

14.098

**Messaggio
concernente la modifica della legge federale
sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la
vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPC)
(Importi massimi riconosciuti per le spese di pigione)**

del 17 dicembre 2104

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 di ruolo il seguente intervento parlamentare:

2012	M	11.4034	Calcolo delle prestazioni complementari all'AVS e all'AI. Indicizzazione degli importi massimi riconosciuti per le spese di pigione (N 12.12.11, Commissione della sicurezza sociale e della sanità CN; S 1.6.12)
------	---	---------	--

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

17 dicembre 2104

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Didier Burkhalter
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

In adempimento della mozione della Commissione della sicurezza sociale e della sanità (CSSS-N; 11.4034), il Consiglio federale propone con il presente messaggio una revisione della legge federale sulle prestazioni complementari all'AVS e all'AI che, oltre a prevedere l'aumento degli importi massimi per le spese di pigione, tiene conto delle differenze regionali nel livello degli affitti e del maggiore bisogno di spazio delle famiglie. L'adeguamento delle pigioni massime riconosciute nel calcolo delle prestazioni complementari non dovrà incidere sulla partecipazione della Confederazione alle spese di soggiorno in istituto.

Situazione iniziale

La pigione figura tra le spese riconosciute per il calcolo delle prestazioni complementari (PC). La legge prevede importi massimi, ma viene computata soltanto la pigione effettiva. Gli importi massimi delle spese di pigione (pigioni massime) sono stati aumentati per l'ultima volta nel 2001. Tra il 2001 e il 2014, in Svizzera l'importo medio delle pigioni è cresciuto del 21 per cento. Di conseguenza, nel 2013 le pigioni massime coprivano ormai solo il 70 per cento degli affitti delle coppie di coniugi e delle persone sole beneficiarie di PC e addirittura solo il 40–55 per cento di quelli delle famiglie di beneficiari. Se la necessità di agire è innegabile, occorre tuttavia prevedere una nuova regolamentazione per la partecipazione della Confederazione alle spese di soggiorno delle persone che vivono in istituto, poiché il mantenimento del diritto vigente causerebbe un aumento sproporzionato degli oneri a suo carico in quest'ambito.

Contenuto del progetto

Con la presente revisione si intende adeguare gli importi massimi riconosciuti per le spese di pigione all'aumento dell'indice degli affitti registrato tra il 2001 e il 2014. Le nuove disposizioni tengono inoltre conto del maggiore bisogno di spazio delle famiglie e delle economie domestiche composte da più persone (fino a quattro membri) nonché delle differenze regionali nel livello degli affitti, prevedendo una suddivisione dei Comuni in tre regioni (grandi centri, città e campagna). Su richiesta dei Cantoni, sarà possibile inserire singoli Comuni in una regione con pigioni massime più basse.

La revisione prevede anche una disposizione che evita le ripercussioni negative dell'aumento delle pigioni massime sulla partecipazione della Confederazione alle spese di soggiorno in istituto. Infine, almeno ogni dieci anni si dovrà riesaminare se le pigioni massime siano ancora sufficienti a coprire gli affitti dei beneficiari di PC.

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Interventi parlamentari concernenti il computo delle spese di pigione nel calcolo delle prestazioni complementari e mozione della CSSS-N

Negli ultimi anni si è assistito a un costante aumento del numero dei beneficiari di PC il cui affitto non è più interamente coperto dagli importi massimi per le spese di pigione (cfr. n. 1.1.2, Quota di copertura delle spese di pigione). Questa evoluzione ha suscitato numerosi interventi parlamentari¹. Il 25 marzo 2009 il Cantone di Basilea Città ha depositato un'iniziativa cantonale (09.307 Adeguamento dell'importo massimo delle spese di locazione per le economie domestiche composte di più persone. Considerazione delle spese accessorie) in cui chiedeva l'aumento degli importi massimi riconosciuti per le spese di pigione delle economie domestiche costituite da più persone nel calcolo delle PC e il computo dei conguagli versati per le spese accessorie, fino a concorrenza della pigione massima. Il 15 dicembre 2010, respingendo l'iniziativa, il Consiglio degli Stati ha seguito la raccomandazione della propria Commissione della sicurezza sociale e della sanità. Il 16 febbraio 2011 l'omologa commissione del Consiglio nazionale, dopo aver avviato il dibattito sull'iniziativa, ha rinviato la relativa decisione, incaricando l'Amministrazione di esaminare approfonditamente la questione e di redigere un rapporto in merito.

Il 2 settembre 2011 la CSSS-N ha proseguito il dibattito sull'iniziativa del Cantone di Basilea Città sulla base del rapporto² nel frattempo redatto dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali, che analizzava l'andamento medio degli affitti, la situazione delle famiglie beneficiarie di PC, le differenze tra regioni urbane e rurali, la procedura per il rimborso delle spese accessorie, l'importo forfetario per un appartamento agibile in carrozzella e le ripercussioni dell'aumento delle pigioni massime sulla partecipazione della Confederazione alle spese di soggiorno in istituto. Soprattutto le indicazioni emerse riguardo alla situazione delle famiglie beneficiarie di PC, alle differenze tra gli affitti in città e in campagna e alle ripercussioni sulla partecipazione della Confederazione alle spese di soggiorno in istituto hanno indotto la CSSS-N a depositare una propria mozione (11.4034 Calcolo delle prestazioni com-

¹ Postulato Allemann 08.3580 Prestazioni complementari all'AVS e all'AI. Aumentare gli importi per le spese d'affitto; Mozioni Glanzmann-Hunkeler 08.3650 Prestazioni complementari all'AVS e all'AI. Adeguare le deduzioni per le spese d'affitto e 10.4019 Costi d'abitazione computabili nell'ambito delle prestazioni complementari all'AVS/AI; Mozioni Zysiadis 08.3689 Prestazioni complementari: si tenga conto delle spese d'affitto effettivamente sostenute e 09.3180 Prestazioni complementari e pigione; Mozione Kuprecht 09.4328 Adeguare le spese riconosciute nella legge federale sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità; Mozione Schenker 10.3180 Rendere finanziariamente accessibili per i beneficiari di prestazioni complementari gli appartamenti agibili ai disabili in sedia a rotelle.

² Rapport sur l'adaptation des montants maximaux en matière de loyer dans les prestations complémentaires (PC) du 10 août 2011, Ufficio federale delle assicurazioni sociali; scaricabile gratuitamente dal sito www.parlamento.ch > Documentazione > Rapporti > Rapporti delle commissioni legislative > Commissione della sicurezza sociale e della sanità CSS > Altri rapporti.

plementari all'AVS e all'AI. Indicizzazione degli importi massimi riconosciuti per le spese di pigione). Il 30 novembre 2011 il Consiglio federale ha proposto di accogliere la mozione. Il Consiglio nazionale ha accolto la mozione il 12 dicembre 2011, il Consiglio degli Stati il 1° giugno 2012.

1.1.2 Computo delle spese di pigione nel calcolo delle PC

Le PC sono calcolate in base alle spese riconosciute e ai redditi computabili. Se i secondi non bastano a coprire le prime, il reddito mancante è compensato tramite PC. Qui di seguito presentiamo un esempio di calcolo delle PC per una persona sola (importi annui 2014):

Spese riconosciute	Fabbisogno generale vitale	19 210 fr.
	Pigione	13 200 fr.
	Premio dell'assicurazione malattie (forfait)	5 628 fr.
	Totale spese	38 038 fr.
Redditi computabili	Rendita AVS	24 720 fr.
	Rendita PP	3 600 fr.
	Totale redditi	28 320 fr.
PC annua	38 038–28 320 = 9 718 fr.	

Pigioni massime

Insieme all'importo destinato alla copertura del fabbisogno generale vitale e all'importo forfettario per l'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie, la pigione rappresenta una delle principali voci di spesa dei beneficiari di PC che vivono a casa. Nel calcolo delle PC figura quale voce a sé stante e non è quindi inclusa nell'importo forfettario destinato alla copertura del fabbisogno generale vitale. Un aspetto da sottolineare è che viene riconosciuta soltanto la pigione effettiva, fino a concorrenza dell'importo massimo, in modo da tenere conto del bisogno effettivo dei beneficiari.

L'articolo 10 capoverso 1 lettera b della legge federale del 6 ottobre 2006³ sulle prestazioni complementari all'AVS/AI (LPC) stabilisce la pigione massima riconosciuta. Essa ammonta a 1100 franchi per le persone sole e a 1250 per i coniugi e le famiglie. Alle persone che necessitano di un appartamento agibile in carrozzella sono riconosciuti fino a 300 franchi in più al mese.

Per le spese accessorie (cfr. n. 1.1.3, L'evoluzione delle spese accessorie) è riconosciuto soltanto l'importo forfettario previsto dal contratto d'affitto fino a concorrenza della pigione massima applicabile. Gli importi massimi per le spese di pigione sono pertanto importi lordi. Dato che nel calcolo delle PC non si tiene invece conto dei conguagli (né positivi né negativi, cfr. art. 10 cpv. 1 lett. b LPC), i beneficiari di

³ RS 831.30

PC devono saldare eventuali richieste di rimborso tramite l'importo per il fabbisogno generale vitale. Questa procedura è stata scelta per motivi di razionalità amministrativa, onde evitare la verifica di tutti i conteggi finali.

Se un'economia domestica è costituita da più persone, la pigione (spese accessorie incluse) è dapprima divisa in parti uguali tra di loro per determinarne la quota effettivamente computabile (art. 16c dell'ordinanza del 15 gennaio 1971⁴ sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità [OPC-AVS/AI]). In seguito, questa quota effettiva del beneficiario di PC è riconosciuta come spesa nel calcolo delle PC fino all'importo massimo computabile delle spese di pigione. Se per esempio quattro persone convivono in un'abitazione che costa 2000 franchi al mese, al beneficiario di PC sono computati 500 franchi. L'importo massimo computabile è di 1100 franchi. Se due beneficiari di PC vivono in concubinato, a ognuno di loro può essere computato un importo per le spese di pigione fino a 1100 franchi mensili. Questa coppia potrebbe pertanto permettersi un'abitazione con una pigione fino a 2200 franchi. Per i coniugi e le famiglie, indipendentemente dal numero dei loro membri, l'importo massimo è invece di 1250 franchi.

Prima della revisione totale della LPC, avvenuta nel quadro della Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC), i Cantoni avevano la possibilità di adeguare il computo della pigione alla situazione del loro mercato dell'alloggio. Potevano per esempio stabilire un importo massimo più basso rispetto a quello previsto dalla legge, una facoltà di cui si sono avvalsi i Cantoni di Neuchâtel e dei Grigioni. Dall'entrata in vigore della revisione totale della LPC, nel 2008, in tutta la Svizzera vigono gli importi massimi stabiliti dalla legge.

Adeguamento delle pigioni massime all'evoluzione dei prezzi

Secondo l'articolo 19 LPC, quando procede all'adeguamento delle rendite AVS e AI il Consiglio federale può rivedere anche gli importi delle spese riconosciute, dei redditi computabili e delle spese di malattia e d'invalidità. Dal 1990, il Consiglio federale adegua l'importo per il fabbisogno generale vitale all'evoluzione dei prezzi e dei salari (indice misto) contemporaneamente alle rendite AVS e AI e nella stessa misura. L'ultimo aumento degli importi massimi, pari a 100 franchi al mese sia per le persone sole che per i coniugi, risale invece al 2001.

Partecipazione della Confederazione alle spese di soggiorno in istituto

Conformemente alle disposizioni vigenti, la Confederazione partecipa nella misura di $\frac{5}{8}$ alla copertura del fabbisogno vitale, un'espressione con cui si intende il fabbisogno vitale di una persona che vive a casa. In senso lato, la copertura del fabbisogno vitale include anche le esigenze vitali delle persone che vivono in istituto, quali ad esempio le cure. Le spese per la copertura del fabbisogno vitale in senso stretto (vitto, alloggio ecc.) vanno sostenute anche in istituto. Per questa ragione, la Confederazione ne assume $\frac{5}{8}$ anche per i beneficiari di PC che vivono in tali strutture. La quota a carico della Confederazione è determinata calcolando le PC come se queste persone vivessero a casa. Poiché tuttavia esse non devono pagare alcun affitto, nel loro calcolo ipotetico è sempre computata la pigione massima.

Evoluzione delle pigioni massime dal 1966

Quando nel 1966 furono introdotte le PC, per le spese di pigione fu fissato un importo massimo computabile molto basso, che per le persone sole ammontava a 62.50 fr. al mese). In occasione dell'ultimo adeguamento, nel 2001, l'importo ha raggiunto i 1100 franchi al mese. Tra il 1966 e il 2001 è dunque aumentato del 1700 per cento, ossia di 17 volte. Questo forte aumento delle pigioni massime riconosciute è dovuto all'evoluzione delle PC medesime, che hanno iniziato ad adempiere il mandato costituzionale dell'articolo 112a capoverso 1 Cost.⁵ (copertura adeguata del fabbisogno vitale) soltanto nel 1987, con l'entrata in vigore della seconda revisione della LPC. L'aumento delle spese di pigione riconosciute è stato uno dei passi fondamentali per il raggiungimento di questo traguardo⁶. L'importo per il fabbisogno generale vitale, invece, era meno distante dal bisogno effettivo. A titolo di paragone, nel medesimo periodo (1966–2001), esso è aumentato solo del 560 per cento.

Quota di copertura delle spese di pigione

Nel 2013 sono state versate PC a circa 300 700 aventi diritto⁷. Un quarto di loro viveva in istituto, gli altri tre quarti (231 400 persone) a casa. Dei beneficiari che vivevano a casa, 141 700 ricevevano PC all'AVS, 89 700 PC all'AI. Complessivamente, gli importi massimi permettevano di coprire le spese di pigione del 70 per cento dei beneficiari. Dal 2001, l'anno dell'ultimo aumento delle pigioni massime, la quota di copertura delle spese di pigione delle persone sole è scesa dall'89 al 72 per cento, quella dei coniugi dall'85 al 66 per cento. Per quanto concerne le famiglie (e le economie domestiche costituite da più persone) i dati disponibili per il 2001 si riferiscono soltanto alle economie domestiche di tre persone. In quell'anno, la pigione massima era sufficiente per il 74 per cento di queste famiglie, mentre nel 2013 la quota era ormai scesa al 54 per cento. Nel caso delle famiglie di quattro o più persone, nel 2013 la quota era inferiore al 40 per cento⁸.

1.1.3 Evoluzione degli affitti

Aumento dell'indice degli affitti

Dal 2001, l'anno dell'ultimo adeguamento delle pigioni massime, al 2014, in Svizzera l'indice degli affitti (netti, ossia senza le spese accessorie) è cresciuto del 21 per cento⁹. Le persone che hanno un contratto di locazione in corso risentono meno di questa evoluzione, poiché il diritto vigente prevede regole che tutelano gli inquilini dagli aumenti abusivi degli affitti (art. 269 del Codice delle obbligazioni¹⁰ [CO]). A ciò si aggiunge che nell'ultimo decennio i tassi ipotecari sono diminuiti.

⁵ RS 101

⁶ FF 1985 I 80

⁷ Ufficio federale delle assicurazioni sociali, *Statistique des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI* (disponibile soltanto in francese e in tedesco), pag. 5, tabella 1.3; scaricabile gratuitamente dal sito www.ofas.admin.ch > Documentation > Faits et chiffres > Statistiques > PC.

⁸ Base di calcolo: casi PC 2013, beneficiari che vivevano a casa (esclusi i beneficiari della garanzia minima secondo l'art. 26 OPC-AVS/AI), dati aggiustati.

⁹ Fonte: Ufficio federale di statistica (UST); 12/2000: 176,3; 10/2014: 213,3; base dell'indice: 1982, consultabile gratuitamente sul sito www.ust.admin.ch > Temi > Prezzi > Affitti > Indicatori.

¹⁰ RS 220

Spesso, gli affitti vengono aumentati al momento del cambiamento di inquilino, dato che i nuovi contratti di locazione sono più facili da assoggettare alla legge del mercato¹¹. Dal 2008, per i rapporti di locazione vale il tasso d'interesse di riferimento, che si basa sul tasso d'interesse medio ponderato dei crediti ipotecari in franchi svizzeri di tutte le banche in Svizzera per immobili in Svizzera ed è arrotondato al quarto di punto secondo le regole commerciali. In linea di massima i locatari possono chiedere una riduzione della pigione in caso di diminuzione del tasso d'interesse di riferimento. Il locatore può tuttavia compensare la diminuzione con il 40 per cento del rincaro e un importo forfettario per l'aumento dei costi, che varia da un Cantone all'altro. Questo significa che il margine per far valere i propri diritti e ottenere una riduzione dell'affitto è scarso, soprattutto per i beneficiari di PC, tra i quali vi è un'alta percentuale di persone molto anziane e di invalidi.

Evoluzione delle spese accessorie

Le spese accessorie sono la remunerazione dovuta per le prestazioni fornite dal locatore o da un terzo in relazione all'uso della cosa o che servono a mantenerla in stato idoneo all'uso cui è destinata (art. 257a cpv. 1 CO).

Esse includono le spese per il riscaldamento e l'acqua calda, altre spese d'esercizio analoghe nonché i tributi pubblici connessi all'uso della cosa. Le spese di riscaldamento dipendono sostanzialmente dal prezzo dell'olio da riscaldamento, che tra il 2001, l'anno dell'ultimo adeguamento delle pigioni massime, e il 2012 è più che raddoppiato, passando da circa 50 a oltre 100 franchi per 100 litri¹². Pur con qualche oscillazione, complessivamente negli ultimi dieci anni la crescita è stata costante. Le altre voci usuali delle spese accessorie, quali l'elettricità o l'acqua calda sono più stabili e seguono perlopiù l'andamento generale dell'inflazione.

I dati sull'evoluzione delle spese accessorie, disponibili soltanto per il periodo 1996–2003, mostrano che in quegli anni esse sono aumentate in misura doppia rispetto agli affitti netti.

Incidenza della pigione sul budget delle economie domestiche

I dati più recenti mostrano che nel 2011, rispetto al 2001, l'incidenza della pigione sul budget delle economie domestiche è aumentata praticamente in tutte le fasce di reddito, passando in media dal 19 al 20 per cento. La fascia più colpita da questa evoluzione è quella delle persone con un reddito inferiore a 4000 franchi al mese, il cui onere locativo medio è aumentato di circa 3 punti percentuali dal 2001, arrivando a superare un terzo del budget dell'economia domestica¹³.

Domanda di alloggi e tasso di abitazioni sfitte

La domanda di alloggi è ormai da diverso tempo molto elevata. Dal 2001 al 2009 la popolazione è aumentata tra lo 0,6 e l'uno per cento all'anno e nel 2010 l'incremento è salito all'1,1 per cento. Ogni punto percentuale equivale a 80 000 persone.

¹¹ *Enquête de structure sur les loyers 2003*, Ufficio federale di statistica, Neuchâtel, pag. 34 (disponibile soltanto in francese e in tedesco).

¹² UST, Indice nazionale dei prezzi al consumo, olio da riscaldamento, consultabile gratuitamente sul sito www.ust.admin.ch > Temi > Prezzi > Indice nazionale dei prezzi al consumo > Indicatori.

¹³ Ufficio federale delle abitazioni (UFAB); onere locativo medio per classe di reddito, 2013, scaricabile gratuitamente dal sito www.ufab.admin.ch > Documentazione > Fatti e cifre > Onere locativo lordo.

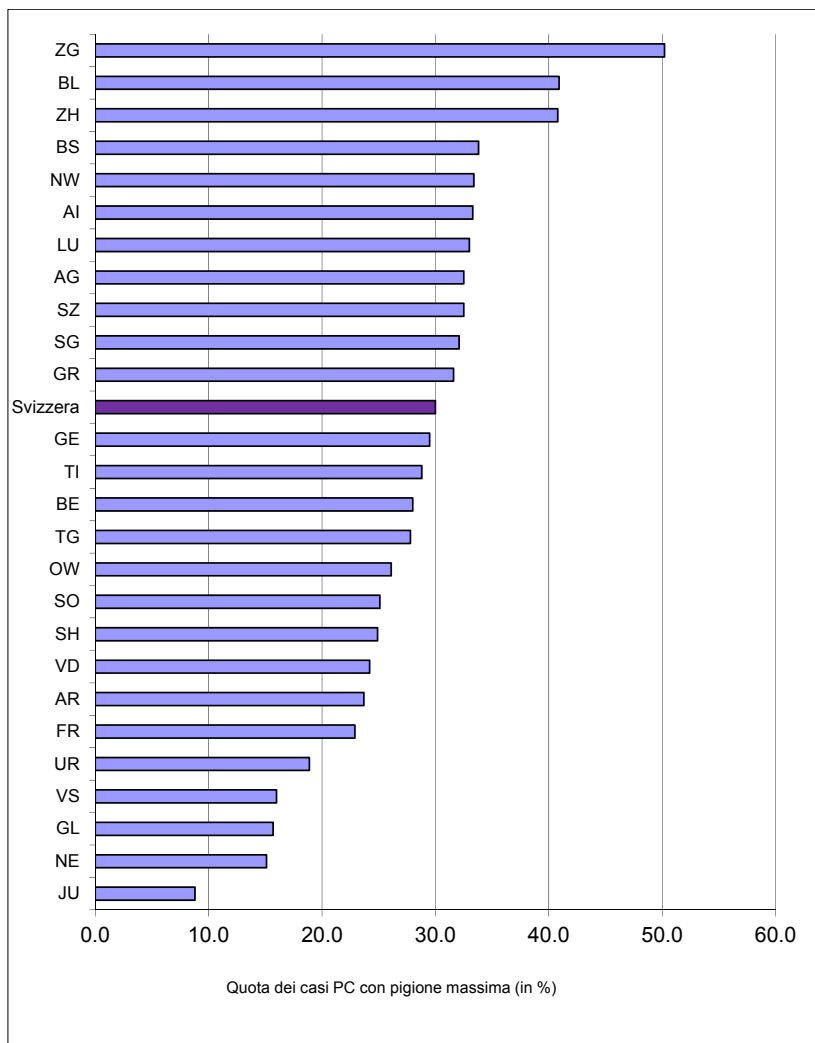
Nonostante dopo il 2002 la produzione immobiliare sia notevolmente aumentata, dal 2003 il tasso di abitazioni sfitte è rimasto più o meno stabile, attorno all'uno per cento. Il tasso di abitazioni sfitte è il rapporto percentuale tra il totale delle abitazioni sfitte e il totale approssimativo di tutte le abitazioni e dà un'idea del rapporto tra la domanda e l'offerta sul mercato dell'alloggio. Per avere un mercato funzionante, questa percentuale dovrebbe situarsi tra l'uno e il due per cento, a seconda delle dimensioni e della struttura del mercato regionale. Nel 2014 essa ha raggiunto in media l'1,08 per cento, ma nei centri urbani era nettamente inferiore. I Cantoni di Ginevra, Zugo, Basilea Città e Basilea Campagna, per esempio, presentavano un tasso al di sotto dello 0,5 per cento; l'agglomerazione di Losanna, con uno scarso 0,3 per cento, ha registrato il valore più basso in assoluto. Sull'altro fronte, nei Cantoni di Turgovia, Appenzello Esterno, Glarona e San Gallo il tasso di abitazioni sfitte era dell'1,5 per cento circa e in quelli del Giura e di Soletta addirittura del 2 per cento¹⁴.

Beneficiari di PC e situazione del mercato dell'alloggio a livello cantonale

Il grafico seguente illustra le quote cantonali dei casi di beneficiari di PC ai quali è stata riconosciuta la pigione massima nel 2013. Un caso può includere più persone, dato che le PC per più persone sono di regola determinate mediante un calcolo comune (di solito si tratta di coppie di coniugi, di coniugi con figli o di persone sole con figli). Come già spiegato nel numero 1.1.2, a causa dei limiti previsti per le spese di pigione, in media in Svizzera il 30 per cento dei beneficiari di PC non può farsi computare interamente la pigione effettiva. Le differenze tra i mercati immobiliari cantonali si rispecchiano in gran parte anche negli affitti dei beneficiari di PC. Nei Cantoni del Giura e di Glarona, per esempio, dove il tasso di abitazioni sfitte è elevato, la percentuale delle persone che raggiungono la pigione massima è più bassa che altrove.

¹⁴ UFAB, abitazioni vuote, giugno 2013; scaricabile gratuitamente dal sito www.ufab.admin.ch > Documentazione > Fatti e cifre > Abitazioni vuote.

Quota dei casi PC in cui è riconosciuta la pigione massima lorda computabile, per Cantone, nel 2013



Pigioni: differenze tra città e campagna

Il tasso di abitazioni sfitte mostra che sul mercato dell'alloggio vi è un forte scompenso tra la domanda e l'offerta nelle regioni urbane (soprattutto nei grandi centri quali Zurigo o Ginevra), mentre nelle regioni e soprattutto nei Cantoni rurali la situazione può essere definita equilibrata. In linea di massima, nelle regioni rurali le pigioni sono più basse che nei centri urbani e nelle loro cinture periferiche. Il divario, poco significativo nel caso delle abitazioni di piccole dimensioni, aumenta nelle città a partire da 3 locali per diminuire nuovamente a partire da sei locali¹⁵. Nei Cantoni urbani, inoltre, le differenze tra gli affitti delle abitazioni di piccole dimensioni e quelli delle abitazioni di grandi dimensioni sono maggiori che nei Cantoni rurali.

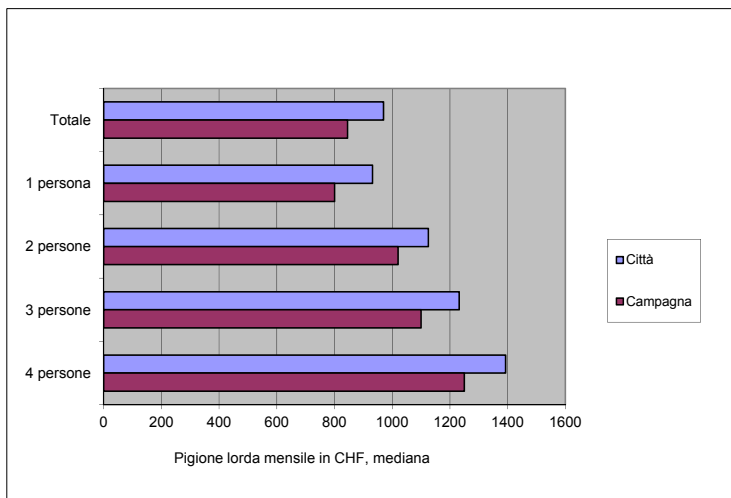
Spesso il livello delle pigioni dipende anche dalla pressione fiscale ed è quindi superiore alla media nei Cantoni con aliquote d'imposta basse.

Pigioni dei beneficiari di PC: differenze tra città e campagna

Come illustra il grafico seguente, le differenze rilevate tra le pigioni nelle regioni urbane e quelle nelle regioni rurali sono riscontrabili anche nelle pigioni dei beneficiari di PC. I beneficiari residenti in città pagano infatti mediamente 125 franchi, ossia il 15 per cento, in più rispetto a quelli che vivono in campagna.

Grafico 2

Pigione lorda effettiva dei beneficiari di PC secondo la regione (città/campagna) e il numero di persone per caso, 2013



¹⁵ UST, *Enquête de structure sur les loyers 2003 – Résultats détaillés*, Neuchâtel, 2007, pag. 22 (in francese e in tedesco).

Politica e mercato dell'alloggio

Come spiegato più sopra, il numero dei beneficiari di PC che non riescono più a coprire le spese di pigione con gli importi massimi aumenta di anno in anno. Gli alloggi sussidiati con fondi pubblici e il diritto di locazione vigente non bastano ad arginare questa evoluzione. Non si può pertanto presupporre che i beneficiari di PC troveranno un'abitazione sussidiata o riusciranno a ottenere una riduzione della pigione contestandone l'importo, due eventualità che altrimenti andrebbero prese in considerazione per stabilire l'entità dell'adeguamento delle pigioni massime¹⁶.

Confronto tra le spese di pigione nelle PC e nell'aiuto sociale

Nell'ambito dell'aiuto sociale, la pigione e le spese accessorie vengono interamente riconosciute come spese, se rientrano nella norma. Contrariamente alle PC, l'aiuto sociale tiene conto delle dimensioni dell'economia domestica per il computo della pigione¹⁷. A seconda del Cantone o del Comune gli importi massimi sono stabiliti in apposite direttive. Se le spese d'alloggio superano questi importi, gli enti pubblici le accettano soltanto finché non si riesce a trovare una soluzione accettabile meno cara. Le pigioni massime previste per le PC non possono invece essere superate in alcun caso. Gli organi esecutivi dell'aiuto sociale hanno il compito di assistere i beneficiari di prestazioni nella ricerca di alloggi a prezzo moderato. A tal fine intrattengono contatti con i locatori e conoscono le disponibilità in questo segmento del mercato regionale. Le PC non prevedono un tale sistema.

1.1.4 Pareri espressi durante la procedura di consultazione e loro valutazione

La procedura di consultazione sull'avamprogetto è stata avviata dal Consiglio federale il 12 febbraio 2014 e si è conclusa il 21 maggio 2014¹⁸.

Analisi dei pareri sulle pigioni massime individualizzate e indipendenti dallo stato civile

La proposta di individualizzare le pigioni massime e di renderle indipendenti dallo stato civile è accolta favorevolmente da tutti i partecipanti alla consultazione. Rispetto a oggi, le pigioni massime per i beneficiari di PC che condividono l'alloggio con altre persone diminuiranno. Per questa ragione, le organizzazioni di aiuto ai disabili temono che le persone con handicap, che spesso adottano questa forma di alloggio, risulteranno penalizzate dalle nuove disposizioni. Esigono pertanto una regolamentazione speciale per questo gruppo di persone o perlomeno una regolamentazione transitoria. Per soddisfare questa richiesta, il disegno prevede che il diritto previgente rimarrà applicabile per tre anni a partire dall'entrata in vigore della riforma (cfr. n. 2 e disposizione transitoria della modifica del ...) ai beneficiari di PC

¹⁶ Cfr. in proposito la nota 2.

¹⁷ Concetti e indicazioni per il calcolo dell'aiuto sociale, Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale, capitolo B.3, consultabile gratuitamente sul sito www.cosas.ch > Consultare le norme.

¹⁸ Il rapporto sui risultati può essere scaricato dal sito www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione ed indagini conoscitive concluse > 2014 > Dipartimento federale dell'interno.

che a causa delle nuove disposizioni si vedranno riconosciuto un importo inferiore per le spese di pigione.

Analisi dei pareri sulla regionalizzazione delle pigioni massime

Il principio della regionalizzazione delle pigioni massime è approvato dalla maggioranza dei partecipanti. È tuttavia criticata la modalità di suddivisione proposta: la soluzione basata sulla ripartizione dell'Ufficio federale di statistica (UST) è troppo rigida e non considera a sufficienza la situazione degli affitti a livello locale. Una minoranza si è detta contraria alla regionalizzazione, poiché ritiene che creerebbe nuove disparità, renderebbe il sistema ancor più complesso e accrescerebbe gli oneri amministrativi. Alcuni Cantoni chiedono che sia loro attribuita la competenza di stabilire le pigioni massime fino a un limite fissato dalla Confederazione, poiché giudicano di conoscere meglio gli affitti praticati sul loro territorio e di poter quindi tenere conto maggiormente della situazione locale. Dando seguito a questa richiesta, il disegno prevede la possibilità di inserire in una regione con pigioni massime più basse i Comuni con un'offerta sufficiente di alloggi accessibili ai beneficiari di PC (cfr. n. 1.2.2, Riclassificazione di singoli Comuni).

Valutazione dei pareri sulla partecipazione della Confederazione alle spese di soggiorno in istituto

Tutti i Cantoni e alcuni altri partecipanti sono contrari al congelamento delle pigioni massime nel calcolo della partecipazione della Confederazione alle spese di soggiorno in istituto. Questa critica non è accolta per due motivi: il primo è che la mozione non avanza una richiesta esplicita in tal senso, il secondo è che sarebbe materialmente scorretto sgravare i Cantoni dall'aumento dei costi nel settore degli istituti tramite l'aumento delle pigioni massime dei beneficiari di PC che vivono a casa (cfr. n. 1.2.5).

Analisi dei pareri sull'obbligo della Confederazione di adeguare regolarmente le pigioni massime

La maggioranza dei partecipanti vuole inoltre che il Consiglio federale abbia l'obbligo di adeguare regolarmente le pigioni massime e chiede un adeguamento in tal senso della disposizione vigente.

Conformemente a questa richiesta, il Consiglio federale riesaminerà almeno ogni dieci anni in che misura le pigioni massime siano ancora sufficienti a coprire le spese d'affitto effettive dei beneficiari di PC (cfr. n. 1.2.6)

Analisi delle ulteriori richieste dei partecipanti

Affitti eccessivi

Alcuni partecipanti propongono misure contro gli affitti eccessivi. Secondo alcuni, bisognerebbe informare i beneficiari di PC sul loro diritto di chiedere una riduzione della pigione. Una proposta più radicale è quella di attribuire agli organi esecutivi PC la competenza di intervenire in funzione correttiva in caso di affitti manifestamente eccessivi.

L'informazione all'indirizzo dei beneficiari di PC sui loro diritti in materia di riduzione della pigione potrebbe essere migliorata in collaborazione con gli uffici PC e senza alcuna modifica di legge. L'attribuzione agli organi esecutivi PC della compe-

tenza di intervenire in funzione correttiva causerebbe un aumento degli oneri amministrativi e va quindi evitata.

Aumento degli oneri amministrativi

Ritenendo che le modifiche di legge, e in particolare la regionalizzazione delle pigioni massime, causeranno un maggiore onere amministrativo, i Cantoni chiedono un aumento dei sussidi per le spese amministrative.

Se è vero che l'individualizzazione delle pigioni massime e la loro suddivisione in più regioni richiederanno adeguamenti a livello informatico, le necessarie modifiche dei codici di programmazione dovranno essere apportate soltanto una volta e saranno paragonabili a quelle derivanti da modifiche legislative di portata minore. Questa richiesta è pertanto respinta.

1.2 La nuova normativa proposta

1.2.1 Sintesi

La nuova normativa intende adeguare le pigioni massime all'aumento del 21 per cento registrato dall'indice degli affitti dal 2001, l'anno dell'ultimo aumento, al 2014. Tiene inoltre conto delle differenze regionali nel livello degli affitti (cfr. n. 1.1.3 e 1.2.2). Il diritto vigente non prevede disposizioni particolari per il computo della pigione delle famiglie, alle quali è applicato l'importo previsto per i coniugi. Poiché per molte famiglie le pigioni massime sono insufficienti, in futuro per la fissazione dell'importo massimo potranno essere considerate fino a quattro persone per economia domestica (cfr. n. 1.1.2 e 1.2.3). Infine, per il calcolo della partecipazione della Confederazione alle spese di soggiorno in istituto la legge prevedrà un importo fisso, che sostituirà l'attuale riferimento alla pigione massima per le persone sole. In questo modo si vuole evitare che gli aumenti delle pigioni massime causino un aumento sproporzionato delle spese a carico della Confederazione (cfr. n. 1.2.5).

1.2.2 Regionalizzazione delle pigioni massime: suddivisioni regionali vagliate

Come spiegato al numero 1.1.3, si rileva un notevole divario tra gli affitti delle regioni urbane e quelli delle regioni rurali. L'introduzione di importi massimi differenziati per le spese di pigione dovrebbe permettere di tenere conto adeguatamente di questo aspetto. In questo modo sarà rafforzato il principio dell'adeguatezza al bisogno, già oggi applicato tramite il computo della pigione effettiva.

Per tenere conto delle differenze regionali nel livello degli affitti sono state vagliate diverse suddivisioni geografiche. L'elaborazione di una suddivisione specifica per le pigioni massime è apparsa sproporzionata, ragion per cui vi si è rinunciato. Qui di seguito presentiamo le suddivisioni già esistenti vagliate.

Suddivisione in funzione delle regioni di premi dell'assicurazione malattie

Conformemente all'articolo 61 capoverso 2 della legge federale del 18 marzo 1994¹⁹ sull'assicurazione malattie, nell'assicurazione malattie sono previsti premi diversi in funzione delle differenze regionali dei costi dell'assistenza sanitaria. In molti casi, queste differenze corrispondono a quelle tra le pigioni, poiché nelle regioni densamente popolate gli affitti e i costi del settore sanitario (e quindi anche i premi dell'assicurazione malattie) sono di regola più elevati che nelle regioni rurali. L'applicazione di questa suddivisione necessiterebbe tuttavia allineamenti regolari, dato che i criteri non sono del tutto uniformi e che il sistema è in costante evoluzione. Pertanto, si è rinunciato ad adottare questa suddivisione.

Suddivisione in base alla distinzione tra città e campagna dell'UST

Le differenze illustrate nel numero 1.1.3 tra gli affitti delle regioni urbane e quelli delle regioni rurali si basano sulla ripartizione geografica stabilita dall'UST, che ha classificato i Comuni svizzeri in 22 tipi in base a criteri quali il numero di posti di lavoro, la quota di case plurifamiliari, la ricchezza, il turismo, la struttura demografica e la funzione di centro. Questi 22 tipi sono ulteriormente raggruppati in 9 tipi, distinti in regioni urbane (centri, Comuni suburbani, Comuni periurbani, Comuni con redditi elevati ecc.) e regioni rurali (Comuni pendolari rurali, Comuni agricoli misti e Comuni agricoli). La distinzione tra regioni urbane e regioni rurali prevede quattro livelli: i Comuni della zona centrale delle agglomerazioni (denominati in seguito «città»), i Comuni della cintura delle agglomerazioni (denominati in seguito «agglomerazione»), le città isolate e, infine, i Comuni rurali (denominati in seguito «campagna»).

Si è inoltre valutata l'opportunità di fare una distinzione tra le grandi regioni svizzere²⁰, in modo da tenere conto dei rispettivi vantaggi o svantaggi territoriali. Questa soluzione è stata scartata, poiché le differenze sono risultate troppo esigue.

Ripartizione scelta: ripartizione in regioni dell'UST²¹

Ai fini della regionalizzazione delle pigioni massime, la ripartizione dell'UST è stata ritenuta la base più idonea, poiché è quella che rispecchia più chiaramente le differenze regionali nel livello degli affitti sia in generale che per quanto riguarda i beneficiari di PC. Questa suddivisione è relativamente semplice da realizzare, per cui anche il relativo onere amministrativo dovrebbe essere accettabile. Non essendo stata concepita specificamente per gli affitti, è tuttavia possibile che in alcuni casi possa risultare carente. Una suddivisione basata su una valutazione della situazione degli affitti di ogni singolo Comune – una soluzione chiesta da alcuni partecipanti alla consultazione – sarebbe sicuramente più precisa e adeguata ai singoli casi. Sarebbe tuttavia estremamente onerosa da realizzare e aggiornare. Se si procedesse a una suddivisione molto dettagliata, bisognerebbe inoltre decidere se tenere conto o meno di zone abitative particolarmente costose in aree circoscritte, per esempio in

¹⁹ RS 832.10

²⁰ Regione del Lemano (VD, VS, GE), Espace Mittelland (BE, FR, SO, NE, JU), Svizzera nordoccidentale (BS, BL, AG), Zurigo (ZH), Svizzera orientale (GL, SH, AR, AI, SG, GR, TG), Svizzera centrale (LU, UR, SZ, OW, NW, ZG) e Ticino (TI).

²¹ Tutti i dati utilizzati in questo capitolo sono tratti dal registro statistico delle PC (dati a fine 2013), scaricabile gratuitamente dal sito www.ofas.admin.ch > Documentation > Faits et chiffres > Statistiques > PC.

una città o in un'agglomerazione. In definitiva, una suddivisione tanto differenziata contrasterebbe con il sistema delle PC, basato sull'uniformità.

Ai fini della regionalizzazione delle pigioni massime, le «città isolate», nelle quali vive soltanto lo 0,9 per cento dei beneficiari di PC, sono state incluse nella regione «città». Le pigioni medie dei beneficiari di PC che vivono nella regione «città» presentano una differenza di soli 10 franchi al mese rispetto a quelle dei beneficiari di PC che vivono nella regione «agglomerazione», e sono addirittura leggermente più elevate in quest'ultima. Per questo motivo le regioni «città», «agglomerazione» e «città isolate» sono state raggruppate in una sola, la regione «città», mentre tutti i Comuni rimanenti sono stati inseriti nella regione «campagna».

Per tenere conto adeguatamente della precarietà del mercato dell'alloggio nelle grandi città – Zurigo, Basilea, Berna, Losanna e Ginevra – nella suddivisione è stata inclusa anche una regione denominata «grandi centri».

Il 20 per cento dei beneficiari di PC vive nei grandi centri, il 62 per cento nelle città e il 18 per cento in campagna.

Mediamente, le differenze negli affitti dei beneficiari di PC sono di 10–20 franchi al mese tra i grandi centri e le città e di 100–140 franchi tra le città e la campagna.

Ne risulta la seguente suddivisione:

Le tre regioni per le pigioni massime delle PC

Regione 1	Grandi centri	Zurigo, Berna, Basilea, Ginevra e Losanna
Regione 2	Città	Altre città (Winterthur, Friburgo, Bienne ecc.), città isolate (p.es. Langenthal) e agglomerazioni
Regione 3	Campagna	Comuni rimanenti

Suddivisione dei Comuni nelle tre regioni

La ripartizione dei singoli comuni nei vari livelli territoriali e nelle varie tipologie è riportata in una tabella dell'UST (disponibile soltanto in tedesco e in francese)²². I Comuni della regione 1 (grandi centri) sono indicati con il numero «1» nella colonna «Type de communes (22)» della sezione «Les typologies territoriales». I Comuni delle regioni 2 (città) e 3 (campagna) figurano invece nella colonna «Regions urbaines/rurales» della sezione «Les régions d'analyse». I Comuni dei tipi 1–3, ad esclusione dei cinque grandi centri, rientrano nella regione 2 (città), quelli del tipo 4 nella regione 3 (campagna). Il Dipartimento federale dell'interno (DFI) pubblicherà in un'ordinanza dipartimentale l'elenco dei Comuni con la loro suddivisione nelle varie regioni. In caso di cambiamento della ripartizione geografica stabilita dall'UST, il DFI valuterà la necessità di adeguare la suddivisione dei Comuni nelle tre regioni.

La cartina geografica nell'allegato illustra la suddivisione dei Comuni.

Riclassificazione di singoli Comuni

Come detto, nel corso della consultazione diversi partecipanti hanno fatto notare che la suddivisione regionale proposta non riflette sempre correttamente la situazione

²² www ofs.admin.ch > Infothèque > Nomenclatures > Niveaux géographiques > Niveaux géographiques.

degli affitti nei vari Comuni. Per questa ragione, alcuni Cantoni chiedono una competenza cantonale che consenta loro, in casi motivati, di inserire singoli Comuni in un'altra regione rispetto a quella prevista dalla ripartizione geografica dell'UST. Conformemente a questa richiesta, il disegno prevede che i Cantoni potranno chiedere l'inserimento di singoli Comuni in una regione con affitti più bassi. La condizione sarà che questi Comuni presentino un'offerta sufficiente di alloggi con affitti accessibili per i beneficiari di PC. Affinché questa condizione sia adempiuta, dopo la riclassificazione gli affitti del 90 per cento dei beneficiari di PC dovranno essere coperti dai nuovi importi massimi per le spese di pigione. Il Consiglio federale disciplinerà la procedura.

1.2.3 Famiglie ed economie domestiche costituite da più persone

L'analisi della situazione delle famiglie (e delle economie domestiche costituite da più persone) beneficiarie di PC presentata al numero 1.1.2 mostra che attualmente la pigione massima computabile nel calcolo delle PC è insufficiente in almeno la metà dei casi. Quando furono introdotte le PC, nel 1966, le famiglie di beneficiari erano poche. La crescita del numero dei beneficiari giovani di rendite AI (e quindi di PC) negli ultimi 10–15 anni ha portato a un aumento del numero delle famiglie tra i beneficiari di PC. La nuova regolamentazione terrà conto di questa nuova situazione prevedendo la fissazione della pigione massima in funzione delle dimensioni dell'economia domestica. I supplementi saranno tuttavia accordati soltanto fino alla quarta persona. Questa limitazione è giustificata dal fatto che gli importi massimi proposti sono sufficienti a coprire le pigioni di circa il 90 per cento delle famiglie beneficiarie di PC.

La pigione massima sarà stabilita singolarmente per ogni persona. In questo modo, essa non dipenderà più dallo stato civile e i beneficiari di PC celibi/nubili che convivono con altre persone (beneficiarie o meno di PC) non saranno più avvantaggiati rispetto alle coppie sposate.

Questa nuova regolamentazione tiene anche conto dei risparmi derivanti dalla condivisione dell'affitto nelle economie domestiche composte da più persone. Attualmente gli aventi diritto che vivono in tali economie domestiche sono circa 10 000. La pigione massima di una persona celibe/nubile che coabita con altre persone sarà in futuro inferiore a quella di una persona che vive sola (cfr. n. 1.1.2, Pigioni massime). Questo cambiamento comporterà un peggioramento della situazione di determinate persone. Per rimediare a questo inconveniente il disegno di legge prevede una regolamentazione transitoria della durata di tre anni.

Poiché già oggi, conformemente all'articolo 16c OPC-AVS/AI, per il computo della pigione devono essere indicati tutti i membri di un'economia domestica, questa modifica non porrà alcun problema di accertamento.

La pigione massima sarà calcolata come segue: all'importo di base, che corrisponde all'importo massimo per una persona che vive sola, saranno aggiunti a seconda del caso importi supplementari per una seconda, terza e quarta persona. In seguito, la somma tra l'importo di base e i supplementi sarà divisa per il numero dei componenti dell'economia domestica. In questo modo si otterrà la pigione massima individuale.

Esempio di calcolo: famiglia di 5 persone (importi mensili, regione 1)

Economia domestica	al mese
1 ^a persona (importo di base)	1370 fr.
2 ^a persona (supplemento)	+ 250 fr.
3 ^a persona (supplemento)	+ 180 fr.
4 ^a persona (supplemento)	+ 160 fr.
5 ^a persona (supplemento)	0 fr.
Pigione massima in funzione delle dimensioni dell'economia domestica	1960 fr.
Divisione per il numero di persone	: 5
Pigione massima per persona	392 fr.

1.2.4 Nuovi importi in funzione della regione e del numero di membri dell'economia domestica

I nuovi importi pro capite tengono conto dell'aumento del 21 per cento registrato dall'indice degli affitti dall'ultimo adeguamento delle pigioni massime, nel 2001, al 2014. Essi sono stati fissati in modo da coprire per ogni categoria (regione e numero di persone) il 90 per cento degli affitti dei beneficiari di PC secondo i dati del 2013. Il limite del 90 per cento serve a evitare che nel calcolo delle PC vengano riconosciuti affitti eccessivi. I nuovi importi sono riportati nella tabella seguente.

Nuovi importi in franchi

Importo di base e supplementi	Regione 1 per famiglia		Regione 2 per famiglia		Regione 3 per famiglia	
1 ^a persona	1370		1325		1210	
2 ^a persona	250	1620	250	1575	250	1460
3 ^a persona	180	1800	150	1725	150	1610
4 ^a persona	160	1960	150	1875	130	1740

1.2.5 Partecipazione della Confederazione alle spese di soggiorno in istituto

Come spiegato nel numero 1.1.2, la Confederazione partecipa nella misura di $\frac{5}{8}$ alla copertura del fabbisogno vitale in senso stretto, vale a dire alle spese di sostentamento a carico delle persone che vivono a casa. Per determinare la quota delle spese di soggiorno in istituto a carico della Confederazione, per le persone che vivono in tali strutture è effettuato un calcolo delle PC come se vivessero a casa propria (il cosiddetto «calcolo distintivo»). La Confederazione assume $\frac{5}{8}$ dell'importo non coperto. Dato che queste persone non devono più pagare un affitto, in questo calcolo ipotetico è sempre applicata la pigione massima prevista per le persone sole, ossia 1100 franchi al mese. Alle persone che vivono a casa, invece, è riconosciuta la pigione effettiva (p. es. 980 fr.), che nel 70 per cento dei casi è inferiore all'importo

massimo di 1100 franchi. Quest'ultimo, dunque, non rispecchia le pigioni effettive dei beneficiari di PC che vivono a casa. Già da diversi anni, quindi, l'onere finanziario gravante sulla Confederazione è eccessivo. La mozione della CSSS-N chiede pertanto che la modifica di legge eviti un travaso di costi sproporzionato. Senza un correttivo, l'aumento delle pigioni massime comporterebbe un forte aumento della partecipazione della Confederazione alle spese di soggiorno in istituto.

L'importo che più si avvicina alla pigione effettiva dei beneficiari di PC è la pigione media di tutte le persone sole beneficiarie di PC. Questa ammonta tuttavia a 915 franchi mensili ed è quindi inferiore alla pigione massima vigente per le persone sole, pari a 1100 franchi al mese. Per questa ragione, per il calcolo distintivo continuerà a essere applicata l'attuale pigione massima per le persone sole. I Cantoni vorrebbero che la Confederazione aumentasse la sua partecipazione alle spese di soggiorno in istituto, una richiesta determinata dall'evoluzione dei costi in questo settore e in quello delle cure. Uno sgravio dei Cantoni tramite l'aumento delle pigioni massime sarebbe tuttavia materialmente scorretto. L'evoluzione delle pigioni concerne infatti i beneficiari di PC che vivono a casa e non quelli che vivono in istituto. I Cantoni possono inoltre prendere alcuni provvedimenti per controllare la spesa nei settori degli istituti e delle cure. Di conseguenza in futuro la pigione applicata nel calcolo distintivo sarà diversa dall'importo massimo previsto per il calcolo delle PC di una persona che vive a casa.

1.2.6 Riesame delle pigioni massime

Il Consiglio federale dovrà riesaminare almeno ogni dieci anni in che misura gli importi massimi per le spese di pigione siano ancora sufficienti a coprire gli affitti dei beneficiari di PC. I risultati di questa verifica andranno pubblicati.

1.2.7 Ulteriori riforme necessarie nell'ambito delle PC

Riforma delle PC: ottimizzazione del sistema

La riforma del PC dovrà migliorare alcuni aspetti del sistema delle PC affinché esso continui a godere di un ampio consenso e possa continuare a svolgere la sua funzione principale, ossia garantire la copertura del fabbisogno vitale a un livello dignitoso. Il Consiglio federale prevede di inviare in consultazione nel primo semestre del 2015 un avamprogetto di revisione di legge e il relativo rapporto esplicativo. La riforma riguarderà sostanzialmente l'aumento dei fondi propri nella previdenza per la vecchiaia, l'uniformazione della copertura del fabbisogno vitale, l'eliminazione di effetti soglia e incentivi perversi e il computo del premio dell'assicurazione malattie nel calcolo delle PC.

A causa della sua urgenza (le pigioni massime non sono più state adeguate dal 2001), la presente modifica della LPC è proposta separatamente dalla più ampia riforma delle PC. Questo modo di procedere soddisfa inoltre una richiesta della maggioranza dei partecipanti alla consultazione, che hanno chiesto una rapida attuazione.

Scambio di dati tra gli uffici PC e uffici della migrazione

Il 15 gennaio 2014 il Consiglio federale ha deciso che nel quadro della lotta agli abusi connessi alla libera circolazione delle persone occorrerà migliorare lo scambio di dati tra gli uffici PC e gli uffici della migrazione. La relativa procedura di consultazione è stata avviata il 2 luglio 2014 e si è conclusa il 22 ottobre 2014. L'adozione del messaggio è prevista nell'aprile del 2015.

2 Commento ai singoli articoli

Art. 10 cpv. 1 lett. b, 1^{bis}, 1^{ter}, 1^{quater}, 1^{quinquies} e 1^{sexies}

Cpv. 1 lett. b n. 1: gli importi massimi valgono per le persone che vivono sole oppure fungono da importo di base per il calcolo della pigione massima individuale dei singoli membri di un'economia domestica composta da più persone. Gli importi, identici per gli adulti e i minorenni, variano a seconda della regione di appartenenza del comune in cui abita il beneficiario di PC («grandi centri», «città» o «campagna»). Fa stato la regione di appartenenza del comune politico in cui è ubicata l'abitazione affittata.

Cpv. 1 lett. b n. 2: se un'economia domestica è composta da più persone, la pigione massima è aumentata mediante supplementi fino alla quarta persona. I supplementi sono applicati indipendentemente dal fatto che una persona sia inclusa o meno nel calcolo delle PC e servono a stabilire la pigione massima individuale. È pertanto irrilevante che l'economia domestica sia costituita da una coppia di coniugi o di concubini, da una famiglia o da un gruppo di persone con o senza diritto alle PC che condividono un'abitazione. Gli importi massimi, identici per gli adulti e i minorenni, variano a seconda della regione di appartenenza del comune in cui abita il beneficiario di PC («grandi centri», «città» o «campagna»). Fa stato la regione di appartenenza del comune politico in cui è ubicata l'abitazione affittata.

Cpv. 1^{bis}: questo capoverso stabilisce il nuovo principio secondo cui per ogni persona è stabilita una pigione massima calcolata in funzione delle dimensioni dell'economia domestica. In questo modo lo stato civile diventa irrilevante e si tiene maggiormente conto del maggiore bisogno di spazio delle economie domestiche numerose.

La pigione massima di ciascuna persona che vive in un'economia domestica costituita da più persone va stabilita mediante l'importo di base e i supplementi. La somma tra l'importo di base di cui al numero 1 (importo per una persona che vive sola) e i supplementi di cui al numero 2, computati in base al numero di altre persone che vivono nella stessa abitazione, corrisponde all'importo massimo della pigione per un'economia domestica di determinate dimensioni. Esso non può tuttavia superare l'importo massimo previsto per la regione in questione, per cui non possono essere prese in considerazione più di quattro persone.

L'importo massimo dell'economia domestica è successivamente diviso per il numero dei membri della medesima. La pigione massima va divisa per il numero effettivo di persone che vivono nell'economia domestica, anche se sono più di quattro e quindi l'importo massimo è soggetto a limitazione. Si ottiene così l'importo massimo pro capite (v. esempio di calcolo nel n. 1.2.3).

Cpv. 1^{ter}: la suddivisione dei Comuni nelle tre regioni «grandi centri», «città» e «campagna» è effettuata sulla base della ripartizione geografica dell'UST.

Cpv. 1^{quater}: la suddivisione dei singoli Comuni figura nell'ordinanza del DFI. In caso di modifica della ripartizione geografica stabilita dall'UST, il DFI valuta se sia necessario aggiornare la propria suddivisione dei Comuni.

Cpv. 1^{quinquies}: questa disposizione permette ai Cantoni di chiedere che singoli Comuni la cui situazione dell'alloggio è diversa da quella della loro regione di appartenenza vengano inseriti in una regione con pigioni massime più basse. Dopo la riclassificazione, gli importi massimi della nuova regione devono bastare a coprire gli affitti di almeno il 90 per cento dei beneficiari di PC (cfr. n. 1.2.2, Riclassificazione di singoli comuni). Il Consiglio federale ha in particolare il compito di verificare le quote di copertura nei Comuni in questione, fissare le scadenze per l'inoltro delle richieste di riclassificazione e disciplinare l'entrata in vigore delle modifiche della suddivisione.

Cpv. 1^{sexies}: il Consiglio federale riesamina almeno ogni dieci anni la quota di copertura e verifica per quanti beneficiari di PC gli importi massimi siano ancora sufficienti. I risultati di tale verifica vanno pubblicati.

Art. 13 cpv. 2

Lo scopo di questa modifica è quello di mantenere invariata la partecipazione della Confederazione alle spese di soggiorno in istituto, impedendo che aumenti in seguito all'adeguamento delle pigioni massime. Per questa ragione, nella legge è introdotto, in cifre, l'attuale importo di 13 200 franchi (= massima pigione possibile secondo l'articolo 10 capoverso 1 lettera b numero 1, cioè il valore in vigore per le persone sole dal 2001).

Disposizione transitoria relativa alla modifica del ...

La fissazione dell'importo massimo per le spese di pigione in funzione delle dimensioni dell'economia domestica comporta una riduzione dell'importo riconosciuto a determinate persone, il che può causare una diminuzione o addirittura la soppressione delle PC. Per questa ragione, per un periodo di tre anni a contare dall'entrata in vigore della modifica queste persone restano soggette al diritto previgente, in modo da avere abbastanza tempo per adattarsi alla nuova situazione finanziaria.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

3.1.1 Ripercussioni finanziarie

Secondo una stima basata sui prezzi del 2014, nel 2016, l'anno di entrata in vigore della modifica, l'aumento delle pigioni massime proposto causerà costi supplementari totali di 136 milioni di franchi, pari al 2,7 per cento delle uscite annue complessive delle PC (ca. 5100 mio. fr.). Le uscite delle PC imputabili alle pigioni ammontano a circa 510 milioni di franchi. Per il periodo 2016–2030 sono attesi costi annui supplementari pari a 178 milioni di franchi.

Nel 2016 le pigioni massime attuali non saranno più sufficienti per circa 63 000 dei 186 500 beneficiari di PC aventi diritto che vivono a casa (casi di persone che vivono a casa, escluse quelle beneficiarie della garanzia minima secondo l'articolo 26 OPC-AVS/AI). 25 000 aventi diritto utilizzeranno interamente l'aumento degli importi proposto: la spesa supplementare media sarà di 2760 franchi all'anno per beneficiario, quella complessiva di 69 milioni di franchi. 38 500 aventi diritto avranno bisogno soltanto di una parte dell'aumento per coprire le loro spese di pigione: la spesa supplementare media ammonterà a 1580 franchi all'anno, per un totale di 61 milioni di franchi. Dato che l'adeguamento delle pigioni massime farà aumentare le spese riconosciute, la cerchia degli aventi diritto si allargherà: si prevedono circa 4500 nuovi aventi diritto, per un costo complessivo attorno ai 6 milioni di franchi. Queste persone genereranno inoltre costi supplementari sotto forma di rimborsi delle spese di malattia. Per contro, la fissazione delle pigioni massime in base alle dimensioni dell'economia domestica comporterà una diminuzione degli importi massimi per i beneficiari che coabitano con altre persone (cfr. n. 1.2.4), il che permetterà di risparmiare 5 milioni di franchi. Questi risparmi diventeranno però effettivi soltanto dopo la scadenza del periodo transitorio di tre anni (cfr. disposizione transitoria alla modifica del ...).

La Confederazione dovrà coprire $\frac{5}{8}$ dei 136 milioni di franchi supplementari, ossia circa 85 milioni di franchi.

Le cifre presentate potrebbero divergere da quelle effettive in seguito all'inserimento di determinati Comuni in regioni con pigioni massime più basse. I risparmi realizzabili grazie alla riclassificazione di singoli Comuni sono stimati a circa 200 000 franchi. La stima si fonda sull'ipotesi che nei Cantoni in cui le pigioni massime coprono oltre il 90 per cento degli affitti dei beneficiari di PC il 5 per cento dei Comuni possa essere inserito in una regione con pigioni massime più basse. Si può presumere che fino all'entrata in vigore della modifica, nel 2016, il grado di copertura diminuirà di 2 punti percentuali.

Ripercussioni finanziarie della revisione delle pigioni massime

Importi in milioni di franchi, ai prezzi del 2014

Anno	Spese supplementari PC all'AVS	Spese supplementari PC all'AI	Spese supplementari totali	a carico della Confederazione	a carico dei Cantoni
2016	82	54	136	85	52
2017	87	56	143	89	54
2018	91	68	149	93	56
2019	93	56	149	93	56
2020	99	58	157	98	59
2021	103	59	163	102	61
2022	108	60	168	105	63
2023	114	61	175	110	66
2024	119	63	182	114	68
2025	126	64	190	119	71
2026	131	65	196	122	73

Anno	Spese supplementari PC all'AVS	Spese supplementari PC all'AI	Spese supplementari totali	a carico della Confederazione	a carico dei Cantoni
2027	138	66	204	127	76
2028	143	67	210	132	79
2029	149	69	218	136	82
2030	157	70	227	142	85
Ø 2016–2030	116	62	178	111	67

3.1.2 Riperussioni sull'effettivo del personale

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

3.2 Riperussioni per i Cantoni e i Comuni

3.2.1 Riperussioni finanziarie

In base alla modifica proposta, le spese supplementari per i Cantoni ammonteranno a 51 milioni di franchi. L'onere finanziario dei singoli Cantoni varierà in funzione del loro livello degli affitti e del loro numero di beneficiari di PC (cfr. tabella nell'allegato). I Cantoni che versano prestazioni supplementari, a carattere generale o sotto forma di sussidi specifici per l'alloggio, potranno realizzare risparmi su queste prestazioni. Il progetto non avrà probabilmente riperussioni sull'aiuto sociale. Anche la ridefinizione delle pigioni massime per i beneficiari di PC che coabitano con altre persone, che potrebbe comportare una riduzione o addirittura la soppressione delle loro PC non avrà praticamente alcuna riperussione sull'aiuto sociale, che già oggi computa in modo analogo le spese di pigione. In base alle sue direttive, l'aiuto sociale non terrebbe quindi conto di questa perdita finanziaria.

3.2.2 Modifiche ai programmi informatici

L'attuazione della modificazione di legge è di competenza degli uffici PC. L'individuazione delle pigioni massime e la loro suddivisione in più regioni richiedono modifiche ai programmi informatici.

3.3 Riperussioni per l'economia

Le modifiche proposte avranno poche riperussioni sull'economia. Paragonato al volume complessivo degli affitti, l'aumento delle pigioni massime è tanto insignificante che non influirà in alcun modo sulla situazione del mercato dell'alloggio. I fattori che determinano l'evoluzione degli affitti sono altri: l'andamento del tasso d'interesse di riferimento e il rincaro, nonché, nel caso dei nuovi contratti di locazione, la situazione generale del mercato.

3.4

Ripercussioni per la società

I beneficiari di PC il cui affitto supera la pigione massima vigente devono pagare la parte eccedente attingendo all'importo per la copertura del fabbisogno generale vitale oppure ricorre a prestazioni supplementari cantonali. L'aumento delle pigioni massime sgraverà dunque i beneficiari di rendite di vecchiaia e d'invalidità aventi diritto a PC. La modifica proposta contribuirà a preservare dalla povertà soprattutto le famiglie, che grazie ai nuovi importi si vedranno riconosciute spese di pigione nettamente superiori. I beneficiari di PC e i loro familiari appartengono di regola alle fasce più vulnerabili della nostra società. La riforma fornisce pertanto un contributo sostanziale al miglioramento della coesione sociale.

Le spese di pigione possono rappresentare un grave problema anche per le persone che si trovano in difficoltà finanziarie ma non hanno diritto alle PC (cfr. n. 1.1.3, Incidenza della pigione sul budget delle economie domestiche). Le loro condizioni di vita non possono tuttavia essere migliorate tramite una modifica della LPC. La situazione abitativa di queste persone sarà analizzata nel quadro del programma nazionale sulla povertà²³.

4

Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale

4.1

Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto non è stato preannunciato né nel messaggio del 25 gennaio 2012²⁴ sul programma di legislatura 2011–2015, né nel decreto federale del 15 giugno 2012²⁵ sul programma di legislatura 2011–2015.

Poiché il Parlamento ha trasmesso la mozione il 1° giugno 2012, il progetto non ha potuto essere preannunciato né nel messaggio del 25 gennaio 2012 sul programma di legislatura 2011–2015 né nel decreto federale del 15 giugno 2012 sul programma di legislatura 2011–2015.

Ciononostante, la modifica della LPC è necessaria per poter eseguire in tempi ragionevoli l'incarico del Parlamento e compensare al più presto l'aumento delle pigioni, che ha ormai raggiunto il 21 per cento dall'ultimo adeguamento.

4.2

Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale

L'aumento delle pigioni massime nonché la maggiore considerazione dei bisogni delle famiglie e delle differenze regionali nel livello degli affitti garantiscono l'adempimento del mandato costituzionale della garanzia del fabbisogno vitale e contribuiscono a preservare e mantenere la coesione sociale, il che è uno degli obiettivi del Consiglio federale.

²³ Programma nazionale di prevenzione e lotta alla povertà 2014–2018; www.ufas.admin.ch
> Temi > Vecchiaia, generazioni e società > Lotta alla povertà a livello federale.

²⁴ FF 2012 305

²⁵ FF 2012 6413

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

La revisione proposta si fonda sull'articolo 112a Cost., secondo cui la legislazione nell'ambito delle PC è di competenza della Confederazione.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il progetto non ha alcuna ripercussione sugli impegni internazionali della Svizzera.

5.3 Forma dell'atto

Conformemente all'articolo 164 capoverso 1 Cost., tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto vanno emanate sotto forma di legge federale. La presente modifica sottostà al referendum facoltativo (art. 141 cpv. 1 lett. a Cost.)

5.4 Subordinazione al freno alle spese

Conformemente all'articolo 159 capoverso 3 della Costituzione federale, la modifica dell'articolo 10 capoverso 1 lettera b numeri 1 e 2 richiede il consenso della maggioranza dei membri di entrambe le Camere federali, dato che la disposizione implicherà una spesa unica superiore a 20 milioni di franchi e nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi.

5.5 Protezione dei dati

Le modifiche proposte non hanno alcuna ripercussione sul piano della protezione dei dati.

Ripercussioni finanziarie della revisione delle pigioni massime per la Confederazione e i Cantoni, 2013

	Spese supplementari per Cantone [in mio.]			Partecipazione Cantoni (3/8) [in mio.]	Partecipazione Confederazione (5/8) [in mio.]
	PC all'AVS	PC all'AI	Totale		
ZH	13,9	8,6	22,5	8,4	14,1
BE	10,8	5,9	16,6	6,2	10,4
LU	3,1	1,6	4,7	1,8	3,0
UR	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
SZ	0,7	0,3	1,0	0,4	0,7
OW	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1
NW	0,2	0,1	0,3	0,1	0,2
GL	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1
ZG	0,9	0,5	1,4	0,5	0,9
FR	1,1	1,0	2,1	0,8	1,3
SO	1,1	0,7	1,7	0,7	1,1
BS	2,6	2,7	5,3	2,0	3,3
BL	2,3	1,8	4,1	1,5	2,6
SH	0,3	0,1	0,5	0,2	0,3
AR	0,2	0,1	0,3	0,1	0,2
AI	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
SG	3,3	2,5	5,8	2,2	3,6
GR	1,0	0,5	1,5	0,6	1,0
AG	3,2	1,8	5,0	1,9	3,1
TG	1,0	0,4	1,3	0,5	0,8
TI	4,5	2,3	6,8	2,6	4,3
VD	5,3	3,3	8,6	3,2	5,4
VS	0,6	0,5	1,1	0,4	0,7
NE	0,6	0,4	1,0	0,4	0,6
GE	5,2	3,4	8,5	3,2	5,3
JU	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1
Totale	62,2	38,6	100,8	37,8	63,0

Suddivisione regionale – Grandi centri, città, campagna

