



19.051

## **Messaggio concernente la legge federale sulle prestazioni transitorie per i disoccupati anziani**

del 30 ottobre 2019

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di legge federale sulle prestazioni transitorie per i disoccupati anziani.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

30 ottobre 2019

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer  
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

---

## Compendio

*Le persone che perdono l'impiego poco prima di raggiungere l'età di pensionamento hanno grosse difficoltà a ritrovare un lavoro. In futuro, se il loro diritto all'indennità di disoccupazione si estinguerà dopo il compimento del 60° anno d'età avranno diritto fino all'età ordinaria di pensionamento AVS a una prestazione transitoria, che coprirà in misura sufficiente il loro fabbisogno vitale.*

### *Situazione iniziale*

*L'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC) consente alle imprese svizzere di avere un accesso privilegiato all'importante serbatoio di lavoratori dell'UE/AELS. In passato, l'immigrazione legata all'ALC ha contribuito notevolmente ad attenuare la carenza di personale qualificato. Considerate le sfide derivanti dall'evoluzione demografica e dai cambiamenti strutturali legati alla digitalizzazione, la Svizzera continuerà anche in futuro ad aver bisogno di lavoratori stranieri per integrare il potenziale indigeno. La cessazione dell'ALC avrebbe pertanto gravi ripercussioni sull'economia nazionale.*

*L'immigrazione ha però anche risvolti problematici, poiché crea una situazione di maggiore concorrenza sul mercato del lavoro. Il Consiglio federale intende pertanto adottare un pacchetto di misure per rendere ancor più competitivi i lavoratori residenti (Svizzeri e stranieri che già vivono in Svizzera). Con l'introduzione di prestazioni transitorie si intende inoltre migliorare la sicurezza sociale dei lavoratori anziani che hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione.*

### *Contenuto del disegno*

*Le persone anziane con un lungo periodo di disoccupazione alle spalle fanno più fatica a reinserirsi nel mercato del lavoro. Se hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione dell'assicurazione contro la disoccupazione (AD) – in seguito all'esaurimento del diritto alle indennità giornaliere dell'AD o alla scadenza del termine quadro per la loro riscossione – e non riescono a reinserirsi nel mercato del lavoro, queste persone devono in gran parte ricorrere all'aiuto sociale fino alla nascita del diritto alle rendite dell'AVS e della previdenza professionale. Per le persone con una lunga carriera lavorativa che hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione dopo il compimento del 60° anno d'età è proposta l'introduzione di prestazioni transitorie che garantiscano la copertura del fabbisogno vitale fino al raggiungimento dell'età ordinaria di pensionamento, in modo da evitare il ricorso all'aiuto sociale. Al contempo questo permetterebbe di preservare anche la previdenza per la vecchiaia, dato che non sarebbe più necessario intaccare l'aver di previdenza né anticipare la riscossione della rendita di vecchiaia. Le prestazioni transitorie saranno prestazioni in funzione del bisogno fortemente ispirate al modello delle prestazioni complementari.*

*Grazie alle misure volte al reinserimento dei lavoratori residenti verranno migliorate anche le possibilità di reinserimento dei disoccupati anziani che hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione. In questo contesto le prestazioni transitorie*

---

*garantirebbero una copertura sociale agli ultrasessantenni che non sono riusciti a reinserirsi nel mondo del lavoro nonostante tutti gli sforzi, permettendo loro di affrontare con dignità il periodo del passaggio al pensionamento.*

*Per ricevere le prestazioni transitorie, i richiedenti dovranno adempiere varie condizioni economiche e personali, vale a dire:*

- disporre di una sostanza inferiore a 100 000 franchi per le persone sole e a 200 000 franchi per le coppie sposate;*
- essere stati assicurati all'AVS per 20 anni con un reddito da attività lucrative pari almeno al 75 per cento della rendita massima di vecchiaia dell'AVS;*
- nei 15 anni precedenti l'esaurimento del diritto all'indennità di disoccupazione, aver conseguito per 10 anni un reddito da attività lucrative pari almeno al 75 per cento della rendita massima di vecchiaia dell'AVS;*
- non essere beneficiari di una rendita di vecchiaia o d'invalidità del 1° pilastro.*

*Le prestazioni transitorie saranno calcolate sostanzialmente come le prestazioni complementari. Esse corrisponderanno pertanto alla differenza tra le spese riconosciute e i redditi computabili. Tutti gli importi utilizzati per il calcolo, a parte quello destinato alla copertura del fabbisogno generale vitale, saranno identici a quelli applicati per le prestazioni complementari. L'importo destinato alla copertura del fabbisogno generale vitale sarà invece maggiorato del 25 per cento, al fine di coprire anche le spese di malattia e d'invalidità, che nell'ambito delle prestazioni complementari sono rimborsate separatamente. Per l'importo delle prestazioni transitorie sarà inoltre previsto un limite massimo.*

*Una prestazione transitoria il cui diritto è stato acquisito in Svizzera sarà esportabile negli Stati dell'UE nonché in Islanda, in Norvegia e nel Liechtenstein. Per contro, per la determinazione della durata minima di assicurazione non potranno essere computati i periodi maturati all'estero. In questo modo si garantisce che la nuova prestazione sarà concessa soltanto a persone che avranno lavorato per un certo tempo in Svizzera nel periodo immediatamente precedente la nascita del diritto.*

*Per promuovere il reinserimento dei lavoratori anziani residenti, la Confederazione aumenterà il suo contributo al fondo di compensazione dell'AD per tre anni. Il disegno prevede una modifica in tal senso della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione.*

### **Finanziamento**

*Quando la situazione si sarà assestata (a partire dal 2030) si stima che i costi a carico delle finanze federali am monteranno a circa 230 milioni di franchi all'anno per le prestazioni transitorie. Per la promozione del reinserimento dei lavoratori anziani residenti la Confederazione spenderà invece circa 69,5 milioni di franchi all'anno per tre anni, per un totale di quasi 210 milioni.*

## Indice

<b>Compendio</b>	<b>6862</b>
<b>1 Situazione iniziale</b>	<b>6866</b>
1.1 Necessità di agire e obiettivi	6866
1.1.1 La sfida demografica per l'economia	6866
1.1.2 Necessità e sfide della libera circolazione delle persone	6868
1.1.3 Pacchetto di misure per la promozione del potenziale e la protezione dei lavoratori residenti	6869
1.1.4 Situazione dei lavoratori anziani sul mercato occupazionale	6870
1.1.5 Quota di aiuto sociale e prestazioni di aiuto sociale	6878
1.2 Alternative esaminate e opzione scelta	6882
1.2.1 Regolamentazione nel quadro della LADI	6882
1.2.2 Prestazioni complementari per i disoccupati di oltre 55 anni	6883
1.2.3 Rendita ponte	6883
1.2.4 Requisiti più rigidi per il reddito minimo dell'attività lucrativa	6884
1.3 Rapporto con il programma di legislatura, con il piano finanziario e con le strategie del Consiglio federale	6884
<b>2 Procedura di consultazione</b>	<b>6885</b>
<b>3 Diritto comparato</b>	<b>6887</b>
3.1 Normative vigenti in altri Stati europei	6887
3.2 Normative cantonali	6888
3.2.1 Assistenza ai disoccupati	6888
3.2.2 Rendita ponte del Cantone di Vaud	6888
3.3 Normative nei contratti collettivi di lavoro	6889
<b>4 Punti essenziali del progetto</b>	<b>6890</b>
4.1 La normativa proposta	6890
4.1.1 In generale	6890
4.1.2 Condizioni per il diritto alle prestazioni transitorie	6891
4.1.3 Calcolo della prestazione transitoria	6892
4.1.4 Misure volte al reinserimento dei lavoratori residenti	6895
4.2 Compatibilità tra compiti e finanze	6896
4.3 Attuazione	6896
<b>5 Commento ai singoli articoli</b>	<b>6897</b>

<b>6</b>	<b>Ripercussioni</b>	<b>6909</b>
6.1	Ripercussioni finanziarie	6909
6.1.1	Nuovi beneficiari di prestazioni transitorie per anno	6909
6.1.2	Evoluzione del numero di beneficiari	6910
6.1.3	Stima dell'importo medio delle prestazioni transitorie	6911
6.1.4	Stima dei costi	6912
6.2	Ripercussioni per la Confederazione	6912
6.2.1	Ripercussioni finanziarie	6912
6.2.2	Ripercussioni sull'effettivo del personale	6913
6.3	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città e gli agglomerati	6913
6.3.1	Ripercussioni finanziarie	6913
6.3.2	Aspetti organizzativi	6914
6.4	Ripercussioni per l'economia	6914
6.4.1	Studio BASS	6914
6.4.2	Risultati dello studio BASS sulle misure di promozione nell'AD	6915
6.4.3	Risultati dello studio BASS sulle prestazioni transitorie	6915
6.4.4	Letteratura scientifica e altre ripercussioni macroeconomiche	6916
6.5	Ripercussioni per la società	6918
6.6	Ripercussioni sull'ambiente e altre ripercussioni	6919
<b>7</b>	<b>Aspetti giuridici</b>	<b>6919</b>
7.1	Costituzionalità	6919
7.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	6919
7.3	Forma dell'atto	6920
7.4	Subordinazione al freno alle spese	6920
7.5	Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale	6921
7.6	Delega di competenze legislative	6922
	<b>Legge federale sulle prestazioni transitorie per i disoccupati anziani (LPTD) (Disegno)</b>	<b>6923</b>

## Messaggio

- 1**                                    **Situazione iniziale**
- 1.1**                                  **Necessità di agire e obiettivi**
- 1.1.1**                                **La sfida demografica per l'economia**

La Svizzera sta per attraversare un notevole cambiamento demografico: nei prossimi anni la generazione del *baby boom* raggiungerà progressivamente l'età di pensionamento e cesserà l'attività lucrativa. Il numero delle persone che andranno in pensione sarà molto più elevato di quello dei giovani che accederanno al mercato del lavoro. A sua volta anche il mercato del lavoro sta vivendo un processo di trasformazione, che si accentuerà ulteriormente con la crescente digitalizzazione: le attività che richiedono un alto livello di qualifiche diventeranno sempre più importanti. A causa di questi sviluppi, negli anni a venire l'economia avrà un elevato bisogno di forza lavoro qualificata per poter continuare a fornire le sue prestazioni al livello attuale e affrontare le sfide future.

Questi sviluppi sono stati anche all'origine di diversi interventi parlamentari che chiedevano al Consiglio federale di esaminare e proporre misure legislative in virtù dell'articolo 114 capoverso 5 della Costituzione federale (Cost.)<sup>1</sup>, in particolare i postulati Heim 15.3193 «Strategia nazionale per migliorare le opportunità di occupazione e il reinserimento nel mercato del lavoro delle persone anziane» e Schenker 15.3748 «Assistenza ai disoccupati. Possibilità d'intervento della Confederazione». Il nostro Consiglio aveva proposto di respingere questi interventi e motivato la sua decisione menzionando la Conferenza nazionale per i lavoratori in età avanzata, i provvedimenti dell'AD già esistenti, la regolamentazione proposta con la riforma Previdenza per la vecchiaia 2020 per agevolare l'anticipazione della rendita per le persone con redditi bassi e le normative cantonali in materia di aiuto sociale. Allora eravamo giunti alla conclusione che ulteriori misure sarebbero risultate opportune soltanto se fosse emersa l'esistenza di una lacuna tra le prestazioni dell'AD e quelle dell'aiuto sociale cantonale.

Al contempo, nei pareri in risposta ai due postulati summenzionati avevamo ribadito il nostro impegno a favore di misure tese al reinserimento dei lavoratori anziani nel mercato del lavoro. Il fatto che sia i datori di lavoro che i lavoratori ritengano insoddisfacente l'attuale situazione per i disoccupati anziani mostra che, benché allora avessimo proposto di respingere i postulati, è necessario far confluire nel processo politico il dibattito sull'introduzione di una prestazione transitoria.

La Confederazione ha reagito ai cambiamenti sul mercato del lavoro con misure in vari ambiti politici.

- *Miglioramento mirato della conciliabilità tra famiglia e lavoro*: la Confederazione sostiene già dal 2003 la creazione di posti di custodia complementare alla famiglia attraverso un programma d'incentivazione, che è stato pro-

<sup>1</sup> RS 101

lungato dal Parlamento il 28 settembre 2018<sup>2</sup>. Dal 1° luglio 2018 la Confederazione aiuta inoltre i Cantoni e i Comuni a ridurre i costi della custodia di bambini complementare alla famiglia a carico dei genitori e promuove progetti volti ad adeguare maggiormente l'offerta di servizi per la custodia ai bisogni dei genitori che lavorano<sup>3</sup>. In futuro dovrebbe inoltre diventare più facile conciliare l'assistenza e la cura di familiari malati con l'esercizio di un'attività lucrativa. A tal fine, il 22 maggio 2019<sup>4</sup> il nostro Consiglio ha sottoposto alle Camere federali il disegno di una nuova legge federale concernente il miglioramento della conciliabilità tra attività lucrativa e assistenza ai familiari.

- *Promozione della partecipazione dei lavoratori anziani al mercato del lavoro*: il nostro Collegio si è posto l'obiettivo di modificare le disposizioni legali in materia di previdenza per la vecchiaia in modo da incentivare lo svolgimento di un'attività lucrativa. Lo scopo è motivare il più possibile le persone anziane a lavorare fino all'età ordinaria di pensionamento AVS o anche oltre. Il 28 agosto 2019<sup>5</sup> abbiamo sottoposto al Parlamento una serie di proposte in tal senso con il messaggio concernente la stabilizzazione dell'AVS (AVS 21).
- *Migliore sfruttamento del potenziale dei lavoratori residenti*: nel 2013 il nostro Consiglio ha adottato il pacchetto di misure per l'iniziativa sul personale qualificato per il periodo 2015–2018, al fine di sfruttare meglio il potenziale della manodopera residente e attenuare così la carenza di personale qualificato. Le misure sono state attuate in quattro ambiti d'intervento:
  - riqualificazione e specializzazione in funzione delle esigenze del mercato del lavoro;
  - miglioramento della conciliabilità tra famiglia e lavoro;
  - creazione di buone condizioni occupazionali fino al raggiungimento dell'età di pensionamento e oltre;
  - promozione delle innovazioni per sopperire alla carenza di personale qualificato aumentando la produttività.
- Nel quadro di un'intensificazione della collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni nell'ottica dell'iniziativa sul personale qualificato è stato introdotto un ulteriore campo d'azione, vale a dire l'integrazione nel mercato del lavoro di rifugiati e persone ammesse provvisoriamente. Per quanto concerne l'ambito d'intervento relativo ai lavoratori anziani, tra il 2015 e il 2019 sono state svolte, in stretta collaborazione con i Cantoni e le parti sociali, cinque conferenze nazionali volte a migliorare l'integrazione professionale di questa categoria di persone. I temi centrali della conferenza del 3 maggio 2019 sono stati il reinserimento dei disoccupati anziani e gli ammortizzatori sociali in caso di esaurimento del diritto all'indennità di disoccupazione. I

2 RU 2019 349  
3 RU 2018 2247  
4 FF 2019 3381  
5 FF 2019 5179

partecipanti alla conferenza hanno vagliato proposte finalizzate a evitare i problemi sociali ed economici legati a questo rischio.

- Nell'estate del 2018 abbiamo deciso di istituzionalizzare l'iniziativa sul personale qualificato, prevista a tempo determinato, facendone un nuovo ambito di attività regolare del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR), nello specifico la Segreteria di Stato dell'economia (SECO), denominato «politica sul personale qualificato», che come l'iniziativa persegue l'obiettivo di sfruttare maggiormente il potenziale dei lavoratori residenti.

### **1.1.2                   Necessità e sfide della libera circolazione delle persone**

Nonostante questi sforzi, la Svizzera continuerà anche in futuro ad aver bisogno d'integrare il potenziale indigeno reclutando personale qualificato all'estero, per colmare eventuali lacune nell'offerta di lavoratori.

L'Accordo del 21 giugno 1999<sup>6</sup> tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (ALC) consente alle imprese svizzere di avere un accesso privilegiato all'importante serbatoio di lavoratori dell'UE e dell'AELS. In passato, l'immigrazione legata all'ALC ha contribuito notevolmente ad attenuare la carenza di personale qualificato, poiché ha permesso all'economia di reclutare senza ostacoli burocratici soprattutto lavoratori altamente qualificati e in parte molto specializzati. La cessazione dell'ALC causerebbe pertanto ingenti svantaggi e costi all'economia nazionale e inoltre accrescerebbe i problemi di finanziamento delle assicurazioni sociali. La limitazione dell'accesso al principale serbatoio di lavoratori esteri accentuerebbe le ripercussioni negative del cambiamento demografico e della carenza di personale qualificato, un effetto che sarebbe ulteriormente aggravato dalla crescente competizione tra gli Stati occidentali nel reclutamento di personale.

Nel mercato del lavoro, l'immigrazione crea tendenzialmente una situazione di maggiore concorrenza. Vi è il timore diffuso che il reclutamento di lavoratori esteri riduca le opportunità occupazionali della popolazione residente. Appare pertanto opportuno adottare misure economiche e di politica sociale supplementari per rendere ancor più competitivi i lavoratori residenti (Svizzeri e stranieri che già vivono in Svizzera) e rafforzare la loro sicurezza sociale.

<sup>6</sup> RS 0.142.112.681

### 1.1.3 **Pacchetto di misure per la promozione del potenziale e la protezione dei lavoratori residenti**

La legge federale sulle prestazioni transitorie per i disoccupati anziani (LPTD) proposta con il presente progetto fa parte del pacchetto di misure da noi elaborato in collaborazione con le parti sociali e adottato il 15 maggio 2019, che dovrebbe rafforzare la posizione dei lavoratori residenti e sfruttare meglio il loro potenziale lavorativo. Oltre all'introduzione delle prestazioni transitorie (cfr. n. 4.1.2 segg.) e all'aumento del contributo federale all'AD per un periodo di tempo limitato al fine di finanziare le misure decise nella sua sfera di competenza (cfr. n. 4.1.4), entrambi oggetto del presente messaggio, il pacchetto prevede le misure esposte di seguito.

- Il pretirocinio d'integrazione, già attuato con successo nel settore dell'asilo nel quadro di un progetto pilota, sarà prolungato fino all'anno di formazione 2023/2024 e reso accessibile anche a persone della zona UE e AELS e a persone di Stati terzi che non rientrano nel settore dell'asilo. La misura è destinata a persone sprovviste di un diploma di livello secondario II e immigrate nel quadro del ricongiungimento familiare. Nel contempo, il programma verrà esteso ad altri ambiti professionali in cui vi è carenza di personale qualificato, in particolare nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e in quello delle cure sanitarie.
- Nel quadro di un programma pilota si cercherà di migliorare in modo duraturo l'accesso al mercato del lavoro primario per i rifugiati e le persone ammesse provvisoriamente difficilmente collocabili. Grazie al programma saranno versati assegni per il periodo d'introduzione ai datori di lavoro che assumono queste persone, le quali non conoscono ancora sufficientemente la realtà professionale quotidiana in Svizzera o, a causa della loro età, necessitano di più tempo per l'avviamento. L'obiettivo di questa misura è far sì che i datori di lavoro garantiscano ogni anno a 300 persone difficilmente collocabili la possibilità di sviluppare in condizioni di lavoro reali la propria capacità lavorativa e il proprio rendimento per poi reinserirsi durevolmente nel mercato del lavoro.
- I lavoratori ultraquarantenni avranno diritto a una valutazione della situazione individuale, un'analisi del potenziale e un orientamento di carriera gratuiti. Soprattutto i lavoratori in età più avanzata potranno così rimanere competitivi e aver successo sul mercato del lavoro. Nel quadro dell'iniziativa «Formazione professionale 2030», la Confederazione e i Cantoni intendono garantire che l'offerta di consulenza professionale, per gli studi e per la carriera sia accessibile in tutta la Svizzera. A tal fine è previsto lo svolgimento di progetti pilota in alcuni Cantoni. In base alla valutazione di questi progetti, la Confederazione e i Cantoni svilupperanno un programma cui potranno partecipare i lavoratori ultraquarantenni nel quadriennio 2021–2024.
- Per agevolare l'ottenimento di un titolo professionale da parte dei lavoratori adulti, la legge prevede già oggi la possibilità di convalidare le competenze professionali specifiche già acquisite. In questo modo non è più necessario svolgere l'integralità dei corsi o sostenere tutti gli esami e si può concludere più rapidamente la formazione. Con la misura «Qualificazione professionale

degli adulti: convalida delle prestazioni di formazione» si intende garantire che le prestazioni di formazione siano convalidate in modo uniforme in tutta la Svizzera. Questo progetto quinquennale dovrebbe creare i presupposti per la buona riuscita dell'attuazione.

Come le misure volte a promuovere il reinserimento dei lavoratori residenti, le quattro misure summenzionate sono programmi o progetti pilota tesi a sfruttare il potenziale della forza lavoro indigena; per esse sono sufficienti le attuali basi giuridiche. Per contro, per le misure volte al reinserimento dei lavoratori residenti e per l'introduzione delle prestazioni transitorie occorrono, rispettivamente, una modifica di legge e la creazione di una base legale. I progetti pilota e i programmi sono volti a raccogliere esperienze concrete con le diverse misure e a individuare eventuali miglioramenti necessari. Sulla base della loro valutazione decideremo come procedere in seguito.

### **1.1.4 Situazione dei lavoratori anziani sul mercato occupazionale**

#### **Partecipazione al mercato del lavoro**

I dati della Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera (RIFOS) e gli scenari demografici permettono di osservare ed estrapolare l'evoluzione dell'offerta di lavoro secondo le varie fasce d'età. Si constata che a causa dell'invecchiamento demografico la popolazione attiva sopra i 55 anni è in costante aumento in Svizzera, soprattutto dall'inizio degli anni 2010. Le tabelle 1 e 2, elaborate sulla base dei dati disponibili fino al 2018 e dell'evoluzione dei relativi scenari demografici, illustrano le evoluzioni della popolazione attiva attese fino al 2035 per le varie fasce d'età delle donne e degli uomini. L'offerta di lavoratori anziani crescerà dunque fortemente fino al 2025, per poi rallentare leggermente in seguito (fino al 2035). La quota dei lavoratori sopra i 55 anni sull'insieme della popolazione attiva dovrebbe raggiungere l'apice attorno al 2025, sia tra gli uomini che tra le donne. Questa fascia d'età sarà pertanto sempre più presente sul mercato del lavoro. Ipotizzando tassi di disoccupazione costanti per le varie fasce d'età, fino al 2025 o 2030 si potrebbe assistere già soltanto per motivi demografici a un aumento in termini assoluti del numero di persone di questa fascia d'età in situazione di disoccupazione temporanea o permanente.

Tabella 1

### Donne attive per fasce d'età, andamento rilevato e atteso per il 2025 e il 2035

In migliaia di persone e in %

Fascia d'età	Anno			Proiezione		Variazione		Quota				
	2010	2015	2018	2025	2035	$\Delta$ 2010–2018 all'anno	$\Delta$ 2010–2035 all'anno	2010	2015	2018	2025	2035
15–24 anni	306	310	295	289	316	-0,4%	0,1%	15%	14%	13%	12%	13%
25–39 anni	651	719	752	767	744	1,8%	0,5%	32%	32%	33%	32%	31%
40–54 anni	741	785	794	800	869	0,9%	0,6%	37%	35%	35%	34%	36%
55–64 anni	278	335	374	421	397	3,7%	1,4%	14%	15%	16%	18%	16%
65 anni e più	47	68	74	86	98	5,8%	3,0%	2%	3%	3%	4%	4%
<b>Totale</b>	<b>2024</b>	<b>2217</b>	<b>2290</b>	<b>2362</b>	<b>2420</b>	<b>1,6%</b>	<b>0,7%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: UST

Tabella 2

### Uomini attivi per fasce d'età, andamento rilevato e atteso per il 2025 e il 2035

In migliaia di persone e in %

Fascia d'età	Anno			Proiezione		Variazione		Quota				
	2010	2015	2018	2025	2035	$\Delta$ 2010–2018 pro Jahr	$\Delta$ 2010–2035 pro Jahr	2010	2015	2018	2025	2035
15–24 anni	324	315	313	306	337	-0,4%	0,2%	14%	12%	12%	11%	12%
25–39 anni	762	815	844	861	844	1,3%	0,4%	32%	32%	32%	32%	30%
40–54 anni	871	912	896	898	983	0,4%	0,5%	36%	36%	34%	33%	35%
55–64 anni	365	406	451	507	477	2,7%	1,1%	15%	16%	7%	19%	17%
65 anni e più	74	103	113	132	158	5,4%	3,1%	3%	4%	4%	5%	6%
<b>Totale</b>	<b>2396</b>	<b>2550</b>	<b>2616</b>	<b>2705</b>	<b>2797</b>	<b>1,1%</b>	<b>0,6%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: UST

A confronto con l'estero, la popolazione attiva in Svizzera è e rimane ben integrata nel mercato del lavoro. La quota delle persone attive sulla popolazione di riferimento (tasso d'attività) diminuisce sì con l'età, soprattutto a partire dai 50–55 anni, ma nel confronto internazionale e diacronico la Svizzera presenta già da molti anni tassi d'attività elevati (e da qualche tempo addirittura in lieve rialzo) nella popolazione sopra i 55 anni.

All'età di 57 anni, vale a dire un anno prima dell'età minima per beneficiare di una rendita del 2° pilastro, circa il 90 per cento degli uomini e l'80 per cento delle donne sono ancora attivi sul mercato del lavoro. Se riferito agli equivalenti in posti a tempo pieno, il divario tra i tassi d'attività degli uomini e quelli delle donne è maggiore: queste ultime presentano valori inferiori, perché lavorano più spesso a tempo parziale, e questo fino all'età di pensionamento legale. In questi ultimi 20 anni, il tasso d'attività è aumentato soprattutto presso le donne anziane e in particolare presso le donne di 62 e 63 anni, dato che nel 2001 e nel 2005 l'età di pensionamento ordinaria (legale) è stata innalzata; peraltro, questo ha comportato anche un aumento dei tassi d'attività delle donne di età inferiore, segnatamente tra i 55 e i 60 anni.

### **Tasso di disoccupazione e prestazioni dell'AD**

In Svizzera i lavoratori anziani sono relativamente ben integrati nel mercato del lavoro e hanno una situazione lavorativa più stabile rispetto ai giovani. Sono infatti meno esposti alle fluttuazioni congiunturali, anche perché sono più raramente assunti a tempo determinato. Di conseguenza i tassi di disoccupazione dei lavoratori anziani risultano sempre inferiori sia nelle statistiche della SECO che in quelle dell'Ufficio federale di statistica (UST), che permettono un confronto internazionale in quanto rilevano il tasso di disoccupazione ai sensi dell'ILO (International Labour Organisation). I dati sulla disoccupazione della SECO includono tutte le persone che sono registrate come in cerca di lavoro presso un ufficio regionale di collocamento (URC), non conseguono un guadagno intermedio e non partecipano a PML di lunga durata, a prescindere dal fatto che ricevano o meno prestazioni dell'AD. A titolo complementare, l'UST rileva il tasso di disoccupazione ai sensi dell'ILO, comparabile a livello internazionale, che tiene conto di tutti i disoccupati in cerca di lavoro. Questo tasso è nettamente più elevato, poiché include anche le persone non registrate presso gli URC.

La tabella 3 mette a confronto i tassi di disoccupazione dell'UST e della SECO per varie fasce d'età. Dopo aver registrato un aumento più marcato rispetto alle altre fasce d'età nel 2015, negli anni successivi il tasso di disoccupazione ai sensi dell'ILO dei 55–64enni ha avuto un andamento analogo a quello complessivo. Nel 2018 esso si è attestato al 4 per cento, vale a dire 0,7 punti percentuali al di sotto della media. Anche il tasso di disoccupazione della SECO per questa fascia d'età (3,1 %) era inferiore alla media. Questo scarto si è ridotto dal 2015: nel 2018 il tasso era del 2,6 per cento, ovvero inferiore a quelli del 2010 e del 2015, ma nel contempo leggermente superiore al tasso di disoccupazione medio. Questo fatto evidenzia che la disoccupazione dei lavoratori delle fasce più giovani ha registrato una diminuzione nettamente più marcata durante l'ultimo periodo di ripresa economica, un'evoluzione che riflette la sua maggiore reattività alle fluttuazioni congiunturali.

Tabella 3

**Tasso di disoccupazione ai sensi dell'ILO (UST) /  
tasso di disoccupazione SECO**

*Totale uomini e donne secondo la fascia d'età, in %*

	2010	2015	2018
15–24 anni	8,2 / 4,3	8,8 / 3,4	7,9 / 2,5
25–39 anni	5,4 / 4,1	4,8 / 3,8	4,9 / 2,9
40–54 anni	3,8 / 3,0	4,0 / 2,8	4,2 / 2,3
55–64 anni	3,5 / 3,1	4,0 / 2,5	4,0 / 2,6
65 anni e più <sup>7</sup>	(0,7) / 0,1	(1,6) / 0,1	(0,7) / 0,1
<b>Totale</b>	<b>4,8 / 3,5</b>	<b>4,8 / 3,2</b>	<b>4,7 / 2,6</b>

Fonti: UST, SECO

Negli ultimi anni la quota dei lavoratori anziani (55–64 anni) sul totale dei disoccupati è aumentata (cfr. tabelle 4 e 5) e nel 2018 era del 17 per cento tra gli uomini e del 12 per cento tra le donne. Questo aumento è riconducibile principalmente al raggiungimento di questa fascia da parte delle coorti d'età del *baby boom* e alla crescente partecipazione al mercato del lavoro. Rispetto al 2010 la quota è aumentata di 5 punti percentuali tra gli uomini e di 3 punti percentuali tra le donne.

Tabella 4

**Uomini disoccupati ai sensi dell'ILO, totali per fascia d'età (in migliaia), UST**

Uomini	2010	2015	2018	Variazione annua $\Delta$ 2010–2018	Quota 2018
15–24 anni	25	29	26	0,6%	23%
25–39 anni	38	36	36	-0,5%	32%
40–54 anni	31	36	32	0,4%	28%
55–64 anni	13	18	19	4,9%	17%
65 anni e più	(1)	(1)	(1)	2,8%	1%
<b>Totale</b>	<b>107</b>	<b>120</b>	<b>114</b>	<b>0,8%</b>	<b>100%</b>

<sup>7</sup> (Numero): estrapolazione sulla base di meno di 90 osservazioni. I risultati hanno pertanto una rappresentatività molto limitata.

Tabella 5

**Donne disoccupate ai sensi dell'ILO, totali per fascia d'età  
(in migliaia), UST**

Donne	2010	2015	2018	Variazione annua Δ 2010-2018	Quota 2018
15-24 anni	27	26	22	-2,3%	19%
25-39 anni	38	38	42	1,0%	36%
40-54 anni	30	32	39	3,2%	33%
55-64 anni	10	12	14	4,8%	12%
65 anni e più	(0)	(1)	(0)	9,1%	0%
<b>Totale</b>	<b>105</b>	<b>109</b>	<b>117</b>	<b>1,3%</b>	<b>100%</b>

Fonte: UST

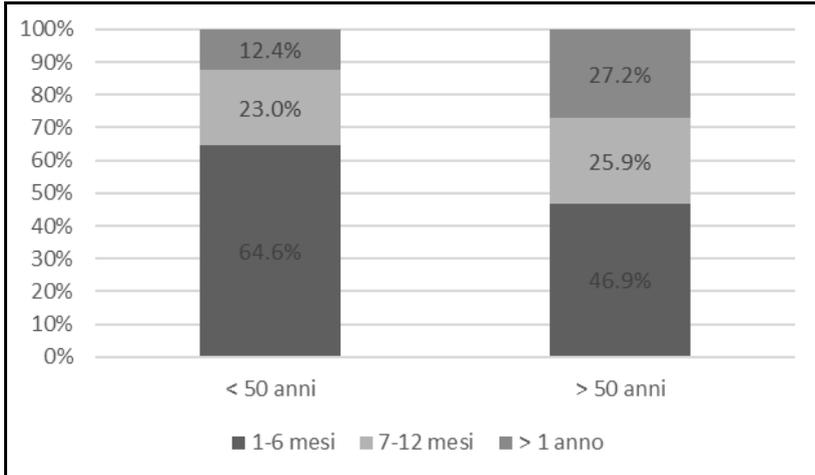
Benché presentino un tasso di disoccupazione leggermente inferiore alla media, in caso di perdita dell'impiego i lavoratori anziani fanno molta più fatica a trovare un nuovo posto di lavoro. Per gli ultracinquantenni la ricerca dura infatti circa 1,5 volte di più rispetto alla media svizzera<sup>8</sup>. Di conseguenza, i lavoratori più anziani sono anche più toccati dalla disoccupazione di lunga durata, che è considerata tale se si protrae per oltre un anno. Questo rischio aumenta in particolare per le persone sopra i 55 anni. Nel 2017 la quota dei disoccupati di lunga durata tra le persone di età inferiore ai 50 anni era del 12,4 per cento, mentre era di oltre il 27 per cento tra gli ultracinquantenni (cfr. figura 1)<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> SECO, *Rapport: Chômage des personnes âgées de 50 ans et plus (50+)*, 2017, pag. 3 (disponibile in francese e in tedesco).

<sup>9</sup> SECO, *Rapport: Chômage de longue durée*, 2018, pag. 4 (disponibile in francese e in tedesco).

Figura 1

**Quota dei disoccupati secondo la durata della disoccupazione, per fascia d'età (2017)**



Fonte: SECO

La figura 1 illustra le maggiori difficoltà dei disoccupati anziani in cerca di lavoro nel trovare una nuova occupazione. La quota più elevata di disoccupati di lunga durata in questa categoria è però in parte spiegabile anche con il diritto più lungo alle indennità giornaliere per le persone in età avanzata. Le persone che hanno compiuto i 55 anni e presentano un periodo di contribuzione di almeno 22 mesi nei due anni precedenti la perdita del posto di lavoro hanno diritto a 520 indennità giornaliere dell'AD, conformemente all'articolo 27 capoverso 2 lettera c della legge del 25 giugno 1982<sup>10</sup> sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI), entro un termine quadro di due anni (art. 9 cpv. 1 e 2 LADI). Gli assicurati che iniziano a riscuotere l'indennità durante gli ultimi quattro anni precedenti il raggiungimento dell'età ordinaria di pensionamento hanno diritto a 120 indennità giornaliere supplementari. In questi casi il termine quadro per la riscossione è prolungato fino alla fine del mese precedente il versamento della rendita AVS, conformemente all'articolo 27 capoverso 3 LADI in combinato disposto con l'articolo 41b capoversi 1 e 2 dell'ordinanza del 31 agosto 1983<sup>11</sup> sull'assicurazione contro la disoccupazione (OADI; cfr. tabella 6). Il prolungamento è dovuto alle maggiori difficoltà di queste persone nella ricerca di un posto di lavoro (al riguardo cfr. anche il nostro parere del 16 settembre 2011<sup>12</sup> in merito al rapporto della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale concernente l'iniziativa parlamentare «LADI. Termini quadro e periodo di contribuzione minimo per le persone che hanno più di 55 anni»).

<sup>10</sup> RS 837.0

<sup>11</sup> RS 837.02

<sup>12</sup> FF 2011 6477

Tabella 6

**Numero massimo di indennità giornaliera secondo l'art. 27 LADI**

Periodo di contribuzione (in mesi)	Età	Indennità giornaliera
12-<18	Ab 25	260*
18-24	Ab 25	400*
22-24	Ab 55	520*

\* Il diritto può essere aumentato di 120 indennità giornaliera per gli assicurati che diventano disoccupati durante gli ultimi quattro anni precedenti l'età di pensionamento AVS (uomini: 61 anni; donne: 60 anni) e il cui collocamento risulta impossibile o molto difficile. Complessivamente, dunque, queste persone hanno diritto a un massimo di 640 indennità giornaliera.

Gli uomini e le donne aventi diritto al numero massimo di indennità giornaliera che diventano disoccupati, rispettivamente, a 62 anni e mezzo e 61 anni e mezzo non risentono per principio dell'esaurimento di questo diritto, poiché dopo aver riscosso l'ultima indennità giornaliera raggiungono l'età di pensionamento AVS.

**Esaurimento del diritto all'indennità di disoccupazione**

Nonostante i tassi di occupazione elevati, tutte le fasce d'età sono esposte al rischio di perdita del posto di lavoro e, quindi, a quello di esaurimento del diritto all'indennità di disoccupazione. Dalle relative statistiche emerge che in Svizzera, dal 2012, il numero di persone disoccupate che hanno esaurito il diritto varia tra 31 500 e 39 000 all'anno. Un po' meno della metà di queste persone sono donne, una leggera maggioranza sono uomini (cfr. tabelle 7 e 8). Sul totale degli assicurati che hanno esaurito il diritto all'indennità, la quota dei disoccupati anziani (ultrasessantenni) è relativamente bassa (un po' superiore al 5 % tra le donne e all'8 % tra gli uomini). Nel periodo 2012-2018 non è riscontrabile alcuna chiara tendenza all'aumento o alla diminuzione del numero di disoccupati anziani che hanno esaurito il diritto.

Le tabelle 7 e 8 mostrano che nel 2018 gli uomini e le donne ultrasessantenni che avevano esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione sono stati rispettivamente 1681 e 976, vale a dire il 9 per cento e il 6 per cento di tutte le persone che avevano esaurito il diritto. Nel 2018 il numero delle persone in questa situazione era superiore al valore del 2012 del 14 per cento tra gli uomini e del 10 per cento tra le donne. L'aumento registrato tra gli ultrasessantenni è stato inferiore alla media, vale a dire del 9 per cento per gli uomini e del 5 per cento per le donne. Va però considerato che le persone che raggiungono l'età di pensionamento quando ancora riscuotono l'indennità di disoccupazione non rientrano in questa statistica.

Tabella 7

**Uomini che hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione,  
per fascia d'età**

Fascia d'età	Anno			Variazione	Quota
	2012	2015	2018	$\Delta$ 2012–2018	2018
15–19 anni	482	586	551	14%	3%
20–24 anni	1374	1818	1386	1%	8%
25–29 anni	1393	1797	1476	6%	8%
30–34 anni	1745	2292	1970	13%	11%
35–39 anni	1816	2295	2153	19%	12%
40–44 anni	1884	2289	2165	15%	12%
45–49 anni	2140	2564	2207	3%	12%
50–54 anni	1944	2501	2512	29%	14%
55–59 anni	1696	2194	2142	26%	12%
60e più	1537	1576	1681	9%	9%
<b>Totale</b>	<b>16011</b>	<b>19912</b>	<b>18243</b>	<b>14%</b>	<b>100%</b>

Fonte: amstat.ch, dati maggio 2019

Tabella 8

**Donne che hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione,  
per fascia d'età**

Fascia d'età	Anno			Variazione	Quota
	2012	2015	2018	$\Delta$ 2012–2018	2018
15–19 anni	526	532	472	-10%	3%
20–24 anni	1513	1557	1330	-12%	8%
25–29 anni	1698	1833	1744	3%	10%
30–34 anni	1952	2304	2335	20%	14%
35–39 anni	1944	2109	2244	15%	13%
40–44 anni	1898	1976	2031	7%	12%
45–49 anni	1925	2086	1970	2%	12%
50–54 anni	1645	2102	2070	26%	12%
55–59 anni	1421	1644	1748	23%	10%
60 e più	927	876	976	5%	6%
<b>Totale</b>	<b>15449</b>	<b>17019</b>	<b>16920</b>	<b>10%</b>	<b>100%</b>

Fonte: amstat.ch, dati maggio 2019

Nella documentazione di base per la quinta edizione della Conferenza nazionale sui lavoratori in età avanzata, la SECO ha proceduto a diverse analisi. Esse mostrano che negli anni 2014–2017 il tasso di attività delle persone che hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione variava, nel primo anno, tra il 44 e il 60 per cento a seconda della fascia d'età, un tasso nettamente inferiore a quello delle persone che non hanno esaurito il diritto. In tutte le fasce d'età l'integrazione nel mercato del lavoro è migliorata a partire dal secondo anno successivo all'esaurimento del diritto. Mentre tra i 25–39enni la percentuale di coloro che esercitavano un'attività lucrativa nel quarto e quinto anno dopo l'esaurimento del diritto era del 70 per cento, tra le persone sopra i 55 anni era poco inferiore al 50 per cento. In tutte le fasce d'età, tuttavia, il tasso d'attività nel quarto e quinto anno era chiaramente inferiore a quello delle persone della stessa età che non avevano esaurito il diritto.

Secondo uno studio della Scuola universitaria professionale di Berna commissionato dalla SECO<sup>13</sup>, nel periodo 2005–2013 (periodo di osservazione dello studio) la quota delle persone sopra i 55 anni che hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione e sono riuscite a reinserirsi durevolmente nel mondo del lavoro era di circa il 13,9 per cento. Nel quadro dello studio sono state considerate come reinserite durevolmente nel mercato del lavoro le persone che nell'80 per cento dei 30 mesi di osservazione hanno esercitato un'attività lucrativa e conseguito un reddito mensile di oltre 2500 franchi. La media di tutte le fasce d'età era del 21,5 per cento. Il 31,3 per cento delle persone sopra i 55 anni non ha più esercitato alcuna attività lucrativa dopo l'esaurimento del diritto, mentre la quota corrispondente per tutte le fasce d'età era più o meno della metà (15,4 %). Queste cifre confermano che per i lavoratori più anziani il reinserimento nel mercato del lavoro dopo l'esaurimento del diritto è nettamente più difficile che per quelli più giovani. Tuttavia, lo studio non fornisce informazioni sulla situazione di queste persone prima della disoccupazione, in particolare su quanto fossero integrate nel mercato del lavoro.

### 1.1.5 Quota di aiuto sociale e prestazioni di aiuto sociale

#### Quota di aiuto sociale dei 60–64enni che hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione

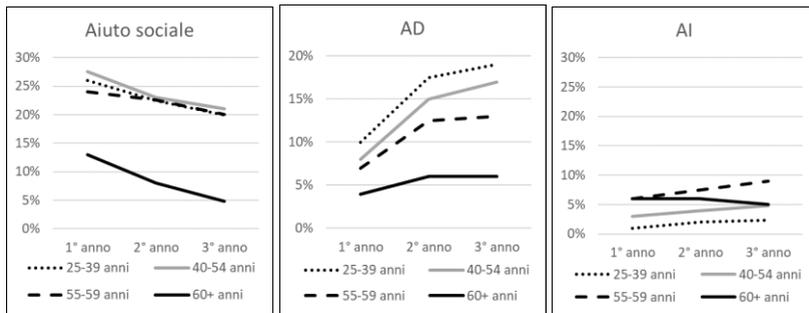
La fascia d'età dei 60–64enni non è la più rappresentata nelle statistiche sull'aiuto sociale. La sua quota di aiuto sociale – vale a dire la percentuale della popolazione complessiva che ha beneficiato di prestazioni finanziarie dell'aiuto sociale in un determinato anno –, pari al 2,5 per cento (2017) è infatti inferiore a quella delle fasce d'età più giovani e alla media della popolazione complessiva (3,3 %). Questo gruppo ha però registrato la progressione più marcata negli ultimi anni: il numero dei 60–64enni beneficiari di prestazioni dell'aiuto sociale è infatti passato da 8065 a 11 832 persone tra il 2011 e il 2017 (+47 %) e la corrispondente quota di aiuto sociale dall'1,8 al 2,5 per cento (+ 0,7 punti percentuali); tra i 55–59enni l'aumento è stato di 0,6 punti percentuali e tra i 40–54enni di 0,5 punti percentuali. L'incremento dei

<sup>13</sup> R. Fluder et al., *Berufliche Integration von arbeitslosen Personen. Schlussbericht zuhanden des SECO*, Berna 2017.

beneficiari anziani di prestazioni dell'aiuto sociale osservato negli ultimi anni non è ascrivibile unicamente a un aumento del numero di nuovi beneficiari delle medesime, bensì anche al fatto che sono troppo pochi coloro che riescono a uscire dal sistema dell'aiuto sociale. Numerosi beneficiari sono dunque passati nella fascia d'età dei 50–64enni, cosicché il loro numero è aumentato nel complesso del 40 per cento tra il 2011 e il 2017, sebbene il numero dei nuovi beneficiari sia rimasto costante<sup>14</sup>.

Figura 2

### Ricorso all'aiuto sociale dopo l'esaurimento del diritto all'indennità di disoccupazione, nel 2014, per fascia d'età



La figura 2 mostra le quote delle persone che nei tre anni successivi all'esaurimento del diritto all'indennità di disoccupazione hanno ricevuto prestazioni, rispettivamente, dell'aiuto sociale, dell'AD (in seguito alla riapertura di un termine quadro) o dell'assicurazione invalidità (AI). Nel primo anno, il 13 per cento degli ultrasessantenni che avevano esaurito il diritto, ossia i potenziali beneficiari delle prestazioni transitorie, ha dovuto ricorrere all'aiuto sociale. Nel terzo anno, la percentuale era ormai scesa al 5 per cento. Uno dei motivi della quota di aiuto sociale più bassa e della sua diminuzione più rapida rispetto alle altre fasce d'età è il progressivo pensionamento (in parte anticipato) di queste persone. Per i beneficiari dell'aiuto sociale questo può comportare il passaggio alla riscossione di prestazioni complementari (PC). Il 6 per cento di coloro che avevano esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione all'età di 60 anni ha nuovamente ricevuto prestazioni dell'AD dal secondo anno successivo all'esaurimento del diritto, mentre il 5–6 per cento ha percepito una rendita dell'AI.

### Caratteristiche dell'aiuto sociale

L'aiuto sociale rappresenta l'ultima rete di salvataggio del sistema svizzero della sicurezza sociale. Le sue prestazioni sono versate soltanto quando i redditi da lavoro, le risorse personali, le prestazioni sociali e altre prestazioni di sostegno private non bastano a coprire il fabbisogno di un'economia domestica, a prescindere dalle cause della situazione di indigenza. L'aiuto sociale garantisce la copertura del minimo

<sup>14</sup> UST, *Sozialhilfebeziehende in der Schweiz 2017, 2018* (in tedesco).

necessario per condurre un'esistenza dignitosa e partecipare alla vita sociale. Non è concepito quale rendita, ma quale prestazione finalizzata all'integrazione sociale e professionale dei beneficiari e al ripristino della loro autonomia. In quest'ottica, le prestazioni finanziarie dell'aiuto sociale sono integrate da prestazioni di sostegno personali, sotto forma di consulenze e accompagnamento sociale. I beneficiari sono tenuti a partecipare attivamente alla propria integrazione e, in caso contrario, sono passibili di sanzioni finanziarie. Le prestazioni finanziarie dell'aiuto sociale devono per principio essere rimborsate.

L'ammontare di tali prestazioni si riferisce ai bisogni di un'economia domestica della fascia di reddito più bassa. Oltre a un forfait per il mantenimento, esse includono le spese d'alloggio e le spese per la copertura sanitaria di base. A seconda delle circostanze, possono inoltre essere versate prestazioni individualizzate. Gli importi raccomandati per il forfait di base sono di 985 franchi al mese per una persona sola e di 1509 franchi per una coppia (2017)<sup>15</sup>. Questi importi sono dunque inferiori a quelli previsti per le spese riconosciute nell'ambito delle PC all'AVS/AI. Le condizioni applicabili ai redditi computabili per il calcolo dell'aiuto sociale sono più rigide di quelle previste per le PC all'AVS/AI, perché prima di poter chiedere prestazioni dell'aiuto sociale si deve aver praticamente consumato tutta la propria sostanza e liquidato i propri beni.

La Confederazione non ha alcuna competenza generale in materia di aiuto sociale. Questo settore è di competenza dei Cantoni, che legiferano basandosi di regola sulle raccomandazioni della Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS). Queste non hanno carattere obbligatorio, ma sono sostenute dalla Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS). L'aiuto sociale è gestito in modo più o meno decentralizzato a seconda dei Cantoni. Il suo finanziamento, basato esclusivamente sulle entrate fiscali, grava in misura variabile sui Comuni, con grandi differenze da un Cantone e all'altro.

### **Peculiarità delle persone vicine al pensionamento**

Gli ultrasessantenni che non hanno più diritto alle indennità giornaliere dell'AD hanno già partecipato senza successo ai provvedimenti messi a disposizione dagli URC e presentato vanamente numerose candidature. Quando si passa all'aiuto sociale, le opportunità di reinserimento professionale sono minime. L'aiuto sociale si concentra allora sul mantenimento dell'integrazione sociale. Generalmente i lavoratori che hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione dopo il compimento del 60° anno d'età hanno preso, durante la vita attiva, provvedimenti in vista del pensionamento, quali ad esempio l'accumulo di risparmi o l'acquisto di una proprietà immobiliare. Per queste persone, alcune delle condizioni dell'aiuto sociale risultano particolarmente severe, in quanto più rigide rispetto a quelle previste nell'ambito delle PC all'AVS/AI.

I richiedenti di prestazioni dell'aiuto sociale devono aver preventivamente utilizzato tutti gli attivi disponibili o realizzabili a breve termine. La parte della sostanza (liquidità) lasciata a loro libera disposizione è esigua, vale a dire 4000 franchi per

<sup>15</sup> COSAS, *Concetti e indicazioni per il calcolo dell'aiuto sociale*, Berna 2016; disponibili sul sito Internet [www.cosas.ch](http://www.cosas.ch) > Norme COSAS > Consultare le norme.

una persona sola e 8000 franchi per una coppia. Inoltre, il mantenimento della proprietà dell'abitazione non è un diritto. L'aiuto sociale può sì coprire temporaneamente gli interessi ipotecari e le spese ordinarie, se questa appare la soluzione più conveniente; in caso di sostegno di lunga durata, tuttavia, l'autorità valuta se non sia possibile vendere l'immobile ed evitare così il ricorso all'aiuto sociale. In tal caso, il proprietario deve affittare un'abitazione. Altrimenti è presa in considerazione la costituzione in pegno dell'immobile al fine di rimborsare l'aiuto ricevuto. In ogni caso i servizi sociali devono effettuare una ponderazione degli interessi e agire nel rispetto del principio di proporzionalità. Per contro, la modifica del 22 marzo 2019<sup>16</sup> della legge federale del 6 ottobre 2006<sup>17</sup> sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPC) (Riforma delle PC; di seguito «nLPC») laddove si fa riferimento al relativo testo di legge) prevede una soglia di sostanza di 100 000 franchi per le persone sole e di 200 000 franchi per le coppie sposate (art. 9a nLPC).

L'aiuto sociale è sussidiario rispetto alle prestazioni dell'AVS e della previdenza professionale (2° pilastro) e della previdenza individuale vincolata (pilastro 3a). Dal punto di vista dei servizi sociali, si può esigere dai beneficiari di prestazioni dell'aiuto sociale che riscuotano anticipatamente la rendita AVS non appena possibile, vale a dire due anni prima dell'età di pensionamento ordinaria<sup>18</sup>. La riduzione a vita della rendita in seguito alla riscossione anticipata non causa infatti alcun pregiudizio economico agli interessati, poiché può essere compensata dalle prestazioni secondo la legge federale del 25 giugno 1982<sup>19</sup> sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP) o dalle PC, il cui importo è superiore a quello dell'aiuto sociale. L'aiuto sociale non ha lo scopo di salvaguardare i diritti pensionistici dei beneficiari né di limitare il ricorso alle PC.

Attualmente, le persone che a fine carriera rimangono definitivamente disoccupate e quindi non versano più contributi al 2° pilastro devono trasferire il loro avere di vecchiaia su un conto di libero passaggio. Questo avere viene aggiunto agli attivi computabili nel budget di sostegno sociale. Per principio, a partire dai 60 anni per gli uomini e 59 per le donne, è possibile un prelievo di capitale, che potrebbe essere utilizzato per coprire le spese di mantenimento o per rimborsare le prestazioni dell'aiuto sociale precedentemente versate. In seguito, dopo l'esaurimento di questo capitale, le PC all'AVS subentrerebbero per coprire il fabbisogno vitale. Di regola, tuttavia, i servizi sociali si astengono dall'esigere il prelievo anticipato degli averi di libero passaggio, anche se tale pratica sarebbe conveniente per l'aiuto sociale<sup>20</sup>. Gli averi di libero passaggio del 2° pilastro e quelli del 3° pilastro dovrebbero essere liquidati soltanto a complemento di una rendita AVS (anticipata), al fine di preservare il loro obiettivo di previdenza. La riforma delle PC prevede un miglioramento per i disoccupati anziani nell'ambito della previdenza professionale: le persone che perderanno il lavoro dopo il compimento del 58° anno d'età potranno rimanere

<sup>16</sup> FF 2019 2259

<sup>17</sup> RS 831.30

<sup>18</sup> COSAS, *Concetti e indicazioni per il calcolo dell'aiuto sociale*, Berna 2016, norma E.2.4; disponibile sul sito Internet [www.cosas.ch](http://www.cosas.ch) > Norme COSAS > Consultare le norme.

<sup>19</sup> RS 831.40

<sup>20</sup> COSAS, *Concetti e indicazioni per il calcolo dell'aiuto sociale*, Berna 2016, norma E.2.5; disponibile sul sito Internet [www.cosas.ch](http://www.cosas.ch) > Norme COSAS > Consultare le norme.

assicurate presso l'istituto di previdenza del precedente datore di lavoro (art. 47a LPP nel tenore di cui alla cifra II n. 2 nLPC) e mantenere così il loro avere di vecchiaia in vista del suo versamento sotto forma di rendita al momento del pensionamento.

## **1.2 Alternative esaminate e opzione scelta**

### **1.2.1 Regolamentazione nel quadro della LADI**

Nella sua presa di posizione del 22 febbraio 2018, la COSAS ha chiesto la soppressione dell'esaurimento del diritto all'indennità di disoccupazione per le persone di oltre 55 anni. A suo avviso, il sistema delle assicurazioni sociali deve essere impostato in modo tale che, in caso di perdita d'impiego, le persone di oltre 55 anni rimangano assicurate se hanno lavorato per almeno 20 anni. La possibilità di continuare l'assicurazione deve inoltre essere integrata con misure di accompagnamento quali un impegno attivo e mirato del mondo economico a favore dell'integrazione professionale degli ultracinquantenni, l'apprendimento continuo e PML definiti specificamente per la situazione di questa categoria di persone. In proposito il gruppo del Partito borghese democratico (PBD) ha depositato la mozione 19.3426 «Abolire l'esaurimento del diritto alle indennità di disoccupazione dopo i 55 anni», che formula la richiesta espressa nel titolo a favore delle persone che hanno conseguito un reddito soggetto all'AVS per almeno dieci anni.

Il nostro Consiglio condivide la necessità di intensificare gli sforzi per il reinserimento delle persone anziane in cerca di lavoro mediante ulteriori misure, ragion per cui ha previsto risorse supplementari per i PML nel pacchetto di misure per la promozione del potenziale dei lavoratori residenti.

Per contro, non riteniamo opportuno che ai disoccupati di oltre 55 anni vengano versate indennità di disoccupazione fino al raggiungimento dell'età di pensionamento. Una tale regolamentazione produrrebbe disincentivi nel sistema dell'AD, la quale ha lo scopo di favorire la reintegrazione rapida e duratura sul mercato del lavoro, e, considerate anche le sfide esistenti, comprometterebbe il potenziale d'integrazione delle persone in questione (per le ripercussioni cfr. n. 6.4 e 6.5). Inoltre, l'AD si basa fortemente sul principio d'assicurazione, che prevede uno stretto legame tra la durata delle prestazioni e quella di contribuzione, un legame che verrebbe meno con la proposta della COSAS. Un diritto all'indennità di disoccupazione per le persone di oltre 55 anni fino all'età di pensionamento cagionerebbe inoltre notevoli costi e comprometterebbe l'equilibrio finanziario dell'AD. Oltretutto, per garantire il finanziamento dell'AVS e della previdenza professionale, nei prossimi anni saranno necessari contributi supplementari. Il tasso di contribuzione all'AVS sarà pertanto aumentato di 0,3 punti percentuali con effetto dal 1° gennaio 2020. Respingiamo quindi una regolamentazione suscettibile di comportare un aumento dei contributi anche nell'AD.

## 1.2.2                    **Prestazioni complementari per i disoccupati di oltre 55 anni**

È stata vagliata anche la possibilità di versare PC ai disoccupati di oltre 55 anni, un'alternativa che è stata scartata fundamentalmente per due motivi. Innanzitutto, la Confederazione non dispone della base costituzionale per versare PC alle persone che non hanno diritto al contempo a una rendita dell'AVS o dell'AI. Inoltre, il limite di 55 anni ci pare troppo basso. Pur riconoscendo le notevoli difficoltà che incontrano le persone anziane nella ricerca di un nuovo posto di lavoro, consideriamo sufficienti le opportunità di reinserimento professionale delle persone tra i 55 e i 58 anni, ragion per cui non occorre prevedere una prestazione in funzione del bisogno specifica per questa fascia d'età.

## 1.2.3                    **Rendita ponte**

Il Cantone di Vaud ha introdotto una rendita ponte (*rente-pont*), il cui importo è stabilito in analogia con le disposizioni sulle PC (al riguardo cfr. anche n. 3.2.2). Il diritto nasce due anni prima della nascita del diritto a una rendita di vecchiaia dell'AVS. Per le persone che ricevono prestazioni dell'aiuto sociale esso nasce già a partire dal compimento del 60 anno d'età. L'obiettivo principale della rendita ponte è di evitare che le persone anziane debbano ricorrere all'aiuto sociale. Di conseguenza, la cerchia dei potenziali beneficiari di questa prestazione è definita in misura molto ampia e va oltre il nostro pacchetto di misure per la promozione del potenziale dei lavoratori residenti. Quest'ultimo si concentra in particolare sui lavoratori anziani, la cui idoneità al collocamento va mantenuta, se non migliorata, con misure mirate. Anche sul fronte delle prestazioni vi sono alcune differenze tra la rendita ponte del Cantone di Vaud e le prestazioni transitorie. Se per la prima l'importo destinato alla copertura del fabbisogno generale vitale è fissato conformemente alla LPC, per le seconde esso è maggiorato del 25 per cento, vale a dire di 4860 franchi per le persone sole e 7295 franchi per le coppie sposate. Questo supplemento serve a compensare le spese di malattia e d'invalidità, per esempio la partecipazione ai costi secondo l'articolo 64 della legge federale del 18 marzo 1994<sup>21</sup> sull'assicurazione malattie (LAMal) o le spese di dentista, che nel caso della rendita ponte vengono riconosciute quali spese fino a concorrenza di 25 000 franchi per le persone sole e di 50 000 franchi per le coppie sposate. Infine, nel quadro delle prestazioni transitorie i contributi versati alla previdenza professionale obbligatoria (sia quelli del lavoratore che quelli del datore di lavoro) sono computati quali spese riconosciute, il che non è il caso per la rendita ponte.

<sup>21</sup> RS 832.10

## **1.2.4 Requisiti più rigidi per il reddito minimo dell'attività lucrativa**

Il nostro Consiglio ha fatto valutare una variante in base alla quale si sarebbe dovuto conseguire ininterrottamente un reddito minimo da attività lucrativa nei cinque anni immediatamente precedenti l'esaurimento del diritto all'indennità di disoccupazione. Questo reddito avrebbe potuto essere conseguito anche con redditi sostitutivi derivanti dal reddito da attività lucrativa (indennità giornaliera dell'AD, dell'AINF, dell'AI e indennità giornaliera in caso di malattia). Il reddito minimo da attività lucrativa da conseguire avrebbe dovuto essere pari almeno al 50 per cento della rendita massima di vecchiaia dell'AVS (14 220 fr.).

Le condizioni della durata minima di assicurazione di 20 anni e del reddito da attività lucrativa pari almeno al 75 per cento dell'importo massimo della rendita di vecchiaia dell'AVS (soglia d'entrata LPP) sarebbero state mantenute, ma sarebbero stati computati per analogia anche i redditi sostitutivi.

Il nostro Consiglio ha deciso di non optare per questa variante, poiché, considerati tutti i criteri di esclusione, soltanto il 44 per cento delle persone che hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione avrebbe potuto beneficiare delle prestazioni transitorie. La variante in esame si è dimostrata inefficace, in quanto troppo complessa e poco flessibile. Inoltre, non avrebbe soddisfatto le esigenze dei Cantoni, che chiedono una soluzione il più possibile analoga all'impostazione delle PC, un aspetto importante in particolare per l'esecuzione, che incombe agli uffici PC cantonali ed è finanziata dai Cantoni.

## **1.3 Rapporto con il programma di legislatura, con il piano finanziario e con le strategie del Consiglio federale**

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 27 gennaio 2016<sup>22</sup> sul programma di legislatura 2015–2019 né nel decreto federale del 14 giugno 2016<sup>23</sup> sul programma di legislatura 2015–2019.

Ciononostante è opportuno emanare una regolamentazione per migliorare la situazione dei disoccupati ultrasessantenni che hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione. Essa dovrà integrare il pacchetto di misure volto a rafforzare la competitività dei lavoratori residenti, colmando la lacuna attualmente esistente tra la fine del diritto all'indennità di disoccupazione e l'inizio del diritto alla rendita ordinaria di vecchiaia. L'obiettivo dei PML decisi dal nostro Consiglio è di migliorare le opportunità di reinserimento anche nel caso dei disoccupati anziani. In questo contesto le prestazioni transitorie garantirebbero una copertura sociale agli ultrasessantenni che non sono riusciti a reinserirsi nel mondo del lavoro nonostante tutti gli sforzi e le misure di accompagnamento, permettendo loro di affrontare con dignità il periodo

<sup>22</sup> FF 2016 909

<sup>23</sup> FF 2016 4605

del passaggio al pensionamento. Il nostro pacchetto di misure fornisce pertanto un contributo fondamentale alla coesione sociale.

## 2 Procedura di consultazione

L'avamprogetto della LPTD e il relativo rapporto esplicativo sono stati oggetto di una procedura di consultazione dal 26 giugno al 26 settembre 2019. Sono stati invitati a partecipare i Cantoni, i partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale, le associazioni mantello nazionali dell'economia e altre organizzazioni. Nel complesso sono pervenuti 73 pareri. Il rapporto sui risultati può essere consultato integralmente su Internet<sup>24</sup>.

Nel quadro della consultazione, gli obiettivi del progetto sono stati accolti favorevolmente dalla maggioranza dei Cantoni, dei partiti politici e delle associazioni mantello nazionali dell'economia e delle altre organizzazioni. Per quanto concerne i Cantoni, AI, BL, NW, SZ, ZG e TG sono contrari al progetto; tra i partiti, l'UDC lo respinge nettamente, mentre PBD e pvl si oppongono alle misure proposte. L'Unione svizzera delle arti e mestieri formula inoltre importanti riserve in merito.

Numerosi partecipanti alla consultazione (sia fautori che oppositori) sottolineano la priorità del reinserimento nel mercato del lavoro e quindi l'importanza dei PML.

I fautori accolgono favorevolmente la proposta combinazione tra integrazione nel mercato del lavoro, promozione della formazione e copertura del fabbisogno vitale. A loro avviso le prestazioni transitorie permetterebbero a un ristretto numero di persone di affrontare con dignità il periodo del passaggio al pensionamento, garantendo la copertura del fabbisogno vitale dei beneficiari. Questo consentirebbe di preservare la previdenza per la vecchiaia costituita da queste persone e di ridurre il rischio di povertà degli anziani. Tutti sottolineano però che le nuove prestazioni dovranno essere non un mezzo per anticipare il ritiro dalla vita professionale, bensì l'ultima ratio, cui ricorrere soltanto dopo che saranno stati esauriti tutti i provvedimenti d'integrazione disponibili.

Gli oppositori del progetto ritengono che le prestazioni transitorie incentiverebbero il licenziamento dei lavoratori anziani, che finirebbero in pensionamento anticipato. Questo sarebbe in contraddizione con il progetto AVS 21, teso a creare incentivi a un prolungamento dell'attività lucrativa. Secondo questi partecipanti, le prestazioni proposte sono troppo generose e le risorse finanziarie destinate a tal fine andrebbero invece impiegate per l'urgente risanamento della previdenza per la vecchiaia. Soprattutto i Cantoni approvano l'impostazione delle prestazioni transitorie sulla base delle PC, ma esprimono dubbi sull'attuabilità dell'adeguamento al potere d'acquisto. Rilevano inoltre problemi di coordinamento con l'AI, in particolare tra la rendita AI e le prestazioni transitorie. Questa preoccupazione è giustificata, ragion per cui il disegno (a differenza dell'avamprogetto) prevede che il diritto a una rendita d'invalidità escluderà quello alle prestazioni transitorie.

<sup>24</sup> Il rapporto sui risultati è disponibile sul sito Internet [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione ed indagini conoscitive concluse > 2019 > DFI.

PSS, PEV, sindacati, organizzazioni del settore dell'integrazione professionale e organizzazioni di aiuto ai disabili suggeriscono di ridurre l'età per aver diritto alle prestazioni transitorie a 55 o 57 anni. Per contro, il PLR, l'Unione svizzera degli imprenditori e l'Unione svizzera delle arti e mestieri chiedono di aumentarla a 62 anni. In tal caso, tuttavia, i beneficiari sarebbero talmente pochi da non giustificare l'introduzione di una nuova prestazione. Va inoltre considerato che nel messaggio concernente AVS 21 abbiamo proposto di consentire la riscossione anticipata della rendita di vecchiaia a partire dai 62 anni in associazione con il diritto alle PC (cosa che per le donne è già possibile oggi). L'inizio del diritto alle prestazioni transitorie non va però anticipato al compimento del 57° anno d'età, poiché a quell'età l'accento va ancora posto sul reinserimento nel mercato del lavoro.

Una maggioranza dei partecipanti approva la limitazione delle prestazioni transitorie e il computo parziale del reddito da attività lucrativa, considerandoli un incentivo all'attività lucrativa. La limitazione delle prestazioni è però anche criticata, in quanto impedirebbe ad esempio di tenere conto delle uscite supplementari generate dai figli e sarebbe dunque contraddittoria e contraria ai principi del sistema. D'altro canto vi sono anche partecipanti che hanno chiesto una riduzione del limite massimo. Il nostro Consiglio ritiene necessario confermare quello proposto, in modo da mantenere l'incentivo al lavoro ma garantire al contempo la copertura del fabbisogno vitale.

Da diverse parti, in particolare dalle organizzazioni femminili, è stata criticata la mancata considerazione degli accrediti per compiti assistenziali e quelli per compiti educativi come reddito da attività lucrativa per l'adempimento della condizione di diritto del conseguimento di un reddito minimo da attività lucrativa. Anche lo studio commissionato dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) per valutare le ripercussioni economiche e sociali dell'avamprogetto della LPTD, elaborato dall'istituto Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS; cfr. n. 6.4)<sup>25</sup>, mostra che gli uomini riescono a soddisfare le condizioni di diritto più facilmente delle donne. Le prestazioni transitorie sono tese a garantire la copertura del fabbisogno vitale e devono quindi andare a beneficio delle persone che vi hanno provveduto da sé fino all'esaurimento del diritto all'indennità di disoccupazione. Si presuppone pertanto che l'aveute diritto abbia avuto una lunga carriera.

Diversi partecipanti hanno chiesto che gli obblighi di controllo dell'AD siano mantenuti anche durante la riscossione delle prestazioni transitorie. Questa richiesta è da respingere per due motivi. In primo luogo, chi percepirà le prestazioni transitorie dovrà aver esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione, il che significa che avrà in precedenza riscosso 520 o eventualmente 640 indennità giornaliere e durante questo periodo dovrà aver dimostrato sforzi sufficienti per ritrovare un lavoro. Benché non sia escluso che queste persone riescano comunque a trovare un impiego una volta esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione, in molti casi il reddito conseguito non consente di garantire la copertura del fabbisogno vitale, cosicché le

<sup>25</sup> M. Rudin et al., «Anreize sowie wirtschaftliche und gesellschaftliche Auswirkungen von Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose (gemäss Vorentwurf für ein Bundesgesetz)», in *Beiträge zur Sozialen Sicherheit*, rapporto di ricerca n. 6/19, Berna 2019.

persone interessate sono costrette a ricorrere all'aiuto sociale<sup>26</sup>. In secondo luogo, il sistema delle prestazioni transitorie è impostato in modo tale che esse costituiscano una prestazione di pensionamento anticipato ai sensi dell'ALC. Sebbene tale prestazione potrà essere esportata, per l'acquisizione del diritto alla medesima non verranno computati i periodi maturati all'estero. Se la riscossione delle prestazioni transitorie fosse vincolata agli obblighi di controllo dell'AD, essa andrebbe qualificata come prestazione in caso di disoccupazione, cosicché non sarebbe esportabile, ma al contrario per l'acquisizione del diritto sarebbero computabili i periodi maturati all'estero. Questo complicherebbe ulteriormente il sistema e causerebbe costi supplementari.

Per quanto concerne il finanziamento delle prestazioni transitorie, alcuni partecipanti alla consultazione fanno notare la necessità di coinvolgere il mondo economico nell'assunzione di responsabilità e di finanziare la nuova prestazione tramite i contributi dei datori di lavoro. Altri, per contro, approvano la partecipazione dell'intera società al finanziamento, soprattutto della generazione più anziana, che è anche quella che ne beneficia.

### **3 Diritto comparato**

#### **3.1 Normative vigenti in altri Stati europei**

In Europa, sono pochi i Paesi che dispongono di una vera e propria prestazione di pensionamento anticipato secondo la definizione della legislazione dell'UE (cfr. al riguardo n. 7.2), ovvero una prestazione a sé stante, diversa da una prestazione di disoccupazione o da una prestazione di vecchiaia anticipata.

La Finlandia, per esempio, prevede una prestazione di pensionamento anticipato destinata ai disoccupati di lunga durata (di circa cinque anni) che hanno più di 60 anni. Il diritto a questa prestazione, esportabile, si estingue al momento della nascita del diritto a una prestazione di vecchiaia, ma al più tardi al raggiungimento dei 65 anni.

Anche la Polonia dispone di una prestazione di pensionamento anticipato destinata alle persone disoccupate il cui reinserimento nel mercato del lavoro è reso difficile dall'età (*pension assistance for elderly long term unemployed persons*): versata a partire dai 55 o 56 anni per le donne e dai 60 o 61 per gli uomini, anche questa prestazione è esportabile.

<sup>26</sup> R. Fluder et al., *Berufliche Integration von arbeitslosen Personen. Schlussbericht zuhanden des SECO*, Berna 2017, in particolare cap. 8.

## 3.2 Normative cantonali

### 3.2.1 Assistenza ai disoccupati

Alcuni Cantoni (Giura, Sciaffusa, Ticino, Uri e Zugo)<sup>27</sup> dispongono di regimi di assistenza ai disoccupati, introdotti a partire dalla metà degli anni 1990 a complemento dell'AD. Le prestazioni fornite in virtù di queste leggi cantonali consistono nel versamento di indennità giornaliera oltre il termine previsto dal disciplinamento federale o in misure d'integrazione quali programmi occupazionali o assegni per il periodo d'introduzione. Queste prestazioni e misure non sono destinate esclusivamente ai disoccupati anziani: in tutti i Cantoni sono orientate al reinserimento e presuppongono la collocabilità dei beneficiari. Anche il Cantone di Ginevra dispone di misure di questo tipo.

Attualmente solo nel Cantone di Vaud esistono prestazioni volte a prevenire la povertà delle persone che hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione negli ultimi anni della vita professionale, per ricevere le quali i beneficiari non hanno l'obbligo di continuare a cercare lavoro. Il Parlamento di Ginevra sta attualmente discutendo un progetto di legge che presenta analogie con la rendita ponte vodese. Il modello vodese è presentato di seguito. Nel Cantone di Basilea Città è stato trasmesso al Governo un intervento che chiede di valutare l'introduzione di una rendita transitoria<sup>28</sup>.

### 3.2.2 Rendita ponte del Cantone di Vaud

La rendita ponte (*rente-pont*) è stata introdotta nel Cantone di Vaud con effetto dal 1° ottobre 2011 assieme a una regolamentazione sulle prestazioni complementari per le famiglie<sup>29</sup>.

La rendita ponte serve a sostenere finanziariamente le persone vicine all'età di pensionamento in condizioni economiche precarie che non percepiscono prestazioni dell'AD. Lo scopo è di ridurre il numero di persone che dipendono dall'aiuto sociale. Non è richiesto che queste persone abbiano in precedenza riscosso indennità di disoccupazione.

Nel quadro della rendita ponte vengono versate prestazioni periodiche e rimborsate le spese di malattia non coperte dall'assicurazione malattie fino a concorrenza di 25 000 franchi.

<sup>27</sup> UST, Inventario e statistica finanziaria dell'aiuto sociale in senso lato, 2007–2018; disponibile all'indirizzo [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trovare statistiche > Sicurezza sociale > Aiuto sociale > Inventario aiuto sociale in senso lato.

<sup>28</sup> Anzug Georg Mattmüller und Konsorten betreffend Überbrückungsrente für ältere Arbeitslose (18.5240), 12 settembre 2018; disponibile all'indirizzo [www.grosserrat.bs.ch](http://www.grosserrat.bs.ch) > Geschäfte & Dokumente > Datenbank > (inserire il numero nel campo di ricerca).

<sup>29</sup> Loi sur les prestations complémentaires cantonales pour les familles et les prestations cantonales de la rente-pont du 23 novembre 2010, LPCFam, RSV **850.053**.

### **Condizioni di diritto**

Le condizioni seguenti devono essere adempiute cumulativamente (art. 16 LPCFam):

- domicilio nel Cantone di Vaud da almeno tre anni;
- raggiungimento dell'età a partire dalla quale è possibile riscuotere anticipatamente la rendita di vecchiaia dell'AVS oppure compimento del 60° (per le donne) o del 61° (per gli uomini) anno d'età e, nel contempo, riscossione o adempimento delle condizioni di diritto per la riscossione di prestazioni dell'aiuto sociale (reddito d'inserimento);
- nessun diritto o esaurimento del diritto alle prestazioni dell'AD;
- situazione reddituale e patrimoniale modesta (calcolo analogo a quello previsto per le PC);
- nessuna richiesta di riscossione anticipata della rendita AVS.

Non hanno diritto a una rendita ponte le persone che al raggiungimento dell'età ordinaria di pensionamento avrebbero diritto a PC se richiedessero il versamento della rendita di vecchiaia solo a partire dal raggiungimento di tale età (art. 16 cpv. 2 LPCFam).

### **Calcolo**

Il calcolo è analogo a quello previsto per le PC: la prestazione corrisponde alla differenza tra le spese riconosciute e i redditi computabili e nel calcolo è tenuto conto anche della sostanza (art. 18 LPCFam).

### **Finanziamento**

La rendita ponte è finanziata attraverso un contributo del Cantone e dei Comuni e mediante una parte della quota a carico dei salariati del contributo pari allo 0,06 per cento del salario, prelevato per le PC per le famiglie e la rendita ponte, a carico per metà dei datori di lavoro e per metà dei salariati (art. 25 cpv. 1 LPCFam).

## **3.3 Normative nei contratti collettivi di lavoro**

Le persone che cessano o riducono la propria attività lucrativa prima di raggiungere l'età di pensionamento possono, a seconda dei casi, beneficiare di una rendita transitoria, se questo è previsto dal datore di lavoro o sancito nel quadro di un contratto collettivo di lavoro (CCL). Anche lo Stato, in qualità di datore di lavoro, può offrire ai suoi dipendenti condizioni di questo tipo. In tal caso non si tratta però di prestazioni in funzione del bisogno, destinate a disoccupati che hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione.

Diversi CCL del settore edile prevedono il versamento di rendite transitorie durante un periodo compreso fra i tre e i cinque anni prima del raggiungimento dell'età ordinaria di pensionamento per attenuare le conseguenze economiche di una cessazione dell'attività. Una delle condizioni di diritto è l'anzianità di servizio in seno all'impresa sottoposta al CCL. Le rendite transitorie sono calcolate sulla base del salario e

non sono accordate in funzione del bisogno. Le prestazioni sono finanziate attraverso contributi versati dai datori di lavoro e dai salariati. La fondazione incaricata di amministrare le rendite transitorie prende a carico gli accrediti di vecchiaia del 2° pilastro durante gli anni di riscossione di queste prestazioni.

## **4 Punti essenziali del progetto**

### **4.1 La normativa proposta**

#### **4.1.1 In generale**

La normativa proposta prevede l'introduzione di prestazioni transitorie per i lavoratori anziani e misure volte al reinserimento dei lavoratori residenti.

I lavoratori licenziati poco prima dell'età di pensionamento fanno più fatica a ritrovare un impiego rispetto ai lavoratori meno anziani e quando vi riescono devono spesso accettare consistenti perdite di guadagno<sup>30</sup>. Per questa ragione, i lavoratori che esauriscono il diritto all'indennità di disoccupazione dopo il compimento del 60° anno d'età dovranno poter beneficiare di prestazioni transitorie che colmino la lacuna attualmente esistente fino al raggiungimento dell'età di pensionamento ordinaria dell'AVS e al contempo tuteli la previdenza per la vecchiaia, in modo che non si debba intaccare il capitale del 2° pilastro.

Grazie alle PC all'AVS/AI la Confederazione dispone già oggi di un sistema collaudato e largamente sostenuto dalla popolazione che garantisce, in funzione del bisogno, il sostentamento di persone che hanno diritto a una rendita dell'AVS/AI. La base costituzionale delle PC è l'articolo 112a Cost. Poiché il tenore di questa disposizione ne limita il campo di applicazione alle rendite AVS e AI, le PC non possono essere estese alla garanzia della copertura del fabbisogno vitale dei disoccupati anziani. Dovendo colmare una lacuna nella protezione dei lavoratori più anziani contro le conseguenze economiche della disoccupazione, occorre basarsi sull'articolo 114 capoverso 5 Cost., che attribuisce alla Confederazione la competenza di emanare prescrizioni in materia di assistenza ai disoccupati. Le prestazioni transitorie dovranno pertanto essere disciplinate in una legge separata, ovvero quella del presente disegno, e non integrate nella LPC, il che contribuirà a garantire maggiore trasparenza e a migliorare la leggibilità di entrambe le leggi in questione. Le disposizioni della nuova legge dovranno tuttavia ricalcare il più possibile quelle della riforma delle PC, la cui entrata in vigore è prevista per il 2021.

Con le misure previste nell'ambito del mercato del lavoro si intende promuovere il reinserimento delle persone difficilmente collocabili, in particolare dei disoccupati anziani, e consentire agli ultracinquantenni che hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione di accedere a provvedimenti dell'AD.

<sup>30</sup> R. Fluder et al., *Berufliche Integration von arbeitslosen Personen. Schlussbericht zuhanden des SECO*, Berna 2017, in particolare cap. 8.

## 4.1.2 Condizioni per il diritto alle prestazioni transitorie

### **Esaurimento del diritto all'indennità di disoccupazione dopo il compimento dei 60 anni**

Avranno diritto alle prestazioni transitorie le persone che al più presto al compimento del 60° anno d'età avranno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione. Di regola, le persone il cui diritto a 640 indennità giornaliere dell'AD nasce a 62 anni e mezzo (per gli uomini) o a 61 anni e mezzo (per le donne) sono sufficientemente protette, poiché raggiungono l'età AVS subito dopo il versamento dell'ultima indennità giornaliera. Questo presuppone che possano comprovare una durata di contribuzione di almeno 22 mesi e che il loro collocamento risulti impossibile o molto difficile per motivi legati al mercato del lavoro.

L'esaurimento del diritto all'indennità di disoccupazione non comporterà che la persona interessata perda il diritto ai PML. Un reinserimento nella vita professionale attraverso la consulenza degli URC è anzi auspicabile, ma il fatto di mettersi a disposizione di questi ultimi non costituirà un presupposto per beneficiare delle prestazioni transitorie.

### **Durata minima di assicurazione e reddito minimo**

Il diritto alle prestazioni transitorie sarà accordato alle persone che al momento della nascita del diritto sono domiciliate in Svizzera e hanno uno stretto legame con il mercato svizzero del lavoro. Per avervi diritto, occorrerà essere stati assicurati all'AVS per almeno 20 anni. Sono assicurate all'AVS le persone che hanno il domicilio civile in Svizzera o che vi esercitano un'attività lucrativa. A determinate condizioni (p. es. distacco, assicurazione facoltativa all'AVS/AI per gli Svizzeri all'estero) possono essere assicurate all'AVS anche persone che esercitano un'attività lucrativa all'estero. Durante questi 20 anni bisognerà aver conseguito un reddito da attività lucrativa pari ogni anno ad almeno il 75 per cento dell'importo massimo della rendita di vecchiaia del corrispondente anno di lavoro (2019: 21 330 franchi).

Per comprovare uno stretto legame con il mercato svizzero del lavoro, nei 15 anni immediatamente precedenti l'esaurimento del diritto bisognerà aver conseguito per almeno 10 anni un reddito da attività lucrativa pari ogni anno ad almeno il 75 per cento dell'importo massimo della rendita di vecchiaia del relativo anno di lavoro (2019: 21 330 franchi).

Grazie all'impostazione delle condizioni di diritto relative al reddito minimo da attività lucrativa, anche le persone che in seguito a malattia, interruzioni dell'attività lucrativa o salari annui bassi per alcuni periodi, che non hanno quindi potuto conseguire il reddito annuo necessario negli anni immediatamente precedenti l'esaurimento del diritto all'indennità di disoccupazione, potranno avere accesso alle prestazioni transitorie.

Per contro, gli accrediti per compiti educativi e quelli per compiti assistenziali, come pure i redditi del coniuge divisi durante il matrimonio, non saranno computati ai fini del reddito minimo da attività lucrativa, poiché le prestazioni transitorie sono destinate a colmare una lacuna sorta in seguito a una perdita di guadagno e dunque occorrerà aver conseguito un proprio reddito da attività lucrativa.

### **Nessuna rendita di vecchiaia dell'AVS e dell'AI**

Le prestazioni transitorie sono destinate a colmare la lacuna attualmente esistente tra la fine del diritto alle indennità giornaliere dell'AD e il pensionamento. L'inizio del versamento della rendita di vecchiaia dell'AVS colma questa lacuna e quindi il diritto alle prestazioni transitorie si estingue. Questo vale anche nel caso in cui la riscossione della rendita di vecchiaia inizi prima dell'età legale di pensionamento. In tal modo si vuole evitare che una persona percepisca parallelamente la prestazione transitoria e la rendita di vecchiaia anticipata e in seguito debba richiedere PC a causa della riduzione della rendita.

Anche la percezione di una rendita dell'AI precluderà il diritto alle prestazioni transitorie: se questa rendita è insufficiente per coprire il fabbisogno vitale, i beneficiari hanno infatti diritto alle PC. Questa regolamentazione chiarisce il rapporto tra le due prestazioni ed evita difficoltà di coordinamento.

Per contro, non sarà esclusa la riscossione delle prestazioni transitorie in concomitanza con il versamento di una rendita della previdenza professionale. In questo caso le prestazioni transitorie saranno però ridotte di conseguenza, dato che la rendita del 2° pilastro è computata quale reddito.

### **Soglia di sostanza**

Il diritto alle prestazioni transitorie potrà nascere esclusivamente se la sostanza netta è inferiore a 100 000 franchi (per le persone sole) o a 200 000 franchi (per le coppie sposate). In questo calcolo non sarà computato un eventuale immobile che serve quale abitazione al proprietario. Per contro, i proventi della sostanza immobiliare saranno computati come reddito nel calcolo delle prestazioni transitorie.

### **Nessuna restituzione di prestazioni debitamente riscosse**

A differenza di quanto previsto per le PC, le prestazioni transitorie debitamente riscosse non dovranno essere restituite. Queste prestazioni hanno infatti anche lo scopo di proteggere la sostanza risparmiata per la vecchiaia e la loro restituzione sarebbe incompatibile con questa finalità. Al contempo, la fissazione di una soglia di sostanza impedirà che tra gli aventi diritto rientrino persone con una sostanza elevata. Oltre al consumo della sostanza considerato per il calcolo, la sostanza inferiore alla soglia stabilita dovrà rimanere a disposizione per il futuro.

## **4.1.3                    Calcolo della prestazione transitoria**

### **In generale**

Per il calcolo della prestazione transitoria si farà riferimento il più possibile alle prescrizioni della LPC. Come nel caso delle PC, l'importo della prestazione transitoria corrisponderà alla differenza tra le spese riconosciute e i redditi computabili. Per quanto concerne le spese riconosciute e l'importo della prestazione transitoria vi sono tuttavia alcune differenze, espone di seguito.

## Spese riconosciute

### *Supplemento all'importo destinato alla copertura del fabbisogno generale vitale*

Nel quadro delle PC, l'importo destinato alla copertura del fabbisogno generale vitale per il 2019 ammonta a 19 450 franchi per le persone sole e a 29 175 franchi per le coppie sposate. Per la prestazione transitoria questi importi saranno aumentati del 25 per cento. Lo scopo dell'importo più elevato è di compensare anche le spese di malattia e d'invalidità (p. es. la partecipazione ai costi secondo l'art. 64 LAMal o le spese di dentista), che ai beneficiari di PC vengono rimborsate dai Cantoni in aggiunta alla prestazione complementare annua (art. 14 e 16 LPC). Secondo una statistica dell'UST, le economie domestiche in Svizzera hanno dovuto pagare direttamente, oltre ai premi assicurativi e alle imposte, un importo residuo di 233 franchi (pro capite e al mese, in media), vale a dire che ogni anno ciascun abitante assume spese per circa 2800 franchi per spese di malattia e costi per la salute. Nel caso delle persone aventi diritto alle prestazioni transitorie manca una base costituzionale sufficiente per un tale rimborso. Al contempo, l'importo destinato alla copertura del fabbisogno vitale generale andrà utilizzato anche per il pagamento del canone radio-televisivo, da cui i beneficiari di PC sono esentati.

### *Contributi alla previdenza professionale*

In seguito all'entrata in vigore della riforma delle PC, le persone che saranno licenziate dopo il compimento dei 58 anni avranno la possibilità di continuare l'assicurazione presso l'istituto di previdenza precedente, scegliendo tra il pagamento di contributi di risparmio (sia la parte del datore di lavoro che quella del lavoratore) e il mantenimento della previdenza senza contributi di risparmio. Questa regolamentazione sarà prevista nella stessa misura anche per le prestazioni transitorie. In questo caso, sull'avere di vecchiaia saranno ancora corrisposti interessi e la rendita sarà calcolata al momento del pensionamento in base all'aliquota di conversione regolamentare. In ogni caso, però, gli assicurati dovranno pagare all'istituto di previdenza i contributi di rischio e i contributi alle spese di amministrazione (sia la parte del datore di lavoro che quella del lavoratore). In questo modo si garantisce che anche i disoccupati possano acquisire il diritto alla rendita della previdenza professionale. Ciò permetterà di migliorare la situazione previdenziale delle persone interessate, senza però che il pagamento di contributi di risparmio consenta di ottimizzare la situazione economica in modo tale da dare il diritto a una prestazione transitoria anche a persone che di per sé vivono in buone condizioni economiche. I riscatti effettuati nella previdenza professionale saranno pertanto computati quali sostanza (cfr. art. 3 cpv. 2 lett. a D-LPTD). Questa disposizione non si applicherà al computo della sostanza per il calcolo delle prestazioni transitorie, bensì soltanto a quello per la valutazione del superamento della soglia di sostanza. L'obiettivo è di evitare che quest'ultima venga aggirata mediante il versamento di contributi elevati alla previdenza sovraobbligatoria. Al contempo, va garantita la parità di trattamento a tutti gli assicurati nella previdenza professionale. Di conseguenza, saranno riconosciuti come spese soltanto i contributi di risparmio pagati nel quadro della previdenza professionale obbligatoria nonché i contributi di rischio e quelli alle spese di amministrazione, tra cui rientrano, oltre ai contributi personali, anche quelli del datore di lavoro, di cui l'assicurato deve farsi carico nell'assicurazione facoltativa.

Poiché la LPP non contempla prescrizioni relative all'ammontare dei contributi, per contributi di risparmio si devono intendere i contributi regolamentari dell'istituto di previdenza, ma al massimo gli accrediti di vecchiaia degli assicurati di oltre 55 anni secondo la LPP (art. 8 e 16 LPP; cfr. il commento all'art. 7 cpv. 1 lett. g D-LPTD), attualmente pari al 18 per cento del salario coordinato ai sensi della LPP. Il salario massimo assicurabile nella LPP ammonta a 85 320 franchi. Dato che, applicando la deduzione di coordinamento, il salario massimo coordinato è di 60 435 franchi, potranno essere riconosciuti contributi di risparmio per al massimo 10 878 franchi.

## **Redditi computabili**

### *Reddito da attività lucrativa*

Se l'avente diritto esercita un'attività lucrativa, i relativi redditi (in denaro o in natura) saranno computati in ragione di due terzi previa deduzione della franchigia. Il cosiddetto computo privilegiato del reddito da attività lucrativa è fondamentale per mantenere i beneficiari di prestazioni transitorie nel mondo del lavoro, perché conviene esercitare un'attività lucrativa, anche se non è obbligatorio esercitarla. Per le coppie sposate che vivono assieme saranno computate le entrate e le uscite di entrambi i coniugi, ma il reddito da attività lucrativa del coniuge che non ha diritto alle prestazioni transitorie sarà computato soltanto in ragione dell'80 per cento.

### *Rendite e riduzione individuale dei premi*

Diversamente da quanto previsto per la riscossione di una rendita di vecchiaia o dell'AI, la riscossione di una rendita dell'assicurazione contro gli infortuni (AINF) o della previdenza professionale non escluderà di per sé il diritto a una prestazione transitoria. In tal caso, però, la rendita sarà computata interamente quale reddito.

In caso di diritto a una riduzione individuale dei premi, questa sarà computata come reddito. Diversamente dalle PC, per l'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie non è previsto alcun pagamento diretto dei premi agli assicuratori, poiché i premi non sono coperti dai Cantoni (come per le PC) bensì dalla Confederazione.

## **Computo degli averi di libero passaggio e del 3° pilastro**

Gli averi di libero passaggio possono essere percepiti come prestazioni di vecchiaia al più presto a partire dal compimento del 60° anno d'età e al più tardi al compimento del 70° anno di età (cfr. art. 16 cpv. 1 dell'ordinanza del 3 ottobre 1992<sup>31</sup> sul libero passaggio). Lo stesso vale per gli averi del 3° pilastro (cfr. art. 3 cpv. 1 dell'ordinanza del 13 novembre 1985<sup>32</sup> sulla legittimazione alle deduzioni fiscali per i contributi a forme di previdenza riconosciute). Poiché il reinserimento professionale è un obiettivo auspicabile anche nel periodo di riscossione delle prestazioni transitorie, gli averi di libero passaggio non andranno presi in considerazione per calcolare la sostanza o valutare il superamento della soglia di sostanza, fintanto che rimarranno depositati in un istituto di libero passaggio. Se la persona interessata riuscirà a ritrovare un lavoro, l'avere di libero passaggio dovrà essere trasferito al nuovo istituto di previdenza. Se invece l'assicurato ne richiederà il versamento quale pre-

<sup>31</sup> RS 831.425

<sup>32</sup> RS 831.461.3

stazione di vecchiaia, quest'ultima dovrà essere presa in considerazione quale sostanza computabile.

Il pilastro 3a, invece, non è connesso in alcun modo con un eventuale reinserimento nel mercato del lavoro. Pertanto, gli averi di questa forma previdenziale andranno considerati nel computo della sostanza.

### **Limitazione della prestazione transitoria**

Diversamente da quanto accade nel contesto delle PC, per l'importo delle prestazioni transitorie dovrà essere previsto un limite massimo, affinché i beneficiari rimangano incentivati a cercare un posto di lavoro che permetta loro di conseguire un reddito più elevato. A tal fine potranno sfruttare anche l'offerta di consulenza e accompagnamento dell'AD. Il limite massimo corrisponderà al triplo dell'importo destinato alla copertura del fabbisogno generale vitale nel quadro delle PC. In riferimento al 2019, gli importi massimi sarebbero quindi di 58 350 franchi per le persone sole e di 87 525 franchi per le coppie sposate. La prestazione transitoria effettivamente accordata risulterà in molti casi inferiore.

#### **4.1.4 Misure volte al reinserimento dei lavoratori residenti**

Destinate alle persone che hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione pochi anni prima di raggiungere l'età di pensionamento e che non trovano un nuovo posto di lavoro, le prestazioni transitorie servono a colmare la lacuna oggi esistente tra l'esaurimento del diritto all'indennità di disoccupazione e il raggiungimento dell'età ordinaria di pensionamento dell'AVS. Il nostro Consiglio ritiene tuttavia prioritario il reinserimento nel processo lavorativo. Pertanto, parallelamente all'introduzione delle prestazioni transitorie, nel quadro di un pacchetto di durata limitata nel tempo saranno elaborate e sperimentate ulteriori misure per promuovere il potenziale dei lavoratori residenti, che puntano sul reinserimento di questi ultimi in particolare dei disoccupati anziani (cfr. n. 1.1.3). Le misure concrete saranno attuate dalle autorità esecutive dell'AD. A tal fine, abbiamo deciso di aumentare per tre anni il contributo della Confederazione al Fondo AD di 69,5 milioni di franchi, per un importo complessivo supplementare pari a 208,5 milioni a carico della Confederazione per l'intero periodo. Questo richiede l'adeguamento della LADI proposto nel quadro della presente revisione. Nello stesso contesto vanno approvate queste risorse supplementari, che permetteranno di indennizzare il Fondo AD per le spese generate dalle misure previste.

L'avamprogetto della LPTD prevedeva due pacchetti di misure nella sfera di competenza dell'AD. Il primo consisteva in un programma d'incentivazione per promuovere il reinserimento nel mercato del lavoro delle persone difficilmente collocabili, in particolare dei disoccupati anziani, ed era destinato alle persone che percepiscono ancora prestazioni dell'AD. Il secondo consisteva in un progetto pilota secondo l'articolo 75a LADI ed era invece destinato alle persone che hanno già esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione. Questo pacchetto prevedeva l'allentamento delle condizioni per il diritto ai provvedimenti di formazione e di occupazione di cui all'articolo 59d LADI per i disoccupati che hanno compiuto i 50 anni e che hanno



fanno parte delle casse di compensazione cantonali. In virtù dell'articolo 63 capoverso 4 della legge federale del 20 dicembre 1946<sup>33</sup> sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS), la Confederazione ha la competenza per incaricare le casse di compensazione cantonali dell'esecuzione delle prestazioni transitorie e ne farà dunque uso. I Cantoni nei quali l'attuazione delle PC non è affidata alla cassa di compensazione cantonale avranno la possibilità, in applicazione analogica dell'articolo 21 capoverso 4 LPC, di delegare questo compito ai loro uffici PC. Per quanto riguarda la contabilità, la revisione e la responsabilità per danni degli organi di cui all'articolo 21 capoverso 2 LPC, si applicheranno le disposizioni della LPC.

## 5 Commento ai singoli articoli

### *Art. 1* (Applicabilità della LPGA)

Le prestazioni transitorie faranno parte del sistema delle assicurazioni sociali della Confederazione e saranno pertanto rette dalle disposizioni della legge federale del 6 ottobre 2000<sup>34</sup> sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA). Tramite l'assoggettamento alla LPGA saranno disciplinate tra l'altro anche le questioni concernenti la restituzione delle prestazioni transitorie riscosse indebitamente, l'obbligo d'informare e le procedure di opposizione e di ricorso.

### *Art. 2* (Principio)

*Cpv. 1:* questa disposizione chiarisce sostanzialmente lo scopo della legge, vale a dire garantire la copertura del fabbisogno vitale alle persone che hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione, evitando in questo modo che esse debbano ricorrere all'aiuto sociale. L'età minima per il diritto alle prestazioni transitorie sarà di 60 anni, perché negli ultimi anni si è osservato un netto aumento delle persone nella fascia d'età 60–64 anni che ricorrono all'aiuto sociale, in gran parte dopo aver esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione. Si stima che le possibilità di ritrovare un impiego siano maggiori per le persone tra i 55 e i 58 anni, ragion per cui il limite d'età proposto appare giustificato (cfr. al riguardo n. 1.1.5).

*Cpv. 2:* secondo questa definizione, che corrisponde a quella dell'AD ed è ripresa da una pubblicazione della SECO<sup>35</sup>, una persona ha esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione se ha esaurito le indennità giornaliere entro il termine quadro per la riscossione dell'indennità di disoccupazione oppure se, senza il completo utilizzo delle indennità giornaliere, il termine quadro per la riscossione è scaduto e non può essere aperto alcun altro termine quadro per la riscossione della prestazione.

Se durante il termine quadro per la riscossione della prestazione una persona non adempie più i presupposti di cui all'articolo 8 LADI, ad esempio perché non è più

<sup>33</sup> RS 831.10

<sup>34</sup> RS 830.1

<sup>35</sup> SECO, *La situazione sul mercato del lavoro nel mese di settembre 2019*; disponibile all'indirizzo [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) > Servizi e pubblicazioni > Lavoro > Assicurazione contro la disoccupazione > La situazione sul mercato del lavoro > La situazione sul mercato del lavoro 2019.

idonea al collocamento, l'AD sospende il versamento delle indennità giornaliere. Una persona in questa situazione non ha esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione. Se adempie di nuovo i presupposti di cui all'articolo 8 LADI durante il termine quadro per la riscossione della prestazione, l'AD riprende infatti a versare le indennità giornaliere. Se però il versamento non riprende prima della conclusione di tale termine, allora la persona ha esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione anche se non ha percepito tutte le indennità giornaliere cui aveva diritto.

*Cpv. 3:* il momento dell'esaurimento del diritto all'indennità di disoccupazione, particolarmente importante per l'inizio del diritto alle prestazioni transitorie, è fissato secondo i principi dell'AD.

### *Art. 3*                   Diritto alle prestazioni transitorie

*Cpv. 1, frase introduttiva:* trattandosi di prestazioni di natura assistenziale (art. 114 cpv. 5 Cost.), esse saranno riservate alle persone aventi il domicilio o la dimora abituale in Svizzera.

*Cpv. 1 lett. a:* questa disposizione stabilisce che per aver diritto alle prestazioni transitorie una persona dovrà aver raggiunto una determinata età e aver esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione. Sarà determinante l'età alla quale la persona interessata avrà esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione. Il diritto alle prestazioni transitorie potrà nascere al più presto nel mese del 60° compleanno. Tale diritto presuppone l'esaurimento del diritto all'indennità di disoccupazione.

Se una persona avrà esaurito le indennità giornaliere a sua disposizione durante il termine quadro per la riscossione della prestazione prima del compimento del 60° anno d'età, in quel momento avrà esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione. Il fatto che il termine quadro si concluda dopo il 60° compleanno è irrilevante per il già avvenuto esaurimento del diritto e la persona non avrà quindi diritto alle prestazioni transitorie. Al contempo, la condizione dell'esaurimento del diritto all'indennità di disoccupazione comporta che le persone senza diritto alle indennità giornaliere dell'AD, come ad esempio i lavoratori indipendenti, non possano essere considerate come aventi esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione e dunque non potranno avere diritto alle prestazioni transitorie.

Il diritto alle prestazioni transitorie non sarà legato alla condizione di continuare a partecipare a PML dell'AD e di adempiere le prescrizioni di controllo di cui all'articolo 17 LADI. I beneficiari di prestazioni transitorie saranno tuttavia liberi di partecipare a PML.

*Cpv. 1 lett. b:* questa disposizione precisa la durata minima di assicurazione e il reddito minimo da attività lucrativa da conseguire nel periodo di assicurazione. Per quanto concerne la prima, è prevista una durata minima di assicurazione all'AVS di 20 anni. Per possedere la qualità di assicurato AVS non occorre necessariamente avere un domicilio in Svizzera: possono dunque averla anche persone che ad esempio vivono all'estero, ma esercitano un'attività lucrativa in Svizzera (frontalieri). Saranno considerati anni di assicurazione ai sensi della presente disposizione anche gli anni di assicurazione facoltativa all'AVS/AI per gli Svizzeri all'estero. Durante i 20 anni di assicurazione occorrerà inoltre aver conseguito un reddito da attività lucrativa pari almeno al 75 per cento della rendita massima di vecchiaia dell'AVS,

un importo che corrisponde al reddito minimo da conseguire presso un datore di lavoro per l'affiliazione alla previdenza professionale obbligatoria (art. 7 LPP). Nel reddito minimo da attività lucrativa non saranno computabili gli accrediti per compiti educativi e/o quelli per compiti assistenziali (rispettivamente, art. 29<sup>sexies</sup> e 29<sup>septies</sup> LAVS)<sup>36</sup> né il reddito da attività lucrativa del coniuge (art. 29<sup>quinquies</sup> cpv. 3 LAVS)<sup>37</sup>.

*Cpv. 1 lett. c:* le prestazioni transitorie sono destinate a garantire la copertura del fabbisogno vitale delle persone escluse dal mercato del lavoro poco prima del pensionamento. Esse dovranno comprovare uno stretto legame con la Svizzera, in modo da evitare il turismo delle prestazioni sociali. Pertanto, nei 15 anni precedenti l'esaurimento del diritto, occorrerà aver conseguito ininterrottamente per 10 anni un reddito da attività lucrativa pari almeno al 75 per cento della rendita massima di vecchiaia dell'AVS. Per consentire l'accesso alle prestazioni transitorie anche in caso di periodi senza reddito da attività lucrativa o con un reddito inferiore a quello minimo stabilito, quest'ultimo dovrà essere stato conseguito non per tutti i 15 anni, ma soltanto per 10 di essi. In questo modo tra i potenziali beneficiari saranno incluse anche le persone che negli anni precedenti l'esaurimento del diritto hanno avuto periodi di malattia o interruzioni dell'attività lucrativa o redditi molto bassi.

Poiché, conformemente all'articolo 22a LADI, le indennità giornaliere dell'AD sono considerate salari determinanti secondo il diritto dell'AVS, esse potranno essere computate per determinare la durata minima di attività lucrativa secondo le lettere b e c.

*Cpv. 1 lett. d:* con la riforma della LPC è stato introdotto un nuovo articolo (art. 9a nLPC), che prevede una soglia di sostanza per il diritto alle PC. Concretamente, la sostanza netta dovrà essere inferiore a 100 000 franchi per le persone sole e a 200 000 franchi per le coppie sposate. Il valore degli immobili di proprietà dei richiedenti che servono loro quale abitazione non sarà computato nella sostanza netta. La presente lettera stabilisce che questa soglia di sostanza sarà applicabile anche alle prestazioni transitorie. Per principio si applicherà il concetto di sostanza dell'articolo 8 capoverso 1 lettera c D-LPTD, che corrisponde a quello stabilito con la riforma delle PC (art. 11 cpv. 1 lett. c nLPC).

*Cpv. 2:* per quanto concerne la sostanza, per le prestazioni transitorie sono previste due divergenze specifiche rispetto alla LPC: andranno considerati quali sostanza, da un lato, i riscatti di prestazioni della previdenza professionale effettuati nel quadro della continuazione facoltativa della previdenza e, dall'altro, i rimborsi di prelievi anticipati per un'abitazione ad uso proprio e gli ammortamenti di ipoteche effettuati nei tre anni precedenti l'esaurimento del diritto all'indennità di disoccupazione. S'intende così evitare che parti di sostanza vengano trasferite nella previdenza professionale o in un'abitazione ad uso proprio, al fine di non oltrepassare la soglia di sostanza.

*Cpv. 3:* con le prestazioni transitorie si intende colmare la lacuna attualmente esistente tra l'esaurimento del diritto all'indennità di disoccupazione e la nascita del diritto a una rendita di vecchiaia dell'AVS. Non potrà dunque sussistere il diritto alle

<sup>36</sup> RS 831.10

<sup>37</sup> RS 831.30

prestazioni transitorie per le persone che anticipano la riscossione di una rendita di vecchiaia dell'AVS. Per contro, la riscossione di una rendita della previdenza professionale o dell'AINF non costituirà motivo di esclusione dal diritto. Tali rendite andranno però computate come reddito (cfr. art. 8 cpv. 1 lett. d).

Il diritto alle prestazioni transitorie sarà escluso anche in caso di diritto a una rendita d'invalidità, a prescindere che si tratti di una rendita intera o di una frazione di rendita. Se i redditi provenienti da una rendita d'invalidità (del 1° e del 2° pilastro) non garantiscono la copertura del fabbisogno vitale, le persone interessate hanno diritto alle PC e non riceveranno dunque prestazioni transitorie. Anche in caso d'invalidità parziale le PC compensano la perdita di guadagno e non viene computato alcun reddito da attività lucrativa, nemmeno ipotetico (cfr. art. 14a cpv. 2 dell'ordinanza del 15 gennaio 1971<sup>38</sup> sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità). Se saranno soddisfatte al contempo sia le condizioni di diritto alle PC che quelle alle prestazioni transitorie, si applicherà la regolamentazione di cui all'articolo 4 (cfr. il relativo commento).

*Cpv. 4:* nel caso delle persone esonerate dall'adempimento del periodo di contribuzione secondo l'articolo 14 LADI si presume che esse non soddisferanno sempre le condizioni di diritto alle prestazioni transitorie, tanto più che hanno un diritto ridotto alle indennità di disoccupazione. Al nostro Consiglio andrà quindi attribuita la competenza di disciplinare il diritto di queste persone, in particolare di quelle che avevano diritto a una rendita dell'AI.

#### *Art. 4*                    Priorità delle prestazioni complementari

Se una persona soddisferà sia le condizioni di diritto alle PC che quelle alle prestazioni transitorie, avrà diritto soltanto alle PC. Poiché è già stabilito nell'articolo 3 capoverso 3 che il diritto a una rendita AI e la riscossione anticipata della rendita di vecchiaia escludono il diritto alle prestazioni transitorie, la presente disposizione fa riferimento esclusivamente alle PC a una rendita per superstiti.

Senza questa regolamentazione, in determinati casi si capirebbe soltanto alla fine di un anno civile se si abbia diritto alle PC o alle prestazioni transitorie, poiché il diritto dipenderebbe dall'entità delle spese di malattia, la quale è definitivamente nota solo alla fine dell'anno. Oltre a comportare incertezze tra i beneficiari, questo renderebbe anche necessarie compensazioni tra la Confederazione e i Cantoni, dato che le PC sono finanziate da entrambi, mentre le prestazioni transitorie lo sono solamente dalla Confederazione (cfr. il commento all'art. 21).

Occorre inoltre applicare il medesimo disciplinamento nel caso in cui una persona abbia diritto alle prestazioni transitorie e il suo coniuge alle PC, escludendo quindi il diritto alle prestazioni transitorie. Se tuttavia non si procederà più a un calcolo comune delle PC, ad esempio perché i coniugi sono separati o divorziati, e uno dei due avrà diritto alle prestazioni transitorie, che però non potrebbe percepire a causa del diritto alle PC dell'altro, il diritto alle prestazioni transitorie rinascerà.

<sup>38</sup> RS 831.301

*Art. 5* Calcolo della prestazione transitoria

Questo articolo disciplina l'importo e il calcolo della prestazione transitoria. Come nel caso delle PC, sarà determinante la differenza tra le spese riconosciute e i redditi computabili. Questa regolamentazione corrisponde in gran parte a quella prevista per le PC, ad eccezione delle divergenze illustrate di seguito.

*Cpv. 1:* questa disposizione stabilisce l'importo massimo della prestazione transitoria. Se ad esempio nel calcolo fossero inclusi figli e ciò comportasse che la prestazione transitoria supererebbe il limite massimo, essa verrebbe ridotta all'importo massimo previsto. In questo modo si vuole evitare che si creino disincentivi.

*Cpv. 2:* questa disposizione stabilisce le condizioni alle quali le spese riconosciute e i redditi computabili dei figli andranno presi in considerazione nel calcolo della prestazione transitoria. Una disposizione analoga è contemplata all'articolo 9 capoverso 2 LPC, dove però ci si basa sul diritto alla rendita per figli. In tal caso, tuttavia, poiché il diritto alle prestazioni transitorie implica l'assenza di una rendita di vecchiaia o d'invalidità, non vi saranno rendite per figli versate per i figli del beneficiario. Per la presa in considerazione nel calcolo saranno pertanto determinanti la loro età e la loro situazione professionale (formazione).

*Cpv. 3:* questa disposizione corrisponde al vigente articolo 9 capoverso 4 LPC.

*Cpv. 4:* a causa della limitazione prevista all'articolo 5 capoverso 1 lettera b può esservi la necessità di stabilire l'ammontare del diritto di ciascuno dei coniugi, soprattutto quando vi sono figli inclusi nel calcolo. Il capoverso 4 conferisce al Consiglio federale la competenza di disciplinare questo calcolo.

*Art. 6* Calcolo della prestazione transitoria in caso di versamento all'estero

Nel caso delle persone che trasferiranno il proprio domicilio in uno Stato membro dell'UE, in Islanda, nel Liechtenstein o in Norvegia, il cambiamento di circostanze comporterà d'ufficio una revisione della prestazione transitoria, indipendentemente dall'esistenza di un bisogno in tal senso. Secondo le disposizioni del diritto europeo (cfr. n. 7.2), la prestazione transitoria è da qualificare quale prestazione di pensionamento anticipato, ragion per cui una volta acquisito il relativo diritto in Svizzera la si potrà percepire anche negli Stati dell'UE o dell'AELS. Per l'adeguamento al potere d'acquisto ci si dovrà basare sul pertinente indice dell'UST<sup>39</sup>.

*Art. 7* Spese riconosciute

Anche per quanto concerne le spese riconosciute ci si rifà sostanzialmente alla regolamentazione della LPC.

*Cpv. 1 lett. a:* questa disposizione prevede una differenza rispetto alle PC, fissando l'importo destinato alla copertura del fabbisogno generale vitale per le persone sole e per le coppie sposate a un valore maggiorato del 25 per cento rispetto a quello di cui all'articolo 10 capoverso 1 lettere a e b LPC. L'importo più elevato è giustificato dal fatto che i beneficiari dovranno coprire con questo importo anche le spese di

<sup>39</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trovare statistiche > Prezzi > Parités de pouvoir d'achat.

malattia a loro carico. Un'altra divergenza rispetto alle PC sta nel fatto che per gli aventi diritto alle prestazioni transitorie non è previsto l'esonero dal pagamento del canone radiotelevisivo, che dovrà dunque essere pagato con l'importo destinato alla copertura del fabbisogno generale vitale.

*Let. g:* questa disposizione disciplina i contributi alla previdenza professionale facoltativa e deriva dalla possibilità, introdotta con la riforma delle PC, che gli assicurati licenziati dopo il compimento dei 58 anni restino affiliati all'istituto di previdenza precedente (art. 47a LPP nel tenore di cui alla cifra II n. 2 nLPC). Saranno quindi riconosciuti quali spese i contributi (del lavoratore e del datore di lavoro) pagati dal beneficiario nella previdenza professionale obbligatoria, tra cui rientrano i contributi di risparmio, quelli di rischio e quelli alle spese di amministrazione nonché, in caso di copertura insufficiente, i contributi di risanamento. I contributi di risparmio saranno però computabili soltanto nella misura in cui corrispondono a una previdenza professionale minima obbligatoria. Poiché la LPP non contempla prescrizioni relative ai contributi, per quanto concerne i contributi di risparmio ci si baserà sugli accrediti di vecchiaia stabiliti per gli assicurati di oltre 55 anni (art. 16 LPP). Questo significa che non saranno riconosciuti contributi di risparmio più elevati degli accrediti di vecchiaia secondo l'articolo 16 LPP, che sono calcolati sul cosiddetto salario coordinato (cfr. art. 8 LPP) e a partire dal compimento dei 55 anni d'età corrispondono al 18 per cento del salario coordinato. A titolo di esempio, per una persona che conseguiva un salario di 64 885 franchi secondo il diritto dell'AVS e che continuerà la sua assicurazione presso l'istituto di previdenza precedente conformemente all'articolo 47a LPP (nella versione della riforma delle PC), i contributi di risparmio saranno dunque riconosciuti al massimo fino al 18 per cento del salario coordinato di 40 000 franchi (64 885 fr. – deduzione di coordinamento LPP di 24 885 fr.), vale a dire 7200 franchi. Il salario massimo assicurabile nella LPP ammonta a 85 320 franchi. Dato che, applicando la deduzione di coordinamento, il salario massimo coordinato è di 60 435 franchi, potranno essere riconosciuti contributi di risparmio per al massimo 10 878 franchi.

*Cpv. 2–6:* queste disposizioni corrispondono all'articolo 10 capoversi 1<sup>bis</sup>–1<sup>sexies</sup> nLPC. Il capoverso 2 disciplina la fissazione dell'importo massimo riconosciuto individualmente per la pigione in caso di più persone che vivono nella stessa economia domestica. I capoversi 3–6 disciplinano la ripartizione dei Comuni tra le tre regioni.

Le altre disposizioni corrispondono all'articolo 10 nLPC, con alcune divergenze di carattere puramente linguistico nelle formulazioni del capoverso 1 lettera a numero 3 e lettera h.

#### *Art. 8 Redditi computabili*

Anche per quanto concerne i redditi computabili la regolamentazione prevista si rifà a quella della nLPC, con le aggiunte esposte di seguito.

*Cpv. 1 lett. a:* questa disposizione disciplina il computo del reddito da attività lucrativa dell'avente diritto stesso. Può trattarsi anche solo di un reddito molto esiguo (p. es. determinate prestazioni di aiuto per il portierato).

*Let. c:* per il computo del consumo della sostanza, questa disposizione riprende la regolamentazione prevista per le persone con un diritto a PC all'AI e a prestazioni per superstiti, trattando così allo stesso modo tutte le persone che non hanno ancora diritto a una rendita di vecchiaia dell'AVS.

*Let. d:* mentre il diritto a una rendita dell'AVS o dell'AI esclude il diritto alle prestazioni transitorie, è invece per principio possibile che gli aventi diritto a queste ultime abbiano diritto a una rendita, ad esempio dell'AINF o del 2° pilastro, che andrà quindi computata quale reddito. Altrettanto vale per le rendite del coniuge e per quelle per figli o per orfani.

*Let. h:* questa disposizione stabilisce che vanno computate quale reddito tutte le riduzioni individuali dei premi, vale a dire anche quelle pagate per il periodo di versamento retroattivo della prestazione. A differenza di quanto previsto nella LPC, non va creata una base per il versamento diretto agli assicuratori-malattie, poiché le prestazioni transitorie saranno finanziate integralmente dalla Confederazione.

#### *Art. 9* Disposizioni d'esecuzione del Consiglio federale

Questo articolo stabilisce le disposizioni d'esecuzione che il Consiglio federale dovrà emanare. Presumibilmente, esse corrisponderanno a quelle della nLPC.

#### *Art. 10* Adeguamento degli importi delle spese riconosciute e dei redditi computabili

In occasione dell'adeguamento delle rendite dell'AVS e dell'AI all'evoluzione dei prezzi e dei salari, il Consiglio federale può adeguare in modo appropriato l'importo delle spese riconosciute e dei redditi computabili rilevanti per il calcolo delle PC. Questa regolamentazione si applicherà anche alle prestazioni transitorie. Per «appropriato» si intende anche che non tutti gli importi verranno adeguati a ogni aumento delle rendite.

#### *Art. 11* Rinuncia a proventi e parti di sostanza

Questo articolo riprende le regolamentazioni relative alla rinuncia a proventi e a parti di sostanza, introdotte nella LPC con la riforma delle PC. Per quanto concerne la rinuncia a elementi di reddito (*cpv. 1*), può trattarsi soltanto dei redditi del coniuge.

#### *Art. 12* Inizio e fine del diritto alle prestazioni transitorie

Con le prestazioni transitorie si intende garantire la copertura del fabbisogno vitale nel periodo tra l'esaurimento del diritto all'indennità di disoccupazione e la nascita del diritto alla rendita dell'AVS. In questo sistema il pagamento retroattivo delle prestazioni transitorie a partire da un momento antecedente la presentazione della domanda non ha senso (*cpv. 1*) e dunque non va previsto.

L'esaurimento del diritto all'indennità di disoccupazione avviene nel mese in cui la persona in questione ha riscosso la sua ultima indennità giornaliera o in cui è scaduto il termine quadro. Se una persona riscuote la sua ultima indennità giornaliera il 15

di un mese e presenta immediatamente la domanda, avrà diritto alle prestazioni transitorie già per il mese in questione. L'indennità giornaliera dell'AD va computata quale reddito, conformemente all'articolo 8 capoverso 1 lettera d.

Per quanto concerne l'estinzione del diritto alle prestazioni transitorie (*cpv. 2*), il primo motivo è da intendersi innanzitutto come un cambiamento delle condizioni economiche. Essa potrà però essere causata anche dalla partenza dalla Svizzera verso uno Stato al di fuori dell'UE e dell'AELS. I beneficiari di prestazioni transitorie saranno tenuti a comunicare qualsiasi cambiamento di circostanze che potrebbe comportare la fine del diritto.

#### *Art. 13* Esecuzione forzata e compensazione

*Cpv. 1:* poiché le prestazioni transitorie sono tese a garantire la copertura del fabbisogno vitale, anch'esse, come le PC e le rendite del 1° pilastro, saranno escluse dall'esecuzione forzata (cfr. art. 20 LPC e art. 20 cpv. 1 LAVS).

*Cpv. 2:* come le PC, anche le prestazioni transitorie potranno essere impiegate per compensare crediti. Le prestazioni transitorie da restituire dovranno poter essere compensate con le prestazioni transitorie esigibili nonché con le prestazioni esigibili sulla base di altre leggi in materia di assicurazioni sociali, se queste prevedono tale possibilità. Sarà pertanto possibile una compensazione con le prestazioni esigibili dell'AVS, dell'AI, dell'AINF, dell'assicurazione militare (AM) e dell'AD e con gli assegni familiari. Poiché la previdenza professionale (compresa la parte sovraobbligatoria) non prevede disposizioni sulla compensazione con le sue prestazioni, nella LPTD va creata una base legale per renderla possibile.

*Cpv. 3:* come nel caso delle PC, prima di procedere alla compensazione andrà esaminata d'ufficio l'eventualità di un condono dell'obbligo di restituzione. Questo presuppone la buona fede della persona tenuta alla restituzione e la sussistenza di gravi difficoltà. Poiché la valutazione delle gravi difficoltà avverrà in base ai criteri previsti per le PC (art. 5 dell'ordinanza dell'11 settembre 2002<sup>40</sup> sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali), le persone in buona fede dovrebbero di regola poter beneficiare del condono.

*Cpv. 4:* con questa disposizione si intende evitare che un assicuratore sociale o un istituto di previdenza debba fornire una prestazione doppia, in quanto non sa che l'assicurato in questione percepisce prestazioni transitorie. Fintantoché l'assicuratore o l'istituto di previdenza non è a conoscenza del diritto di compensazione dell'organo esecutivo, potrà versare la sua prestazione all'assicurato con effetto liberatorio. L'organo esecutivo sarà quindi tenuto ad annunciare la compensazione in tempo utile. Un disciplinamento simile esiste già per la compensazione di restituzioni e prestazioni dell'AD con restituzioni e prestazioni di altre assicurazioni sociali (art. 94 cpv. 2 LADI).

<sup>40</sup> RS 830.11

---

*Art. 14*            Esclusione del regresso

Secondo la prassi vigente, per le PC fornite non si può esercitare il diritto di regresso. Questo principio varrà anche per le prestazioni transitorie. È infatti incontestato il principio secondo cui per le prestazioni in funzione del bisogno deve essere escluso il regresso. Per mantenere questa prassi, occorre stabilire esplicitamente che le disposizioni delle LPGa in materia non si applicheranno alle prestazioni transitorie.

*Art. 15*            Organi competenti

*Cpv. 1:* l'esame delle domande di prestazioni transitorie, nonché la determinazione e il versamento di queste ultime saranno affidati agli organi responsabili per il versamento delle PC, ovvero agli organi esecutivi delle PC (art. 21 cpv. 2 LPC). Questi organi dispongono di un'esperienza pluriennale nel calcolo di prestazioni in funzione del bisogno ed è dunque opportuno sfruttare questa risorsa. Come nel caso delle PC, l'esame della domanda competerà all'organo esecutivo delle PC del Cantone in cui il richiedente ha il proprio domicilio. In caso di cambiamento di Cantone, la competenza passerà al Cantone in cui la persona avrà il nuovo domicilio. Se un beneficiario trasferirà il proprio domicilio in uno Stato membro dell'UE, in Islanda, nel Liechtenstein o in Norvegia, le prestazioni transitorie saranno esportate. Per l'esame della domanda, la determinazione della prestazione e il suo versamento resterà invece competente l'organo esecutivo delle PC presso cui il richiedente avrà depositato la domanda. Tuttavia, il diritto alle prestazioni transitorie non potrà nascere in uno degli Stati summenzionati.

*Art. 16*            Applicabilità della LAVS

Per quanto concerne il trattamento di dati personali, la comunicazione di dati, il numero d'assicurato e le misure di sicurezza si applicheranno le medesime disposizioni previste per le PC.

*Art. 17*            Comunicazione delle prestazioni transitorie e registrazione  
nel sistema d'informazione sulle PC

Le prestazioni transitorie saranno inserite, analogamente alle PC, nel sistema d'informazione sulle PC. Poiché il numero delle nuove prestazioni non dovrebbe essere molto elevato, non occorre che esse dispongano di un proprio sistema d'informazione. Inoltre, considerando che le prestazioni transitorie avranno un'impostazione molto analoga a quella delle PC, è sensato integrarle nel sistema d'informazione sulle PC. Questo è importante per consentire lo svolgimento di controlli di plausibilità ed evitare o far venire alla luce doppi pagamenti. Al contempo, i dati oggetto di questa disposizione sono preziosi per lo sviluppo delle prestazioni transitorie. Viste le condizioni di diritto (in particolare le durate minime di 20 anni di assicurazione e di reddito minimo nell'AVS nonché le durate minime di assicurazione e di reddito minimo immediatamente prima dell'esaurimento del diritto all'indennità di disoccupazione), non sarà necessaria l'applicazione dell'articolo 26a LPC (Comunicazione di dati alle autorità di migrazione).

---

*Art. 18* Accesso al sistema d'informazione sulle PC

Questa disposizione stabilisce chi potrà avere accesso ai dati personali degni di particolare protezione. Si tratta degli stessi organi che vi hanno diritto per quanto concerne le PC, in particolare gli organi esecutivi cantonali delle PC e l'autorità di vigilanza sulle prestazioni transitorie, ovvero l'UFAS. Tuttavia, a differenza di quanto previsto per le PC, la Fondazione svizzera Pro Senectute, l'Associazione svizzera Pro Infirmis e la Fondazione svizzera Pro Juventute non avranno accesso ai dati concernenti le prestazioni transitorie, dato che esse non forniranno un aiuto in casi specifici a beneficiari di prestazioni transitorie, contrariamente a quanto può avvenire nei confronti delle persone con un (eventuale) diritto alle PC.

*Art. 19* Effetto sospensivo

Questa disposizione consente di revocare l'effetto sospensivo a un eventuale ricorso contro una riduzione o soppressione del diritto alle prestazioni transitorie, in modo che questa decisione possa essere attuata immediatamente, evitando così richieste di restituzione successive.

*Art. 20* Vigilanza della Confederazione

Come le PC, anche le prestazioni transitorie saranno soggette alla vigilanza della Confederazione, ovvero dell'UFAS, affinché ne sia garantita un'esecuzione conforme alla legge, di qualità ed efficiente. Al riguardo si rimanda al commento alle pertinenti disposizioni della LPC.

*Art. 21* (Finanziamento)

*Cpv. 1:* le prestazioni transitorie sono prestazioni in funzione del bisogno, ragion per cui vanno finanziate con gli introiti fiscali e non attraverso contributi. Mancando una base costituzionale, i Cantoni non potranno essere chiamati a partecipare al finanziamento della prestazione transitoria, che dovrà pertanto essere garantito con le risorse generali della Confederazione.

*Cpv. 2:* l'esecuzione della LPTD dovrà essere finanziata tramite fonti proprie dei Cantoni e la perequazione finanziaria della Confederazione. A differenza di quanto previsto per le PC (cfr. art. 24 LPC), non occorre creare una base legale per un sovvenzionamento speciale di oneri di attuazione a livello cantonale, poiché dal 2026 i Cantoni potranno contare su risparmi annui per circa 20 milioni di franchi nell'aiuto sociale e saranno sgravati anche nell'ambito delle PC (cfr. n. 6.3.1).

*Cpv. 3:* la procedura per i pagamenti destinati ai Cantoni andrà fissata a livello d'ordinanza, basandosi su quella prevista per le PC.

*Art. 22* (Disposizione penale)

La disposizione penale ricalca quella della LPC, il che è giustificato dal fatto che, vista l'analogia delle due prestazioni (obbligo di comunicazione in caso di cambiamento della situazione finanziaria e dichiarazione della medesima), le fattispecie saranno le medesime.

*Art. 23* (Rapporto con il diritto europeo)

Poiché le prestazioni transitorie rientreranno nel campo d'applicazione materiale dei regolamenti di coordinamento europei secondo l'allegato II dell'ALC, occorre inserire nella nuova legge una norma di rinvio in tal senso, come già previsto nelle altre leggi in materia di assicurazioni sociali.

*Cpv. 1:* questa disposizione determina il diritto applicabile, facendo riferimento al campo d'applicazione personale, agli atti giuridici pertinenti dell'UE e alla versione dell'allegato II dell'ALC vincolante per la Svizzera. Vi sono menzionati i regolamenti (CE) n. 883/2004<sup>41</sup> e 987/2009<sup>42</sup>, che sono vincolanti per la Svizzera dal terzo aggiornamento dell'allegato II dell'ALC. Tuttavia, laddove il regolamento (CE) n. 883/2004 o il regolamento (CE) n. 987/2009 vi fanno riferimento, come pure nei casi del passato, l'allegato II dell'ALC continua a far riferimento ai previgenti regolamenti (CEE) n. 1408/71 e 574/72.

*Cpv. 2:* questa disposizione disciplina la medesima questione, in modo analogo, per quanto concerne l'allegato K dell'appendice 2 della Convenzione del 4 gennaio 1960<sup>43</sup> istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (Convenzione AELS).

*Cpv. 3:* questa disposizione conferisce al Consiglio federale la competenza di adeguare autonomamente i riferimenti agli atti giuridici dell'UE di cui ai capoversi 1 e 2 della norma di rinvio contenuta nelle leggi in materia di assicurazioni sociali, in caso di modifica dell'allegato II dell'ALC o dell'appendice 2 dell'allegato K della Convenzione AELS.

*Cpv. 4:* questa disposizione precisa che tutte le espressioni impiegate nelle leggi in materia di assicurazioni sociali in riferimento agli Stati membri dell'UE designano gli Stati contraenti ai quali si applica l'ALC.

*Art. 25* Disposizioni transitorie

Le persone che prima dell'entrata in vigore della LPTD avranno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione non avranno diritto alle prestazioni transitorie. Conformemente all'articolo 2 capoverso 3, l'esaurimento del diritto all'indennità di disoccupazione avviene nel mese in cui è stata riscossa l'ultima indennità giornaliera o in cui è scaduto il termine quadro per la riscossione della prestazione. Di conseguenza, se una persona percepirà la sua ultima indennità giornaliera il 31 dicembre precedente l'entrata in vigore della LPTD o se alla stessa data scadrà il termine quadro, essa avrà esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione già a dicembre,

<sup>41</sup> Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, GU L 166 del 30.4.2004, pag. 1; una versione consolidata non vincolante di questo regolamento è pubblicata nella RS (RS **0.831.109.268.1**).

<sup>42</sup> Regolamento (CE) n. 987/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (con allegati), GU L 284 del 30.10.2009, pag. 1; una versione consolidata non vincolante di questo regolamento è pubblicata nella RS (RS **0.831.109.268.11**).

<sup>43</sup> RS **0.632.31**

ovvero prima dell'entrata in vigore della legge, e non avrà dunque diritto alle prestazioni transitorie.

## **Modifica di altri atti normativi (Allegato)**

### **1. Legge federale del 30 settembre 2016<sup>44</sup> sulle misure coercitive a scopo assistenziale e i collocamenti extrafamiliari prima del 1981**

*Art. 4 cpv. 6 lett. c*

Come nel caso delle PC, anche in quello delle prestazioni transitorie il contributo di solidarietà non dovrà comportare una riduzione delle prestazioni.

### **2. Legge federale del 14 dicembre 1990<sup>45</sup> sull'imposta federale diretta (LIFD)**

*Art. 24 lett. k*

In qualità di prestazioni in funzione del bisogno per garantire la copertura del fabbisogno vitale, le prestazioni transitorie saranno esenti da imposte. Sarebbe infatti contraddittorio che una prestazione finanziata con fondi pubblici, che garantisce il fabbisogno vitale, venisse poi ridotta a causa del pagamento di imposte su di essa. Di conseguenza, analogamente alle altre prestazioni in funzione del bisogno (PC e aiuto sociale), le prestazioni transitorie saranno esenti da imposte.

### **3. Legge federale del 14 dicembre 1990<sup>46</sup> sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni**

*Art. 7 cpv. 4 lett. n*

Si rimanda al commento alla modifica della LIFD.

### **4. Legge del 25 giugno 1982<sup>47</sup> sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI)**

*Art. 90a cpv. 2*

Negli anni 2020–2022 la Confederazione aumenterà il suo contributo al Fondo AD per l'attuazione delle misure volte al reinserimento dei lavoratori residenti (cfr. n. 4.1.4). A tal fine, occorre sancire nella LADI l'importo necessario.

<sup>44</sup> RS 211.223.13

<sup>45</sup> RS 642.11

<sup>46</sup> RS 642.14

<sup>47</sup> RS 837.0

## 6 Ripercussioni

### 6.1 Ripercussioni finanziarie

#### 6.1.1 Nuovi beneficiari di prestazioni transitorie per anno

Per una stima del numero di persone che beneficerebbero delle prestazioni transitorie ci si deve basare sul numero e sulle caratteristiche degli ultrasessantenni che hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione. Tra il 2015 e il 2018, si è trattato mediamente di 2610 persone all'anno.

Tabella 9

#### Ultrasessantenni che hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione dal 2015 al 2018, in base al sesso

Sesso	2015	2016	2017	2018	Media 2015–2018
Donne	876	928	965	975	936
Uomini	1576	1631	1808	1682	1674
Totale	2452	2559	2773	2657	2610

Fonte: SECO, analisi speciale SIPAD, maggio 2019

Per effettuare una stima del numero di nuovi beneficiari di prestazioni transitorie per anno, occorre escludere dal totale degli ultrasessantenni che hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione quelli che non adempiono tutte le condizioni di diritto per la riscossione di queste prestazioni. Queste stime sono state effettuate sulla base della banca dati WiSiER (*Wirtschaftliche Situation von Personen im Erwerbs- und Rentenalter*). Destinata all'analisi della situazione economica delle persone in età attiva e in età pensionabile, essa collega i dati fiscali cantonali armonizzati con quelli dell'UST (situazione delle economie domestiche), dell'Ufficio centrale di compensazione (UCC; registri dei redditi) e della SECO (dati dell'AD). Di seguito sono elencate le ripercussioni delle singole condizioni di diritto sul numero di persone che hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione aventi potenzialmente diritto alle prestazioni transitorie.

- La condizione di aver conseguito, nei 15 anni immediatamente precedenti l'esaurimento del diritto, per almeno 10 anni un reddito da attività lucrativa pari ogni anno ad almeno il 75 per cento dell'importo massimo della rendita di vecchiaia escluderebbe dai potenziali beneficiari delle prestazioni transitorie 450 persone che hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione.
- La condizione di essere stati assicurati all'AVS per almeno 20 anni e di aver conseguito un reddito da attività lucrativa pari ogni anno ad almeno il 75 per cento dell'importo massimo della rendita di vecchiaia escluderebbe dai potenziali beneficiari delle prestazioni transitorie altre 140 persone che hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione.

- La condizione di disporre di una sostanza inferiore a 100 000 franchi (persone sole) o a 200 000 franchi (coppie sposate) ne escluderebbe altre 645. Di queste, però, 85 disporrebbero di una sostanza inferiore a 125 000 franchi (persone sole) o a 250 000 franchi (coppie sposate) e altre 60 di una sostanza inferiore a 150 000 franchi (persone sole) o a 300 000 franchi (coppie sposate). Partendo dall'ipotesi che dopo un anno la prima categoria di persone avrà intatto la propria sostanza in modo tale che sarà inferiore alla soglia stabilita e che la seconda categoria l'avrà fatto dopo due anni, il numero delle persone che hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione escluse dai potenziali beneficiari di prestazioni transitorie a causa di una sostanza troppo elevata scenderebbe da 645 a 500 entro due anni dall'esaurimento del diritto.
- Altre 70 persone sarebbero escluse a causa del reddito troppo elevato del coniuge.

Di conseguenza, dei 2610 ultrasessantenni che ogni anno esauriscono il diritto all'indennità di disoccupazione, a soddisfare tutte le condizioni di diritto per la riscossione delle prestazioni transitorie al momento dell'esaurimento del diritto sarebbero circa 1305 (410 donne e 895 uomini). Un anno dopo l'esaurimento del diritto il loro numero salirebbe a 1390 persone e dopo due anni a 1450 persone.

### 6.1.2 Evoluzione del numero di beneficiari

La stima del numero di beneficiari per gli anni 2021–2035 si basa, da un lato, sulla stima della media dei nuovi aventi diritto per anno e, dall'altro, sull'evoluzione della popolazione attiva<sup>48</sup>. Inoltre, per l'evoluzione del numero di beneficiari occorre tenere conto del fatto che una parte delle persone che percepiranno prestazioni transitorie troverà un nuovo posto di lavoro e dunque le prestazioni potranno essere sospese o ridotte. Riguardo alla quota delle persone che usciranno dal sistema delle prestazioni transitorie è formulata la seguente ipotesi<sup>49</sup>:

Anni mancanti al raggiungimento dell'età ordinaria di pensionamento				
5 anni	4 anni	3 anni	2 anni	1 anno
10 %	5 %	2,5 %	1,25 %	0,625 %

In assenza di grandi cambiamenti sul mercato del lavoro, che possano incidere fortemente sul numero di ultrasessantenni che esauriranno il diritto all'indennità di disoccupazione nei prossimi anni e senza considerare eventuali effetti d'incentivazione e cambiamenti di comportamento, tutte queste ipotesi portano alla seguente stima del numero di beneficiari per gli anni 2021–2035 (in caso di entrata in vigore nel 2021):

<sup>48</sup> UST, scenario demografico A-00-2015.

<sup>49</sup> Cfr. R. Fluder et al., *Berufliche Integration von arbeitslosen Personen. Schlussbericht zuhanden des SECO*, Berna 2017.

---

**Stima dell'evoluzione del numero di beneficiari 2021–2035**

2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
1400	2600	3600	4200	4400	4600	4600	4600	4600	4500	4500	4400	4300	4300	4200

---

### 6.1.3 Stima dell'importo medio delle prestazioni transitorie

L'importo della prestazione transitoria è calcolato in base alle disposizioni per il calcolo delle PC, ovvero determinando la differenza tra le spese riconosciute e i redditi computabili, e comprende anche l'importo destinato al premio dell'assicurazione malattie. Considerate queste premesse, l'importo medio delle prestazioni transitorie può essere stimato sulla base dei dati relativi alle PC a disposizione, benché alcuni elementi considerati nel calcolo di queste ultime debbano essere adeguati. Concretamente, rispetto ai casi di PC analizzati, per stimare l'importo delle prestazioni transitorie si è proceduto agli adeguamenti seguenti:

- si è partiti dal presupposto che non vi siano né entrate provenienti da AVS/AI o AD né altre prestazioni di assicurazioni sociali;
- nel caso delle coppie sposate, quale reddito del coniuge è computata unicamente la metà delle entrate provenienti dalla previdenza professionale, dall'AM, dall'AINF e da assicurazioni private;
- il reddito da attività lucrativa del coniuge è considerato in ragione dell'80 per cento;
- l'importo destinato alla copertura del fabbisogno generale vitale corrisponde al 125 per cento di quello previsto per le PC;
- il limite massimo per la prestazione transitoria corrisponde al triplo dell'importo destinato alla copertura del fabbisogno generale vitale nel quadro delle PC;
- per quanto riguarda le spese riconosciute, sono computati eventuali contributi LPP versati in virtù della possibilità, introdotta con la riforma delle PC, di continuare l'assicurazione (art. 47a LPP nel tenore di cui alla cifra II n. 2 nLPC). Presumendo che un quarto dei beneficiari di prestazioni transitorie continui la previdenza per la vecchiaia pagando contributi, l'importo medio delle prestazioni transitorie aumenterebbe di 130 franchi al mese.

Sulla base dei dati delle PC del 2018, considerando tutti i casi di PC con beneficiari di età compresa tra i 60 e i 70 anni che vivono a casa, con queste ipotesi si ottiene un importo medio della prestazione transitoria pari a 3500 franchi al mese per le persone sole e a 4625 franchi al mese per le coppie sposate.

## 6.1.4 Stima dei costi

Partendo da una prestazione transitoria media determinata secondo quanto sopra (n. 6.1.3) e ipotizzando che le entrate nel sistema siano ripartite uniformemente sull'anno, per gli anni 2021–2035 (in caso di entrata in vigore nel 2021) sono attesi i costi seguenti:

### Stima dei costi 2021–2035, in milioni di franchi, ai prezzi del 2019

2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
30	100	150	190	210	220	230	230	230	230	230	220	220	220	220

Considerata l'evoluzione del numero di beneficiari, i costi aumenteranno costantemente nei primi cinque anni dall'introduzione delle prestazioni transitorie, per poi rimanere più o meno stabili. Oltre che dall'importo medio pro capite delle prestazioni transitorie, la stima dei costi dipende fortemente anche dall'evoluzione del numero degli ultrasessantenni che avranno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione e dal numero di quelli che per finire soddisferanno tutte le condizioni di diritto per la riscossione delle prestazioni transitorie. Tutti questi fattori d'influenza possono variare a seconda dell'evoluzione economica in generale e della situazione del mercato del lavoro in particolare. Nell'interpretazione della stima dei costi occorre tenere presente questa incertezza. Pertanto, a seconda dello scenario relativo allo sviluppo della situazione dei lavoratori anziani sul mercato del lavoro e a eventuali effetti d'incentivazione e cambiamenti di comportamento, i costi attesi variano tra i 200 e i 300 milioni di franchi all'anno.

## 6.2 Ripercussioni per la Confederazione

### 6.2.1 Ripercussioni finanziarie

I costi delle prestazioni transitorie dovranno essere coperti mediante le risorse generali della Confederazione. L'onere finanziario per la Confederazione non corrisponderà tuttavia esattamente ai costi delle nuove prestazioni. Innanzitutto, vi saranno persone che grazie alle prestazioni transitorie potranno evitare di riscuotere anticipatamente la rendita AVS. Inoltre, una parte di queste avrebbe diritto, oltre alla rendita anticipata, anche a PC, finanziate per cinque ottavi dalla Confederazione (art. 13 cpv. 1 LPC). Con le prestazioni transitorie, questi casi di PC precedenti il raggiungimento dell'età ordinaria di pensionamento verrebbero meno. Ipotizzando che questo riguardi un terzo delle persone che avrebbero diritto alle prestazioni transitorie, sul fronte delle PC risulta un risparmio dell'ordine di circa 20 milioni di franchi all'anno, di cui 12,5 per la Confederazione e 7,5 per i Cantoni. La rinuncia alla riscossione anticipata della rendita incide sulle PC anche per un altro aspetto. La rendita subisce infatti una riduzione in caso di riscossione anticipata, perché sia l'AVS che la previdenza professionale devono compensare l'allungamento del periodo di riscossione mediante una riduzione attuariale. Nel calcolo delle PC il computo delle rendite ridotte quale reddito si traduce in importi più elevati delle PC. Grazie alle

prestazioni transitorie e alla rinuncia alla riscossione anticipata, si eliminerebbe questo effetto. Tuttavia, i risparmi così generati sul fronte delle PC si farebbero sentire appieno solo dopo una ventina di anni dall'introduzione delle prestazioni transitorie. Nel 2035 le spese per le PC registrerebbero pertanto un ulteriore calo di oltre 10 milioni di franchi, di cui 6,25 milioni per la Confederazione.

La Confederazione incaricherà l'AD, ovvero il servizio di collocamento pubblico, di svolgere dal 2020 al 2022, una misura di accompagnamento alle prestazioni transitorie volta a rafforzare il reinserimento professionale dei disoccupati anziani che hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione, facendo quindi diminuire la necessità di ricorrere alle prestazioni transitorie. A tal fine, la Confederazione aumenterà il suo contributo all'AD di 69,5 milioni di franchi all'anno per tre anni, per un totale di 208,5 milioni.

## **6.2.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale**

L'introduzione delle prestazioni transitorie non richiede alcun aumento di personale per l'UFAS. Le prestazioni transitorie che dovranno essere versate in un Paese dell'UE o dell'AEELS saranno determinate e versate dalle casse di compensazione cantonali, cosicché la Cassa svizzera di compensazione non ne sarà interessata.

## **6.3 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città e gli agglomerati**

### **6.3.1 Ripercussioni finanziarie**

In futuro, una parte delle persone che oggi ricorrono all'aiuto sociale beneficerà in cambio delle prestazioni transitorie, che sgraveranno dunque i Cantoni e i Comuni. Secondo un'analisi basata sulla banca dati WiSiER, si dovrebbe trattare di circa il 12 per cento dei beneficiari di prestazioni transitorie.

Gli autori di un rapporto all'attenzione della COSAS<sup>50</sup> stimano il costo medio per ogni caso dell'aiuto sociale a 3009 franchi al mese. Dopo la fase di implementazione (vale a dire a partire dal 2026) per l'aiuto sociale risulterebbe quindi un risparmio di quasi 20 milioni di franchi all'anno.

I Cantoni verrebbero sgravati anche sul fronte delle PC, poiché i disoccupati che hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione e che oggi riscuotono la rendita AVS anticipata e PC potranno usufruire delle prestazioni transitorie. Di conseguenza non solo si eviterebbe il versamento delle PC per la durata della riscossione anticipata della rendita AVS, ma, se in un secondo tempo queste persone dovessero ricorrere alle PC, per il calcolo delle prestazioni sarebbero computate quale reddito le rendite dell'AVS e della previdenza professionale non ridotte, il che

<sup>50</sup> O. Bieri, A. Ramsden, *Ergänzungsleistungen für ältere Arbeitnehmende (ELA)*, rapporto all'attenzione della Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS), 2018.

genererebbe un risparmio duraturo. Dei risparmi stimati, tre ottavi andrebbero a vantaggio dei Cantoni.

### **6.3.2 Aspetti organizzativi**

Il sistema delle prestazioni transitorie ricalca fortemente quello delle PC e per questa ragione la sua esecuzione dovrà essere affidata agli uffici PC. Considerati i risparmi che i Cantoni potranno realizzare grazie alle prestazioni transitorie, è presumibile che gli stessi assumeranno l'onere amministrativo supplementare.

## **6.4 Ripercussioni per l'economia**

### **6.4.1 Studio BASS**

L'UFAS ha incaricato l'istituto di ricerca Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS) di analizzare gli incentivi e le ripercussioni sociali ed economiche della LPTD<sup>51</sup>. Partendo dalla letteratura scientifica teorica ed empirica è stato allestito un modello di efficacia, in base al quale sono stati esaminati gli obiettivi delle misure di promozione dell'AD e l'impostazione delle prestazioni transitorie, per poi stimare le possibili conseguenze involontarie (p. es. presumibili disincentivi).

Il modello di efficacia si basa sull'impostazione concettuale delle misure, compresi gli obiettivi da esse perseguiti e che costituiscono il punto di riferimento della valutazione. Gli obiettivi sono i seguenti:

- migliorare le opportunità di reinserimento dei disoccupati anziani residenti;
- consentire un passaggio al pensionamento con un'adeguata copertura sociale ai lavoratori ultrasessantenni residenti che hanno molti anni di carriera alle spalle e hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione; e
- proteggere la previdenza per la vecchiaia del gruppo target.

L'impostazione concettuale delle misure proposte (misure di promozione e prestazioni transitorie) è stata analizzata tenendo conto dei fattori contestuali rilevanti. Tra questi rientrano in particolare il mercato del lavoro internazionale e i cambiamenti strutturali derivanti dalla digitalizzazione e dalla globalizzazione, con i conseguenti rischi di lacune in termini di qualificazione che possono sorgere nel corso della vita professionale. Vanno inoltre menzionati i salari e gli oneri salariali accessori nonché i problemi di salute, che aumentano con l'avanzare dell'età. Si è infine tenuto conto anche dell'attuale impostazione dell'AD, con l'accesso a qualificazioni più elevate e il problema del mantenimento della previdenza per la vecchiaia in caso di disoccupazione.

<sup>51</sup> M. Rudin et al., «Anreize sowie wirtschaftliche und gesellschaftliche Auswirkungen von Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose (gemäß Vorentwurf für ein Bundesgesetz)», in *Beiträge zur Sozialen Sicherheit*, rapporto di ricerca n. 06/19, Berna 2019 (in tedesco, con riassunto in italiano).

#### **6.4.2 Risultati dello studio BASS sulle misure di promozione nell'AD**

L'apertura del mercato del lavoro a livello europeo ha accresciuto e continua ad accrescere la pressione sui lavoratori anziani in termini di competitività. Al contempo va constatato che il sistema svizzero della formazione e della formazione continua non è ancora completamente incentrato sul mantenimento della concorrenzialità della popolazione attiva residente tramite la qualificazione sull'intera durata della vita professionale. Di conseguenza, un collegamento tra il settore della formazione professionale e l'AD, e in particolare una maggiore attenzione ai disoccupati anziani, come quello previsto dalle misure di promozione, va considerato positivamente. Tramite un collegamento più sistematico tra questi due settori aumenta infatti la necessaria sensibilizzazione della popolazione attiva non più giovanissima riguardo alla necessità di un apprendimento continuo su tutto l'arco della vita. Inoltre, con le misure supplementari per i disoccupati difficilmente collocabili, in particolare quelli anziani (programma d'incentivazione) e l'accesso agevolato ai provvedimenti di formazione e di occupazione per gli ultracinquantenni che hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione gli URC otterrebbero risorse e strumenti specifici per gli sforzi volti a mantenere l'idoneità al collocamento del gruppo target. In questo contesto lo studio sottolinea il ruolo centrale degli URC circa il reinserimento delle persone senza impiego e raccomanda, a complemento delle misure previste, di valutare la possibilità di attribuire maggiore importanza, nel controlling interno, agli sforzi in favore dei disoccupati difficilmente collocabili.

#### **6.4.3 Risultati dello studio BASS sulle prestazioni transitorie**

Per quanto concerne l'impostazione delle prestazioni transitorie, dallo studio emerge che grazie al parallelismo con le PC – sia per quanto riguarda la situazione di vita dei beneficiari che per quanto concerne la possibilità di mantenere una sostanza limitata e la protezione previdenziale in età avanzata – gli obiettivi in materia di prestazioni (passaggio al pensionamento con un'adeguata copertura sociale, protezione della previdenza per la vecchiaia) appaiono raggiungibili e realistici. Le condizioni di diritto permetterebbero di garantire che tali prestazioni siano accordate a lavoratori residenti con molti anni di carriera che presentano un bisogno reale. Lo studio rileva però anche possibili problemi in termini di equità: l'avamprogetto esaminato comporterebbe una notevole disparità di trattamento tra donne e uomini, dato che per i secondi sarebbe decisamente più semplice soddisfare le condizioni di diritto alle prestazioni. Questo problema non può essere risolto da un sistema strettamente legato all'AD, poiché esso garantisce una copertura sociale determinata principalmente dal reddito e dal grado d'occupazione e penalizza quindi per motivi strutturali le donne con interruzioni di carriera e un grado d'occupazione più basso. Data la durata di contribuzione ordinaria di 44 anni, il modello proposto nel messaggio, che richiede 20 anni di assicurazione e il conseguimento del reddito minimo soltanto in 10 degli ultimi 15 anni immediatamente precedenti l'esaurimento del

diritto all'indennità di disoccupazione, è quello che tiene meglio conto della situazione delle donne.

#### 6.4.4 Letteratura scientifica e altre ripercussioni macroeconomiche

Nella letteratura economica vi sono diversi studi che esaminano la questione del prolungamento della riscossione dell'indennità di disoccupazione per i lavoratori anziani e i potenziali incentivi che ne derivano. A titolo di esempio vanno citati gli studi di R. Lalive e J. Zweimüller (2002), R. Lalive (2008), R. Lalive et al. (2015), L. Inderbitzin et al. (2016), nonché S. Jäger et al. (2019). A. Abrassart, T. Guggenbühl e H. Stutz (2015) hanno pubblicato un'analisi della rendita ponte introdotta nel 2011 nel Cantone di Vaud, che per la sua impostazione quale prestazione in funzione del bisogno è comparabile alle prestazioni transitorie. Nella letteratura summenzionata<sup>52</sup> sono analizzati prevalentemente modelli di prolungamento della riscossione dell'indennità di disoccupazione o di pensionamento anticipato. Modelli quali le prestazioni transitorie, che da un lato si applicano soltanto a conclusione di un periodo di collocamento ordinario infruttuoso nell'ambito dell'AD e dall'altro garantiscono esclusivamente la copertura del fabbisogno vitale, sono quasi inesistenti e dunque non è possibile effettuare un confronto. Questo vale in particolare per il modello austriaco (cfr. sotto). Simile al modello delle prestazioni transitorie è la rendita ponte del Cantone di Vaud, anch'essa impostata come le PC quale prestazione in funzione del bisogno tesa a garantire la copertura del fabbisogno vitale. Le condizioni di diritto a questa rendita sono però meno restrittive di quelle previste per le prestazioni transitorie.

Per quanto concerne i datori di lavoro, si teme una minore disponibilità a continuare a occupare lavoratori anziani. Questo effetto si potrebbe verificare, se le imprese prendessero le loro decisioni in materia di personale pensando in misura determinante alla loro buona reputazione e alla loro responsabilità sociale: con le prestazioni transitorie, licenziare lavoratori anziani potrebbe essere a loro avviso meno immora-

<sup>52</sup> A. Abrassart et al., *Evaluation des effets de la loi sur les prestations complémentaires cantonales pour les familles et les prestations cantonales de la „rente-pont“ (LPCFam)*, su incarico del Servizio delle assicurazioni sociali e dell'alloggio (Service des assurances sociales et de l'hébergement, SASH) del Dipartimento della sanità e della socialità (Département de la santé et de l'action sociale, DSAS) del Cantone di Vaud, Berna 2015. R. Lalive, J. Zweimüller, «Benefit Entitlement and Unemployment Duration: The Role of Policy Endogeneity», in *IZA Discussion Papers*, 2002, n. 492. R. Lalive, «How do extended benefits affect unemployment duration? A regression discontinuity approach», in *Journal of Econometrics*, 2008, vol. 142, n. 3, pagg. 785–806; R. Lalive et al., «Market Externalities of Large Unemployment Insurance Extension Programs», in *American Economic Review*, 2015, vol. 105 n. 12. L. Inderbitzin et al., «Extended Unemployment Benefits and Early Retirement: Program Complementarity and Program Substitution», in *American Economic Journal*, 2016, vol. 8, n. 1, pagg. 253–288. S. Jäger et al., «Marginal Jobs and Job Surplus: A Test of the Efficiency of Separations», in *IZA Discussion Papers*, 2019, n. 12127; T. Hakaola e R. Uusitalo, «Not so voluntary retirement decisions? Evidence from a pension reform», in *Journal of Public Economics*, 2005, vol. 89, n. 11–12, pagg. 2121–2136. D. Dorn, A. Sousa-Poza, «'Voluntary' and 'Involuntary' Early Retirement: An International Analysis», in *IZA Discussion Papers*, 2007, n. 2714.

le. Se le remore a licenziare dovessero effettivamente diminuire, potrebbe d'altro canto anche aumentare la disponibilità ad assumere lavoratori più anziani. In ogni caso, le esperienze maturate con la rendita ponte nel Cantone di Vaud non confermano tali timori. Se si insinua che i datori di lavoro occupino i propri collaboratori sulla base di riflessioni di natura economica, le prestazioni transitorie non rappresentano per loro una base decisionale. Anche la supposizione che tramite le prestazioni transitorie i lavoratori verrebbero inviati anticipatamente in pensione non tiene conto del fatto che questo implicherebbe il passaggio per l'AD (e quindi per i provvedimenti attivi di reintegrazione degli URC) e una ricerca d'impiego di almeno due anni. A seconda dell'esito di questo processo, le persone in questione potrebbero dunque reintegrarsi nel mondo del lavoro. Nell'analisi dei disincentivi generati dalle prestazioni transitorie va sempre considerato che una persona non può decidere autonomamente dell'esaurimento o meno del proprio diritto all'indennità di disoccupazione.

L'eventualità che le prestazioni transitorie incentivino i lavoratori a dimettersi è ipotizzabile in particolare per le persone con salari d'importo analogo a quello delle prestazioni transitorie. Tuttavia, entrano in gioco anche altri fattori. Oltre che dal livello salariale e dagli incentivi di natura pecuniaria, le decisioni individuali sono influenzate anche da incentivi al lavoro di natura non pecuniaria, come ad esempio i contatti sociali e la realizzazione personale, che spesso si concretizzano sul posto di lavoro. Per una stima quantitativa in tal senso ci si è basati sulla somma delle spese riconosciute per le prestazioni transitorie. Tra i lavoratori 58enni, il 16 per cento conseguiva un reddito da attività lucrativa analogo o inferiore; di questi, l'1 per cento aveva esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione un anno dopo e il 4 per cento a 62 anni. Circa la metà di questi lavoratori soddisferebbe le condizioni di diritto alle prestazioni transitorie per quanto concerne la durata minima dell'attività lucrativa e i redditi nonché la sostanza (ovvero senza tener conto anche del reddito da attività lucrativa del coniuge). Sciogliendo il rapporto di lavoro nella prospettiva di ricevere prestazioni transitorie, una persona correrebbe pertanto il rischio di non aver poi diritto a queste prestazioni, date le restrittive condizioni previste. Nel Cantone di Vaud non è stato rilevato alcun indizio secondo cui con l'introduzione della rendita ponte vi sia stato un aumento del numero di lavoratori anziani che hanno lasciato il loro impiego. In Svizzera, nemmeno l'ampliamento della cerchia dei beneficiari per la riscossione prolungata di indennità giornaliera dell'AD (art. 27 cpv. 3 LADI) ha comportato un aumento del tasso di disoccupazione nella fascia d'età tra i 60 e i 64–65 anni. Tuttavia, gli effetti di questa misura, introdotta nel 2003, non sono stati approfonditi. In Austria, per contro, è stato osservato questo effetto in relazione con il prolungamento delle prestazioni di disoccupazione.

Di conseguenza vanno anche relativizzate le supposizioni secondo cui i disoccupati farebbero sforzi meno seri per trovare un nuovo impiego, se avessero la prospettiva di percepire prestazioni transitorie una volta esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione. È compito degli URC impedire la riscossione abusiva delle indennità giornaliera e disporre sanzioni, fino alla sospensione del diritto alle prestazioni dell'AD in caso di sforzi insufficienti per trovare un lavoro. In particolare da un confronto con i Paesi scandinavi, che godono di un sistema di prestazioni sociali ben sviluppato e una disoccupazione di lunga durata di entità minima, emerge che una politica attiva di reinserimento nel mercato del lavoro è un mezzo efficace per con-

trastare la disoccupazione di lunga durata. Quel che è certo è che occorre trovare il giusto equilibrio tra le prestazioni finanziarie e la promozione del reinserimento delle persone interessate e che gli sforzi d'integrazione degli URC, a monte delle prestazioni transitorie, attenuerebbero eventuali disincentivi. Se gli URC riusciranno a promuovere la reintegrazione dei disoccupati, diminuirà il rischio che questi rimangano passivi durante il periodo della disoccupazione, in attesa delle prestazioni transitorie.

Va infine rilevato che per il calcolo delle prestazioni transitorie si considerano soltanto i due terzi del reddito, il che rappresenta un incentivo al lavoro. Studi empirici<sup>53</sup> mostrano che, se è vero che spesso è stato possibile reintegrare nel mercato del lavoro i disoccupati anziani che hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione, è anche vero che soltanto una piccola parte è riuscita poi a conseguire un reddito tale da garantire la copertura del fabbisogno vitale, mentre la maggioranza ha dovuto ricorrere all'aiuto sociale. Le prestazioni transitorie permetterebbero miglioramenti in tal senso.

Per concludere, occorre segnalare che tutte le ripercussioni macroeconomiche esaminate nel contesto delle prestazioni transitorie sarebbero presumibilmente marginali, poiché il numero di potenziali casi sarebbe molto basso (cfr. n. 6.1.2). Risulteranno di fondamentale importanza i provvedimenti di integrazione degli URC a monte delle prestazioni transitorie e l'informazione dei potenziali beneficiari circa la restrittività delle condizioni di diritto per la riscossione delle prestazioni transitorie, in modo che essi non siano erroneamente indotti a sperare in una successiva percezione delle medesime.

## 6.5 Ripercussioni per la società

Un sistema di prestazioni transitorie per i disoccupati anziani che hanno esaurito il diritto all'indennità permetterebbe di accrescere l'autonomia finanziaria dei beneficiari, attenuare la povertà delle persone e delle famiglie toccate e ridurre il rischio di povertà prima del raggiungimento dell'età di pensionamento. L'introduzione di una prestazione di questo tipo ridurrebbe non solo i rischi finanziari di una popolazione relativamente ristretta e svantaggiata, ma anche le preoccupazioni e i rischi per la salute ad essi connessi. I disoccupati anziani che hanno esaurito il diritto all'indennità si trovano infatti in una situazione di precarietà economica e appartengono a un gruppo a rischio.

In secondo luogo si intende rafforzare la posizione dei lavoratori anziani residenti e sfruttare meglio il loro potenziale. Con le misure di promozione per i disoccupati anziani, gli URC avranno a disposizione risorse e strumenti supplementari per migliorare le qualifiche e quindi la competitività di questa categoria di disoccupati. Se saranno efficaci, le misure previste determineranno una diminuzione della disoccupazione di lunga durata delle persone anziane in età attiva e dunque un calo dei casi di esaurimento del diritto all'indennità di disoccupazione in questa categoria.

<sup>53</sup> P. es. Fluder et al., *Berufliche Integration von arbeitslosen Personen. Schlussbericht zuhanden des SECO*, Berna 2017.

## **6.6 Ripercussioni sull'ambiente e altre ripercussioni**

È evidente che non sono da attendersi ripercussioni nel settore dell'ambiente. Non sono previste nemmeno ripercussioni di altro genere. Le relative questioni non sono pertanto state analizzate nel dettaglio.

## **7 Aspetti giuridici**

### **7.1 Costituzionalità**

Secondo l'articolo 114 capoverso 5 Cost., la Confederazione ha la competenza per emanare prescrizioni in materia di assistenza ai disoccupati. In una perizia del 26 agosto 2015<sup>54</sup>, l'Ufficio federale di giustizia si è occupato della portata di questa disposizione, giungendo alla conclusione che la Confederazione potrebbe introdurre prestazioni transitorie<sup>55</sup>.

### **7.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

Il diritto di coordinamento dell'UE in materia di sicurezza sociale è applicabile alla Svizzera sulla base dell'ALC (allegato II) e della Convenzione AELS (allegato K appendice 2). Concretamente, si tratta dei regolamenti (CE) n. 883/2004 e 987/2009. Queste disposizioni sono tese a evitare che le persone che si spostano da uno Stato all'altro siano penalizzate nell'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale. Le regole di coordinamento applicabili a una prestazione dipendono dal ramo assicurativo di cui fa parte.

Le prestazioni sono classificate in modo autonomo secondo le regole del diritto europeo, in base al loro obiettivo, alla loro natura e alle loro caratteristiche fondamentali, e non in base al diritto nazionale del singolo Stato.

Secondo l'articolo 1 lett. x) del regolamento (CE) n. 883/2004, per «prestazione di pensionamento anticipato» s'intendono «tutte le prestazioni in denaro diverse dalle indennità di disoccupazione e dalle prestazioni anticipate di vecchiaia, erogate a decorrere da una determinata età ad un lavoratore che abbia ridotto, cessato o sospeso le attività professionali, fino all'età alla quale egli ha diritto alla pensione di vecchiaia o a quella di pensionamento anticipato e il cui beneficio non è subordinato alla condizione di porsi a disposizione degli uffici del lavoro dello Stato competente».

Le prestazioni transitorie proposte possono essere qualificate quali prestazioni di pensionamento anticipato ai sensi del regolamento: esse vengono erogate a decorrere da una determinata età (60 anni) ad un lavoratore che ha cessato le attività professionali, sono versate fino all'età alla quale egli può avere diritto a una rendita di

<sup>54</sup> GAAC 2016.2, pag. 15 segg.

<sup>55</sup> GAAC 2016.2, pag. 15 segg., in particolare pag. 31.

vecchiaia e il diritto alle prestazioni non è subordinato alla condizione di porsi a disposizione degli uffici del lavoro.

Nonostante il loro nesso con la disoccupazione (sono destinate ai disoccupati anziani che hanno esaurito il diritto all'indennità), le prestazioni proposte non possono essere qualificate quali prestazioni di disoccupazione ai sensi del regolamento europeo: esse non costituiscono una sostituzione del precedente salario, non prevedono alcuna misura per il reinserimento del beneficiario nel mercato del lavoro e il beneficiario non deve iscriversi a un ufficio di collocamento né mettersi a disposizione dello stesso.

Infine, le prestazioni transitorie non costituiscono una prestazione speciale non contributiva di tipo misto ai sensi del regolamento (CE) n. 883/2004. Il criterio «non contributivo» non è infatti adempiuto dalle prestazioni proposte, dato che esse dipendono dai periodi di contribuzione. Inoltre, per far parte di questa categoria specifica, le prestazioni transitorie dovrebbero essere imperativamente inserite in un elenco in allegato all'ALC, il che necessiterebbe del consenso dell'UE e dei suoi Stati membri nonché di una procedura di modifica dell'ALC.

Dalla definizione di prestazione di pensionamento anticipato ai sensi del regolamento (CE) n. 883/2004 risulta che per l'adempimento della durata minima di assicurazione non si tiene conto dei periodi di assicurazione maturati in uno Stato dell'UE o dell'AELS (art. 66 del regolamento [CE] n. 883/2004). Una persona può avere diritto alle prestazioni transitorie solo se è stata assicurata per almeno 20 anni nel sistema sociale svizzero, di cui gli ultimi 15 immediatamente prima di aver esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione. In caso di trasferimento in uno Stato dell'UE o dell'AELS, un beneficiario potrà in linea di massima esportare questa prestazione, ma solo se la condizione del bisogno rimarrà adempiuta anche in base al costo della vita del Paese di residenza. Questo è compatibile con l'articolo 7 del regolamento (CE) n. 883/2004 (Abolizione delle clausole di residenza), poiché ai fini del calcolo delle prestazioni in funzione del bisogno può essere considerato un potere d'acquisto diverso a seconda del Paese di residenza.

### **7.3 Forma dell'atto**

Secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost., tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate sotto forma di legge federale. L'emanazione della presente nuova legge federale avviene pertanto secondo la procedura legislativa ordinaria.

### **7.4 Subordinazione al freno alle spese**

Le prestazioni transitorie proposte genereranno spese ricorrenti di circa 230 milioni l'anno. Di conseguenza, l'articolo 21 D-LPTD, che sancisce il finanziamento delle prestazioni transitorie con le risorse generali della Confederazione, è subordinato al freno alle spese secondo l'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost.

Il temporaneo aumento del contributo della Confederazione all'AD disposto a tal fine genererà per tre anni spese uniche complessivamente superiori a 200 milioni di franchi. Anche l'articolo 90a capoverso 2 D-LADI richiede pertanto il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera.

## **7.5 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale**

La Confederazione conduce una politica economica generale volta a sostenere l'economia predisponendo le migliori condizioni quadro possibili. In materia di politica del mercato del lavoro e per rispondere alle sfide demografiche, il nostro Consiglio segue una linea chiara e promuove misure tese a mantenere il più a lungo possibile la popolazione attiva nel mercato del lavoro, a favore sia del benessere della maggior parte dei lavoratori (anche di quelli anziani) che della sicurezza sociale.

Attualmente intendiamo rafforzare la promozione del potenziale della manodopera residente attraverso provvedimenti mirati volti a garantire la competitività dei lavoratori anziani, agevolare il reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori che faticano a trovare un impiego e migliorare l'inserimento in tale mercato degli stranieri residenti in Svizzera. Siamo però consapevoli del fatto che per alcune persone, in particolare i disoccupati anziani che hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione, le possibilità di reinserimento nel mercato del lavoro sono molto limitate. Per tale ragione proponiamo l'introduzione di un nuovo strumento mirato di politica sociale per questa categoria della popolazione, il sistema delle prestazioni transitorie, che ci permetterà di portare avanti la nostra politica economica a vantaggio della piazza economica svizzera e per il benessere della popolazione, evitando l'insorgere di nuovi rischi di precarietà. Questo nuovo strumento di politica sociale va inteso come uno degli elementi di un pacchetto di provvedimenti presi a livello nazionale e non come uno strumento isolato. Pertanto, il rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale non sono messi in discussione.

Per la Confederazione è molto importante che i disoccupati anziani che hanno esaurito il diritto all'indennità siano trattati allo stesso modo sull'intero territorio nazionale, il che sarebbe garantito dal nuovo strumento. La Confederazione si avvale di una competenza accordata dall'articolo 114 Cost.

---

## 7.6 Delega di competenze legislative

È prevista la delega al Consiglio federale delle seguenti competenze legislative:

- disciplinamento del diritto delle persone esonerate dall'adempimento del periodo di contribuzione secondo l'articolo 14 LADI;
- calcolo della prestazione transitoria per le coppie sposate, ovvero determinazione dell'importo per ciascun coniuge;
- ripartizione dei Comuni tra le tre regioni per il riconoscimento delle spese per la pigione di un appartamento;
- emanazione delle disposizioni d'esecuzione concernenti i redditi computabili;
- determinazione dei validi motivi per la rinuncia a proventi e parti di sostanza;
- determinazione di quanto elencato all'articolo 9 D-LPTD: valutazione dei redditi computabili, delle spese riconosciute e della sostanza; computo dei debiti ipotecari per il calcolo della sostanza netta; redditi e spese determinanti nel tempo; importo forfettario per le spese accessorie di un immobile occupato dal proprietario o dall'usufruttuario; importo forfettario per le spese di riscaldamento di un appartamento locato, per quanto queste ultime siano assunte direttamente dal locatario;
- disciplinamento della procedura per il versamento ai Cantoni delle risorse di cui all'articolo 21 capoverso 1 D-LPTD.