

FOGLIO FEDERALE

Anno XXXIII

Berna, 22 giugno 1950

Volume I

Si pubblica di regola una volta la settimana. Abbonamento: anno fr. 10.—; semestre fr. 6.—, con allegata la *Raccolta delle leggi federali*. — Rivolgersi all'Amministrazione delle pubblicazioni federali — S. A. Arti grafiche Grassi e Co. a Bellinzona (Telefono 5 18 71) - Conto chèques postali XI 690

5824**MESSAGGIO**

del

Consiglio federale all'Assemblea federale a sostegno di un disegno di legge federale che modifica quella su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti

(Del 9 giugno 1950)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Nel nostro rapporto del 3 febbraio 1950 sull'assicurazione vecchiaia e superstiti vi abbiamo informati della nostra intenzione di presentarvi in un prossimo futuro un disegno di legge relativo all'aumento dei limiti di reddito. Nel frattempo il Consiglio nazionale ha deciso con 122 voti senza opposizione, nella sua seduta del 29 marzo 1950, di prendere atto di tale rapporto, approvandolo; la Commissione del Consiglio degli Stati istituita per l'esame preliminare del rapporto ha pure deciso all'unanimità di raccomandare al suo Consiglio di prendere una decisione identica a quella dell'altra Camera. L'annuncio di un prossimo aumento dei limiti di reddito è stato favorevolmente accolto tanto dal Consiglio nazionale quanto dalla Commissione del Consiglio degli Stati. La nostra proposta ha parimente trovato generale consenso nell'opinione pubblica. Ci pregiamo pertanto sottoporvi con il presente messaggio un disegno di legge federale che modifica nel senso previsto quella su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti.

I. INTRODUZIONE

1. Considerazioni generali circa la revisione della legge su l'assicurazione vecchiaia e superstiti.

Nel nostro rapporto del 3 febbraio 1950 (FF 1950, ed. franc., I, 260) abbiamo insistito sul fatto « che per il momento è d'uopo usare la

massima prudenza nel prospettare una revisione della legge » e abbiamo chiaramente affermato « che sarebbe anzi un errore voler modificare, in qualsiasi modo, la struttura del sistema dell'assicurazione, fondandosi su le esperienze, le constatazioni e le osservazioni finora fatte ». Manteniamo integralmente tali nostre conclusioni, tanto più che esse sono state confermate dai risultati dell'anno 1949, nel frattempo conosciuti, nonché dalle nuove indagini recentemente condotte a termine, sulle quali torneremo più sotto. Ci ralleghiamo di poter constatare che la grande maggioranza dei membri del Consiglio nazionale e la Commissione del Consiglio degli Stati unanime sono giunte alle medesime conclusioni e hanno dimostrato, approvando il nostro rapporto, di essere anch'esse del parere che sarebbe per lo meno prematuro di introdurre modificazioni nella struttura della legge su l'assicurazione vecchiaia e superstiti.

Ma i dibattiti parlamentari e l'atteggiamento dell'opinione pubblica hanno chiaramente dimostrato che non si doveva invece tardare a prendere i provvedimenti intesi ad attenuare le asprezze, laddove ciò fosse possibile, senza modificare la struttura della legge e senza imporre oneri finanziari insopportabili. Le autorità preposte all'applicazione dell'assicurazione vecchiaia e superstiti sono parimente unanimi nel dichiarare che tutti fanno assegnamento sulla prossima attuazione dei miglioramenti previsti.

Siamo perciò del parere che se per il momento sono da escludere cambiamenti di struttura della legge o emendamenti di grande portata finanziaria, si dovrebbe per contro modificare, nell'ambito dell'attuale sistema e delle disponibilità finanziarie, le prescrizioni che generano casi di particolare rigore. Questi sono i limiti posti alle nostre proposte.

2. Situazione finanziaria di base.

Nel nostro rapporto del 3 febbraio 1950 (FF 1950, ed. franc. I, 238) è riprodotto un bilancio tecnico dell'assicurazione al 1° gennaio 1950, il quale presenta un'eccedenza attiva di 790 milioni di franchi. Tale eccedenza corrisponde ad un'annualità perpetua, ossia ad un valore medio annuo di circa 23 milioni di franchi. La media delle spese suppletive annue cagionate dalle previste modificazioni della legge non deve in nessun caso superare tali limiti.

L'evoluzione dei bilanci annui futuri dell'assicurazione è stata esposta nel rapporto sopra indicato (FF 1950, ed. franc. I, 282). Siffatta evoluzione sta a dimostrare che il prodotto delle quote diminuirà fino nel 1953, anno in cui scenderà a 385 milioni di franchi, per poi crescere di nuovo lievemente in seguito all'aumento del numero delle persone tenute a pagare le quote. Successivamente, abbiamo fatto procedere a nuove valutazioni fondate su una maggiore entrata di quote di circa 20 milioni di franchi l'anno, maggiore entrata che meglio corrisponde ai risultati dei due primi anni d'assicurazione. Si deve invece tener conto della tendenza regressiva dei saggi d'interesse, notata in

questi ultimi tempi; per tale motivo questa seconda valutazione è stata fatta in base ad un saggio d'interesse del 2 ½ per cento. Nel bilancio tecnico che ne risulta, queste due modificazioni delle basi di calcolo quasi si compensano, cosicchè l'eccedenza d'attivo ottenuta rimane entro i limiti raggiunti precedentemente. Il margine disponibile è perciò relativamente esiguo e rappresenta solo il 3 ½ per cento del totale dei passivi dell'assicurazione.

Nell'esaminare le basi finanziarie iniziali occorre essere tanto più prudenti in quanto determinati elementi di calcolo, in particolare la classificazione degli assicurati secondo l'importo delle quote versate, non sono ancora stati stabiliti con precisione dalle statistiche. Solo quando saranno definitivamente aggiornati i conti individuali delle quote, potremo riesaminare a fondo e in tutti i suoi aspetti la situazione finanziaria dell'assicurazione. Il risultato di tale esame dirà se la situazione finanziaria permette di accogliere altre domande di revisione, di modesta portata.

3. I singoli punti della revisione.

Il provvedimento più urgente è senza dubbio la revisione dei limiti di reddito previsti dalla legge. Tale problema è già stato esaurientemente esposto nel nostro rapporto del 3 febbraio 1950 (FF 1950, ed. franc., I 267). Completeremo su alcuni punti le nostre considerazioni al capo II/1 del presente messaggio. Di pari passo con l'aumento dei limiti di reddito occorrerà rivedere le prescrizioni relative al computo della sostanza (rapporto citato, 271). Tale revisione esige una modificazione non già della legge, bensì dell'ordinanza d'esecuzione del 31 ottobre 1947, modificazione che dev'essere fatta simultaneamente alla revisione delle legge su l'assicurazione vecchiaia e superstiti.

Il rapporto del 3 febbraio 1950 (FF 1950, ed. franc. I, 260) rileva che nella sessione di dicembre delle Camere federali sono state proposte modificazioni relativamente alle quote delle persone esercitanti una attività lucrativa indipendente e all'obbligo di pagare i contributi anche dopo il compimento di 65 anni; al momento della pubblicazione del rapporto tali proposte erano ancora allo studio. Il Consiglio degli Stati ha successivamente esaminato nella sessione di marzo la mozione Iten, alla quale abbiamo fatto particolare riferimento; parte di questa mozione è stata accolta e trasformata in postulato. Il postulato invita il Consiglio federale a modificare la legge nel senso che la riduzione progressiva del tasso della quota delle persone esercitanti un'attività lucrativa indipendente cominci già da un reddito di 4 500 franchi, od anche da uno più elevato; la scala decrescente attuale, prevista dall'articolo 8 della legge, si applica invece ai redditi fino a 3 600 franchi. Noi vi proponiamo, oltre all'aumento dei limiti di reddito, di modificare l'articolo 8 nel senso del postulato Iten (cfr. qui di seguito il capo II/2): le persone esercitanti un'attività lucrativa indipendente, che hanno un

reddito modesto, considerano infatti il pagamento di una quota del 4 per cento come troppo gravoso; nè va dimenticato che il postulato — raccomandato all'unanimità dalla Commissione dell'assicurazione vecchiaia e superstiti — rimane, per ciò che riguarda la base finanziaria, nei limiti più sopra specificati delle disponibilità esistenti. Per contro, non siamo per il momento in grado di presentarvi altre proposte intese ad alleviare gli oneri delle persone esercitanti un'attività lucrativa indipendente o a sopprimere l'obbligo di pagare le quote dopo il compimento di 65 anni, come vorrebbe la mozione Gysler dell'8 dicembre 1949. L'attuazione di queste proposte cagionerebbe infatti una diminuzione che, nel momento attuale, sarebbe inammissibile.

Un altro punto, che esamineremo più da vicino al capo II/3 qui di seguito, riguarda i cittadini svizzeri che conformemente al vigente articolo 18, secondo capoverso, hanno diritto quando lasciano la Svizzera, alla rendita soltanto se sono state pagate le quote durante almeno 10 anni interi. Siccome siffatto disciplinamento può avere, a motivo delle speciali condizioni esistenti nei diversi Stati, ripercussioni sfavorevoli per certi nostri connazionali, vorremmo approfittare della presente revisione per eliminare anche queste asprezze.

È infine nostro desiderio di profittare di quest'occasione per proporvi di inserire nella legge la possibilità di rimborsare le quote agli stranieri che non hanno diritto alla rendita. Tale proposta era già stata presentata e ampiamente motivata nel nostro messaggio del 10 giugno 1949 (FF 1949, 407) concernente l'approvazione della Convenzione conclusa tra la Svizzera e l'Italia in materia d'assicurazioni sociali nonché la modificazione della legge su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti. Quanto al merito essa non fu combattuta dalle Camere federali. In seguito alle decisioni del Consiglio nazionale del 21 settembre 1949 e del Consiglio degli Stati del 25 ottobre 1949 di non trattare l'oggetto principale del disegno di revisione (adattamento della legge alle norme previste dalle convenzioni internazionali) non fu tuttavia più possibile neppure di eliminare i rigori che colpiscono gli stranieri tenuti sì al versamento delle quote ma esclusi dal diritto alla rendita. Già nel nostro rapporto abbiamo accennato a tale stato di cose e osservato che sarebbe stato necessario trovare presto una soluzione soddisfacente di questo problema. Profittiamo perciò dell'occasione per proporre una soluzione che tratteremo poi diffusamente al capo II/4 più sotto.

II. ESAME DELLE SINGOLE PROPOSTE DI MODIFICAZIONE

1. Aumento dei limiti di reddito previsti nell'articolo 42 della legge.

La tavola sotto riprodotta dà un quadro sinottico dei limiti di reddito finora applicati e dei nuovi limiti che noi proponiamo, i quali sono aumentati, in media, del 50 per cento:

Zone	Per i beneficiari di							
	Rendite semplici di vecchiaia e rendite per vedove		Rendite di vecchiaia per coniugi		Rendite complete per orfani		Rendite semplici per orfani	
	limiti attuali	limiti nuovi	limiti attuali	limiti nuovi	limiti attuali	limiti nuovi	limiti attuali	limiti nuovi
Urbane	fr. 2000	fr. 3000	fr. 3200	fr. 4800	fr. 900	fr. 1300	fr. 600	fr. 1300
Semi-urbane	1850	2750	2950	4400	800	1200	525	1200
Rurali	1700	2500	2700	4000	700	1100	450	1100

Salvo un'eccezione inerente ai limiti di reddito per le rendite per orfani, le nuove aliquote collimano con quelle che abbiamo proposto nel rapporto del 3 febbraio 1950, aliquote che furono poi ritenute adeguate nelle discussioni parlamentari. Su questo punto vorremmo ancora osservare quanto segue:

a. La Federazione intercantonale per l'assistenza a favore del personale ha domandato di esaminare se non fosse preferibile allargare la cerchia dei beneficiari di rendite transitorie tenendo conto solo di una parte del reddito invece che aumentando i limiti di reddito. Una identica proposta era stata presentata in seno alla Commissione del Consiglio nazionale incaricata dell'esame preliminare del nostro rapporto del 3 febbraio 1950. Era allora stato detto che con tale metodo si avrebbe potuto eliminare gli svantaggi del sistema vigente, che ha tendenza livellatrice, e attuare una graduazione più differenziata delle rendite ridotte. Abbiamo studiato approfonditamente la questione e l'abbiamo sottoposta per parere alla Commissione dell'assicurazione vecchiaia e superstiti. La stessa si è pronunciata a forte maggioranza per il mantenimento dell'attuale sistema. Da parte nostra abbiamo aderito a tale modo di vedere. Non si può certo negare che il computo parziale del reddito consentirebbe un calcolo delle rendite più differenziato; il computo del reddito in ragione di due terzi, che equivarrebbe ad un aumento dei limiti del 50 per cento, avrebbe tuttavia per effetto di accrescere il numero delle persone aventi unicamente diritto ad una rendita ridotta. L'aumento dei limiti di reddito del 50 per cento è dunque più vantaggioso per un gran numero di persone. Ma è sopra tutto d'uopo osservare che le casse di compensazione e le loro agenzie si sono assuefatte al sistema dei limiti fissi di reddito, cosicchè ogni cambiamento in questo campo renderebbe necessaria una nuova istruzione del loro personale. D'altra parte, con l'introduzione del computo parziale del reddito, il calcolo delle rendite transitorie diverrebbe complicato al punto da essere quasi incomprensibile per i beneficiari delle rendite; moltiplicandosi le richieste di schiarimenti e i ricorsi, aumenterebbero in pari tempo il lavoro e le spese di amministrazione.

Questi sono i motivi che ci hanno indotti a pronunciarci per il mantenimento dell'attuale sistema dei limiti fissi di reddito e del computo integrale del reddito.

b. Opiniamo che un aumento dei limiti di reddito del 50 per cento in cifra tonda sia adeguato e sufficiente; per i motivi esposti nel nostro rapporto del 3 febbraio 1950 (FF 1950, ed. franc. I, 268) vorremmo che fosse mantenuta l'attuale proporzione tra i limiti previsti per le tre differenti zone. Unicamente per gli orfani di un solo genitore abbiamo previsto un aumento più rilevante portando i limiti di reddito al medesimo livello di quelli per gli orfani di padre e di madre. Si eliminerebbero in tal modo le asprezze constatate ripetutamente. Prevedendo limiti di reddito speciali per gli orfani di un solo genitore si è voluto tener conto del fatto che essi continuano a ricevere dal genitore superstite prestazioni per il loro mantenimento. Così invece di alleviare gli oneri familiari con il versamento di una rendita — come è il caso per le altre rendite — si è presupposto che l'orfano fruisce di determinate prestazioni in virtù del diritto di famiglia; in tal modo non solo gli si versa una rendita inferiore a quella concessa all'orfano di padre e di madre — ciò che basterebbe — ma si inaspriscono altresì nei suoi confronti le condizioni poste all'ottenimento della rendita. Questa circostanza giustificherebbe, a nostro avviso, già di per sè l'introduzione di limiti di reddito identici a quelli previsti per le rendite complete per orfani. Giova inoltre sottolineare che anche se i limiti di reddito per gli orfani di un solo genitore fossero stati aumentati del 50 per cento, essi sarebbero ciò nonostante rimasti così bassi che un orfano di padre o di madre, iniziando il tirocinio, avrebbe regolarmente perso il diritto alla rendita e non avrebbe per così dire praticamente mai potuto fruire del favore accordato dall'articolo 25, secondo capoverso, della legge (godimento della rendita sino alla fine del tirocinio, ma al massimo fino al compimento del ventesimo anno). Le modificazioni proposte giovano parimente alla protezione della famiglia nel senso dell'articolo 34 *quinquies* della Costituzione federale, il quale prevede che la Confederazione tiene conto, nell'esercizio dei poteri che le sono conferiti, dei bisogni della famiglia.

c. Abbiamo approfittato di quest'occasione per introdurre nell'articolo 42, primo capoverso, della legge, due piccole modificazioni redazionali. La pratica ha dimostrato che l'espressione « eccettuate le vedove senza figli le quali alla morte del loro marito non hanno ancora compiuto 40 anni » dà adito a confusione; la giurisprudenza del Tribunale federale delle assicurazioni in materia (STFA 1948, pagina 44) la rende del resto superflua. Proponiamo pertanto che sia soppressa. Inoltre, il testo attuale non dice chiaramente se i superstiti di nazionalità estera di un cittadino svizzero (figli adottivi, figli naturali) e i superstiti di nazionalità svizzera di un cittadino straniero (vedove reintegrate nella nazionalità svizzera) abbiano diritto alla rendita. Il nuovo testo precisa chiaramente che tutti i cittadini svizzeri, dunque anche i superstiti di nazionalità svizzera, hanno diritto alle rendite transitorie.

d. Vorremmo, infine, esporre brevemente in che modo intendiamo modificare le disposizioni dell'ordinanza d'esecuzione relative al computo della sostanza. In primo luogo l'importo dell'« ultima riserva », ossia l'aliquota non computabile della sostanza, dev'essere raddoppiato, vale a dire aumentato a 4 000 franchi per gli orfani, a 6 000 franchi per le persone sole e a 10 000 franchi per i coniugi. Inoltre le aliquote di conversione della sostanza in reddito non aumenteranno più con l'età; esse saranno sostituite da due frazioni fisse, l'una per le rendite di vecchiaia, l'altra per le rendite dei superstiti. Oltre a tale innovazione, prevediamo altresì di ridurre la parte computabile della sostanza.

e. L'aumento dei limiti di reddito e il computo della sostanza in misura più ridotta avranno per effetto di aumentare di circa un quarto il numero dei beneficiari delle rendite transitorie. Le probabili ripercussioni finanziarie di siffatti provvedimenti sono state esposte nel nostro rapporto del 3 febbraio (FF 1950, ediz. franc. I, 269 e 270). Se il nuovo disciplinamento entrasse in vigore il 1° gennaio 1951, ne risulterebbe un onere suppletivo, espresso in valore capitalizzato, di 270 milioni di franchi, equivalente ad un'annualità perpetua di 8 milioni di franchi. La ripartizione di tale onere nel tempo risulta dalla tavola 19 del precitato rapporto. È possibile che la mitigazione un po' accentuata delle disposizioni concernenti il computo della sostanza implichi un lieve aumento dell'onere suppletivo. Tale aumento sarà tuttavia largamente coperto dal margine di sicurezza, di cui tratteremo al capo III, più sotto.

2. Estensione della scala decrescente delle quote per le persone esercitanti un'attività lucrativa indipendente (art. 8 della legge).

a. L'Ufficio centrale di compensazione ha compilato, sulla scorta di una parte dei conti individuali delle quote aperti nel 1948, una statistica provvisoria dell'importo delle quote accreditate alle persone esercitanti un'attività lucrativa indipendente. Detta statistica riguarda unicamente le persone che hanno lavorato in modo esclusivo per conto proprio. Dalla stessa risulta lo specchietto seguente:

Hanno pagato quote su un reddito annuo non eccedente	Persone esercitanti un'attività lucrativa indipendente		
	nell'agricoltura	nelle professioni non agricole	Complessivamente
fr.	%	%	%
3600	64	38	49
4500	78	48	61
4800	81	52	65

Questi risultati, sebbene solo provvisori, dovrebbero essere assai vicini alla realtà. Essi provano che con l'attuale disciplinamento già

quasi la metà delle persone di condizione indipendente hanno fruito della riduzione progressiva del tasso di quota. Nell'agricoltura, la proporzione di coloro che hanno usufruito delle facilitazioni accordate dall'articolo 8 della legge raggiunge quasi i due terzi.

Aumentando a 4 800 franchi il limite al disotto del quale sarebbe ammessa la riduzione progressiva dei tassi, risulterebbe, secondo lo specchio sopra riprodotto, che più di quattro quinti di tutti gli agricoltori e la metà di tutte le persone esercitanti un'attività lucrativa nelle professioni non agricole, ossia complessivamente quasi i due terzi del numero complessivo dei contribuenti di condizione indipendente, dovrebbero pagare quote inferiori al 4 per cento. Va ricordato a questo proposito che laddove il pagamento delle quote, fissate secondo questi tassi, costituisce un onere troppo grave, le persone esercitanti un'attività lucrativa indipendente possono chiedere una riduzione delle stesse in virtù dell'articolo 11, primo capoverso, della legge; anche la giurisprudenza del Tribunale federale delle assicurazioni autorizza la riduzione per motivi d'ordine sociale.

b. La Commissione federale dell'assicurazione vecchiaia e superstiti si è pronunciata all'unanimità in senso favorevole all'applicazione della scala decrescente fino ad un reddito di 4 800 franchi, dal momento che il limite di reddito per coniugi in zona urbana deve parimente essere fissato a 4 800 franchi. Condividiamo l'opinione di detta Commissione rilevando tuttavia che con tale soluzione si tiene largamente conto dei voti espressi dalle persone esercitanti un'attività lucrativa indipendente. Non si deve infatti dimenticare che conformemente all'articolo 30, quarto capoverso, della legge, le quote fissate secondo la scala decrescente sono rivalorizzate al 4 per cento del reddito all'atto della fissazione della rendita.

c. L'onere derivante dalla riscossione di una quota pari al 4 per cento del reddito grava nella medesima misura, se non più fortemente, sui salariati il cui datore di lavoro non è soggetto all'obbligo di pagare le quote, previste dall'articolo 6 della legge. S'impone pertanto di concedere anche a questa categoria di assicurati le facilitazioni previste per le persone esercitanti un'attività lucrativa indipendente. L'articolo 6 sarà perciò modificato unitamente all'articolo 8.

d. Estendendo il campo d'applicazione della scala decrescente da 3 600 a 4 800 franchi si aumenterà da 30 a 35 per cento il numero dei contribuenti che ne fruiranno; circa 70 000 persone esercitanti una attività lucrativa per conto proprio che hanno sinora versato quote pari al 4 per cento pagheranno quote inferiori. Inoltre le persone che traggono già oggi profitto dall'applicazione della scala decrescente dei tassi saranno esse pure tenute a pagare quote lievemente inferiori. La diminuzione annua delle entrate risultante dai due emendamenti sarà

di circa 4 milioni di franchi. Se la scala decrescente dovesse essere limitata a 4 500 franchi, la minor entrata sarebbe di circa 3 milioni di franchi. La perdita cagionata dall'estensione della scala decrescente non sarà compensata da nessuna diminuzione nel campo delle rendite perchè, come è già stato detto, le quote versate secondo detta scala sono rivalorizzate al 4 per cento del reddito e la rendita è calcolata sulla quota così rivalorizzata.

e. Vorremmo approfittare dell'occasione offertaci dalla revisione dell'articolo 8 della legge per apportare a questa disposizione due cambiamenti di secondaria importanza, imposti dalle esperienze sinora fatte. Trattasi di quanto segue:

Analogamente a quanto avviene per il calcolo della maggior parte delle imposte dirette, le frazioni del reddito determinante inferiori a cento franchi non sono finora state prese in considerazione per il calcolo della quota per l'assicurazione vecchiaia e superstiti. Così, per esempio, la quota annua prelevata da un reddito annuo determinato pari a 5 267 franchi è fissata a 208 franchi ciò che corrisponde esattamente al 4 per cento di 5 200 franchi. Le quote annue, semestrali, trimestrali e mensili delle persone esercitanti un'attività lucrativa indipendente possono in tal modo essere facilmente ottenute, leggendo una tavola apposita. Ciò costituisce una grande semplificazione amministrativa che non ha praticamente nessun influsso negativo sul diritto dell'assicurato alla rendita. Quasi tutte le leggi tributarie contengono un'esplicita prescrizione in tal senso. Essa non è stata finora prevista nella legge. Tale stato di cose ha indotto il Tribunale federale delle assicurazioni a considerare contraria alla legge la pratica finora seguita. Per questo motivo vi proponiamo di completare adeguatamente l'articolo 8. Non si comprenderebbe infatti che per rispettare alla lettera le disposizioni legali vigenti gli organi preposti all'applicazione dell'assicurazione vecchiaia e superstiti si debbano assumere un notevole maggior lavoro.

L'altro emendamento che vi proponiamo riguarda il secondo capoverso dell'articolo 8 della legge. Per semplificare l'amministrazione dell'assicurazione e per evitare in pari tempo la riscossione di quote sui piccoli o piccolissimi redditi accessori abbiamo previsto, nell'articolo 19 dell'ordinanza d'esecuzione del 31 ottobre 1947, che le quote debbano essere riscosse sul reddito proveniente da un'attività lucrativa indipendente accessoria solo per la parte eccedente i 600 franchi l'anno. Tuttavia è esplicitamente prescritto che su richiesta dell'assicurato, le quote saranno prelevate da tale reddito anche se esso è inferiore a 600 franchi. Tale norma si è rivelata opportuna nella pratica. Le spese amministrative che l'imposizione dei piccoli e dei piccolissimi redditi comporterebbe sarebbero notevolmente superiori all'importo delle quote prelevabili. Si è tuttavia posta la questione se detta disposizione esecutiva fosse conforme alla legge. La pratica ha d'altra parte adottato soluzioni

assai diverse le une dalle altre; perciò questa norma particolare dovrebbe senz'altro essere precisata. Per tali ragioni opiniamo che sarebbe indicato d'inserire nella legge, in occasione della revisione dell'articolo 8, le norme sinora contenute nell'articolo 19 dell'ordinanza d'esecuzione e di precisarle in modo tale che sia in futuro garantita una pratica uniforme.

3. Abrogazione della durata minima di 10 anni di pagamento delle quote finora prevista per i cittadini svizzeri usciti dall'assicurazione obbligatoria (art. 18, secondo capoverso, vecchio testo, della legge).

Conformemente all'articolo 18, secondo capoverso, della legge, i cittadini svizzeri che, usciti dall'assicurazione obbligatoria, non si sono assicurati facoltativamente, nonchè i loro superstiti, hanno diritto alla rendita soltanto se sono state pagate le quote durante almeno 10 anni interi. Per lo svizzero che uscito dall'assicurazione obbligatoria, non partecipa all'assicurazione facoltativa, questa disposizione può avere effetti sfavorevoli.

In talune convenzioni relative alle assicurazioni sociali, concluse con Stati esteri, è stato necessario — per ragioni di reciprocità — di accordare allo straniero assicurato in Svizzera il diritto ad una rendita ordinaria già dopo una durata di pagamento delle quote inferiore a 10 anni. Così ad esempio un cittadino francese che ha pagato quote per 5 anni ha diritto alla rendita qualunque sia il suo paese di residenza.

Il fatto che un cittadino svizzero, uscito dall'assicurazione, fruisca di questo diritto solo dopo 10 anni di pagamento delle quote non significa certo che egli si trovi in una situazione di svantaggio; ciò sarebbe il caso unicamente qualora non esistesse l'assicurazione facoltativa. Il cittadino svizzero può sempre salvaguardare il suo diritto alla rendita rimanendo volontariamente assicurato. L'esperienza ha tuttavia sinora dimostrato che per un gran numero di nostri concittadini l'assicurazione facoltativa è troppo onerosa e ch'essi preferiscono perciò perdere i loro diritti verso l'assicurazione vecchiaia e superstiti nonostante l'evidente interesse che avrebbero a conservarli. Ne consegue che se, dal lato giuridico, il cittadino svizzero non è mai svantaggiato rispetto allo straniero, egli potrebbe però eventualmente diventarne di fatto.

Per evitare ogni disparità di trattamento anche solo apparente tra cittadini svizzeri e cittadini stranieri, stiammo che sarebbe indicato di favorire il cittadino svizzero il più possibile, conferendogli il diritto alla rendita non solo dopo una durata di pagamento delle quote di 10 anni ma — conformemente all'articolo 29, primo capoverso, della legge — già dopo un solo anno. Questo è il motivo che ci induce a proporvi di abrogare l'articolo 18, secondo capoverso.

Tale abrogazione rende necessaria una lieve modificazione dell'articolo 18, il quale, nel suo testo attuale, prevede che solo le persone « assicurate » possono pretendere una rendita. Ora, secondo la definizione del termine d'assicurato, data dall'articolo 1 della legge, uno svizzero residente all'estero, che non abbia aderito all'assicurazione facoltativa, non è considerato assicurato anche se ha precedentemente pagato quote. Perchè possa essergli concessa la rendita, è perciò necessario, se si abroga il secondo capoverso disciplinante il diritto alla rendita degli Svizzeri all'estero non facoltativamente assicurati, che al primo capoverso siano stralciate le parole « tutti... che sono assicurati... ». Tale stralcio non avrà altre conseguenze, poichè, in mancanza di una convenzione internazionale contraria, gli stranieri hanno diritto alla rendita solo se sono domiciliati nella Svizzera, ossia se sono assicurati nel senso della definizione data dall'articolo 1 della legge.

4. Rimborso delle quote agli stranieri non aventi diritto alle rendite (articolo 18, terzo capoverso, nuovo testo, della legge).

Secondo l'articolo 18 della legge, gli stranieri hanno diritto alla rendita solo se hanno pagato le quote durante almeno 10 anni interi e se hanno il loro domicilio civile nella Svizzera. Ne consegue che, gli stranieri e gli apolidi nati prima del 1° luglio 1892 non avranno mai diritto alla rendita pur dovendo pagare le quote ancora per almeno 9 anni. Sono inoltre privati del diritto alla rendita tutti gli stranieri e gli apolidi che avendo il loro domicilio nella Svizzera ed ivi esercitando un'attività lucrativa per un periodo inferiore a 10 anni non possono pagare le quote durante almeno 10 anni interi. Fra questi si trovano ad esempio i corrispondenti di giornali esteri, rappresentanti di case estere, ecc.

Abbiamo già accennato al capo I/3 che il pagamento delle quote senza controprestazione costituisce in tali casi un onere che si potrebbe a mala pena equamente esigere; ciò vale in particolare per gli stranieri tenuti a pagare all'assicurazione vecchiaia e superstiti quote pari al 4 per cento del loro reddito. Tali asprezze possono certo essere eliminate mediante convenzioni internazionali. Si pone nondimeno il problema di sapere come debbano essere trattati gli stranieri originari da Stati con i quali non sarà conclusa una convenzione in un avvenire prossimo o lontano. L'esenzione dall'obbligo di pagare i contributi essendo esclusa per ragioni di principio (protezione della mano d'opera indigena), sembra logico prevedere nella legge per tali casi di rigore la possibilità del rimborso delle quote. È quanto avevamo proposto nel messaggio del 1° giugno 1949 concernente l'approvazione della Convenzione conclusa tra la Svizzera e l'Italia in materia di assicurazioni sociali nonché la modificazione dell'articolo 18 della legge.

Vorremmo sancire tale possibilità nel nuovo terzo capoverso dell'articolo 18. Tenuto conto della prevista abrogazione del secondo capoverso (cfr. numero 3 più sopra), l'attuale terzo capoverso è ripreso nel suo testo immutato come nuovo secondo capoverso. Circa il nuovo secondo capoverso osserviamo quanto segue:

La possibilità del rimborso delle quote è prevista soltanto per gli stranieri, gli apolidi e i loro superstiti, eccettuati dunque i cittadini svizzeri. Quest'ultimi infatti, quando lasciano la Svizzera e cessano di essere obbligatoriamente assicurati hanno diritto, in conformità della nostra proposta di stralcio del secondo capoverso dell'articolo 18 (cfr. numero 3, più sopra), alla rendita già dopo aver versato quote durante un solo anno intero.

Per contro, in virtù dell'articolo 18, terzo capoverso, sarà possibile restituire, all'occorrenza, ai cittadini svizzeri che perdono il nostro diritto di cittadinanza le quote da essi versate. Con ciò si potrà tener conto delle donne svizzere che in seguito a matrimonio con uno straniero perdono la cittadinanza svizzera e spesso, nel contempo, anche il diritto alla rendita. Infatti farebbe specie se alle donne svizzere che hanno pagato quote durante dieci anni o più e che contraendo matrimonio con uno straniero perdono tutti i diritti alle prestazioni dell'assicurazione non fossero per lo meno restituite dette quote.

In virtù dell'articolo 18, terzo capoverso, il rimborso delle quote è possibile soltanto per gli stranieri originari da Stati con i quali non è stata nè potrà essere conchiusa in un prossimo futuro una convenzione internazionale. Vorremmo con ciò ottenere che nella misura del possibile la situazione dei cittadini di Stati esteri residenti nella Svizzera sia sempre disciplinata da convenzioni internazionali e che il rimborso delle quote in virtù di una decisione unilaterale della Svizzera sia limitato ai casi di rigore. Il rimborso delle quote conformemente all'articolo 18, terzo capoverso, dev'essere perciò limitato ai soli casi di rigore che non possono essere regolati mediante convenzioni internazionali.

Le condizioni che dovranno essere adempite per ottenere il rimborso delle quote saranno fissate dal Consiglio federale. Non è stato ritenuto opportuno specificarle nell'articolo 18, terzo capoverso, poichè esse devono senz'altro potersi modificare secondo le esperienze che saranno fatte in avvenire. Prevediamo tuttavia condizioni assai rigide che permetteranno il rimborso delle quote pagate soltanto in casi particolarmente gravi. Così per esempio, non si ammetterà il rimborso delle quote allo straniero che è stato assoggettato all'assicurazione vecchiaia e superstiti soltanto per un periodo di tempo relativamente breve e che abbandona la Svizzera. Un'interpretazione più larga dell'articolo 18, terzo capoverso, sarebbe non solo contraria allo scopo perseguito, ma

contribuirebbe altresì ad aumentare in forte misura il lavoro dell'amministrazione incaricata di applicare l'assicurazione vecchiaia e superstiti. In ogni modo, le quote dovranno essere rimborsate soltanto nel momento in cui, secondo ogni probabilità, le condizioni per l'assoggettamento all'assicurazione obbligatoria (domicilio o attività lucrativa nella Svizzera) non saranno più adempite in modo durevole oppure — se esse persistono — all'atto in cui si verifica l'evento assicurato (compimento di 65 anni o decesso). L'articolo 18, terzo capoverso, deve in ogni modo conservare il carattere di disposizione speciale che permetta di eliminare i casi in cui l'applicazione della legge avrebbe conseguenze troppo rigorose.

III. CONCLUSIONI

1. Ai capi II/1 e II/2 abbiamo esposto quali sarebbero le ripercussioni finanziarie dell'aumento dei limiti di reddito e dell'estensione del campo d'applicazione della scala decrescente.

I due altri punti di cui si propone la revisione non hanno alcuna portata finanziaria. Si può pertanto concludere che la revisione prevista comporterà per l'assicurazione un onere suppletivo di 12 milioni di franchi in media all'anno. Dell'eccedenza attiva di 23 milioni di cui si è parlato all'inizio del presente messaggio rimarrebbero ancora 11 milioni, somma che deve essere considerata come un esiguo margine di sicurezza. Poichè l'onere suppletivo derivante dall'aumento dei limiti di reddito si ripartirà principalmente sui due primi decenni, l'accumulamento del fondo subirà un corrispondente rallentamento.

2. Rimane ancora da esaminare la questione dell'entrata in vigore della presente legge. Sarebbe stato indubbiamente cosa opportuna poter conferire alla legge effetto retroattivo al 1° gennaio 1950. Tuttavia i dibattiti parlamentari potranno concludersi al più presto nella sessione autunnale 1950, cosicchè il termine d'opposizione spirerà solo verso la fine dell'anno. In tali condizioni, non si può pensare di mettere in vigore la legge con effetto retroattivo al 1° gennaio 1950. Siffatta soluzione non può entrare in linea di conto non solo perchè essa urta contro il principio dottrinale, universalmente riconosciuto, secondo il quale l'effetto retroattivo può essere conferito a una legge solo per motivi impellenti, ma altresì per le seguenti considerazioni:

Se i limiti di reddito fossero aumentati con effetto retroattivo, un numero considerevole di rendite dovrebbe essere pagato posticipatamente per l'anno 1950. Tali versamenti non risponderebbero più al principio della copertura dei bisogni correnti. Inoltre, la ritardata fissazione delle rendite per l'anno 1950 sulla base del reddito del 1949 cagionerebbe indubbiamente lavori e spese d'amministrazione rilevanti. La modificazione, con effetto retroattivo, delle disposizioni sulle rendite transitorie potrebbe infine avere, in taluni Cantoni, ripercussioni sfavorevoli per l'aiuto complementare ai vecchi e ai superstiti. Infatti,

l'aumento dei limiti di reddito decretato con effetto retroattivo dalla Confederazione implicherebbe automaticamente l'aumento retroattivo dei limiti di reddito fissati dai Cantoni (per esempio nel Cantone di Vaud); oppure il versamento posticipato di una rendita transitoria per il 1950 dovrebbe essere preso in considerazione per il calcolo della rendita cantonale complementare, ciò che, in numerosi casi, renderebbe necessaria una domanda di restituzione delle prestazioni cantonali versate nel 1950 (per esempio nel Cantone di Zurigo). Tra i Cantoni che versano un aiuto complementare, Sciaffusa, Soletta, Neuchâtel e Argovia preferirebbero che la legge entrasse in vigore con effetto retroattivo al 1° gennaio 1950, Basilea Città e Ginevra con effetto al 1° luglio 1950. Zurigo, Berna, San Gallo e Vaud si sono invece pronunciati risolutamente contro la retroattività e in favore dell'entrata in vigore della legge con effetto al 1° gennaio 1951.

La modificazione retroattiva delle disposizioni sulla scala decrescente delle quote per le persone esercitanti un'attività lucrativa indipendente cagionerebbe le maggiori difficoltà. Essa renderebbe necessario in decine di migliaia di casi il rimborso delle quote già versate e quindi un'adeguata rettificazione dei conti individuali delle quote, ciò che dovrebbe essere evitato ad ogni costo.

D'intesa con la Commissione dell'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti unanime, vi proponiamo pertanto di decretare l'entrata in vigore del presente disegno di legge con effetto al 1° gennaio 1951.

Fondandoci sulle considerazioni che precedono, ci pregiamo proporvi di esaminare e di approvare l'allegato disegno di legge.

Gradite, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

Berna, 9 giugno 1950.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il Presidente della Confederazione:

Max Petitpierre.

Il Cancelliere della Confederazione:

Leimgruber.

Messaggio del Consiglio Federale all'Assemblea federale a sostegno di un disegno di legge federale che modifica quella su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (Del 9 giugno 1950)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1950
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	24
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	5824
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.06.1950
Date	
Data	
Seite	403-416
Page	
Pagina	
Ref. No	10 152 028

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.