

Messaggio

numero	data	Dipartimento
4626	9 aprile 1997	OPERE SOCIALI
Concerne		

Introduzione di una nuova legge di applicazione della legge federale del 19 marzo 1965 concernente le prestazioni complementari all'assicurazione federale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LAPC)

Onorevole signor Presidente,
onorevoli signore e signori Consiglieri,

con il presente messaggio sottoponiamo alla vostra attenzione il disegno di legge di applicazione della legge federale concernente le prestazioni complementari all'assicurazione federale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LAPC), che abroga l'attuale legge concernente le prestazioni complementari all'assicurazione federale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità del 21 dicembre 1965 (Legge sulle PC).

I. CONSIDERAZIONI GENERALI

L'incidenza della sostanza immobiliare - in particolare a seguito degli adeguamenti dei valori di stima - nel calcolo della prestazione complementare ha sollevato, negli ultimi anni, delle preoccupazioni importanti. Per rispondere a questa situazione questo Consiglio di Stato propone l'attuale modifica di legge, che introduce una sostanziale innovazione nella legislazione cantonale, segnatamente la possibilità per l'effettivo o il potenziale beneficiario di prestazione complementare di chiedere un prestito ipotecario garantito dal Cantone.

D'altra parte, il 20 aprile 1994, il Gran Consiglio istituiva una Commissione speciale per la verifica della legislazione cantonale. Mandato specifico della Commissione era quello di rivedere la raccolta delle leggi cantonali, sia dal punto di vista della sistematica dell'intera raccolta, come pure dal punto di vista della forma e della struttura di ogni singola legge. La Commissione speciale si riuniva in seduta costitutiva il 26 aprile 1994. Nell'ambito dei lavori di detta Commissione si evidenziava la necessità di rivedere - fra le altre - anche l'attuale legge sulle PC nella forma e nella struttura.

II. ATTUALE LEGISLAZIONE

L'attuale legge sulle PC data del 21 novembre 1965. Nella forma, nella struttura e nel contenuto essa ricalca, in pratica, l'omonima legge federale.

Fra legge federale e legge cantonale si evidenziano numerose ripetizioni - nella maggior parte dei casi letterali - che risultano del tutto superflue, atteso che la legge cantonale deve essere intesa quale legge di applicazione alla legge federale.

La legge cantonale è anche carente dal punto di vista del contenuto e non risponde più alle mutate esigenze in materia di prestazioni complementari, soprattutto per quanto concerne gli effetti della sostanza immobiliare sulle prestazioni complementari.

III. IL DISEGNO DI NUOVA LEGGE

Il disegno di nuova LAPC interviene su tre fronti.

Da un lato con la proposta modifica si intende alleggerire il testo dell'attuale legge sulle PC da tutte le ripetizioni riprese letteralmente dalla legge federale. Questi emendamenti vengono illustrati al pto. a. del presente capitolo.

In secondo luogo il disegno di nuova LAPC inserisce una nuova normativa, mancante nell'attuale legge sulle PC, che viene illustrata al pto. b del presente capitolo.

In terzo luogo il disegno di legge prevede la possibilità, per il proprietario di un immobile che serve da abitazione primaria (per la persona che richiede la prestazione complementare o per una persona compresa nel calcolo della medesima), di richiedere la concessione di un prestito ipotecario se, per effetto del computo della sostanza immobiliare nel calcolo della prestazione complementare, egli percepisce una prestazione ridotta o non ha diritto ad alcuna prestazione. Tale possibilità, prevista all'art. 18 del disegno di legge, viene illustrata nel dettaglio al pto. c. del presente capitolo.

1. Modifiche formali

Dal testo dell'attuale legge sulle PC vengono stralciati tutti quegli articoli che si limitano a riprendere, talvolta letteralmente, il testo della relativa legge federale. Il disegno di nuova LAPC si limita, quindi, a riprendere - nella sostanza - taluni articoli dell'attuale legge sulle PC. Gli articoli ripresi vengono poi, in parte, rivisti dal punto di vista della forma e della tecnica legislativa.

La tabella in appresso illustra quali articoli della attuale legge sulle PC vengono ripresi nella nuova LAPC e qual'è la loro nuova collocazione nella sistematica del disegno di legge.

ATTUALE LEGGE SULLE PC	MARGINALE	NUOVA LEGGE SULLE PC	MARGINALE
art. 1	Scopo	art. 1	Scopo
art. 4 ^{bis}	Adeguamento alla legislazione federale	art. 2	Limiti di reddito e altre disposizioni concernenti la determinazione della prestazione complementare
art. 6 cpv. 2	Reddito determinante	art. 4	Altre competenze cantonali

art. 8 lett. g)	Deduzioni	art. 4	Altre competenze cantonali
art. 17	Cassa cantonale di compensazione	art. 5	Cassa cantonale di compensazione AVS/AI/IPG
art. 18 cpv. 2 e 3	Presentazione della domanda	art. 6	Agenzia AVS
art. 18 cpv. 2 e 3	Presentazione della domanda	art. 7	Richiesta
art. 21	Pagamenti	art. 8	Pagamento e garanzia dell'uso
art. 25	Mezzi finanziari	art. 9	Mezzi finanziari
		art. 10	Partecipazione finanziaria del Cantone
		art. 11	Partecipazione finanziaria dei Comuni
art. 26	Spese di amministrazione	art. 12	Spese amministrative
art. 27	Contabilità	art. 13	Contabilità
art. 28	Autorità cantonale di ricorso	art. 14	Autorità cantonale di ricorso
art. 29	Tribunale federale delle assicurazioni	art. 15	Autorità federale di ricorso
art. 30	Procedura	art. 16	Procedura
art. 16	Restituzione di prestazioni complementari indebitamente riscosse	art. 17	Restituzione
art. 31	Regolamento di applicazione	art. 19	Regolamento di applicazione
art. 32	Abrogazione	art. 20	Disposizione abrogativa
art. 33	Entrata in vigore	art. 21	Entrata in vigore

2. Contenuto

In aggiunta a quanto previsto dall'attuale legge sulle PC, il disegno di legge inserisce la seguente disposizione (oltre a quella relativa al prestito ipotecario alla quale, come detto sopra, viene riservato il pto. c. del presente capitolo) :

- * **articolo 8 cpv. 2** (Pagamento del premio lordo dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie dei beneficiari di prestazioni complementari): questa norma

viene inserita in ossequio alle nuove disposizioni vigenti in materia di assicurazione malattia.

3. Prestito ipotecario e fideiussione del Cantone

Con atto parlamentare del 27 maggio 1991 il Gruppo della Lega dei Ticinesi proponeva una modifica della Legge sull'assistenza sociale del 8 marzo 1971, intesa a riconoscere una gratifica annuale indicizzata di fr. 1'000.- ai beneficiari di prestazioni complementari all'AVS e all'AI (cfr. Rapporto del Consiglio di Stato al Gran Consiglio del 10 giugno 1992 ; n. 3953). Intendimento dell'atto parlamentare era quello di migliorare la situazione dei beneficiari di prestazione complementare all'AVS ed all'AI, al fine di *"recare un certo sollievo finanziario a persone abituate a vivere con il minimo indispensabile"* (cfr. Rapporto di maggioranza della Commissione della gestione del 28 gennaio 1993 n. 3953 R1 ; p. 3). Il 25 febbraio 1992 la Lega dei Ticinesi depositava inoltre una domanda di iniziativa popolare che ricalcava, nella sostanza, e quasi integralmente nella forma l'atto parlamentare succitato. La domanda di iniziativa popolare raccoglieva 9'815 firme valide e veniva, quindi, trasmessa al Gran Consiglio il 13 maggio 1992.

Sia l'atto parlamentare della Lega dei Ticinesi, come pure l'iniziativa popolare venivano respinti.

In particolare il Gran Consiglio si allineava alla Maggioranza della Commissione della gestione, che così si esprimeva :

"Essa (N.d.r.: la Maggioranza della Commissione) condivide comunque integralmente le motivazioni e le conclusioni del Consiglio di Stato nel rapporto del 10 giugno 1992 nella misura in cui rileva, per un verso, che la proposta gratifica andrebbe ad incrementare le entrate di persone anziane e di invalidi che già godono di redditi garantiti dignitosi, nonché, per un altro verso, che il risultato ottenuto non avrebbe un'incidenza sugli effettivi casi di povertà relativa."

(Cfr. Rapporto di maggioranza, pag. 4).

"Proprio le iniziative qui in esame avrebbero il torto di aumentare quello che già deve essere considerato un ingiusto divario tra coloro che beneficiano delle prestazioni complementari e chi ne è escluso perché supera di poco il menzionato limite di reddito."

(cfr. Rapporto di maggioranza, pag. 8).

Pur respingendo la proposta della Lega dei Ticinesi, per i motivi sopra esposti, già la Maggioranza della Commissione della gestione si dichiarava però conscia che, nell'ambito delle rendite AVS e AI, nonché delle relative prestazioni complementari, vi era ancora uno spazio di miglioramento e che si sarebbero dovute *"apportare modifiche e adeguamenti alle nuove esigenze dei beneficiari"* (cfr. Rapporto di maggioranza, pag. 7). In particolare la Maggioranza della Commissione faceva riferimento *"all'incidenza dell'adeguamento delle stime immobiliari sul versamento delle prestazioni complementari"* (cfr. Rapporto di maggioranza, pag. 8).

A mente dell'art. 3 cpv. 1 lett. b LPC nel reddito determinante ai fini del calcolo della prestazione complementare viene computata la sostanza immobiliare, nella misura in cui il suo valore supera la franchigia, e meglio :

- fr. 25'000.- per persone sole ;
- fr. 40'000.- per i coniugi ;
- fr. 15'000.- per orfani e figli che danno diritto a rendite per figli dell' AVS o dell'AI.

Il valore della sostanza immobiliare abitata si determina secondo il valore di stima ufficiale (quella non abitata, al contrario, secondo il valore venale), dedotto dalla notifica di tassazione cresciuta in giudicato, relativa al periodo determinante (art. 17 cpv. 1 OPC).

Una volta determinatone il valore, la sostanza deve essere convertita in reddito, conformemente all'art. 3 cpv. 1 lett. b LPC, e secondo i seguenti parametri :

- 1/15 per i beneficiari di rendite di invalidità ;
- 1/10 per i beneficiari di rendite di vecchiaia.

Supponendo che il valore della sostanza immobiliare, desunto dalla relativa notifica di tassazione ai valori di stima ufficiale, sia di fr. 120'000.- ed ipotizzando di dover convertire in reddito tale valore per un beneficiario di rendita di vecchiaia (persona sola), il calcolo da operare sarebbe dunque il seguente :

sostanza ai valori di stima	fr.	120'000.-
./. franchigia	fr.	25'000.-
sostanza computabile	fr.	95'000.-
x fattore di conversione		1/10
reddito annuo computato	fr.	9'500.-
(che corrisponde al consumo richiesto della sostanza)		
reddito computato	fr.	9'500.-
+ valore locativo (fr. 120'000.-) ¹	fr.	6'000.-
./. interessi ipotecari (al 5%)	fr.	--
./. spese manutenzione fabbricati (25% di fr. 6'000.-)	fr.	1'500.-
./. ipotetica pigione (6'000 + 600 ² ./. 800 ³)	fr.	<u>5'800.-</u>
reddito computato⁴	fr.	8'200.-

Dal valore della sostanza immobiliare sono dedotti gli eventuali debiti ipotecari. Oltre al computo del consumo richiesto della sostanza - come sopra calcolato - deve quindi essere aggiunto il reddito della medesima, che corrisponde al valore locativo.

Quali deduzioni vengono considerate gli eventuali interessi ipotecari e le spese di manutenzione, fino ad un massimo equivalente al reddito della sostanza.

¹ Gli interessi ipotecari con le spese di manutenzione non possono superare il reddito lordo dell'immobile (art. 3 cpv. 4 lett. c LPC).

² Spese forfetarie accessorie per persona sola (fr. 800.- per famiglia).

³ Franchigia (fr. 1'200.- per famiglia)

⁴ Questa è l'incidenza della sostanza nel calcolo PC.

Riprendendo l'esempio sopra descritto e considerando un debito ipotecario di fr. 20'000.-, si arriva al seguente calcolo :

sostanza ai valori di stima	fr.	120'000.-	
./.	debito ipotecario	fr.	20'000.-
./.	franchigia	fr.	<u>25'000.-</u>
sostanza computabile	fr.	75'000.-	
x fattore di conversione		1/10	
reddito computato	fr.	7'500.-	
+ valore locativo (fr. 120'000.-)	fr.	6'000.-	
./.	interessi ipotecari (al 5%)	fr.	1'000.-
./.	spese manutenzione fabbricati (25% di fr. 6'000.-)	fr.	1'500.-
./.	ipotetica pigione (6'000 + 600 ./.	fr.	<u>5'800.-</u>
reddito computato	fr.	5'200.-	

Come si vede, la sostanza immobiliare ed il valore locativo della stessa incidono fortemente nel calcolo della prestazione complementare ; un aumento del valore di stima di tale sostanza può, quindi, portare alla perdita di un diritto già acquisito o alla mancata nascita dello stesso, nonché alla diminuzione dell'importo della prestazione erogata.

A titolo esemplificativo si riportano i dati relativi ai 22 Comuni nei quali sono entrate in vigore le nuove stime, alle quali si è proceduto in virtù della legge attualmente in vigore, il 1° gennaio 1991 (si trattava dei Comuni di Aquila, Bedigliora, Bosco Luganese, Breganzona, Cavigno, Cerentino, Corippo, Cugnasco, Dongio, Gerra Verzasca, Gudo, Isole, Lugaggia, Manno, Muggio, Muralto, Pollegio, Pregassona, Rossura, Sala Capriasca, St. Antonio e Sessa).

Nei 22 Comuni nei quali è entrato in vigore il nuovo valore di stima erano interessati 250 beneficiari, proprietari di sostanza, dei quali 49 hanno perso il diritto alla prestazione complementare (= **19.6%**), mentre altri 72 si sono visti ridurre l'importo della medesima (= **28.8%**). A titolo comparativo sia detto che, negli altri Comuni del Cantone (nei quali non vi è stata alcuna modifica del valore di stima), su 1'716 beneficiari di prestazione complementare, proprietari di sostanza, soltanto 19 hanno perso il diritto (= **0.01%**), mentre 97 hanno subito una riduzione (= **0.05%**).

Peraltro anche i quotidiani ticinesi, già nel 1992, si erano occupati della questione.

Dagli esempi sopra descritti si può evincere la notevole incidenza della sostanza immobiliare, rispettivamente del suo valore locativo, nel calcolo della prestazione complementare.

Conscio di questa delicata problematica, e nell'intento di mitigarne le conseguenze finanziarie per i beneficiari di prestazioni complementari, questo Consiglio di Stato ne ha ricercato le possibili soluzioni, che coniugassero le esigenze dell'ordinamento giuridico (non vi è, infatti, da dimenticare che la LPC è una legge federale) alle esigenze d'ordine sociale.

Da un lato, questo Consiglio di Stato ha inteso legiferare nel campo delle stime immobiliari e lo ha fatto con il Disegno di legge sulla stima ufficiale della sostanza immobiliare ; a mente del relativo Messaggio del 21 febbraio 1995, intendimento della nuova legge è, infatti, quello di *"stabilire una situazione delle stime omogenea per tutto il Cantone mantenendo l'attuale concetto di stimare i beni immobili secondo il loro valore commerciale"* (pag. 1 del citato Messaggio) introducendo *"criteri d'estimo prudenziali, riferiti al mercato medio (non speculativo) immobiliare, conferendo tuttavia la dovuta importanza all'elemento "reddito" ricavabile da un immobile"* (pag. 3 del citato Messaggio). Il Rapporto della Commissione speciale in materia tributaria del 20 settembre 1996 riprende, in sostanza, le conclusioni del citato Messaggio.

Il citato Disegno di legge, sottoposto al Parlamento, è stato da quest'ultimo approvato lo scorso 13 novembre 1996 ed è, quindi, divenuto legge a tutti gli effetti. La sua entrata in vigore, che dovrà essere determinata da questo Consiglio di Stato, potrà dunque mitigare gli effetti del computo della sostanza immobiliare (e del relativo valore locativo) nel calcolo della prestazione complementare, nel caso in cui le nuove, aggiornate stime immobiliari, che verranno rese effettive contemporaneamente in tutti i Comuni, elimineranno le attuali disparità di trattamento fra proprietari di immobili, correggendo verso il basso le stime più recenti. Nel frattempo, l'introduzione - con l'entrata in vigore della nuova legge sulle stime - della quota di perequazione del 70% permetterà una ulteriore importante correzione.

D'altro lato questo Consiglio di Stato ha aderito alle conclusioni del Progetto preliminare e rapporto esplicativo in merito alla terza revisione della Legge federale sulle prestazioni complementari (LPC), laddove questo proponeva l'introduzione di una deduzione supplementare di fr. 100'000.-, limitatamente ai beneficiari di prestazione complementare che sono proprietari dell'immobile e che lo abitano o a coloro che, dopo una eventuale cessione di sostanza, abitano ancora l'immobile.

Preso atto delle argomentazioni sollevate in occasione della relativa procedura di consultazione, il Consiglio Federale ha proposto di limitare la deduzione a fr. 75'000.-. Il relativo Messaggio del Consiglio federale considererà quindi questo nuovo importo.

Entrambi gli interventi rammentati (nuova Legge sulle stime ed aggiunta di una deduzione supplementare di fr. 75'000.- per gli assicurati, beneficiari di prestazione complementare, che abitano la propria casa) non potranno però avere un riscontro immediato nel campo della prestazione complementare, segnatamente per i seguenti motivi:

In primo luogo la messa in vigore simultanea, in tutti i Comuni, delle nuove stime non potrà essere raggiunta a brevissimo termine al riguardo, nel relativo Messaggio, si evocava un periodo di tre - quattro anni (pag. 5 del citato Messaggio).

In secondo luogo va fatto di aggiungere che, fino all'entrata in vigore delle nuove, aggiornate, stime, tutte le valutazioni del valore di un immobile continueranno ad essere effettuate in base alla legge attuale (art. 46 della nuova Legge sulle stime): il che potrebbe portare ad ulteriori situazioni di disparità di trattamento fra proprietari di immobili, senza che l'introdotta concetto della perequazione (di cui all'art. 45 della nuova Legge sulle stime) possa eliminarne le conseguenze.

In terzo luogo va anche detto che è prevedibile che l'emendamento previsto dalla terza revisione della LPC, che potrebbe - anch'esso - mitigare le conseguenze dell'aumento delle stime immobiliari nel calcolo della prestazione complementare, entri in vigore - al più presto - soltanto il 1° gennaio 1998.

Si rammenta inoltre che il progetto preliminare sulla terza revisione della LPC conferiva ai Cantoni la possibilità di aumentare l'importo della franchigia degli immobili abitati, sopra

descritta (fr. 75'000.-). Il costo di un tale eventuale adeguamento sarebbe posto a carico del Cantone e dei Comuni.

È dunque in quest'ottica e per questi motivi che questo Consiglio di Stato - evidenziando l'urgenza di un intervento a livello legislativo ed approfittando della già citata revisione generale della raccolta delle leggi - è arrivato a proporre un sostegno finanziario del Cantone a quelle persone che - per effetto dell'aumento delle stime - si vedono, in tutto od in parte, compromesso il loro diritto alla prestazione complementare.

Le prestazioni complementari sono state istituite per garantire agli anziani, agli invalidi ed ai superstiti di poter disporre di entrate sufficienti a coprire i loro bisogni vitali.

I beneficiari, proprietari di sostanza immobiliare, non sempre possono contare su entrate reali che permettano loro di far fronte a queste necessità. Le vigenti disposizioni di legge impongono, infatti, a queste persone di consumare, per il loro sostentamento, una parte di sostanza ogni anno. Chi abita nella propria casa, evidentemente, questo consumo lo può realizzare soltanto mediante la vendita dell'immobile oppure accendendo un'ipoteca presso un istituto bancario.

Questo Consiglio di Stato - conscio, da un lato, del fatto che uno degli scopi primari della politica sociale è proprio quello di mantenere l'anziano, il più a lungo possibile, nell'abitazione della quale è proprietario, mentre, d'altro lato, l'idea dell'accensione di un prestito ipotecario è ancora difficilmente accettata nella mentalità della nostra gente - in prima battuta ha quindi verificato la fattibilità della concessione di un prestito erogato direttamente dal Cantone e garantito da ipoteca legale.

Dopo attenta valutazione di tutti gli aspetti, ed in particolare con riferimento agli aspetti giuridici ed amministrativi, si è arrivati alla conclusione che questa soluzione non era praticabile. Al riguardo si rinvia all'allegato A del presente Messaggio (Studio di fattibilità relativo al prestito garantito da ipoteca legale per i beneficiari di prestazione complementare), che evidenzia i motivi di tale scelta.

Dovendosi abbandonare, per i motivi sopra esposti e dettagliati nel citato allegato A, l'idea di un prestito del Cantone e garantito da ipoteca legale, questo Consiglio di Stato ha valutato e poi optato per la soluzione del prestito ipotecario, garantito da una fideiussione del Cantone.

Per la concessione del prestito ipotecario, il disegno di legge prevede che si debba ricorrere ai servizi della Banca dello Stato del Cantone Ticino, che ha espresso la sua disponibilità a garantire questo servizio, richiamato il suo ruolo di Banca cantonale, e che potrà avvalersi della collaborazione dell'Istituto delle Assicurazioni Sociali per la quantificazione del prestito. Non sarebbe, infatti, stato pensabile di lasciare facoltà di scelta ai singoli richiedenti di prestazione complementare ; da un lato, ciò avrebbe potuto portare a disparità di trattamento fra richiedenti diversi e, dall'altro, avrebbe costretto il Cantone - che si rende garante del prestito mediante fideiussione - a trattare con diversi interlocutori del settore bancario.

Il disegno di legge sancisce, per la richiesta e la relativa concessione del prestito, in pratica la formula potestativa : non sarebbe infatti pensabile, da un lato, forzare il richiedente di prestazione complementare a chiedere l'accensione del prestito ipotecario e, d'altro lato, obbligare l'istituto bancario a concederlo.

Il disegno di legge dispone, inoltre, che l'importo del prestito corrisponda, al massimo, all'importo equivalente alla diminuzione o alla perdita della prestazione complementare. Se, quindi, la prestazione complementare sarebbe stata - senza tener conto della rivalutazione del valore immobiliare - di fr. 700.- mensili ed è, invece, di fr. 600.- mensili

tenuto conto del nuovo estimo, l'importo del prestito ipotecario potrà corrispondere, al massimo, alla differenza, cioè fr. 1'200.- annui.

A garanzia del recupero del prestito ipotecario, oltre ai relativi interessi passivi, il disegno di legge prevede che il Cantone presti una fideiussione semplice ai sensi dell'art. 495 CO : ciò significa che, nel caso in cui il beneficiario della prestazione complementare agevolata o i suoi eredi non siano in grado di pagare gli interessi o di rimborsare il prestito ipotecario, lo Stato dovrà soddisfare la Banca quale fideiussore semplice.

IV. CONSEGUENZE DI NATURA FINANZIARIA

1. Spese amministrative

Il disegno di legge non comporta nessuna conseguenza finanziaria, dal profilo delle spese amministrative, per gestire la modifica proposta.

2. Fideiussione del Cantone

Richiamando quanto esposto in precedenza, relativamente alla garanzia prestata dal Cantone in caso di difficoltà nel restituire il prestito erogato dalla Banca dello Stato del Cantone Ticino, è assai difficile quantificare la possibile spesa per lo Stato. È prevedibile, comunque, che i casi in cui il Cantone debba assumersi la conseguenza finanziaria della garanzia prestata siano limitati. A maggior ragione, se si pon mente al fatto che il Cantone presta la sua garanzia sotto forma di fideiussione semplice (e non solidale): ciò significa che il creditore, cioè la Banca dello Stato del Cantone Ticino, dovrà - in ogni caso - anzitutto richiedere il rimborso del prestito alla massa successoria. Soltanto nel caso in cui l'importo della massa fosse insufficiente a coprire l'importo della restituzione, la Banca dello Stato del Cantone Ticino potrà procedere nei confronti dello Stato.

V. COMMENTO AGLI ARTICOLI DI LEGGE

Articoli 2 - 4 Titolo II (Ordinamento del Cantone)

Queste disposizioni, relative alle competenze che la Confederale deferisce ai Cantoni, considerano sia l'attuale legislazione federale sulle prestazioni complementari (seconda revisione della LPC del 1987), come pure le previste modifiche relative alla terza revisione.

Il progetto preliminare della terza revisione della LPC era stato messo in consultazione il 31 agosto 1995 ; il 23 settembre 1996 il Consiglio Federale ha preso atto dei risultati della medesima, alla quale ha partecipato anche il Cantone Ticino. In questa occasione il Consiglio federale ha pure disposto la preparazione del relativo messaggio, che sarà prossimamente presentato. A dipendenza dei lavori parlamentari, la legge potrebbe quindi entrare in vigore al 1° gennaio 1998.

Vista l'imminenza della citata entrata in vigore della nuova LPC, è quindi opportuno che il Titolo II della presente legge consideri, già ora e nel limite del possibile, le future modifiche della LPC che avranno effetto a livello di legge cantonale.

Va peraltro aggiunto che con la proposta modifica della LPC federale le competenze cantonali saranno limitate alla determinazione dei limiti di reddito, alla determinazione

dell'importo riconosciuto a titolo di spese di pigione, alla determinazione dell'importo riconosciuto per i pensionati a titolo di spese personali (regalia) ed alla determinazione dell'importo giornaliero della retta degli istituti.

Articolo 2 Limiti di reddito e altre disposizioni concernenti la determinazione delle prestazioni complementari

Per quanto concerne i limiti di reddito applicabili per il calcolo della prestazione complementare questo articolo conferma il principio già sancito dall'attuale legge sulle PC all'art. 4bis : in virtù di questo principio, in Ticino, i limiti di reddito sono automaticamente adeguati ai massimali previsti dalla legislazione federale, massimali che vengono peraltro adeguati dal Consiglio federale, di regola, ogni due anni.

Con la locuzione "altre disposizioni concernenti la determinazione delle prestazioni complementari", si intende poi l'importo delle spese di pigione e delle relative spese accessorie, l'aumento di un ulteriore terzo della retta delle persone che soggiornano in istituto e la deduzione fissa dal reddito da attività lucrativa.

Articolo 3 Premio lordo dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie

Questo articolo considera i cambiamenti introdotti dalla LAMal e già considerati dalla attuale legislazione federale di applicazione della LPC.

Sia inoltre detto che pure la terza revisione della LPC prevede la conferma del principio sancito da questo articolo, che - a livello cantonale - è pure ripreso nella LCAMal.

Articolo 4 Altre competenze cantonali

Nelle altre competenze cantonali si annoverano :

- la determinazione dell'importo della retta giornaliera per le persone in istituto per anziani, di cura e per invalidi ;
- la determinazione dell'importo lasciato a disposizione dei pensionati per le spese personali ;
- la possibilità - a condizione che ciò venga previsto con la terza revisione della LPC - per il Cantone di aumentare l'importo della franchigia degli immobili che servono da abitazione primaria.

Articoli 6 - 7

È dall'entrata in vigore della LPC (al 1° gennaio 1966) che l'applicazione della legge è affidata alla Cassa cantonale di compensazione AVS/AI/IPG, che si è sempre avvalsa delle Agenzie AVS.

Articoli 9 - 12

Questi articoli confermano, in sostanza, le modalità di finanziamento previste dalle attuali legislazioni sull'AVS, sull'AI, sull'assicurazione malattie e sulle PC, in particolare per quanto concerne la ripartizione dei costi fra Cantone e Comuni. La partecipazione della Confederazione è, attualmente e secondo gli indici di capacità finanziaria, stabilita al 28% dei costi totali.

Per quanto riguarda le spese amministrative si informa che quelle coperte dal Cantone per le attività svolte dalla Cassa cantonale di compensazione AVS/AI/IPG sono le più basse di tutta la Svizzera. A titolo di confronto si enunciano i dati di alcuni Cantoni, e la media svizzera, relativi all'anno 1995. Costo per incarto in Ticino : fr. 80.60 ; media svizzera : fr. 171.- ; Berna : fr. 173.- ; Vaud : fr. 143.75 ; Lucerna : fr. 193.60 ; Grigioni : fr. 384.15 ; Argovia : fr. 263.50.

Articolo 13 Contabilità

Alla contabilità relativa alle prestazioni complementari si applicano, in pratica, le norme che disciplinano la contabilità dell'AVS, emanate dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali.

Da notare che, con il 1° gennaio 1997, presso la Cassa cantonale di compensazione AVS/AI/IPG entrerà in vigore il nuovo piano contabile federale dell'AVS, che contempla le specifiche posizioni contabili per le prestazioni complementari.

Vogliate gradire, onorevole signor Presidente e onorevoli signore i signori Consiglieri, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, P. Martinelli
p.o. Il Cancelliere, G. Gianella

Disegno di

LEGGE

di applicazione della legge federale del 19 marzo 1965 concernente le prestazioni complementari all'assicurazione federale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LAPC)

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone del Ticino

- vista la legge federale 19 marzo 1965 concernente le prestazioni complementari all'assicurazione federale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPC);
- visto il messaggio 9 aprile 1997 no. 4626 del Consiglio di Stato;
- atteso che i termini usati nella legge sono da intendersi sia al maschile che al femminile,

d e c r e t a :

TITOLO I - DISPOSIZIONI GENERALI

Articolo 1

Scopo

Le prestazioni complementari all'assicurazione federale per la vecchiaia ed i superstiti (AVS) ed all'assicurazione federale per l'invalidità (AI) garantiscono un reddito minimo agli anziani, ai superstiti ed agli invalidi.

TITOLO II - ORDINAMENTO DEL CANTONE

Articolo 2

A. Limiti di reddito e altre disposizioni concernenti la determinazione delle prestazioni complementari

I limiti di reddito e le altre disposizioni concernenti la determinazione delle prestazioni complementari sono adeguati ai massimi previsti dalla LPC.

Articolo 3

B. Premio lordo dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie

Il premio lordo dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie degli assicurati beneficiari di prestazione complementare AVS/AI è corrisposto direttamente dal Cantone agli assicuratori.

Articolo 4

C. Altre competenze cantonali

Il Consiglio di Stato disciplina le competenze che la legislazione federale sulle prestazioni complementari conferisce ai Cantoni.

TITOLO III - ORGANIZZAZIONE E PROCEDURA

Articolo 5

A. Cassa cantonale di compensazione AVS/AI/IPG

L'applicazione della legge è affidata alla Cassa cantonale di compensazione AVS/AI/IPG, sotto la vigilanza del Consiglio di Stato.

Articolo 6

B. Agenzia AVS

La Cassa cantonale di compensazione si avvale della collaborazione delle Agenzie AVS.

Articolo 7

C. Richiesta

¹La richiesta di prestazioni è presentata alla Cassa cantonale di compensazione per il tramite della competente agenzia AVS

²L'agenzia AVS accerta lo stato di famiglia e le condizioni di reddito e di sostanza del richiedente. Essa trasmette la richiesta di prestazioni alla Cassa cantonale di compensazione

Articolo 8

D. Pagamento e garanzia d'uso

¹La prestazione complementare è pagata, di regola, all'avente diritto dalla Cassa cantonale di compensazione. Il versamento avviene, di regola, ogni mese.

²Il premio lordo dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie dei beneficiari di prestazioni complementari è pagato direttamente dal Cantone agli assicuratori. La singola prestazione complementare nei confronti dell'avente diritto è, di conseguenza, ridotta nella misura necessaria al pagamento del premio assicurativo, tenuto conto della parte di premio a carico del sussidio nell'assicurazione sociale contro le malattie.

³Sono applicabili, per analogia, le norme della legislazione federale sull'AVS concernenti la garanzia dell'uso della rendita conforme al suo scopo.

TITOLO IV - FINANZIAMENTO

Articolo 9

A. Mezzi finanziari

Gli oneri finanziari derivanti dall'applicazione della legge sono coperti:

- a) dalla Confederazione;
- b) dal Cantone;
- c) dai Comuni.

Articolo 10

B. Partecipazione finanziaria del Cantone

Il Cantone si assume l'importo non coperto dalla Confederazione e dai Comuni.

Articolo 11

C. Partecipazione finanziaria dei Comuni

¹La quota-parte a carico del singolo Comune è calcolata, in base alla sua capacità finanziaria, come segue:

$$\frac{\text{contributo addebitato al Cantone nell'anno di computo}}{\text{numero dei cittadini residenti nel Cantone al 31 dicembre}} \times \text{numero degli abitanti del Comune}$$

²La partecipazione annua del singolo Comune agli oneri derivanti dall'applicazione della legge, della legislazione di applicazione alla legge federale sull'assicurazione malattie del 18 marzo 1994, dalla legislazione di applicazione alla legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti del 20 dicembre 1946 e della legislazione di applicazione della legge federale sull'assicurazione invalidità del 19 giugno 1959 non può superare il 10 per cento del gettito d'imposta cantonale per il Comune nell'anno stabilito dal Consiglio di Stato.

Articolo 12

D. Spese amministrative

Le spese amministrative derivanti alla Cassa cantonale di compensazione dall'applicazione della legge sono coperte dal Cantone.

Articolo 13

E. Contabilità

¹Il Cantone anticipa alla Cassa cantonale di compensazione i fondi necessari al pagamento delle prestazioni complementari e la copertura delle spese amministrative.

²Le prestazioni complementari e le spese amministrative sono registrate in conti separati nella contabilità della Cassa cantonale di compensazione.

TITOLO V - RIMEDI GIURIDICI

Articolo 14

A. Autorità cantonale di ricorso

¹Contro le decisioni della Cassa cantonale di compensazione è data facoltà di ricorso al Tribunale cantonale delle assicurazioni.

²Questo diritto spetta pure ai parenti in linea ascendente e discendente, nonché ai fratelli ed alle sorelle dell'avente diritto.

³La procedura è regolata dalle norme processuali della legge federale sull'AVS.

Articolo 15

B. Autorità federale di ricorso

Contro le sentenze del Tribunale cantonale delle assicurazioni è data facoltà di ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale delle assicurazioni.

TITOLO VI - DISPOSIZIONI PENALI

Articolo 16

Procedura

¹Il perseguimento delle infrazioni previste dalle disposizioni penali della legge federale sulle prestazioni complementari spetta all'autorità giudiziaria competente giusta le norme della vigente legge organica giudiziaria.

²Il perseguimento delle infrazioni previste all'art. 16 cpv. 2 LPC spetta al Dipartimento competente giusta le norme della vigente legge di procedura sulle contravvenzioni.

³È applicabile l'art. 90 della legge federale sull'AVS.

TITOLO VII - RESTITUZIONE DI PRESTAZIONI INDEBITAMENTE RISCOSSE

Articolo 17

Restituzione

Per la restituzione delle prestazioni complementari indebitamente riscosse sono applicabili, per analogia, le norme della legge federale sull'AVS.

TITOLO VIII - PRESTITO IPOTECARIO E FIDEIUSSIONE DEL CANTONE

Articolo 18

Prestito ipotecario

¹Il proprietario di un immobile che serve da abitazione primaria per il richiedente o per una persona compresa nel calcolo della prestazione complementare può chiedere alla Banca dello Stato del Cantone Ticino la concessione di un prestito se, per effetto del computo della sostanza immobiliare nel calcolo della prestazione complementare, percepisce una prestazione ridotta o non ha diritto ad alcuna prestazione.

²Il prestito annuo corrisponde al massimo all'importo equivalente alla diminuzione annua o alla perdita annua della prestazione complementare.

Articolo 19

Fideiussione del Cantone

¹In garanzia del pagamento degli interessi e della restituzione del prestito ipotecario, il Cantone presta a favore della Banca dello Stato del Cantone Ticino una fideiussione semplice ai sensi dell'art. 495 del Codice delle obbligazioni.

²Il regolamento di applicazione definisce i particolari.

TITOLO IV - DISPOSIZIONI FINALI E ABROGATIVE

Articolo 20

B. Disposizione abrogativa

Con l'entrata in vigore della legge è abrogata la legge concernente le prestazioni complementari all'assicurazione federale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità del 21 dicembre 1965.

Articolo 21

C. Entrata in vigore

¹La presente legge, decorso il termine per l'esercizio del diritto di referendum, è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

²Il Consiglio di Stato ne fissa la data di entrata in vigore, previa approvazione federale.

Studio di fattibilità relativo al prestito garantito da ipoteca legale per i beneficiari di prestazione complementare

I. PREMESSA

Le prestazioni complementari sono state istituite per garantire agli anziani, agli invalidi ed ai superstiti di poter disporre di entrate sufficienti a coprire i loro bisogni vitali.

I beneficiari, possessori di sostanza immobiliare, non sempre possono contare su entrate reali che permettano loro di far fronte a queste necessità.

Le vigenti disposizioni legali impongono infatti a queste persone di consumare per il loro sostentamento una parte di sostanza ogni anno.

Chi abita nella propria casa evidentemente questo consumo lo può realizzare soltanto mediante la vendita della proprietà oppure accendendo un'ipoteca presso un istituto bancario, ciò che per la mentalità della nostra gente difficilmente è accettabile.

Ne consegue che in diversi casi gli anziani sono costretti a vivere al di sotto del fabbisogno previsto dalla legge sulle prestazioni complementari.

Per ovviare a questi inconvenienti si è pensato a come lo Stato può intervenire in aiuto ai cittadini che si trovassero in questa situazione.

II. DATI

Al 1° aprile 1994 abbiamo la seguente situazione:

- 12'194 casi di prestazione complementare con 14'193 persone interessate;
- 2'000 casi hanno una sostanza immobiliare (413 sono in Istituto e 1'587 a casa);
- 382 casi, possessori di sostanza immobiliare, si sono visti rifiutare la prestazione complementare dal 1.1.1993 al 31.3.1994 (49 sono in Istituto e 333 a casa).

Dopo aver ricalcolato questi casi senza tener conto della sostanza, 21 di chi è in Istituto e 222 di chi è a casa risultano ancora rifiutati.

(I casi rifiutati rappresentano circa il 30% del totale dei casi rifiutati durante lo stesso periodo, che sono 1'258).

III. TRAGUARDI

Ci siamo innanzitutto chiesti se è giusto che beneficiari di prestazione complementare si vedano ridurre o sopprimere la stessa poiché essendo proprietari di abitazione si vedono modificare i valori della sostanza a causa soltanto dell'adeguamento del valore di stima.

Se lo scopo è quello di mantenere il più a lungo possibile l'anziano nella propria abitazione di cui è proprietario abbiamo voluto analizzare come raggiungerlo.

IV. SOLUZIONI

Sono state individuate ed analizzate due possibili soluzioni:

1. concessione di un prestito garantito da un'ipoteca legale (soluzione cantonale);
2. aumento della franchigia (soluzione federale).

V. FATTIBILITÀ

1. Premessa

Il prestito garantito da un'ipoteca legale pone diversi problemi di carattere giuridico e amministrativo, non escludendo, a dipendenza delle scelte, anche maggiori costi. L'aumento della franchigia non pone problemi giuridici ed amministrativi, ma comporta un aumento dei costi.

2. Prestito garantito da ipoteca legale

Il prestito garantito da ipoteca legale dev'essere esteso a tutti i potenziali beneficiari di prestazione complementare. Considerando soltanto le persone già al beneficio della prestazione complementare si creerebbe indubbiamente una disparità di trattamento.

Si pongono i seguenti problemi.

2.1 Problemi

2.1.1 L'ipoteca legale dev'essere estesa a tutti i potenziali beneficiari di prestazione complementare?

L'ipoteca legale dev'essere estesa a tutti i potenziali beneficiari di prestazione complementare proprietari di sostanza immobiliare e non limitata ai soli ed attuali beneficiari di prestazione complementare per i seguenti motivi

la costituzione federale garantisce il principio di uguaglianza dinanzi alla legge ex art. 4 Cost. fed. Evidentemente non garantisce una parità di trattamento assoluta in tutti i casi immaginabili (DTF 100 la 328) "Motivi tecnici e pratici possono infatti giustificare la disparità di trattamento, in ogni modo quand'essa non comporti effetti iniqui" (A. Scolari, Appunti di diritto amministrativo nel Canton Ticino, pag. 19).

"Secondo la giurisprudenza del TF, viola l'art. 4 Cost. fed. un atto legislativo che non si fonda su motivi seri od oggettivi, appare privo di senso o di scopo, oppure fa distinzioni giuridiche che non trovano ragionevole riscontro nelle diversità delle fattispecie sottoposte alla disciplina normativa" (A. Scolari, "Diritto amministrativo", pag. 255-256; Imboden/Rhinow, "Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung", Bd. I, pag. 428).

Ai sensi dell'art. 34 quater in relazione con l'art. 11 cpv. 1 Disposizioni transitorie della Cost. fed. lo Stato ha l'onere di garantire una rendita che compensi adeguatamente il fabbisogno vitale.

Se questo Stato, in base al succitato onere, ravvisa l'esigenza di mitigare le conseguenze finanziarie per taluni beneficiari di prestazione complementare che - a seguito dell'aumento della stima dell'immobile di loro proprietà - si vedrebbero privati della prestazione complementare alla quale attualmente hanno diritto, non si intravede alcun motivo serio od oggettivo per cui si dovrebbe soccorrere solo i beneficiari attuali e non quelli futuri. Considerando poi che la fattispecie è sia per gli uni che per gli altri esattamente la stessa, una distinzione giuridica non sarebbe giustificata dalle circostanze. Essa comporterebbe effetti iniqui non tollerabili ex art. 4 Cost. fed.

2.1.2 L'ipoteca legale dev'essere limitata ai soli potenziali beneficiari di prestazione complementare che vivono in casa propria o dev'essere estesa anche a coloro che vivono in casa per anziani ?

Per i potenziali beneficiari che vivono in casa propria, se sono proprietari dell'immobile, il prestito garantito da ipoteca legale non pone problemi.

Le persone che vivono in una casa per anziani sono escluse dalla soluzione ipotizzata, perché non beneficiano più della propria abitazione, ad eccezione delle coppie dove solo uno dei coniugi continua ad abitare nella propria casa.

Con scritto del 24 marzo 1994 l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali conferma quanto detto sopra:

"Le personnes vivant dans un home devraient être exclues de la réglementation, avec pour seule exception les couples dont l'un des conjoints continuerait d'habiter dans la propriété en cause".

2.1.3 L'ipoteca legale è concepibile solo per chi è proprietario ?

Sì, è concepibile solo per chi è proprietario.

Ai sensi dell'art. 796 cpv. 1 CCS il pegno immobiliare (quale per es. l'ipoteca) può essere costituito solamente sopra fondi intavolati nel registro fondiario.

In particolare sono fondi nel senso della succitata norma: i diritti per sé stanti e permanenti costituiti sui fondi, le miniere e le quote di comproprietà d'un fondo (cfr. art. 655 cpv. 2 in relazione con l'art. 943 cpv. 1 CCS).

Quali diritti per sé stanti e permanenti costituiti sui fondi vengono menzionati il diritto di superficie, i diritti sulle sorgenti, le "Wasserrechtsverleihungen", ma anche le altre servitù ai sensi dell'art. 781 CCS.

Nella misura in cui questi diritti sono collegati a dei fondi o a determinate persone non sono più indipendentemente trasferibili e pertanto non sono più delle servitù per sé stanti (Tuor/Schnyder, "Das schweizerische Zivilgesetzbuch", 10. Auflage, pag. 594).

I diritti per sé stanti sono indipendenti dalla proprietà e non sono legati ad un determinato proprietario. Essi esistono a sé stanti e sono indipendentemente trasferibili, possono essere ceduti, dati in pegno e trasmessi per successione.

L'usufrutto e il diritto di abitazione sono ambedue delle servitù personali e quindi legate ad una determinata persona. L'usufrutto anche se è cedibile nel suo esercizio (art. 758 CCS) non lo è però nella sua sostanza (art. 751 CCS). Il diritto di abitazione invece è né cedibile nella sua sostanza né cedibile nel suo esercizio (art. 776 CCS; Tuor/Schnyder, op. cit. pag. 726).

Sia l'usufrutto sia il diritto di abitazione non sono dei fondi ai sensi dell'art. 655 cpv. 2 e art. 943 cpv. 1 CCS, pertanto non è possibile iscrivere su di essi una ipoteca (art. 796 cpv. 1 CCS).

Per i suddetti motivi è neppure possibile costituire un'ipoteca legale sul vitalizio, poiché anche quest'ultimo non è un fondo ai sensi degli articoli del Codice civile.

In conclusione:

se il potenziale beneficiario di una prestazione complementare non è più proprietario dell'immobile in cui vive, non è più possibile costituire un'ipoteca legale a garanzia del prestito, poiché "il pegno immobiliare (quale l'ipoteca) può essere costituito solamente sopra fondi intavolati nel registro fondiario"(art. 796 cpv.1 CCS).

Confermato pure con il succitato scritto 24.03.1994 dell'Ufficio federale della assicurazioni sociali che afferma:

Les PC ne sauraient être "garanties" par une hypothèque légale que dans la mesure où l'immeuble est effectivement propriété du bénéficiaire PC. En présence d'une propriété immobilière offerte à autrui, la valeur vénale serait déterminante. Si la valeur de la propriété offerte était élevée, aucun droit à la PC ne saurait exister.

2.1.4 Che ne è dei non proprietari ?

Fra i non proprietari vanno annoverati i potenziali **beneficiari** di prestazione complementare **che hanno ceduto la loro sostanza senza equa contropartita** e che non l'hanno ancora ammortizzata secondo l'art. 17 a OPC.

Per questi ex proprietari non è concepibile lo strumento dell'ipoteca legale, perché non proprietari del fondo.

Entrano in questo contesto pure i potenziali **beneficiari che hanno ceduto la sostanza in contropartita con un diritto d'usufrutto, con un diritto d'abitazione o con un vitalizio.**

Anche per questi ex proprietari non è concepibile lo strumento dell'ipoteca legale, perché non sono più proprietari del fondo.

In conclusione:

per questi casi noi dovremmo anticipare con un prestito la prestazione complementare che non possiamo garantire con l'iscrizione di un'ipoteca legale.

Vi è quindi l'impossibilità pratica di concedere un prestito garantito da ipoteca legale ai potenziali beneficiari non più proprietari.

2.2 *Aspetti legali*

2.2.1 Conformità con la costituzione federale ?

Ai sensi dell'art. 11 cpv. 1 Disposizioni transitorie e art. 34 quater Cost. fed., il finanziamento delle prestazioni complementari avviene unicamente tramite i proventi fiscali della Confederazione e dei Cantoni (A. Maurer, "Bundessozialversicherungsrecht", Pag. 184).

La costituzione federale non prevede il recupero delle prestazioni complementari erogate, ma nemmeno lo proibisce!

2.2.2 Conformità con la LPC ?

Il principio della restituzione delle prestazioni complementari erogate è estraneo anche alla LPC, eccettuato il caso della riscossione indebita ex art. 27 OPC!

Per introdurre la soluzione dell'ipoteca contemplata dal diritto cantonale si dovrebbe pertanto modificare la LPC, creare cioè una base legale (cfr. con es. del Canton Vaud).

È poi riservata ai Cantoni e ai Comuni la competenza di accordare prestazioni di assicurazione o di aiuto oltre i limiti della LPC e di stabilirne le particolari condizioni d'assegnazione (art. 1 cpv. 4 LPC).

Per questi ulteriori sussidi non vengono però concessi contributi federali (A. Maurer, op.cit., pag. 184).

Parere dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (contenuto nello scritto del 24.03.1994):

Comme nous vous l'indiquions dans notre correspondance du 23 septembre 1993, le projet prévoyant l'introduction - en faveur du canton, ou plus précisément de votre caisse - d'une hypothèque légale en matière de PC non rencontre pas notre adhésion. En effet, une telle procédure ne saurait être envisagée que par une modification légale de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS/AI (introduction d'une base légale). Sous l'empire des dispositions actuelles, les PC ne sauraient être versées sous forme d'avances. En outre, le principe d'une restitution de PC est étranger à la loi, hormis l'hypothèse de prestations indûment versées.

Cela étant, si nous devons solutionner les problèmes qui vous préoccupent, en vertu d'une volonté du législateur, nos pensées seraient - à priori - les suivantes.

2.2.3 Conformità con la revisione della legge sulle stime ?

Il progetto di legge sulle stime prevede che, entro sei anni dalla sua entrata in vigore, le stime immobiliari di tutti i comuni saranno aggiornate e potranno entrare contemporaneamente in vigore ad una stessa data definita dal Consiglio di Stato. Il valore di stima sarà regolarmente aggiornato a scadenza quadriennale.

L'allineamento delle stime immobiliari di tutte le proprietà del Cantone elimina, da una parte, le attuali disparità di trattamento che si verificano tra proprietari con valori di stima determinati in tempi diversi e comporta, dall'altra, un adeguamento e aumento simultaneo di tutti i valori con un effetto diretto ed importante per i beneficiari di prestazione complementare interessati. Il problema si porrà soprattutto con la prima applicazione contemporanea dei nuovi valori.

Una soluzione al problema, che probabilmente sarà proposta con il disegno di legge sulle stime, è quella di lasciare al Consiglio di Stato la possibilità, entro limiti fissati dalla legge (limite inferiore: 70%), di stabilire una quota di perequazione che valga per tutti i prelievi fiscali e per le altre applicazioni fra le quali le prestazioni complementari.

2.2.4 Conformità con la terza revisione della LPC ?

Non è possibile rispondere a questa domanda. La scelta dell'autorità federale sembra essere un'altra ossia quella dell'adeguamento della franchigia.

Qualora la terza revisione della LPC dovesse adeguare in modo importante la franchigia (quota non computabile della sostanza) lo strumento dell'ipoteca legale perderebbe d'efficacia, perché la maggior parte dei problemi sarebbero risolti con l'aumento della franchigia.

In ogni caso la situazione finanziaria della Confederazione condiziona questa revisione, a tal punto che è pure ipotizzabile un adeguamento minimo o addirittura nessun adeguamento della franchigia.

2.3 Aspetti amministrativi

2.3.1 risorse umane:

- per gestire questo lavoro supplementare, di cui non conosciamo concretamente l'entità riteniamo che siano necessarie almeno due unità. Riteniamo che sia necessario contattare le persone che desiderano beneficiare di questo prestito al fine di informarle su ogni dettaglio. Queste unità supplementari dovranno inoltre occuparsi delle pratiche per l'accensione dell'ipoteca legale;

2.3.2 informatica:

- sarà necessario allestire dei programmi supplementari sia di calcolo sia di notifica di decisione sia di contabilizzazione per separare l'ammontare che dev'essere addebitato alla gestione delle prestazioni complementari da quello relativo al prestito dello Stato;

2.3.3 gestione ricuperi:

trattandosi di un prestito garantito da un'ipoteca legale è necessario anche prevedere chi ed in che modo bisogna operare questo recupero. Bisogna pensare alla creazione di un apposito settore oppure questo compito potrebbe essere assunto da un altro ufficio dello Stato (ad es. l'ufficio dell'assistenza sociale) ?

2.3.4 collaborazione con gli uffici registri:

una stretta collaborazione con gli uffici dei registri è indispensabile sia per accendere l'ipoteca legale, sia per adeguare periodicamente l'ammontare della stessa sia per essere informati nel caso di vendita o di cessione della sostanza per poter procedere all'eventuale recupero del prestito.

2.3.5 rilevamento delle abitazioni primarie:

occorre accertare immediatamente le sostanze immobiliari dei potenziali beneficiari di prestazione complementare per determinare il valore dell'abitazione primaria.

2.4 Costi

2.4.1. Problemi

Con riferimento all'odierna speranza di vita e alla situazione dei potenziali beneficiari di prestazione complementare proprietari di sostanza immobiliare

abbiamo potuto appurare che dopo un determinato numero di anni il prestito, con gli interessi, garantito da ipoteca legale raggiunge il valore di stima. Ciò pone dei problemi di recupero del prestito che se continua ad essere erogato non è più garantito dal fondo e vi è il rischio concreto di versarlo a fondo perso, provocando così un costo effettivo a carico dello Stato.

Una possibile soluzione potrebbe essere quella di introdurre un massimale di prestito che potrebbe essere fisso o riferito al valore di stima al fine di garantire la neutralità dei costi.

In ogni caso bisogna chiedersi se questa soluzione sia soddisfacente per due motivi:

1. essa garantisce solo temporaneamente anche se per un periodo abbastanza lungo il fabbisogno minimo dell'interessato;
2. perché nel momento in cui il prestito raggiunge il valore di stima si pone il problema della realizzazione dell'immobile, esercitando l'ipoteca legale, per evitare un ulteriore aumento del debito dovuto agli interessi.

La domanda che si pone a questo punto è la seguente:

l'assicurato beneficiario del prestito garantito dall'ipoteca legale può chiedere ed ottenere la prestazione complementare perché il valore della sua sostanza si è azzerato ?

La stessa domanda può essere posta già in precedenza quando il valore della sostanza è diminuito a tal punto da non più influire negativamente sul calcolo della prestazione complementare.

Al fine di chiarire il problema, esponiamo alcuni esempi.

ESEMPI 1 e 1a (Persona sola al proprio domicilio e proprietaria della casa)

Dal calcolo emerge un rifiuto della PC (vedi esempio 1).

Nell'ipotesi di una sostanza immobiliare che non influisce il calcolo per quanto attiene il suo consumo si avrebbe la seguente situazione (vedi esempio 1a).

Esempio 1

FABBISOGNO		ENTRATE	
Limite di reddito	16'140	Rendita AVS	13'920
Spese di manutenzione fabbr.	750	Reddito della sostanza (V. loc.)	3'000
Premio CM	1'900	1/10 sostanza computabile	
Pigione annua		78'414	
(3'000 + 600 - 800)	2'800	<u>25'000</u> franchigia	
		53'414	5'341
TOTALE	21'590	TOTALE	22'261

PC ANNUA
Fr. 21'590.-
Fr. 22'261.-

Fr. 0.-

=====

PC MENSILE

Fr 0 -

=====

ESEMPI 1 e 1a (Persona sola al proprio domicilio e proprietaria della casa)

Esempio 1a

FABBISOGNO		ENTRATE	
Limite di reddito	16'140	Rendita AVS	13'920
Spese di manutenzione fabbr.	750	Reddito della sostanza (V. loc.)	3'000
Premio CM	1'900		
Pigione annua (3'000 + 600 - 800)	2'800		
TOTALE	21'590	TOTALE	16'920

PC ANNUA

Fr. 21'590.-

Fr. 16'920.-

Fr. 4'670.-
=====

PC MENSILE

Fr. 390.-
=====

IPOTECA LEGALE (prestito + interessi). Tasso d'interesse 5 %.

1	anno:	4'680	
2	anno	4'914	9'594
3	anno	5'159	14'753
4	anno	5'417	20'170
5	anno	5'688	25'858
6	anno	5'972	31'830
7	anno	6'271	38'101
8	anno	6'585	44'686
9	anno	6'914	51'600
10	anno	7'260	58'860
11	anno	7'623	66'483
12	anno	8'004	74'487
13	anno	8'404	82'891
14	anno	8'824	91'715
15	anno	9'265	100'980

NB: Si fa osservare che il calcolo parte dal presupposto che la PC annua è invariata a fr. 4'680.-. Nella realtà questo valore cambia ogni anno a dipendenza dell'aumento delle prestazioni dovute all'aggiornamento del fabbisogno. In ogni caso il valore del prestito annuo non potrà superare i fr. 5'341.- corrispondenti al consumo richiesto.

ESEMPI 2 e 2a (Persona sola in istituto, proprietaria d'abitazione)

Dal calcolo emerge un diritto alla PC di fr. 115.- mensili (vedi esempio 2).

Nell'ipotesi di una sostanza immobiliare che non influisce il calcolo per quanto attiene il suo consumo si avrebbe la seguente situazione (vedi esempio 2a).

Esempio 2

FABBISOGNO		ENTRATE	
Retta istituto (70 x 365)	25'550	Rendita AVS	19'224
Spese personali	3'600	Reddito della sostanza	5'000
Spese manutenzione fabbr.	1'250	1/10 Sostanza computabile	
Interessi ipotecari (6% di 30'000)	1'800	140'000	
Premio CM	1'900	30'000 debito ipotecario	
		<u>25'000</u> franchigia	
		85'000	8'500
TOTALE	34'100	TOTALE	32'724

PC ANNUA

Fr. 34'100.-

Fr. 32'724.-

Fr. 1'376.-
=====

PC MENSILE

Fr. 115.-
=====

ESEMPI 2 e 2a (Persona sola in istituto, proprietaria d'abitazione)

Esempio 2a

FABBISOGNO		ENTRATE	
Retta istituto (70 x 365)	25'550	Rendita AVS	19'224
Spese personali	3'600	Reddito della sostanza	5'000
Spese manutenzione fabbr.	1'250		
Interessi ipotecari (6% di 30'000)	1'800		
Premio CM	1'900		
TOTALE	34'100	TOTALE	24'224

PC ANNUA

Fr. 34'100.-

Fr. 24'224.-

Fr. 9'876.-

=====

PC MENSILE

Fr. 823.-

=====

IPOTECA LEGALE (prestito + interessi). Tasso d'interesse 5 %.

1	anno:	8'500	
2	anno	8'925	17'425
3	anno	9'371	26'796
4	anno	9'839	36'635
5	anno	10'331	46'966
6	anno	10'848	57'814
7	anno	11'490	69'304
8	anno	11'965	81'269
9	anno	12'563	93'832
10	anno	13'191	107'023
11	anno	13'851	120'874
12	anno	14'543	135'417
13	anno	15'270	150'687
14	anno	16'034	166'721
15	anno	16'836	183'557

NB: Si fa osservare che il calcolo parte dal presupposto che il prestito annuo è invariato a fr. 8'500.- (congelato).

ESEMPI 3 e 3a (Coniugi residenti al proprio domicilio e proprietari della casa)

Dal calcolo emerge un rifiuto della PC (vedi esempio 3).

Nell'ipotesi di una sostanza immobiliare che non influisce il calcolo per quanto attiene il suo consumo si avrebbe la seguente situazione (vedi esempio 3a).

Esempio 3

FABBISOGNO		ENTRATE	
Limite di reddito	24'210	Rendita AVS	22'032
Spese di manutenzione fabbr.	2'500	Reddito della sostanza (V. loc.)	10'000
Premio CM	3'800	1/10 sostanza computabile	
Pigione annua		250'000	
(10'000 + 800 - 1'200)	9'600	<u>40'000</u> franchigia	
		210'000	21'000
TOTALE	40'110	TOTALE	53'032

PC ANNUA

Fr. 40'110.-

Fr. 53'032.-

Fr. 0.-

=====

PC MENSILE

Fr. 0.-

=====

ESEMPI 3 e 3a (Coniugi residenti al proprio domicilio e proprietari della casa)

Esempio 3a

FABBISOGNO		ENTRATE	
Limite di reddito	24'210	Rendita AVS	22'032
Spese di manutenzione fabbr.	2'500	Reddito della sostanza (V. loc.)	10'000
Premio CM	3'800		
Pigione annua			
(10'000 + 800 - 1'200)	9'600		
TOTALE	40'110	TOTALE	32'032

PC ANNUA

Fr. 40'110.-

Fr. 32'032.-

Fr. 8'078.-
=====

PC MENSILE

Fr. 674.-
=====

IPOTECA LEGALE (prestito + interessi). Tasso d'interesse 5 %.

1	anno:	8'088	
2	anno	8'492	16'580
3	anno	8'917	25'497
4	anno	9'362	34'859
5	anno	9'830	44'689
6	anno	10'322	55'011
7	anno	10'838	65'849
8	anno	11'380	77'229
9	anno	11'949	89'178
10	anno	12'546	101'725
11	anno	13'174	114'899
12	anno	13'832	128'731
13	anno	14'524	143'255
14	anno	15'250	158'505
15	anno	16'013	174'518

NB: Si fa osservare che il calcolo parte dal presupposto che la PC annua è invariata a fr. 8'088.-. Nella realtà questo valore cambia ogni anno a dipendenza dell'aumento delle prestazioni dovute all'aggiornamento del fabbisogno. In ogni caso il valore del prestito annuo non potrà superare i fr. 21'000.- corrispondenti al consumo richiesto.

ESEMPI 4 e 4a (Coniugi: uno residenti al proprio domicilio e l'altro degente in istituto, proprietari della casa)

Dal calcolo emerge un diritto alla PC di fr. 697.- mensili (vedi esempio 4).

Nell'ipotesi di una sostanza immobiliare che non influisce il calcolo per quanto attiene il suo consumo si avrebbe la seguente situazione (vedi esempio 4a).

Esempio 4

FABBISOGNO		ENTRATE	
Limite di reddito	16'140	Rendita AVS	22'032
Retta istituto (70 x 365)	25'550	Reddito della sostanza (V. loc.)	10'000
Spese personali	3'600	1/10 sostanza computabile	
Spese di manutenzione fabbr.	2'500	250'000	
Premio CM	3'800	<u>40'000</u> franchigia	
Pigione annua		210'000	21'000
(10'000 + 600 - 800)	9'800		
TOTALE	61'390	TOTALE	53'032

PC ANNUA

Fr. 61'390.-

Fr. 53'032.-

Fr. 8'358.-
=====

PC MENSILE

Fr. 697.-
=====

ESEMPI 4 e 4a (Coniugi: uno residenti al proprio domicilio e l'altro degente in istituto, proprietari della casa)

Esempio 4a

FABBISOGNO		ENTRATE	
Limite di reddito	16'140	Rendita AVS	22'032
Retta istituto (70 x 365)	25'550	Reddito della sostanza (V. loc.)	10'000
Spese personali	3'600		
Spese di manutenzione fabbr.	2'500		
Premio CM	3'800		
Pigione annua (10'000 + 600 - 800)	9'800		
TOTALE	61'390	TOTALE	32'032

PC ANNUA

Fr. 61'390.-

Fr. 32'032.-

Fr. 29'358.-
=====

PC MENSILE

Fr. 2'447.-
=====

IPOTECA LEGALE (prestito + interessi). Tasso d'interesse 5 %.

1	anno:	21'000	
2	anno	22'050	43'050
3	anno	23'152	66'202
4	anno	24'310	90'512
5	anno	25'525	116'037
6	anno	26'801	142'838
7	anno	28'141	170'979
8	anno	29'548	200'527
9	anno	31'026	231'553
10	anno	32'577	264'130
11	anno	34'206	298'336
12	anno	35'916	334'252
13	anno	37'712	371'964
14	anno	39'598	411'562
15	anno	41'578	453'140

NB: Si fa osservare che il calcolo parte dal presupposto che il prestito annuo è invariato a fr. 21'000.- (congelato).

ESEMPI 5 e 5a (Invalido, coniugato con 2 figli e proprietario della casa)

Dal calcolo emerge un diritto alla PC di fr. 1'039.- mensili (vedi esempio 5).
 Nell'ipotesi di una sostanza immobiliare che non influisce il calcolo per quanto attiene il suo consumo si avrebbe la seguente situazione (vedi esempio 5a).

Esempio 5

FABBISOGNO		ENTRATE	
Limite di reddito coniugi	24'210	Rendita AVS	23'688
Limite di reddito figli (2 x 8'070)	16'140	Reddito della sostanza (V. loc.)	10'000
Spese di manutenzione fabbr.	2'500	1/15 sostanza computabile	
Premio CM	5'700	250'000	
Pigione annua		<u>70'000</u> franchigia	
(10'000 + 800 - 1'200)	9'600	180'000	12'000
TOTALE	58'150	TOTALE	45'688

PC ANNUA

Fr. 58'150.-
 Fr. 45'688.-

 Fr. 12'462.-
 =====

PC MENSILE

Fr. 1'039.-
 =====

ESEMPI 5 e 5a (Invalido, coniugato con 2 figli e proprietario della casa)

Esempio 5a

FABBISOGNO		ENTRATE	
Limite di reddito coniugi	24'210	Rendita AVS	23'688
Limite di reddito figli (2 x 8'070)	16'140	Reddito della sostanza (V. loc.)	10'000
Spese di manutenzione fabbr.	2'500		
Premio CM	5'700		
Pigione annua (10'000 + 800 - 1'200)	9'600		
TOTALE	58'150	TOTALE	33'688

PC ANNUA

Fr. 58'150.-
Fr. 33'688.-

Fr. 24'462.-
=====

PC MENSILE

Fr. 2'039.-
=====

IPOTECA LEGALE (prestito + interessi). Tasso d'interesse 5 %.

1	anno:	12'000	
2	anno	12'600	24'600
3	anno	13'230	37'830
4	anno	13'891	51'721
5	anno	14'586	66'307
6	anno	15'315	81'622
7	anno	16'081	97'703
8	anno	16'885	114'588
9	anno	17'729	132'317
10	anno	18'615	150'986
11	anno	19'549	170'535
12	anno	20'526	191'061
13	anno	21'553	212'614
14	anno	22'630	235'244
15	anno	23'762	259'006

NB: Si fa osservare che il calcolo parte dal presupposto che il prestito annuo è invariato a fr. 12'000.- (congelato).

2.5 Valutazione

Gli oneri che lo Stato dovrebbe anticipare corrispondono attualmente per i beneficiari di prestazione complementare che vivono nell'abitazione di loro proprietà e per i beneficiari che hanno perso il diritto a fr. 124'046.- mensili, pari a fr. 1'488'552.- all'anno.

La ripartizione è la seguente:

- a) beneficiari di prestazione complementare
 - a casa (1'587) : + fr. 96'887.- mensili
- b) non beneficiari di prestazione complementare
 - a casa (111) : + fr. 27'159.- mensili
- c) per i potenziali beneficiari non è possibile determinare l'onere supplementare.

2.6 Spese amministrative

I costi amministrativi supplementari possono essere quantificati in fr. 150'000/200'000.- annui per il personale, in fr. 5'000.- annui per l'affitto degli spazi occupati, nonché in fr. 20'000.- per il mobilio ed i macchinari.

3. Vi esponiamo infine una tabella di fattibilità.

(vedi tabella allegata)

4. Scelta della soluzione

4.1 Con riferimento alle precedenti argomentazioni in particolare gli aspetti legali ed amministrativi e ritenuto:

- che potranno beneficiare del prestito solo i proprietari della loro abitazione primaria;
- che il problema, interessa attualmente 111 beneficiari di prestazione complementare che hanno perso il diritto dopo l'adeguamento dei valori di stima e che potrebbero usufruire del prestito;

risulta che il prestito erogato direttamente dallo Stato e garantito da ipoteca legale non costituisce la soluzione opportuna.

4.2 L'altra soluzione, che dovrà essere valutata e discussa, è quella di usufruire dei servizi bancari, in particolare della Banca dello Stato del Canton Ticino, per rispondere al problema con i prestiti ipotecari ordinari e ritenuto che i costi degli interessi passivi saranno, secondo le modalità della LPC, presi a carico dalle prestazione complementare.

Bellinzona, 11 marzo 1994

TABELLA

PROBLEMI E VINCOLI	TUTTI I POTENZIALI BENEFICIARI DI PC								ASPETTI LEGALI			ASPETTI AMMINISTRATIVI			COSTI						
	BENEFICIARI PC in casa propria				BENEFICIARI PC in casa per anziani																
	proprietari	NON proprietari	1)		proprietari 2)	NON proprietari															
SOLUZIONI			usufrutto																		
			diritto abitazione																		
			senza contropartita																		
			con contropartita																		
			usufrutto																		
			diritto abitazione																		
			senza contropartita																		
			con contropartita (es. vitalizio)																		
			conforme LPC																		
			conforme Costituzione federale																		
			3a revisione LPC																		
			revisione legge stime																		
		risorse																			
		informatica																			
		ufficio registri																			
		gestione recuperi																			
		amministrativi																			
		con recupero																			
		con recupero parziale (senza prestito massimo)																			
		senza recupero																			
		neutralità (prestito massimo)																			

1) L'ipoteca legale non può essere iscritta sul fondo di un terzo.
 2) Il beneficiario PC in casa per anziani non usufruisce più della propria abitazione.

X = SI
 O = NO
 (O) = NO con riserva