

# Messaggio 1619

Per la modificazione degli articoli 4, 7 lett. d) e 8 lett. e), della legge concernente le prestazioni complementari all'assicurazione vecchiaia, superstiti e invalidità del 21 dicembre 1965

Onorevoli signori,  
Presidente e Consiglieri,

Ci onoriamo di presentarvi un disegno di legge che modifica la legge concernente le prestazioni complementari all' assicurazione federale per la vecchiaia, i superstiti e l' invalidità del 21 dicembre 1965.

Il 1. gennaio 1966 è entrata in vigore la legge cantonale concernente le prestazioni complementari all' AVS e all' AI del 21 dicembre 1965.

L' ordinamento cantonale è fondato sulla legge federale del 19 marzo 1965 che promuove, mediante il versamento di cospicui sussidi federali, l' istituzione su piano cantonale di prestazioni complementari destinate a garantire un minimo vitale ai beneficiari di rendite AVS e AI.

I limiti di reddito - che hanno una duplice funzione, quella di stabilire entro quali ambiti debba essere collocata la nozione di bisogno e quella di garantire un reddito minimo - erano stati fissati agli importi massimi ammessi dalla legislazione federale ai fini del sussidiamento, ossia a:

<b>Fr. 3'000.-- per le persone sole</b>
<b>Fr. 4'800.-- per i coniugi</b>
<b>Fr. 1'500.-- per gli orfani</b>

La legge cantonale prevede inoltre la deduzione per la pigione quando il canone locativo supera 1/5 del limite di reddito applicabile.

Il legislatore cantonale ha in tal modo optato per le soluzioni più favorevoli consentite dalla legislazione federale.

I limiti di reddito sono stati aumentati indirettamente a decorrere dal 1. gennaio 1967.

Infatti la legge federale del 6 ottobre 1966 concernente l' aumento delle rendite dell' assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l' invalidità nella misura del 10 %, prevedeva espressamente all' art. 3 che l' ammontare dell' aumento non poteva essere incluso nel reddito determinante per le prestazioni complementari.

In pratica dunque a contare da tale data i limiti di reddito per i titolari della rendita minima erano i seguenti:

<b>Fr. 3'150.-- per le persone sole</b>
<b>Fr. 5'040.-- per i coniugi</b>
<b>Fr. 1'560.-- per gli orfani</b>

Avvertita l' assoluta esigenza di evitare che i miglioramenti introdotti dal 1. gennaio 1969 dalla settima revisione nel campo delle rendite AVS e AI fossero annullati da una diminuzione proporzionale della prestazione complementare, le Camere federali hanno proceduto simultaneamente a una revisione della legge federale del 19 marzo 1965 sulle prestazioni complementari AVS e AI, dettando nuove norme circa le condizioni che devono essere assolte dagli ordinamenti cantonali per la concessione del sussidio federale.

In sostanza i Cantoni dovevano adeguare le loro legislazioni sui seguenti tre punti:

a) aumentare i limiti di reddito:

- Per le persone sole	<b>Minimo Fr. 3'300.--</b>	<b>Massimo Fr. 3'900.--</b>
- Per i coniugi	<b>Minimo Fr. 5'280.--</b>	<b>Massimo Fr. 6'240.--</b>
- Per gli orfani	<b>Minimo Fr. 1'650.--</b>	<b>Massimo Fr. 1'950.--</b>

b) dichiarare l' assegno per grandi invalidi ai beneficiari di rendite AVS non computabile come fattore di reddito del richiedente;

c) estendere il novero delle spese di malattia deducibili a quelle per l' acquisto di mezzi ausiliari ossia: protesi, apparecchi di sostegno, scarpe ortopediche, sedie a ruote, apparecchi acustici e occhiali speciali.

Per l'adeguamento della legge cantonale alle nuove disposizioni del diritto federale che dovevano assolutamente intervenire con il 1. gennaio 1969, la citata legge federale del 4 ottobre 1968 indicava ai Cantoni al Capo VI, lett. b), due vie:

a) la via legislativa ordinaria, cioè l' emanazione in via definitiva delle rivedute disposizioni ad opera del Gran Consiglio;

b) l' adozione di un decreto esecutivo provvisorio della durata di un anno da parte del Consiglio di Stato al quale era espressamente conferita tale facoltà legislativa in attesa della revisione nella forma ordinaria.

Per ragioni di tempo questo Consiglio di Stato optò per la seconda soluzione ed emanò il 6 novembre 1968 il decreto esecutivo che modifica in via provvisoria per il 1969 la legge cantonale concernente le prestazioni complementari all' assicurazione vecchiaia, superstiti e invalidità del 21 dicembre 1965.

Le due norme di diritto federale concernenti la non computabilità dell' assegno per grandi invalidi erogato ai titolari di rendite AVS e il rimborso delle spese sopportate dai beneficiari di prestazioni complementari AVS e AI, - oltre a quelle per l' assistenza sanitaria in senso stretto - per l' acquisto di mezzi ausiliari (protesi, apparecchi di sostegno, scarpe ortopediche, sedie a ruote, apparecchi acustici e occhiali speciali), dovevano essere inserite nella legislazione cantonale senza restrizione alcuna, ai Cantoni non essendo offerte soluzioni alternative.

Diversa poteva essere invece, almeno sul piano teorico, la premessa per la definizione dei nuovi limiti di reddito.

Ai Cantoni era infatti lasciata la scelta nell' ambito indicato più sopra.

Se non che l' adozione del limite minimo di reddito o di un importo intermedio, comportava automaticamente una riduzione della prestazione complementare rispetto all' importo sino allora assegnato. Se da un profilo generale e di principio potrebbe essere auspicabile che i miglioramenti introdotti nelle assicurazioni sociali federali portassero gradualmente a una riduzione degli oneri cantonali per giungere finalmente alla soppressione delle prestazioni complementari - il minimo di esistenza del cittadino beneficiario dell' AVS o dell' AI essendo garantito dalle due assicurazioni sociali federali - questo Consiglio di Stato non ha ritenuto che la settima revisione dell' AVS offrisse sufficienti e validi motivi al Cantone per avviarsi verso l' attuazione di questo postulato.

L' unica soluzione che permetteva di garantire alla quasi totalità degli assicurati di poter fruire pienamente dell' aumento apportato alla rendita AVS o AI con la settima revisione era quella

di elevare i limiti di reddito agli importi massimi previsti dalla Confederazione.

Il citato decreto esecutivo stabiliva pertanto i seguenti limiti di reddito:

Per le persone sole:	<b>Fr. 3'900.--</b>
Per i coniugi:	<b>Fr. 6'240.--</b>
Per gli orfani:	<b>Fr. 1'950.--</b>

Questi limiti furono per altro adottati da tutti i Cantoni.

Da un profilo finanziario la riforma adottata dal Consiglio di Stato con effetto dal 1. gennaio 1969 non ha aggravato l' onere a carico del Cantone, giacché nella pluralità dei casi la prestazione complementare è rimasta invariata rispetto al 1968.

Diamo qui di seguito i dati finanziari della gestione delle prestazioni complementari per gli anni 1966-1969:

<b>Uscite</b>	
1966	Fr. 15'014'107.--
1967	Fr. 20'944'699,85
1968	Fr. 20'011'161,90
1969 (valutato)	Fr. 18'700'000.--

Qualche critica che è stata sviluppata anche in sede parlamentare (mozione on.li Wyler, Agostinetti, Ballinari, Tognini e interpellanza on.li Monetti, Cavagna, Pirovano), è stata formulata da alcuni beneficiari la cui prestazione complementare ha subito, a decorrere dal 1. gennaio 1969, una riduzione, vuoi perché l' aumento della rendita AVS o AI è stato superiore all' adeguamento del limite di reddito per la prestazione complementare, vuoi perché è stato ridotto o soppresso il contributo al pagamento della pigione.

Gli inconvenienti sopra denunciati sono stati avvertiti anche in sede federale. A poca distanza dal voto sulla settima revisione dell' AVS e sull' adeguamento delle norme federali in materia di prestazioni complementari, alcuni deputati hanno invitato il Consiglio federale a porre mano immediatamente a una revisione della legge federale in materia di prestazioni complementari.

Nella procedura di consultazione avviata dal Dipartimento federale dell' interno abbiamo formulato le seguenti osservazioni il 28 aprile 1969:

Nella nostra risposta del 7 febbraio 1964 avevamo esposto le seguenti considerazioni di principio:

<< << Questo Consiglio di Stato, avrebbe preferito alla legge di sovvenzionamento proposta, un disciplinamento federale completo ed esauriente che, ad esempio, inserisse direttamente nella legge federale sull' AVS, le prestazioni complementari di cui si tratta, estendendo il campo d' applicazione delle rendite straordinarie.

Una siffatta soluzione, oltre ad inquadrarsi più convenientemente nell' ambito costituzionale, avrebbe garantito in modo assoluto la parità di trattamento dei cittadini, senza riguardo al loro Cantone di domicilio; a nostro giudizio, anche dal profilo finanziario, l' adozione del sistema di finanziamento dell' AVS, avrebbe attuato una migliore compensazione degli oneri su piano nazionale evitando una eccessiva incidenza sugli erari dei Cantoni economicamente deboli o con una forte percentuale di beneficiari.

Per questi motivi vorremmo fosse sottolineato il carattere transitorio della regolamentazione proposta che dovrà trovare idonea e definitiva sede nella legge base sull' AVS secondo i criteri di finanziamento in essa stabiliti >> >>.

Le esperienze raccolte nei primi tre anni di applicazione dell' ordinamento delle prestazioni

complementari AVS e AI hanno dimostrato la precarietà della concezione che sta alla base dell' ordinamento adottato dal 1. gennaio 1966.

Infatti se le prestazioni complementari possono sembrare, in linea teorica, un istituto nettamente distinto dall' AVS e dall' AI federale, e di ampia competenza cantonale, in pratica tra prestazione complementare e rendita AVS o AI intercorrono tali stretti legami da rendere illusoria l' accennata distinzione e l' autonomia cantonale.

La prova palmare di questo assunto è data dalla settima revisione della LAVS. Contrariamente alle iniziali previsioni l' aumento delle rendite ha imposto per motivi d' ordine politico, psicologico e sociale un simultaneo adeguamento dei limiti di reddito delle prestazioni complementari.

Ancorché la legislazione federale non imponesse un aumento uniforme ma consentisse di commisurarlo, secondo le capacità finanziarie, tra un minimo e un massimo, tutti i Cantoni furono costretti ad elevare i limiti agli importi massimi previsti dalla Confederazione.

Invero anche con tale provvedimento non si è potuto evitare che in numerosi casi l' aumento della rendita fosse assorbito in una misura non indifferente da una diminuzione della prestazione complementare.

E poiché è convinzione pressoché generale dei beneficiari che rendite e prestazioni complementari costituiscano un unico inscindibile intervento sociale, non può sorprendere la delusione manifestata da numerosi assicurati all' atto del pagamento delle nuove prestazioni sociali, delusione che ha suscitato ovunque interventi nei Parlamenti cantonali allo scopo di porre immediato rimedio alle denunciate carenze.

Se si pon mente altresì al fatto che le incidenze sugli oneri cantonali (e comunali) per il finanziamento delle prestazioni sono state notevolmente superiori alle previsioni e tenderanno inevitabilmente ad aumentare nei prossimi anni, urge trovare una più soddisfacente impostazione del problema, integrando l' istituto delle prestazioni complementari nelle leggi sull' AVS e l' AI.

A commento delle risposte ai singoli capitoli del questionario aggiungiamo alcune annotazioni complementari.

### **1. Data della revisione**

La necessità di procedere a una revisione è indiscussa.

Ragioni di opportunità ci inducono a proporre la revisione già con effetto dal 1. gennaio 1970; qualora fosse possibile attuare la revisione solo con il 1. gennaio 1971, sarebbe auspicabile, per evitare revisioni della legislazione su piano cantonale a brevissima scadenza, che l' Autorità federale prorogasse la validità dei decreti provvisori emanati dai Governi cantonali in virtù della delega di competenza contenuta nel Capo VI, lett. b) della legge federale che modifica quella sull' AVS del 4 ottobre 1968, sino al 31 dicembre 1970.

### **2. Limiti di reddito**

Le ripercussioni negative constatate con l' insufficiente adeguamento dei limiti di reddito a decorrere dal 1. gennaio 1969, rendono, a nostro giudizio, necessaria una nuova rivalutazione, che dovrebbe tuttavia essere contenuta entro i limiti strettamente necessari per ovviare alle insufficienze denunciate.

Per garantire una parità di trattamento dei beneficiari indipendentemente dal loro Cantone di domicilio proponiamo per l' adozione di limiti uniformi.

### **3. Reddito e sostanza computabili o non computabili e deduzioni dal reddito**

I criteri contenuti nella legge in vigore ci sembrano soddisfacenti, per cui proponiamo di mantenerli invariati.

Approviamo il postulato deposto al Consiglio nazionale circa l' esonero totale del reddito

conseguito dagli apprendisti sia perché esso costituisce un ulteriore contributo alla formazione professionale sia perché evita dispendiose operazioni amministrative per l'accertamento di tali redditi che influiscono, per brevissimi periodi di tempo, talora addirittura per pochi mesi, sul diritto alla prestazione complementare del capo famiglia.

#### **4. Deduzioni per l'affitto**

La formula attuale (concessione di una deduzione per la pigione quando essa è superiore a un quinto del limite di reddito) ha determinato, in occasione della settima revisione, una riduzione della prestazione complementare che difficilmente può essere giustificata nei confronti dei beneficiari.

Riteniamo pertanto che essa debba essere abbandonata e sostituita da una nuova che preveda, per le singole categorie dei beneficiari, un importo fisso minimo che deve in ogni caso rimanere a carico del richiedente.

Tali importi minimi dovrebbero corrispondere ai valori originali della formula precedente espressi in franchi, ossia:

**Fr. 600.-- per le persone sole**  
**Fr. 900.-- per gli altri casi**

Considerato che la pigione, segnatamente per i beneficiari delle zone urbane incide fortemente sul bilancio familiare ci sembra giustificato abbinare all'aumento dei limiti di reddito una lieve maggiorazione dell'importo massimo deducibile dai redditi a titolo di pigione.

#### **5. Prescrizioni federali e regolamentazioni cantonali speciali**

Per le considerazioni di principio esposte nella parte introduttiva e per gli insegnamenti che discendono dalla giurisprudenza del Tribunale federale delle assicurazioni, siamo favorevoli a un disciplinamento uniforme per tutta la Svizzera.

#### **6. Altre modificazioni**

Come abbiamo già rilevato, l'attuazione e l'evoluzione dell'ordinamento delle prestazioni complementari pone ai Cantoni gravi problemi di finanziamento. Qualora non fosse ancora attuabile l'integrazione completa nella legislazione dell'AVS, insistiamo affinché la chiave di ripartizione degli oneri finanziari tra Confederazione e Cantoni sia modificata adottando, almeno su questo punto, i medesimi criteri dell'art. 103 della LAVS.

Il progetto di revisione della legge federale sulle prestazioni complementari allestito in base ai pareri dei Governi cantonali e che sarà sottoposto prossimamente alle Camere federali, mantiene purtroppo ancora invariati i concetti fondamentali della vecchia legge.

Essa prevede un aumento dei limiti di reddito ai seguenti importi:

- Per le persone sole	<b>Minimo Fr. 3'900.--</b>	<b>Massimo Fr. 4'500.--</b>
- Per i coniugi	<b>Minimo Fr. 6'240.--</b>	<b>Massimo Fr. 7'200.--</b>
- Per orfani e figli a carico	<b>Minimo Fr. 1'950.--</b>	<b>Massimo Fr. 2'250.--</b>

Considerato che secondo l'Autorità federale non è possibile prorogare di un altro anno la validità del decreto esecutivo emanato dal Consiglio di Stato il 6 novembre 1968, si impone la riforma della legge nella via ordinaria.

Questo Consiglio di Stato reputa di dover proporre al Gran Consiglio di limitare le modificazioni della legge alle norme già decretate in via provvisoria dall'Esecutivo cantonale per l'anno 1969. E' infatti assai probabile che le Camere federali voteranno la revisione della legge federale sulle prestazioni complementari nel corso del 1970 e che le nuove disposizioni entreranno in vigore il 1. gennaio 1971.

Il Gran Consiglio sarà quindi nuovamente chiamato a deliberare attorno a questo oggetto e a

procedere ad un' ulteriore revisione della legge cantonale.

Importa comunque rilevare che allo stadio attuale della legislazione federale un aumento dei limiti di reddito superiore a quello adottato con il decreto esecutivo in vigore dal 1. gennaio 1969 determinerebbe notevoli oneri supplementari che graverebbero esclusivamente sul bilancio cantonale, senza partecipazione alcuna della Confederazione.

In questo ordine di idee riteniamo pertanto evase l' interpellanza e la mozione citate.

I miglioramenti sollecitati con detti interventi parlamentari saranno in ogni caso largamente realizzati con la prevista revisione della legge federale.

Per le esposte considerazioni vi invitiamo ad approvare l' annesso disegno di legge, che avrà presumibilmente una durata solo per il 1970.

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

**Per il Consiglio di Stato:**

Il Presidente, A. Lafranchi

Il Cancelliere, A. Crivelli

Disegno di

**LEGGE**

che modifica quella concernente le prestazioni complementari all' assicurazione vecchiaia, superstiti e invalidità del 21 dicembre 1965 (del .....)

**Il Gran Consiglio  
della Repubblica e Cantone Ticino**

- richiamata la legge federale sulle prestazioni complementari all' assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l' invalidità del 19 marzo 1965 e successiva modificazione del 4 ottobre 1968;

- visto il messaggio 28 novembre 1969 n. 1619 del Consiglio di Stato,

**d e c r e t a :**

**Art. 1**

La legge concernente le prestazioni complementari all' assicurazione vecchiaia, superstiti e invalidità del 21 dicembre 1965 è modificata come segue:

**Art. 4**

Limiti di reddito

a) In generale:

Le prestazioni complementari sono concesse se il reddito annuo determinante non raggiunge i seguenti limiti:

- Per le persone sole:	<b>Fr. 3'900.--</b>
- Per i coniugi:	<b>Fr. 6'240.--</b>
- Per gli orfani:	<b>Fr. 1'950.--</b>

**Art. 7, lett. d)**

Gli assegni per grandi invalidi dell' AVS e dell' AI.

**Art. 8, lett. e)**

Le spese sensibilmente elevate debitamente comprovate di medico, dentista, medicine, ospedalizzazione e cure a domicilio e quelle per mezzi ausiliari come protesi, apparecchi di sostegno scarpe ortopediche, sedie a ruote, apparecchi acustici e occhiali speciali.

**Art. 2**

Decorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, dopo l'approvazione dell'Autorità federale, la presente legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi ed entra in vigore con effetto a contare dal 1. gennaio 1970.