

**Messaggio
concernente l'adesione tardiva all'AVS/AI facoltativa
degli mogli degli Svizzeri all'estero assicurati
obbligatoriamente**

dél 14 marzo 1983

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di legge federale che aggiunge una disposizione transitoria alla legge federale del 20 dicembre 1946 sull'AVS (LAVS), concernente l'adesione all'AVS/AI facoltativa delle mogli degli Svizzeri all'estero assicurati obbligatoriamente.

Inoltre vi proponiamo di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

1982 P 82.378 Mogli di svizzeri all'estero (S 23.6.82, Bauer)
1982 M 82.362 Mogli di svizzeri all'estero (N 25.6.82, Muheim).

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

14 marzo 1983

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Aubert

Il cancelliere della Confederazione, Buser

Compendio

Secondo l'ordinamento giuridico istituito dalla legge federale sull'AVS e da numerose convenzioni internazionali di sicurezza sociale, la qualità di assicurato di uno Svizzero domiciliato all'estero non si estende automaticamente alla moglie; quest'ultima è sottoposta obbligatoriamente ai regimi dell'AVS, AI, IPG solo se soddisfa le condizioni poste a tal fine. Di conseguenza la moglie di uno Svizzero obbligatoriamente assicurato può conservare all'estero la sua qualità d'assicurata, acquisita in Svizzera, solo se aderisce all'assicurazione facoltativa per gli Svizzeri all'estero.

Questa situazione, lungamente misconosciuta, è stata confermata in modo chiaro solo da recenti sentenze del TFA. Finora molte mogli di Svizzeri all'estero obbligatoriamente assicurati ritenevano erroneamente, in base a informazioni inesatte o contraddittorie sul loro statuto, di essere assicurate anch'esse.

Perciò molte donne non si sono iscritte a tempo debito all'assicurazione facoltativa. Per salvaguardare i loro diritti, si deve dunque prevedere a loro favore un termine supplementare di adesione.

La disposizione transitoria proposta prevede un termine d'adesione di due anni. Tuttavia un'adesione entro questo termine non implica il pagamento di contributi arretrati. Allo stesso modo le rendite e le altre prestazioni spettanti a queste assicurate non saranno versate con effetto retroattivo.

1 In generale

11 Scopo del progetto

Il progetto di legge, oggetto del presente messaggio, aggiungendo una disposizione transitoria alla legge federale sull'AVS (LAVS), permette alle mogli, o ex-mogli, dei nostri compatrioti all'estero obbligatoriamente assicurati, di aderire oggi ancora, rispettando un determinato termine, all'assicurazione facoltativa per gli Svizzeri all'estero.

12 Situazione delle mogli di cittadini svizzeri all'estero, obbligatoriamente affiliati all'assicurazione svizzera

121 Persone sottoposte all'assicurazione svizzera

L'AVS, l'AI e l'IPG (ordinamento delle indennità di perdita di guadagno) sono assicurazioni obbligatorie, di cui fa parte per principio l'insieme della popolazione domiciliata o attiva in Svizzera. Esse inglobano perciò, oltre a tutte le persone che hanno il loro domicilio civile in Svizzera, anche quelle persone che esercitano un'attività lucrativa nel nostro Paese, pur non essendovi domiciliate.

A queste due categorie di assicurati se ne aggiunge una terza: i cittadini svizzeri e quelli di altri Paesi europei, parificati in base a convenzioni di sicurezza sociale, che lavorano all'estero per un datore di lavoro svizzero e sono salariati da questi. Questa terza categoria di assicurati comprende soprattutto i collaboratori di servizi federali attivi all'estero, come il personale del Dipartimento federale degli affari esteri, o di altri dipartimenti, i collaboratori delle FFS, dell'Ufficio nazionale svizzero del turismo, ecc. Appartengono a questo gruppo anche i cittadini svizzeri che lavorano all'estero per un'azienda privata con sede in Svizzera (personale della Swissair, corrispondenti di giornali, rappresentanti e tecnici di aziende svizzere, ecc.).

122 Statuto giuridico delle mogli

La legge federale sull'AVS non contiene nessuna disposizione che preveda l'estensione alla moglie della qualità d'assicurato del marito. In generale la legge non considera la coppia come un'unità giuridica, salvo disposizioni particolari o in presenza di una situazione giuridica speciale. Da ciò risulta che la moglie di un assicurato è sottoposta all'assicurazione solo se soddisfa personalmente le condizioni poste a tal fine (domicilio o attività lucrativa in Svizzera, attività all'estero per un datore di lavoro svizzero e remunerazione di questi). Esiste solo una circostanza nella quale la moglie acquisisce la qualità d'assicurato contemporaneamente al marito, e cioè quando essa aderisce all'assicurazione facoltativa. Ma anche in questo caso l'estensione della qualità d'assicurato alla moglie non risulta che indirettamente dalla legge: l'articolo 2 capoverso 4 della LAVS prevede infatti l'adesione individuale della moglie solo in quei casi in cui il marito non ha, o non ha

avuto, nessuna possibilità legale d'adesione. Se il marito può aderire all'assicurazione, la moglie è integrata nell'assicurazione tramite questa adesione.

Malgrado che l'AVS sia in vigore da trent'anni, il Tribunale federale delle assicurazioni ha avuto l'occasione di confermare questa situazione giuridica solo nelle sentenze del 1978, 1980 e 1981. Con la sentenza del 26 ottobre 1978 (STF 104 V 121) esso decise che l'estensione della qualità d'assicurato del marito alla moglie non è giustificata e non è prevista dalla legge, nei casi in cui la coppia è domiciliata all'estero e quando il marito è sottoposto all'assicurazione obbligatoria unicamente a causa di un'attività lucrativa esercitata in Svizzera.

Due altre sentenze del Tribunale, emesse il 6 agosto 1980 (pubblicata nella rivista mensile RCC 1981, p. 318) e il 15 gennaio 1981 (STF 107 V 1) estendono questa giurisprudenza alla moglie di un cittadino svizzero, domiciliata con questi all'estero, a condizione che egli lavori laggiù per conto di un datore di lavoro svizzero e sia retribuito da quest'ultimo. Anche in questi casi la qualità d'assicurato non si estende automaticamente alla moglie. Se questa vuole mantenere la sua qualità d'assicurata, acquisita prima di partire per l'estero, deve aderire personalmente all'assicurazione facoltativa. Ciò vale anche per una moglie che non esercita un'attività lucrativa e che, di conseguenza, non è tenuta a pagare i contributi.

Quest'adesione offre alla moglie la possibilità di ottenere il riconoscimento di diritti ben determinati. Se per esempio essa diventasse invalida all'estero, riceverebbe una rendita ordinaria d'invalidità, che le sarebbe negata se essa non fosse assicurata. Inoltre con l'adesione essa evita lacune contributive che ridurrebbero sensibilmente la rendita ordinaria semplice di vecchiaia, a cui avrebbe diritto se compisse i 62 anni prima che suo marito compisse i 65, o in caso di divorzio.

13 Ripercussioni della giurisprudenza del TFA

Dopo la divulgazione della giurisprudenza del TFA, il Dipartimento federale degli affari esteri si occupò attivamente dello statuto delle mogli dei suoi collaboratori all'estero. Anche l'Ufficio nazionale del turismo e numerosi datori di lavoro del settore privato presero coscienza dell'esistenza di lacune nell'assicurazione dei loro salariati svizzeri all'estero.

Il numero delle mogli interessate non può essere determinato con precisione, a causa della mancanza di dati statistici, ma dovrebbe aggirarsi su qualche migliaio; tra di loro, alcune centinaia hanno richiesto l'adesione facoltativa. Tuttavia molte richieste furono respinte, perché il limite legale d'età (50 anni) era già stato superato. Altre richiedenti poterono aderire all'assicurazione, ma gli anni trascorsi andarono persi per ciò che riguarda l'assicurazione, siccome l'adesione non ha effetto retroattivo. Oltre 100 ricorsi pervennero alla competente commissione. Le ricorrenti, protestando la loro buona fede, hanno rilevato il fatto che gli organi dell'AVS e le rappresentanze svizzere all'estero non avrebbero mai fornito indicazioni precise

sullo statuto delle mogli, lasciando loro credere d'essere legalmente assicurate tramite il marito.

La chiarificazione operata dalla giurisprudenza generò delusione e risentimento, specialmente tra i membri del personale federale attivi all'estero. L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali venne dunque incaricato di studiare la possibilità di concedere a queste donne un termine supplementare di adesione all'assicurazione facoltativa, restando inteso che ciò varrebbe anche per le consorti di tutti i salariati svizzeri attivi all'estero nell'economia privata.

14 Interventi parlamentari

Tutti gli interventi che riguardano questo tema richiedono disposizioni legali che consentano l'uguaglianza di trattamento di tutte le donne sposate, indipendentemente dal fatto che esse siano o no domiciliate in Svizzera. La donna sposata dovrebbe essere assicurata in tutti i casi come suo marito. Questo è stato anche il senso dell'interpellanza Schüle, a cui abbiamo risposto il 7 giugno 1982. La mozione Muheim del 17 marzo 1982 e il postulato Bauer del 18 marzo 1982 mirano allo stesso scopo.

2 Soluzione proposta

21 Termine straordinario d'adesione

Date le circostanze sembra giustificato offrire, per qualche tempo, a queste donne la possibilità di aderire all'assicurazione. Prima ci si deve tuttavia chiedere se la soluzione migliore non sia quella di modificare il diritto in vigore, prevedendo che l'affiliazione del marito all'assicurazione implichi automaticamente quella della moglie, come è suggerito da uno degli interventi parlamentari.

211 Unità della coppia nell'assicurazione obbligatoria?

Se entrambi i coniugi fossero sempre sottoposti per legge all'assicurazione obbligatoria, ciò varrebbe non solo per le mogli di Svizzeri all'estero obbligatoriamente assicurati, ma anche per tutte le cittadine straniere domiciliate all'estero il cui marito è sottoposto all'assicurazione svizzera, sia perché lavora in Svizzera, sia perché lavora all'estero per un datore di lavoro svizzero che lo retribuisce.

Tuttavia sancendo la subordinazione automatica delle donne sposate viventi all'estero, il legislatore svizzero si ingerirebbe nella sovranità di altri Stati; per di più sorgerebbero ardui casi di doppia assicurazione allorché la donna sposata esercita all'estero un'attività lucrativa che la subordina all'assicurazione sociale dello Stato di domicilio. Un tale provvedimento, inoltre, verrebbe anche in contraddizione con il principio dell'affiliazione sul luogo di lavoro, prevista dalle convenzioni di sicurezza sociale concluse dalla Sviz-

zera. Le conseguenze finanziarie — senza parlare delle complicazioni amministrative — sarebbero particolarmente onerose: basti pensare ai numerosi frontalieri e stagionali che lavorano e sono assicurati in Svizzera senza esservi domiciliati. D'altronde l'introduzione generalizzata del principio dell'unità della coppia nell'assicurazione obbligatoria contraddirebbe la tendenza risultante dai lavori preparatori della 10^a revisione dell'AVS, che fa emergere una crescente individualizzazione dello statuto di entrambi i coniugi.

Per tutte queste ragioni, la soluzione dell'unità non può entrare in considerazione. Essa solleverebbe questioni di principio che non possono essere risolte nell'ambito di una regolamentazione transitoria urgente. Conseguentemente è meglio aspettare la 10^a revisione dell'AVS.

212 Soluzione nell'ambito dell'assicurazione facoltativa

In conseguenza di ciò, la soluzione deve essere trovata nell'ambito dell'assicurazione facoltativa. Poiché essa è aperta solo ai cittadini svizzeri, i problemi citati nel numero 211 non si presentano. L'introduzione di un termine straordinario d'adesione faciliterà il disbrigo di tutti i casi pendenti. Infine l'adesione può essere realizzata con effetto retroattivo, soluzione che sarebbe inconcepibile nell'ambito dell'assicurazione obbligatoria. Con la soluzione proposta, gli interessati potranno così venire integrati nei loro diritti. È vero che nemmeno l'assicurazione facoltativa riconosce l'adesione retroattiva, ma un'eccezione limitata nel tempo e a un gruppo di persone esattamente circoscritto appare giustificata.

22 Contenuto della disposizione transitoria

221 Categorie di persone interessate

Il primo capoverso della disposizione definisce la categoria di persone che, indipendentemente dalla loro età, possono aderire all'assicurazione facoltativa con effetto retroattivo, durante due anni dall'entrata in vigore della nuova normativa. Questa categoria comprende, da una parte, le mogli di cittadini svizzeri obbligatoriamente assicurati domiciliate all'estero e, dall'altra, tutte le donne che hanno vissuto all'estero una o più volte quali mogli di un cittadino svizzero obbligatoriamente assicurato, ma che sono rientrate in Svizzera o hanno divorziato. Tutte queste persone possono richiedere l'adesione indipendentemente dalla loro età, anche dopo il riconoscimento del diritto alla rendita di vecchiaia.

222 Effetti dell'adesione

Il capoverso 2 determina il periodo di tempo per il quale si considera acquisita la qualità d'assicurato. L'adesione nell'ambito del termine speciale ha effetto retroattivo al periodo durante il quale l'interessata risiedeva all'estero. Invece un eventuale obbligo di contribuzione inizia solo dal primo giorno dell'anno nel quale è stata inoltrata la domanda.

La disposizione è applicabile anche a quelle donne che, visto il chiarimento giurisprudenziale, hanno già aderito ma senza retroattività (o che lo faranno fino all'entrata in vigore della prevista disposizione transitoria). Provvederemo comunque, per via d'ordinanza, ad impedire ogni possibilità d'inuguaglianza di trattamento.

Con un complemento all'ordinanza del 26 maggio 1961 sull'AVS/AI facoltativa (RS 831.111) il nostro Consiglio farà in modo che l'adesione sia aperta a ogni donna sposata a un cittadino svizzero all'estero obbligatoriamente assicurato, anche quando essa avesse già superato il limite d'età di 50 anni al momento del matrimonio.

223 Versamento delle rendite

In alcuni casi la donna sposata aveva già diritto a una rendita. L'adesione con effetto retroattivo le potrà permettere di aumentare l'importo o di sostituire una rendita straordinaria con una ordinaria. La rendita «corretta» sarà tuttavia versata al più presto dall'entrata in vigore della nuova disposizione transitoria. Se l'adesione implica il riconoscimento del diritto a una rendita, anche questa non sarà versata con effetto retroattivo.

224 Procedura

La procedura verrà regolata dal nostro Consiglio, che designerà in particolare la cassa di compensazione a cui devono essere presentate le richieste. Noi regoleremo anche le questioni particolari e le conseguenze dei cambiamenti di stato civile durante il periodo di domicilio all'estero (vedovanza, divorzio) nell'ambito del diritto assicurativo.

3 Entrata in vigore

La data d'entrata in vigore più opportuna sembra essere quella del 1° gennaio 1984. Affinché le donne sposate interessate possano regolare il loro statuto nell'ambito del diritto assicurativo il più rapidamente possibile, il progetto deve essere discusso in modo indipendente dalla 10^a revisione dell'AVS.

4 Consultazioni

Il progetto è stato sottoposto alla Commissione federale dell'AVS/AI, che l'ha approvato all'unanimità nella sua seduta del 19 novembre 1982.

5 Conseguenze finanziarie e ripercussioni sugli effettivi del personale

La modifica proposta avrà conseguenze finanziarie insignificanti e non avrà nessuna incidenza sugli effettivi del personale.

6 Linee direttive della politica di governo

Il progetto non è contenuto nelle linee direttive della politica di governo per la legislatura 1979-1983.

La modifica proposta appare tuttavia urgente, visto il numero di ricorsi attualmente pendenti. Perciò non sarebbe opportuno attendere fino alla 10^a revisione dell'AVS. Secondo il voto unanime della Commissione federale AVS/AI, la modifica dovrebbe poter entrare in vigore il 1^o gennaio 1984, ciò che è possibile solo se le vostre Camere si occuperanno immediatamente del progetto.

7 Costituzionalità

Il testo proposto si fonda sull'articolo 34^{quater} della Costituzione federale. Esso, ancorché sancisca un provvedimento retroattivo, non contraddice l'articolo 4 della Costituzione. Del resto, il provvedimento previsto va a vantaggio degli assicurati interessati.

Legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti (LAVS)

Disegno

Modificazione del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto il messaggio del Consiglio federale del 14 marzo 1983 ¹⁾,
decreta:

I

La legge federale del 20 dicembre 1946 ²⁾ sull'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti (LAVS) è completata come segue:

Disposizione transitoria giusta la modificazione del ...

Adesione tardiva all'assicurazione facoltativa delle mogli di svizzeri all'estero assicurati obbligatoriamente

¹ Possono aderire retroattivamente all'assicurazione facoltativa, entro due anni dall'entrata in vigore della presente disposizione e indipendentemente dalla loro età:

- a. le donne, domiciliate all'estero, che sono sposate a un cittadino svizzero obbligatoriamente assicurato, o
- b. le donne che lo siano state in passato.

² Con l'adesione, si considera che la donna diviene assicurata per tutto il tempo durante il quale essa è stata sposata, all'estero, con un cittadino svizzero obbligatoriamente assicurato. Un eventuale obbligo di contribuzione non può iniziare anteriormente al 1° gennaio dell'anno nel quale è stata presentata la domanda di adesione.

³ Il rapporto assicurativo retroattivo copre anche gli eventi assicurati insorti prima dell'entrata in vigore della presente disposizione. Tuttavia eventuali prestazioni o aumenti di prestazioni saranno concessi solo a partire dalla data dell'entrata in vigore.

⁴ Il Consiglio federale regola la procedura e le questioni particolari, specialmente quelle derivanti dal cambiamento di stato civile degli interessati.

¹⁾ FF 1983 II 149

²⁾ RS 831.10

II

¹ La presente legge è sottoposta a referendum facoltativo.

² Il Consiglio federale stabilisce la data dell'entrata in vigore.

Messaggio concernente l'adesione tardiva all'AVS/AI facoltativa degli mogli degli Svizzeri all'estero assicurati obbligatoriamente del 14 marzo 1983

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1983
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	16
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	83.028
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	26.04.1983
Date	
Data	
Seite	149-158
Page	
Pagina	
Ref. No	10 114 102

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.