertanto moderato.

NPC

La revisione totale della LPC realizzata nel quadro della NPC ha concorso notevolmente all'aumento delle spese per le PC, soprattutto per via della soppressione dell'importo massimo erogabile alle persone che vivono in istituto. Prima dell'entrata in vigore della NPC, questo importo era di circa 32 000 franchi l'anno, più i premi dell'assicurazione malattie. Questa regolamentazione comportava che non pochi beneficiari di PC ricorrevano anche all'aiuto sociale o ad altre prestazioni di soste-

¹¹ FF 2005 3989, in particolare pag. 4113

gno cantonali o comunali. Con la soppressione dell'importo massimo delle PC si è voluto porre fine a questa doppia dipendenza da prestazioni in funzione del bisogno. Il prezzo da pagare è stato un netto aumento dei costi, dato che da allora circa un terzo delle persone in istituto ha potuto percepire PC più elevate. Le spese supplementari per le PC dovute a questa misura sono stimate a 350 milioni di franchi, un importo che include però anche i trasferimenti di oneri dall'aiuto sociale e da altre prestazioni di sostegno cantonali o comunali.

Nuovo ordinamento del finanziamento delle cure

Con l'entrata in vigore del nuovo ordinamento del finanziamento delle cure, la maggior parte dei Cantoni ha separato il finanziamento delle cure secondo la LAMal dalle PC. Ciò significa che le prestazioni di cura dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie e la quota per le cure inclusa nella tassa giornaliera dell'istituto non sono più considerate nel calcolo individuale delle PC. Solo tre Cantoni (SZ, ZG e SO; dal 2013 solo SZ) hanno integrato completamente le spese di cura nel calcolo delle PC e sono stati dunque quelli in cui le uscite delle PC hanno segnato l'aumento più marcato.

Considerata l'eterogeneità delle regolamentazioni cantonali, non è possibile quantificare i costi cagionati dal nuovo ordinamento del finanziamento delle cure. Il solo innalzamento delle franchigie sulla sostanza ha comportato un aumento delle uscite complessive delle PC pari a circa 77 milioni di franchi (di cui circa 3 per le nuove franchigie applicate all'abitazione ad uso proprio).

1.1.6 Previsioni finanziarie

Evoluzione del numero e della quota dei beneficiari

Per quanto concerne le PC all'AVS, l'evoluzione del numero dei beneficiari adulti è strettamente legata a quella del numero delle rendite principali versate. C'è da attendersi che anche in futuro il numero dei beneficiari seguirà l'evoluzione demografica e continuerà dunque a crescere nei prossimi anni di circa il 2,5–2,6 per cento. La percentuale dei beneficiari di rendite di vecchiaia che necessitano delle PC passerà dall'attuale 12,5 per cento al 12,7 per cento fino al 2030. Le misure proposte nel quadro della presente riforma non hanno alcuna incidenza su tale evoluzione.

In seguito ai diversi provvedimenti adottati nell'ambito dell'AI, il numero dei beneficiari di rendite di questa assicurazione è in calo dal 2006. La percentuale dei beneficiari di rendite AI che necessitano delle PC ha invece continuato a crescere negli ultimi anni, attestandosi a un livello relativamente elevato nel 2015 (45,2 %). Nei prossimi anni la quota dei beneficiari aumenterà ulteriormente, per poi stabilizzarsi nel medio-lungo periodo. In futuro l'evoluzione dei beneficiari di PC all'AI andrà quindi di pari passo con quella della popolazione, come già avviene per le PC all'AVS. Tuttavia, poiché i beneficiari di queste ultime sono solo le persone in età di pensionamento mentre quelli delle PC all'AI sono persone in età lavorativa, la crescita delle due prestazioni seguirà un andamento diverso. Se per motivi demografici il numero dei beneficiari di PC all'AVS aumenterà costantemente e in misura relativamente significativa fino a dopo il 2040, quello dei beneficiari di PC all'AI dimi-

nuirà a partire dal 2018, per poi tornare a salire presumibilmente solo dal 2035. Anche questa evoluzione è indipendente dalle misure proposte nel quadro della presente riforma.

Evoluzione delle uscite delle PC fino al 2030

Le uscite delle PC sono costituite dalle cosiddette PC periodiche o annue e dai rimborsi delle spese di malattia e d'invalidità. Non vi rientrano invece le spese per i premi dell'assicurazione malattie, che, pur essendo considerate per il calcolo delle PC, vengono finanziate nel quadro della riduzione dei premi.

In considerazione dell'evoluzione demografica, anche in futuro il numero delle persone in età di pensionamento che necessitano delle PC aumenterà del 2,5–2,6 per cento all'anno. Se non si intervenisse nel sistema delle PC, tenuto conto dell'evoluzione dei prezzi e dei salari, questo comporterebbe un incremento dei costi per le PC all'AVS del 3,7 per cento in media all'anno fino al 2030. Per quanto concerne le PC all'AI, il numero dei beneficiari diminuirà a partire dal 2018, ragion per cui fino al 2030 c'è da attendersi un aumento medio dei costi di solo lo 0,4 per cento all'anno.

In conseguenza di questa evoluzione, le uscite complessive delle PC passeranno da 4,8 miliardi di franchi (2015) a circa 6,9 miliardi fino al 2030, il che corrisponde a un aumento medio dei costi del 2,5 per cento all'anno. Le ripercussioni finanziarie della presente riforma sulle PC e la possibile incidenza di alcune revisioni in corso (riforma della previdenza per la vecchiaia 2020 e adeguamento degli importi massimi per le spese di pigione) sulle uscite delle PC sono illustrate in altri punti del messaggio (rispettivamente, n. 3 e 1.1.7).

Evoluzione dei costi per la Confederazione fino al 2030

Con l'entrata in vigore della NPC, il 1° gennaio 2008, è cambiato anche il finanziamento delle PC (cfr. n. 1.1.3). La partecipazione della Confederazione alle PC è passata da 0,7 a 1,1 miliardi di franchi, arrivando a coprire circa il 30 per cento delle uscite di questo ramo della sicurezza sociale.

La Confederazione partecipa nella misura di $\frac{1}{3}$ alle PC annue complessive delle persone che vivono a casa. Nel caso delle persone che vivono in istituto, invece, copre solo i costi non direttamente riconducibili al soggiorno in istituto. Per queste ultime occorre dunque effettuare un cosiddetto calcolo distintivo, determinando l'ammontare delle PC che spetterebbero loro se vivessero a casa. Di questo importo la Confederazione copre $\frac{1}{3}$.

Poiché il fabbisogno vitale in istituto determinato dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) mediante il calcolo distintivo è di regola nettamente inferiore alle spese di soggiorno effettive, la partecipazione della Confederazione alle spese per le persone che vivono in istituto risulta essere solo del 13 per cento. Il contributo federale effettivamente rimborsato è quindi determinato sommando le quote delle spese a suo carico per le persone che vivono a casa e per quelle che vivono in istituto. Questa partecipazione cambia leggermente di anno in anno. Da un lato, infatti, la quota delle spese di soggiorno in istituto è in lieve calo da alcuni anni, il che fa tendenzialmente aumentare la partecipazione della Confederazione verso $\frac{1}{3}$;

dall'altro, di regola l'incremento annuo delle spese di soggiorno in istituto è notevolmente superiore a quello del fabbisogno vitale in istituto, il che fa diminuire la partecipazione della Confederazione.

La futura evoluzione della partecipazione della Confederazione sarà determinata dalla variazione della proporzione tra il fabbisogno vitale e le uscite complessive delle PC. Tenuto conto dell'evoluzione dei prezzi e dei salari, il contributo federale passerà da 1,4 miliardi di franchi (2015) a circa 1,9 miliardi fino al 2030, il che corrisponde a una crescita media dell'1,9 per cento all'anno.

Evoluzione dei costi per i Cantoni fino al 2030

I Cantoni partecipano nella misura di $\frac{3}{8}$ alle PC annue complessive delle persone che vivono a casa. Per le persone che vivono in istituto, si effettua un calcolo distintivo in modo da determinare, in sostanza, l'ammontare delle PC che spetterebbero ai beneficiari se vivessero a casa, di cui i Cantoni coprono i $\frac{3}{8}$. Essi devono invece farsi carico integralmente delle spese supplementari dovute al soggiorno in istituto nonché delle spese di malattia e d'invalidità rimborsate ai beneficiari di PC che vivono a casa o in istituto.

Nel 2015 i costi a carico dei Cantoni sono ammontati a circa 3,4 miliardi di franchi. Tenuto conto dell'evoluzione dei prezzi e dei salari, fino al 2030 essi passeranno a 5,0 miliardi di franchi, il che corrisponde a una crescita media del 2,7 per cento all'anno.

1.1.7 Revisioni in corso con un'incidenza sulle PC

Riforma della previdenza per la vecchiaia 2020

Il 19 novembre 2014 il nostro Consiglio ha adottato il messaggio sulla riforma della previdenza per la vecchiaia 2020¹². La riforma intende in primo luogo garantire il finanziamento a lungo termine dell'AVS e della previdenza professionale e rendere più flessibile il pensionamento. Il progetto ha ripercussioni anche sulle PC: le modifiche concernenti l'età di pensionamento garantiscono una maggiore flessibilità anche per l'accesso a queste prestazioni. Dal punto di vista finanziario, i miglioramenti della previdenza professionale (estensione dell'assicurazione facoltativa, riscossione del capitale di libero passaggio sotto forma di rendita e abbassamento della soglia d'entrata LPP) avranno effetti positivi sulle PC in seguito al miglioramento delle rendite di vecchiaia e d'invalidità. Lo stesso vale per l'aumento dell'età di pensionamento a 65 anni per le donne.

Questa riforma è attualmente in fase di discussione in Parlamento, ragion per cui non è ancora possibile quantificarne nel dettaglio le ripercussioni finanziarie.

Adeguamento degli importi massimi per le spese di pigione

Il 17 dicembre 2014, dando seguito a una mozione depositata il 13 ottobre 2011 dalla Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-N)¹³, il nostro Consiglio ha trasmesso al Parlamento il messaggio concernente la modifica della LPC relativa agli importi massimi per le spese di pigione¹⁴ che vengono riconosciuti nel calcolo delle PC. Con la revisione s'intende aumentare le pigioni massime, che non sono più state adeguate dal 2001 sebbene gli affitti netti siano cresciuti del 21 per cento (al 2014). Inoltre, si vuole tenere conto delle differenze regionali nel livello degli affitti tra grandi centri, città e campagna nonché del maggiore bisogno di spazio abitativo delle famiglie. L'adeguamento proposto genererà presumibilmente spese supplementari per 178 milioni di franchi¹⁵ all'anno, di cui 111 a carico della Confederazione e 67 a carico dei Cantoni. Nella sua seduta del 26 febbraio 2016 la CSSS-N ha deciso di riprendere solo a fine anno la deliberazione di dettaglio, poiché intende discutere l'adeguamento degli importi massimi per le spese di pigione insieme con la riforma delle PC, ponderando tutte le conseguenze finanziarie.

Programma di stabilizzazione 2017–2019

Il 25 maggio 2016 il nostro Consiglio ha adottato il messaggio concernente il programma di stabilizzazione 2017–2019¹⁶, che prevede uno sgravio delle finanze federali compreso tra 800 milioni e 1 miliardo di franchi all'anno per il periodo in esame. Il contributo della Confederazione a favore della riduzione dei premi passerà dal 7,5 al 7,3 per cento delle spese lorde dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie, cosicché le finanze federali risulteranno sgravate di circa 75 milioni all'anno.

Nel medesimo messaggio facciamo notare che non si tratta di un intervento isolato per ridurre i contributi della Confederazione a scapito dei Cantoni, ma di una misura che deve essere messa in relazione diretta alla presente riforma PC, che abbiamo posto in consultazione contestualmente al programma di stabilizzazione 2017–2019. L'adeguamento dell'importo minimo delle PC e la possibilità per i Cantoni di computare nel calcolo delle PC i premi effettivi dell'assicurazione malattie invece di un importo forfettario (cfr. n. 1.2.4), provvedimenti previsti nel quadro della riforma delle PC, comporteranno una diminuzione delle uscite dei Cantoni per la riduzione individuale dei premi per 161 milioni di franchi all'anno (cfr. n. 3.5.1).

¹³ Mo. 11. 4034 «Calcolo delle prestazioni complementari all'AVS e all'AI. Indicizzazione degli importi massimi riconosciuti per le spese di pigione».

¹⁴ FF **2015** 765

¹⁵ Valori medi degli anni 2016–2030 secondo il messaggio concernente la modifica della LPC relativa agli importi massimi riconosciuti per le spese di pigione (FF **2015** 765, in particolare pag. 786).

¹⁶ FF **2016** 4135

Modifica della legge federale sugli stranieri: migliore scambio di dati tra le autorità competenti in materia di migrazione e gli organi d'esecuzione delle PC

Il 4 marzo 2016 il nostro Consiglio ha trasmesso al Parlamento il suo messaggio concernente la modifica della legge federale sugli stranieri (Regolazione dell'immigrazione e miglioramenti nell'esecuzione degli accordi sulla libera circolazione)¹⁷. Il progetto prevede tra l'altro uno scambio di dati automatico tra le autorità competenti in materia di PC e quelle competenti in materia di migrazione. In futuro, le prime dovranno automaticamente informare le seconde quando verseranno PC a uno straniero senza attività lucrativa, il che permetterà di verificare in modo mirato la validità dei permessi di dimora dei beneficiari di rendite. Inversamente, la legge federale del 16 dicembre 2005¹⁸ sugli stranieri (LStr) prevede che le autorità competenti in materia migratoria saranno tenute a comunicare agli organi responsabili delle PC la mancata proroga o la revoca dei permessi di dimora delle persone senza attività lucrativa. Questa reciprocità permetterà di impedire il versamento di prestazioni indebite. Conformemente a quanto auspicato dai Cantoni e da alcune cerchie interessate nel quadro della consultazione, è stata proposta una modifica della LPC volta a chiarire che i cittadini stranieri cui è stato revocato il permesso di dimora non possono percepire PC. Anche questo adeguamento è parte integrante del messaggio concernente la modifica della legge federale sugli stranieri (modifica dell'art. 5 cpv. 1 LPC).

A complemento di questo messaggio, il 4 marzo 2016 abbiamo adottato anche il messaggio aggiuntivo concernente la modifica della legge federale sugli stranieri (Integrazione)¹⁹. Con il progetto s'intende tra l'altro attuare l'iniziativa parlamentare Müller Philipp 08.428 No al ricongiungimento familiare per chi dipende dalle prestazioni complementari, che chiede l'esclusione per legge del diritto al ricongiungimento familiare con persone titolari di un permesso di dimora o un permesso di soggiorno di breve durata oppure cui è stata concessa l'ammissione provvisoria, se queste beneficiano di PC. Nel quadro della verifica delle condizioni per il ricongiungimento familiare, gli uffici PC saranno tenuti a informare le autorità competenti in materia di migrazione in merito alla riscossione di una PC annua da parte di stranieri. Il rimborso delle spese di malattia e d'invalidità non soggiace invece a questo obbligo (nuovo art. 26a D-LPC).

17 FF 2016 2621

18 RS 142.20

19 FF 2016 2471

1.2 La normativa proposta

1.2.1 Adeguamento delle disposizioni concernenti i prelievi di capitale nel 2° pilastro

- Nella previdenza professionale obbligatoria, sarà esclusa la liquidazione in capitale dell' avere di vecchiaia LPP al momento del pensionamento.
- Nella previdenza professionale obbligatoria sarà escluso il pagamento in contanti dell' avere di libero passaggio per l' avvio di un' attività lucrativa indipendente. In compenso sarà agevolato il rimborso dei prelievi effettuati.

Situazione iniziale

Le prestazioni del 2° pilastro sono generalmente versate sotto forma di rendita. A determinate condizioni, gli assicurati possono tuttavia chiedere il pagamento in contanti della loro prestazione d'uscita o esigere che una parte o la totalità dell' avere di vecchiaia sia loro versata sotto forma di liquidazione in capitale. Hanno inoltre la possibilità di chiedere il versamento anticipato della prestazione di libero passaggio per acquistare un' abitazione propria o per avviare un' attività lucrativa indipendente. In caso di prelievo anticipato (parziale o integrale) del capitale, al momento del pensionamento la rendita di vecchiaia è soppressa o ridotta.

Nel calcolo delle PC è computato come reddito l' importo effettivo delle rendite del 2° pilastro. Nel caso di un prelievo di capitale, invece, è generalmente computata annualmente quale reddito soltanto una frazione del capitale *ancora disponibile* (un decimo per i beneficiari di una rendita di vecchiaia, un quindicesimo per i beneficiari di una rendita d'invalidità e fino a un quinto per le persone che vivono in istituto). A lungo termine, dunque, nel calcolo delle PC la sostanza, che include il capitale LPP, ha un'incidenza inferiore rispetto alla rendita LPP. Di conseguenza la probabilità di dover ricorrere alle PC è maggiore per gli assicurati che hanno prelevato le prestazioni LPP sotto forma di capitale che per quelli che ricevono una rendita. Secondo le statistiche, nel 2014 quasi un terzo dei beneficiari di PC all'AVS (32,7 %) ha effettuato un prelievo di capitale nel 2° pilastro²⁰. Questa quota dipende molto dall'età dei richiedenti. Quasi la metà dei giovani pensionati (under 75) ha effettuato un prelievo di capitale prima di presentare la richiesta di PC; tra gli ultraottantenni la quota è solo del 12 per cento. Questo è dovuto al fatto che la previdenza professionale è obbligatoria solo dal 1985 e che quindi molti pensionati più anziani non dispongono di prestazioni di vecchiaia della previdenza professionale o dispongono di prestazioni piuttosto esigue. La mediana di tutte le liquidazioni in capitale è stata di 90 000 franchi.

Per ridurre il rischio che gli assicurati debbano essere sostenuti dalla collettività, è possibile agire a monte delle PC attraverso misure preventive. A tal fine occorre preservare meglio la parte obbligatoria dell' avere del 2° pilastro fino all'età del

²⁰ UFAS, *Statistique des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI 2014*, indagine relativa ai prelievi di capitale, 2014 (disponibile in tedesco e in francese).

pensionamento, privilegiando maggiormente il versamento sotto forma di rendita al prelievo di capitale. Nella maggior parte dei casi, questo permetterebbe di garantire una previdenza per la vecchiaia superiore al livello garantito dalle PC.

Tuttavia, dagli approfondimenti svolti in seguito alle decisioni di principio adottate dal nostro Consiglio il 25 giugno 2014 emerge che non tutti i versamenti di capitale del 2° pilastro presentano gli stessi rischi per le PC. Per questa ragione il disegno propone di limitare soltanto quelli che presentano rischi significativi per le PC introducendo misure differenziate in funzione dei rischi legati ai singoli tipi di prelievo. I prelievi di capitale relativamente poco rischiosi sono quelli esposti di seguito.

– **Prelievo anticipato per l’acquisto di un’abitazione ad uso proprio (art. 30c LPP)**

Dall’entrata in vigore della legge federale del 17 dicembre 1993²¹ sulla promozione della proprietà d’abitazioni mediante i fondi della previdenza professionale, il 1° gennaio 1995, gli assicurati possono costituire in pegno il diritto alle prestazioni di previdenza o un importo a concorrenza della loro prestazione di libero passaggio (art. 30b della legge federale del 25 giugno 1982²² sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l’invalidità [LPP] e 331d del Codice delle obbligazioni²³ [CO]) oppure chiedere al loro istituto di previdenza, al più tardi tre anni prima della nascita del diritto alle prestazioni di vecchiaia, il versamento di un importo per l’acquisto di un’abitazione ad uso proprio (art. 30c LPP e 331e CO). Gli articoli 30a–30g LPP relativi alla promozione della proprietà d’abitazioni sono entrati in vigore il 1° gennaio 1995. Prima di quella data, dal 1985 gli articoli 37 e 40 vLPP prevedevano la possibilità dell’acquisto di un’abitazione mediante i fondi del 2° pilastro.

Secondo un’analisi statistica²⁴, in passato solo il 3 per cento dei nuovi beneficiari di PC che hanno effettuato un prelievo di capitale ha ottenuto il versamento anticipato del suo avere di vecchiaia del 2° pilastro per l’acquisto di un’abitazione. Questo tipo di prelievo gioca pertanto un ruolo secondario per le PC, soprattutto in considerazione del fatto che l’importo prelevato è investito nell’immobile acquistato, che per principio costituisce un controvalore sicuro del capitale. Di conseguenza, nel calcolo delle PC il valore dell’immobile è computato quale sostanza del richiedente, il che compensa la riduzione o la soppressione della rendita conseguente al prelievo di capitale.

Inoltre, i prelievi anticipati e le costituzioni in pegno sono già limitati dalla legislazione vigente. Compiuti i 50 anni, infatti, gli assicurati non possono più ricevere l’intero importo della loro prestazione di libero passaggio per l’acquisto di un’abitazione ad uso proprio, ma al massimo la prestazione di libero passaggio a cui avrebbero avuto diritto all’età di 50 anni oppure la

21 RU 1994 2372; FF 1992 VI 209

22 RS 831.40

23 RS 220

24 UFAS, *Statistique des prestations complémentaires à l’AVS et à l’AI*, indagine relativa ai prelievi di capitale, 2014 (disponibile in tedesco e in francese).

metà della prestazione di libero passaggio cui hanno diritto al momento del prelievo o della costituzione in pegno (art. 30c cpv. 2 LPP, art. 331d cpv. 4 e 331e cpv. 2 CO).

Considerata l'esiguità dei rischi derivanti da questo tipo di prelievo di capitale, le attuali restrizioni sono sufficienti. Di conseguenza, si propone di non modificare le condizioni previste dalle disposizioni relative alla promozione della proprietà d'abitazioni mediante i fondi della previdenza professionale.

Per contro, occorre incentivare maggiormente gli assicurati a rimborsare i prelievi effettuati per l'acquisto di un'abitazione ad uso proprio. Attualmente, infatti, i rimborsi sono autorizzati soltanto fino a tre anni prima dell'inizio del diritto alle prestazioni di vecchiaia (art. 30d cpv. 3 lett. a e 30e cpv. 6 LPP). Il presente progetto propone pertanto di autorizzare i rimborsi fino alla nascita del diritto regolamentare alle prestazioni di vecchiaia.

– **Pagamento in contanti della prestazione d'uscita in caso di partenza definitiva dalla Svizzera (art. 5 cpv. 1 lett. a LFLP)**

La legislazione vigente fa una distinzione a seconda che la persona lasci definitivamente la Svizzera per recarsi in un Paese membro dell'UE/AELS o che vada a installarsi in un Paese terzo. Nel primo caso il pagamento in contanti è già oggi escluso per la parte obbligatoria della previdenza professionale, se l'assicurato continua a essere affiliato obbligatoriamente a un'assicurazione contro i rischi di vecchiaia, morte e invalidità secondo le disposizioni legali del Paese in questione (art. 25f cpv. 1 della legge del 17 dicembre 1993²⁵ sul libero passaggio [LFLP]). Di conseguenza gli può essere pagata in contanti soltanto la parte sovraobbligatoria. Per contro, se una persona lascia definitivamente la Svizzera per recarsi in un Paese terzo, questa limitazione non è applicabile.

Dato che le PC sono versate unicamente a persone aventi il domicilio e la dimora abituale in Svizzera, tali prelievi non presentano un rischio di rilievo per le PC. I dati del registro centrale delle rendite mostrano infatti che da diversi anni sono pochi i casi di beneficiari di una rendita AVS residenti all'estero che hanno deciso di fare rientro in Svizzera: nel 2011, su un totale di 607 500 persone solo 1100 sono rientrate in Svizzera, 200 delle quali hanno ricevuto PC nell'anno seguente. Non sono disponibili dati statistici sulle persone che hanno prelevato il loro avere di previdenza al momento di lasciare la Svizzera e che sono rientrate prima di raggiungere l'età di pensionamento.

Tre quarti dei beneficiari di rendita che tornano a vivere in Svizzera sono cittadini svizzeri, il cui rientro non è soggetto a condizioni. I cittadini stranieri che vogliono fare rientro in Svizzera devono invece preventivamente dimostrare di disporre di mezzi finanziari sufficienti per sé e i propri familiari, pena il rifiuto del permesso di dimora.

²⁵ RS 831.42

Dato che i rientri sono piuttosto rari e che i versamenti di PC a persone rientrate in Svizzera dopo averla lasciata per un Paese terzo concernono soltanto il 2 per cento dei nuovi beneficiari di PC che hanno effettuato un prelievo di capitale²⁶, in questi casi non appare giustificato limitare il pagamento in contanti della prestazione d'uscita.

– **Liquidazione in capitale degli averi di vecchiaia esigui (art. 37 cpv. 3 LPP) e pagamento in contanti delle prestazioni d'uscita inferiori all'importo annuo dei contributi (art. 5 cpv. 1 lett. c LFLP)**

Le persone interessate da queste disposizioni hanno avuto di regola carriere atipiche con redditi modesti. Al momento del pensionamento, le loro prestazioni di vecchiaia sono esigue e la rendita LPP cui avrebbero diritto non riduce minimamente la probabilità che debbano fare ricorso alle PC. In questi casi, la soppressione del versamento in capitale sarebbe una misura eccessiva e non permetterebbe nemmeno di evitare che queste persone facciano ricorso alle PC.

Se i versamenti in capitale summenzionati giocano un ruolo solo secondario per le PC e una loro limitazione comporterebbe più svantaggi che vantaggi, non si può dire lo stesso della liquidazione in capitale dell'ave di vecchiaia al momento del pensionamento e del pagamento in contanti della prestazione d'uscita per l'avvio di un'attività lucrativa indipendente, di cui hanno usufruito rispettivamente il 52 e il 13 per cento dei nuovi beneficiari di PC che hanno effettuato un prelievo di capitale²⁷. Le limitazioni proposte riguardano pertanto unicamente questi due tipi di versamento.

Versamento dell'ave di vecchiaia come liquidazione in capitale

Secondo la legislazione attuale, un assicurato può chiedere che un quarto del suo avere di vecchiaia della previdenza professionale obbligatoria gli sia versato come liquidazione in capitale (art. 37 cpv. 2 LPP). Le legge consente inoltre agli istituti di previdenza di offrire ai loro assicurati la possibilità di optare per una liquidazione in capitale della totalità del loro avere di vecchiaia in luogo di una rendita di vecchiaia (art. 37 cpv. 4 lett. a LPP). Secondo la statistica delle casse pensioni dell'Ufficio federale di statistica (UST)²⁸, nel 2014 sono state 36 363 le persone che si sono fatte versare la totalità o una parte del loro avere di vecchiaia sotto forma di capitale, per un totale di circa 6,1 miliardi di franchi, il che corrisponde approssimativamente a un importo medio di 168 000 franchi per persona.

²⁶ UFAS, *Statistique des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI*, indagine relativa ai prelievi di capitale, 2014 (disponibile in tedesco e in francese).

²⁷ *Ibid.*

²⁸ La previdenza professionale (PP), Risultati 2014 della statistica delle casse pensioni, disponibile (in tedesco e in francese) all'indirizzo Internet www.statistik.admin.ch > Temi > Sicurezza sociale > Previdenza professionale.

Per quanto riguarda i nuovi beneficiari di PC che hanno optato per un tale versamento (3400 casi nel 2014)²⁹, l'importo mediano ricevuto ammontava a 95 500 franchi e nella maggior parte dei casi era stato riscosso poco prima della richiesta di PC. Circa il 56 per cento dei versamenti era inferiore ai 100 000 franchi, mentre il 10 per cento era superiore ai 250 000 franchi. In molti casi il prelievo di capitale è stato effettuato solo pochi anni prima della richiesta di PC. Il suo importo è strettamente correlato con il lasso di tempo che intercorre tra il prelievo e l'entrata nel sistema delle PC. Coloro che hanno iniziato a beneficiare delle PC già nei primi due anni dopo il pensionamento avevano prelevato 40 000 franchi, ovvero un capitale inferiore di oltre tre volte rispetto a quello delle persone entrate nel sistema delle PC tra sei e undici anni dopo il pensionamento. Questo si spiega con il fatto che un fattore determinante per il ricorso alle PC è stato la netta diminuzione del capitale prelevato. I pensionati con un capitale modesto vengono presto a trovarsi in questa situazione, mentre nel caso delle persone che hanno effettuato un prelievo anticipato più ingente ci vuole più tempo prima che il capitale riscosso raggiunga un livello tale da rendere necessario il ricorso alle PC. Va inoltre rilevato che spesso anche le persone con un buon reddito e una liquidazione in capitale elevata necessitano delle PC in età avanzata per finanziare un soggiorno in istituto.

Per le PC il principale rischio derivante da questo tipo di liquidazione è che la gestione del capitale passa dall'istituto di previdenza al beneficiario del versamento. Per poter finanziare una rendita corrispondente a quella della cassa pensioni, infatti, quest'ultimo dovrebbe conseguire un rendimento simile a quello dell'istituto di previdenza, ossia un rendimento medio del 5 per cento all'anno con l'attuale aliquota di conversione del 6,8 per cento. Anche adeguando l'aliquota di conversione al 6 per cento, occorrerebbe comunque un rendimento medio notevole, compreso tra il 3,5 e il 4 per cento. Inoltre, tali rendimenti non basterebbero a coprire il rischio di una durata di vita superiore alla media né quello di una rapida riduzione dell'aver di vecchiaia a causa di un suo utilizzo a fini diversi da quello previdenziale o di uno stile di vita dispendioso. In tali casi il rischio di dover ricorrere alle PC è pertanto elevato. Per questo motivo si propone di limitare i prelievi per quanto concerne gli averi della previdenza professionale obbligatoria. Gli averi della parte sovraobbligatoria non sono invece interessati da questa misura.

Nessun versamento dell'aver di vecchiaia della previdenza professionale obbligatoria come liquidazione in capitale

La misura proposta prevede l'esclusione della liquidazione in capitale per la previdenza professionale obbligatoria (art. 37 cpv. 2 e 4 LPP). Questa parte dell'aver di vecchiaia potrà pertanto essere riscossa esclusivamente sotto forma di rendita.

I due esempi seguenti illustrano attraverso un calcolo semplificato (che non tiene conto dell'evoluzione dei salari, degli interessi e della parte sovraobbligatoria) l'effetto della limitazione proposta sull'ammontare della rendita LPP.

²⁹ UFAS, *Statistique des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI*, indagine relativa ai prelievi di capitale, 2014 (disponibile in tedesco e in francese).

Tabella 1-1

Effetto dell'esclusione del versamento dell'avere di vecchiaia LPP come liquidazione in capitale

Salario AVS annuo	Importo massimo della liquidazione in capitale al verificarsi del caso di previdenza		Differenza nell'importo della rendita
	Legislazione vigente	Proposta	
55 000.–	151 625.–	0	10 311.–
84 600.–	299 625.–	0	20 375.–

Basi di calcolo: regola d'oro, sistema delle rendite 2016.

L'intero avere di vecchiaia LPP sarebbe convertito in una rendita di vecchiaia. Per un salario determinante (reddito da attività lucrativa dipendente soggetto all'obbligo contributivo AVS conformemente all'articolo 5 della legge del 20 dicembre 1946³⁰ su l'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti [LAVS]) di 55 000 franchi, la rendita di vecchiaia LPP annua ammonterebbe a 10 311 franchi, mentre per un salario determinante di 84 600 franchi (salario massimo assicurabile nella previdenza professionale obbligatoria nel 2015) a 20 375 franchi.

Questa misura garantisce una certa sicurezza materiale durante la vecchiaia. Se infatti una persona può spendere rapidamente il capitale LPP e ritrovarsi priva di mezzi dopo averlo esaurito, con la rendita essa ha un reddito regolare garantito per tutta la vecchiaia, anche nel caso in cui visse più a lungo della media. La rendita le garantisce inoltre una maggiore protezione in caso di pensionamento anticipato.

La misura proposta tiene conto sia degli interessi degli enti pubblici e dei contribuenti, grazie alla riduzione del rischio di ricorso alle PC, sia di quelli degli assicurati, che possono optare per il versamento in capitale della parte sovraobbligatoria della loro previdenza professionale. Secondo la statistica delle casse pensioni 2014, gli averi obbligatori LPP rappresentano il 44 per cento (206 mia. fr.) e quelli sovraobbligatori il 56 per cento (257 mia. fr.) dei capitali del 2° pilastro degli assicurati attivi (463 mia. fr.). In tal modo si responsabilizzano dunque gli assicurati in misura sufficiente nell'ambito della previdenza professionale.

La misura proposta ha inoltre il vantaggio di essere facilmente attuabile, dato che gli istituti di previdenza hanno già oggi l'obbligo di tenere per ogni assicurato un conto individuale di vecchiaia da cui risulti l'avere di vecchiaia minimo obbligatorio (art. 15 cpv. 1 LPP e 11 dell'ordinanza del 18 aprile 1984³¹ sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità [OPP 2]).

Con la limitazione proposta, gli istituti di previdenza sarebbero tenuti a versare una rendita per la totalità dell'avere di vecchiaia LPP. A contrario, potrebbero accordare ai loro assicurati una liquidazione in capitale per la parte rimanente del loro avere di previdenza. La nuova regolamentazione renderebbe dunque superflua l'attuale disposizione dell'articolo 37 capoverso 2 LPP, secondo la quale gli istituti di previ-

³⁰ RS 831.10

³¹ RS 831.441.1

denza devono concedere una liquidazione in capitale pari a un quarto dell' avere di vecchiaia LPP agli assicurati che ne fanno richiesta.

Pagamento in contanti della prestazione d'uscita per l'avvio di un'attività lucrativa indipendente

Un assicurato può esigere il pagamento in contanti della prestazione d'uscita se avvia un'attività lucrativa indipendente e non è più soggetto alla previdenza professionale obbligatoria (art. 5 cpv. 1 lett. b LFLP). L'importo così investito costituisce un capitale di rischio, dato che, qualora l'impresa non renda come previsto e debba dichiarare fallimento, vi è una forte probabilità che l'assicurato perda la totalità o una parte del suo 2° pilastro. E il rischio di fallimento è considerevole: secondo la statistica demografica delle imprese, un terzo delle società individuali e delle società di persone scompare nei primi tre anni d'attività e la metà nei primi cinque anni³², anche se è possibile che una parte di queste imprese esista ancora, ma abbia adottato una nuova forma giuridica.

A ciò si aggiunge il fatto che il rischio di povertà degli indipendenti (in particolare quelli senza impiegati), già comunque maggiore rispetto a quello dei salariati³³, aumenta ulteriormente dopo il pensionamento in caso di perdita dell' avere di vecchiaia. Dall'analisi di vari dati risulta che nel 2013 l'8,5 per cento degli indipendenti aveva ricevuto PC entro cinque anni dal pensionamento, contro il 5,3 per cento dei salariati. Questa statistica è stata compilata sulla base di differenti dati, osservando una coorte di beneficiari di rendita che vivevano in Svizzera al momento del pensionamento (gli uomini nati nel 1943 e le donne nate nel 1944). Per ragioni metodologiche sono state escluse le persone che hanno beneficiato di una rendita AI o di una rendita per superstiti prima del pensionamento.

Di conseguenza, per ridurre il rischio di ricorso alle PC, occorre limitare le possibilità di pagamento in contanti dell' avere della previdenza professionale. La presente riforma prevede pertanto l'esclusione del pagamento in contanti della parte obbligatoria dell' avere di vecchiaia di cui all' articolo 15 LPP.

Gli esempi seguenti illustrano attraverso un calcolo semplificato gli effetti della limitazione proposta sull' ammontare della rendita LPP.

³² Cfr. dati dell'UST sul tasso di sopravvivenza delle nuove imprese, consultabili all'indirizzo: www.bfs.admin.ch > Temi > Industria, servizi > Imprese > Indicatori > Demografia delle imprese (UDEMO) > Tassi di sopravvivenza.

³³ UST, Indagine sui redditi e le condizioni di vita (SILC), versione del 14.4.2014, Neuchâtel 2014.

Tabella 1-2

Effetto della limitazione del pagamento in contanti per l'avvio di un'attività indipendente

Salario AVS annuo	Età al momento del pagamento in contanti	Importo massimo del pagamento in contanti per l'avvio di un'attività indipendente			Differenza nell'importo della rendita
		Legislazione vigente	Proposta	Differenza	
55 000.–	45 anni	56 101.–	0	56 101.–	3 815.–
55 000.–	60 anni	129 791.–	0	129 791.–	8 826.–
84 600.–	45 anni	110 861.–	0	110 861.–	7 539.–
84 600.–	60 anni	256 479.–	0	256 479.–	17 441.–

Basi di calcolo: regola d'oro, sistema delle rendite 2016.

Questa proposta permette di ridurre il rischio di ricorso alle PC preservando l'avere di vecchiaia obbligatorio LPP fino al pensionamento e garantendo quindi il finanziamento di una rendita di vecchiaia minima. A seconda dell'ammontare del salario e dell'età dell'assicurato al momento dell'avvio dell'attività indipendente, negli esempi presentati la misura permette di migliorare la rendita LPP annua di un importo compreso tra 3815 e 17 441 franchi. Qualora siano disponibili averi sovraobbligatori, questi potranno essere prelevati senza restrizioni sotto forma di capitale, dato che la misura in questione non concerne la previdenza più estesa.

Ripercussioni finanziarie

Grazie alla rendita AVS e al versamento dell'avere obbligatorio del 2° pilastro sotto forma di rendita, una persona che vive a casa dovrebbe disporre di risorse sufficienti per non dover fare ricorso alle PC. Attualmente la soglia per la concessione delle PC ammonta mediamente a circa 2921 franchi al mese. Per principio, più la previdenza professionale è elevata, minore è il rischio di ricorso alle PC. Le misure volte a preservare l'avere di previdenza del 2° pilastro e, di conseguenza, ad aumentare l'importo della rendita LPP avranno dunque un effetto positivo sulle finanze delle PC.

Sopprimendo la liquidazione in capitale dell'avere di vecchiaia LPP si potrebbero ridurre le uscite delle PC di circa 102 milioni di franchi nel 2030 (Confederazione: 29 mio.; Cantoni: 73 mio.). Quanto alla misura concernente i lavoratori indipendenti, essa consentirebbe di risparmiare sulle uscite delle PC complessivamente 20 milioni di franchi nel 2030 (Confederazione: 6 mio.; Cantoni: 14 mio. ca.).

Col tempo i prelievi di capitale graveranno in misura sempre maggiore sul sistema delle PC, poiché il loro volume è in crescita già da qualche anno. Inoltre, le persone che avranno effettuato un tale prelievo e beneficeranno di PC rimarranno più a lungo nel sistema delle PC, in considerazione dell'aumento della speranza di vita. Va poi rilevato che, in caso di ricovero in un istituto, il ricorso alle PC è spesso inevitabile anche per molte altre persone. I prelievi di capitale che portano alla perdita o alla

riduzione della rendita del 2° pilastro causano così automaticamente maggiori spese alle PC.

Misure esaminate ma scartate: protezione degli averi depositati presso gli istituti di libero passaggio

Se una persona lascia o perde il suo lavoro senza trovarne un altro e senza mantenere la previdenza professionale a titolo facoltativo, la sua prestazione d'uscita viene trasferita a un istituto di libero passaggio. Secondo il vigente articolo 13 capoverso 2 OLP, le prestazioni sono versate conformemente al contratto o al regolamento in forma di rendita o di liquidazione in capitale. Nella pratica, tuttavia, è molto raro che gli averi depositati presso gli istituti di libero passaggio possano essere riscossi sotto forma di rendita. Nella maggior parte dei casi, dunque, chi perde il lavoro perde simultaneamente anche il diritto di ricevere una rendita vitalizia del 2° pilastro.

Come la liquidazione in capitale dell'aveve di vecchiaia o il pagamento in contanti della prestazione d'uscita per avviare un'attività lucrativa indipendente, anche il versamento in capitale degli averi depositati presso un istituto di libero passaggio comporta un rischio considerevole per le PC. Secondo i dati disponibili, infatti, il 17 per cento dei nuovi beneficiari di PC ha ricevuto in precedenza un versamento di questo tipo.

In proposito, la riforma della previdenza per la vecchiaia 2020 propone le misure seguenti: innanzitutto, le persone licenziate tra il 58° e il 60° anno d'età potranno continuare a versare contributi al 2° pilastro fino all'età minima per la riscossione delle prestazioni di vecchiaia e a beneficiare delle relative deduzioni fiscali. Al fine di evitare qualsiasi operazione di ottimizzazione fiscale, queste persone saranno obbligate a riscuotere le loro prestazioni LPP sotto forma di rendita (art. 81b D-LPP). Inoltre, chiunque disponga di un avere di libero passaggio potrà riceverlo sotto forma di rendita vitalizia a partire dal raggiungimento dell'età minima per la riscossione della prestazione di vecchiaia (art. 60a D-LPP)³⁴. Il Consiglio degli Stati, dopo aver dibattuto sul progetto di riforma ha deciso di seguire le proposte del nostro Consiglio e ha adottato una misura per le persone che perdono il posto di lavoro dopo i 58 anni: queste potranno mantenere la loro previdenza presso l'ultimo istituto di previdenza fino al raggiungimento dell'età di riferimento e, sempre fino a quel momento, potranno anche dedurre fiscalmente i contributi versati.

Sempre nel quadro della riforma della previdenza per la vecchiaia 2020, l'età minima in questione salirà, a parte qualche eccezione, da 58 a 62 anni, il che prolungherà la fase di protezione degli assicurati. Questi non potranno più essere costretti ad anticipare il versamento del loro avere di vecchiaia prima dei 62 anni.

34 FF 2015 I 247

1.2.2 Misure relative al computo della sostanza nel calcolo delle PC

- Le franchigie applicabili alla sostanza complessiva saranno ridotte, prendendo come riferimento gli importi precedenti l'entrata in vigore del nuovo ordinamento del finanziamento delle cure. Le franchigie sulle abitazioni ad uso proprio resteranno immutate.
- La nozione di «rinuncia alla sostanza» verrà estesa anche ai casi in cui gran parte della sostanza viene consumata entro breve tempo senza motivi validi.
- Per il calcolo delle PC i debiti ipotecari potranno essere dedotti soltanto dal valore dell'immobile e non più dalla sostanza complessiva.
- Al coniuge che vive in istituto sarà computata una quota maggiore della sostanza rispetto al coniuge che vive a casa.

Ammontare delle franchigie sulla sostanza

Situazione iniziale e normativa vigente

Lo scopo delle PC all'AVS e all'AI è quello di garantire la copertura del fabbisogno esistenziale delle persone che ricevono una prestazione di base dell'AVS o dell'AI e non riescono a provvedere da sole al proprio sostentamento. Gli assicurati che grazie alla loro sostanza possono provvedere del tutto o in parte al proprio sostentamento vanno quindi esclusi, del tutto o in parte, dal beneficio delle PC. Per il calcolo di queste ultime occorre pertanto tenere adeguatamente conto non soltanto dei redditi (rendite, redditi da lavoro ecc.) ma anche della sostanza. Per questa ragione, una parte della sostanza complessiva (ossia la sostanza lorda meno il totale dei debiti) eccedente una determinata franchigia è computata annualmente quale reddito (il cosiddetto «consumo (o erosione) della sostanza»). Per i beneficiari di una rendita di vecchiaia la quota è pari a un decimo, per i beneficiari di una rendita d'invaldità a un quindicesimo. Nel caso delle persone che vivono in istituto, il Cantone può aumentare il consumo della sostanza fino a un quinto (art. 11 cpv. 2 LPC). La sostanza eccedente la franchigia determina pertanto una riduzione dell'importo delle PC, mentre quella al di sotto di essa non ha alcun influsso sul loro ammontare.

Dal 1992 al 2010 la franchigia sulla sostanza complessiva, che secondo il messaggio del 21 settembre 1964 a sostegno di un disegno di legge federale su prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invaldità era intesa come un «soldo di bisogno»³⁵, ammontava a 25 000 franchi per le persone sole, a 40 000 franchi per i coniugi e a 15 000 franchi per i figli. Nel quadro del nuovo ordinamento del finanziamento delle cure, il legislatore ha aumentato le franchigie per le persone sole e per i coniugi, rispettivamente, a 37 500 e a 60 000 franchi.

Oltre alla franchigia sulla sostanza complessiva, è prevista anche una franchigia separata per le abitazioni ad uso proprio. Questa è tesa a evitare che un assicurato si

³⁵ FF 1964 II 1786, in particolare pag. 1799.

veda negare il diritto alle PC perché possiede un immobile di valore modesto che gli serve quale abitazione e non è più gravato da ipoteca o lo è solo in parte. Questa franchigia separata consente a un tale assicurato che non possiede alcuna riserva finanziaria di restare proprietario dell'abitazione e continuare quindi a vivere nel suo contesto sociale abituale. La franchigia per le abitazioni ad uso proprio ammonta a 112 500 franchi in tutta la Svizzera. Nel quadro del nuovo ordinamento del finanziamento delle cure, la franchigia per le coppie in cui uno dei coniugi vive in istituto e l'altro in un immobile di proprietà di uno dei coniugi è stata aumentata da 112 500 a 300 000 franchi. Lo stesso aumento è stato deciso per i casi in cui un assicurato riceve un assegno per grandi invalidi dell'AVS, dell'AI, dell'assicurazione contro gli infortuni o dell'assicurazione militare e vive in un immobile di sua proprietà o di proprietà del coniuge.

Abbassamento delle franchigie applicate alla sostanza complessiva

Le franchigie sulla sostanza complessiva, che dal 1° gennaio 1992 ammontavano a 25 000 franchi per le persone sole e a 40 000 franchi per i coniugi, sono state aumentate del 50 per cento con l'entrata in vigore del nuovo ordinamento del finanziamento delle cure, il 1° gennaio 2011. Questo incremento è nettamente superiore al rincaro, che tra il 1992 e il 2011 è stato pari solo al 20 per cento circa. L'aumento delle franchigie va esclusivamente a vantaggio delle persone con una sostanza relativamente elevata, che sono già in una situazione economica migliore rispetto ad altri beneficiari di PC. L'incremento delle franchigie ha fatto aumentare le PC annue delle persone sole e dei coniugi con una sostanza complessiva superiore alle precedenti franchigie di 25 000 e 40 000 franchi. Gli assicurati che hanno maggiormente beneficiato dell'aumento sono le persone sole e i coniugi con una sostanza superiore alle nuove franchigie (fr. 37 500 e 60 000). L'aumento massimo della PC annua per una persona sola beneficiaria di una rendita AI che vive a casa è di 833 franchi, quello per una persona sola beneficiaria di una rendita AVS di 1250 franchi. Nel caso dei coniugi che vivono a casa l'aumento massimo è di 1333 franchi per le PC all'AI e di 2000 per le PC all'AVS. Per una persona sola che vive in istituto, a seconda del Cantone l'aumento può raggiungere i 2500 franchi. Se entrambi i coniugi vivono in istituto, a seconda del Cantone l'aumento può arrivare fino a 4000 franchi (2000 per coniuge).

A causa delle franchigie elevate, inoltre, le PC sono versate anche a persone che presumibilmente, impiegando una parte della propria sostanza, potrebbero ancora provvedere da sole al proprio sostentamento (almeno per un certo periodo). In quanto prestazioni in funzione del bisogno, le PC dovrebbero invece essere versate in modo mirato soltanto alle persone che ne hanno veramente necessità. Rispetto alle franchigie attuali, quelle precedenti l'entrata in vigore del nuovo ordinamento del finanziamento delle cure permettevano di raggiungere meglio questo obiettivo. Le franchigie sulla sostanza complessiva verranno pertanto ridotte.

Il 1° gennaio 1992 le franchigie sulla sostanza complessiva sono state aumentate a 25 000 franchi per le persone sole e a 40 000 franchi per i coniugi e sono rimaste invariate fino all'entrata in vigore del nuovo ordinamento del finanziamento delle cure. In considerazione del rincaro registrato negli anni seguenti, la franchigia per le persone sole sarà fissata a 30 000 franchi e quella per i coniugi a 50 000 franchi.

Questo importo permetterà ai beneficiari di PC di costituire riserve sufficienti per far fronte anche a spese imprevedute piuttosto consistenti. La franchigia sulla sostanza per i figli, che non è stata aumentata nel quadro del nuovo ordinamento del finanziamento delle cure, continuerà a essere di 15 000 franchi.

Tabella 1-3

Franchigie applicate alla sostanza complessiva

Tipo di franchigia	Franchigia sulla sostanza complessiva dal 1992	Franchigia sulla sostanza complessiva dal 2011	Franchigia sulla sostanza complessiva a partire dall'entrata in vigore della riforma delle PC
Persona sola	25 000.–	37 500.–	30 000.–
Coniugi	40 000.–	60 000.–	50 000.–
Figli	15 000.–	15 000.–	15 000.–

La riduzione delle franchigie sulla sostanza complessiva avrà conseguenze soltanto per le persone la cui sostanza supera i nuovi importi di 30 000 e 50 000 franchi. In questi casi la riduzione comporterà una leggera diminuzione delle PC. Per le persone sole che vivono a casa, la differenza dell'importo mensile delle PC ammonterà al massimo a 63 franchi, per i coniugi e le persone che vivono in istituto al massimo a 125 franchi. Non avrà invece ripercussioni sui beneficiari di PC con una sostanza inferiore a 30 000 o a 50 000 franchi.

La modifica proposta non concerne le franchigie per le abitazioni ad uso proprio, che rimarranno invariate.

Ripercussioni finanziarie

Nel 2030 la riduzione delle franchigie sulla sostanza complessiva avrà ripercussioni per circa 91 800 beneficiari di PC. In quell'anno, le minori uscite per le PC ammonteranno a circa 64 milioni di franchi (Confederazione: 19 mio.; Cantoni: 45 mio.).

Computo della rinuncia alla sostanza

Situazione iniziale e normativa vigente

Il calcolo delle PC non tiene conto soltanto della sostanza effettivamente disponibile ma anche di elementi della sostanza cui l'assicurato ha volontariamente rinunciato. Questi elementi sono computati nel calcolo come se l'assicurato potesse ancora usufruirne, aggiungendoli alla sostanza ancora disponibile. Attualmente nella legge non figura alcuna definizione della nozione di rinuncia alla sostanza. Se ne trova invece una nella giurisprudenza, secondo la quale si ha una rinuncia alla sostanza quando un assicurato ha rinunciato senza obbligo legale e senza controprestazione adeguata a beni o quando egli avrebbe un diritto a beni o redditi, ma non lo fa vale-

re³⁶. Questa regolamentazione ha tuttavia dei limiti. Se infatti, in mancanza di una controprestazione adeguata, le donazioni e altri anticipi ereditari sono sempre computati come una rinuncia alla sostanza, la distinzione è più difficile quando è fornita una controprestazione. Secondo la giurisprudenza non può essere computata una rinuncia alla sostanza, se la controprestazione è adeguata³⁷, a prescindere dal fatto che questa serva o meno a coprire il fabbisogno vitale. Ne consegue che un assicurato può condurre uno stile di vita lussuoso e, dopo aver consumato la sostanza, presentare una richiesta di PC senza essere penalizzato. Anche gli averi del 2° pilastro prelevati in forma di capitale sono considerati nel calcolo delle PC ed esaminati per stabilire se vi è stata una rinuncia. Tuttavia, come per la sostanza, anche questi averi possono essere spesi senza che questo comporti sanzioni nel quadro del calcolo delle PC. In generale, l'assenza di sanzioni può indurre a consumare rapidamente l'intera sostanza e produrre situazioni scioccanti, in particolare quando sono gli averi del 2° pilastro a essere spesi con finalità del tutto diverse dalla previdenza.

Teoricamente si potrebbe introdurre una disposizione specifica per l'impiego degli averi del 2° pilastro secondo cui qualsiasi loro utilizzo a fini diversi dalla previdenza per la vecchiaia va considerata come una rinuncia alla sostanza. Nella maggioranza dei casi, tuttavia, l'assicurato dispone anche di altri risparmi oltre al capitale proveniente dal 2° pilastro. Di conseguenza, se il capitale previdenziale viene mischiato con i normali risparmi non è più possibile distinguere quale parte della sostanza sia stata utilizzata a quale fine. Una tale misura presupporrebbe dunque l'obbligo di versare il capitale del 2° pilastro su un conto separato, per evitare che esso si mischi ai normali risparmi e per garantire la documentazione sistematica del suo impiego per diversi anni. Questa disposizione sarebbe pertanto difficilmente attuabile. Nel quadro della presente revisione si propone dunque l'introduzione di una disposizione che disciplini in modo generale la questione della rinuncia alla sostanza senza tenere conto della provenienza della medesima.

Introduzione nella legge di una definizione di rinuncia alla sostanza

Per garantire la trasparenza e la certezza del diritto, si propone di introdurre nella legge una definizione della nozione di rinuncia alla sostanza. La definizione proposta riprende a grandi linee quella della giurisprudenza. È pertanto considerata rinuncia alla sostanza la rinuncia a beni da parte dell'assicurato senza un obbligo legale, motivi gravi o una controprestazione adeguata.

Inoltre, per evitare che l'assicurato consumi la sostanza (compreso il capitale del 2° pilastro) troppo rapidamente e poi presenti una richiesta di PC all'AVS o all'AI o di un nuovo calcolo delle PC, si propone di introdurre un limite di spesa annuo oltre il quale dovrà essere computata una rinuncia alla sostanza anche in caso di prova di una controprestazione adeguata. Il limite proposto dal disegno per stabilire se la sostanza sia consumata troppo rapidamente è del 10 per cento all'anno. Oltre questo limite, le spese non giustificate né da un obbligo legale né da altri motivi particolarmente validi saranno computate quale rinuncia alla sostanza. Il limite del 10 per cento all'anno consente di tenere conto dello stile di vita di ciascuno in funzione

³⁶ Rivista per le casse di compensazione AVS RCC 1990 pagg. 373/374 e 1991 pag. 145; VSI 1995 pag. 52.

³⁷ DTF 122 V 394

della sostanza di cui dispone. È tuttavia prevista un'eccezione nel caso in cui la sostanza non superi i 100 000 franchi, dato che una limitazione del 10 per cento sarebbe troppo restrittiva. In questo caso, il limite di spesa autorizzato sarà di 10 000 franchi all'anno.

Ripercussioni finanziarie

Le ripercussioni finanziarie sulle PC saranno minime, dato che lo scopo principale di questa regolamentazione è di definire meglio il quadro legale della prassi attuale, precisando la nozione di rinuncia alla sostanza al fine di prevenire qualsiasi consumo abusivo di quest'ultima senza pregiudicare il diritto alla concessione di PC. Inoltre, la statistica delle PC 2015 indica che mediamente (considerati tutti i beneficiari di PC all'AVS e PC all'AI), per una persona sola che vive a casa, nel calcolo delle PC sono considerati come reddito 43 franchi al mese a titolo di consumo della sostanza; per le persone che vivono in istituto questo importo ammonta invece a 265 franchi al mese. Ciò si spiega tra l'altro con il fatto che nella maggioranza dei Cantoni può essere computato quale reddito determinante un quinto della sostanza netta per le persone che vivono in istituto, contro un decimo per i beneficiari di una rendita AVS e un quindicesimo per i beneficiari di una rendita AI che vivono a casa.

Calcolo della sostanza netta dei proprietari di immobili

Situazione iniziale e normativa vigente

Per principio, nel calcolo delle PC è computato il valore effettivo di tutti i beni. Dalla sostanza complessiva lorda sono dedotti eventuali debiti nonché la franchigia sulla sostanza. Le abitazioni ad uso proprio, invece, non sono computate interamente, innanzitutto perché ne viene considerato soltanto il valore fiscale, che spesso è nettamente inferiore a quello effettivo (valore venale), e inoltre perché per tali abitazioni, a seconda del caso, è prevista una franchigia separata di 112 500 o 300 000 franchi. Questo doppio privilegio può produrre situazioni in cui il valore dell'immobile considerato nel calcolo delle PC è inferiore all'importo dei relativi debiti ipotecari che, in virtù della legislazione vigente, vanno dedotti interamente dalla sostanza complessiva del beneficiario di PC. La proprietà di un immobile può pertanto, in ultima analisi, comportare una riduzione della sostanza complessiva considerata nel calcolo delle PC, il che significa che quest'ultimo si fonda su una situazione economica non corrispondente alla realtà.

Possibilità di dedurre i debiti ipotecari soltanto dal valore dell'immobile

In futuro i debiti ipotecari potranno essere dedotti soltanto dal valore dell'immobile e non più dalla sostanza complessiva. Se l'immobile appartiene al beneficiario delle PC, al coniuge o a un'altra persona compresa nel calcolo delle PC e serve quale abitazione ad almeno una di queste persone, oltre ai debiti ipotecari va dedotta dal valore dell'immobile anche la franchigia per le abitazioni ad uso proprio.

Dato l'elevato grado di dettaglio necessario, gli aspetti materiali saranno disciplinati a livello d'ordinanza. Nel quadro della presente revisione si prevede quindi di introdurre una norma di delega in tal senso a favore del nostro Consiglio.

Ripercussioni finanziarie

La modifica proposta per il computo dei debiti ipotecari interesserà circa 3600 persone nel 2030 e consentirà alle PC di risparmiare oltre 8 milioni di franchi in quell'anno (Confederazione: ca. 5 mio.; Cantoni: ca. 3 mio.).

Attribuzione della sostanza dei coniugi

Situazione iniziale e normativa vigente

Secondo l'articolo 163 del Codice civile (CC)³⁸, ciascuno dei coniugi deve provvedere, nella misura delle sue forze, al debito mantenimento della famiglia. Entrambi i coniugi sono tenuti a impiegare a tal fine il loro reddito ed eventualmente anche il loro patrimonio. Quest'obbligo di diritto civile prevale sulle PC. Per le coppie sposate si procede pertanto a un calcolo comune delle PC, in cui sono sempre computati il reddito e la sostanza di entrambi i coniugi. I redditi computabili e le spese riconosciute di entrambi i coniugi sono sommati per determinare un importo comune delle PC (art. 9 cpv. 2 LPC). Per il consumo della sostanza sono presi in considerazione tutti i beni di entrambi i coniugi.

In deroga a questo principio, se uno o entrambi i coniugi vivono in un istituto o in un ospedale, la PC annua è calcolata separatamente per ogni coniuge (art. 9 cpv. 3 LPC). In questo caso, le spese riconosciute sono imputate al coniuge al quale si riferiscono. Le spese concernenti entrambi i coniugi sono computate per metà a ciascuno di essi (art. 1c cpv. 1 dell'ordinanza del 15 gennaio 1971³⁹ sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità [OPC-AVS/AI]). A parte poche eccezioni, i redditi computabili sono sommati e ripartiti per metà tra ciascuno dei coniugi. Questa ripartizione vale anche per il consumo della sostanza. Se dal calcolo delle PC risulta un'eccedenza di redditi per uno dei coniugi, essa non è computabile all'altro coniuge, nemmeno parzialmente. Di conseguenza, il coniuge che vive a casa non deve partecipare alle spese di soggiorno del coniuge che vive in istituto.

Il calcolo separato delle PC per le coppie in cui almeno uno dei coniugi vive in un istituto o in un ospedale è stato introdotto per evitare casi di rigore⁴⁰. Grazie a questa disposizione, infatti, il coniuge che vive a casa può utilizzare i suoi redditi esclusivamente per il proprio mantenimento e non deve partecipare alle spese di soggiorno in istituto dell'altro. Si evita così che il ricovero di quest'ultimo causi un netto peggioramento della situazione economica del coniuge che vive a casa o addirittura un suo ricorso alle PC.

³⁸ RS 210

³⁹ RS 831.301

⁴⁰ Cfr. messaggio del 20 novembre 1996 concernente la 3^a revisione delle PC (FF 1997 I 1085, in particolare pagg. 1093–1094).

Ripartizione della sostanza per le coppie in cui uno dei coniugi vive in un istituto o in un ospedale

Oltre alla franchigia sulla sostanza complessiva, è prevista una franchigia separata per le abitazioni ad uso proprio. Quest'ultima ammonta di regola a 112 500 franchi. Nel quadro del nuovo ordinamento del finanziamento delle cure, per le coppie in cui uno dei coniugi vive in un istituto o in un ospedale e l'altro in un'abitazione di proprietà di uno dei coniugi tale franchigia è stata aumentata a 300 000 franchi. Sommando le due franchigie, queste coppie beneficiano di una deduzione complessiva di 360 000 franchi dalla sostanza effettiva. Secondo il diritto vigente, al massimo la metà della sostanza residua deve essere utilizzata per il soggiorno in istituto, dato che l'altra metà è attribuita al coniuge nel calcolo delle PC. Il coniuge che vive a casa può disporre liberamente della parte di sostanza attribuitagli e non ne ha bisogno, di regola, per finanziare il proprio sostentamento. Qualora i redditi del coniuge che vive a casa non siano sufficienti per coprire le sue spese, questi riceve a sua volta delle PC proprie. Dato che nel calcolo delle PC per il coniuge che vive a casa sono riconosciuti come spese anche gli interessi ipotecari e le spese di manutenzione per l'abitazione ad uso proprio, la sostanza non deve essere impiegata per il mantenimento dell'immobile. Di conseguenza queste coppie sono fortemente privilegiate rispetto a quelle in cui entrambi i coniugi vivono a casa, alle quali, previa deduzione di una franchigia più modesta (per le coppie che abitano in un immobile di loro proprietà in totale 172 500 franchi, in tutti gli altri casi 60 000 franchi), viene computata l'intera sostanza nel calcolo comune delle PC.

Pertanto, in futuro, nel caso delle coppie in cui uno dei coniugi abita in un immobile di proprietà sua o del coniuge e l'altro in un istituto o in un ospedale, la sostanza comune dovrà essere computata in misura maggiore nel calcolo delle PC del coniuge che vive in un istituto. A tal fine, una volta dedotte le franchigie, la sostanza residua non dovrà più essere ripartita a metà come si fa attualmente, ma andrà attribuita per tre quarti al coniuge che vive in istituto e per un quarto a quello che vive a casa. Affinché la nuova attribuzione possa produrre i suoi effetti, il consumo della sostanza non andrà più diviso a metà come secondo il diritto vigente, bensì considerato separatamente come reddito per ciascun coniuge.

La misura interessa esclusivamente le coppie che dispongono di una certa quantità di riserve finanziarie oltre all'immobile. Nel loro caso, la nuova ripartizione della sostanza comporterà una riduzione dell'importo delle PC, che potrà essere compensata con un maggior consumo delle liquidità. In seguito alla nuova ripartizione della sostanza, una coppia con un immobile del valore fiscale di 350 000 franchi, un debito ipotecario di 100 000 franchi e risparmi per 200 000 franchi vedrà ridursi le sue PC di poco più di 300 franchi al mese. Si può ritenere che questa riduzione non costringerà la coppia a vendere l'immobile.

Ripercussioni finanziarie

La modifica proposta per la ripartizione della sostanza interesserà quasi 800 persone nel 2030 e consentirà alle PC di risparmiare oltre 2 milioni di franchi in quell'anno. A beneficiarne saranno soprattutto i Cantoni.

Misure esaminate ma scartate in relazione al computo della sostanza

Le persone che dispongono di una certa sostanza possono provvedere al proprio sostentamento per un determinato periodo di tempo impiegando la sostanza in questione. Esse non necessitano dunque di PC, almeno temporaneamente. Il diritto vigente non prevede tuttavia alcuna soglia massima assoluta per la sostanza, il cui superamento precluderebbe il diritto alle PC. Nel calcolo di queste ultime, la sostanza viene computata considerandone annualmente una determinata parte quale consumo della sostanza. Nella pratica, questo comporta che, in presenza di una sostanza elevata, dal calcolo delle PC risulta normalmente un'eccedenza delle entrate, cosicché le persone interessate non hanno alcun diritto a prestazioni. Questo vale in particolare per coloro che vivono a casa. Per quelle che vivono in istituto può invece nascere un diritto alle PC nonostante una sostanza più elevata, dato che in tal caso il calcolo tiene conto delle ingenti uscite per il soggiorno in istituto. Nel quadro della presente riforma si è pertanto esaminata l'eventualità di precludere il diritto alle PC alle persone la cui sostanza supera una determinata soglia (introduzione di un valore soglia di sostanza).

Situazione patrimoniale dei beneficiari di PC

Come emerge dalla tabella seguente, i beneficiari di PC che vivono a casa dispongono generalmente di una sostanza netta esigua. Per sostanza netta si intende la sostanza complessiva, incluse le abitazioni ad uso proprio, previa deduzione di tutti i debiti, ma senza tener conto di alcuna franchigia sulla sostanza. Oltre la metà delle persone sole e dei coniugi che vivono a casa possiede al massimo 10 000 franchi e solo circa un quarto ha una sostanza superiore alle nuove franchigie previste (fr. 30 000 e 50 000). I patrimoni superiori ai 100 000 franchi sono rari e costituiti quasi esclusivamente da abitazioni ad uso proprio e anche la quota dei proprietari è bassa (rispettivamente, circa il 4 e il 9 %). Le persone sole che vivono in istituto dispongono in media di una sostanza leggermente più elevata rispetto a quelle che vivono a casa. Tuttavia, anche in questo caso per quasi un terzo (30 %) essa è pari al massimo a 10 000 franchi. Le coppie in cui almeno un coniuge vive in istituto si trovano invece in una situazione migliore delle persone sole che vivono in istituto: per quelle in cui solo un coniuge vive in istituto la sostanza media relativamente elevata è riconducibile in molti casi alla proprietà di un'abitazione ad uso proprio. Nel loro caso la quota dei proprietari è relativamente alta (circa il 25 %).

Tabella 1-4

Situazione patrimoniale dei beneficiari di PC a seconda dei casi

Sostanza lorda, incluse le abitazioni ad uso proprio meno i debiti, senza deduzione delle franchigie previste

Sostanza	A casa		In istituto		
	Persone sole	Coniugi	Persone sole	Un coniuge in istituto	Entrambi i coniugi in istituto
0.–	18,0 %	18,6 %	7,3 %	6,6 %	2,5 %
1– 10 000.–	38,4 %	35,5 %	22,6 %	8,7 %	9,2 %
10 001– 40 000.–	26,4 %	20,3 %	37,3 %	14,1 %	18,7 %
40 000– 70 000.–	9,2 %	10,9 %	15,0 %	11,9 %	17,9 %
70 001–100 000.–	4,2 %	6,2 %	7,2 %	8,7 %	11,7 %
> 100 000.–	3,8 %	8,5 %	10,6 %	50,0 %	40,0 %
Quota dei proprietari*	4,1 %	9,1 %	–	24,6 %	–

* Solo abitazioni ad uso proprio

Conseguenze dell'introduzione di un limite di sostanza

Con l'introduzione di un limite di sostanza si potrebbe evitare per principio che le persone con una sostanza elevata percepiscano PC. Tale regolamentazione produrrebbe i suoi effetti in particolare per le persone che vivono in un istituto o in un immobile di loro proprietà, mentre interesserebbe solo di rado gli altri beneficiari di PC, la cui sostanza è generalmente modesta. Per le persone con una sostanza esclusivamente in forma liquida, l'introduzione di un limite di sostanza sarebbe applicabile sostanzialmente senza problemi. Per contro, se la sostanza è costituita da un'abitazione ad uso proprio, essa potrebbe creare difficoltà. Alle abitazioni ad uso proprio si applica infatti una franchigia separata di 112 500 o 300 000 franchi, il cui scopo è evitare che si debba respingere una richiesta di PC perché il richiedente dispone di un'abitazione ad uso proprio di valore modesto che ha già rimborsato integralmente o parzialmente. La franchigia gli consente di mantenere l'immobile di cui è proprietario e quindi di continuare a vivere nel suo ambiente sociale abituale. Per non vanificare l'obiettivo della franchigia, nel valutare l'eventuale superamento del limite di sostanza andrebbe computata al massimo la parte del valore dell'immobile che eccede l'importo della franchigia.

A seconda del limite di sostanza fissato, si potrebbero verificare casi di rigore laddove si applica solo la franchigia più bassa di 112 500 franchi. Se si stabilisse ad esempio un limite di 100 000 franchi per le persone sole, in molti casi la proprietà di un immobile del valore fiscale di 200 000 franchi in buona parte rimborsato potrebbe già comportare l'esclusione del diritto alle PC nonostante un reddito insufficiente. Per contro, molte persone cui si applica la franchigia più elevata di 300 000 franchi

potrebbero percepire PC pur possedendo un'abitazione del valore di 350 000 franchi.

Per evitare casi di rigore e disparità di trattamento, vi sarebbe anche la possibilità di non considerare le abitazioni ad uso proprio nella valutazione del superamento del limite di sostanza. In tal caso, però, i proprietari sarebbero privilegiati rispetto ai locatari per quanto concerne la sostanza. A trarne beneficio sarebbero in primo luogo le coppie in cui un coniuge vive in istituto, che presentano la quota di gran lunga più elevata di proprietari di abitazioni (24,6 %). Proprio per questo gruppo di persone, dunque, l'introduzione di un limite di sostanza (escluse le abitazioni ad uso proprio) non sortirebbe gli effetti auspicati.

Conclusionione

Le coppie in cui almeno un coniuge vive in istituto dispongono in media della sostanza più elevata tra tutti i beneficiari di PC. Per questa categoria di persone sarebbe pertanto ipotizzabile un computo maggiore della sostanza nel calcolo delle PC. L'introduzione di un limite di sostanza non consentirebbe tuttavia di raggiungere questo obiettivo, perché, a seconda della variante scelta, o i proprietari di un immobile dal valore modesto non potrebbero più permetterselo oppure le coppie in cui uno dei coniugi vive in istituto sarebbero eccessivamente privilegiate rispetto agli altri beneficiari di PC. Per questi motivi si è deciso di rinunciare all'introduzione di un limite di sostanza.

1.2.3 Misure volte a ridurre gli effetti soglia

Il reddito dell'attività lucrativa del coniuge senza diritto alle PC sarà computato interamente – e non più, previa detrazione di una franchigia, solo per due terzi – nel calcolo delle PC.

Computo del reddito dell'attività lucrativa nel calcolo delle PC

Situazione iniziale e normativa vigente

Per principio nel calcolo delle PC è computato il reddito dell'attività lucrativa effettivamente conseguito. Per le persone sole è prevista una franchigia di 1000 franchi, per i coniugi una di 1500 franchi. Il reddito residuo è computato per due terzi. Questo trattamento privilegiato dei redditi dell'attività lucrativa rispetto alle rendite, che sono computate interamente, dovrebbe costituire un incentivo al lavoro, dato che non ogni franco supplementare guadagnato si traduce in una riduzione corrispondente delle PC. Questo principio vale non solo per tutti i beneficiari di PC che svolgono un'attività lucrativa, ma anche per i loro coniugi non invalidi.

Nel calcolo delle PC, alle persone che non sfruttano pienamente la loro capacità al guadagno viene computato un reddito ipotetico dell'attività lucrativa. Nel caso dei coniugi non invalidi si accerta individualmente quale reddito dell'attività lucrativa potrebbero conseguire con le loro capacità. Ai beneficiari di PC che percepiscono

una frazione di rendita dell'AI o una rendita vedovile è computato quale reddito ipotetico un importo forfettario calcolato in funzione del grado d'invalidità o dell'età (reddito minimo; art. 14a OPC-AVS/AI). In entrambi i casi si può rinunciare a computare un reddito ipotetico dell'attività lucrativa, se la persona interessata può dimostrare che non le è possibile conseguire un reddito dell'attività lucrativa per motivi indipendenti dalla sua responsabilità. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, questo è in particolare il caso quando non riesce a trovare un lavoro, nonostante abbia fatto sforzi sufficienti⁴¹. In questi casi non si può parlare di rinuncia a un reddito dell'attività lucrativa, dato che il mancato guadagno non è frutto di una scelta volontaria. Come il reddito effettivo dell'attività lucrativa, anche quello ipotetico è computato solo per due terzi nel calcolo delle PC, previa deduzione di una franchigia di 1000 o 1500 franchi.

Effetti del computo privilegiato del reddito dell'attività lucrativa

Nel caso del reddito dell'attività lucrativa effettivamente conseguito, la deduzione della franchigia e il computo nella misura di due terzi determinano un reddito disponibile più elevato, cosicché ai beneficiari di PC conviene lavorare. Al contempo, però, questo computo privilegiato può generare un effetto soglia: può infatti accadere che, dopo l'uscita dal sistema delle PC, una persona abbia entrate mensili inferiori rispetto a quelle che aveva quando beneficiava delle PC.

Nel caso del reddito ipotetico dell'attività lucrativa, il computo privilegiato produce l'effetto opposto a quello voluto: con la deduzione della franchigia e il computo nella misura di due terzi, alle persone in questione non viene computato l'intero importo che ci si aspetta che possano conseguire. In questo sistema vi sono due contraddizioni. La prima è che si chiede all'assicurato di conseguire un certo reddito, ma poi se ne diminuisce l'importo, riducendo l'incentivo a esercitare pienamente l'attività lucrativa ragionevolmente esigibile. La seconda è che se, da un lato, con il computo privilegiato del reddito dell'attività lucrativa si vuole far sì che una persona esercitante un'attività lucrativa possa disporre liberamente di una parte del reddito conseguito, dall'altro questo obiettivo può essere raggiunto soltanto se è effettivamente conseguito un reddito; nel caso di un reddito ipotetico, il computo privilegiato non può produrre questo effetto.

Computo integrale del reddito dell'attività lucrativa del coniuge senza diritto alle PC

Per le persone sposate si procede per principio a un calcolo congiunto delle PC tenendo conto delle spese e dei redditi di entrambi i coniugi. È quindi irrilevante che le condizioni di diritto per beneficiare delle PC siano adempiute da uno solo o da entrambi i coniugi. Anche una persona non invalida e con una piena capacità al guadagno viene pertanto inclusa nel calcolo delle PC del coniuge che vi ha diritto. In questo modo si tiene conto del dovere di reciproca assistenza delle coppie sposate (art. 159 e 163 CC) e dell'unità economica derivante dal matrimonio.

A differenza delle persone con un diritto alle PC, i coniugi pienamente capaci al guadagno non danno origine ad alcun caso di previdenza assicurato nell'ambito del

⁴¹ Cfr. p. es. DTF 117 V 153

1° pilastro. Si può pertanto presumere che essi siano integrati nel mondo del lavoro e non necessitino quindi di alcun incentivo speciale per intraprendere un'attività lucrativa. In futuro il reddito dell'attività lucrativa del coniuge sarà pertanto computato interamente nel calcolo delle PC. Questo consentirà di ridurre il summenzionato effetto soglia che sorge all'uscita dal sistema delle PC.

Grazie al computo integrale, il reddito disponibile dei coniugi in questione si avvicinerà a quello delle coppie in cui entrambi i coniugi beneficiano di PC. La copertura del fabbisogno vitale non sarà dunque pregiudicata. Nel calcolo delle PC sarà computato un reddito ipotetico solo alle persone che sarebbero effettivamente in grado di realizzarlo. Il coniuge potrà dunque contribuire attivamente a evitare il computo (integrale) di un tale reddito.

Ripercussioni finanziarie

Il computo integrale del reddito dell'attività lucrativa dei coniugi che non hanno un proprio diritto alle PC riguarderà circa 8500 persone nel 2030 e consentirà alle PC di risparmiare 50 milioni di franchi in quell'anno (Confederazione: 31 mio.; Cantoni: 19 mio.).

Misure esaminate ma scartate: computo del reddito effettivo dell'attività lucrativa delle persone parzialmente invalide

Nel caso delle persone parzialmente invalide si presuppone che queste siano in grado di conseguire un determinato reddito dell'attività lucrativa in funzione del loro grado d'invalidità (reddito minimo). Il loro reddito effettivo è computato per due terzi, previa deduzione di una franchigia.

Dopo una reintegrazione riuscita, le persone il cui grado d'invalidità scende al di sotto del 40 per cento non hanno più diritto a una rendita AI e quindi nemmeno alle PC. A causa del computo privilegiato del reddito dell'attività lucrativa, può accadere che un beneficiario di PC che esce dal sistema delle PC veda diminuire il proprio reddito liberamente disponibile e venga quindi a trovarsi in una situazione economica peggiore rispetto a prima. Nel quadro della presente riforma si è pertanto valutata l'opportunità di computare il reddito effettivo dell'attività lucrativa in misura maggiore con il diminuire del grado d'invalidità, per esempio per due terzi nel caso delle rendite intere e dei tre quarti di rendita, per tre quarti nel caso delle mezze rendite e per quattro quinti nel caso dei quarti di rendita.

Dai dati statistici è tuttavia emerso che sulle circa 75 800 persone sole beneficiarie di una rendita AI e aventi diritto a PC quelle parzialmente invalide sono 9900, ossia il 13 per cento. Nel 60 per cento circa di questi casi (vale a dire 6200 assicurati) non è possibile computare il reddito minimo, perché è stata fornita la prova che la capacità al guadagno residua non può essere sfruttata per motivi legati al mercato del lavoro, per problemi di salute o per altri motivi. 1850 persone (20 % dei beneficiari di PC parzialmente invalidi) sono in grado di conseguire un reddito superiore a quello minimo. Nel calcolo delle PC, questo reddito è computato per due terzi previa deduzione di una franchigia (fr. 1000 per le persone sole e fr. 1500 per i coniugi). La questione è se il computo di una parte maggiore del reddito dell'attività lucrativa

potrebbe favorire l'integrazione di queste persone nel mondo del lavoro. Tra il dicembre del 2014 e il dicembre del 2015, l'1,5 per cento di esse è uscito dal sistema dell'AI (esclusi gli assicurati che hanno raggiunto l'età AVS e quelli deceduti). Non si sa se queste persone siano in grado di mantenersi soltanto con il proprio reddito lavorativo, ma è possibile.

I dati menzionati permettono di concludere che il potenziale d'integrazione dei beneficiari di PC parzialmente invalidi è in gran parte già utilizzato. Considerato il numero molto basso dei beneficiari di una rendita AI che hanno lasciato il sistema AI, si può ritenere che pochissimi beneficiari di PC parzialmente invalidi riuscirebbero a mantenersi esclusivamente con il reddito lavorativo. Per la maggior parte di loro, la misura proposta avrebbe invece comportato una riduzione delle PC e del reddito liberamente disponibile, il che avrebbe reso meno interessante l'esercizio di un'attività lucrativa. Per questi motivi, si è deciso di mantenere la regolamentazione vigente, che prevede il computo di due terzi del reddito dell'attività lucrativa effettivamente conseguito, previa deduzione di una franchigia.

Misure esaminate ma scartate: importo destinato alla copertura del fabbisogno generale vitale dei figli

Osservazioni preliminari

Le PC hanno lo scopo di garantire la copertura del fabbisogno vitale delle famiglie. In particolare devono coprire i bisogni dei figli residenti in Svizzera, consentendo loro di condurre una vita dignitosa e garantendo loro opportunità di sviluppo e di formazione. Per questa ragione, gli importi delle PC destinati a tal fine devono essere sufficientemente elevati da coprire anche i costi di attività ricreative (corsi di musica, sport ecc.). Al contempo, però, devono essere paragonabili a quelli a disposizione delle persone che esercitano un'attività lucrativa, per non mettere in pericolo la coesione sociale. Nel quadro della presente riforma, gli importi destinati alla copertura del fabbisogno generale vitale dei figli sono stati esaminati partendo da questi presupposti.

Importi vigenti e altri importi destinati alla copertura del fabbisogno vitale

Come risulta dalla tabella sottostante, a prima vista gli importi destinati alla copertura del fabbisogno vitale dei figli nell'ambito delle PC sono nettamente superiori a quelli previsti dall'aiuto sociale o dal diritto esecutivo.

Tabella 1-5

Importi per la copertura del fabbisogno vitale dei figli nell'ambito delle PC, del diritto esecutivo e dell'aiuto sociale

Importi mensili per figlio in franchi (dati 2015)

	PC	Diritto esecutivo ¹⁾	Aiuto sociale
1° figlio	840.–	400.– / 600.– ²⁾	325.–
2° figlio	840.–	400.– / 600.– ²⁾	276.–
3° figlio	560.–	400.– / 600.– ²⁾	276.–

1) Conformemente alla Tabella per il calcolo del minimo di esistenza agli effetti del diritto esecutivo (art. 93 LEF); www.ti.ch > Tematiche > Potere giudiziario > Giustizia civile > Tabella dei minimi d'esistenza

2) Fino ai 10 anni 400 franchi, a partire dai 10 anni 600 franchi

Gli importi per la copertura del minimo di esistenza ai sensi del diritto esecutivo non sono presi ulteriormente in considerazione, dato che non si tratta di prestazioni effettive, ma soltanto di parametri per il calcolo dell'importo che deve essere lasciato a una persona indebitata o oggetto di una procedura fallimentare affinché possa rifarsi un'esistenza.

Nel fare confronti con l'aiuto sociale occorre molta prudenza, poiché quest'ultimo prevede la possibilità di versare prestazioni specifiche, tenendo conto delle spese supplementari, per esempio nell'ambito della formazione (materiale didattico, settimane bianche o verdi, sport, corsi di musica) o per un'assicurazione mobiliare domestica. Queste prestazioni supplementari adeguate a situazioni specifiche non rientrano nel sistema delle PC e sono addirittura estranee alla sua concezione, che non prevede una consulenza individuale ai beneficiari come quella fornita dall'aiuto sociale.

Di conseguenza, il confronto tra i vari minimi esistenziali è inopportuno e va evitato.

Dati sul costo dei figli in Svizzera

Per poter valutare l'adeguatezza delle spese riconosciute per i figli nell'ambito delle PC, esse sono state confrontate con gli importi risultanti da uno studio che ha analizzato il costo dei figli in Svizzera⁴². Gli importi medi, che variano a seconda della composizione familiare, sono riportati nella tabella seguente.

⁴² Actualités OFS: Le coût des enfants en Suisse; Michael Gerfin (Università di Berna), Heidi Stutz, Thomas Oesch, Silvia Strub (Ufficio BASS), Neuchâtel, marzo 2009; www.statistique.admin.ch > Thèmes > 01 – Population > Familles, ménages > Analyses: politique familiale (consultato il 26.11.2014; disponibile in tedesco e in francese).

Tabella 1-6

Costo medio dei figli in Svizzera⁴³
senza spese di pigione, 2009–2011

Economia domestica	Costi mensili in franchi per l'insieme dei figli
Genitore solo con un figlio	759.–
Coppia con un figlio	753.–
Coppia con due figli	1233.–
Coppia con tre figli	1444.–

Nel *quartile di reddito più basso*, un figlio costa 538 franchi, mentre due figli costano in totale 883 franchi.

Calcolo del costo dei figli in base a scale di equivalenza

Con l'aumentare del numero dei membri, un'economia domestica necessita di maggiori risorse per avere lo stesso tenore di vita dell'economia domestica di riferimento. Per determinare il fabbisogno supplementare ci si basa sulle cosiddette «scale di equivalenza».

Queste scale si riferiscono a una selezione di beni di consumo di cui si riconosce il bisogno a un determinato gruppo di persone (p. es. i beneficiari di PC) e partono da un importo di base. Se l'importo per la prima persona è calcolato abbondantemente, i coefficienti per la determinazione degli importi per le persone aggiuntive possono venir ridotti. Per questa ragione, una scala di equivalenza stabilita per una certa prestazione non è applicabile senza riserve a un'altra e non può nemmeno essere considerata uno strumento di misurazione obiettivo per la determinazione del bisogno delle economie domestiche costituite da più persone. Una scala di equivalenza va pertanto concepita ed elaborata appositamente per una determinata prestazione. L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) fa per esempio notare che finora non è stato sviluppato alcun metodo riconosciuto a livello generale per stabilire le scale di equivalenza e non raccomanda nessuna delle sue scale per un'applicazione generalizzata. Per questi motivi, per le PC si continuerà a non applicare esplicitamente alcuna scala di equivalenza.

Conclusione

Gli importi destinati alla copertura del fabbisogno generale vitale dei figli vanno mantenuti, in quanto costituiscono un elemento fondamentale per garantire alle famiglie il minimo vitale del 1° pilastro prescritto dalla Costituzione. Il fatto che vi sono famiglie che non ricevono PC pur disponendo di mezzi finanziari inferiori ad altre che invece ne beneficiano è deplorabile. Questa disparità non deve però essere utilizzata per motivare una riduzione del minimo vitale delle famiglie nell'ambito

⁴³ Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS, *Berechnung der direkten Konsumkosten der Kinder (ohne Wohnkosten)*, Heidi Stutz, Severin Bischof (a c. di), studio commissionato dall'ufficio per la gioventù e l'orientamento professionale del Cantone di Zurigo, Carola Gruenberg, Berna 2013.

delle PC. Come illustrato all'inizio, non è opportuno confrontare gli importi nettamente inferiori dell'aiuto sociale con quelli delle PC, dato che i concetti che stanno alla base di queste due prestazioni sono notevolmente diversi l'uno dall'altro. L'aiuto sociale è flessibile per quanto concerne la considerazione delle spese di pigione e di situazioni straordinarie che richiedono risorse finanziarie imprevedute. A confronto, le PC sono molto più rigide e non prevedono nemmeno la possibilità di una consulenza da parte di personale qualificato (assistenti sociali). Per questa ragione è importante prevedere un importo più elevato per i beneficiari di PC, in modo che possano far fronte anche a tali spese. Come risulta dallo studio dell'istituto BASS, gli importi delle PC si scostano solo leggermente da quelli delle spese medie generate da un figlio in Svizzera. Per questi motivi è opportuno mantenere invariato il livello delle spese riconosciute per i figli.

1.2.4 Adeguamento dell'importo minimo delle PC e dell'importo computato per i premi dell'assicurazione malattie

- L'importo minimo delle PC sarà ridotto all'importo della riduzione individuale dei premi massima per le persone che non hanno diritto né alle PC né all'aiuto sociale.
- Nel calcolo delle PC, i Cantoni avranno la possibilità di riconoscere il premio effettivo, se è inferiore al premio medio.
- La disposizione vigente secondo cui l'importo per l'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie è versato direttamente agli assicuratori-malattie sarà precisata nel senso che agli assicuratori-malattie sarà versato soltanto l'importo della PC annua, se questa è inferiore all'importo per l'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie.
- Se le PC sono versate retroattivamente, per il periodo in questione la riduzione dei premi versata sarà computata quale reddito nel calcolo delle PC.

Adeguamento dell'importo minimo delle PC

Situazione iniziale e normativa vigente

Conformemente all'articolo 65 capoverso 1 LAMal, i Cantoni accordano riduzioni dei premi agli assicurati di condizione economica modesta (riduzione individuale dei premi, Ripam). In virtù di questa disposizione, ogni beneficiario di PC ha diritto alla Ripam. Per evitare tuttavia che i beneficiari di PC ricevano simultaneamente prestazioni di due sistemi di sicurezza sociale, l'articolo 26 OPC-AVS/AI prevede che la PC annua debba ammontare almeno all'importo della Ripam cui la persona ha diritto. I beneficiari di PC ricevono pertanto la Ripam tramite il sistema delle PC.

La maggior parte dei Cantoni ha introdotto una categoria della Ripam separata per i beneficiari di PC, in cui la Ripam ammonta all'importo del premio medio del Can-

tone o della regione di premi corrispondente che è riconosciuto quale spesa nel calcolo delle PC. In molti Cantoni, questo importo è più che doppio rispetto alla Ripam massima per le persone che non hanno diritto alle PC né all'aiuto sociale e dispongono di un reddito quasi identico.

Delle PC di per sé esigue vengono così aumentate, di regola, al livello del premio medio. Ne risulta un effetto soglia all'entrata nel sistema delle PC e all'uscita da esso, corrispondente alla differenza tra la Ripam precedente l'entrata nel sistema e quella, più elevata, prevista per i beneficiari di PC. Questa regolamentazione produce al contempo una disparità di trattamento tra i beneficiari di PC: le persone che hanno diritto all'importo minimo garantito delle PC hanno un reddito disponibile maggiore rispetto agli altri beneficiari di PC, in quanto ricevono un «supplemento» corrispondente alla differenza tra le PC cui avrebbero diritto in base al calcolo delle PC e il premio medio cantonale dell'assicurazione malattie.

Riduzione dell'importo minimo delle PC al livello della riduzione individuale dei premi per le persone senza diritto alle PC né all'aiuto sociale

Per attenuare questo problema, l'importo minimo delle PC verrà ridotto in misura tale da corrispondere all'importo della Ripam previsto per la categoria più sfavorita dei non beneficiari di PC (esclusi i beneficiari dell'aiuto sociale). Questa misura non intaccherà il minimo vitale ai sensi del diritto in materia di PC (spese riconosciute). In particolare, l'importo ridotto delle PC permetterà comunque alle persone interessate di pagare il premio dell'assicurazione malattie, dato che quest'ultimo continuerà ad essere preso pienamente in considerazione nel calcolo delle PC tramite il premio medio. Affinché la perdita finanziaria dei beneficiari di PC non sia troppo elevata, l'importo minimo ridotto delle PC non dovrà essere inferiore al 60 per cento del premio medio.

La misura permetterà di attenuare il summenzionato effetto soglia all'entrata nel sistema delle PC e all'uscita da esso e di ridurre le differenze tra i redditi liberamente disponibili dei beneficiari di PC. Al contempo garantirà che il beneficio di PC non causi un peggioramento della situazione economica degli assicurati. La nuova regolamentazione soddisfa anche le richieste formulate da diversi Cantoni e nella mozione Graber Konrad 12.3435 «Riduzione dei premi. Parità di trattamento tra i beneficiari di PC e il resto della popolazione», depositata il 6 giugno 2012, secondo cui i beneficiari di PC non devono essere avvantaggiati rispetto al resto della popolazione nel quadro della Ripam.

Ripercussioni finanziarie

Nel 2030 l'adeguamento dell'importo minimo delle PC concernerà circa 69 600 persone. In quell'anno, la misura permetterà di risparmiare più o meno 114 milioni di franchi a livello nazionale. Nei Cantoni di Basilea Città e di Berna, l'importo minimo delle PC corrisponde già oggi alla Ripam per le persone che non hanno diritto alle PC. Nel primo Cantone, la Ripam supera la soglia minima prevista (60 % del premio medio), cosicché l'adeguamento dell'importo minimo delle PC non avrà alcuna ripercussione finanziaria. Nel Cantone di Berna, la Ripam è invece inferiore a tale soglia, ragione per cui la misura comporterà spese supplementari modeste (includendo nella proiezione delle relative ripercussioni finanziarie).

A beneficiarne saranno esclusivamente i Cantoni, dato che la Confederazione non partecipa al finanziamento dell'importo minimo delle PC.

Importo del premio dell'assicurazione malattie riconosciuto quale spesa nel calcolo delle PC

Situazione iniziale e normativa vigente

Il premio dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie fa parte della garanzia del fabbisogno vitale ed è quindi riconosciuto quale spesa nel calcolo delle PC. Secondo il diritto vigente, non è computato il premio individuale, bensì un importo forfettario pari al premio medio del Cantone o della regione di premi corrispondente.

Il premio medio è finanziato diversamente rispetto al resto delle PC. La Confederazione copre i $\frac{1}{3}$ delle PC delle persone che vivono a casa, i Cantoni i rimanenti $\frac{2}{3}$. Nel caso delle persone che vivono per un periodo prolungato in un istituto o in un ospedale, la Confederazione partecipa nella misura di $\frac{1}{3}$ alla copertura del fabbisogno vitale, ossia dell'importo delle PC cui la persona avrebbe diritto se visse a casa. In entrambi i casi l'importo forfettario per l'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie (premio medio) è escluso dal calcolo del contributo federale, cosicché sono i Cantoni a dover coprire il premio dell'assicurazione malattie (art. 39 cpv. 4 OPC-AVS/AI). Essi sono liberi di decidere come finanziare questo importo: possono attingere ai fondi per la Ripam, ma possono anche utilizzare altri fondi.

Sebbene i mezzi impiegati per finanziare la Ripam e l'importo del premio dell'assicurazione malattie computato quale spesa nel calcolo delle PC siano generalmente gli stessi, gli obiettivi perseguiti con queste due prestazioni sono differenti. La Ripam intende garantire agli assicurati che versano in condizioni economiche difficili una protezione assicurativa adeguata, a condizioni finanziarie accettabili. Possono beneficiarne pure le persone che sarebbero in condizione di pagare il proprio premio dell'assicurazione malattie anche senza il sostegno degli enti pubblici. Le PC, invece, servono a garantire la copertura del fabbisogno vitale, che comprende tra l'altro l'assistenza sanitaria di base e dunque anche il premio per l'assicurazione malattie obbligatoria. L'importo del premio dell'assicurazione malattie computato nel calcolo delle PC garantisce quindi per principio la copertura del fabbisogno vitale dei beneficiari di PC, il che non è necessariamente il caso per la Ripam.

Dal 2014 i Cantoni sono tenuti a versare la Ripam direttamente agli assicuratori-malattie. In deroga all'articolo 20 della legge federale del 6 ottobre 2000⁴⁴ sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA), anche l'importo forfettario annuo per l'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie di cui all'articolo 10 capoverso 3 lettera d è versato direttamente all'assicuratore-malattie (art. 21a LPC). Se il premio medio è superiore a quello effettivo, l'assicuratore-malattie è tenuto a versare la differenza al beneficiario di PC (art. 106c cpv. 5 lett. b dell'ordinanza del 27 giugno 1995⁴⁵ sull'assicurazione malattie [OAMa]).

⁴⁴ RS 830.1

⁴⁵ RS 832.102

Computo del premio effettivo dell'assicurazione malattie quale spesa

La procedura di restituzione della differenza tra l'assicuratore-malattie e il beneficiario di PC è molto onerosa e, per il secondo attore, non sempre chiara. Nel caso delle persone che pagano un premio dell'assicurazione malattie basso, inoltre, simili rimborsi eccessivi effettuati tramite le PC non riflette il carattere di una vera e propria prestazione in funzione del bisogno. In futuro andrà dunque evitato dando ai Cantoni la possibilità di computare nel calcolo delle PC solo il premio effettivo, se è inferiore a quello medio. In tal modo si potranno evitare rimborsi eccessivi e onerose procedure di restituzione, rendendo al contempo più trasparenti i flussi finanziari.

Il computo del premio effettivo comporterà un leggero aumento dell'onere amministrativo. Considerato che in seguito alla modifica della LAMal concernente il pagamento diretto della riduzione dei premi dagli organi ad essa preposti agli assicuratori-malattie (in vigore dal 2014) è stato allestito un apposito sistema per lo scambio di dati, si può tuttavia venire a sapere a quanto ammonta il premio effettivo senza grossi oneri supplementari e senza il coinvolgimento delle persone interessate.

Ripercussioni finanziarie

Il computo del premio effettivo d'importo inferiore invece del premio medio comporterà minori uscite per le PC nei Cantoni che si avvarranno della facoltà conferita loro dalla nuova regolamentazione. In caso di una sua applicazione a livello nazionale, la riduzione sarebbe di circa 47 milioni di franchi nel 2030. A beneficiare dei risparmi realizzati saranno esclusivamente i Cantoni, dato che la Confederazione non partecipa al finanziamento dell'importo forfettario per il premio dell'assicurazione malattie nel quadro delle PC (cfr. n. 1.1.3).

Versamento dei premi dell'assicurazione malattie e coordinamento con la riduzione dei premi

Versamento dell'importo forfettario per l'assicurazione malattie direttamente agli assicuratori-malattie

Secondo il diritto vigente, la parte delle PC destinata alla copertura del premio dell'assicurazione malattie va versata direttamente all'assicuratore-malattie. L'attuale articolo 21a LPC stabilisce pertanto che l'importo per l'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie va versato direttamente all'assicuratore-malattie. Questa disposizione è incompleta, poiché non tiene conto dei casi in cui la PC annua è inferiore all'importo per l'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie. La presente riforma offre l'occasione di completarla precisando che in tal caso va versato agli assicuratori-malattie soltanto questo importo più basso.

Computo della riduzione dei premi nel calcolo delle PC

Nel momento in cui presentano una domanda di PC, molte persone beneficiano già di una riduzione individuale dei premi. Per evitare che in caso di versamento retroattivo di PC il premio dell'assicurazione malattie venga pagato due volte, l'articolo 22 capoverso 5 OPC-AVS/AI stabilisce che il Cantone può compensare le PC arretrate con le riduzioni dei premi già versate. Queste procedure di compensazione causano

tuttavia un notevole onere amministrativo. Per evitarle, in futuro la Ripam accordata sarà computata come reddito nel calcolo delle PC da versare retroattivamente. Anche in questo modo le spese per il premio dell'assicurazione malattie saranno pagate soltanto una volta.

Ripercussioni finanziarie

Le misure proposte non hanno alcuna ripercussione sulle uscite delle PC.

Misure esaminate ma scartate in relazione al computo dei premi dell'assicurazione malattie e al loro finanziamento

Nel quadro della stesura della presente riforma sono state valutate diverse possibilità per il futuro computo dei premi dell'assicurazione malattie nel calcolo delle PC. I motivi per cui si è rinunciato ad adottarle sono esposti qui di seguito.

Variante 1: premio di riferimento pari al 90 per cento del premio medio

Con questa variante, nel calcolo delle PC non sarebbe più stato riconosciuto quale spesa un importo forfettario corrispondente al premio medio, bensì soltanto il 90 per cento del medesimo. Le PC versate ai beneficiari sarebbero così diminuite di un importo pari al 10 per cento del premio medio. Se è vero che i beneficiari potrebbero compensare la riduzione delle PC scegliendo una cassa malati con un premio pari al massimo al 90 per cento del premio medio, in alcuni Cantoni vi è un solo assicuratore oppure non ve ne è nemmeno uno che soddisfa questo criterio. Questa situazione sarebbe dunque in contrasto con la libertà di contrarre e con la libera scelta dell'assicuratore, diritti questi che il Consiglio federale ha a più riprese riconosciuto e rafforzato. Con ogni probabilità, la concentrazione di tutti i beneficiari di PC in un'unica cassa malati finirebbe inoltre col tradursi in un aumento dei premi nell'anno seguente. Tale aumento non interesserebbe peraltro soltanto la cassa in questione, ma l'intera regione di premi.

Per taluni assicurati è poi estremamente difficile cambiare cassa malati. È il caso in particolare delle persone che vivono in un istituto. Tali difficoltà possono essere dovute a un'affiliazione di lunga data o al timore che il nuovo assicuratore-malattie non fornisca le prestazioni senza soluzione di continuità. Vi è pertanto il rischio che gli interessati non cambino cassa malati e si ritrovino in difficoltà sotto il profilo finanziario.

Variante 2: fissazione dell'importo forfettario determinante da parte dei Cantoni

Con questa variante, nel calcolo delle PC si sarebbe continuato a riconoscere quale spesa un importo forfettario per l'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie. Il suo ammontare sarebbe però stato fissato dai Cantoni, che avrebbero per esempio potuto applicare l'importo della riduzione dei premi prevista per la categoria più sfavorita dei non beneficiari di PC. Nella maggior parte dei Cantoni, la riduzione dei premi per questa categoria di persone è nettamente inferiore al premio medio e non di rado è addirittura inferiore al premio dell'assicuratore-malattie meno

caro. In alcuni Cantoni, la differenza tra il premio medio e la riduzione dei premi per i non beneficiari di PC ammonta attualmente a oltre 3600 franchi all'anno. Nei Cantoni che avessero deciso di parificare i beneficiari di PC al resto della popolazione, sarebbe quindi potuto accadere che nel calcolo delle PC fosse riconosciuta quale spesa soltanto una piccola parte del premio effettivamente dovuto. La maggior parte del premio avrebbe dovuto essere finanziata in altro modo dai beneficiari di PC, che avrebbero così visto ridursi sensibilmente l'importo a loro disposizione per la copertura delle altre spese di sostentamento. Di conseguenza, l'obiettivo costituzionale della garanzia del fabbisogno vitale non sarebbe più stato raggiunto e vi sarebbero stati degli assicurati che con le PC non avrebbero potuto finanziare nemmeno il premio dell'assicuratore-malattie meno caro.

Variante 3: esclusione del premio dell'assicurazione malattie dal calcolo delle PC

Con questa variante, il premio dell'assicurazione malattie non sarebbe più stato riconosciuto quale spesa nel calcolo delle PC. Tutte le PC sarebbero state ridotte dell'importo corrispondente, se non addirittura soppresse. In compenso, per continuare a garantire la copertura del fabbisogno vitale si sarebbe dovuto stabilire nella LAMal l'ammontare della Ripam per i beneficiari di PC. Con questa variante, il 17 per cento circa dei beneficiari di PC avrebbe perso il diritto alle prestazioni e avrebbe dunque visto peggiorare la propria situazione economica, per esempio in seguito alla soppressione di prestazioni aggiuntive cantonali per i beneficiari di PC. Si sarebbe trattato delle persone che ricevono l'importo minimo delle PC.

Variante 4: integrazione completa dei premi dell'assicurazione malattie nelle PC

Con questa variante, i premi dell'assicurazione malattie sarebbero stati integrati completamente nel calcolo delle PC. Oltre a essere riconosciuti quale spesa, sarebbero stati finanziati come il resto delle PC. Di conseguenza, la Confederazione avrebbe dovuto finanziarli nella misura di $\frac{1}{8}$. Senza un correttivo adeguato, questa misura avrebbe causato spese supplementari per 1,02 miliardi di franchi alla Confederazione ed avrebbe sgravato dello stesso importo le finanze cantonali. Il modo più semplice per evitare questo travaso di costi sarebbe stato quello di dedurre dal sussidio federale di cui all'articolo 66 capoverso 2 LAMal $\frac{1}{8}$ dell'importo dei premi dell'assicurazione malattie riconosciuti quali spese ai beneficiari di PC. Nella LAMal si sarebbe inoltre dovuto stabilire che alle persone aventi diritto alle PC non può essere concessa alcuna riduzione dei premi.

Questa variante è stata scartata poiché non avrebbe permesso di dissociare completamente le PC e la Ripam. Il correttivo apportato ai sussidi federali per la riduzione dei premi avrebbe anzi creato una nuova interconnessione tra i due ambiti normativi. La riduzione dei sussidi federali avrebbe dovuto essere ricalcolata ogni anno e anche la sua attuazione sarebbe risultata molto complessa.

1.2.5 **Calcolo delle PC per le persone che vivono in un istituto o in un ospedale**

- Nel calcolo delle PC sarà considerata solo la tassa giornaliera per i giorni effettivamente fatturati dall'istituto.
- Se la tassa giornaliera non include i costi delle cure secondo la LAMal, i contributi dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie per le cure prestate in istituto non saranno computati quale reddito.
- Le spese per soggiorni temporanei in istituto fino a tre mesi potranno essere computate nel quadro delle PC quali spese di malattia e d'invalidità.

Computo della tassa giornaliera solo per i giorni effettivi nel calcolo delle PC

Secondo il diritto vigente, le PC periodiche sono versate per un mese intero (art. 12 cpv. 1 e 3 LPC). Se una persona entra in un istituto alla fine di un mese e in seguito al ricovero acquisisce il diritto alle PC, queste prestazioni (inclusa la tassa giornaliera) sono versate per l'intero mese in questione. Le PC sono versate per l'intero mese anche quando una persona che vive in istituto muore all'inizio del mese, persino se l'istituto ha fatturato solo parzialmente il mese in questione. Ne consegue che le PC rimborsano spese che in realtà il beneficiario di PC non ha dovuto sostenere. Per evitare che ciò accada, in futuro nel calcolo delle PC per le persone che vivono in istituto sarà considerata solo la tassa giornaliera per i giorni di permanenza effettivamente fatturati dall'istituto. I Cantoni potranno continuare a fissare l'importo massimo riconosciuto per la tassa giornaliera.

Le spese supplementari dovute al soggiorno in un istituto sono interamente a carico dei Cantoni. La Confederazione partecipa alle spese per le PC delle persone che vivono in istituto soltanto nel quadro della garanzia del fabbisogno vitale in senso stretto (cfr. n. 1.1.3). La considerazione della tassa giornaliera soltanto per i giorni di soggiorno effettivi sgraverà pertanto soprattutto i Cantoni. Per il 2030 si prevedono minori uscite per le PC dell'ordine di 57 milioni di franchi (Confederazione: 7 mio.; Cantoni: 50 mio.).

Prestazioni dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie per le cure in istituto

Il diritto vigente prevede che, sul fronte delle entrate, nel calcolo delle PC vadano considerate tutte le prestazioni periodiche. Queste includono anche la partecipazione dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie ai costi delle prestazioni sanitarie (cure) in caso di soggiorno in un istituto o in un ospedale.

Sul fronte delle uscite va invece considerata anche la tassa giornaliera dell'istituto o dell'ospedale. Nel quadro del nuovo ordinamento del finanziamento delle cure,

quasi tutti i Cantoni hanno scorporato le spese di cura dalle PC e non le considerano più quale componente della tassa giornaliera nel calcolo delle PC.

Per evitare distorsioni nel calcolo delle PC, in questi casi la partecipazione dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie alle spese di cura non dovrà più essere presa in considerazione nel calcolo.

Soggiorno temporaneo in un istituto

Le PC sono versate sia a persone che vivono a casa sia a persone che vivono in istituto. Le spese che questi due gruppi di beneficiari devono sostenere sono alquanto differenti. Se nel primo caso esse sono costituite essenzialmente dalle spese per l'economia domestica (fabbisogno vitale e pigione), nel secondo caso la voce principale è quella delle spese di soggiorno in istituto, che di regola sono nettamente superiori. Per questa ragione, quando un beneficiario di PC si trasferisce in un istituto si procede a un nuovo calcolo delle PC (calcolo per le persone che vivono in istituto). Secondo la lettera della LPC, questo nuovo calcolo è tuttavia effettuato solo quando una persona vive «durevolmente o per un lungo periodo in un istituto o in un ospedale» (art. 10 cpv. 2, frase introduttiva, LPC). Vi sono però anche casi in cui una persona soggiorna solo temporaneamente in un istituto, per esempio durante una lunga fase di convalescenza dopo una grave malattia o un'operazione molto invasiva.

Sebbene questi soggiorni durino spesso solo alcune settimane, la maggior parte dei beneficiari di PC non è in grado di sostenere le spese ad essi connesse a causa della propria situazione economica. Affinché le ingenti spese di un soggiorno temporaneo in un istituto possano essere coperte tramite le PC, nella pratica gli organi esecutivi passano alla modalità di calcolo per le persone che vivono in un istituto già dopo un soggiorno di 1–2 mesi, per poi tornare ad applicare la modalità di calcolo per le persone che vivono a casa quando il beneficiario di PC lascia l'istituto. Questo comporta oneri amministrativi notevoli. Per semplificare la procedura in quest'ambito e uniformare la prassi, in futuro le spese per soggiorni temporanei in istituto fino a tre mesi potranno essere computate nel quadro delle PC quali spese di malattia e d'invalidità. In questo modo, durante il soggiorno in istituto potrà essere mantenuta la modalità di calcolo prevista per le persone che vivono a casa. In caso di soggiorno di durata superiore a tre mesi, si passerà come finora all'altra modalità di calcolo. Questa nuova regolamentazione non avrà alcuna ripercussione sul finanziamento, dato che sia le spese supplementari dovute al soggiorno in istituto per le PC periodiche sia il rimborso delle spese di malattia e d'invalidità sono a carico dei Cantoni.

1.2.6 Misure volte a migliorare l'esecuzione

- Le disposizioni vigenti sui termini d'attesa per i cittadini stranieri e sulla dimora abituale in Svizzera saranno precisate.
- Nella LPC si preciserà che la determinazione e il versamento delle PC sono sempre di competenza del Cantone in cui il beneficiario era domiciliato appena prima del ricovero, anche se prima di allora questi non aveva ancora diritto alle PC.
- Gli uffici PC otterranno l'accesso al registro centrale delle rendite.
- In caso di cattiva gestione delle PC da parte degli organi esecutivi, i sussidi della Confederazione per le spese amministrative potranno essere ridotti.

Precisazione delle disposizioni sul termine d'attesa per i cittadini stranieri

Anche i cittadini stranieri possono avere diritto alle PC. La condizione è che immediatamente prima della presentazione della richiesta di PC siano stati domiciliati e abbiano avuto la dimora abituale in Svizzera ininterrottamente per un determinato periodo (termine d'attesa). Fino all'entrata in vigore della 10^a revisione dell'AVS, il termine d'attesa per tutti i cittadini stranieri era di dieci anni. Nel quadro della revisione summenzionata, le rendite straordinarie con limiti di reddito sono state soppresse e trasferite nelle PC con effetto dal 1° gennaio 1997. Per le rendite straordinarie per superstiti e d'invalidità e per le rendite straordinarie di vecchiaia subentranti a una rendita per superstiti o d'invalidità il termine d'attesa era di cinque anni, mentre per le rendite di vecchiaia che non subentravano ad alcuna rendita era di dieci anni. Dall'entrata in vigore dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE (ALC) e della Convenzione AELS riveduta, per i cittadini degli Stati dell'UE e dell'AELS, assoggettati rispettivamente al regolamento (CE) n. 883/2004 e al regolamento (CEE) n. 1408/71, non è più previsto alcun termine d'attesa, dato che l'ALC e la Convenzione AELS sanciscono la parità di trattamento tra i cittadini svizzeri e quelli degli Stati dell'UE/AELS.

Quando le rendite straordinarie con limite di reddito sono state trasferite nelle PC, si è dovuto tenere conto anche dei termini d'attesa speciali di cinque anni per i summenzionati tipi di rendita. Le persone che, se avessero compiuto il periodo di contributo minimo, avrebbero diritto a una rendita straordinaria d'invalidità o a una rendita straordinaria di vecchiaia subentrante a una rendita per superstiti o d'invalidità possono pertanto acquisire il diritto alle PC già dopo cinque anni di dimora ininterrotta in Svizzera. Lo stesso vale per le persone che avrebbero diritto a una rendita per superstiti dell'AVS, se la persona deceduta avesse compiuto il periodo di contributo minimo. Il testo di legge vigente non menziona tuttavia esplicitamente i termini d'attesa di cinque anni. Per motivi di trasparenza, il termine d'attesa ridotto per i casi summenzionati verrà inserito nel testo di legge adeguando di conseguenza l'articolo 5 LPC. Questa modifica non ha alcuna ripercussione materiale.

Precisazione delle disposizioni sulla dimora abituale in Svizzera

Le PC non sono versate all'estero. Di conseguenza, una persona ha diritto a PC solo se e fintantoché è domiciliata e dimorante abitualmente in Svizzera (art. 4 cpv. 1 LPC). Secondo l'articolo 13 capoverso 1 LPGGA, il domicilio di una persona è determinato secondo le disposizioni degli articoli 23–26 CC. Una persona ha la propria dimora abituale «nel luogo in cui vive per un periodo prolungato, anche se la durata del soggiorno è fin dall'inizio limitata» (art. 13 cpv. 2 LPGGA). Se una persona soggiorna all'estero per un periodo prolungato, il versamento delle PC deve pertanto essere sospeso per legge. Non è tuttavia precisato con che frequenza e per quanto tempo una persona può soggiornare all'estero senza perdere il diritto alle PC o a partire da quale momento il versamento di queste prestazioni vada sospeso ed eventualmente ripreso. Per garantire la certezza del diritto e l'uguaglianza giuridica, è opportuno disciplinare questi aspetti a livello di legge e di ordinanza.

Nel quadro della presente riforma si propone di precisare che la dimora abituale è considerata interrotta se una persona soggiorna all'estero per più di tre mesi consecutivi o se lascia la Svizzera per un periodo complessivamente superiore a tre mesi nel corso di uno stesso anno civile.

In caso di soggiorno all'estero di durata superiore a tre mesi, il versamento delle PC sarà temporaneamente sospeso. Il momento esatto della sospensione e della ripresa del versamento dopo il rientro in Svizzera sarà disciplinato a livello d'ordinanza, facendo le necessarie distinzioni. Il versamento delle PC può per esempio riprendere immediatamente dopo il rientro nel caso di un unico soggiorno prolungato all'estero (altrimenti vi sarebbe una disparità di trattamento rispetto alle persone che trasferiscono il proprio domicilio in Svizzera nel corso dell'anno e acquisiscono il diritto alle PC già nel mese dell'entrata in Svizzera, e non solo a partire dall'anno successivo). Diverso è il caso delle persone che lasciano la Svizzera più volte all'anno e vi dimorano solo per poche settimane o pochi mesi, per le quali occorre trovare una soluzione adeguata a livello di ordinanza.

In alcuni casi vi possono essere validi motivi per cui è necessario un soggiorno prolungato all'estero, come ad esempio la malattia di un familiare stretto o un soggiorno all'estero prescritto nel quadro di una formazione riconosciuta. Determinate circostanze, quali l'intrasportabilità in seguito a malattia o infortunio, possono rendere persino impossibile un rientro in Svizzera a breve termine. Al nostro Consiglio verrà pertanto conferita la competenza di prevedere a livello d'ordinanza un elenco esaustivo di eccezioni in cui sia possibile lasciare la Svizzera per un periodo prolungato – ma di regola per al massimo un anno – senza che il versamento delle PC venga sospeso.

Competenza per le persone che vivono in un istituto o in un ospedale

Prima dell'entrata in vigore della NPC, la determinazione e il versamento delle PC erano sempre di competenza del Cantone di domicilio del beneficiario di PC. In passato questa disposizione è risultata problematica soprattutto quando una persona andava a vivere in un istituto, poiché spesso non era chiaro se il ricovero fosse

avvenuto volontariamente e quindi la persona avesse trasferito il suo domicilio nel luogo di ubicazione della struttura oppure se il domicilio fosse rimasto invariato. Nel quadro della NPC è stata pertanto introdotta una disposizione (art. 21 cpv. 1 LPC) secondo cui in caso di soggiorno in istituto resta competente il Cantone in cui il beneficiario di PC era domiciliato prima del ricovero.

Pur essendosi rivelata valida nella pratica, questa nuova regolamentazione non ha tuttavia risolto le incertezze per quanto concerne le persone che acquisiscono il diritto alle PC solo dopo il ricovero in istituto. Inizialmente, il Tribunale federale aveva ritenuto che l'articolo 21 capoverso 1 LPC fosse applicabile soltanto nei casi in cui il diritto alle PC sussisteva già prima del ricovero e che negli altri casi la competenza continuasse a essere determinata in base al domicilio⁴⁶. Di conseguenza, in questi casi sono sorte spesso controversie riguardo al Cantone tenuto a versare le PC. Successivamente, il Tribunale federale ha modificato la sua giurisprudenza, decidendo che la disposizione è applicabile anche ai casi in cui il diritto alle PC viene acquisito solo dopo il ricovero⁴⁷. La presente riforma tiene dunque conto della nuova giurisprudenza, precisando nella LPC che in futuro la determinazione e il versamento delle PC saranno sempre di competenza del Cantone in cui la persona era domiciliata prima del ricovero, indipendentemente dal fatto che a quell'epoca essa beneficiasse già di PC o che al momento del ricovero il domicilio sia stato trasferito. Le summenzionate controversie di competenza potranno in questo modo essere evitate.

Nel quadro del trattamento dell'iniziativa parlamentare Egerszegi-Obrist Christine 14.417 Correttivi da apportare al finanziamento delle cure, depositata il 21 marzo 2014, la Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati propone un'aggiunta all'articolo 25a capoverso 5 LAMal che riprende la disposizione vigente dell'articolo 21 capoverso 1, secondo periodo, LPC⁴⁸.

Accesso degli uffici PC al registro centrale delle rendite

Per adempiere i suoi compiti, l'Ufficio centrale di compensazione (UCC) tiene vari registri, tra cui anche il registro centrale delle rendite AVS/AI, in cui figurano tutte le rendite e gli assegni per grandi invalidi versati dalle due assicurazioni sociali. Attualmente, mancando una base giuridica, gli uffici PC non sono autorizzati a consultare questi dati, il che sarebbe però molto importante per essi, poiché la maggior parte dei beneficiari di PC riceve prestazioni dell'AVS o dell'AI il cui ammontare può essere verificato soltanto consultando il registro. Con la presente riforma, si intende autorizzare gli uffici PC ad accedere al registro centrale delle rendite (cfr. nuovo cpv. 2 dell'art. 26 D-LPC).

⁴⁶ Cfr. sentenza del TF 9C_972/2009 del 21 gennaio 2011.

⁴⁷ Cfr. DTF 142 V 75 consid. 3.3 in fine.

⁴⁸ Cfr. FF 2016 3491

Qualità della procedura

Al momento della presentazione della richiesta di PC, la maggior parte dei richiedenti non soltanto ha redditi mensili insufficienti, ma dispone anche di un patrimonio esiguo. Per queste persone è indispensabile che la richiesta venga trattata il più rapidamente possibile. Chi adempie pienamente il suo obbligo di collaborare non dovrebbe aspettare più di tre mesi prima di ricevere le prestazioni cui ha diritto. Inoltre, gli assicurati non dovrebbero mai essere invitati a rivolgersi all'aiuto sociale, come purtroppo accade talvolta. Se è presumibile che il trattamento della richiesta di PC durerà più del previsto, vi è la possibilità di versare acconti conformemente all'articolo 19 capoverso 4 LPGa.

Attualmente, l'UFAS, che esercita la vigilanza sulle PC, non ha sufficienti mezzi a disposizione per garantire un'assegnazione rapida delle prestazioni in tutto il Paese. In particolare, il diritto vigente non prevede praticamente alcuna possibilità di sanzionare eventuali carenze a livello esecutivo, tra cui anche la concessione tardiva delle prestazioni.

Una sanzione adeguata sarebbe la riduzione della partecipazione federale alle spese amministrative per la determinazione e il versamento delle PC annue, che sono ripartite tra la Confederazione e i Cantoni nella stessa misura delle spese per le PC (art. 24 cpv. 1 LPC). La presente riforma creerà pertanto la base legale necessaria per la riduzione dei sussidi federali per le spese amministrative in caso di cattiva gestione da parte degli organi esecutivi.

1.2.7 Ulteriori misure nell'ambito delle PC

Registro delle PC

Dal 2012 è in vigore l'articolo 26a LPC, in virtù del quale l'UCC tiene un registro dei beneficiari di PC. Mancano però ulteriori disposizioni sul registro, in particolare su chi può accedervi, ad esempio mediante una procedura di richiamo.

In virtù dell'articolo 19 capoverso 3 della legge federale del 19 giugno 1992⁴⁹ sulla protezione dei dati (LPD), gli organi federali possono permettere l'accesso a dati personali mediante una procedura di richiamo, qualora ciò sia previsto esplicitamente. A tal fine è sufficiente un'ordinanza. Se però si tratta di dati personali degni di particolare protezione e profili della personalità, in base al secondo periodo del medesimo capoverso la procedura di richiamo deve essere esplicitamente prevista in una legge in senso formale.

L'UCC è un organo federale. Secondo l'articolo 3 lettera c numero 3 LPD, i dati concernenti le misure d'assistenza sociale sono considerati dati personali degni di particolare protezione. Non vi rientrano in generale i dati relativi alle condizioni reddituali e patrimoniali⁵⁰. La situazione è invece diversa nel caso delle prestazioni

⁴⁹ RS 235.1

⁵⁰ Cfr. D. Rosenthal, Y. Jöhri, *Handkommentar zum Datenschutzgesetz*, Schulthess 2008, N 42 zu Art. 3.

di assicurazioni sociali legate a malattia e infortunio. I dati che consentono di trarre conclusioni sulla salute delle persone in questione sono considerati degni di particolare protezione⁵¹. Tra questi rientra anche la riscossione di una rendita d'invalidità. Anche i dati di cui all'articolo 14a OPC-AVS/AI consentono di trarre conclusioni sulla salute, così come i dati relativi al rimborso delle spese di malattia e d'invalidità.

Il registro contiene dati personali particolarmente degni di protezione. Per consentirvi l'accesso mediante procedura di richiamo, occorre prevedere un'apposita disposizione nella pertinente legge federale (cfr. il nuovo art. 26b D-LPC).

Misure esaminate ma scartate: istituzione di una commissione federale sulle prestazioni complementari all'AVS e all'AI

Nel quadro della consultazione sulla presente riforma, diversi partecipanti hanno chiesto l'istituzione di una commissione appositamente preposta alle PC all'AVS e all'AI – analoga alla Commissione federale dell'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità per l'AVS e l'AI –, composta al 70 per cento da rappresentanti dei Cantoni, conformemente alla loro responsabilità in materia di finanziamento.

L'attuale procedura legislativa prevede una consultazione per le modifiche di legge e d'ordinanza di una certa importanza. I Cantoni, i partiti politici e altre cerchie interessate hanno così l'opportunità di esprimere le loro richieste nel processo legislativo. I Cantoni hanno pertanto la possibilità di tutelare per tempo i propri interessi. Inoltre, nel quadro della Riforma dell'Amministrazione federale 2005/2007 (Rif'05/07) il nostro Consiglio ha deciso di sopprimere circa il 30 per cento delle commissioni extraparlamentari e ha incaricato i dipartimenti di esaminare la necessità e i compiti delle commissioni esistenti al momento del loro rinnovo integrale. Per questi motivi, non intendiamo dar seguito alla richiesta in questione.

Teniamo tuttavia a precisare che questo non ha sminuito in alcun modo l'importanza capitale attribuita dal nostro Consiglio al coinvolgimento dei Cantoni nelle attività relative alla redazione del presente messaggio. Nel quadro della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) e del Dialogo nazionale sulla politica sociale svizzera abbiamo avuto la possibilità di mantenere un dialogo costante con i Cantoni.

1.3 Opinioni e pareri espressi durante la procedura di consultazione e loro valutazione

Il 25 novembre 2015 il nostro Consiglio ha avviato la procedura di consultazione sulla riforma delle PC, che si è conclusa il 18 marzo 2016. Sono stati invitati a partecipare i Cantoni, i partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale, le associazioni mantello nazionali dell'economia e altre organizzazioni.

⁵¹ *Ibid.*, N 52 zu Art. 3.

Il progetto di riforma, in merito al quale sono pervenuti complessivamente 109 pareri, ha suscitato grande interesse. Il rapporto sui risultati può essere consultato integralmente su Internet⁵².

L'introduzione di una base legale che consenta agli organi d'esecuzione delle PC di accedere al registro delle PC mediante procedura di richiamo non era oggetto della consultazione, poiché inizialmente era previsto di integrare questa misura in una revisione della LPGA.

Consenso maggioritario sull'indirizzo generale e sugli obiettivi principali della riforma

Gli obiettivi principali della riforma – il mantenimento del livello delle prestazioni, il miglior impiego dei mezzi propri ai fini della previdenza per la vecchiaia e la riduzione degli effetti soglia – sono generalmente ben accolti. L'indirizzo generale gode di un ampio grado di accettazione, anche se oltre la metà dei Cantoni, gli ambienti borghesi e le associazioni economiche ritengono che le proposte presentate non siano sufficienti per garantire il finanziamento sostenibile delle PC. In generale, i Cantoni si mostrano molto preoccupati per l'esplosione dei costi delle PC registrata negli ultimi anni e auspicano un intervento efficace per contrastare questa dinamica indesiderata. Le associazioni dei lavoratori e le organizzazioni che rappresentano gli interessi dei beneficiari di prestazioni temono invece una riduzione di queste ultime e vedono altre priorità (p. es. il rafforzamento del 1° pilastro).

Il mantenimento del livello delle prestazioni è uno dei principali obiettivi della presente riforma (cfr. n. 1.1.2). Questo garantisce che non vi sia un travaso di costi verso l'aiuto sociale e quindi un aumento degli oneri a carico dei Cantoni. Le misure proposte per i prelievi di capitale nel 2° pilastro, per il computo della sostanza nel calcolo delle PC, per la riduzione degli effetti soglia e per il calcolo delle PC per le persone che vivono in istituto comporteranno già una riduzione delle uscite di oltre 300 milioni di franchi per i Cantoni (cfr. n. 3.5.1). Ulteriori riduzioni delle spese sarebbero impossibili senza intaccare la copertura del fabbisogno vitale ai sensi del diritto delle PC. Non è pertanto possibile accogliere la richiesta di una parte dei partecipanti di operare ulteriori risparmi.

Approvazione maggioritaria della preservazione del capitale della previdenza professionale

La maggioranza dei partecipanti alla procedura di consultazione sostiene la limitazione dei prelievi di capitale nel 2° pilastro, anche per gli indipendenti, ritenendo giustificata una tale misura in considerazione del maggior rischio che essi rappresentano per le PC. Per quanto riguarda la liquidazione in capitale dell'aver di vecchiaia, erano state poste in consultazione due varianti: la prima prevedeva di escludere completamente il versamento della prestazione di vecchiaia per la parte obbligatoria; la seconda, invece, di limitare la liquidazione in capitale della prestazione di vecchiaia alla metà dell'aver LPP. I tre quarti dei partecipanti che si sono espressi al riguardo sostengono la limitazione delle possibilità di prelievo di capitale.

⁵² www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione ed indagini conoscitive concluse > 2015 > Dipartimento federale dell'interno.

La maggioranza è favorevole alla variante 1, in quanto più adeguata al raggiungimento dell'obiettivo di preservare l'avere di previdenza e limitare quindi il rischio di ricorso alle PC. La variante 2 riscuote consensi soprattutto tra le organizzazioni di assicurati. Solo una minoranza si dichiara contraria a una limitazione. Una netta maggioranza dei partecipanti (tra cui in particolare anche la maggior parte dei Cantoni) accoglie inoltre favorevolmente la proposta di limitare il pagamento in contanti per l'avvio di un'attività lucrativa indipendente. Quasi tutti i partecipanti che si sono espressi in merito ritengono giusto non modificare le condizioni legali previste per la promozione della proprietà d'abitazioni (PPA) e agevolare il rimborso dei prelievi anticipati effettuati a tal fine.

Approvazione maggioritaria del maggior computo della sostanza nel calcolo delle PC

La stragrande maggioranza dei partecipanti approva la riduzione delle franchigie applicate alla sostanza complessiva (tutti i Cantoni, partiti borghesi, associazioni di datori di lavoro). Parte di essi vorrebbe però una riduzione ancora più forte, al livello precedente il 2008. Alcuni partecipanti sarebbero inoltre favorevoli a una riduzione della franchigia maggiorata per le abitazioni ad uso proprio. Si registrano ampi consensi anche per la proposta di una definizione più chiara e giuridicamente vincolante della rinuncia alla sostanza. Circa un terzo dei partecipanti è contrario o piuttosto contrario alla riduzione delle franchigie (Partito socialista svizzero, associazioni di lavoratori, organizzazioni di disabili e di beneficiari di rendite). Questi ultimi mostrano opposizione o scetticismo riguardo alla definizione proposta, temendo inaccettabili controlli dello stile di vita. In merito alle proposte concernenti il calcolo della sostanza per i proprietari di abitazioni e la sua attribuzione nel caso delle coppie in cui un coniuge vive in istituto, sono pervenuti solo pochi pareri, prevalentemente positivi.

Pareri contrastanti sulla riduzione dell'importo minimo delle PC

In merito alla proposta di ridurre l'importo minimo delle PC al livello della riduzione individuale dei premi massima per le persone che non hanno diritto né alle PC né all'aiuto sociale, ma almeno al 60 per cento del premio medio, la maggioranza degli interpellati (tra cui 11 Cantoni, Partito borghese democratico e Partito socialista svizzero nonché diverse organizzazioni che rappresentano gli assicurati) esprime un consenso di fondo. La metà dei Cantoni, il PLR.I Liberali Radicali, l'Unione svizzera degli imprenditori e altri partecipanti auspicano che si conceda ai Cantoni un margine di manovra più ampio in questo settore, ad esempio lasciando loro la facoltà di determinare autonomamente l'importo minimo delle PC. Secondo qualche partecipante l'importo minimo delle PC dovrebbe sempre corrispondere alla riduzione individuale dei premi massima per le persone che non hanno diritto né alle PC né all'aiuto sociale, anche se questa è inferiore al 60 per cento del premio medio.

La riduzione dell'importo minimo delle PC al livello della riduzione individuale dei premi massima per le persone che non hanno diritto né alle PC né all'aiuto sociale permette di attenuare un notevole effetto soglia e di evitare che una persona debba ricevere prestazioni da due sistemi (cfr. n. 1.2.4). A seconda del Cantone, la rinuncia al limite minimo pari al 60 per cento del premio medio comporterebbe una perdita

finanziaria difficilmente sopportabile per i beneficiari di PC. Questa richiesta non è pertanto accolta.

Pareri contrastanti sul computo del reddito dell'attività lucrativa nel calcolo delle PC

Poco più della metà dei partecipanti che si sono espressi al riguardo sostiene la proposta di computare interamente il reddito ipotetico dell'attività lucrativa – e non più, previa detrazione di una franchigia, solo per due terzi –, almeno per le persone che non dimostrano di impegnarsi a sufficienza per trovare un lavoro. Gli altri partecipanti vi si oppongono o la considerano piuttosto problematica ed esprimono dubbi sull'esistenza dei posti di lavoro necessari, paventando al contempo un travaso verso l'aiuto sociale. Alcuni partecipanti propongono di computare interamente solo il reddito ipotetico dell'attività lucrativa del coniuge non invalido e di mantenere il computo privilegiato per le persone parzialmente invalide. Tra i fautori della misura in questione, diversi auspicano che si rinunci al computo privilegiato anche per i redditi effettivi, almeno per quanto concerne quelli conseguiti dai coniugi non invalidi.

Le richieste dei partecipanti sono prese in considerazione nella misura in cui è mantenuto il computo privilegiato dei redditi ipotetici delle persone parzialmente invalide. Nel caso dei coniugi non invalidi senza un proprio diritto alle PC, invece, nel calcolo delle PC saranno computati interamente sia i redditi da lavoro effettivi che quelli ipotetici (cfr. n. 1.2.3).

Rifiuto maggioritario della proposta concernente il computo del premio dell'assicurazione malattie nel calcolo delle PC; proposte alternative

Solo una minoranza dei partecipanti che si sono espressi al riguardo sostiene la proposta di dare ai Cantoni la possibilità di computare nel calcolo delle PC il premio effettivo, se inferiore al premio medio. La maggior parte è assolutamente o piuttosto contraria. Le maggiori perplessità riguardano l'aumento dell'onere amministrativo e la mancanza di un incentivo a passare a una cassa malati più economica. Per tre quarti dei Cantoni e altri partecipanti occorre tuttavia intervenire in quest'ambito. In alternativa, diversi partecipanti propongono quindi di computare un importo forfettario inferiore al premio medio (p. es. il 90 % del premio medio o del premio del terzo assicuratore-malattie meno costoso). Si auspica inoltre che vengano attribuite maggiori competenze ai Cantoni, affinché essi possano fissare autonomamente l'importo da computare nel calcolo delle PC.

Sia la variante dell'introduzione di un importo forfettario pari al 90 per cento del premio medio che quella della fissazione dell'importo forfettario da parte dei Cantoni sono già state valutate nella fase di elaborazione del progetto posto in consultazione. Dall'analisi è risultato che entrambe le soluzioni comporterebbero considerevoli svantaggi (cfr. n. 1.2.4). Queste richieste sono pertanto respinte.

Approvazione degli adeguamenti per il calcolo delle PC per le persone che vivono in istituto

I pochi partecipanti che si sono espressi al riguardo approvano tutte le proposte di adeguamento concernenti il calcolo delle PC per le persone che vivono in istituto

(p. es. il computo della tassa giornaliera solo per i giorni di permanenza effettivamente fatturati e il computo delle spese per soggiorni temporanei in istituto fino a tre mesi nel quadro delle PC quali spese di malattia e d'invalidità).

Approvazione dei miglioramenti nell'attività esecutiva, ad eccezione della riduzione della partecipazione alle spese amministrative

Le precisazioni volte a garantire un'esecuzione uniforme a livello nazionale sono accolte favorevolmente da tutti i partecipanti. L'unica eccezione riguarda la possibilità di ridurre i sussidi previsti dalla Confederazione per le spese amministrative in caso di cattiva gestione delle PC da parte degli organi esecutivi, una proposta respinta con fermezza dalla stragrande maggioranza dei Cantoni e da altri partecipanti (tra cui il PLR, I Liberali Radicali e l'Unione svizzera degli imprenditori). Alcuni partecipanti si sono invece dichiarati a favore della misura, come ad esempio l'Unione svizzera delle arti e mestieri, le associazioni di lavoratori e alcune organizzazioni di aiuto ai disabili.

Nuove proposte di revisione e richieste formulate

I partecipanti hanno formulato ulteriori richieste e proposte. Molti considerano fondamentale che vengano adeguati il più rapidamente possibile gli importi massimi riconosciuti per le spese di pigione nell'ambito delle PC, ritenendo inaccettabile che questi adeguamenti vengano ulteriormente differiti e che il progetto venga trattato solo più tardi, insieme con la revisione globale delle PC. Altri, invece, considerano fuori luogo adottare isolatamente singole misure, come l'adeguamento di tali importi. Tra le proposte formulate da più parti figurano l'introduzione di un valore soglia di sostanza per il diritto alle PC, l'introduzione di un massimale di PC erogabile alle persone che vivono a casa, la concessione delle PC anche per la cura e l'assistenza a domicilio e per soluzioni abitative protette, l'istituzione di una commissione federale preposta alle PC, il riesame dell'importo destinato alla copertura del fabbisogno generale vitale per i figli e la ridefinizione della ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni. Infine, in diversi pareri si deplora il fatto che il progetto in esame non tratti la questione del finanziamento delle spese nei settori degli istituti e delle cure.

I costi per le cure prestate a persone che vivono a casa o in istituto non possono essere gestiti tramite le PC (cfr. n. 1.1.2). Eventuali misure concernenti l'aiuto, l'assistenza e le cure a domicilio o in istituto devono pertanto essere discusse nel contesto appropriato e non possono essere valutate nel quadro del presente progetto di riforma. Si rinuncia pure a introdurre un limite di sostanza, ad adeguare l'importo destinato alla copertura del fabbisogno generale vitale per i figli e alla creazione di una commissione federale preposta alle PC; per le motivazioni si rinvia ai n. 1.2.2, 1.2.3 e 1.2.7. La reintroduzione di un massimale di PC erogabile significherebbe che una persona o famiglia potrebbe ricevere PC soltanto fino a un determinato importo all'anno, anche se il suo bisogno individuale è maggiore. Le PC non garantirebbero quindi più la copertura del fabbisogno vitale e non potrebbero più adempiere il loro compito sostanziale. L'importo mancante andrebbe eventualmente coperto dall'aiuto sociale. La richiesta non è pertanto accolta.

1.4 Attuazione

Per la precisazione delle disposizioni di legge a livello di ordinanza si rinvia ai n. 1.2.2 (Calcolo della sostanza netta dei proprietari di immobili) e 1.2.6 (Precisazione delle disposizioni sulla dimora abituale in Svizzera) nonché il commento agli articoli 11a cpv. 3 (rinuncia alla sostanza) e 24 capoverso 2 LPC (riduzione dei sussidi federali per le spese amministrative in caso di cattiva gestione) al n. 2.

1.5 Interventi parlamentari

1.5.1 Interventi parlamentari da togliere dal ruolo

Si propone di togliere dal ruolo i seguenti interventi parlamentari concernenti le PC.

La questione della limitazione dei prelievi di capitale nel 2° pilastro, oggetto del postulato Grossen 14.3629 «Sperperare l'avere della previdenza professionale per poi beneficiare delle prestazioni complementari? Questo incentivo perverso va eliminato!», depositato il 20 giugno 2014, è trattata al numero 1.2.1.

La mozione Borel 97.3068 Promozione della proprietà di abitazioni per gli invalidi, depositata il 15 marzo 2000, è trattata al numero 1.5.2.

Il postulato del Gruppo PPD 13.3548 Conseguenze dell'evoluzione dei costumi sociali sulle casse pensioni, depositato il 20 giugno 2013, è trattato al numero 1.5.3.

1.5.2 Invalidità e acquisto della proprietà d'abitazioni mediante i fondi della previdenza professionale

Contesto

La mozione 97.3068 Promozione della proprietà di abitazioni per gli invalidi, depositata il 5 marzo 1997 dal consigliere nazionale François Borel e trasmessa sotto forma di postulato il 15 marzo 2000, chiede due adeguamenti della LPP. Il primo è volto a permettere anche ad una persona invalida indennizzata al 100 per cento da un'assicurazione diversa rispetto alla previdenza professionale (p. es. AI, assicurazione contro gli infortuni, assicurazione militare o assicurazione di responsabilità civile) di effettuare prelievi anticipati allo scopo di acquistare un'abitazione. Il secondo intende permettere ad una persona invalida indennizzata in virtù della LPP di fare lo stesso con la parte dei suoi contributi non destinata a coprire il rischio d'invalidità.

Nel parere del 2 giugno 1997, il nostro Consiglio ha ritenuto opportuno non seguire le proposte dell'autore della mozione, riservandosi comunque di riesaminare in una fase successiva la regolamentazione in questione. Nel suo rapporto del 18 ottobre 1999, la Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati ha rilevato che la mozione avrebbe posto un problema di finanziamento da cui sarebbe derivato inevitabilmente o un aumento dei contributi o una riduzione delle prestazioni.

Conseguenze

Se si desse seguito alle proposte del postulato, le conseguenze sarebbero quelle esposte di seguito.

- Se si concedessero versamenti anticipati in caso di sovrindennizzo, gli istituti di previdenza dovrebbero far fronte a problemi di finanziamento. In tal caso, infatti, per finanziare tali versamenti a favore di alcuni assicurati occorrerebbe necessariamente aumentare il livello dei premi a scapito dell'intero collettivo di assicurati. Ad oggi i premi di rischio sono ponderati in base a fattori correttivi che presentano elementi di solidarietà: il finanziamento dei rischi è calcolato non solo in funzione della situazione reale per i rischi (sinistralità) ma anche tenendo conto delle probabilità attuariali. I premi di rischio sono ponderati in particolare tenendo conto della probabilità che per un certo numero di assicurati non sarà versata alcuna rendita. Se tutte le persone totalmente invalide che non beneficiano di prestazioni della loro cassa pensioni a causa di un sovrindennizzo potessero prelevare anticipatamente le prestazioni di libero passaggio acquisite al momento dell'insorgenza dell'invalidità per acquistare un'abitazione, secondo le stime dell'UFAS verrebbe prelevato un importo annuo di 30 milioni di franchi al massimo, di cui 13 costituiti da averi di vecchiaia LPP. Si tratta di una stima media per gli anni 2010–2014 che si basa da un lato sul numero dei nuovi beneficiari di una rendita dell'assicurazione contro gli infortuni invalidi (in calo negli ultimi anni) e, dall'altro, sulle prestazioni di libero passaggio e sugli averi di vecchiaia LPP al momento dell'insorgenza dell'invalidità degli assicurati alla previdenza professionale obbligatoria che non beneficiano di prestazioni d'invalidità del 2° pilastro. Per gli anni 2010–2014 gli averi di vecchiaia sono stati stimati tenendo conto dell'età e del salario coordinato medio dei nuovi beneficiari di rendite il cui grado d'invalidità si situa tra il 70 e il 100 per cento: nel 2014 l'assicurazione contro gli infortuni ha versato tali rendite d'invalidità a 237 nuovi beneficiari (2013: 219, 2012: 177, 2011: 258 e 2010: 283). Per quanto concerne le persone parzialmente invalide, solo la parte «attiva» del loro avere di vecchiaia può essere oggetto di un prelievo anticipato per l'acquisto di un'abitazione. Se nei casi di sovrindennizzo si ammettesse il prelievo anche della parte «invalida» (non attiva), ne risulterebbero versamenti supplementari di averi per 17 milioni di franchi l'anno, di cui 8 milioni costituiti da averi di vecchiaia LPP. Complessivamente, dunque, questi assicurati potrebbero prelevare averi per un importo fino a 47 milioni di franchi l'anno, di cui 21 rappresentati da averi di previdenza LPP (importi medi dal 2010 al 2014). Questo richiederebbe un finanziamento supplementare medio corrispondente allo 0,20 per mille della massa dei salari determinanti per il calcolo dei contributi regolamentari. Per compensare i prelievi di averi di vecchiaia LPP, occorrerebbe un finanziamento supplementare pari a circa lo 0,12 per mille della massa dei salari coordinati LPP.
- Se si concedesse un prelievo anticipato alle persone che grazie alle prestazioni di altri assicuratori raggiungono già il 90 (se non il 100) per cento del guadagno annuale perso, dopo il verificarsi del caso di previdenza esse si ri-

troverebbero in una situazione economica più favorevole di quella precedente, benché le disposizioni sul sovrindennizzo si prefiggano proprio di impedire profitti indebiti dell'assicurato in caso di concorso di prestazioni. Se si desse seguito a tale proposta, il principio fondamentale del divieto del sovrindennizzo sancito dall'articolo 34a capoverso 1 LPP e dagli articoli 24 e 25 OPP 2 non sarebbe dunque più rispettato (cfr. anche DTF 130 V 191).

- Se si accordasse un prelievo anticipato per l'acquisto di un'abitazione alle persone invalide che grazie alle prestazioni delle altre assicurazioni raggiungono già il limite del 90 per cento, gli istituti di previdenza non potrebbero compensare questo pagamento riducendo le proprie prestazioni, dato che non ne versano a causa del sovrindennizzo. Di conseguenza, se oltre alle prestazioni dell'assicurazione contro gli infortuni e dell'AI ottenessero anche un prelievo anticipato LPP, le persone invalide sarebbero favorite rispetto agli assicurati attivi, ai quali vengono sempre ridotte le prestazioni future se chiedono un prelievo anticipato per l'acquisto di un'abitazione. La revisione della legge federale del 20 marzo 1981⁵³ sull'assicurazione contro gli infortuni (LAINF) del 25 settembre 2015⁵⁴ non apporterà modifiche in quest'ambito, in quanto è volta a ridurre il sovrindennizzo che sussiste già oggi (anche senza versamenti supplementari per la proprietà d'abitazioni) a partire dall'età di pensionamento. Secondo l'articolo 20 capoverso 2^{ter} LAINF deciso nel quadro della revisione, al raggiungimento dell'età ordinaria di pensionamento che dà diritto alla rendita, per ogni anno intero compreso fra il giorno in cui l'assicurato ha compiuto 45 anni e il giorno dell'infortunio la rendita d'invalidità secondo il capoverso 1 e la rendita complementare secondo il capoverso 2 (incluse le indennità di rincarato) saranno ridotte, in deroga all'articolo 69 LPGa, di 2 punti percentuali, ma al massimo del 40 per cento, per un grado d'invalidità almeno del 40 per cento, e di 1 punto percentuale, ma al massimo del 20 per cento, per un grado d'invalidità inferiore al 40 per cento. Se si ammettessero tali versamenti supplementari, si vanificherebbero dunque gli sforzi di questa revisione tesi a ridurre il sovrindennizzo.
- Il postulato comporterebbe inoltre una disparità di trattamento tra le persone per le quali l'invalidità è insorta in seguito a una malattia e quelle divenute invalide in seguito a un infortunio. In base al postulato, infatti, queste ultime potrebbero beneficiare anche di un prelievo anticipato del 2° pilastro per l'acquisto di un'abitazione, nonostante grazie alle prestazioni delle altre assicurazioni, finanziate in base al principio di solidarietà, raggiungano già il 90 (se non addirittura il 100) per cento del guadagno annuo presumibilmente perso. Per contro, le persone divenute invalide in seguito a una malattia raggiungono di regola, con le prestazioni AI e LPP, il 60 per cento del guadagno precedente o eventualmente l'80 per cento, se beneficiano di prestazioni della previdenza professionale più estesa, mentre l'assicurazione contro gli infortuni non interviene in alcun modo. Gli effetti della corrente revisione della LAINF sono stati esposti in precedenza.

⁵³ RS 832.20

⁵⁴ FF 2015 5853

- Il postulato porrebbe anche un problema di disparità di trattamento tra invalidi proprietari e non proprietari. In caso di sovrindennizzo, infatti, l'attuazione del postulato andrebbe a beneficio unicamente degli invalidi che hanno potuto accumulare un avere di previdenza sufficiente per poter acquistare un'abitazione o che dispongono di un certo patrimonio privato. Una minoranza di invalidi proprietari sarebbe dunque privilegiata rispetto alla maggioranza degli invalidi, cui la propria situazione modesta non permette di acquistare la proprietà di un'abitazione.
- La seconda proposta dell'autore del postulato intende di fatto accordare il diritto al prelievo anticipato ai beneficiari di una rendita intera d'invalidità della previdenza professionale. L'attuazione di una simile proposta costituirebbe un sostanziale rivolgimento dell'attuale sistema della previdenza professionale, basato sulla LPP, secondo cui un avere di previdenza non può essere impiegato al contempo sia a titolo d'indennità per l'invalidità che per l'acquisto di un'abitazione. In questo sistema, infatti, la rendita d'invalidità (che va versata anche dopo il raggiungimento dell'età di pensionamento nella previdenza professionale obbligatoria) è finanziata anche con l'avere di vecchiaia e non solo con i premi di rischio invalidità (art. 24 cpv. 3 LPP). Se si desse seguito a questa proposta, gli istituti di previdenza potrebbero essere costretti ad accordare un prelievo anticipato fino a concorrenza dell'avere di vecchiaia, sebbene quest'ultimo sia già destinato a finanziare la rendita d'invalidità. Considerato che i premi di rischio invalidità e l'avere di vecchiaia sono indissolubilmente legati allo scopo di finanziare le prestazioni d'invalidità, non è possibile separarli né separare i rischi attuariali, come propone l'autore del postulato.

Conclusioni

Rispetto al momento in cui è stato depositato il postulato, la 1^a revisione della LPP ha migliorato la situazione delle persone invalide prevedendo l'introduzione del quarto e dei tre quarti di rendita in caso d'invalidità parziale e una migliore copertura assicurativa per le persone affette da invalidità congenita o precoce. Inoltre, le persone parzialmente invalide possono finanziare l'acquisto di un'abitazione prelevando la parte attiva del loro avere di vecchiaia. Tuttavia, ampliare ulteriormente la regolamentazione in materia come auspicato dall'autore del postulato creerebbe difficoltà di finanziamento agli istituti di previdenza e determinerebbe un aumento dei premi di rischio per tutti gli assicurati e i datori di lavoro. Le uscite supplementari potrebbero raggiungere i 47 milioni di franchi all'anno. Il postulato creerebbe problemi anche per quanto concerne il sovrindennizzo. Dandogli seguito, si verificherebbe un sostanziale rivolgimento del sistema attuale della previdenza professionale, che si basa innanzitutto sulla solidarietà per quanto riguarda il finanziamento dei rischi. La concessione del diritto a prelievi anticipati per l'acquisto di un'abitazione a un numero limitato di persone andrebbe a scapito dell'intero collettivo degli assicurati e sarebbe anche fonte di nuove disparità di trattamento.

1.5.3 Conseguenze per le casse pensioni dei prelievi per l'acquisto di abitazioni e dei versamenti in seguito a divorzio

I prelievi anticipati destinati all'acquisto di abitazioni sono oggetto anche del postulato 13.3548 Conseguenze dell'evoluzione dei costumi sulle casse pensioni (13.3548), depositato il 20 giugno 2013 dal Gruppo PPD, che chiede di esaminare le conseguenze, per le casse pensioni, dei prelievi anticipati destinati all'acquisto di abitazioni e dei divorzi.

Prelievi per la proprietà d'abitazioni

I versamenti anticipati del 2° pilastro ai fini della promozione della proprietà d'abitazioni (PPA) sono rimasti nel complesso stabili dal 2005. Dal 2009 si registra persino una tendenza in calo, sia in termini di numero dei beneficiari che per quanto concerne la somma dei prelievi PPA⁵⁵.

Tabella 1-7

Panoramica dei prelievi anticipati PPA, 2005–2014

Anno	Numero dei beneficiari di prelievi anticipati PPA	Somma dei prelievi anticipati PPA (in mio. fr.)	Somma dei rimborsi (in mio. fr.)
2005	30 337	2 269	151
2006	29 568	2 148	225
2007	28 464	2 093	260
2008	28 145	2 154	248
2009	29 954	2 412	251
2010	27 820	2 150	301
2011	25 847	2 014	322
2012	23 955	1 933	337
2013	19 762	1 470	345
2014	19 045	1 451	405

Prelievo medio 2005–2012: 76 400 franchi

Dalla tabella emerge che la somma dei prelievi anticipati PPA è di circa 1,5 miliardi, a fronte di un totale degli attivi degli istituti di previdenza registrati pari a circa 885 miliardi di franchi (nel 2014). La somma di questi prelievi rappresenta dunque l'1,6 per mille del totale degli attivi. Il totale dei rimborsi tende ad aumentare.

⁵⁵ Calcoli dell'UFAS per gli istituti di previdenza registrati, in base alla statistica delle casse pensioni dell'UST. Cfr. anche il rapporto del Consiglio federale *Prestations complémentaires à l'AVS/AI: accroissement des coûts et besoins de réforme*, del 20 novembre 2013, pagg. 89 e 129 (allegato 6.1) (disponibile in tedesco e in francese). Cfr. nota 2.

Uno studio⁵⁶ della Scuola universitaria professionale di Lucerna sul ruolo dei capitali del 2° e del 3° pilastro ai fini dell'acquisizione della proprietà mostra che quasi il 58 per cento delle persone interpellate ha acquistato la propria abitazione ricorrendo alla PPA. A effettuare prelievi PPA sono soprattutto le famiglie con redditi medi (fr. 80 000–90 000) e le persone delle fasce d'età 35–44 e 45–54 anni, più frequentemente uomini che donne. Lo studio descrittivo conferma quindi i principali elementi già presentati dall'Amministrazione federale in un rapporto precedente, che conteneva statistiche dettagliate⁵⁷.

In caso di prelievo PPA, l'istituto di previdenza non subisce alcuna perdita, poiché ritira l'importo del prelievo dall'avere dell'assicurato, cui verserà prestazioni previdenziali ridotte di conseguenza (art. 30c cpv. 4 LPP e 331e cpv. 4 CO), salvo che l'assicurato rimborsi il prelievo anticipato PPA che ha effettuato (art. 30d LPP). Tale prelievo riduce solo l'avere di previdenza dell'assicurato in questione, senza incidere su quelli degli altri assicurati. L'istituto di previdenza non è tenuto in alcun caso a finanziarlo con fondi diversi dall'avere dell'assicurato. Inoltre, se l'assicurato ha stipulato un'assicurazione complementare per evitare una riduzione delle prestazioni in caso di decesso o d'invalidità, le spese legate a questa assicurazione sono a suo carico (cfr. art. 30c cpv. 4, secondo periodo, LPP e 17 dell'ordinanza del 3 ottobre 1994⁵⁸ sulla promozione della proprietà d'abitazioni mediante i fondi della previdenza professionale [OPPA]). L'istituto di previdenza può riscuotere un emolumento per coprire le spese amministrative cui ha dovuto far fronte alla concessione di un prelievo PPA⁵⁹. Inoltre, deve valutare il potenziale di richieste di tali prelievi nel pianificare le sue liquidità. Tuttavia, avrebbe sempre la possibilità di limitare o persino negare prelievi PPA se essi gli creassero problemi di liquidità o se si trovasse in situazione di copertura insufficiente (cfr. art. 30c cpv. 7 e 30f LPP, 331e cpv. 7 CO e 6a OPPO)⁶⁰. Da questo punto di vista, dunque, la regolamentazione vigente garantisce già una protezione sufficiente agli istituti di previdenza.

Considerati questa regolamentazione e i dati summenzionati, si può concludere che i prelievi anticipati PPA non compromettono in alcun modo il finanziamento secondo il sistema di capitalizzazione.

⁵⁶ Yvonne Seiler Zimmermann, *Nutzung von Vorsorgegeldern zur Finanzierung von selbstgenutztem Wohneigentum* (in tedesco, con riassunto in italiano), Lucerna (pubblicato il 28 agosto 2013) consultabile all'indirizzo: www.ufab.admin.ch > Documentazione > Pubblicazioni > Rapporti di ricerca.

⁵⁷ *La politique d'encouragement à la propriété du logement en Suisse* (allegato 2: statistiche), rapporto dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC), dell'UFAS e dell'Ufficio federale delle abitazioni (UFAB) (disponibile in tedesco e in francese); cfr. anche «Analyse des effets de l'encouragement à la propriété du logement au moyen de la prévoyance professionnelle (EPL)», in *Aspects de la sécurité sociale*, rapporto di ricerca n. 17/03, Berna 2003 (disponibile in tedesco e in francese, con riassunto in italiano).

⁵⁸ RS **831.411**

⁵⁹ Cfr. DTF **124 II 570**, sinteticamente esposta nel Bollettino della previdenza professionale n. 44, cap. 263 (in tedesco e in francese); cfr. anche la sentenza B 44/00 del 19 marzo 2011.

⁶⁰ Cfr. anche il messaggio del 19 settembre 2003 sulle misure di risanamento in caso di copertura insufficiente nella previdenza professionale, FF **2003 5557**, in particolare pag. 5573.

Versamenti in seguito a divorzio

La somma dei versamenti in seguito a divorzio si è attestata a circa 0,7 miliardi di franchi (fa eccezione il 2010, anno in cui ha raggiunto 0,8 mia.), mentre il totale degli attivi degli istituti di previdenza registrati ammonta a circa 885 miliardi di franchi (stato: 2014)⁶¹. La somma dei versamenti in seguito a divorzio rappresenta dunque meno dell'1 per mille del totale degli attivi. Quanto alla proporzione dei trasferimenti dovuti a divorzio in rapporto al numero degli assicurati attivi, pari a meno di 3 assicurati attivi su 1000, essa è tendenzialmente in calo (nel 2014 gli assicurati attivi erano 3 899 447).

Tabella 1-8

Panoramica dei versamenti in seguito a divorzio, 2005–2014

Anno	Somma dei versamenti in seguito a divorzio (in mio. fr.)	Quota degli assicurati attivi (in ‰)
2005	673	3,3
2006	674	3,1
2007	708	2,9
2008	708	2,9
2009	702	2,9
2010	811	3,2
2011	741	2,7
2012	720	2,6
2013	696	2,4
2014	716	2,3

Inoltre, la divisione delle prestazioni d'uscita al momento del divorzio costituisce unicamente un trasferimento di averi tra gli istituti di previdenza professionale degli ex coniugi. Se la sentenza di divorzio dispone la divisione del 2° pilastro, infatti, l'istituto di previdenza dell'ex coniuge debitore preleva l'importo da trasferire dall'avere individuale di previdenza di quest'ultimo e lo trasferisce all'istituto di previdenza dell'altro. Tale operazione è neutra dal profilo dei costi, poiché da un lato l'avere di previdenza dell'ex coniuge debitore diminuisce e, dall'altro, quello dell'ex coniuge creditore aumenta, in modo da riequilibrare i livelli della previdenza tra i due ex coniugi come previsto agli articoli 122 CC e 22 LFLP (il coniuge debitore ha però la possibilità di effettuare riscatti per compensare la diminuzione del suo avere di previdenza in seguito al divorzio; art. 79b cpv. 3 LPP e art. 22c LFLP). Dato che questi capitali rimangono nel 2° pilastro e gli istituti di previdenza non devono versare prestazioni di previdenza non coperte dall'avere di previdenza disponibile dopo il divorzio, questi ultimi non subiscono perdite finanziarie. Un caso di divorzio tra due assicurati non va dunque in alcun caso ad intaccare gli averi di

⁶¹ Calcoli dell'UFAS per gli istituti di previdenza registrati, in base alla statistica delle casse pensioni dell'UST.

previdenza degli altri assicurati né tantomeno il patrimonio dell'istituto di previdenza e non pregiudica quindi il sistema di capitalizzazione.

Inoltre, i casi di trasferimento in seguito a divorzio sono molto meno frequenti rispetto ai trasferimenti di prestazioni d'uscita in caso di cambiamento d'impiego o alle mutazioni del salario assicurato e non creano pertanto problemi particolari in termini di gestione per gli istituti di previdenza⁶².

Infine, la revisione del 19 giugno 2015 concernente il conguaglio della previdenza professionale in caso di divorzio⁶³ mira, tra l'altro, a semplificare la prassi, prevedendo in particolare che in futuro la data determinante per gli importi da dividere sarà quella della presentazione della domanda di divorzio e non più quella del passaggio in giudicato della sentenza di divorzio. Nel quadro della procedura di consultazione sull'avamprogetto in questione, nessun partecipante ha affermato che i divorzi rappresenterebbero un rischio per la situazione finanziaria degli istituti di previdenza.

Conclusioni

I prelievi anticipati PPA e i versamenti in seguito a divorzio non hanno conseguenze negative per gli istituti di previdenza e non rappresentano un rischio per il sistema di capitalizzazione. L'adozione di nuove misure in materia sarebbe pertanto ingiustificata. La LPP è una legge quadro che concede alle casse pensioni autonomia e flessibilità sufficienti per adeguare le loro prestazioni regolamentari all'evoluzione della società.

2 Commento ai singoli articoli

Art. 4 cpv. 3 e 4

Cpv. 3: secondo il vigente capoverso 1, una persona ha diritto a PC solo se e fintantoché è domiciliata e dimorante abitualmente in Svizzera. L'articolo 13 capoverso 2 LPGa definisce la dimora abituale come il luogo in cui una persona vive per un periodo prolungato, anche se la durata del soggiorno è fin dall'inizio limitata. In considerazione di questa ampia definizione, non si è consolidata una prassi uniforme in materia di PC nel caso di soggiorni all'estero di lunga durata. Il nuovo capoverso 3 precisa pertanto che la dimora abituale è considerata interrotta se una persona soggiorna all'estero per più di tre mesi consecutivi (lett. a) o soggiorna all'estero per un periodo complessivamente superiore a tre mesi nel corso di uno stesso anno civile (lett. b). Questa interruzione comporta la sospensione del versamento delle PC.

Cpv. 4: il momento esatto della sospensione e della ripresa del versamento delle PC dopo il rientro in Svizzera sarà disciplinato a livello d'ordinanza. Il nuovo capoverso 4 conferisce al Consiglio federale la competenza necessaria a tal fine.

⁶² Cfr. «Verwaltungskosten der 2. Säule in Vorsorgeeinrichtungen und Unternehmen», in *Beiträge zur sozialen Sicherheit*, rapporto di ricerca n. 4/11, Berna 2011 (in tedesco, con riassunto in italiano).

⁶³ FF 2015 3969

Art. 5 cpv. 3, 5 e 6

Cpv. 3: questo capoverso disciplina il termine d'attesa per le persone che avrebbero diritto a una rendita straordinaria dell'AVS o dell'AI in virtù di una convenzione di sicurezza sociale. Nel quadro della 10^a revisione dell'AVS, le rendite straordinarie con limiti di reddito sono state soppresse e trasferite nelle PC a decorrere dal 1° gennaio 1997. Per acquisire il diritto a una rendita straordinaria dell'AVS o dell'AI, una persona soggetta a una convenzione di sicurezza sociale doveva aver risieduto ininterrottamente in Svizzera per un determinato periodo di tempo precedente la data a partire dalla quale era richiesta la rendita (termine d'attesa). Per le rendite straordinarie per superstiti, le rendite straordinarie d'invalidità e le rendite straordinarie di vecchiaia subentranti a una rendita straordinaria per superstiti o d'invalidità, il termine di attesa era di cinque anni, mentre per le rendite di vecchiaia non subentranti ad alcuna rendita esso era di dieci anni. Dal momento del trasferimento delle rendite straordinarie nelle PC, tali termini si applicano anche al diritto a queste prestazioni. Tuttavia, essi non sono espressamente precisati dal testo di legge vigente. Per motivi di trasparenza, i termini d'attesa per le persone che avrebbero diritto a una rendita straordinaria dell'AVS o dell'AI in virtù di una convenzione di sicurezza sociale sono dunque inseriti nell'articolo 5 capoverso 3. Questa modifica non ha alcuna ripercussione materiale.

Cpv. 5: questo capoverso disciplina il lasso di tempo massimo per il quale si può lasciare la Svizzera durante il termine d'attesa senza interrompere la dimora abituale. Se il soggiorno all'estero eccede tale durata massima, con il rientro in Svizzera comincia a decorrere un nuovo termine d'attesa. Il disciplinamento previsto si basa sulle disposizioni relative al termine d'attesa per le rendite straordinarie contemplate nella maggior parte delle convenzioni di sicurezza sociale concluse dalla Svizzera, che di norma autorizzano un'assenza dal Paese fino a tre mesi per anno civile durante il termine d'attesa.

Cpv. 6: in taluni casi vi possono essere validi motivi per cui è necessario un soggiorno all'estero più lungo, come ad esempio la malattia di un familiare stretto o un soggiorno all'estero prescritto nel quadro di una formazione riconosciuta. Determinate circostanze, quali l'intrasportabilità in seguito a malattia o infortunio, possono persino rendere impossibile un rientro in Svizzera in tempi brevi. Al Consiglio federale viene pertanto conferita la competenza di prevedere a livello d'ordinanza un elenco esaustivo di casi eccezionali in cui è possibile lasciare la Svizzera per al massimo un anno senza che il termine d'attesa sia interrotto.

Art. 9 cpv. 1, 1^{bis}, 3 e 5 lett. c^{bis}

Cpv. 1 lett. a: il capoverso 1 disciplina l'importo minimo delle PC. Conformemente all'articolo 65 capoverso 1 LAMal, i Cantoni accordano riduzioni dei premi agli assicurati di condizione economica modesta (riduzione individuale dei premi; Ripam). In virtù di questa disposizione, tutti i beneficiari di PC hanno diritto alla Ripam. Affinché questi non debbano percepire simultaneamente prestazioni da due sistemi, l'importo delle PC periodiche è pari almeno alla riduzione dei premi massima prevista dal Cantone per le persone che non beneficiano di PC. Questa disposi-

zione, in vigore dal 1° gennaio 1998, è trasferita dall'articolo 26 OPC-AVS/AI all'articolo 9 capoverso 1 lettera a.

Cpv. 1 lett. b: nella maggior parte dei Cantoni l'importo minimo delle PC corrisponde al premio medio cantonale (cfr. n. 1.2.4). Per la stragrande maggioranza delle persone che beneficiano di PC d'importo minimo, la nuova regolamentazione comporterà dunque una diminuzione delle prestazioni. Per tutelarle contro una riduzione eccessiva del loro reddito disponibile, è previsto che l'importo minimo delle PC debba in ogni caso corrispondere almeno al 60 per cento del premio medio cantonale o regionale.

Cpv. 1^{bis}: questo capoverso ricalca il vigente articolo 5 capoverso 3, che disciplina l'importo della prestazione complementare annua per gli stranieri che avrebbero diritto a una rendita straordinaria dell'AVS o dell'AI in virtù di una convenzione di sicurezza sociale. Il vigente capoverso 3 è trasferito per ragioni sistematiche nel nuovo articolo 9 capoverso 1^{bis} poiché le altre disposizioni dell'articolo 5 riguardano le condizioni cui è subordinata l'erogazione delle prestazioni e non l'importo delle stesse. Questa modifica non ha alcuna ripercussione materiale.

Cpv. 3: questo capoverso disciplina il calcolo delle PC per i casi in cui almeno uno dei coniugi vive in un istituto o in un ospedale. In tal caso le PC continuano ad essere calcolate separatamente per ciascun coniuge: il nuovo capoverso 3 si cura inoltre di precisare le regole applicabili a tal fine. Per maggiore chiarezza, questa disposizione è articolata in tre lettere.

Cpv. 3 lett. a: in linea di principio le singole spese sono attribuite al coniuge cui si riferiscono, mentre quelle concernenti entrambi i coniugi sono computate per metà ciascuno. Questa disposizione corrisponde al testo del vigente articolo 1c capoverso 1 OPC-AVS/AI e non introduce dunque alcuna modifica materiale. La competenza del Consiglio federale di stabilire a livello d'ordinanza altre eccezioni alla divisione delle spese a metà è soppressa, dato che non è mai stata utilizzata.

Cpv. 3 lett. b: di norma, i redditi dei due coniugi continueranno ad essere divisi a metà. Affinché l'attribuzione della sostanza secondo la lettera c possa produrre i suoi effetti, il consumo della sostanza non sarà più diviso a metà, bensì computato come reddito a ciascun coniuge separatamente. Il Consiglio federale mantiene la competenza di stabilire a livello d'ordinanza altre eccezioni alla divisione dei redditi a metà. È tuttavia precisato che possono essere esclusi dalla divisione a metà unicamente i redditi che riguardano soltanto uno dei coniugi.

Cpv. 3 lett. c: se uno dei coniugi vive in un immobile di proprietà sua o dell'altro coniuge che vive in un istituto, a quest'ultimo saranno attribuiti i tre quarti della sostanza e non più la metà come avviene oggi. Al coniuge che vive a casa è invece computato un quarto della sostanza nel calcolo delle PC. La sostanza è attribuita previa deduzione della franchigia di 300 000 franchi applicata all'immobile utilizzato come abitazione e della franchigia di 50 000 franchi applicata alla sostanza complessiva.

Cpv. 5 lett. c^{bis}: questa disposizione conferisce al Consiglio federale la competenza di disciplinare il computo dei debiti ipotecari per il calcolo della sostanza netta. In futuro i debiti ipotecari potranno essere dedotti solo dal valore dell'immobile e non più dalla sostanza complessiva (cfr. n. 1.2.2).

Art. 10 cpv. 1, frase introduttiva e lett. c, 2, frase introduttiva e lett. a, nonché 3 lett. d

Cpv. 1, frase introduttiva: in futuro il soggiorno fino a tre mesi in un istituto o in un ospedale sarà imputato alle PC a titolo di spese di malattia e d'invalidità (nuovo art. 14 cpv. 1 lett. b^{bis}). L'articolo 10 capoverso 1 precisa pertanto che, in caso di soggiorno in un istituto o in un ospedale per meno di tre mesi, le PC sono calcolate secondo le modalità previste per le persone che vivono a casa.

Cpv. 1 lett. c: per le persone che abitano un immobile di cui esse stesse o una persona compresa nel calcolo delle PC sono proprietarie, usufruttuarie o usuarie, il valore locativo dell'immobile è riconosciuto come spesa. Si considera il valore locativo effettivo, ma al massimo l'importo della pigione massima che si applicherebbe se il beneficiario di PC e le altre persone facenti parte della stessa economia domestica vivessero in un immobile in locazione. Già oggi il valore locativo è considerato in questo modo nel calcolo delle PC. Per motivi di trasparenza, si è nondimeno deciso di inserire il computo del valore locativo come spesa nell'articolo 10 capoverso 1 lettera c. Questa modifica non ha dunque alcuna ripercussione materiale.

Secondo il vigente articolo 9 capoverso 5 lettera b, il Consiglio federale disciplina la valutazione delle spese riconosciute, tra le quali figura anche il valore locativo.

Cpv. 2, frase introduttiva: in futuro il soggiorno fino a tre mesi in un istituto o in un ospedale sarà imputato alle PC a titolo di spese di malattia e d'invalidità (cfr. il nuovo art. 14 cpv. 1 lett. b^{bis}). L'articolo 10 capoverso 2 precisa pertanto che, in caso di soggiorno in un istituto o in un ospedale per più di tre mesi, le PC sono calcolate secondo le modalità previste per le persone che vivono in un istituto o in un ospedale.

Cpv. 2 lett. a: per le persone che vivono in istituto, nel calcolo delle PC la tassa giornaliera sarà presa in considerazione solo per i giorni effettivamente fatturati dall'istituto (prima frase). In tal modo si garantisce che le PC servano a pagare solo le spese di soggiorno effettivamente sostenute. La parte restante della disposizione rimane invariata: in particolare, i Cantoni continueranno a poter limitare l'importo della tassa giornaliera presa in considerazione nel calcolo delle PC. Il fatto che la tassa sia considerata su base giornaliera non incide né sull'inizio né sulla fine del diritto alle PC secondo l'articolo 12 capoversi 1–3 LPC.

La modifica nella terza frase è di natura puramente redazionale.

Cpv. 3 lett. d: il premio per l'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie sarà riconosciuto come spesa nel calcolo delle PC. Secondo il diritto vigente è sempre computato un importo forfettario corrispondente al premio medio cantonale o regionale. Con la presente modifica, ai Cantoni è data la possibilità di computare il premio effettivo invece dell'importo forfettario, se il primo è inferiore al secondo. La nuova disposizione non avrà invece alcun effetto nei casi in cui il premio effettivo è superiore al premio medio.

Art. 11 cpv. 1 lett. a–c, g e i, 2 e 3 lett. g

Cpv. 1 lett. a: questa lettera disciplina il computo del reddito dell'attività lucrativa. Ad oggi quest'ultimo è computato solo per due terzi nel calcolo delle PC, per tutte le

persone che vi sono incluse, previa deduzione di una franchigia. In futuro questo computo varrà solo per le persone con un proprio diritto alle PC e per i figli cui è versata una rendita per figli, mentre il reddito dell'attività lucrativa dei coniugi senza diritto alle PC sarà computato interamente come reddito. Per le motivazioni di questa modifica si rimanda al numero 1.2.3.

Cpv. 1 lett. b: per le persone che sono proprietarie, usufruttuarie o usuarie di un immobile, il valore locativo dell'immobile è riconosciuto interamente come reddito proveniente dalla sostanza immobile. Già oggi il valore locativo è considerato in questo modo nel calcolo delle PC. Per motivi di trasparenza, il computo del valore locativo come reddito è nondimeno inserito nell'articolo 11 capoverso 1 lettera b D-LPC. Questa modifica non ha alcuna ripercussione materiale.

Secondo il vigente articolo 9 capoverso 5 lettera b, il Consiglio federale disciplina la valutazione dei redditi computabili, tra i quali figura anche il valore locativo.

Cpv. 1 lett. c: la franchigia sulla sostanza è ridotta da 37 500 a 30 000 franchi per le persone sole e da 60 000 a 50 000 franchi per i coniugi. Questi importi corrispondono così a quelli applicati tra il 1992 e l'entrata in vigore del nuovo ordinamento del finanziamento delle cure, tenuto conto del rincaro registrato da allora. La franchigia applicata alle abitazioni ad uso proprio e il tenore della parte restante della disposizione rimangono invariati.

La modifica nella seconda frase è di natura puramente redazionale e concerne soltanto il testo tedesco.

Cpv. 1 lett. g: la rinuncia alla sostanza è trattata dettagliatamente nel nuovo articolo 11a. La lettera g può dunque essere abrogata.

Cpv. 1 lett. i: nel momento in cui presentano una domanda di PC, molte persone beneficiano già di una riduzione individuale dei premi. La presente disposizione prevede che, nel calcolo delle PC, questa venga computata come reddito nel periodo per il quale è versata retroattivamente una prestazione complementare. In tal modo si evita che il premio dell'assicurazione malattie sia preso in considerazione due volte nel periodo del versamento retroattivo delle PC. Ad oggi il rimborso della riduzione dei premi va richiesto nel singolo caso e può essere compensato con il pagamento retroattivo delle PC. Con la nuova disposizione questa procedura, prevista all'articolo 22 capoverso 5 OPC-AVS/AI, diviene superflua.

Cpv. 2: il vigente testo italiano si scosta da quelli tedesco e francese e viene pertanto adeguato.

Cpv. 3 lett. g: per le persone che vivono in un istituto o in un ospedale, la tassa giornaliera viene riconosciuta come spesa nel calcolo delle PC (art. 10 cpv. 2 lett. a). Nel quadro del nuovo ordinamento del finanziamento delle cure, la maggior parte dei Cantoni ha separato i costi delle cure dalle PC e non li prende più in considerazione come parte della tassa giornaliera. Per fare sì che il calcolo delle PC non produca risultati distorti, questa disposizione prevede che in tali casi i contributi dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie alle cure dispensate non siano più presi in considerazione nel calcolo delle PC.

Art. 11a Rinuncia a proventi e beni

Questo articolo disciplina la rinuncia a proventi e beni, attualmente regolamentata nell'articolo 11 capoverso 1 lettera g. In caso di rinuncia a proventi, il nuovo articolo opera una distinzione tra la rinuncia a un reddito dell'attività lucrativa (cpv. 1) e quella ad altri proventi (cpv. 2). Il capoverso 3 dà inoltre una definizione più ampia della nozione di rinuncia alla sostanza.

Cpv. 1: questo capoverso disciplina il computo dei redditi dell'attività lucrativa cui una persona ha rinunciato (redditi ipotetici dell'attività lucrativa). La disposizione conferma sostanzialmente la prassi vigente in materia. In particolare, si ipotizza una rinuncia solo nel caso in cui una persona rinunci volontariamente ad esercitare un'attività lucrativa ragionevolmente esigibile. Se invece una persona non può svolgere un lavoro remunerato per motivi indipendenti dalla sua volontà, nel calcolo delle PC non può essere considerato alcun reddito ipotetico dell'attività lucrativa. Questo caso si verifica, in particolare, quando una persona non riesce a trovare un posto di lavoro pur avendo compiuto gli sforzi necessari. Inoltre, si rinuncia al computo di un reddito ipotetico dell'attività lucrativa anche nel caso in cui non si possa esigere da una persona che eserciti un'attività lucrativa, ad esempio perché deve svolgere compiti assistenziali o segue una formazione di livello terziario. Questi principi valgono anche per i coniugi senza diritto alle PC.

La disposizione conferma pure la prassi vigente secondo la quale i redditi ipotetici dell'attività lucrativa sono computati nel calcolo delle PC allo stesso modo di quelli effettivamente conseguiti, ovvero solo per due terzi e previa deduzione di una franchigia. Fanno eccezione i redditi ipotetici dell'attività lucrativa dei coniugi senza diritto alle PC, che in futuro saranno computati interamente come reddito, analogamente a quelli effettivamente conseguiti da queste persone. Eccezione fatta per il computo integrale del reddito ipotetico dell'attività lucrativa dei coniugi senza un proprio diritto alle PC, la presente disposizione non comporta alcuna modifica della prassi vigente. In particolare, restano in vigore anche gli articoli 14a e 14b OPC-AVS/AI, secondo cui nel caso delle persone parzialmente invalide e di quelle vedove si presume che esse siano in grado di conseguire un determinato reddito.

Cpv. 2: questo capoverso dà una definizione chiara del concetto di rinuncia, che al momento non è prevista a livello di legge. Tuttavia, non comporta modifiche della prassi vigente in materia di rinuncia a proventi o beni. Le condizioni dell'assenza di un obbligo legale e di una controprestazione adeguata non sono cumulative. Inoltre, l'adempimento di un dovere morale non è sufficiente affinché un'alienazione non venga considerata una rinuncia. Va pertanto computata una rinuncia alla sostanza se i contributi di mantenimento versati a un familiare superano il minimo vitale di quest'ultimo⁶⁴. Per quanto concerne la condizione della controprestazione adeguata, non v'è motivo di discostarsi dalla prassi vigente: una controprestazione è considerata adeguata se corrisponde almeno al 90 per cento dell'importo della prestazione⁶⁵. Per i beni di consumo e i servizi, la controprestazione è considerata adeguata se la persona che presenta una domanda di PC fornisce la prova di acquisto. Per contro, i giochi d'azzardo, le lotterie e altri giochi da casinò non forniscono alcuna contropre-

⁶⁴ DTF 121 V 204

⁶⁵ DTF 122 V 394

stazione adeguata e la sostanza persa in tal modo costituisce una rinuncia alla sostanza allo stesso titolo di una donazione. Lo stesso vale se la sostanza è stata oggetto di un investimento imprudente che una persona ragionevole, considerate le circostanze, non avrebbe effettuato⁶⁶.

Cpv. 3: questo capoverso completa il capoverso 1 specificando che, anche se la controprestazione è adeguata, la sostanza spesa non può eccedere un certo limite. Questo implica che, anche in presenza di una prova delle spese, in sede di calcolo della PC si considererà come una rinuncia il caso in cui la sostanza è stata spesa in un breve lasso di tempo senza che la persona si sia preoccupata del futuro. Le perdite di sostanza involontarie, ovvero non riconducibili a un comportamento intenzionale o imprudente del beneficiario di PC, non costituiscono una spesa della sostanza e non rientrano quindi nel campo d'applicazione di questa disposizione. Di conseguenza, non sarà considerata una rinuncia alla sostanza il caso di una perdita inattesa dovuta a un investimento patrimoniale effettuato razionalmente o all'inesigibilità di un prestito non prevedibile al momento della sua concessione.

I limiti fissati permettono di determinare se la sostanza sia stata spesa troppo rapidamente oppure no. Se l'organo esecutivo constata una rinuncia alla sostanza, va applicata la riduzione di 10 000 franchi l'anno prevista all'articolo 17a capoverso 1 OPC-AVS/AI, come avviene già oggi.

Il Consiglio federale disciplinerà i dettagli dell'applicazione della presente disposizione. Le spese giustificate da un «valido motivo» includono segnatamente le spese effettuate per garantire la copertura del minimo vitale dei beneficiari di PC e per preservare il valore di beni immobili di loro proprietà, le spese delle cure dentarie e varie spese di malattia o d'invalidità non coperte né dall'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie, né dall'AI o dalle PC.

Art. 14 cpv. 1, frase introduttiva e lett. b^{bis}

Frase introduttiva: la modifica è di natura puramente redazionale e concerne soltanto il testo tedesco.

Let. b^{bis}: le spese di soggiorno temporaneo in un istituto vengono aggiunte all'elenco delle spese di malattia e d'invalidità da rimborsare. Per gli assicurati che soggiornano in un istituto o in un ospedale solo per un periodo di tempo limitato è quindi possibile continuare a calcolare le PC come se vivessero a casa. Limitando a tre mesi la durata del soggiorno in un istituto, si garantisce che gli importi elencati all'articolo 14 capoverso 3 siano sufficienti per poter rimborsare, oltre alle spese di soggiorno temporaneo in istituto, anche altre spese necessarie (p. es. cure dentarie).

Art. 21 cpv. 1–1quinquies

Cpv. 1–1quater: l'articolo 21 disciplina la competenza per la determinazione e il versamento delle PC. La disposizione concernente le persone che vivono a casa resta invariata (cpv. 1), così come il principio secondo cui il soggiorno in un istituto, un ospedale o un'altra struttura e il collocamento in una famiglia a fini assistenziali non

⁶⁶ Sentenza del TF 9C_507/2011 del 1° dicembre 2011.

fondano una nuova competenza (cpv. 1^{bis}). Si precisa tuttavia che, nei casi in cui una persona è ricoverata in un istituto, un ospedale o un'altra struttura o collocata in una famiglia a fini assistenziali in un altro Cantone, per la determinazione e il versamento delle PC è sempre competente il Cantone in cui la persona era domiciliata prima del ricovero in istituto (caso più frequente), a prescindere dal fatto che allora avesse già diritto alle PC (cpv. 1^{ter}) o che trasferisca il domicilio nel luogo di ubicazione dell'istituto (cpv. 1^{quater}). Dal momento che questa regola non è sempre stata esente da critiche nella giurisprudenza del Tribunale federale (cfr. DTF 142 V 75 consid. 3.3 in fine), è opportuno inserire nella legge la precisazione necessaria al riguardo. Nel capoverso 1^{quater} non sono menzionati il ricovero in un ospedale e il collocamento in una famiglia a fini assistenziali, perché in questi casi il trasferimento del domicilio è teoricamente possibile, ma in realtà molto raro. Non vi è tuttavia l'intenzione di trattare questi due casi rari diversamente dai due menzionati nel capoverso.

Cpv. 1^{quinqüies}: questo capoverso disciplina il caso speciale in cui una persona proveniente dall'estero è direttamente ricoverata in un istituto, in un ospedale o in un'altra struttura. In tal caso, la determinazione e il versamento delle PC sono di competenza del Cantone di domicilio, che di norma è quello in cui è ubicato l'istituto, l'ospedale o la struttura.

Art. 21a, rubrica, nonché cpv. 1 e 2

Versamento dell'importo per l'assicurazione obbligatoria
delle cure medico-sanitarie

Questo articolo disciplina il versamento della parte delle PC destinata a coprire il premio dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie. Questa parte non va versata al beneficiario di PC, bensì direttamente all'assicuratore-malattie. Attualmente nel calcolo delle PC è sempre riconosciuto quale spesa un importo forfettario corrispondente al premio medio cantonale o regionale. In futuro, i Cantoni avranno la possibilità di versare il premio effettivo invece dell'importo forfettario, se il primo è inferiore al secondo (modifica dell'art. 10 cpv. 3 lett. d). È pertanto necessario un adeguamento redazionale della rubrica e del capoverso 1.

Il vigente articolo 21a è inoltre incompleto poiché non comprende i casi in cui l'importo versato per le PC è inferiore al premio medio. La disposizione viene pertanto completata con un nuovo capoverso 2, il quale chiarisce che in tali casi all'assicuratore-malattie è versato solo l'importo della prestazione complementare annua. Dato che questa regolamentazione è già attuata nella prassi, la disposizione non ha alcuna ripercussione materiale.

Art. 24 cpv. 2

Questa disposizione conferisce al Consiglio federale la facoltà di ridurre adeguatamente le spese amministrative in caso di ripetuta violazione delle disposizioni della presente legge, delle relative ordinanze o delle direttive del competente ufficio federale. Un'eventuale riduzione può essere decisa senza previa diffida. Il Consiglio federale disciplinerà i dettagli a livello d'ordinanza, in particolare la casistica per cui è prevista una riduzione delle spese amministrative e l'importo massimo della mede-

simi. Una riduzione è giustificata segnatamente se gli organi esecutivi non concedono le PC entro un congruo termine e non versano anticipi, se applicano prescrizioni più rigide rispetto a quelle previste nelle direttive o se non procedono ai riesami periodici ogni quattro anni conformemente all'articolo 30 OPC-AVS/AI.

Art. 26 Applicabilità delle disposizioni della LAVS

Cpv. 1: per maggiore chiarezza, le disposizioni della LAVS cui si fa riferimento nel vigente articolo 26 vengono elencate in singole lettere.

Cpv. 2: questa disposizione consente a tutti gli organi cantonali o comunali competenti per la determinazione e il versamento delle PC di accedere al registro centrale delle rendite dell'UCC. Gli organi esecutivi potranno quindi accertare autonomamente se singoli assicurati percepiscano una rendita o un assegno per grandi invalidi dell'AVS o dell'AI, nonché l'importo degli stessi.

Art. 26a Sistema d'informazione sulle PC

La regolamentazione prevista nella disposizione vigente è insufficiente. La disposizione indica solo chi ha l'obbligo di tenere un registro dei beneficiari di PC, ma non indica chi può accedere mediante procedura di richiamo ai dati personali, taluni dei quali degni di particolare protezione. Il concetto di «registro» viene sostituito con quello più ampio di «sistema d'informazione». Questo implica una modifica della rubrica.

Cpv. 1: la gestione del sistema d'informazione sulle PC resterà di competenza dell'Ufficio centrale di compensazione (UCC) di cui all'articolo 71 LAVS. Questo capoverso stabilisce anche due scopi fondamentali del sistema.

Trasparenza: il registro degli assegni familiari è tenuto tra l'altro per garantire la trasparenza in merito agli assegni familiari percepiti dai singoli beneficiari, un obiettivo definito dal Parlamento nel quadro dei suoi dibattiti, in cui è emersa l'importanza di una trasparenza totale in materia⁶⁷. Questo vale anche per le PC.

Sostegno agli organi d'esecuzione: il sistema d'informazione intende sostenere gli organi d'esecuzione delle PC nei loro accertamenti, agevolando questi ultimi nei casi delle persone che hanno già percepito una prestazione complementare in un altro Cantone.

Cpv. 2: in una prima fase il sistema d'informazione conterrà solo dati sulla prestazione complementare annua (periodica). Per non dover modificare la legge in un secondo momento, si prevede già la possibilità che esso contenga anche dati concernenti il rimborso delle spese di malattia e d'invalidità (p. es. le spese per cure dentarie o per l'impiego di personale di cura). Poiché permettono di trarre conclusioni sulla salute delle persone in questione, questi dati personali sono degni di particolare protezione.

⁶⁷ Boll. Uff. N 2010 200 (d/f).

Art. 26b Accesso mediante procedura di richiamo

Cpv. 1: dato che il sistema d'informazione sulle PC contiene dati personali degni di particolare protezione, la procedura di richiamo deve essere disciplinata in una legge in senso formale. Gli organi autorizzati devono poter accedere al sistema d'informazione mediante procedura di richiamo tramite una procedura di autenticazione.

Cpv. 1 lett. a: gli organi cantonali preposti all'esecuzione delle PC potranno accedere a tutti i dati mediante procedura di richiamo.

Cpv. 1 lett. b: lo stesso vale anche per l'autorità di vigilanza sulle PC, ovvero l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali.

Cpv. 1 lett. c: i Cantoni potranno scegliere liberamente l'organo cui delegare la determinazione e il versamento della prestazione complementare (cfr. art. 21 cpv. 2 LPC). Un organo cantonale competente in materia è previsto in tutti i Cantoni ad eccezione di Zurigo, dove sono responsabili i singoli Comuni. Anche questi ultimi devono quindi poter accedere al sistema d'informazione sulle PC, un diritto conferito loro esplicitamente con questa disposizione.

Cpv. 2: Pro Senectute, Pro Infirmis e Pro Juventute ricevono fondi federali anche per prestare aiuto in casi specifici (cfr. art. 17 cpv. 1 LPC). Dato che queste prestazioni sono fornite in base al principio di sussidiarietà, il richiedente deve dapprima inoltrare una richiesta di PC, se non lo ha ancora fatto. Le tre istituzioni summenzionate devono sapere se qualcuno riceve già una prestazione complementare. Pertanto, in un secondo momento dovranno poter avere un accesso limitato al sistema d'informazione sulle PC.

Disposizione transitoria della modifica del ... (Riforma delle PC)

Diverse misure della presente riforma possono incidere sul calcolo delle PC e comportare una diminuzione o addirittura la soppressione delle prestazioni. Per consentire alle persone interessate di avere abbastanza tempo per adattarsi alla nuova situazione finanziaria, le misure seguenti si applicheranno solo dopo tre anni dall'entrata in vigore:

- adeguamento dell'importo minimo delle PC (art. 9 cpv. 1);
- ripartizione della sostanza delle coppie in cui un coniuge vive in un istituto o in un ospedale (art. 9 cpv. 3 lett. b e c);
- possibilità per i Cantoni di computare il premio effettivo dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie, se è inferiore al premio medio (art. 10 cpv. 3 lett. d);
- riduzione della franchigia sulla sostanza complessiva (art. 11 cpv. 1 lett. c);
- computo integrale del reddito dell'attività lucrativa dei coniugi senza un proprio diritto alle PC (art. 11 cpv. 1 lett. a e 11a cpv. 1).

Le persone che acquisiranno il diritto alle PC dopo l'entrata in vigore della presente riforma saranno da subito soggette al nuovo diritto.

Anche la regolamentazione prevista per il computo dei debiti ipotecari (n. 1.2.2) può comportare una diminuzione delle PC per determinate persone. Pure in questo caso vigerà quindi un periodo transitorio di tre anni. Poiché la questione sarà disciplinata materialmente a livello d'ordinanza, la relativa disposizione transitoria sarà prevista allo stesso livello.

Legge sull'armonizzazione dei registri

Art. 2 cpv. 1 lett. e ed f

Let. e: in questa disposizione è aggiunto il rinvio alla LAVS. Si tratta di una modifica puramente redazionale.

Let. f: il termine «registro delle prestazioni complementari» è sostituito con «sistema d'informazione per il trattamento di dati concernenti le prestazioni complementari» (al riguardo cfr. il commento all'art. 26a D-LPC).

Legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP)

Art. 30d cpv. 3 lett. a

Attualmente un assicurato può rimborsare un versamento anticipato al più tardi fino a tre anni prima della nascita del diritto alle prestazioni per la vecchiaia. Per incentivare gli assicurati a effettuare più rimborsi e migliorare quindi il livello della loro rendita futura, il presente disegno prolunga di tre anni il periodo in cui i rimborsi sono ancora autorizzati. In futuro un assicurato potrà dunque procedere a un rimborso fino al momento in cui avrà diritto alle prestazioni per la vecchiaia in base al regolamento dell'istituto di previdenza. Il diritto al rimborso si estinguerà dunque nel momento in cui, in virtù del medesimo regolamento, l'assicurato avrà diritto alla riscossione (anticipata o meno) di una prestazione di vecchiaia. Il prolungamento del periodo in cui è autorizzato il rimborso non comporterà un maggior onere amministrativo per gli istituti di previdenza, poiché, fintantoché non sono ancora versate prestazioni previdenziali, il momento del rimborso non incide sulla gestione delle casse pensioni, che è in ampia misura informatizzata. Il diritto al rimborso non si prolungherà invece in caso di rinvio della riscossione delle prestazioni di vecchiaia.

Questa misura non rischia nemmeno di compromettere l'equilibrio finanziario degli istituti di previdenza, dato che è il singolo assicurato a finanziare il rimborso con i mezzi propri. Le casse pensioni non dovranno dunque sostenere alcun onere finanziario supplementare.

Art. 30e cpv. 3 lett. a e 6

Cpv. 3 lett. a: dato che in futuro i rimborsi saranno autorizzati fino alla nascita del diritto regolamentare alle prestazioni per la vecchiaia (art. 30d cpv. 3 lett. a), occorre adeguare di conseguenza la disposizione sulla cancellazione della menzione della

restrizione del diritto di alienazione. Poiché i rimborsi saranno possibili anche nei tre anni precedenti il momento del pensionamento, questa menzione va cancellata al più tardi alla nascita del diritto regolamentare alle prestazioni per la vecchiaia.

Cpv. 6: la modifica di questo capoverso è identica a quella dell'articolo 30*d* capoverso 3 lettera a. L'obbligo e il diritto di rimborso vigeranno per tre anni in più, fino alla nascita del diritto regolamentare alle prestazioni per la vecchiaia (fatto salvo il verificarsi di un altro caso di previdenza o di un pagamento in contanti nel periodo summenzionato).

Art. 37 cpv. 2 e 4

Cpv. 2: in futuro, per l' avere di vecchiaia obbligatorio secondo l' articolo 15 LPP o, nei piani previdenziali integrati, per la parte della prestazione regolamentare complessiva corrispondente all' avere di vecchiaia obbligatorio secondo l' articolo 15 LPP sarà prevista unicamente la possibilità del versamento integrale sotto forma di rendita (fatto salvo il caso di una rendita molto esigua secondo l' art. 37 cpv. 3 LPP). Per quanto concerne la parte eccedente l' avere di vecchiaia obbligatorio secondo l' articolo 15 LPP, gli istituti di previdenza potranno invece continuare a prevedere nei loro regolamenti la possibilità di una liquidazione in capitale. In futuro, l' avere LPP dovrà dunque sempre essere versato sotto forma di rendita, mentre per la parte residua dell' avere di previdenza resterà possibile una liquidazione in capitale. Questa nuova regola sostituisce quella del vigente articolo 37 capoverso 2, secondo cui un istituto di previdenza è tenuto a versare all' assicurato che lo richieda un quarto del suo avere di vecchiaia LPP come liquidazione in capitale. Secondo l' articolo 11 OPP 2, già oggi l' istituto di previdenza deve tenere un conto individuale per ogni assicurato, da cui risulti l' avere di vecchiaia secondo l' articolo 15 LPP. La misura proposta vieta pertanto il versamento in capitale della parte della prestazione corrispondente all' avere LPP, ma non intacca l' autonomia concessa dall' articolo 49 capoverso 1 LPP agli istituti di previdenza per il finanziamento delle loro prestazioni. Gli istituti continueranno pertanto a poter applicare la loro aliquota di conversione regolamentare all' intero avere di vecchiaia e quindi anche alla parte di cui è escluso il versamento in capitale. Il principio d' imputazione potrà dunque essere applicato anche in futuro. La riforma Previdenza per la vecchiaia 2020⁶⁸ prevede inoltre l' introduzione di un limite massimo di tre prelievi di capitale (art. 13 cpv. 2 D-LPP). L' applicazione simultanea delle due limitazioni farà sì che la parte sovraobbligatoria dell' avere di vecchiaia potrà essere versata al massimo in tre volte, mentre quella obbligatoria potrà essere corrisposta unicamente sotto forma di rendita.

Cpv. 4: in base alla modifica proposta al capoverso 2, per l' avere di vecchiaia LPP o, nei piani previdenziali integrati, per la parte della prestazione regolamentare complessiva corrispondente all' avere di vecchiaia obbligatorio secondo l' articolo 15 LPP non vi sarà più la possibilità del versamento sotto forma di liquidazione in capitale. Il capoverso 4 diventa pertanto superfluo e può essere abrogato.

Art. 37a cpv. 1

Con la modifica del CC del 19 giugno 2015 concernente il conguaglio della previdenza professionale in caso di divorzio⁶⁹, nella LPP è introdotto al posto dell'attuale articolo 37 capoverso 5 un nuovo articolo 37a che rinvia ai versamenti in capitale di cui all'articolo 37 capoversi 2 e 4. Dato che in futuro per l'avere di vecchiaia obbligatorio o, nei piani previdenziali integrati, per la parte della prestazione regolamentare complessiva corrispondente all'avere di vecchiaia obbligatorio secondo l'articolo 15 LPP non sarà più prevista la possibilità del versamento sotto forma di liquidazione in capitale, la formulazione dell'articolo 37a va adeguata. Non si tratta di una modifica materiale. Il consenso scritto del coniuge o del partner registrato continuerà a essere necessario se il regolamento dell'istituto di previdenza prevede la possibilità del versamento sotto forma di capitale della parte sovraobbligatoria dell'avere di vecchiaia. Sono fatti salvi i casi di cui all'articolo 37 capoverso 3 (averi di vecchiaia esigui), come è già il caso nel diritto vigente.

Legge sul libero passaggio (LFLP)*Art. 5 cpv. 1 lett. b*

In aggiunta all'attuale restrizione del pagamento in contanti della prestazione d'uscita in caso di partenza definitiva dalla Svizzera alla volta di uno Stato membro dell'Unione europea o dell'Associazione europea di libero scambio (art. 25f LFLP), in futuro l'articolo 5 prevedrà una restrizione anche per l'avvio di un'attività lucrativa indipendente. Di conseguenza, l'avere di vecchiaia obbligatorio secondo l'articolo 15 LPP non potrà essere versato in contanti a un lavoratore che si rende indipendente. Per contro, tutta la parte della prestazione di libero passaggio che eccede l'avere obbligatorio LPP potrà essere ritirata per finanziare l'avvio di un'attività indipendente.

3 Ripercussioni**3.1 Osservazioni preliminari**

In questo capitolo sono illustrate le ripercussioni finanziarie del progetto per le PC, la previdenza professionale, la Confederazione e i Cantoni. Tenuto conto delle disposizioni transitorie, le misure previste inizieranno ad avere pieno effetto solo a tre anni di distanza dall'entrata in vigore del progetto (cfr. n. 2, commento alla disposizione transitoria). Le tabelle riportate di seguito indicano le ripercussioni nel 2030, ai prezzi del 2016. Le cifre sono arrotondate a un milione di franchi.

⁶⁹ FF 2015 3969

3.2 Ripercussioni finanziarie per le PC

Le misure proposte per i prelievi di capitale nel 2° pilastro, per il computo della sostanza nel calcolo delle PC, per la riduzione degli effetti soglia e per il calcolo delle PC per le persone che vivono in istituto comporteranno minori uscite per le PC per 303 milioni di franchi nel 2030.

Inoltre, l'adeguamento dell'importo minimo delle PC determinerà uno sgravio di 114 milioni di franchi nel 2030. La possibilità per i Cantoni di computare il premio effettivo, se inferiore al premio medio, nel calcolo delle PC comporterà ulteriori risparmi per 47 milioni di franchi. Non concernendo le PC bensì i sistemi cantonali di riduzione dei premi, questi risparmi vengono indicati solo nel capitolo relativo alle ripercussioni per i Cantoni (n. 3.5.1).

Tabella 3-1

Ripercussioni finanziarie della riforma delle PC nel 2030

Importi in milioni di franchi, ai prezzi del 2016

Misura	Variazione dei costi	Costi per la Confederazione	Costi per i Cantoni
Prelievi di capitale nel 2° pilastro			
– Esclusione del prelievo di capitale al verificarsi di un caso di previdenza	-102	-29	-73
– Esclusione del prelievo di capitale in caso di attività lucrativa indipendente	-20	-6	-14
Computo della sostanza nel calcolo delle PC			
– Riduzione della franchigia applicata alla sostanza complessiva	-64	-19	-45
– Calcolo della sostanza netta per le persone con un'abitazione ad uso proprio	-8	-5	-3
– Attribuzione della sostanza ai coniugi in istituto/a casa	-2	0	-2
Riduzione degli effetti soglia			
– Computo integrale del reddito dell'attività lucrativa dei coniugi	-50	-31	-19
Calcolo delle PC per le persone che vivono in istituto			
– Computo della tassa dell'istituto su base giornaliera	-57	-7	-50
Totale delle misure	-303	-97	-206

3.3 Ripercussioni finanziarie per la previdenza professionale

La gestione di una rendita è più onerosa di una liquidazione in capitale. Le limitazioni proposte comporteranno dunque un onere amministrativo supplementare per gli istituti di previdenza che, in caso di versamento di una rendita, si assumono anche i rischi d'investimento e di longevità. La proposta di escludere il versamento in capitale degli averi di vecchiaia LPP non obbliga tuttavia gli istituti di previdenza

(nemmeno quelli con prestazioni integrate) ad adeguare il loro sistema di finanziamento. Gli istituti potranno pertanto applicare le loro aliquote di conversione regolamentari all'intera parte dell' avere di previdenza versata sotto forma di rendita. Qualora un assicurato prelevi l'intero avere (tranne la parte per cui è escluso il versamento in capitale), il suo istituto di previdenza potrà quindi applicare l'aliquota di conversione regolamentare anche alla parte esclusa dal versamento. L'esclusione della liquidazione in capitale per la parte obbligatoria della previdenza professionale potrebbe tuttavia generare costi supplementari per gli istituti di previdenza attivi esclusivamente nell'ambito della previdenza minima obbligatoria o solo poco in quello della previdenza più estesa, dato che con la liquidazione in capitale essi possono trasferire ai beneficiari i rischi attuariali (in particolare quello dell'applicazione di un'aliquota di conversione troppo elevata). Va però rilevato che la riforma Previdenza per la vecchiaia 2020 prevede di abbassare l'aliquota minima di conversione LPP. Inoltre, la maggior parte degli istituti di previdenza contempla già la possibilità del versamento combinato di una rendita e di una liquidazione in capitale, cosicché gli eventuali costi supplementari risulteranno nel complesso molto limitati e dunque sostenibili.

3.4 Ripercussioni per la Confederazione

3.4.1 Ripercussioni finanziarie

Le misure proposte per i prelievi di capitale nel 2° pilastro, per il computo della sostanza nel calcolo delle PC, per la riduzione degli effetti soglia e per il calcolo delle PC per le persone che vivono in istituto comporteranno minori uscite per le PC per 97 milioni di franchi nel 2030. Si prevede inoltre che le misure relative ai prelievi di capitale nel 2° pilastro genereranno maggiori entrate fiscali.

Le ripercussioni finanziarie dell'adeguamento dell'importo minimo delle PC e della possibilità per i Cantoni di considerare quale spesa nel calcolo delle PC solo il premio effettivo, se è inferiore a quello medio (cfr. n. 1.2.4) non vengono espone in questa sede, poiché si tratta di mezzi destinati alla riduzione dei premi, cui la Confederazione non contribuisce nel quadro delle PC. Sono invece illustrate nel capitolo relativo alle ripercussioni per i Cantoni (n. 3.5.1).

Tabella 3-2

Ripercussioni finanziarie della riforma delle PC per la Confederazione nel 2030
 Importi in milioni di franchi, ai prezzi del 2016

Misura	Ripercussioni per la Confederazione	di cui PC all'AVS	di cui PC all'AI
Prelievi di capitale nel 2° pilastro			
– Esclusione del prelievo di capitale al verificarsi di un caso di previdenza	-29	-29	0
– Esclusione del prelievo di capitale in caso di attività lucrativa indipendente	-6	-6	0
Computo della sostanza nel calcolo delle PC			
– Riduzione della franchigia applicata alla sostanza complessiva	-19	-16	-3
– Calcolo della sostanza netta per le persone con un'abitazione ad uso proprio	-5	-5	0
– Attribuzione della sostanza ai coniugi in istituto/a casa	0	0	0
Riduzione degli effetti soglia			
– Computo integrale del reddito dell'attività lucrativa dei coniugi	-31	-10	-21
Calcolo delle PC per le persone che vivono in istituto			
– Computo della tassa dell'istituto su base giornaliera	-7	-4	-3
Totale delle misure	-97	-70	-27

3.4.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Il progetto non avrà ripercussioni sull'effettivo del personale della Confederazione.

3.5 Ripercussioni per i Cantoni

3.5.1 Ripercussioni finanziarie

Le misure proposte per i prelievi di capitale nel 2° pilastro, per il computo della sostanza nel calcolo delle PC, per la riduzione degli effetti soglia e per il calcolo delle PC per le persone che vivono in istituto comporteranno minori uscite per le PC per 206 milioni di franchi nel 2030.

Inoltre, l'adeguamento dell'importo minimo delle PC e il computo del premio effettivo dell'assicurazione malattie nel calcolo delle PC farà risparmiare ai Cantoni 161 milioni di franchi nel 2030. Queste minori uscite non interessano le PC bensì i sistemi cantonali di riduzione dei premi. Affinché anche la Confederazione benefici di questi risparmi, nel quadro del programma di stabilizzazione 2017–2019 è prevista una riduzione del contributo federale alla Ripam (cfr. n. 1.1.7) che sgraverà il bilancio federale di circa 75 milioni di franchi all'anno.

Si prevede inoltre che le misure relative ai prelievi di capitale nel 2° pilastro genereranno maggiori entrate fiscali.

Tabella 3-3

Ripercussioni finanziarie della riforma delle PC per i Cantoni nel 2030

Importi in milioni di franchi, ai prezzi del 2016

Misura	Ripercussioni per i Cantoni	di cui PC all'AVS	di cui PC all'AI
Prelievi di capitale nel 2° pilastro			
– Esclusione del prelievo di capitale al verificarsi di un caso di previdenza	-73	-73	0
– Esclusione del prelievo di capitale in caso di attività lucrativa indipendente	-14	-14	0
Computo della sostanza nel calcolo delle PC			
– Riduzione della franchigia applicata alla sostanza complessiva	-45	-40	-5
– Calcolo della sostanza netta per le persone con un'abitazione ad uso proprio	-3	-3	0
– Attribuzione della sostanza ai coniugi in istituto/a casa	-2	-2	0
Riduzione degli effetti soglia			
– Computo integrale del reddito dell'attività lucrativa dei coniugi	-19	-6	-13
Calcolo delle PC per le persone che vivono in istituto			
– Computo della tassa dell'istituto su base giornaliera	-50	-39	-11
Totale I	-206	-177	-29
Adeguamento dell'importo minimo delle PC	-114	–	–
Computo del premio effettivo AMal quale spesa	-47	–	–
Totale II	-367	–	–

3.5.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Il progetto non avrà ripercussioni sull'effettivo del personale dei Cantoni.

3.6 Ripercussioni per l'economia

Le misure proposte concernono i prelievi di capitale, il versamento in contanti degli averi di libero passaggio e la determinazione delle spese riconosciute e dei redditi computabili per il calcolo delle PC. L'analisi delle ripercussioni economiche può essere suddivisa in base a questi diversi elementi.

Esclusione del versamento in capitale dell' avere di vecchiaia per la previdenza professionale obbligatoria

La presente riforma intende escludere i prelievi di capitale al verificarsi di un caso di previdenza per la previdenza professionale obbligatoria, cosicché gli averi dovuti sarebbero versati unicamente sotto forma di rendita. Le ripercussioni economiche di tale limitazione dipendono tra l'altro dal volume effettivo di queste prestazioni e dal modo in cui gli averi vengono poi impiegati dai beneficiari.

Secondo la statistica delle casse pensioni dell'UST, nel 2014 sono state versate prestazioni in capitale al pensionamento e all'insorgere di un'invalidità per un importo pari a 6,1 miliardi di franchi. Se si considera che il disciplinamento proposto interesserebbe unicamente la parte obbligatoria di queste prestazioni, il volume summenzionato risulta inferiore, ma si possono fare solo stime approssimative. La maggioranza degli assicurati con piani previdenziali minimi LPP percepisce la propria prestazione di vecchiaia integralmente sotto forma di capitale, ragion per cui la somma di questi averi potrebbe essere interessata in misura maggiore. Di conseguenza, nel caso di queste persone l'esclusione del prelievo di capitale produrrebbe gli effetti più incisivi. Nel complesso, però, la limitazione o l'esclusione della liquidazione in capitale riguarderà solo una parte di tutte le prestazioni versate annualmente.

Per quanto concerne l'impiego dei mezzi propri percepiti, è difficile esprimersi in termini concreti, dato che non è noto come venga utilizzato il capitale riscosso al momento del pensionamento. Sono però ipotizzabili diverse possibilità.

- I beneficiari di un prelievo di capitale investono gli averi riscossi autonomamente o tramite gestori patrimoniali e finanziano la loro vita da pensionati con gli interessi e il consumo del capitale. In questo caso, una limitazione dei prelievi di capitale non ha ripercussioni significative sull'economia nel suo complesso, in quanto l'impiego dei patrimoni resta sostanzialmente invariato con la sola differenza che l'investimento patrimoniale continua a incombere alle casse pensioni.
- Gli averi riscossi vengono impiegati per investimenti immobiliari. In questo caso, si parte dal presupposto che una limitazione della liquidazione in capitale comporterà una diminuzione proporzionale di tali investimenti. Va però ipotizzato che le ripercussioni della revisione saranno troppo modeste per influire in misura significativa sulla domanda nel settore in questione (a titolo esemplificativo, nel 2013 sono stati investiti complessivamente circa 30 miliardi di franchi per l'edilizia abitativa privata⁷⁰).
- Gli averi riscossi sono consumati rapidamente e in modo eccessivo, in particolare mediante spese di consumo elevate. La limitazione dei prelievi di capitale per gli averi della previdenza obbligatoria servirà in primo luogo a evitare questo tipo di comportamenti. Anche la prevista estensione del concetto di rinuncia alla sostanza di cui al numero 1.2.2 dovrebbe contribuire a

⁷⁰ Cfr. la statistica delle costruzioni e dell'edilizia abitativa 2013, disponibile (solo in tedesco e in francese) sul sito Internet www.statistik.admin.ch > Thèmes > 09 – Construction, logement.

contenere un tale impiego del capitale. Probabilmente, però, solo una parte marginale degli averi di vecchiaia è usata in tal modo. Analizzando il comportamento di acquisto dei pensionati non si constata infatti una diminuzione significativa della sostanza dopo il pensionamento, poiché questo gruppo di età continua a risparmiare, spendendo importi inferiori al reddito di cui dispone⁷¹.

D'altro canto, una limitazione dei prelievi di capitale comporterà rendite mensili più elevate per i beneficiari interessati, il che farà persino aumentare i consumi nel lungo periodo, evitando al contempo spese eccessive nel breve periodo immediatamente dopo il prelievo di capitale. In generale, la limitazione o la soppressione di quest'ultimo non dovrebbe avere effetti sensibili sulla domanda di consumo né sull'economia nel suo complesso nemmeno da questo punto di vista.

Esclusione del pagamento in contanti in caso di avvio di un'attività lucrativa indipendente

A seconda delle circostanze, escludere la possibilità del pagamento in contanti dell'avere di previdenza per l'avvio di un'attività lucrativa indipendente può ridurre il margine di manovra economico dei nuovi lavoratori indipendenti. Da un lato, questo può comportare una diminuzione della costituzione di nuove aziende o un cambiamento della struttura del finanziamento di quelle esistenti (p. es. maggiori richieste di crediti alle banche o alle cooperative di fideiussione).

I fondi previdenziali versati in contanti nel 2014 per finanziare l'avvio di attività lucrative indipendenti ammontavano a 840 milioni di franchi. La parte degli averi sovraobbligatori potrebbe continuare ad essere versata, cosicché anche in questo caso solo una parte della somma sarebbe interessata da un'eventuale limitazione. Anche in questo caso, considerato il volume complessivo dei nuovi crediti bancari concessi agli indipendenti e alle imprese con un massimo di nove dipendenti, pari a oltre 10 miliardi di franchi nello stesso anno⁷², le ripercussioni sull'economia nel suo complesso dovrebbero risultare marginali.

Si può ipotizzare che il nuovo disciplinamento inciderà anche sulla capacità di sopravvivenza delle imprese di nuova costituzione. Da un lato, infatti, una maggiore dipendenza dal capitale di terzi (p. es. crediti bancari) potrebbe far crescere il tasso di fallimento degli imprenditori indipendenti. Dall'altro, in mancanza del capitale della previdenza obbligatoria, una parte degli imprenditori con risorse finanziarie limitate (e dunque maggiormente a rischio di fallimento) potrebbe rinunciare a costituire un'impresa. Si ridurrebbe pertanto anche la probabilità di un fallimento e della conseguente perdita dei fondi previdenziali. Anche in questo contesto le ripercussioni della revisione risultano complessivamente non significative.

⁷¹ Cfr. l'indagine sul budget delle economie domestiche 2013, disponibile sul sito Internet www.statistik.admin.ch > Temi > Situazione economica e sociale della popolazione.

⁷² Banca nazionale svizzera, *Bulletin mensuel de statistiques bancaires*, dicembre 2015, disponibile (in tedesco e in francese) sul sito Internet www.snb.ch > Statistiques > Publication de données statistiques.

Misure sul fronte delle PC

Diverse misure proposte nel quadro della riforma avranno ripercussioni sui redditi computabili e sulle spese riconosciute per il calcolo delle PC. Questo può comportare che in determinati casi le prestazioni verranno ridotte, soppresse o negate. Nei primi due casi le persone interessate disporranno quindi di un reddito più basso, il che determinerà una diminuzione della loro domanda di consumo. Tuttavia, è difficile prevedere il numero delle persone interessate e l'ordine di grandezza a livello finanziario, in quanto non si può stimare in che misura le nuove regolamentazioni influenzeranno il comportamento individuale. Anche in questo caso, però, dovrebbe trattarsi di ripercussioni trascurabili in termini macroeconomici.

Conclusioni

Le misure proposte mirano a ridurre a livello individuale il rischio di futuro ricorso alle PC. La limitazione del prelievo di capitale, ad esempio, potrebbe interessare in particolare le persone con una prestazione di vecchiaia esigua, che sono quelle più esposte al rischio di dover ricorrere alle PC. Al livello macroeconomico, non ci si aspettano invece ripercussioni significative.

3.7 Ripercussioni per i beneficiari di PC

Con la presente riforma il livello delle prestazioni rimarrà sostanzialmente invariato, cosicché i beneficiari di PC potranno mantenere il loro tenore di vita abituale. La maggiore considerazione della sostanza nel calcolo delle PC, l'adeguamento dell'importo minimo delle PC e il computo integrale del reddito dell'attività lucrativa dei coniugi senza un proprio diritto alle PC potranno tuttavia comportare una diminuzione delle PC per determinate persone.

I beneficiari di PC potranno compensare la maggiore considerazione della sostanza impiegando una parte delle risorse in questione per il sostentamento, il che consentirà loro di mantenere il tenore di vita precedente. In singoli casi, questa misura potrà determinare una perdita del diritto alle PC, che tuttavia sarà solo temporanea: le persone interessate potranno infatti acquisire nuovamente il diritto una volta utilizzata una certa parte delle loro risorse.

L'adeguamento dell'importo minimo delle PC interesserà esclusivamente le persone che percepiscono le PC con importo minimo garantito. Attualmente queste risultano avvantaggiate nei confronti degli altri beneficiari di PC, in quanto ricevono anche la differenza rispetto al premio medio cantonale (cfr. n. 1.2.4) e dispongono dunque di un reddito più elevato degli altri. L'adeguamento dell'importo minimo farà sì che il reddito disponibile di queste persone si avvicini a quello degli altri beneficiari di PC. Questa misura non potrà determinare la perdita del diritto alle prestazioni.

Con il computo integrale del reddito dell'attività lucrativa dei coniugi senza un proprio diritto alle PC, l'importo di queste ultime si ridurrà di un terzo del reddito dell'attività lucrativa effettivamente conseguito o ipotetico. Le ripercussioni varieranno a seconda dei casi, dato che ogni beneficiario dispone di un reddito dell'attività lucrativa diverso. Con il computo integrale del reddito effettivamente consegu-

to, il reddito disponibile delle coppie o delle famiglie interessate sarà allineato su quello delle coppie o delle famiglie beneficiarie di PC che non esercitano alcuna attività lucrativa. Il computo di un reddito ipotetico dell'attività lucrativa nel calcolo delle PC comporta già di per sé una riduzione del reddito disponibile, il quale diminuisce ulteriormente per la soppressione del computo privilegiato. Tale computo sarà però effettuato solo se una persona rinuncia volontariamente all'esercizio di un'attività lucrativa esigibile o se non compie sforzi sufficienti per trovare un posto di lavoro (cfr. n. 1.2.3). I beneficiari di PC avranno dunque la possibilità di evitare la riduzione del proprio reddito disponibile.

Si può pertanto concludere che la maggiore considerazione della sostanza nel calcolo delle PC, l'adeguamento dell'importo minimo delle PC e il computo integrale del reddito ipotetico dell'attività lucrativa non comprometteranno la copertura del fabbisogno vitale. Per consentire alle persone interessate di avere abbastanza tempo per adattarsi alla nuova situazione finanziaria, le misure summenzionate si applicheranno loro solo dopo tre anni dall'entrata in vigore (cfr. commento alla disposizione transitoria [n. 2]).

3.8 Ripercussioni sull'aiuto alle vittime

Per la determinazione dei contributi alle spese per l'aiuto a più lungo termine fornito da terzi e per gli indennizzi, la legge federale del 23 marzo 2007⁷³ concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV) si basa sull'importo destinato alla copertura del fabbisogno generale vitale di cui all'articolo 10 capoverso 1 lettera a LPC e sul calcolo dei redditi secondo l'articolo 11 LPC (cfr. art. 6 LAV). L'ordinanza del 27 febbraio 2008⁷⁴ concernente l'aiuto alle vittime di reati (OAVI) contiene alcune precisazioni (art. 1 e 2 OAVI).

In seguito alla maggiore considerazione della sostanza nel calcolo dei redditi computabili, in alcuni casi potrebbero venire a mancare le condizioni per la concessione di un contributo alle spese o di un indennizzo.

Vista l'esiguità delle ripercussioni per l'aiuto alle vittime di questa e di ulteriori modifiche concernenti il calcolo dei redditi secondo l'articolo 11 LPC, non è necessaria alcuna modifica della legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati. L'ordinanza, che rinvia a singole lettere dell'articolo 11, sarà invece adeguata a tempo debito.

⁷³ RS 312.5

⁷⁴ RS 312.51

4 Rapporto con il programma di legislatura

Il disegno è annunciato nel messaggio del 27 gennaio 2016⁷⁵ sul programma di legislatura 2015–2019 e nel decreto federale del 14 giugno 2016⁷⁶ sul programma di legislatura 2015–2019.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

Il progetto si fonda sulle norme costituzionali che disciplinano la competenza della Confederazione di legiferare negli ambiti delle assicurazioni sociali (art. 112a Cost. per le PC, art. 113 Cost. per la previdenza professionale, art. 117 Cost. per l'assicurazione malattie), del diritto civile (art. 122 Cost.), delle imposte dirette (art. 128 Cost.) e dell'armonizzazione fiscale (art. 129 Cost.).

La LPC e la LAMal sono rette dalla LPGA, entrata in vigore il 1° gennaio 2003. Tutte le modifiche di legge proposte sono conformi alla LPGA.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

La Svizzera non ha ratificato alcuna convenzione di diritto (dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, dell'Organizzazione internazionale del lavoro o del Consiglio d'Europa) inerente all'ambito specifico del presente progetto di revisione.

Per quanto concerne il diritto dell'Unione europea, sono determinanti il regolamento (CE) n. 883/2004⁷⁷ del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004 e il regolamento (CE) n. 987/2009⁷⁸ del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 883/2004. I due regolamenti hanno l'unico scopo di coordinare i sistemi nazionali di sicurezza sociale e si fondano sui pertinenti principi di coordinamento internazionali, in particolare sulla parità di trattamento tra i cittadini nazionali e quelli delle altre parti contraenti, sul mantenimento dei diritti acquisiti e sul pagamento di prestazioni in tutto lo spazio europeo.

Il diritto dell'UE non prevede un'armonizzazione dei sistemi nazionali di sicurezza sociale. Gli Stati membri possono definire autonomamente la struttura, il campo d'applicazione personale, le modalità di finanziamento e l'organizzazione dei propri sistemi di sicurezza sociale, tenendo conto dei principi di coordinamento previsti dal diritto dell'UE.

⁷⁵ FF **2016** 909, in particolare pagg. 985 e 1029.

⁷⁶ FF **2016** 4605, in particolare pag. 4610.

⁷⁷ RS **0.831.109.268.1**

⁷⁸ RS **0.831.109.268.11**

Dal 1° giugno 2002, data dell'entrata in vigore dell'Accordo del 21 giugno 1999⁷⁹ tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (Accordo sulla libera circolazione delle persone), la Svizzera partecipa a questo sistema di coordinamento e applica attualmente i due regolamenti comunitari summenzionati (cfr. allegato II all'Accordo sulla libera circolazione delle persone, Coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale). In virtù della Convenzione AELS, questo vale anche nelle relazioni tra la Svizzera e gli Stati membri dell'AELS.

Le singole misure della presente revisione sono compatibili con le summenzionate prescrizioni in materia di coordinamento. L'adeguamento dell'articolo 5 capoverso 1 lettera b LFLP comporta che *in generale* una persona non potrà più esigere il pagamento in contanti della prestazione d'uscita LPP, se comincia un'attività lucrativa indipendente in uno Stato membro dell'UE o dell'AELS. In futuro questo varrà anche se la persona interessata non è soggetta all'assicurazione obbligatoria secondo le norme giuridiche dello Stato in questione. Anche l'esclusione del prelievo di capitale nella previdenza professionale obbligatoria è in linea con la legislazione europea in materia di coordinamento, in quanto indipendente dal domicilio della persona interessata.

5.3 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost. tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate sotto forma di legge federale. Le presenti modifiche avvengono pertanto secondo la procedura legislativa ordinaria.

5.4 Delega di competenze legislative

- Per quanto concerne l'interruzione della dimora abituale in Svizzera, è possibile prevedere eccezioni; va inoltre disciplinato il momento in cui le prestazioni vengono sospese e quello in cui riprendono ad essere versate (art. 4 cpv. 4 D-LPC).
- Per quanto concerne l'interruzione del termine d'attesa, è possibile prevedere eccezioni (art. 5 cpv. 6 D-LPC).
- Va disciplinato il computo dei debiti ipotecari per il calcolo della sostanza (art. 9 cpv. 5 lett. c^{bis} D-LPC).
- Occorre disciplinare i dettagli per il computo della rinuncia alla sostanza, definendo in particolare i motivi validi per cui non sussiste alcuna rinuncia (art. 11a cpv. 3 D-LPC).
- Occorre disciplinare i dettagli della riduzione delle spese amministrative, definendo in particolare in quali casi questa può essere applicata e in che misura (art. 24 cpv. 2 D-LPC).

⁷⁹ RS 0.142.112.681

5.5 Protezione dei dati

Per la fissazione delle PC vengono trattati dati personali particolarmente degni di protezione. Questo trattamento è legale (cfr. art. 26 LPC in combinato disposto con l'art. 49a LAVS).

Le disposizioni concernenti il sistema d'informazione PC sono necessarie per garantire il rispetto dei principi sanciti nella LPD, in particolare nell'articolo 19 capoverso 3.

Le misure proposte non pongono dunque problemi di compatibilità con il diritto in materia di protezione dei dati.

Bilanci delle PC

Osservazioni preliminari

Le due tabelle relative alle uscite delle PC (tabelle A-1 e A-4) forniscono informazioni sull'evoluzione delle spese per le PC tra il 2019 (anno della prevista entrata in vigore della riforma) e il 2030, mentre le tabelle A-2 e A-3 mostrano le ripercussioni finanziarie delle diverse misure del progetto di riforma sull'evoluzione delle uscite e sui sistemi di riduzione dei premi cantonali nello stesso periodo.

Le uscite delle PC comprendono sia le PC periodiche (annue) che il rimborso delle spese di malattia e d'invalidità. Non includono invece le spese per i premi dell'assicurazione malattie e le spese amministrative. Tutti gli importi sono indicati ai prezzi del 2016; le cifre sono arrotondate a un milione di franchi. L'arrotondamento non tiene conto della somma finale, il che può comportare minime differenze tra la somma degli importi parziali e quella complessiva.

Uscite delle PC secondo il sistema attuale

La tabella A-1 mostra le uscite delle PC secondo il sistema attuale. Tutte le uscite sono calcolate ai prezzi del 2016, in base allo scenario demografico A-00-2015 dell'UST. Questo considera un saldo migratorio annuo costante di 60 000 persone fino al 2030 e successivamente in calo fino a 30 000 persone sino al 2040. Per le PC all'AI ci si è basati sui dati relativi ai nuovi effettivi dell'AI forniti dall'UFAS per il 2015. L'andamento dei parametri economici (indice dei salari nominali e indice nazionale dei prezzi al consumo) corrisponde a quello indicato anche per il preventivo 2017 e il piano finanziario 2018–2020 della Confederazione. Per il periodo successivo a quello del piano finanziario ci si riferisce alle prospettive di sviluppo a lungo termine elaborate dall'Amministrazione federale delle finanze.

Ripercussioni della riforma delle PC

L'evoluzione delle uscite delle PC mostrata nella tabella A-4 tiene conto delle ripercussioni finanziarie delle misure della riforma sulle uscite delle PC di cui alla tabella A-2. Tenuto conto delle disposizioni transitorie, le misure previste inizieranno ad avere pieno effetto solo a tre anni di distanza dall'entrata in vigore del progetto (cfr. n. 2, commento alla disposizione transitoria). Le ripercussioni finanziarie dell'adeguamento dell'importo minimo delle PC e della possibilità per i Cantoni di riconoscere come spesa solo il premio effettivo se è inferiore al premio medio non vengono prese in considerazione nella tabella A-4, poiché i relativi risparmi non interessano le PC bensì i sistemi cantonali di riduzione dei premi.

Tabella A-1

Uscite delle PC secondo il sistema attuale

Importi in milioni di franchi, ai prezzi del 2016

Anno	Uscite delle PC			Crescita in percentuale		
	Totale	PC/AVS	PC/AI	Totale	PC/AVS	PC/AI
2019	5352	3244	2109	–	–	–
2020	5449	3350	2099	1,8	3,3	–0,4
2021	5562	3467	2095	2,1	3,5	–0,2
2022	5675	3586	2090	2,0	3,4	–0,2
2023	5807	3715	2092	2,3	3,6	0,1
2024	5935	3845	2090	2,2	3,5	–0,1
2025	6078	3984	2093	2,4	3,6	0,1
2026	6222	4127	2095	2,4	3,6	0,1
2027	6382	4280	2101	2,6	3,7	0,3
2028	6542	4438	2104	2,5	3,7	0,1
2029	6710	4600	2110	2,6	3,7	0,3
2030	6878	4762	2116	2,5	3,5	0,3

UFAS / Versione 2 / 10 giugno 2016

Tabella A-2

Evoluzione delle ripercussioni finanziarie delle misure della riforma delle PC per quanto concerne le PC

Importi in milioni di franchi, ai prezzi del 2016

Anno	Limitazione della liquidazione in capitale		Computo della sostanza			Computo del reddito dell'attività lucrativa	Computo della tassa giornaliera	Totale	a carico della Confederazione	a carico dei Cantoni
	Caso di previdenza	Attività lucrativa indipendente	Riduzione della franchigia	Deduzione dei debiti ipotecari	Ripartizione della sostanza in istituto/a casa					
2019	-10	-2	-6	-1	-0	-5	-45	-69	-14	-55
2020	-20	-4	-12	-2	-0	-9	-46	-93	-23	-70
2021	-29	-6	-17	-2	-1	-13	-47	-115	-31	-85
2022	-38	-8	-58	-7	-2	-45	-48	-207	-70	-137
2023	-47	-9	-58	-8	-2	-46	-49	-220	-73	-146
2024	-56	-11	-59	-8	-2	-46	-50	-233	-77	-156
2025	-65	-13	-60	-8	-2	-47	-51	-246	-81	-165
2026	-73	-15	-60	-8	-2	-47	-52	-257	-84	-173
2027	-80	-16	-61	-8	-2	-48	-53	-269	-88	-181
2028	-88	-18	-62	-8	-2	-49	-54	-281	-91	-190
2029	-95	-19	-63	-8	-2	-49	-55	-292	-94	-198
2030	-102	-20	-64	-8	-2	-50	-57	-303	-97	-206

UFAS / Versione 2 / 20 giugno 2016

Tabella A-3

Evoluzione delle ripercussioni finanziarie delle misure della riforma delle PC per quanto concerne i sistemi di riduzione dei premi cantonali

Importi in milioni di franchi, ai prezzi del 2016

Anno	Adeguamento dell'importo minimo delle PC	Considerazione del premio effettivo quale spesa	Totale
2019	-7	-5	-12
2020	-15	-9	-24
2021	-22	-13	-35
2022	-77	-44	-122
2023	-82	-45	-126
2024	-86	-45	-131
2025	-91	-45	-136
2026	-96	-45	-141
2027	-101	-46	-147
2028	-105	-46	-151
2029	-109	-46	-156
2030	-114	-47	-161

UFAS / Versione 1 / 8 agosto 2016

Tabella A-4

Evoluzione delle uscite delle PC con le misure della riforma delle PC

Importi in milioni di franchi, uscite delle PC per ramo assicurativo, esclusi i premi dell'assicurazione malattie, 2019–2030, ai prezzi del 2016

Anno	Uscite delle PC			Crescita in percentuale		
	Totale	PC/AVS	PC/AI	Totale	PC/AVS	PC/AI
2019	5283	3193	2090	–	–	–
2020	5356	3280	2077	1,4	2,7	–0,6
2021	5446	3378	2069	1,7	3,0	–0,4
2022	5469	3436	2033	0,4	1,7	–1,7
2023	5587	3552	2035	2,2	3,4	0,1
2024	5702	3669	2034	2,1	3,3	–0,1
2025	5832	3795	2037	2,3	3,5	0,2
2026	5965	3926	2039	2,3	3,5	0,1
2027	6113	4067	2045	2,5	3,6	0,3
2028	6261	4213	2048	2,4	3,6	0,1
2029	6418	4364	2054	2,5	3,6	0,3
2030	6575	4514	2061	2,4	3,6	0,3

UFAS / Versione 2 / 20 giugno 2016