

Messaggio

numero	data	Dipartimento
7409	6 settembre 2017	SANITÀ E SOCIALITÀ
Concerne		

Rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione 25 giugno 2012 presentata da Gianni Guidicelli per il gruppo PPD+GG (ripresa da Lorenzo Jelmini) *“Per un'attenuazione degli effetti soglia nelle prestazioni complementari degli anziani e per una diversa considerazione della sostanza nelle zone periferiche”*

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

la mozione in oggetto chiede di valutare:

1. l'introduzione di prestazioni complementari (PC) cantonali, allo scopo di attenuare gli effetti-soglia della popolazione anziana che viene privata per pochi franchi del diritto alle PC federali;
2. una modifica dell'art. 22 cpv. 2 LAS (recte: art. 22 lett. a) cfr. 2 LAS), che interessa la prestazione assistenziale, avuto riguardo al sistema di computo della sostanza, soprattutto nelle zone periferiche, allo scopo di non privare di aiuti le persone anziane che hanno entrate limitate ma che vengono escluse dal diritto alla PC in quanto proprietarie di una sostanza immobiliare di scarso valore commerciale.

CONSIDERAZIONI GENERALI

La mozione chiede un intervento cantonale solo e specificatamente per gli anziani che vengono esclusi dal diritto alla PC federale o dal diritto alla prestazione assistenziale perché proprietari di sostanza immobiliare (primaria o secondaria).

Alla PC federale e alla prestazione assistenziale non hanno potenzialmente diritto solo gli anziani, ma anche altre categorie di persone: per questioni di parità di trattamento, un intervento cantonale potrebbe, semmai, giustificarsi solo se messo in atto non solo per gli anziani.

Il computo della sostanza immobiliare gode, già attualmente, di diverse esenzioni, di modo che esso non incide in modo significativo nel calcolo delle PC o della prestazione assistenziale.

In primo luogo, è computata al netto dei debiti e previa deduzione di una franchigia¹; per le PC, la sostanza immobiliare inoltre è computata solo in ragione di una quota-parte².

¹ Per le PC, la franchigia sulla sostanza immobiliare primaria (cioè l'immobile che serve da abitazione) è di CHF 112'500, rispettivamente di CHF 300'000 se uno dei coniugi vive a domicilio e l'altro in istituto oppure se uno dei coniugi è beneficiario di un assegno per grandi invalidi dell'AVS, dell'AI, dell'assicurazione infortuni o dell'assicurazione militare e abita nell'immobile di sua proprietà o di proprietà del suo coniuge; la franchigia sulla sostanza immobiliare secondaria è

In secondo luogo, la sostanza immobiliare primaria (cioè la casa d'abitazione) è computata al valore fiscale, che non ne rispecchia il reale valore commerciale. A questo proposito la recente revisione parziale cantonale delle stime ha considerato la situazione dei proprietari che possiedono sostanza immobiliare, in particolare, nelle zone periferiche.

Lo scopo delle PC federali e della prestazione assistenziale è quello di garantire alle persone che non dispongono di mezzi propri un'entrata sufficiente per il loro fabbisogno. Le prestazioni sociali di complemento, federali e cantonali, prevedono che la persona che possiede sostanza immobiliare o mobiliare, debba attingere prioritariamente alle sue risorse finanziarie prima di poter beneficiare degli aiuti dello Stato, che sono finanziati dalla collettività tramite le imposte: diversamente, ne trarrebbero impropriamente favore gli eredi al decesso del beneficiario.

CONSIDERAZIONI SULLA PRESTAZIONE ASSISTENZIALE

L'art. 22 lett. a) cfr. 2 ultima frase LAS consente attualmente di non considerare la sostanza nei cosiddetti "casi di rigore", cioè quando la stessa è difficilmente liquidabile. Il dispositivo consente quindi di svolgere una valutazione puntuale, riferita al caso concreto.

CONSIDERAZIONI SULLA PC

Il nostro Cantone è quello con il maggior numero di beneficiari di PC in proporzione alla popolazione residente. È anche quello con la percentuale di anziani (con o senza la PC) più alta. Uno studio dell'USTAT del 2015³ ha evidenziato come la quota di anziani cresca progressivamente con l'aumento dell'età e come il Ticino abbia la quota di anziani più alta fra i 70 e i 79 anni.

A seguito dell'invecchiamento della popolazione, le PC sono diventate anche un'assicurazione di cure. La maggiore necessità di cure, assistenza e aiuto, a seguito della perdita di autonomia, impatta quindi in misura sempre maggiore su questa assicurazione sociale.

L'attenuazione degli effetti-soglia è un tema importante.

La riforma delle PC presentata dal Consiglio federale, attualmente all'esame delle Camere federali, l'ha sancita come uno degli obiettivi prioritari. A generare gli effetti-soglia indesiderati è soprattutto il premio di cassa malati⁴; dopo il Consiglio degli Stati, che ha approvato la riforma, il Consiglio Nazionale sta esaminando le misure atte a correggere le distorsioni.

invece identica a quella della sostanza mobiliare, cioè di CHF 37'500. Per l'assistenza sociale, la franchigia è di CHF 100'000 per l'abitazione primaria; per le altre forme di sostanza, la franchigia è di CHF 10'000 per una persona sola, CHF 20'000 per una coppia (coniugi o partner registrati o conviventi con figli in comune) e CHF 2'000 per ogni figlio minorenne o maggiorenne non economicamente indipendente.

² Per le persone che vivono a domicilio, previa deduzione della franchigia, è computato come reddito 1/15 per gli invalidi e i superstiti rispettivamente 1/10 per gli anziani; per le persone che vivono in istituto, previa deduzione della franchigia, è computato 1/10 per gli invalidi e i superstiti rispettivamente 1/5 per gli anziani. Per la prestazione assistenziale, la sostanza è invece computata interamente.

³ Francesco Giudici, Stefano Cavalli, Michele Egloff e Barbara Masotti; *Fragilità e risorse della popolazione anziana in Ticino*, 2015; vedi <http://repository.supsi.ch/6519/1/Analisi%20cap1%20-%202015.pdf> e anche http://www3.ti.ch/DFE/DR/USTAT/allegati/volume/51481an_03_presentazione_capitoli.pdf.

⁴ Nei termini dell'attuale art. 26 OPC, se anche la differenza fra redditi computabili e spese riconosciute è inferiore all'importo della riduzione dei premi per i beneficiari di PC (lacuna di reddito), la persona ha diritto almeno all'importo della Ripam PC. Un esempio per migliore comprensione: se la lacuna di reddito è anche solo di 1 franco, la persona ha diritto all'intera riduzione dei premi per beneficiari di PC, che è di importo ben superiore.

Per una panoramica sulle principali misure al vaglio delle Camere federali si veda l'Allegato.

Interessante rilevare che l'attuale sistema delle PC contempla un dispositivo volto ad attenuare gli effetti-soglia⁵: in effetti le persone che, in seguito ad un'eccedenza di reddito non possono aver diritto alla PC, possono chiedere il rimborso delle spese dovute alla malattia o all'invalidità nei limiti della quota disponibile (spesa per malattia o invalidità - eccedenza), di modo che, se anche escluse dalla garanzia della copertura del fabbisogno, non sono lasciate senza aiuti⁶.

Nell'ambito della revisione della LPC, il dibattito politico si è chinato sulla questione a sapere se sia corretto accordare il diritto alla PC a persone che detengono sostanza.

La Consigliera nazionale Ruth Humbel ha recentemente dichiarato di aver intenzione di proporre alla Confederazione di introdurre un limite di sostanza di CHF 100'000 al di sopra della quale il diritto alla PC non dovrebbe essere concesso. In occasione di un'intervista al Tages Anzeiger, il 31 maggio 2017 il Presidente della Conferenza delle casse cantonali Andreas Dummermuth (Direttore della Cassa cantonale di compensazione AVS del Canton Svitto) ha dichiarato che l'introduzione di tale soglia d'accesso potrebbe far risparmiare indicativamente CHF 400 mio a livello svizzero; in effetti secondo Dummermuth *chi possiede una sostanza superiore a CHF 100'000 non ha bisogno della PC; un beneficiario di rendita può sicuramente vendere la casa di sua proprietà ai figli oppure ad una terza persona e, nel contempo, stipulare un diritto di abitazione, così da assicurarsi di poter continuare ad abitarvi. Secondo Dummermuth, dell'attuale sistema delle PC profittano persone, la cui sostanza immobiliare primaria passa successivamente agli eredi del beneficiario di PC, in contrasto con il mandato costituzionale che non è destinato a garantire i diritti successori.*

A questo proposito il dispositivo cantonale di applicazione e complemento della LPC introdotto dal 1° gennaio 1998⁷ consentiva all'effettivo o al potenziale beneficiario di PC federale – al quale la PC sarebbe stata negata, rispettivamente diminuita per effetto del computo della sostanza immobiliare primaria nel calcolo della PC stessa – di accendere con la Banca dello Stato del Cantone Ticino, quale alternativa alla franchigia sulla sostanza, un prestito ipotecario (garantito dall'immobile stesso) di importo corrispondente al massimo all'importo equivalente alla diminuzione annua o alla perdita annua della PC, così da consentire di ovviare al mancato diritto o alla diminuzione della PC stessa, ovviando agli effetti-soglia. A garanzia del pagamento degli interessi e della restituzione del prestito ipotecario, il Cantone era tenuto a prestare una fideiussione semplice (art. 495 CO) alla Banca dello Stato.

Purtroppo pochissime persone (indicativamente 5 fra il 1998 e il 2007) avevano fatto capo al prestito ipotecario, tanto che tale istituto era stato abrogato con la legge cantonale al 1° gennaio 2008⁸, a seguito dell'entrata in vigore della perequazione finanziaria federale.

Siamo peraltro venuti a conoscenza che a livello federale la soluzione, attuata dal nostro Cantone una ventina di anni fa, desta un certo interesse e potrebbe tornare d'attualità.

⁵ Art. 14 cpv. 6 LPC.

⁶ Un esempio per migliore comprensione: se, dal calcolo PC, risulta che i redditi computabili sono superiori rispetto alle spese riconosciute per un importo di CHF 1'000 (eccedenza di reddito), la persona deve pagare di tasca sua i primi CHF 1'000 a titolo di spese dovute alla malattia/invalidità previste dal catalogo federale (art. 14 cpv. 1 LPC); per le spese che superano questo importo, la persona può quindi chiedere il rimborso tramite il dispositivo delle PC fino all'importo massimo previsto dalla legge.

⁷ Cfr. messaggi del Consiglio di Stato n. 4626 del 9 aprile 1997 e messaggio aggiuntivo n. 4626A del 7 ottobre 1997, nonché relativi rapporti della Commissione della gestione e delle finanze n. 4626R e 4626AR del 27 novembre 1997.

⁸ Cfr. messaggio del Consiglio di Stato n. 5924 del 2 maggio 2007 e rapporto della Commissione della gestione e delle finanze n. 5924R del 28 agosto 2007.

In applicazione dell'art. 2 cpv. 2 LPC prestazioni supplementari, oltre alle PC previste dal diritto federale, sono state adottate da alcuni Cantoni. In Ticino, alcuni Comuni accordano, a determinate condizioni, PC comunali alle persone beneficiarie di rendita dell'AVS o dell'AI, quale prestazione supplementare alle PC federali.

CONCLUSIONI

Per i motivi esposti, riteniamo che l'introduzione di misure cantonali, per attenuare gli effetti-soglia dovuti al computo della sostanza immobiliare (indipendentemente da dove essa è ubicata), non sia pertanto al momento opportuna.

La modifica dell'art. 22 lett. a) cfr. 2 LAS, applicato ai casi di rigore, non risulta essere necessaria.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Vicepresidente, Claudio Zali

Il Cancelliere, Arnoldo Coduri

Allegati:

- Mozione 25 giugno 2012
- Contenuti principali della revisione della LPC

MOZIONE

Per un'attenuazione degli effetti soglia nelle prestazioni complementari degli anziani e per una diversa considerazione della sostanza nelle zone periferiche

del 25 giugno 2012

Tutte le persone (a partire dai 64 anni per le donne e dai 65 anni per gli uomini) possono beneficiare di prestazioni complementari all'AVS, se adempiono le condizioni previste dalla legge. Queste prestazioni assicurano un minimo vitale per vivere in modo dignitoso. Le stesse prestazioni vengono riconosciute ai beneficiari di rendite AI.

Nel Cantone Ticino, nella situazione attuale, i pensionati che non raggiungono il reddito minimo fissato dalla legge sull'assistenza sociale (LAS) possono beneficiare delle prestazioni complementari (PC) previste dalla legge federale che, oltre ad una rendita completa mensile, garantiscono il pagamento integrale del premio per l'assicurazione malattia obbligatoria, il rimborso integrale delle spese di cura, compresi i trattamenti dentistici, l'esenzione del pagamento della Billag (fr. 462.-) e riconoscono altre spese e misure (art. 20 LAS). Inoltre, queste prestazioni complementari non sono imponibili fiscalmente.

Si tratta quindi di un sistema di copertura sociale molto importante che però produce un effetto soglia significativo in quanto il versamento della prestazione dipende in stretta misura dalla situazione economica dell'avente diritto: chi non rientra nei limiti definiti dalle PC, anche per solo poche decine di franchi, perde totalmente il diritto a tutto quanto indicato in precedenza.

Secondo i dati da me assunti, risulta che oggi i beneficiari di PC in Ticino sono 23'848, di cui 8'950 in AI, 14'848 in AVS. La ripartizione svizzeri-stranieri segnala che i primi sono 13'848, i secondi 9'856⁹.

Queste informazioni empiriche dimostrano, se mai fosse ancora necessario, che gli anziani che vivono maggiori difficoltà sono quelli che si trovano di poco al di sopra della soglia che dà diritto alle PC. Inoltre, sempre stando a questi dati, viene evidenziata una tipologia di anziani che corrisponde a persone giunte al pensionamento dopo aver lavorato una vita, generalmente residenti nelle zone periferiche, che non possono beneficiare delle PC poiché in sede di valutazione del diritto viene considerata anche la sostanza (abitazione primaria o beni immobiliari, quali terreni o rustici, spesso ricevuti in eredità, privi di ipoteca e con scarso valore commerciale). Queste situazioni, come detto, sono abbastanza diffuse nelle zone periferiche e nelle nostre valli generando situazioni di disagio che meritano di essere valutate in modo approfondito.

Facendo uso delle facoltà previste dall'art. 101 della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato il sottoscritto deputato chiede - nella forma della mozione - al Consiglio di Stato di valutare:

1. l'introduzione di prestazioni complementari cantonali, allo scopo di attenuare gli effetti soglia per quella tipologia di popolazione anziana privata per pochi franchi del diritto alle PC previste dalla legge federale. Si chiede altresì di analizzare le conseguenze per i gruppi di persone che beneficiano di aiuti o che dovrebbero beneficiarne ma che vi sfuggono per gli effetti soglia, nonché le ripercussioni finanziarie dei diversi modelli di aiuti. Si osserva che forme diverse di prestazioni complementari cantonali sono già state introdotte nei Cantoni di Ginevra, Zurigo e Basilea;
2. un cambiamento della LAS (art. 22 cpv. 2) allo scopo di modificare il sistema di computo della sostanza soprattutto nelle zone periferiche (oggi considerata interamente e senza differenziazioni a partire da 100'000.- fr. per l'abitazione primaria) per non privare di aiuti quelle persone anziane che hanno entrate limitate, ma che vengono escluse dal diritto alla PC perché proprietarie di un bene immobiliare di scarso valore commerciale.

Per il Gruppo PPD+GG:
Gianni Guidicelli

⁹ Fonte: IAS

ALLEGATO

Contenuti principali della revisione della LPC

Nel contesto della revisione LPC sono trattati congiuntamente i seguenti messaggi del Consiglio federale:

- del 16.09.2016 n. 16.065 (riforma delle PC);
- del 17.12.2014 n. 14.098 (revisione dei massimali d'affitto nelle PC).

Il 25.04.2017, la Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati (CSSS-S), come prima Camera, ha rilasciato il suo preavviso sugli adeguamenti LPC proposti dal Consiglio federale con il M16.065, integrando anche la revisione dei massimali d'affitto (M14.098); (cfr. <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2016/20160065/S1%20I.pdf>).

Il 31.05.2017 il Consiglio degli Stati ha approvato, fra le altre, le seguenti modifiche della LPC; talune modifiche intendono proprio eliminare gli effetti-soglia, per motivi di equità:

- **Art. 9 cpv. 1 LPC (proposta M16.065 del Consiglio federale)**
L'importo della PC annua è pari alla quota delle spese che eccede i redditi, ma almeno il valore più elevato fra la riduzione dei premi massima e il 60% dell'importo forfettario di riduzione dei premi per beneficiari di PC.
- **Art. 9 cpv. 3 lett. c) LPC (proposta M16.065 del Consiglio federale)**
Se uno o entrambi i coniugi vivono in istituto, la sostanza è attribuita per metà a ognuno di essi. Se la coppia possiede un immobile che serve da abitazione primaria per uno degli stessi e l'altro vive in istituto, al primo coniuge si computa $\frac{1}{4}$ e all'altro $\frac{3}{4}$.
- **Art. 10 cpv. 1 lett. b) cifra 1 LPC (proposta alternativa della maggioranza della CSSS-S rispetto al M14.098 e al M16.065 del Consiglio federale)**
I massimali d'affitto riconosciuti per il calcolo della PC corrispondono a CHF 16'440 in regione 1, CHF 15'900 in regione 2 e CHF 14'520 in regione 3.
- **Art. 10 cpv. 1 lett. b) cifra 2 LPC (proposta alternativa della maggioranza della CSSS-S rispetto al M14.098 del Consiglio federale)**
Se più persone vivono nella medesima economia domestica, è riconosciuto un supplemento di CHF 3'000 nelle 3 regioni e per la seconda persona; CHF 2'160 in regione 1 per la terza persona e CHF 1'800 in regione 2 e 3 per la terza persona; CHF 1'920 in regione 1 per la quarta persona, CHF 1'800 in regione 2 per la quarta persona e CHF 1'560 in regione 3 per la quarta persona.
- **Art. 10 cpv. 1 lett. b) cifra 3 LPC (proposta alternativa della maggioranza della CSSS-S rispetto al M14.098 del Consiglio federale)**
È riconosciuto un supplemento di CHF 6'000 per la locazione di un appartamento accessibile a carrozzella.
- **Art. 10 cpv. 1bis, ter, quater, quinquies, sexies LPC (proposta M14.098 del Consiglio federale)**
Se più persone vivono nella stessa economia domestica, l'importo massimo per la pigione è calcolato individualmente (per ogni beneficiario di PC o persona da considerare nel calcolo) e poi diviso per il numero delle persone che compongono l'economia domestica stessa; supplementi sono concessi per la seconda, terza e quarta persona. Il Consiglio federale disciplina la ripartizione dei Comuni nelle 3 regioni, sulla scorta dei parametri dell'UST e il DFI è incaricato di emanare l'ordinanza e riesaminare la ripartizione quando l'UST modifica i livelli geografici. I Cantoni possono, a determinate condizioni, chiedere che un Comune sia accreditato ad una determinata regione. Almeno ogni 10 anni, il Consiglio federale verifica se le pigioni massime riconosciute sono sufficienti.

– **Art. 10 cpv. 3 lett. d) LPC (proposta alternativa della maggioranza della CSSS-S rispetto al M16.065 del Consiglio federale)**

Nel calcolo della PC (per i beneficiari a domicilio e quelli istituto) è considerata la spesa per la cassa malati corrispondente al premio della terza cassa malati meno cara che esercita nel Cantone o nella regione la LAMal, infortunio incluso. I Cantoni possono limitare tale importo al premio effettivo, se inferiore al forfettario.

– **Art. 11 cpv. 1 lett. c) LPC (proposta M16.065 del Consiglio federale)**

Sono computati come reddito 1/15 della sostanza netta, oppure 1/10 per i beneficiari di rendite di vecchiaia, per quanto superi CHF 30'000 per le persone sole, CHF 50'000 franchi per i coniugi e 15'000 franchi per gli orfani che hanno diritto a una rendita e i figli che danno diritto a una rendita per figli dell'AVS o dell'AI; se il beneficiario delle PC o un'altra persona compresa nel calcolo della prestazione complementare sono proprietari di un immobile che serve quale abitazione ad almeno una di queste persone, sol-tanto il valore dell'immobile eccedente CHF 112'500 è preso in considerazione quale sostanza.

– **Art. 11 cpv. 1bis LPC (proposta alternativa della maggioranza della CSSS-S rispetto al M16.065 del Consiglio federale)**

In deroga al cpv. 1 lett. c) va preso in considerazione solo il valore dell'immobile eccedente CHF 300'000 se una coppia o uno dei coniugi sono proprietari di un immobile che serve quale abitazione a un coniuge mentre l'altro vive in un istituto o in un ospedale, oppure una persona è beneficiaria di un assegno per grandi invalidi dell'AVS/AI, dell'assicurazione infortuni o dell'assicurazione militare e abita in un immobile del quale lei stessa o il suo coniuge sono proprietari.

Il 23.06.2017, la Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-N), quale seconda Camera, è entrata in materia sul progetto di riforma proposto dal Consiglio federale, condividendo la posizione del Consiglio degli Stati di integrare nella stessa anche la questione delle pigioni massime (cfr. <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-sgk-n-2017-06-23.aspx?lang=1040>).

La CSSS-N considera prioritario ridurre gli effetti-soglia e ha chiesto all'Amministrazione federale informazioni supplementari sui punti centrali della riforma, in particolare sulla questione del computo dei premi dell'assicurazione malattie e del loro finanziamento.

Il Consiglio Nazionale si pronuncerà sulle modifiche della LPC in occasione della prossima sessione parlamentare.

Una volta evasa l'eventuale procedura di eliminazione delle divergenze fra le due Camere, l'entrata in vigore delle modifiche della LPC è prevista per il 1° gennaio 2019.