

## Il Consiglio di Stato

Signor  
Raoul Ghisletta  
Deputato al Gran Consiglio

### Interrogazione 15 aprile 2016 n. 59.16 Impatto positivo di AVSplus sulle finanze cantonali e comunali

Signor deputato,

con riferimento all'iniziativa popolare federale "AVSplus: per un'AVS forte", che sarà sottoposta al voto di popolo e Cantoni il 25 settembre 2016, allo scopo di "favorire un dibattito democratico con conoscenza di causa", chiede al Consiglio di Stato di "indicare quali saranno gli scenari in caso di accettazione" della stessa con riferimento a taluni settori della socialità.

Prima di rispondere alle sue domande, osserviamo quanto segue.

L'iniziativa popolare AVSplus è stata depositata il 17 dicembre 2013 dall'Unione sindacale svizzera (USS) e chiede di aumentare del 10% tutte le rendite di vecchiaia dell'AVS, sotto forma di supplemento da versare al più tardi dall'inizio del secondo anno che segue la sua accettazione. Secondo i promotori, in caso di accettazione dell'iniziativa, l'importo delle rendite di vecchiaia del primo pilastro aumenterebbe mediamente di CHF 200 al mese per le persone sole rispettivamente di CHF 350 al mese per le coppie.

È importante sottolineare che dall'iniziativa sono escluse le rendite per superstiti (vedove/vedovi e orfani) dell'AVS, nonché le rendite d'invalidità dell'AI.

Per finanziare le spese supplementari generate dall'iniziativa, i promotori puntano principalmente sull'accettazione dell'iniziativa popolare del 15 febbraio 2013 "Tassare le eredità milionarie per finanziare la nostra AVS (Riforma dell'imposta sulle successioni)": al proposito va osservato che tale iniziativa è stata nel frattempo respinta dal popolo svizzero e da tutti i 26 Cantoni in occasione della votazione tenutasi il 14 giugno 2015 (vedi <https://www.admin.ch/ch/i/pore/va/20150614/det594.html>).

L'USS ritiene inoltre che dovrebbe essere accreditata direttamente all'AVS (e non più alle finanze federali) anche la totalità degli introiti del punto percentuale IVA a favore dell'AVS (il cosiddetto "percento demografico"), dell'imposta sul tabacco e di quella sulle bevande distillate, mantenendo nel contempo invariato il normale contributo della Confederazione.

In via sussidiaria, l'USS propone infine di aumentare i contributi versati dai salariati al primo pilastro.

Sia il Consiglio federale (messaggio del 19 novembre 2014 n. 14.087; FF 2014 8015; <https://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2014/8015.pdf>) che il Parlamento (FF 2015 7897; <https://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2015/7897.pdf>) si sono pronunciati sull'iniziativa e propongono al popolo svizzero ed ai Cantoni di respingerla. In particolare in relazione al finanziamento dell'iniziativa, il Consiglio federale (cfr. capitolo 4.2.5 del messaggio 19 novembre 2014, pag. 8027) ritiene che un cambiamento di destinazione delle entrate federali a favore dell'AVS<sup>1</sup>, nel senso di un'attribuzione diretta all'AVS dei proventi delle imposte sul tabacco e sulle bevande distillate, richiederebbe anzitutto una modifica costituzionale, poiché secondo l'art. 112 cpv. 5 della Costituzione federale questi proventi sono esplicitamente destinati al finanziamento del contributo federale; inoltre il cambiamento di destinazione delle entrate federali a favore dell'AVS comporterebbe perdite di entrate nell'ordine di 2.9 miliardi di franchi effettivi nel 2018 che, unite al maggior contributo federale, implicherebbero un onere supplementare nell'ordine di 3.6 miliardi. Considerato il principio del freno all'indebitamento che la Confederazione deve rispettare<sup>2</sup>, per finanziare l'onere supplementare generato dall'iniziativa, la Confederazione dovrebbe allora promuovere un vasto programma di sgravio oppure un aumento proporzionale dell'IVA di almeno 1 punto percentuale; inoltre dovrebbe prevedere un aumento dei contributi sociali non solo per i salariati (come proposto dai promotori dell'iniziativa) ma anche per i datori di lavoro, rispettivamente per i lavoratori indipendenti e per le persone senza attività lucrativa: in particolare, per i datori di lavoro, il tasso di contribuzione (attualmente del 4.2% per la sola AVS) dovrebbe aumentare di 0.42 punti percentuali, arrivando al 4.62% (cfr. capitolo 4.2.2 del messaggio 19 novembre 2014, pag. 8025 e capitolo 4.2.3 pag. 8025).

Il Consiglio federale ha ulteriormente ribadito il suo preavviso in un comunicato stampa (<https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=it&msg-id=62456>) pubblicato il 5 luglio 2016, considerato come *"l'accettazione dell'iniziativa comporterebbe un incremento delle uscite dell'AVS di circa 4 miliardi l'anno, che raggiungerebbe addirittura i 5,5 miliardi entro il 2030"*, come *"non vi sia alcun margine di manovra finanziario per un tale aumento delle prestazioni"* e che *"il suo obiettivo è mantenere queste ultime al loro livello attuale e a tal fine ha presentato la riforma Previdenza per la vecchiaia 2020"*.

Informiamo peraltro che l'Esecutivo federale ha recentemente deciso di mantenere l'importo delle rendite di vecchiaia, per superstiti e d'invalidità al livello attuale anche nel 2017, ritenendo come l'evoluzione dei prezzi e dei salari non ne giustificasse il loro adeguamento. La rendita minima ordinaria completa dell'AVS sarà così mantenuta a 1'175 franchi al mese e quella massima a 2'350 franchi. Dato che la rendita minima dell'AVS funge da base per il calcolo di altri parametri previdenziali (importi limite della previdenza professionale obbligatoria e importi destinati alla copertura del fabbisogno generale vitale nell'ambito delle prestazioni complementari AVS/AI), anche questi ultimi rimarranno invariati nel 2017 (<https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-62487.html>).

<sup>1</sup> Attualmente la Confederazione finanzia circa ¼ dei suoi contributi alle assicurazioni sociali tramite introiti a destinazione vincolata risultanti dalle imposte sul tabacco e sulle bevande distillate nonché tramite la quota del 17% sul punto percentuale IVA a favore dell'AVS.

<sup>2</sup> In virtù del quale, nel medio periodo, le uscite della Confederazione non possono superare le entrate.

Ciò premesso, rispondiamo come segue alle domande da lei poste.

**1. Quale riduzione delle spese per gli anziani avranno i Comuni e il Cantone?  
Vedi in particolare spese per prestazioni complementari e assistenza.**

**Prestazioni complementari**

La prestazione complementare (di seguito: PC) annua, destinata alla copertura del fabbisogno esistenziale, è determinata considerando la differenza fra le entrate delle quali la persona può disporre (in particolare rendite o indennità, reddito del lavoro, reddito della sostanza e quota-parte della sostanza mobiliare e/o immobiliare dopo deduzione di una franchigia) e le spese riconosciute (in particolare, fabbisogno vitale, spese di manutenzione fabbricati e interessi ipotecari, contributi sociali, premio di cassa malati e spesa per la pigione). La persona ha, quindi, diritto ad una PC annua quando dalla differenza fra entrate e uscite ne risulta una lacuna di reddito; in tal caso, tale persona ha diritto anche al rimborso delle spese dovute alla sua malattia o invalidità.

Il supplemento richiesto dall'iniziativa comporterebbe una minore propensione dei beneficiari di rendita di vecchiaia dell'AVS a basso reddito nel dipendere dalle PC, ritenuto che il loro fabbisogno sarebbe maggiormente coperto dalla rendita del primo pilastro: infatti la copertura del loro fabbisogno vitale sarebbe garantita in modo maggiore dalla rendita di vecchiaia del primo pilastro e, conseguentemente, il ricorso alle PC si ridurrebbe.

Secondo le valutazioni fatte a livello federale, per l'88% dei beneficiari di PC la situazione finanziaria non migliorerebbe, considerato che l'aumento del 10% della rendita di vecchiaia comporterebbe una riduzione equivalente della PC annua. Il rimanente 12% perderebbe invece completamente il diritto alla PC, considerato che la lacuna di reddito derivante dal calcolo PC sarebbe inferiore rispetto all'aumento proposto.

Con l'attuale sistema di finanziamento delle PC, dove la garanzia della copertura del minimo vitale viene assunta nella misura dei 5/8 dalla Confederazione e cofinanziata in ragione dei 3/8 dai Cantoni, le finanze del nostro Cantone sarebbero sgravate di circa 6-6.5 milioni di franchi nel 2018.

Questa riduzione di spesa avrebbe effetti positivi ridotti per gli enti locali, perché la quasi totalità dei Comuni contribuiscono al finanziamento delle assicurazioni sociali (tra cui anche le PC) in funzione della partecipazione massima sul gettito (art. 33 cpv. 2 LaLPC). Porterebbe invece un beneficio finanziario minimo, di complessivamente 0.2-0.3 milioni di franchi, per i Comuni la cui partecipazione non è plafonata al gettito.

**Prestazioni assistenziali**

Le prestazioni assistenziali (di seguito: PA) erogate dall'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento (di seguito: USSI) non sono direttamente influenzate dalla riuscita dell'iniziativa popolare AVSplus. I costi dell'assistenza potrebbero invece aumentare in ragione dell'aumento dei contributi dovuti all'AVS (cfr. capitolo 4.2.2 del messaggio del 19 novembre 2014, pag. 8025). L'USSI dovrebbe, in effetti, aumentare l'importo che già ora versa per i beneficiari di PA. Medesima cosa per l'importo assunto dallo Stato per chi chiede il condono del pagamento del contributo minimo AVS (oggi CHF 478.- per anno). Rammentiamo che si tratta del contributo che ogni persona è tenuta a versare per evitare una lacuna attuariale (riduzione della rendita) al momento del pensionamento.

**2. Quali conseguenze vi saranno sulle entrate dei Comuni e del Cantone?  
Vedi in particolare maggiori entrate fiscali e maggiori rette per le case anziani.**

**Aspetti fiscali**

La rendita di vecchiaia dell'AVS è imponibile fiscalmente e pertanto un suo aumento nei termini richiesti dall'iniziativa in esame (importo maggiorato del 10%) avrebbe ripercussioni positive sul gettito fiscale delle persone fisiche. Il maggior gettito delle persone fisiche è stimato in circa 6 mio di franchi per il Cantone e, tenuto conto del moltiplicatore comunale medio dell'80%, in 4.8 mio per i Comuni.

D'altra parte, nel caso in cui la Confederazione propendesse, per il finanziamento dei maggiori oneri causati dall'iniziativa, per un aumento dello 0.42% dell'aliquota contributiva al primo pilastro non solo a carico dei salariati (come proposto dai promotori dell'iniziativa) ma anche per i datori di lavoro, per i lavoratori indipendenti e per le persone senza attività lucrativa, tenuto conto della loro deducibilità fiscale sia per le persone fisiche che per le persone giuridiche, ciò comporterebbe una conseguente riduzione del gettito d'imposta. L'impatto negativo sulle finanze cantonali può essere valutato in circa 3.9 mio di franchi per le persone fisiche e in 4.4 mio di franchi per le persone giuridiche, per complessivi 8.3 mio di franchi. A livello comunale, l'impatto sarebbe, sempre applicando il moltiplicatore comunale medio dell'80%, di circa 6.6 mio di franchi.

L'impatto a livello fiscale nel caso di accettazione dell'iniziativa sarebbe pertanto nel suo complesso negativo, con una perdita stimata di circa 2.3 mio di franchi a livello cantonale e di circa 1.8 mio di franchi a livello comunale.

L'iniziativa non avrebbe infine alcun influsso sul numero dei contribuenti esenti da imposta, che rimarrebbe invariato (19'200 casi, corrispondenti al 28%).

**Rette delle strutture di accoglienza per anziani**

A fine 2014 (ultimo dato disponibile) gli anziani residenti nelle strutture di accoglienza sussidiate dallo Stato erano ca. 3'700.

Di questi:

1. ca. 50 vi soggiornavano solo temporaneamente (soggiorni temporanei; ST) in ragione di una necessità contingente,
2. ca. 60 erano ospitati per cure acute transitorie (CAT) o per soggiorni temporanei terapeutici (STT)<sup>3</sup>,
3. ca. 120 risiedevano in un appartamento protetto,
4. ca. 3'470 risultavano essere lungodegenti o con soggiorno di durata indeterminata presso una casa per anziani.

In applicazione della legge concernente il promovimento, il coordinamento ed il sussidiamento delle attività sociali a favore delle persone anziane (di seguito: Lanz; RL 6.4.5.1.) e del relativo regolamento di applicazione (RL 6.4.5.1.1.), la retta giornaliera in caso di soggiorno temporaneo o soggiorno temporaneo terapeutico e per cure acute transitorie non dipende dalla situazione economica del residente, ma è fissa a 50.- franchi al giorno (decisione del 22 dicembre 2010 del Dipartimento della sanità e della socialità).

<sup>3</sup> Per una definizione dei soggiorni CAT/STT cfr. il documento *Pianificazione 2010-2020 della capacità di accoglienza degli istituti per anziani nel Cantone Ticino; Aggiornamento della pianificazione 2000-2010*, DSS, dicembre 2011, pag. 55, in [http://www4.ti.ch/fileadmin/DSS/DASF/UACD/PDF/ANZIANI/pianificazione/Pianificazione\\_2010\\_2020/Rapporto\\_pianificazione\\_2010-2020\\_istituti\\_anziani.pdf](http://www4.ti.ch/fileadmin/DSS/DASF/UACD/PDF/ANZIANI/pianificazione/Pianificazione_2010_2020/Rapporto_pianificazione_2010-2020_istituti_anziani.pdf).

La diaria degli anziani residenti in appartamento protetto oppure in casa per anziani dipende, per contro, dalla situazione economica degli stessi, e meglio dai redditi e dalla sostanza, comprese eventuali donazioni e rinunce ereditarie, così come determinati a livello fiscale con la notifica di tassazione (imposta cantonale di 2 anni prima rispetto all'anno di riferimento), in applicazione delle Direttive del Dipartimento della sanità e della socialità concernenti l'applicazione ed il computo delle rette differenziate nelle case per anziani riconosciute in base alla legge anziani (di seguito: Direttive; RL 6.4.5.1.2.).

#### Soggiorni temporanei terapeutici (STT) e soggiorni per cure acute transitorie (CAT)

Considerato come la retta di queste categorie di anziani è fissa (50.- franchi al giorno), l'iniziativa in questione non avrebbe alcun impatto.

#### Soggiorni in appartamento protetto

L'accettazione dell'iniziativa in oggetto comporterebbe un aumento delle entrate derivanti dall'aumento degli affitti degli appartamenti protetti. L'impatto sarebbe però praticamente ininfluenza, in quanto ogni 5'000.- franchi di reddito addizionale comporta un aumento medio del canone di locazione di circa 50.- franchi mensili: il numero degli anziani che si vedrebbero aumentare l'affitto risulterebbe così essere esiguo e trascurabile.

#### Soggiorni in casa per anziani

La retta minima a carico di questa categoria di anziani è attualmente di 84.- franchi al giorno, mentre la retta massima varia da un istituto all'altro, in quanto dipende dai costi analitici dello stesso; dal calcolo sono però esonerati i beneficiari di PC, che pagano la retta minima di 84.- franchi al giorno.

Il sistema del calcolo della retta considera diversi fattori (redditi e spese), quali le rendite rispettivamente le eventuali pensioni del primo e secondo pilastro (il cui importo può variare a dipendenza degli anni di contribuzione e dei contributi versati), le rendite vitalizie, gli affitti e gli interessi attivi, 1/10 della sostanza netta, le deduzioni per spese di gestione degli immobili, gli interessi passivi, il premio di cassa malati, le imposte versate nell'anno di riferimento e una quota per le spese personali. Il sistema descritto comporta così che la medesima retta di 100.- franchi al giorno possa essere dovuta da persone con situazioni finanziarie e personali molto diverse fra loro, ad esempio:

- tanto dall'anziano che beneficia della rendita di vecchiaia dell'AVS e della pensione del secondo pilastro, ma non ha sostanza,
- quanto dall'anziano che beneficia della rendita di vecchiaia dell'AVS, ma non ha né sostanza né una pensione del secondo pilastro,
- quanto dall'anziano che beneficia della rendita di vecchiaia dell'AVS, non ha nessuna pensione del secondo pilastro, ma ha una sostanza consistente,
- quanto ancora dall'anziano che beneficia della rendita di vecchiaia dell'AVS e della pensione del secondo pilastro, ha una sostanza consistente, ma premi di cassa malati molto elevati.

Già solo per questo motivo, risulta essere impossibile poter stimare l'impatto che l'accettazione dell'iniziativa in esame potrebbe avere sulle rette e, conseguentemente, sulle entrate per lo Stato.

D'altro canto, vi sono altre variabili che dovrebbero essere considerate nella valutazione dell'impatto finanziario dovuto ad un'accettazione dell'iniziativa *AVSplus*, variabili che non possono essere note a priori, e meglio:

- per gli anziani che oggi percepiscono la PC e che la percepiranno anche in futuro, non vi sarebbe alcun impatto;

- per gli anziani che oggi percepiscono la PC e non la percepiranno più in futuro, ma che dovranno comunque ancora pagare la retta minima, non vi sarebbe alcun impatto;
- per gli anziani che oggi percepiscono la PC e non la percepiranno più in futuro, ma che dovranno pagare una retta differenziata, vi sarebbe un impatto che però non è determinabile a priori;
- per gli anziani che oggi non percepiscono la PC e che, pur essendo soggette al calcolo della retta pagano comunque una retta minima e la pagheranno anche in futuro, non vi sarebbe alcun impatto;
- per gli anziani che oggi non percepiscono la PC e che, pur essendo soggette al calcolo della retta pagano comunque una retta minima e, in futuro, pagherebbero una retta differenziata, vi sarebbe un impatto che però non è determinabile a priori;
- per gli anziani che pagano una retta differenziata e che in futuro pagheranno una retta sempre differenziata, ma di importo superiore, vi sarebbe un impatto che però non è determinabile a priori;
- per gli anziani che pagano una retta differenziata e che in futuro pagheranno la retta massima che può essere riscossa per lo specifico istituto nel quale sono ospitati, vi sarebbe un impatto che però non è determinabile a priori;
- per gli anziani che pagano la retta massima che può essere riscossa per lo specifico istituto nel quale sono ospitati e che in futuro pagheranno la medesima retta massima, non vi sarebbe alcun impatto.

Per una valutazione dell'impatto, occorrerebbe altresì considerare quanti attualmente non sono ancora beneficiari di rendita di vecchiaia dell'AVS, ma lo saranno all'entrata in vigore degli effetti dell'iniziativa stessa, se approvata, cioè 2 anni dopo la sua accettazione.

Non da ultimo, occorrerebbe considerare che, come già detto, il calcolo della retta è effettuato partendo dai dati fiscali di 2 anni prima rispetto all'anno di riferimento per il quale la retta deve essere determinata: ciò che rende ulteriormente impossibile poter operare una valutazione d'impatto.

In conclusione, per le rette legate ai soggiorni temporanei terapeutici (STT) ed ai soggiorni per cure acute transitorie (CAT) l'accettazione dell'iniziativa *AVSplus* non avrebbe alcun impatto, mentre il beneficio finanziario sulle rette legate ai soggiorni degli anziani in appartamento protetto sarebbe trascurabile.

Per i soggiorni in casa per anziani, tenendo conto dei fattori e delle variabili sopra descritti, la stima dell'impatto finanziario sulle entrate del Cantone (e, conseguentemente, dei Comuni) sarebbe invece fattibile soltanto riprendendo manualmente tutti i casi riferiti al 2014 ed aggiungendo per ognuno di essi il supplemento del 10% sulla rendita di vecchiaia del primo pilastro, così da poter ricalcolare l'importo della retta: riteniamo che, a fronte del consistente impatto amministrativo che ne deriverebbe, tale valutazione non possa essere effettuata.

### **Costi del personale**

Un aumento dei contributi sociali a carico dei datori di lavoro per finanziare le spese supplementari generate dall'iniziativa avrebbe delle ripercussioni sul Cantone, sui Comuni e sugli enti pubblici, quali datori di lavoro tenuti a pagare i contributi all'AVS (capitolo 4.2.4 del messaggio 19 novembre 2014, pag. 8026).

Per il Cantone, l'aumento dell'aliquota contributiva di 0.42 punti percentuali comporterebbe una maggior spesa valutata a 3.4 milioni di franchi. Per i Comuni l'aggravio ammonterebbe a 2 milioni di franchi e per gli enti pubblici a circa 1.8 milioni di franchi.

Complessivamente l'aggravio per gli enti pubblici può essere valutato a 7.2 milioni di franchi.

## CONCLUSIONI

Precisando che si tratta di valutazioni e ribadendo che l'iniziativa popolare del 15 febbraio 2013 "Tassare le eredità milionarie per finanziare la nostra AVS" (proposta dagli autori dell'iniziativa AVSplus quale primo modello di finanziamento dell'iniziativa stessa) è stata nel frattempo respinta da popolo e Cantoni, l'accettazione dell'iniziativa AVSplus avrebbe il seguente impatto finanziario per il nostro Cantone e per i Comuni:

- prestazioni complementari all'AVS/AI: circa 6-6.5 milioni di franchi di risparmio per il Cantone e circa 0.2-0.3 milioni di franchi di risparmio per i pochi Comuni ticinesi la cui partecipazione al finanziamento delle assicurazioni sociali non è plafonata al gettito d'imposta cantonale;
- prestazioni assistenziali: ci potrebbe essere un limitato impatto negativo;
- fiscalità: l'impatto negativo può essere valutato a circa 4-4.5 milioni di franchi per il Cantone e per i Comuni;
- rette delle strutture di presa a carico per anziani: si richiama quanto esposto.
- sui costi del personale: per il Cantone i Comuni e gli enti pubblici bisognerebbe contare con una maggior spesa di circa 7.2 milioni di franchi.

L'impatto finanziario complessivo sulle finanze pubbliche non sarebbe quindi in ogni caso positivo.

*Il tempo impiegato per l'elaborazione della presente risposta ammonta complessivamente a 48 ore lavorative.*

*(Istituto delle assicurazioni sociali 7 ore; Divisione dell'azione sociale e delle famiglie 16 ore; Divisione delle contribuzioni e Centro sistemi informativi 25 ore)*

Voglia gradire, signor deputato, l'espressione della nostra massima stima.

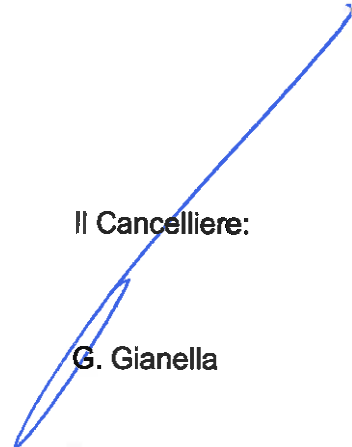
PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:



P. Beltraminelli

Il Cancelliere:



G. Gianella

Copia per conoscenza a:

- Direzione Dipartimento della sanità e della socialità, Residenza governativa, 6500 Bellinzona ([dss-dir@ti.ch](mailto:dss-dir@ti.ch))
- Istituto delle assicurazioni sociali, via Ghiringhelli 15a, 6500 Bellinzona ([carlo.marazza@ias.ti.ch](mailto:carlo.marazza@ias.ti.ch); [anna.rossetti@ias.ti.ch](mailto:anna.rossetti@ias.ti.ch); [simone.croci@ias.ti.ch](mailto:simone.croci@ias.ti.ch))
- Divisione dell'azione sociale e delle famiglie, viale Officina 6, 6500 Bellinzona ([renato.scheurer@ti.ch](mailto:renato.scheurer@ti.ch); [francesco.branca@ti.ch](mailto:francesco.branca@ti.ch))
- Direzione Dipartimento delle finanze e dell'economia, Residenza governativa, 6500 Bellinzona ([dfe-dir@ti.ch](mailto:dfe-dir@ti.ch))
- Divisione delle contribuzioni, viale S. Franscini 6, 6500 Bellinzona ([lino.ramelli@ti.ch](mailto:lino.ramelli@ti.ch); [anna.maestrini@ti.ch](mailto:anna.maestrini@ti.ch); [antonio.kocsis@ti.ch](mailto:antonio.kocsis@ti.ch))
- Divisione dell'economia, viale S. Franscini 17, 6500 Bellinzona ([dfe-de@ti.ch](mailto:dfe-de@ti.ch))
- Divisione delle risorse, Sezione delle finanze, Residenza governativa, 6500 Bellinzona ([dfe-sf@ti.ch](mailto:dfe-sf@ti.ch); [francesco.re@ti.ch](mailto:francesco.re@ti.ch))
- Divisione delle risorse, Sezione delle risorse umane, Residenza governativa, 6500