

MESSAGGIO

del Consiglio di Stato al Gran Consiglio
concernente la legge sull'aiuto complementare ai vecchi,
ai superstiti e agli invalidi

(del 5 giugno 1962)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Il pagamento di prestazioni ai vecchi e ai superstiti nel Cantone Ticino ha avuto inizio nel 1949, con effetto retroattivo dal 1. gennaio 1948, in virtù del decreto esecutivo 22 febbraio 1949 concernente l'assegnazione di indennità uniche o periodiche ai vecchi e ai superstiti, in applicazione del decreto federale dell'8 ottobre 1948 sull'impiego dei mezzi prelevati dalle eccedenze dei fondi centrali di compensazione e assegnati all'AVS.

Infatti, già dal primo anno dell'entrata in vigore della legge federale sulla AVS, la Confederazione, nell'intento di attenuare l'insufficienza delle rendite, aveva disposto l'istituzione di un fondo speciale di 140 milioni di franchi, destinato al pagamento di indennità uniche o periodiche ai vecchi e ai superstiti in condizioni economiche disagiate.

Per il periodo che va dal 1. gennaio 1948 al 31 dicembre 1955 il nostro Cantone si è limitato a distribuire il sussidio federale assegnatogli senza partecipare in alcuna misura al finanziamento delle indennità.

Nel 1954 venne lanciata una iniziativa popolare per un aiuto complementare cantonale all'AVS che raccolse l'adesione di 6313 cittadini.

La materia formò oggetto del disegno di legge del Consiglio di Stato sull'aiuto complementare ai vecchi e ai superstiti che fu approvato dal Gran Consiglio¹⁾ e successivamente accolto in votazione popolare, in opposizione all'iniziativa, nelle assemblee dell'11 e del 25 marzo 1956, entrando in vigore a contare dal 1. gennaio 1956²⁾. Da quell'epoca l'azione dell'aiuto complementare è andata acquistando nel nostro Cantone un'importanza sempre maggiore rivelandosi di indubbia utilità per i vecchi e i superstiti di condizioni economiche modeste.

Nonostante che la legge del 10 gennaio 1956 avesse portato un miglioramento alla situazione preesistente, furono presentate alcune mozioni intese ad aumentare i limiti di reddito e di sostanza e le prestazioni estendendone la portata. Trattasi della mozione 27 giugno 1960 presentata dall'on. Monetti, di quella 4 luglio 1960 dell'on. Visani, di quella 17 ottobre 1960 dell'on. Rossi-Bertoni e confermatari e della mozione 26 marzo 1962 degli on.li Bustelli, Boffa, Masoni e Rossi-Bertoni.

Due mozioni invitavano il Consiglio di Stato ad estendere il diritto all'aiuto ai beneficiari di rendite federali di invalidità. Il 7 febbraio 1961 venne presentata dagli onorevoli Oligati, Verda e Generali una iniziativa parlamentare che proponeva un aumento dell'aiuto complementare in ragione del 50 %. Tale iniziativa fu

¹⁾ Cfr. Raccolta dei Verbali del Gran Consiglio, sessione ordinaria autunnale 1955, pag. 275 e seguenti.

²⁾ Cfr. BU 1956, 53.

esaminata dalla vostra Commissione della Gestione (e, per essa, da una sotto-commissione di cinque membri) che formulò le seguenti proposte:

- a) accettazione dell'aumento applicabile anche dopo l'entrata in vigore della quinta revisione dell'AVS;
- b) estensione delle prestazioni agli assicurati contro l'invalidità;
- c) aumento dei limiti di reddito e di sostanza;
- d) aumento dell'aiuto versato alle vedove.

La sotto-commissione ha poi esaminato con particolare attenzione l'aspetto finanziario del problema in relazione ai miglioramenti suggeriti ed ha invitato il Dipartimento delle opere sociali a presentare proposte idonee. In tale occasione il Dipartimento, a nome del Consiglio di Stato, comunicò di aver già posto mano alla revisione della legge, attivando le inchieste e gli studi necessari per un migliore disciplinamento della complessa materia, e suggerì di procedere in due momenti: adottare prima di tutto, e subito, l'iniziativa parlamentare, per consentire il pagamento, già nel 1961, dell'aiuto complementare aumentato del 50 %, e procedere poi, a fine d'anno, alla più completa revisione della legge. La proposta dipartimentale fu fatta propria dalla Commissione della Gestione³⁾: la modificazione della legge, che stabilisce un aumento delle prestazioni in ragione del 50 % già per il 1961, venne approvata da codesto Gran Consiglio il 26 giugno 1961.

Dal canto nostro, ci sdebitiamo ora dell'impegno preso, presentandovi l'annesso disegno di legge che raccomandiamo alla vostra approvazione per i seguenti motivi:

I. NECESSITA' DI UNA REVISIONE DELLA LEGGE

Come dianzi accennato, dal 1948 al 1955 i mezzi disponibili per il versamento delle indennità erano limitati al sussidio federale ordinario che poteva essere maggiorato di anno in anno di un modesto supplemento che la Confederazione riservava ai Cantoni che provavano di averne bisogno (art. 2, cpv. 2, decreto federale 8 ottobre 1948). In queste condizioni la Commissione speciale incontrava notevoli difficoltà nel vagliare e decidere le richieste, dovendo respingere, per mancanza di mezzi, tutti i casi di minor rigore, anche se sostanzialmente meritevoli.

La fonte di finanziamento fissa di fronte a un numero illimitato di domande conferiva alle indennità assegnate il carattere di prestazioni occasionali.

Con l'entrata in vigore della legge del 10 gennaio 1956, che allarga le basi del finanziamento e introduce, con il regolamento d'applicazione, la norma dei limiti di reddito e di sostanza, l'azione dell'aiuto complementare ha acquistato un carattere maggiormente assicurativo. Tuttavia la valutazione del diritto all'aiuto, in base alla legislazione vigente, era spesso difficile, specie perchè non era chiaramente definita la cerchia dei congiunti, conviventi o non conviventi, in condizione di prestare assistenza al richiedente.

A proposito delle lacune delle attuali disposizioni gioverà ricordare che fin dal settembre 1959 la Commissione speciale per l'assegnazione dell'aiuto complementare aveva presentato un rapporto al Dipartimento delle opere sociali lamentando che la rigida applicazione degli articoli 6 e 7 del regolamento del 2 luglio 1957 che stabiliscono i limiti di reddito e di sostanza ingenerava talune disparità di giudizio, e, quindi, di trattamento.

La Commissione speciale osservava che non era possibile attribuire lo stesso valore, intrinseco e produttivo di reddito, alla sostanza immobiliare e a quella

³⁾ Cfr. Rapporto della Commissione della Gestione del 23 giugno 1961.

costituita di denaro liquido, titoli di credito, libretti di risparmio e altri valori. Anche per altre considerazioni essa sottolineava l'insufficienza delle disposizioni vigenti e raccomandava alcune modificazioni concernenti segnatamente il regolamento d'applicazione.

Considerate dunque le sollecitazioni pervenuteci attraverso le mozioni sopra ricordate e i suggerimenti della vostra Commissione della Gestione e della Commissione speciale, e preso atto della notevole importanza assunta dall'aiuto complementare, come lo prova, tra l'altro, il fatto che anche in sede comunale furono deposte parecchie iniziative intese a introdurre delle prestazioni integrative a favore dei vecchi e dei superstiti e, in alcuni Comuni, degli invalidi, siamo dell'avviso che la progettata e sostanziale riforma della legge del 10 gennaio 1956 debba essere attuata il più presto possibile, affinché sia soddisfatta una legittima esigenza di una parte non trascurabile della popolazione di condizioni economiche e familiari modeste.

Il disegno di legge si è sforzato di regolare la materia secondo criteri il più possibile assicurativi. Infatti, come vedremo in seguito: è conferito un diritto all'aiuto complementare; per i congiunti conviventi sono stabiliti dei limiti di reddito comprensivi di tutti i componenti del nucleo familiare; le domande possono essere presentate in qualsiasi momento; il diritto all'aiuto sorge a contare dall'inizio del mese durante il quale è stata presentata per la prima volta la richiesta che non dovrà più essere rinnovata ogni anno.

Questi e altri elementi scaturiscono dalle nuove concezioni in materia di legislazione sociale per cui l'impegno dello Stato a favore dei cittadini che, per disagiate condizioni economiche, sono costretti a postulare prestazioni di necessità, non è disgiunto dall'obbligo di salvaguardarne pienamente la dignità.

II. CARATTERISTICHE DEL NUOVO DISEGNO DI LEGGE

a) *Condizione economica e familiare modesta (art. 1)*

La legge vigente si attiene al criterio dell'indigenza e si limita a dettare nell'art. 3 alcune direttive di carattere generale. I limiti di reddito e di sostanza sono invece contenuti nel regolamento di applicazione (art. 6). A questo riguardo il disegno di legge contiene norme più esaurienti, specie in relazione all'aiuto che può essere preteso dai congiunti conviventi. I limiti di reddito e di sostanza contenuti nella legge essendo stati adeguatamente aumentati, ci è parso che la definizione di « indigenza » non fosse più pertinente e l'abbiamo perciò sostituita con quella di « condizioni economiche e familiari modeste ».

b) *Estensione dell'aiuto complementare agli invalidi (art. 1, 2, 13, 14, 16)*

Tenuto conto delle raccomandazioni della vostra Commissione della Gestione e delle mozioni citate abbiamo incluso tra i beneficiari le persone invalide maggiorenni e i loro familiari.

La cerchia è limitata a coloro che sono al beneficio di una rendita intera di invalidità, ossia che sono invalidi in ragione di almeno due terzi.

Il riferimento alla rendita invalidità consente di evitare che l'organo giudicante in sede di aiuto complementare debba ricercare esso stesso lo stato e il grado d'invalidità del richiedente. Per questa competenza esiste la Commissione dell'invalidità prevista dall'assicurazione federale ed è pacifico che al suo giudizio debba rimettersi l'istanza chiamata a decidere in sede di aiuto complementare, il cui compito deve essere unicamente quello di accertare l'esistenza delle condizioni economiche e familiari modeste.

Considerata la particolare situazione in cui si trovano le famiglie di invalidi,

è giusto di prendere in considerazione, per la concessione dell'aiuto, anche i familiari del richiedente ossia i figli minorenni e la moglie di invalido per i quali è versata una rendita completiva intera in base alla legge federale sull'assicurazione per l'invalidità.

L'estensione prevista dal disegno di legge colma una lacuna nelle vigenti disposizioni e costituisce un gesto di doverosa solidarietà nei confronti degli invalidi.

c) *Aumento dei limiti di reddito e di sostanza* (art. 6)

La revisione della legge può essere fatta secondo due principi diversi :

- 1) aumento dei limiti di reddito e di sostanza, mantenendo invariato l'ammontare delle prestazioni;
- 2) aumento delle prestazioni, mantenendo invariati i limiti di reddito e di sostanza.

Un aumento contemporaneo dell'aiuto complementare e dei limiti di reddito e di sostanza non può entrare in considerazione, poichè rappresenterebbe un onere eccessivo.

Secondo i suggerimenti della vostra Commissione della Gestione abbiamo preferito introdurre un aumento dei limiti di reddito e di sostanza che consenta di allargare la cerchia dei beneficiari.

Per contro la prestazioni, come vedremo successivamente, sono rimaste sostanzialmente invariate, salvo quelle spettanti alle vedove e agli orfani.

Considerati l'evoluzione del costo della vita e l'aumento delle rendite a decorrere dal 1. luglio 1961, una maggiorazione dei limiti di reddito e di sostanza si impone, ove non si voglia privare un certo numero di persone di condizioni economiche e familiari modeste di una prestazione integrativa necessaria al loro sostentamento.

Per tale considerazione vi proponiamo di aumentare di un terzo i limiti di reddito e di sostanza.

Inoltre, considerata la necessità di differenziare la sostanza mobile da quella immobile, abbiamo stabilito, per quest'ultima, la riduzione di un quarto del suo valore.

d) *Assistenza tra parenti* (art. 7)

La cerchia delle persone tenute ad assistere i richiedenti è limitata, ai sensi degli articoli 328 e 329 CCS, ai parenti in linea retta ascendente e discendente, nonché ai fratelli e alle sorelle.

L'art. 3 della vigente legge, chiamando in causa tutti i « congiunti », ha generato numerose incertezze di giudizio. Infatti, a mente del detto articolo, si presume che un congiunto, ad esempio il genero o il cognato cui non incombe un rigoroso obbligo legale di assistenza, contribuisca; se trovasi in condizioni economiche di poterlo fare, al mantenimento del richiedente, e ciò in base a un dovere morale.

La soluzione proposta è stata adottata anche da altre legislazioni cantonali e dalla legge federale sull'AVS.

Una netta distinzione, poi, è stata fatta tra i parenti « conviventi » e quelli « non conviventi » : la ragione di tale differenziazione dipende dal fatto che i parenti « conviventi » possono provvedere più facilmente al mantenimento dei richiedenti che non i parenti « non conviventi » per i quali il concorso al sostentamento di un familiare non può limitarsi a semplici prestazioni in natura come si verifica, di regola, per i primi, ma deve assumere quasi sempre l'aspetto di un aiuto ricorrente in contanti, che è pertanto più oneroso.

Per i parenti « conviventi » è stabilito un limite di reddito del *nucleo familiare*, che tiene conto di tutti i componenti dell'economia domestica.

Questa soluzione gioverà ad eliminare qualsiasi disparità di trattamento, poichè sottrae al criterio del libero apprezzamento il giudizio sulla condizione economica della famiglia per fondarlo invece su dati fissi.

e) *Prestazioni* (art. 14, 15, 16)

Per le ragioni richiamate alla lettera c), l'ammontare dell'aiuto complementare annuo è mantenuto nel limite massimo previsto dalla modificazione della legge del 26 giugno 1961, salvo che per le vedove e gli orfani.

Per le vedove l'aiuto è equiparato a quello delle persone sole, passando da Fr. 270,— a Fr. 360,—: detto aumento è conforme alla proposta della vostra Commissione della Gestione e rappresenta invero una equa soluzione poichè, ove esista la condizione economica e familiare modesta, è chiaro che le necessità di una vedova sono le stesse di quelle di una persona sola.

Per gli orfani di padre o madre l'aiuto è stato portato da Fr. 135,— a franchi 140,— e per gli orfani di entrambi i genitori da Fr. 180,— a Fr. 200,—. Il modesto aumento per orfani — che, in base alla statistica del 1961, si riflette soltanto su 201 orfani di padre o madre e 7 di entrambi i genitori — è suggerito dall'opportunità di adottare, anche in sede di aiuto complementare, pressapoco le stesse differenze, in percentuale, stabilite dalla legge federale sull'AVS per le diverse categorie di beneficiari.

Nel complesso le prestazioni, dopo la recente rivalutazione, pongono il Cantone Ticino su un piano soddisfacente rispetto agli altri Cantoni.

Per gli invalidi senza aiuto ai sensi dell'art. 42 della legge federale sull'AI, è previsto, oltre a quello ordinario, un aiuto complementare straordinario che potrà raggiungere al massimo l'importo annuo per persona sola stabilito dall'art. 14 del disegno di legge (art. 16).

La nuova norma vuole assicurare a queste persone, particolarmente colpite dall'invalidità, un minimo d'esistenza liberandole possibilmente da qualsiasi prestazione assistenziale. Si tratta in concreto degli invalidi che non sono in grado di compiere gli atti indispensabili per la vita, come mangiare, vestirsi, lavarsi, ecc. e che pertanto abbisognano di costanti cure e sorveglianza.

In ogni caso l'aiuto complementare annuo sarà ridotto della frazione che, aggiunta al reddito determinante, supera il limite di reddito del o dei richiedenti.

Affinchè la riduzione sia operata in modo uniforme sono state introdotte speciali norme di calcolo per i coniugi, le famiglie di vedove, gli orfani di madre e le famiglie di padre o madre invalidi o di padre e madre invalidi. Tuttavia per impedire, nei casi limite, il versamento di somme irrisorie onde la procedura di richiesta e di decisione risulterebbe sproporzionata alla prestazione concessa, abbiamo previsto che l'aiuto non possa in nessun caso essere inferiore a Fr. 60,— all'anno: questo importo minimo, anzichè in rate trimestrali posticipate, potrà essere pagato al beneficiario in una sola volta, al più tardi nel mese successivo a quello della decisione.

L'ammontare dell'aiuto non è invece influenzato dai limiti di sostanza nè da quelli di reddito previsti dall'art. 7 per le comunioni domestiche, che vanno intesi unicamente quale indice per stabilire se esistono gli estremi delle condizioni economiche e familiari modeste.

La norma che prevede un aumento dell'aiuto complementare ordinario fino al massimo di Fr. 200,— (cfr. art. 4, cpv. 2, della legge 10 gennaio 1956), non è stata ripresa, l'esperienza dei decorsi esercizi avendo dimostrato che non può essere validamente applicata per i seguenti motivi:

a) se subordinato allo stato di malattia, l'aumento dovrebbe essere concesso alla larga maggioranza dei richiedenti, trattandosi di persone in età avan-

zata o di invalidi, il che equivarrebbe ad un aumento generale dell'aiuto complementare ordinario;

- b) per i casi di sinistri o di infortuni, un supplemento di Fr. 200,— annui, non è evidentemente sufficiente a rimediare a situazioni di particolare gravità, per le quali occorrono ben altri sussidi, che soltanto l'assistenza pubblica ha la possibilità di concedere.

Gioverà del resto ricordare che tale aumento straordinario fu sinora assegnato in soli tre casi.

f) *Domanda di aiuto complementare e decisione* (art. 21, 23, 25)

In base al disegno di legge, le domande possono essere presentate in qualsiasi momento. L'aiuto complementare è concesso a contare dal mese durante il quale è stato presentato per la prima volta il modulo ufficiale di richiesta. La decisione, presa dalla Commissione una volta tanto, è valida per gli anni futuri, salvo in caso di cambiamento importante delle condizioni economiche o personali.

La Cassa di compensazione, applicando norme analoghe a quelle previste per le rendite AVS accerta, all'inizio dell'anno successivo, se i beneficiari soddisfano ancora le condizioni per ricevere ulteriormente l'aiuto complementare. Questa procedura, dispensando il beneficiario dall'obbligo di presentare ogni anno una nuova domanda, per mezzo di un modulo necessariamente particolareggiato che deve essere completato anche dal rapporto e dal preavviso del Municipio, tiene conto delle critiche formulate dai richiedenti e da parecchi Comuni e potrà permettere in futuro di aggiungere l'aiuto complementare alla rendita AVS e AI come è da tempo praticato in molti Cantoni: un simile modo di pagamento, oltre a costituire una indubbia semplificazione amministrativa, sarà sicuramente apprezzato dai beneficiari che potranno disporre mensilmente di una somma comprensiva della rendita e dell'aiuto per far fronte alle necessità correnti.

III. PREVENTIVO DEL COSTO DELLE PRESTAZIONI

Un preventivo della spesa ricorrente deve essere stabilito separatamente per le due categorie di beneficiari, quella dei vecchi e dei superstiti e quella degli invalidi.

1. *Vecchi e superstiti*

Nel 1961 il numero dei beneficiari e le prestazioni furono i seguenti:

	<i>Beneficiari</i>		<i>Totale</i>	<i>Prestazioni</i>
	<i>Svizzeri</i>	<i>Stranieri</i>		<i>complessive</i>
				Fr.
Persone sole	2598	526	3124	1.122.669,15
Coniugi	473	92	565	300.527,—
Vedove	227	28	255	80.865,—
Orfani di padre	183	14	197	14.580,—
Orfani di madre	4	—	4	540,—
Orfani di padre e madre	7	—	7	1.260,—
	3492	660	4152	1.520.441,15

Se si considera che secondo la statistica tributaria 1958 concernente le persone fisiche ripartite giusta le classi di reddito (il riferimento alle classi di sostanza non è essenziale) i contribuenti che non dovrebbero disporre nel

Cantone di un reddito superiore ai limiti previsti dall'art. 6 del regolamento d'applicazione 2 luglio 1957 sono 32.000 circa; ne consegue che i beneficiari dell'aiuto complementare nel 1961 (4.152) costituiscono circa il 12,9 % di tutti i contribuenti di modesta condizione economica e familiare.

Questa percentuale oscillò negli esercizi precedenti dal 10 al 12 % circa.

Adottando detta percentuale arrotondata al 13 % e tenendo conto dei nuovi limiti di reddito e di sostanza previsti dall'art. 6 del disegno di legge, la situazione in base alla statistica tributaria dovrebbe presentarsi come segue :

a) contribuenti entranti in considerazione : 46.500 circa

b) beneficiari : 6.050 (13 % di 46.500).

L'aiuto medio per le diverse categorie (persone sole, coniugi, orfani e vedove considerate alla stregua di persone sole) ammonta a circa Fr. 366,— all'anno. Occorre tuttavia rilevare che tale aiuto medio è influenzato dal modo di calcolo applicato dalla Commissione speciale che ha concesso in ogni caso l'aiuto massimo previsto senza operare, di regola, alcuna riduzione.

Applicando rigidamente l'art. 15 del disegno di legge, che prevede la riduzione dell'aiuto fino a un minimo di Fr. 60,—, l'aiuto medio può essere valutato in Fr. 360,— all'anno. Tale importo risulta dalla revisione di un sufficiente numero di casi ammessi nel 1961, che sono stati ricalcolati dalla Cassa di compensazione secondo il criterio della riduzione.

L'onere annuo può pertanto essere calcolato in :

beneficiari 6050 a Fr. 360,— = Fr. 2.178.000,—.

2. Invalidi

Dopo due anni dall'introduzione della legge federale sull'assicurazione invalidità, le rendite intere AI concesse dalla Cassa cantonale di compensazione e dalle Casse professionali possono essere valutate a 3.400.

Da un'inchiesta praticata risulta che il 50 % circa degli invalidi che hanno diritto alla rendita intera AI superano i limiti di reddito o di sostanza previsti dal disegno di legge o possono contare su sovvenzioni regolari da parte di parenti oppure continueranno a ricevere prestazioni ricorrenti dal Servizio cantonale della pubblica assistenza.

Il numero complessivo degli invalidi entranti in considerazione dovrebbe dunque ammontare a circa 1.700 (50 % di 3.400).

Il tasso medio dell'aiuto complementare annuo per invalido può essere valutato a Fr. 360,— come per i vecchi e i superstiti.

L'aiuto complementare straordinario previsto dall'art. 16, potrà essere concesso in 150 casi al massimo.

La spesa annua per questa nuova categoria di beneficiari dovrebbe ammontare a :

Beneficiari dell'aiuto complementare			
ordinario	n. 1.700 a Fr. 360,—	=	Fr. 612.000,—
Beneficiari dell'aiuto complementare			
straordinario	n. 150 a Fr. 360,—	=	Fr. 54.000,—
Totale annuo			<u>Fr. 666.000,—</u>

L'onere complessivo annuo delle diverse prestazioni ammonterà pertanto a :

1. Vecchi e superstiti	Fr. 2.178.000,—
2. Invalidi	Fr. 666.000,—
Totale annuo	<u>Fr. 2.844.000,—</u>

IV. FINANZIAMENTO

Alla copertura delle prestazioni la Confederazione concorre, come già accennato, con un modesto contributo annuo di circa Fr. 350.000,— che riteniamo sarà assegnato anche in avvenire. Per i validi motivi già richiamati nel messaggio che accompagnava la legge vigente¹⁾, conviene destinare ancora a questa azione la tassa sugli spettacoli per il suo intero ammontare (consuntivo 1961: Fr. 833.934,—; preventivo 1962: Fr. 700.000,—) anziché per l'importo fisso di Fr. 500.000,— come prevede la legge del 10 gennaio 1956.

Queste due entrate — di complessivi Fr. 1.050.000,— circa — sono tuttavia insufficienti a garantire l'erogazione delle prestazioni in base alla progettata revisione della legge, le quali dovrebbero ammontare, come risulta dal precedente capitolo, a Fr. 2.844.000,—.

Di fronte al maggior aggravio per la copertura della nuova spesa, che raggiunge il notevole importo di Fr. 1.794.000,— (Fr. 2.844.000 — Fr. 1.050.000), ci siamo chiesti se si poteva ancora adottare la soluzione provvisoria, prescelta nel 1961, di addossare puramente e semplicemente al bilancio ordinario la differenza dovuta all'aumento delle prestazioni o se non conveniva, invece, cercare altre fonti di finanziamento allo scopo di assicurare — come anteriormente — a questa provvidenza sociale una base finanziaria propria, fuori del bilancio ordinario.

Vagliate parecchie soluzioni, abbiamo concluso che il Servizio cantonale della pubblica assistenza, il quale da alcuni anni dispone di entrate largamente superiori alle uscite (maggior entrata nel 1961: Fr. 3.114.000,— circa) è il settore che meglio può essere chiamato a contribuire al finanziamento dell'aiuto complementare, tanto più che tra le gestioni speciali della pubblica assistenza e dell'aiuto complementare ai vecchi, ai superstiti e agli invalidi esiste quell'affinità di scopi e di destinazione delle prestazioni che può giustificarne una parziale connessione dal profilo finanziario. A tale proposito occorre ricordare che se formalmente il disegno di legge accentua il carattere assicurativo dell'aiuto complementare, si fonda pur sempre su un sistema di prestazioni di necessità, soggette a limiti di reddito e di sostanza e riservate a persone bisognose.

E' insomma un aiuto vero e proprio che si prefigge di colmare l'insufficienza delle rendite federali e di prevenire quei casi di indigenza che possono essere risolti con questa prestazione senza costringere il cittadino a postulare l'intervento della pubblica assistenza. Nè va dimenticato l'apporto cospicuo dato direttamente o indirettamente al Servizio cantonale della pubblica assistenza dalle prestazioni sociali versate dalla Cassa cantonale di compensazione (rendite AVS, AI, assegni familiari federali e cantonali, ecc.).

La soluzione proposta non potrà, peraltro, compromettere l'attività finora svolta dalla pubblica assistenza. Infatti, se le entrate ad essa destinate dovessero risultare in futuro insufficienti a coprire le proprie spese e una parte di quelle dell'aiuto complementare — ciò che appare assai improbabile, dato l'aumento costante del gettito dell'imposta speciale — al Consiglio di Stato è già data la facoltà, in conformità dell'art. 41 della legge sulla pubblica assistenza, di proporre al Gran Consiglio i provvedimenti necessari.

La modificazione della vigente legge sulla pubblica assistenza, che si rende necessaria per l'adozione del sistema di finanziamento proposto, può essere fatta mediante una legge ad hoc (che dovrebbe essere accompagnata da un messaggio di questo Consiglio di Stato) oppure direttamente con la nuova legge sull'aiuto complementare.

¹⁾ Cfr. Messaggio del Consiglio di Stato, del 21 dicembre 1955, Verbali del Gran Consiglio, Sessione ordinaria autunnale, pag. 305.

Per ragioni di semplicità e seguendo la prassi introdotta da tempo dal legislatore federale e già adottata da quello cantonale, abbiamo preferito quest'ultima via: al capitolo « Disposizioni diverse e finali » è stato inserito un articolo 35 che modifica l'art. 38, opv. 1, della legge sulla pubblica assistenza.

La denominazione di « conto speciale, detto dell'assistenza pubblica » è sostituita con quella di « conto speciale, detto della pubblica assistenza e o delle previdenze sociali »: a questo conto dovrà essere iscritto anche il contributo annuo a favore dell'aiuto complementare, che dovrebbe ammontare, come sopra precisato, a circa Fr. 1.794.000,—.

V. COMMENTO A SINGOLI ARTICOLI

A miglior illustrazione del disegno di legge valga il seguente commento a singoli articoli.

- Art. 1.** La categoria degli invalidi non forma un capitolo a sé della legge ma è trattata direttamente con quella dei vecchi e dei superstiti.
- Art. 2/5.** La cerchia dei beneficiari, l'esclusione delle persone assistite, la limitazione per gli stranieri e gli apolidi e l'obbligo di esercitare il diritto alla rendita AVS sono in consonanza con il diritto federale.
- Art. 6/7.** La fissazione dei limiti di reddito e di sostanza è stata sottratta all'esecutivo e la norma inclusa direttamente nella legge. Il concorso di parenti non conviventi al mantenimento del richiedente è limitato ai casi in cui — per agiate condizioni economiche — la concessione dell'aiuto non sarebbe assolutamente giustificata.
- Art. 8.** Il riferimento al reddito dell'anno in corso, ove sia dimostrata una sensibile diminuzione rispetto a quello dell'anno precedente, è particolarmente opportuno per i vecchi che sono spesso costretti a cessare, da un giorno all'altro, ogni attività lucrativa, per motivi di salute. L'esclusione dagli elementi costitutivi del reddito dell'assegno per invalidi senza aiuto, ai sensi dell'art. 42 della legge federale sull'AI, vuole impedire il superamento dei limiti di reddito mediante le sole prestazioni minime federali e cantonali (rendita intera AI; assegno per invalidi senza aiuto; aiuto complementare ordinario).
- Art. 10/13.** Questi articoli stabiliscono le norme di calcolo per le diverse categorie di richiedenti. I limiti di reddito applicabili sono unicamente quelli previsti dall'art. 6.
- Art. 14.** L'aiuto per le persone sole e per i coniugi è quello fissato dalla legge del 26 giugno 1961. Per gli orfani si è previsto un modesto aumento e per le vedove la prestazione è stata equiparata a quella delle persone sole. L'aiuto destinato agli invalidi e ai membri della loro famiglia è uguale a quello per i vecchi e i superstiti: il tasso applicabile dipende dal genere della rendita AI percepita.
- Art. 16.** Riservata la riduzione in conformità dell'art. 15, l'aiuto complementare straordinario *massimo* è di Fr. 360,— all'anno, senza riguardo allo stato civile del richiedente.
- Art. 26.** Il diritto all'aiuto complementare non si fonda in alcuna misura sul

pagamento di contributi. Trattandosi di una prestazione di necessità, la concessione con effetto retroattivo, non appare giustificata. A fortiori gli eredi non hanno diritto alla rata trimestrale non ancora versata.

Art. 32. La collaborazione tra la Cassa cantonale di compensazione e gli enti di beneficenza è stata estesa anche al Soccorso svizzero d'inverno e al Fondo di beneficenza.

Art. 34. Al 31 dicembre 1961 il fondo equilibratore residuo ammontava a franchi 253.749,65.

L'applicazione delle nuove disposizioni rappresenterà un onere indubbiamente notevole. Tuttavia occorre considerare che lo sforzo finanziario che questa provvidenza sociale comporta scaturisce dalla necessità di integrare le rendite AVS e AI che non sono ancora sufficienti a garantire un minimo di esistenza.

E' auspicabile che le tendenze che vanno manifestandosi nella Svizzera per un sostanziale adeguamento delle dette prestazioni federali si traducano, il più presto possibile, in concrete realizzazioni e che si attui anche nel nostro paese un vero e proprio sistema di pensioni popolari, fondato su un regime di compensazione esteso a tutta la Confederazione, cui concorrano in accentuata misura le regioni che maggiormente fruiscono della buona congiuntura economica.

Fino a quel momento il Cantone non può sottrarsi all'obbligo di intervenire, nei limiti delle sue possibilità finanziarie, a favore dei vecchi, dei superstiti e degli invalidi di condizioni economiche e familiari modeste, ossia di una parte della popolazione particolarmente meritevole d'assistenza.

La novella legislativa si inserisce nell'azione di consolidamento e di potenziamento delle previdenze sociali nel nostro Cantone.

Il suo finanziamento non inciderà direttamente sul bilancio dello Stato ma potrà essere garantito, anche per i prossimi esercizi, dalle maggiori entrate della pubblica assistenza, la quale, d'altra parte, dallo sviluppo delle prestazioni assicurative-sociali, in sede federale e cantonale, vede alleggeriti in misura non indifferente i propri oneri ricorrenti.

Per i motivi esposti, vi invitiamo ad adottare l'annesso disegno di legge.

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'espressione del migliore ossequio.

Per il Consiglio di Stato,

Il Presidente :

Il Cons. Segr. di Stato :

Cioccari

Lafranchi

Disegno di

LEGGE

sull'aiuto complementare ai vecchi, ai superstiti
e agli invalidi

(del)

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone del Ticino

visto il messaggio 5 giugno 1962 n. 1067 del Consiglio di Stato,

decreta:

Capo I

SCOPO E CONDIZIONI PER LA CONCESSIONE DELL'AIUTO COMPLEMENTARE

Art. 1

Per soccorrere i vecchi, i superstiti e gli invalidi di condizioni economiche e familiari modeste, domiciliati e residenti di fatto nel Cantone, è istituito un aiuto complementare ai vecchi, ai superstiti e agli invalidi (detto in seguito aiuto complementare). Scopo

Art. 2

Riservate le disposizioni che seguono, l'aiuto complementare è concesso : Beneficiari :

- a) alle persone sole che hanno compiuto 63 anni, se donne, o 65 anni, se uomini;
- b) ai coniugi, se il marito ha compiuto 65 anni e la moglie 60. Se uno dei coniugi non ha raggiunto il limite d'età è applicabile all'altro coniuge la lettera a);
- c) alle vedove d'età inferiore a 63 anni;
- d) agli orfani di padre o madre o di entrambi i genitori, d'età inferiore a 18 anni, rispettivamente a 20 anni se a tirocinio, agli studi oppure invalidi in misura non inferiore al 50 %;
- e) agli invalidi maggiorenni che ricevono una rendita intera di invalidità, in conformità della legge federale sull'assicurazione per l'invalidità (detta in seguito AI);
- f) ai figli minorenni e alla moglie d'invalido per i quali è versata una rendita completa intera, in conformità della legge federale sull'AI.

a) in generale

Art. 3

Alle persone che adempiono le condizioni per l'ottenimento di una rendita AVS, l'aiuto complementare può essere concesso soltanto se ricevono effettivamente detta rendita.

b) aventi diritto
a una rendita
AVS

Art. 4.

Agli stranieri e agli apolidi che non ricevono una rendita AVS l'aiuto complementare può essere concesso soltanto se risiedono in Svizzera da almeno dieci anni.

c) stranieri e
apolidi

Art. 5

Limitazione

¹ Alle persone che ricevono prestazioni ricorrenti dal Servizio cantonale della pubblica assistenza, l'aiuto complementare può essere concesso soltanto se, in virtù di esso, sono dimesse dalla pubblica assistenza.

² Non sono considerate prestazioni assistenziali ricorrenti quelle per le spese mediche, farmaceutiche e ospedaliere.

Art. 6

Condizioni economiche e familiari modeste

L'aiuto complementare può essere concesso se il reddito o la sostanza non superano i seguenti limiti :

1. Limiti di reddito e di sostanza

	Reddito	Sostanza
Persona sola o vedova	2.400,—	7.000,—
Coniugi	3.600,—	11.000,—
Orfani di padre o madre e figli di padre o madre invalidi	1.000,—	3.000,—
Orfani di padre e madre e figli di padre e madre invalidi	1.500,—	4.000,—

Art. 7

2. Assistenza tra parenti a) conviventi

¹ I richiedenti che soddisfano le condizioni previste all'art. 6 e convivono con parenti consanguinei in linea ascendente e discendente, fratelli e sorelle, non possono ricevere l'aiuto complementare se il reddito annuo di tale comunione domestica supera i seguenti limiti :

Fr. 7.000,— per una famiglia di due persone (compreso un richiedente);

Fr. 9.000,— per una famiglia di tre persone (compreso uno o più richiedenti);

Fr. 10.000,— per una famiglia di quattro persone (compreso uno o più richiedenti).

Per ogni membro in più della famiglia il limite di reddito è aumentato di Fr. 1.000,— all'anno.

b) non conviventi

² I richiedenti che hanno parenti consanguinei in linea ascendente e discendente, fratelli e sorelle, non conviventi, in condizioni economiche tali per cui si può equamente pretendere che abbiano a provvedere in modo regolare al loro sostentamento, non sono considerati di condizioni economiche e familiari modeste, in conformità dell'art. 1.

Art. 8

Determinazione del reddito :

a) anno di computo

¹ Di regola, è determinante il reddito conseguito nell'anno precedente. Se tuttavia il richiedente può dimostrare che il suo reddito è sensibilmente diminuito, determinante è il reddito dell'anno in corso.

b) elementi costitutivi

² Sono elementi costitutivi del reddito, in conformità dell'art. 6 della presente legge :

a) le entrate in denaro o in natura provenienti da un'attività professionale dipendente o indipendente e le indennità di qualsiasi specie;

- b) il reddito della sostanza mobile ed immobile, come interessi di capitali, pigioni, fitti, usufrutti, valore locativo dell'abitazione in casa propria;
- c) le rendite AVS, AI e ogni altra rendita o pensione nonché gli assegni ai lavoratori agricoli e ai piccoli contadini, e quelli previsti dalla legge cantonale sugli assegni familiari ai salariati, esclusi l'assegno per gli invalidi senza aiuto ai sensi dell'art. 42 della legge federale sull'AI e l'aiuto complementare concesso dai Comuni ai vecchi, ai superstiti e agli invalidi;
- d) i proventi derivanti da contratto di vitalizio o da ogni altra convenzione analoga.

³ Dal reddito lordo possono essere dedotti :

c) deduzioni

- a) le spese per il conseguimento del reddito;
- b) gli interessi su debiti scaduti;
- c) le spese correnti per la manutenzione di fabbricati, fino al 2 % del valore di perequazione;
- d) i premi di assicurazione di ogni specie fino a concorrenza di Fr. 200,— per le persone sole o di Fr. 300,— per le famiglie;
- e) ogni genere di imposta.

Art. 9

¹ Per il computo della sostanza fa stato la sostanza mobile e immobile posseduta il 1. gennaio dell'anno per il quale è domandato l'aiuto complementare.

Determinazione della sostanza

² La sostanza immobile, dedotti i debiti ipotecari, è computata in ragione di tre quarti.

Art. 10

¹ Per calcolare l'aiuto complementare spettante ai coniugi o a uno solo di essi, si addizionano il reddito, rispettivamente la sostanza dei due coniugi e si applicano i limiti di reddito e di sostanza per coniugi.

Norme speciali di calcolo :

a) per coniugi

² Per i coniugi che vivono separati si computano separatamente il reddito e la sostanza di ciascuno di essi e si applicano i limiti di reddito e di sostanza per persona sola.

Art. 11

Per calcolare l'aiuto complementare spettante a una vedova e agli orfani, si addizionano :

b) per famiglie di vedove

- a) il reddito, rispettivamente la sostanza della madre e dei figli;
- b) i limiti di reddito e di sostanza ad essi applicabili.

Art. 12

Per calcolare l'aiuto complementare spettante agli orfani di madre, si addizionano :

c) per orfani di madre

- a) il reddito, rispettivamente la sostanza degli orfani e del padre;
- b) i limiti di reddito e di sostanza applicabili agli orfani più quello previsto per una persona sola.

Art. 13

d) per famiglie di padre o madre invalidi o di padre e madre invalidi

¹ Per calcolare l'aiuto complementare spettante ad una famiglia di padre o madre invalidi o di padre e madre invalidi si addizionano :

- a) il reddito, rispettivamente la sostanza dei genitori e dei figli al beneficio di una rendita complessiva AI;
- b) i limiti di reddito e di sostanza per coniugi se entrambi i genitori sono in vita o per persona sola, se uno di essi è deceduto, con quelli applicabili per i figli.

² Il capoverso 1 è applicabile anche quando i genitori, o uno di essi, è al beneficio di una rendita AVS.

Capo II

PRESTAZIONI

Art. 14

Aiuto complementare ordinario :

a) ai vecchi e ai superstiti

b) agli invalidi

¹ L'aiuto complementare annuo ammonta a :

- a) Fr. 360,— per le persone sole e le vedove;
- b) Fr. 540,— per i coniugi;
- c) Fr. 140,— per gli orfani di padre o madre;
- d) Fr. 200,— per gli orfani di entrambi i genitori.

² Agli invalidi e ai membri di una famiglia d'invalido è concesso l'aiuto complementare previsto nel capoverso 1 per :

- a) persone sole, se ricevono una rendita semplice AI;
- b) coniugi, se ricevono una rendita per coniugi AI;
- c) orfani di padre o di madre, se ricevono una rendita complessiva semplice AI (siano essi i figli o la moglie dell'invalido);
- d) orfani d'entrambi i genitori, se ricevono una rendita complessiva doppia AI.

Art. 15

Riduzione

¹ Quando la differenza tra il limite di reddito applicabile giusta l'art. 6 e il reddito determinante sia inferiore all'ammontare massimo di cui all'art. 14, l'aiuto complementare ordinario è pari alla differenza medesima.

² L'aiuto complementare ridotto non può essere tuttavia inferiore a Fr. 60,— all'anno.

Art. 16

Aiuto complementare straordinario :

a) beneficiari
b) ammontare

¹ Agli invalidi senza aiuto, ai sensi dell'art. 42 della legge federale sull'AI, è concesso, oltre a quello ordinario, un aiuto complementare straordinario.

² L'ammontare massimo dell'aiuto complementare straordinario non può essere superiore alla aliquota prevista dall'art. 14, cpv. 1, lett. a). Sono applicabili gli art. 6 e 15; l'aiuto complementare ordinario va aggiunto alle entrate indicate all'art. 8.

Art. 17

L'aiuto complementare non può essere ceduto nè costituito inalienabilità in pegno.

Art. 18

¹ L'aiuto complementare indebitamente riscosso deve essere restituito. Su richiesta la restituzione può essere condonata in tutto o in parte quando il beneficiario era in buona fede e il provvedimento costituirebbe un onere troppo grave.

Restituzione in caso di indebita riscossione

² Il diritto di esigere la restituzione si prescrive dopo un anno dal momento in cui la Cassa cantonale di compensazione ha avuto conoscenza del fatto e, in ogni caso, dopo cinque anni dal pagamento dell'aiuto complementare.

Capo III

ORGANIZZAZIONE

Art. 19

¹ Il Consiglio di Stato nomina una Commissione per l'aiuto complementare, composta di cinque membri.

Commissione per l'aiuto complementare

² I membri della Commissione stanno in carica quattro anni e sono sempre rieleggibili. Il periodo di nomina scade il mese di giugno dell'anno successivo a quello del rinnovo dei poteri cantonali.

³ Il Consiglio di Stato emana il regolamento della Commissione.

⁴ La segreteria della Commissione è affidata alla Cassa cantonale di compensazione.

Art. 20

¹ L'amministrazione dell'aiuto complementare è tenuta dalla Cassa cantonale di compensazione, conformemente all'art. 63, cpv. 4, della legge federale sull'AVS.

Amministrazione

² Sono applicabili le disposizioni del decreto legislativo di applicazione della legge federale sull'AVS del 28 gennaio 1948.

Art. 21

¹ Chi intende beneficiare dell'aiuto complementare deve presentare la domanda, sul modulo prescritto, alla Cassa cantonale di compensazione, per mezzo del Municipio del suo Comune di domicilio.

Domanda di aiuto complementare

² Il richiedente è tenuto a fornire indicazioni complete e veritiere sulla sua situazione economica e familiare.

Art. 22

¹ Il Municipio, accertato lo stato di famiglia e le condizioni di reddito e di sostanza del richiedente, trasmette alla Cassa cantonale di compensazione la domanda con le sue osservazioni e il suo preavviso, con l'indicazione della data e del numero della risoluzione municipale.

Compiti del Municipio

² Il Municipio può affidare l'esame delle domande ad una speciale Commissione.

³ Esso è tenuto a fornire alla Cassa cantonale di compensazione ogni utile informazione sul richiedente, oltre a quelle che figurano nel modulo di domanda.

Art. 23

Decisione :
a) domanda

¹ La Commissione decide le domande di aiuto complementare, su proposta della Cassa cantonale di compensazione la quale procede ai necessari accertamenti.

² Le decisioni della Commissione sono inappellabili.

³ A cura della Cassa cantonale di compensazione, la decisione è comunicata al richiedente e al Municipio del Comune di domicilio.

Art. 24

b) restituzioni
e condoni

Su proposta della Cassa cantonale di compensazione, la Commissione decide inappellabilmente sull'obbligo di restituzione e sulle domande di condono giusta l'art. 18.

Art. 25

Accertamento
periodico

¹ All'inizio di ogni anno, la Cassa cantonale di compensazione deve accertare, in modo appropriato, se i beneficiari soddisfano ancora le condizioni poste dalla presente legge per ricevere ulteriormente l'aiuto complementare.

² Il beneficiario è tenuto ad annunciare alla Cassa cantonale di compensazione ogni mutamento delle condizioni personali ed economiche che potesse influire sul diritto all'aiuto complementare.

³ In caso di mutamento delle condizioni personali o economiche, accertato dall'amministrazione o annunciato dal beneficiario, la Cassa cantonale di compensazione ripropone la domanda alla Commissione per una nuova decisione, in conformità dell'art. 23.

Art. 26

Decorrenza
e pagamento

¹ L'aiuto complementare può essere concesso a decorrere dal mese in cui è stata presentata la domanda.

² Esso è pagato dalla Cassa cantonale di compensazione, per mezzo della posta, di regola, in rate trimestrali posticipate.

³ In caso di decesso di un beneficiario, gli eredi non hanno diritto alla rata trimestrale non ancora versata, salvo che si tratti del coniuge superstite, o di un membro di una famiglia di vedova o di invalido.

Art. 27

Misure per
garantire l'uso
dell'aiuto
complementare
conformemente
allo scopo

¹ Se il beneficiario non destina l'aiuto complementare al suo sostentamento e a quello delle persone a suo carico, la Cassa cantonale di compensazione, sentito il parere del Municipio, versa la prestazione, in tutto o in parte, a una terza persona qualificata o ad una Autorità.

² Se il beneficiario è sottoposto a tutela o curatela, l'aiuto complementare è versato al tutore o al curatore o ad una persona da esso designata.

Capo IV

FINANZIAMENTO

Art. 28

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

- a) il sussidio federale assegnato al Cantone in virtù del decreto federale 8 ottobre 1948 e successive modificazioni;
- b) il provento annuo delle tasse sugli spettacoli;
- c) le donazioni e i legati;
- d) una somma annua a carico del conto speciale previsto dall'art. 38 della legge sulla pubblica assistenza, pari alla differenza non coperta dalle entrate di cui alle lettere a), b), c).

Art. 29

¹ Lo Stato anticipa alla Cassa cantonale di compensazione i fondi necessari per l'applicazione della presente legge. Contabilità

² L'aiuto complementare e le spese di amministrazione sono registrati in conti separati nella contabilità della Cassa cantonale di compensazione.

Capo V

DISPOSIZIONI DIVERSE E FINALI

Art. 30

Le Autorità amministrative e giudiziarie cantonali e comunali sono tenute a fornire gratuitamente le informazioni richieste dagli organi incaricati dell'applicazione della presente legge. Obbligo di dare informazioni

Art. 31

Gli organi e le persone incaricati dell'applicazione e del controllo dell'applicazione della presente legge devono mantenere il segreto sulle osservazioni e le constatazioni fatte. Obbligo di mantenere il segreto

Art. 32

La Cassa cantonale di compensazione si accorda con le Fondazioni « Per la vecchiaia » e « Per la gioventù », con il « Soccorso svizzero d'inverno » e il « Fondo di beneficenza », per il coordinamento delle rispettive attività. Collaborazione con le Fondazioni ed Enti di beneficenza

Art. 33

Gli articoli dall'87 al 91 della legge federale sull'AVS del 20 dicembre 1946, sono applicabili alle persone che violano le prescrizioni della presente legge in uno dei modi specificati da detti articoli. Disposizioni penali

Art. 34

¹ Il fondo equilibratore, istituito dalla legge sull'aiuto complementare ai vecchi e ai superstiti del 10 gennaio 1956, è soppresso. Soppressione del fondo equilibratore

² La somma che lo costituisce è accreditata alla gestione dell'aiuto complementare per l'anno 1963.

Art. 35

Modificazione
della legge
sulla pubblica
assistenza

La legge sulla pubblica assistenza è modificata come segue :

Art. 38, cpv. 1 : « Nel bilancio del Dipartimento delle opere sociali, in un conto speciale, detto della pubblica assistenza e delle previdenze sociali, sono iscritte ogni anno :

- a) le spese e le entrate per l'assistenza pubblica;
- b) la somma prevista dall'art. 28, lett. d), della legge sull'aiuto complementare ai vecchi, ai superstiti e agli invalidi ».

Art. 36

Abrogazione

Con l'entrata in vigore della presente legge sono abrogati : la legge del 10 gennaio 1956 sull'aiuto complementare ai vecchi e ai superstiti e il regolamento di applicazione del 2 luglio 1957.

Art. 37

Entrata in vigore

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum la presente legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi del Cantone ed entra in vigore con effetto a contare dal 1. gennaio 1963.