



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

[Signature]

[QR Code]

Rapporto esplicativo
Legge federale sulle prestazioni transitorie per i disoccupati anziani

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 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. 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).

Contenuto dell'avamprogetto

I lavoratori anziani con un lungo periodo di disoccupazione alle spalle fanno più fatica a reinserirsi nel mercato del lavoro. Se, dopo l'esaurimento del diritto alle indennità giornaliere dell'assicurazione contro la disoccupazione (AD), non riescono a reinserirsi nel mercato del lavoro, questi lavoratori devono in gran parte ricorrere all'aiuto sociale fino alla nascita del diritto alle rendite dell'AVS e della previdenza professionale. Per le persone che esauriscono il diritto all'indennità di disoccupazione dopo il compimento del 60° anno d'età è proposta l'introduzione di una prestazione transitoria che garantisca la copertura del fabbisogno vitale fino al pensionamento, in modo da evitare il ricorso all'aiuto sociale. La prestazione transitoria è una prestazione in funzione del bisogno che ricalca fortemente le prestazioni complementari. L'agevolazione dell'accesso ai provvedimenti inerenti al mercato del lavoro decisa dal Consiglio federale per le persone al di sopra dei 60 anni ha l'obiettivo di migliorare le possibilità di reinserimento anche nel caso dei disoccupati anziani che hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione. In questo contesto la prestazione transitoria garantirebbe agli ultrasessantenni per i quali

tutti gli sforzi e le misure di accompagnamento volti al reinserimento professionale sono risultati vani una copertura sociale che permetterebbe loro di affrontare con dignità il periodo del passaggio al pensionamento.

Per ricevere una prestazione transitoria, i richiedenti dovranno adempiere varie condizioni economiche e personali, vale a dire:

- non superare una determinata soglia di sostanza, pari a 100 000 franchi per le persone sole e a 200 000 franchi per le coppie sposate;
- essere stati assicurati all'AVS per almeno 20 anni, dieci dei quali immediatamente prima dell'esaurimento del diritto all'indennità di disoccupazione;
aver conseguito un reddito dell'attività lucrativa pari almeno al 75 per cento della rendita massima di vecchiaia dell'AVS durante questi 20 anni;
- non essere beneficiari di una rendita di vecchiaia dell'AVS.

La prestazione transitoria sarà calcolata sostanzialmente come le prestazioni complementari. Essa corrisponderà pertanto alla differenza tra le spese riconosciute e i redditi computabili. Tutti gli importi, 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 aumentato del 25 per cento, al fine di compensare anche le spese di malattia e d'invalidità, che nell'ambito delle prestazioni complementari sono rimborsate separatamente.

Per la prestazione transitoria è 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. D'altro canto, però, per la determinazione della durata minima di assicurazione non dovranno 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 all'AD dal 2020 al 2022. L'avamprogetto prevede una modifica in tal senso della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione.

Finanziamento

Quando la situazione si sarà assestata, si stima che i costi a carico delle finanze federali am monteranno a circa 270 milioni di franchi all'anno per la prestazione transitoria e, per quanto riguarda la promozione del reinserimento dei lavoratori anziani residenti, a circa 70 milioni di franchi all'anno nel periodo 2020–2022.

Indice

Compendio	2
1 Situazione iniziale	7
1.1 Necessità di agire e obiettivi	7
1.1.1 La sfida demografica per l'economia	7
1.1.2 Necessità e sfide della libera circolazione delle persone	8
1.1.3 Pacchetto di misure per la promozione del potenziale e la protezione dei lavoratori residenti	8
1.1.4 Situazione dei lavoratori anziani sul mercato occupazionale	9
1.1.4.1 Partecipazione al mercato del lavoro	9
1.1.4.2 Tasso di disoccupazione e prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione	10
1.1.4.3 Esaurimento del diritto all'indennità di disoccupazione	13
1.1.5 Quota di aiuto sociale e prestazioni di aiuto sociale	14
1.1.5.1 Quota di aiuto sociale dei 60-64enni che hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione	14
1.1.5.2 Caratteristiche dell'aiuto sociale	15
1.1.5.3 Situazione delle persone vicine al pensionamento	16
1.2 Legge federale sulle prestazioni transitorie per i disoccupati anziani (LPTD)	16
1.2.1 In generale	16
1.2.2 Nuova legge federale	17
1.3 Rapporto con il programma di legislatura, con il piano finanziario e con le strategie del Consiglio federale	17
2 Diritto comparato	17
2.1 Disposizioni vigenti in altri Stati europei	17
2.2 Regolamentazioni cantonali	17
2.2.1 Assistenza ai disoccupati	17
2.2.2 Rendita ponte del Cantone di Vaud	18
Condizioni di diritto	18
Calcolo	18
Finanziamento	18
2.3 Regolamentazioni nei contratti collettivi di lavoro	18
3 Punti essenziali del progetto	19
3.1 La normativa proposta	19
3.1.1 Ripresa di disposizioni della LPC	19
3.1.2 Condizioni per il diritto alla prestazione transitoria	19
Esaurimento del diritto all'indennità di disoccupazione dopo il compimento dei 60 anni	19
Durata minima di assicurazione e reddito minimo	19
Nessuna rendita di vecchiaia dell'AVS	19
Sostanza inferiore alla soglia stabilita	20
3.1.3 Prescrizioni di calcolo	20
In generale	20
Spese riconosciute	20
Redditi computabili	21
Computo degli averi di libero passaggio e del 3° pilastro	21
Limite massimo per la prestazione transitoria	21
3.2 Compatibilità tra compiti e finanze	21
3.3 Attuazione	22
4 Ripercussioni	22
4.1 Ripercussioni finanziarie	22
4.1.1 Nuovi beneficiari di prestazioni transitorie per anno	22
4.1.2 Evoluzione del numero di beneficiari	23
4.1.3 Stima dell'importo medio della prestazione transitoria	24
4.1.4 Stima dei costi	24
4.2 Ripercussioni per la Confederazione	25
4.2.1 Ripercussioni finanziarie	25
4.2.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale	25
4.3 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città e gli agglomerati	25

4.3.1	Ripercussioni finanziarie	25
4.3.2	Aspetti organizzativi	26
4.4	Ripercussioni per l'economia	26
4.5	Ripercussioni per la società	27
5	Aspetti giuridici	27
5.1	Costituzionalità	27
5.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	27
5.3	Forma dell'atto	28
5.4	Subordinazione al freno alle spese	28
5.5	Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale	28
5.6	Delega di competenze legislative	29
5.7	Parte speciale – Commento ai singoli articoli	29

Legge federale sulle prestazioni transitorie per i disoccupati anziani (*Avamprogetto*)

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 lavorativa. 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 per poter continuare a fornire le sue prestazioni al livello attuale e affrontare le sfide future.

La Svizzera ha reagito a questa evoluzione con misure in vari ambiti politici.

- **Miglioramento mirato della conciliabilità tra famiglia e lavoro:** al fine di permettere al maggior numero possibile di padri e madri di esercitare un'attività lavorativa, la Confederazione sostiene già dal 2003 la creazione di posti di custodia complementare alla famiglia attraverso un programma d'incentivazione. Dato che la domanda di posti supplementari rimane elevata, il 28 settembre 2018 il Parlamento ha deciso di prolungare il programma di ulteriori quattro anni¹. 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 lavorano². In futuro dovrebbe inoltre diventare più facile conciliare l'assistenza e la cura di familiari malati con l'esercizio di un'attività lavorativa. A tal fine, il 22 maggio 2019 il Consiglio federale ha sottoposto alle Camere federali il disegno di una nuova legge federale concernente il miglioramento della conciliabilità tra attività lavorativa e assistenza ai familiari.
- **Promozione della partecipazione dei lavoratori anziani al mercato del lavoro:** il Consiglio federale si è posto l'obiettivo di modificare le disposizioni legali della previdenza per la vecchiaia in modo da incentivare lo svolgimento di un'attività lavorativa. Lo scopo è motivare il più possibile le persone anziane a lavorare fino all'età ordinaria di pensionamento AVS o anche oltre. Nel giugno del 2018 il Governo ha inviato in consultazione una serie di proposte in tal senso con la riforma sulla stabilizzazione dell'AVS (AVS 21). Entro la fine di agosto di quest'anno prevede di sottoporre il relativo messaggio alle Camere federali.
- **Migliore sfruttamento del potenziale di lavoratori residenti:** nel 2013 il Consiglio federale ha adottato il pacchetto di misure sull'iniziativa per il personale qualificato per il periodo 2015–2018, al fine di sfruttare meglio il potenziale di 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 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 dell'ultima conferenza, tenutasi il 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 partecipanti alla conferenza hanno vagliato proposte finalizzate a evitare i problemi sociali ed economici legati a questo rischio. Nell'estate del 2018 il Consiglio federale ha deciso di istituzionalizzare l'iniziativa sul personale qualificato, prevista a tempo determinato, facendone un nuovo ambito di attività regolare del DEFR (SECO), denominato «politica sul personale qualificato», che come l'iniziativa persegue l'obiettivo di sfruttare maggiormente il potenziale dei lavoratori residenti.

1 RU 2019 349

2 RU 2018 2247

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 sulla libera circolazione delle persone (ALC)³ 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, 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.

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

Visto quanto precede, il 15 maggio 2019 il Consiglio federale ha adottato un pacchetto di misure, elaborato in collaborazione con le parti sociali, che dovrebbe rafforzare la posizione dei lavoratori residenti e sfruttare meglio il loro potenziale lavorativo. Il pacchetto prevede le misure seguenti:

- il pretirocinio d'integrazione, già attuato con successo nel settore dell'asilo nel quadro di un progetto pilota, sarà prolungato fino al 2023/2024 e reso accessibile anche a persone della zona UE/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, 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 rifugiati e 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 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'integrità 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.

³ Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (ALC); RS 0.142.112.681.

- Un programma d'incentivazione prevede l'adozione di misure aggiuntive di integrazione nel mercato del lavoro per le persone in cerca d'impiego difficilmente collocabili. Nel periodo 2020–2022 verranno stanziati fondi supplementari agli organi esecutivi cantonali, che permetteranno a questi ultimi, nei limiti del loro margine di manovra esecutivo, di adottare misure supplementari ad hoc (p. es. coaching, consulenza, mentoring ecc.).
- Attualmente, alla conclusione del termine quadro per la riscossione dell'indennità di disoccupazione, le persone che esauriscono il diritto a questa prestazione non possono più fruire dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (PML) per un periodo di due anni. Nel quadro di un progetto pilota, questo termine d'attesa sarà soppresso per gli ultracinquantenni, in modo da permettere loro di continuare a partecipare ai provvedimenti di formazione e di occupazione dell'AD anche una volta esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione. Occorre garantire che il reinserimento dei disoccupati anziani che hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione abbia la priorità rispetto al versamento della prestazione transitoria e permetta quindi di evitarlo. Se il progetto pilota, accompagnato da una valutazione, darà risultati positivi, questa misura sarà introdotta definitivamente nella legge del 25 giugno 1982⁴ sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI).
- 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. Per questa ragione, i lavoratori ultrasessantenni che esauriranno il diritto all'indennità di disoccupazione dopo il compimento del 60° anno d'età dovranno poter beneficiare di una misura di protezione sociale che colmi la lacuna attualmente esistente fino al raggiungimento dell'età di pensionamento AVS, senza ridurre gli incentivi al reinserimento nel mercato del lavoro. La nuova prestazione transitoria dovrebbe permettere di raggiungere questo obiettivo.

Se per le sei misure precedenti, che mirano allo sfruttamento del potenziale di forza lavoro residente, bastano le attuali basi giuridiche, per la prestazione transitoria occorrerà crearne una apposita.

1.1.4 Situazione dei lavoratori anziani sul mercato occupazionale

1.1.4.1 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. La **Tabella 1** e la **Tabella 2**, elaborate sulla base dei dati disponibili fino al 2018 e dell'evoluzione degli 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 progressivamente sempre più presente sul mercato del lavoro. Ipotizzando tassi di disoccupazione costanti per le varie fasce d'età, fino al 2025–2030 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 (2025, 2035)

In migliaia di persone e in %

Fascia d'età	Anno			Proiezione		Variazione		Quota				
	2010	2015	2018	2025	2035	Δ 2010-2018, all'anno	Δ 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 %
Totale	2024	2217	2290	2362	2420	1,6 %	0,7 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Fonte: UST

Tabella 2 – Uomini attivi per fasce d'età, andamento rilevato e atteso (2025, 2035)*In migliaia di persone e in %*

Fascia d'età	Anno			Proiezione		Variazione		Quota				
	2010	2015	2018	2025	2035	Δ 2010-2018, all'anno	Δ 2010-2035, all'anno	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 %	17 %	19 %	17 %
65 anni e più	74	103	113	132	158	5,4 %	3,1 %	3 %	4 %	4 %	5 %	6 %
Totale	2396	2550	2616	2705	2797	1,1 %	0,6 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Fonte: UST

A confronto con l'estero, la popolazione attiva in Svizzera è e rimane ben integrata nel mercato del lavoro. Il tasso d'attività (quota delle persone attive sulla popolazione di riferimento) 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 riferiti agli equivalenti a tempo pieno (ETP), 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. Negli ultimi due decenni, il tasso d'attività è aumentato fortemente 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.

1.1.4.2 Tasso di disoccupazione e prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione

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, perché per esempio 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'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 era inferiore alla media. Lo scarto si è tendenzialmente ridotto dal 2015, poiché 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 / 2,4

25-39 anni	5,4 / 4,1	4,8 / 3,8	4,9 / 3,1
40-54 anni	3,8 / 3,0	4,0 / 2,8	4,2 / 2,4
55-64 anni / 55+	3,5 / 2,8	4,0 / 2,5	4,0 / 2,5
65 anni e più ⁵	(0,7)	(1,6)	(0,7)
Totale	4,8 / 3,5	4,8 / 3,2	4,7 / 2,6

Fonte: UST, SECO

Negli ultimi anni la quota dei lavoratori anziani (55-64) sul totale dei disoccupati è aumentata (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 numerose 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 Δ 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)	(1)	2,8 %	1 %
Totale	107	120	114	0,8 %	100 %

Fonte: UST

⁵ (Numero): estrapolazione sulla base di meno di 90 osservazioni. I risultati vanno interpretati con molta cautela.

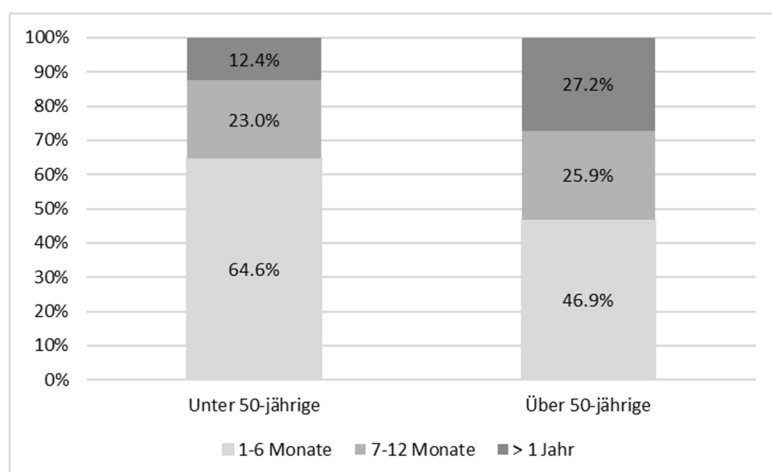
Tabella 5 – Donne disoccupate ai sensi dell’ILO, totali per fascia d’età (in migliaia), UST

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 ¹	(0)	(1)	(0)	9,1 %	0 %
Totale	105	109	117	1,3 %	100 %

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 1,5 volte di più rispetto alla media svizzera⁶. Di conseguenza, i lavoratori più anziani sono anche più toccati dalla disoccupazione di lunga durata (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 (Figura 1)⁷.

Figura 1 – Quota dei disoccupati secondo la durata della disoccupazione, per fascia d’età (2017)



Fonte: SECO

Questo dimostra 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’AD⁸ entro un termine quadro di due anni⁹. 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 AVS¹⁰ (cfr. tabella 6). Il prolungamento è dovuto alle maggiori difficoltà di queste persone nella ricerca di un posto di lavoro¹¹.

⁶ SECO, *Rapport: Chômage des personnes âgées de 50 ans et plus (50+)*, 2017, pag. 3 (disponibile in francese e in tedesco).

⁷ SECO, *Rapport: Chômage de longue durée*, 2018, pag. 4 (disponibile in francese e in tedesco).

⁸ Art. 27 cpv. 2 lett. c LADI.

⁹ Art. 9 cpv. 1 e 2 LADI.

¹⁰ Art. 27 cpv. 3 LADI in combinato disposto con l’art. 41b cpv. 1 e 2 dell’ordinanza del 31 agosto 1983 sull’assicurazione contro la disoccupazione (OADI); RS 837.02.

¹¹ Come spiegato anche dal Consiglio federale nel suo parere relativo al rapporto della Commissione dell’economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) del 30 agosto 2011 sull’iniziativa parlamentare LADI. Termine quadro e periodo di contribuzione minimo per le persone che hanno più di 55 anni, FF 2011 6469.

Tabella 6 – Numero massimo di indennità giornaliera secondo l'art. 27 LADI

Periodo di contribuzione (in mesi)	Età	Indennità giornaliera
12–18	25 anni e oltre	260*
18–24	25 anni e oltre	400*
22–24	55 anni e oltre	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 che a 62 anni e mezzo e le donne che a 61 anni e mezzo raggiungono il diritto al numero massimo di indennità giornaliera non risentono per principio dell'esaurimento di questo diritto, poiché dopo aver riscosso l'ultima indennità giornaliera raggiungono l'età di pensionamento AVS. La prestazione transitoria proposta è destinata alle persone che, per esempio, diventano disoccupate a 58 anni e, dopo aver riscosso per due anni l'indennità di disoccupazione, esauriscono il diritto alla medesima a 60 anni.

1.1.4.3 Esaurimento del diritto all'indennità di disoccupazione

Nonostante i tassi di occupazione elevati, tutte le fasce d'età sono esposte al rischio di disoccupazione e, quindi, a quello di esaurire il diritto alle indennità giornaliera. 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. **Tabella 6** e **Tabella 7**). 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 due tabelle sottostanti mostrano che nel 2018 gli uomini e le donne ultrasessantenni che hanno 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 hanno esaurito il diritto. Nel 2018 il numero delle persone in questa situazione era del 14 per cento (uomini) e del 10 per cento (donne) superiore al valore del 2012. 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 6 – Uomini che hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione, per fascia d'età

Fascia d'età	Anno			Variazione Δ 2012–2018	Quota 2018
	2012	2015	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 %
60 e più	1537	1576	1681	9 %	9 %
Totale	16 011	19 912	18 243	14 %	100%

Fonte: amstat.ch, dati maggio 2019

Tabella 7 – Donne che hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione, per fascia d'età

Fascia d'età	Anno			Variazione	Quota
	2012	2015	2018	Δ 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 %
Totale	15 449	17 019	16 920	10%	100%

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 avevano esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione è variato, 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 avevano 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 di 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 SECO¹², 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 lavoro¹³ è stata di circa il 13,9 per cento, a fronte di una media del 21,5 per cento dei casi per tutte le fasce d'età. 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 erano integrate nel mercato del lavoro).

1.1.5 Quota di aiuto sociale e prestazioni di aiuto sociale

1.1.5.1 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 sociale¹⁴, 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'aumento della quota dei beneficiari di prestazioni dell'aiuto sociale più anziani negli ultimi anni si spiega tra l'altro con il fatto che le persone più giovani hanno avuto maggiori difficoltà a uscire dal sistema dell'aiuto sociale e sono quindi

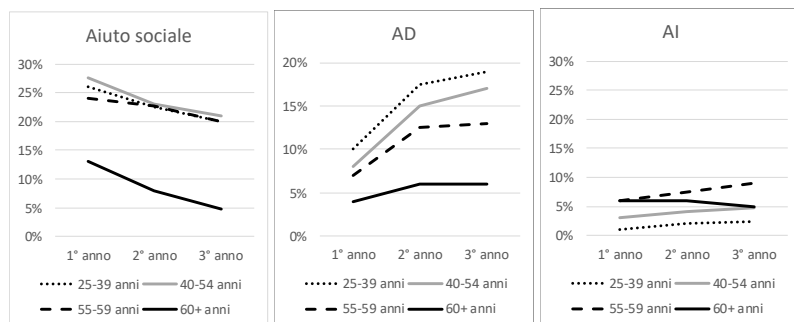
¹² Fluder et al., *Berufliche Integration von arbeitslosen Personen. Schlussbericht zuhanden des SECO*, Berna 2017.

¹³ Fluder et al. considerano 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.

¹⁴ La quota di aiuto sociale è la percentuale della popolazione complessiva che ha beneficiato di prestazioni finanziarie dell'aiuto sociale in un determinato anno.

passate nelle fasce d'età superiori. Ne consegue che nella fascia dei 50-64enni tra il 2011 e il 2017 il numero dei beneficiari di prestazioni dell'aiuto sociale è aumentato complessivamente del 40 per cento, mentre nello stesso periodo il numero dei nuovi beneficiari è rimasto costante¹⁵.

Figura 2 – Ricorso all'aiuto sociale successivo all'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 della prestazione transitoria, 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. Il 6 per cento di coloro che avevano esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione all'età di 60 anni ha ricevuto prestazioni dell'AD dal secondo anno successivo all'esaurimento del diritto, mentre il 5-6 per cento ha percepito una rendita dell'AI.

1.1.5.2 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 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. 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 di base per la salute. 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)¹⁶. Questi importi sono dunque inferiori a quelli previsti per le spese riconosciute nell'ambito delle prestazioni complementari 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 realizzato 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.

¹⁵ UST, *Sozialhilfebeziehende in der Schweiz 2017, 2018* (in tedesco).

¹⁶ COSAS, *Concetti e indicazioni per il calcolo dell'aiuto sociale*, Berna 2016 (www.cosas.ch).

1.1.5.3 Situazione delle persone vicine al pensionamento

Gli ultrasessantenni che hanno esaurito il diritto alle indennità di disoccupazione hanno già partecipato senza successo ai provvedimenti messi a disposizione dagli URC e presentato vanamente numerose candidature. L'aiuto sociale si concentra allora sul mantenimento della loro integrazione sociale. Generalmente i lavoratori che esauriscono il diritto alle 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 sono particolarmente severe, soprattutto rispetto a quelle previste nell'ambito delle prestazioni complementari 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 (beni realizzati) lasciata a loro libera disposizione è esigua, vale a dire 4000 franchi per 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 revisione della legge del 6 ottobre 2006¹⁷ sulle prestazioni complementari (LPC) prevede una soglia di sostanza di 100 000 franchi per le persone sole e di 200 000 franchi per le coppie sposate¹⁸.

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 ordinaria¹⁹. 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 della previdenza professionale obbligatoria o dalle prestazioni complementari, 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.

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 (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 prestazioni complementari all'AVS subentrerebbero per coprire i bisogni. Di regola, tuttavia, i servizi sociali si astengono dall'esigere il prelievo anticipato degli averi di libero passaggio, una pratica che sarebbe invece conveniente per l'aiuto sociale²⁰. 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 assicurate presso l'istituto di previdenza del precedente datore di lavoro²¹ e mantenere così il loro avere di vecchiaia in vista del suo versamento sotto forma di rendita al momento del pensionamento.

1.2 Legge federale sulle prestazioni transitorie per i disoccupati anziani (LPTD)

1.2.1 In generale

Come illustrato in precedenza (n. 1.1.4), i disoccupati anziani fanno più fatica a reinserirsi nel mercato del lavoro. Nonostante un numero massimo più elevato di indennità giornaliere dell'AD, essi presentano un rischio maggiore di esaurire il diritto alle medesime. Alle persone che dopo l'esaurimento del diritto non riescono più a trovare un impiego non resta che attingere alla propria sostanza, rischiando di intaccare la propria previdenza, e infine ricorrere all'aiuto sociale fino alla nascita del diritto alla rendita AVS. Sussiste quindi una lacuna nella protezione delle persone più anziane contro le conseguenze economiche della disoccupazione, alla quale è possibile rimediare con una prestazione assistenziale ai sensi dell'articolo 114 capoverso 5 Cost.

¹⁷ RS 831.30

¹⁸ Art. 9a cpv. 1 revisione LPC, RU...

¹⁹ COSAS, *Concetti e indicazioni per il calcolo dell'aiuto sociale*, Berna 2016, norma E.2.4.

²⁰ COSAS, *Concetti e indicazioni per il calcolo dell'aiuto sociale*, Berna 2016, norma E.2.5.

²¹ Nuovo articolo 47a della legge federale del 25 giugno 1985 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP), RS 831.40, RU

1.2.2 Nuova legge federale

Grazie alle PC all'AVS/AI la Confederazione dispone già oggi di un sistema per garantire in funzione del bisogno il sostentamento di persone che hanno diritto a una rendita dell'AVS/AI, collaudato e largamente sostenuto dalla popolazione. 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 e non è dunque possibile introdurre le disposizioni relative alla prestazione transitoria nella legge federale del 6 ottobre 2006²² sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPC).

La prestazione transitoria dovrà pertanto essere disciplinata in una legge separata, 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 essere il più possibile in linea con quelle della LPC.

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 2016²³ sul programma di legislatura 2015–2019 né nel decreto federale del 14 giugno 2016²⁴ sul programma di legislatura 2015–2019.

Ciononostante è opportuno emanare una regolamentazione per migliorare la situazione dei disoccupati ultrasessantenni i quali hanno esaurito il diritto all'indennità che vada a completare il pacchetto di misure per 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 delle misure di politica del mercato del lavoro decise dal Consiglio federale è di migliorare le opportunità di reinserimento anche nel caso dei disoccupati anziani. In questo contesto la prestazione transitoria garantirebbe agli ultrasessantenni per i quali tutti gli sforzi e le misure di accompagnamento volti al reinserimento professionale sono risultati vani una copertura sociale che permetterebbe loro di affrontare con dignità il periodo del passaggio al pensionamento. Il pacchetto di misure del Consiglio federale fornisce pertanto un contributo fondamentale alla coesione sociale.

2 Diritto comparato

2.1 Disposizioni vigenti in altri Stati europei

In Europa, sono pochi i Paesi che dispongono di una vera e propria prestazione di pensionamento anticipato secondo quanto previsto dalla legislazione dell'Unione europea (cfr. al riguardo il n. 5.2), ovvero una prestazione 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 (a partire da cinque anni circa) 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 dai 56 anni per le donne e dai 60 o dai 61 per gli uomini, anche questa prestazione è esportabile.

2.2 Regolamentazioni cantonali

2.2.1 Assistenza ai disoccupati

Alcuni Cantoni (Giura, Sciaffusa, Ticino, Uri e Zugo)²⁵ 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 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.

²² RS 831.30

²³ FF 2016 909

²⁴ FF 2016 4605

²⁵ UST, Inventario e statistica finanziaria dell'aiuto sociale in senso lato (<https://www.aiutosocialeisl.bfs.admin.ch/ibs/>).

Attualmente solo nel Cantone di Vaud esistono prestazioni volte a prevenire la povertà delle persone che esauriscono il diritto all'indennità di disoccupazione negli ultimi anni della vita professionale, senza esigere che esse continuino 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 depositato e trasmesso al Governo un intervento che chiede l'esame di una rendita transitoria²⁶.

2.2.2 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 famiglie²⁷.

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 necessario che siano state percepite 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.

Condizioni di diritto

Le condizioni seguenti devono essere adempiute cumulativamente²⁸:

- 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 di età e 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 età²⁹.

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 sostanza³⁰.

Finanziamento

La rendita ponte è finanziata in parte attraverso un contributo del Cantone e dei Comuni e in parte mediante un 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 dipendenti³¹.

2.3 Regolamentazioni 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 esauriscono 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 di attività. Tra le condizioni di diritto figurano requisiti d'anzianità in seno all'impresa sottoposta al CCL. Le rendite transitorie sono calcolate sulla base del salario e non in funzione del bisogno. Le prestazioni sono finanziate attraverso contributi versati dai datori di lavoro e

²⁶ Anzug Georg Mattmüller und Konsorten betreffend Überbrückungsrente für ältere Arbeitslose, 12 settembre 2018.

²⁷ Loi sur les prestations complémentaires cantonales pour les familles et les prestations cantonales de la rente-pont du 23 novembre 2010, LPCFam, **LBV VD** 850.053.

²⁸ Art. 16 LPCFam.

²⁹ Art. 16 cpv. 2 LPCFam.

³⁰ Art. 18 LPCFam.

³¹ Art. 25 cpv. 1 LPCFam.

dai dipendenti. La fondazione incaricata di amministrare le rendite transitorie compensa gli accrediti di vecchiaia del 2° pilastro durante gli anni di riscossione di queste prestazioni.

3 Punti essenziali del progetto

3.1 La normativa proposta

3.1.1 Ripresa di disposizioni della LPC

La LPTD riprenderà il più possibile le disposizioni della LPC. A tale proposito va segnalato che il 22 marzo 2019 il Parlamento ha stabilito una revisione della LPC, la cui entrata in vigore è prevista per il 1° gennaio 2021, a condizione che non si ricorra al referendum (termine di referendum: 11 luglio 2019). L'avamprogetto di legge proposto si basa sulle disposizioni della LPC riveduta.

3.1.2 Condizioni per il diritto alla prestazione transitoria

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

Hanno diritto alla prestazione transitoria le persone il cui diritto all'indennità di disoccupazione si estingue al più presto al compimento del 60° anno di età e che dunque dopo questo momento non hanno più diritto a indennità giornaliera dell'AD. Di regola, le persone il cui diritto all'indennità di disoccupazione 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 sia comprovabile una durata di contribuzione di almeno 22 mesi e che il collocamento risulti impossibile o molto difficile per motivi legati al mercato del lavoro.

Inoltre, l'esaurimento del diritto all'indennità di disoccupazione non implica che la persona interessata perda il diritto ai provvedimenti inerenti al mercato del lavoro. Un reinserimento nella vita professionale attraverso la consulenza degli uffici regionali di collocamento (URC) è anzi auspicabile, ma il fatto di porsi a disposizione di questi ultimi non costituisce un presupposto per beneficiare della prestazione transitoria.

Durata minima di assicurazione e reddito minimo

Il diritto alla prestazione transitoria deve essere accordato alle persone che al momento dell'inoltro della richiesta sono domiciliate in Svizzera e hanno un legame con il mercato svizzero del lavoro. Per avervi diritto, occorre essere stati assicurati all'AVS per almeno 20 anni, di cui gli ultimi dieci immediatamente prima dell'esaurimento del diritto all'indennità di disoccupazione. Per comprovare la partecipazione al mercato svizzero del lavoro, durante questi 20 anni bisogna aver conseguito un reddito dell'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 fr.). Sono assicurate all'AVS le persone che hanno 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. Considerato che la durata di assicurazione all'AVS necessaria prima di restare disoccupati è di soli dieci anni, che il reddito minimo richiesto è relativamente modesto e che oltretutto per cinque anni è possibile non conseguire alcun reddito o conseguirne uno inferiore alla soglia stabilita, nell'ambito della durata minima di assicurazione non occorre tenere conto degli accrediti per compiti educativi o assistenziali né dei redditi del coniuge.

Nessuna rendita di vecchiaia dell'AVS

La prestazione transitoria è destinata a colmare la lacuna attualmente esistente tra la fine del diritto alle indennità giornaliera dell'AD e il pensionamento. Con l'inizio del versamento della rendita di vecchiaia dell'AVS cessa la mancanza di copertura e quindi il diritto alla prestazione transitoria 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.

Per contro, non è esclusa la riscossione della prestazione transitoria in concomitanza con il versamento di una rendita della previdenza professionale. In questo caso la prestazione transitoria sarà però ridotta di conseguenza, dato che la rendita del 2° pilastro è computata quale reddito.

Sostanza inferiore alla soglia stabilita

Il diritto alla prestazione transitoria può 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). Un immobile che serve quale abitazione al proprietario non rientra nella sostanza netta considerata. I proventi della sostanza dell'immobile, invece, sono computati come reddito nel calcolo delle PC.

3.1.3 Prescrizioni di calcolo

In generale

Per il calcolo della prestazione transitoria si fa riferimento il più possibile alle prescrizioni della LPC. Come nel caso delle PC, l'importo della prestazione transitoria corrisponde 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 deroghe, esposte di seguito.

Spese riconosciute

- Supplemento per la 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 giusta l'art. 64 LAMal o le spese di dentista), che ai beneficiari di PC vengono rimborsate dai Cantoni in aggiunta alla prestazione complementare annua³². Nel caso delle persone aventi diritto alla prestazione transitoria manca una base costituzionale sufficiente per il rimborso cantonale.

- Spese di pigione

Sono riconosciute le pigioni lorde effettive nel limite degli importi massimi, che sono differenziati per regione: 16 440 franchi nella regione 1 (grandi centri), 15 900 franchi nella regione 2 (città) e 14 520 franchi nella regione 3 (campagna) per le persone che vivono sole.

Per una seconda persona che vive nella stessa economia domestica è riconosciuto un supplemento di 3000 franchi sull'importo massimo in tutte e tre le regioni.

- 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 pagamento di contributi. 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. Con questa possibilità s'intende consentire il miglioramento della 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. Per questo motivo i riscatti nella previdenza professionale saranno computati quali sostanza (cfr. art. 3 cpv. 2 n. 1 AP-LPTD). Sebbene questa disposizione concerna più la soglia di sostanza che il calcolo della prestazione transitoria, con essa s'intende anche evitare che possa nascere il diritto a questa prestazione grazie al versamento di elevati contributi 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 LPP³³ attualmente pari al 18 per cento del salario coordinato. Il salario massimo assicurabile nella LPP ammonta a 85 320 franchi³⁴. Dato che, applicando la

³² Art. 14 e 16 LPC.

³³ Art. 16 LPP.

³⁴ Il 77 per cento degli ultrasessantenni che hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione aveva un reddito inferiore a questa soglia.

deduzione di coordinamento, il salario massimo coordinato è di 60 435 franchi, potranno essere riconosciuti contributi di risparmio per al massimo 10 878 franchi.

- Premi dell'assicurazione malattie

Sono riconosciuti i premi effettivi, ma al massimo il premio medio del Cantone o della regione di premio in questione.

Redditi computabili

- Reddito dell'attività lucrativa

Per le coppie sposate che vivono assieme sono computate le entrate e le uscite di entrambi i coniugi, ma il reddito dell'attività lucrativa del coniuge che non ha diritto alla prestazione transitoria è computato in ragione dell'80 per cento previa deduzione delle spese per il suo conseguimento. Se l'avente diritto esercita un'attività lucrativa di piccola entità, i relativi redditi (in denaro o in natura) sono computati in ragione di due terzi.

- Rendite

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

- Proventi della sostanza
- Consumo della sostanza

Come nel caso delle PC, per il calcolo del consumo della sostanza si tiene conto di una franchigia di 30 000 franchi per le persone sole e di 50 000 franchi per le coppie sposate che vivono assieme. Per gli immobili che servono quale abitazione ai loro proprietari si applica una franchigia di 112 500 franchi. Se uno dei coniugi vive in un istituto o un ospedale e l'altro vive in un immobile di proprietà di uno o di entrambi i coniugi, è tenuto conto di una franchigia di 300 000 franchi. Dopo la deduzione della franchigia, un quindicesimo della sostanza è computato quale reddito.

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 di età e al più tardi al compimento del 70° anno di età³⁵. Lo stesso vale per gli averi del 3° pilastro³⁶. Poiché il reinserimento professionale è un obiettivo auspicabile anche nel periodo di riscossione della prestazione transitoria, gli averi di libero passaggio non devono essere presi in considerazione per calcolare la sostanza o valutare il superamento della soglia di sostanza, fintanto che rimangono depositati in un istituto di libero passaggio. Se la persona interessata riesce a riprendere un'attività lucrativa, l'avere di libero passaggio deve essere trasferito nel nuovo istituto di previdenza. Se invece l'assicurato ne richiede il versamento quale prestazione di vecchiaia, quest'ultima deve 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. Per tale ragione gli averi di questa forma previdenziale vanno considerati nel computo della sostanza.

Limite massimo per la prestazione transitoria

Nel quadro delle PC sono previsti importi massimi per le spese riconosciute, ma non un limite per l'ammontare delle PC. Diversamente da quanto accade nel contesto delle PC, i beneficiari della prestazione transitoria devono rimanere incentivati a cercare un posto di lavoro che permetta loro di conseguire un reddito più elevato. A tale scopo può essere sfruttata anche l'offerta perfezionata di consulenza e accompagnamento dell'AD. Per la prestazione transitoria è pertanto fissato un limite massimo, che corrisponde al triplo dell'importo destinato alla copertura del fabbisogno generale vitale. In riferimento al 2019, gli importi massimi saranno quindi di 58 350 franchi per le persone sole e di 87 525 franchi per le coppie sposate. Va tenuto presente che si tratta di valori massimi. Le prestazioni transitorie effettivamente accordate risulteranno in molti casi inferiori.

3.2 Compatibilità tra compiti e finanze

Con l'introduzione della prestazione transitoria, la Confederazione assumerà un nuovo compito in virtù dell'articolo 114 capoverso 5 Cost., che sancisce l'«assistenza ai disoccupati» quale compito della Confederazione. Pertanto, la prestazione transitoria dovrà essere

³⁵ Art. 16 cpv. 1 dell'ordinanza del 3 ottobre 1994 sul libero passaggio (OLP); RS 831.425.

³⁶ Art. 3 cpv. 1 dell'ordinanza del 13 novembre 1985 sulla legittimazione alle deduzioni fiscali per i contributi a forme di previdenza riconosciute (OPP 3); RS 831.461.3.

finanziata dalla Confederazione, senza la possibilità di coinvolgere i Cantoni nel finanziamento. Inoltre, trattandosi di una prestazione in funzione del bisogno, la prestazione transitoria andrà finanziata con le risorse generali della Confederazione e non tramite contributi salariali.

3.3 Attuazione

L'attuazione della prestazione transitoria sarà affidata agli organi responsabili per il versamento delle PC all'AVS/AI, ovvero agli organi esecutivi delle PC. La procedura per il ricevimento delle domande nonché la determinazione e il versamento della prestazione transitoria si svolgerà secondo i principi di quella prevista per le PC. In particolare, questo significa che i richiedenti dovranno rendere nota la loro situazione finanziaria. Al contempo saranno tenuti ad adempiere il loro obbligo di collaborare fornendo i documenti necessari a tal fine (situazione patrimoniale, proprietà immobiliari ecc.). In tutti i Cantoni, ad eccezione di Zurigo, Basilea Città e Ginevra, gli uffici PC sono parte delle casse di compensazione cantonali. In virtù della legge federale del 20 dicembre 1946 sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS), la Confederazione ha la competenza per incaricare le casse di compensazione cantonali dell'esecuzione della prestazione transitoria³⁷. Essa ricorrerà dunque a questa competenza. 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 il versamento delle prestazioni transitorie all'estero sarà competente la Cassa svizzera di compensazione.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni finanziarie

4.1.1 Nuovi beneficiari di prestazioni transitorie per anno

Per una stima del numero di persone che beneficeranno della prestazione transitoria 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 4-1– *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	1'576	1'631	1'808	1'682	1'674
Totale	2'452	2'559	2'773	2'657	2'610

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 questa prestazione. Di seguito sono elencati i presupposti utilizzati e le loro ripercussioni sul numero di persone che hanno diritto alla prestazione transitoria.

- Solo i cittadini svizzeri e gli stranieri con permesso di domicilio C adempiono la durata minima di assicurazione di 20 anni. Questo riduce il numero di aventi diritto di 160 persone.
- Tutti gli ultrasessantenni esclusi dall'AD con un guadagno assicurato inferiore a 1000 franchi al mese e la metà di quelli con un guadagno assicurato tra i 1000 e i 2000 franchi al mese non raggiungono il reddito minimo richiesto. Questo riduce il numero di aventi diritto di altre 150 persone.
- Gli ultrasessantenni esclusi dall'AD con un guadagno assicurato superiore a 000 franchi al mese e una sostanza superiore a 100 000 franchi (persone sole) o a 200 000 franchi (coppie sposate) al momento dell'estinzione del diritto all'indennità di disoccupazione non hanno diritto alla prestazione transitoria. Di questi, però, le persone con un guadagno assicurato tra gli 8000 e i 9000 franchi avranno consumato la propria sostanza a tal punto da avere diritto alla prestazione transitoria dopo un

³⁷ Art. 63 cpv. 4 LAVS.

anno dall'estinzione del diritto all'indennità. Nel caso delle persone con un guadagno assicurato tra i 9000 e i 10 000 franchi il differimento sarà di due anni, mentre a partire da un guadagno assicurato superiore a 10 000 franchi al mese non sussisterà alcun diritto alla prestazione transitoria. In base a questi presupposti, il numero di aventi diritto al momento dell'estinzione del diritto all'indennità di disoccupazione si riduce di altre 400 persone. Di queste, 120 persone avranno diritto alla prestazione transitoria dopo un anno e altre 80 persone dopo due anni.

- Tra le persone sposate che hanno esaurito il diritto all'indennità, metà delle donne e un quarto degli uomini non avranno diritto alla prestazione transitoria, perché il reddito del/della coniuge è troppo elevato. Questo riduce il numero di aventi diritto di altre 400 persone.

Partendo da un conteggio di 2610 ultrasessantenni che hanno esaurito il diritto all'indennità, in base ai presupposti descritti si ottiene la seguente stima di nuovi aventi diritto per anno: 1500 persone al momento dell'estinzione del diritto all'indennità, 1620 persone dopo un anno e 1700 persone dopo due anni (600 donne e 1100 uomini).

4.1.2 Evoluzione del numero di beneficiari

La stima del numero di beneficiari per gli anni 2022–2035 si basa, da un lato, sulla stima della media dei nuovi aventi diritto per anno e, dall'altro, sull'evoluzione della popolazione attiva³⁸. Inoltre, per l'evoluzione del numero di beneficiari occorre tenere conto del fatto che una parte delle persone che percepiranno una prestazione transitoria troverà un nuovo posto di lavoro e dunque la prestazione potrà essere sospesa o ridotta. A fronte di queste considerazioni, riguardo alla quota delle persone che usciranno dal sistema delle prestazioni transitorie si può formulare la seguente ipotesi³⁹:

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

In assenza di grandi cambiamenti sul mercato del lavoro, che possano incidere fortemente sul numero di ultrasessantenni esclusi dall'AD nei prossimi anni e senza considerare eventuali effetti d'incentivazione e cambiamenti di comportamento, tutte le considerazioni esposte portano alla seguente stima del numero di beneficiari (la divergenza delle cifre seguenti rispetto a quelle di cui al n. 4.1.1 è ascrivibile all'evoluzione demografica):

Anno	Numero di beneficiari di prestazioni transitorie
2022	1700
2023	3100
2024	4300
2025	5000
2026	5300
2027	5300
2028	5300
2029	5300
2030	5200
2031	5200
2032	5100
2033	5000
2034	4900

³⁸ UST, scenario demografico A-00-2015.

³⁹ Nello studio Fluder et al. si è calcolato che la quota di reinserimento professionale duraturo tra le persone con più di 55 anni che hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione si attesta al 13,9 per cento.

4.1.3 Stima dell'importo medio della prestazione transitoria

L'importo della prestazione transitoria è calcolato in base alle disposizioni per il calcolo delle PC, ovvero come differenza tra le spese riconosciute e i redditi computabili, e comprende anche l'importo destinato ai premi della cassa malati. La stima dell'importo medio della prestazione transitoria si basa dunque sui 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 della prestazione transitoria si è proceduto agli adeguamenti seguenti:

- si parte dal presupposto che non vi siano entrate provenienti da AVS/AI, AD o altre prestazioni;
- nel caso delle coppie sposate, quale reddito del coniuge è computata unicamente la metà delle entrate provenienti dalla previdenza professionale, dalle assicurazioni militare e contro gli infortuni nonché da assicurazioni private;
- il reddito dell'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)⁴⁰.

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 3485 franchi al mese per le persone sole e a 4600 franchi al mese per le coppie sposate (analisi dei dati delle PC del 2018).

4.1.4 Stima dei costi

Partendo da una prestazione transitoria media di 3485 franchi al mese per le persone sole e di 4600 franchi al mese per le coppie sposate (valori per il 2018), per gli anni 2022–2035 (presumendo che nel corso del primo anno le entrate nel sistema siano ripartite uniformemente nel tempo e che la prestazione sia pagata in media per sei mesi) sono attesi i costi seguenti:

Stima dei costi in milioni di franchi, ai prezzi del 2019

Anno	Costi
2022	40
2023	120
2024	180
2025	230
2026	250
2027	270
2028	270
2029	270
2030	270
2031	270
2032	260
2033	260
2034	250
2035	260

Considerata l'evoluzione del numero di beneficiari, i costi aumenteranno costantemente nei primi cinque anni dall'introduzione della prestazione transitoria, per poi rimanere più o meno stabili. Oltre che dall'importo medio a persona della prestazione transitoria, la

⁴⁰ Presumendo che un quarto dei beneficiari di una prestazione transitoria continui la previdenza per la vecchiaia pagando contributi, l'importo medio della prestazione transitoria aumenterebbe di 130 franchi al mese.

stima dei costi dipende fortemente anche dal numero di ultrasessantenni che esauriscono il diritto all'indennità di disoccupazione e dai diversi presupposti concernenti il numero di persone a cui sarà effettivamente concessa una prestazione transitoria. 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 quest'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 si attestano tra i 200 e i 350 milioni di franchi all'anno.

4.2 Ripercussioni per la Confederazione

4.2.1 Ripercussioni finanziarie

I costi della prestazione transitoria dovranno essere coperti mediante le risorse generali della Confederazione. L'onere finanziario per la Confederazione non sarà tuttavia identico ai costi della nuova prestazione. Innanzitutto, vi saranno persone che grazie alla prestazione transitoria 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 Confederazione⁴¹. Con la prestazione transitoria, questi casi di PC precedenti il raggiungimento dell'età ordinaria di pensionamento verrebbero meno. Partendo dal presupposto che questo riguardi un buon 40 per cento delle persone che avrebbero diritto alla prestazione transitoria, sul fronte delle PC risulta un risparmio dell'ordine di circa 30 milioni di franchi all'anno. 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 come reddito si traduce in importi più elevati delle PC. Grazie alla prestazione transitoria e alla rinuncia alla riscossione anticipata, si eliminerà questo effetto. Sebbene i risparmi così generati sul fronte delle PC si faranno sentire appieno solo dopo una ventina di anni dall'introduzione della prestazione transitoria, già nel 2035 i costi per le PC registreranno un ulteriore calo di quasi 20 milioni di franchi.

La Confederazione incaricherà l'AD, ovvero il servizio di collocamento pubblico, di svolgere dal 2020 al 2022, quale misura di accompagnamento alla prestazione transitoria, un programma d'incentivazione e un progetto pilota volti a rafforzare il reinserimento professionale dei disoccupati anziani che hanno esaurito il diritto all'indennità, facendo quindi diminuire la necessità di ricorrere alla prestazione transitoria. A tal fine, per un periodo di tre anni la Confederazione aumenterà il suo contributo all'AD di 69,5 milioni di franchi all'anno, per un totale di 208,5 milioni.

4.2.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

L'introduzione della prestazione transitoria non richiede alcun aumento del personale né per l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali né per la Cassa svizzera di compensazione. Le prestazioni transitorie che dovranno essere versate in un Paese dell'UE o dell'AELS saranno determinate dalla cassa di compensazione cantonale del Cantone in cui gli aventi diritto hanno avuto l'ultimo domicilio in Svizzera, mentre la Cassa svizzera di compensazione sarà incaricata del versamento delle prestazioni all'estero.

4.3 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città e gli agglomerati

4.3.1 Ripercussioni finanziarie

Una parte delle persone che beneficeranno di una prestazione transitoria ricorre oggi all'aiuto sociale. La nuova prestazione produrrà dunque uno sgravio per i Cantoni e i Comuni, poiché grazie ad essa la maggior parte di queste persone non avrà più bisogno dell'aiuto sociale. Non tutti gli ultrasessantenni che esauriscono il diritto all'indennità di disoccupazione adempiranno però tutte le condizioni per il diritto alla prestazione transitoria, ragion per cui anche dopo l'introduzione della nuova prestazione vi saranno ancora lavoratori anziani esclusi dall'AD che dovranno ricorrere all'aiuto sociale. Si tratterà probabilmente soprattutto di persone che non raggiungono il reddito minimo e/o la durata minima di assicurazione necessari per avere diritto alla prestazione transitoria. Inoltre si può presumere che donne e uomini non percepiranno più l'aiuto sociale rispettivamente a partire dai 62 anni e dai 63 anni, poiché riscuoteranno la rendita AVS anticipata e le PC.

⁴¹ Art. 13 cpv. 1 LPC.

Secondo i dati relativi all'aiuto sociale e all'AD (ASAD), circa il 25 per cento delle persone che hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione ha fatto ricorso all'aiuto sociale⁴². Se si sottraggono le persone che presumibilmente non avranno diritto alla prestazione transitoria, si può stimare approssimativamente che un buon quarto di coloro che beneficerebbero di una prestazione transitoria e che non hanno ancora raggiunto l'età minima per riscuotere anticipatamente la rendita AVS dovrebbe ricorrere all'aiuto sociale in mancanza della nuova prestazione. Gli autori di un rapporto all'attenzione della Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS)⁴³ stimano il costo medio per ogni caso dell'aiuto sociale a 3009 franchi al mese. Nella fase di implementazione (vale a dire a partire dal 2026) per l'aiuto sociale risulterebbe un risparmio di quasi 20 milioni di franchi all'anno.

I Cantoni verranno sgravati anche sul fronte delle PC: i disoccupati che esauriscono il diritto all'indennità e che oggi riscuotono la rendita AVS anticipata e PC potranno usufruire della prestazione transitoria. 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 genererebbe un risparmio duraturo. Dei risparmi stimati, tre ottavi andrebbero a vantaggio dei Cantoni.

4.3.2 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 alla prestazione transitoria, è presumibile che gli stessi assumeranno l'onere amministrativo supplementare ad essa connesso.

4.4 Ripercussioni per l'economia

Una conseguenza economica importante della prestazione transitoria per i disoccupati ultrasessantenni che hanno esaurito il diritto all'indennità consiste nelle sue ripercussioni sul mercato del lavoro e sulla disoccupazione. Le ripercussioni hanno alcuni punti in comune con quelle spesso analizzate nella letteratura economica in cui si discutono le conseguenze del prolungamento della durata di versamento dell'indennità di disoccupazione per le persone anziane introdotto in molti Paesi, tra cui anche la Svizzera, negli ultimi anni o decenni.

Da questa letteratura (p. es. R. Lalive e J. Zweimüller 2004, R. Lalive 2007, L. Inderbitzin, S. Staubli e J. Zweimüller 2013) emerge che un aumento della durata delle prestazioni dell'AD o di altre forme di prestazioni provvisorie per i disoccupati anziani può creare disincentivi per i datori di lavoro e per i lavoratori. Per esempio, un prolungamento della durata del sostegno dell'AD per le persone anziane o l'introduzione di prestazioni provvisorie si ripercuotono sul comportamento dei datori di lavoro che devono prendere decisioni di assunzione o licenziamento. Tali cambiamenti istituzionali incidono inoltre anche sulla propensione delle persone anziane a investire nella formazione continua o a cercare un nuovo impiego in un periodo di disoccupazione.

È dunque importante che nel sistema proposto le condizioni per la concessione della prestazione transitoria e la definizione del gruppo target mirino a ridurre gli incentivi indesiderati.

Una di queste condizioni è l'età del gruppo target. I disoccupati ultrasessantenni che hanno esaurito il diritto all'indennità hanno alle spalle un lungo periodo di disoccupazione e sono già arrivati alla fine del sostegno fornito dall'assicurazione. Va tenuto presente che durante il periodo di versamento dell'indennità i disoccupati sono stati seguiti e sostenuti con grande professionalità dagli uffici regionali di collocamento, con tentativi di collocamento svolti attivamente e ripetutamente per due anni, seppur senza successo. Studi empirici mostrano che tra il 2014 e il 2017 è stato spesso possibile reintegrare nel mercato del lavoro i disoccupati di più di 55 anni che avevano esaurito il diritto all'indennità, ma solo pochi di loro (circa il 14 %) hanno potuto trovare un posto di lavoro con un reddito sufficiente per coprire il fabbisogno vitale. Se da un lato la quota di coloro che sono riusciti a rientrare nel mercato del lavoro è elevata (circa il 50 %), dall'altro il reinserimento è avvenuto in condizioni difficili, che hanno reso necessario il ricorso all'aiuto sociale a complemento del modesto reddito conseguito. In tali circostanze la prestazione transitoria proposta migliorerà la situazione, il

⁴² Dati ASAD, analisi Ufficio federale delle assicurazioni sociali.

⁴³ O. Bieri, A. Ramsden, *Ergänzungsleistungen für ältere Arbeitnehmende (ELA)*, rapporto all'attenzione della Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS), 2018.

che è proprio l'obiettivo della prestazione. La letteratura conferma spesso che l'età è un fattore chiave per il reinserimento nel mercato del lavoro dopo un periodo di disoccupazione. Questo vale ancora di più per il reinserimento duraturo degli ultrasessantenni che hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione.

Oltre ad avere queste ripercussioni sul mercato del lavoro e sulla disoccupazione, l'impostazione della prestazione transitoria potrebbe incidere anche su altre decisioni dei disoccupati anziani. In particolare, questi ultimi potrebbero essere influenzati nel loro comportamento di risparmio, dato che sarebbe meno conveniente disporre di una sostanza superiore ai 100 000 franchi verso la fine di un termine quadro dell'AD. Per contrastare questo disincentivo, nel progetto sono previste alcune restrizioni. I richiedenti non potranno così ottimizzare la previdenza con riscatti nelle casse pensioni né effettuare nuovi investimenti in un'abitazione di loro proprietà per ridurre la sostanza computabile. Da un lato, con il sistema della prestazione transitoria proposto non s'intende costringere i disoccupati ultrasessantenni che hanno esaurito il diritto all'indennità a vendere l'abitazione di cui sono proprietari. Dall'altro, però, dato che l'aver di vecchiaia della previdenza professionale e l'immobile che serve quale abitazione al proprietario non rientrano nella sostanza determinante, occorre evitare che parti di sostanza vengano trasferite nel primo o nel secondo per non oltrepassare la soglia di sostanza stabilita (fr. 100 000). Per questo motivo, andranno considerati quali sostanza, da un lato, i riscatti di prestazioni della previdenza professionale effettuati per la continuazione volontaria della previdenza e, dall'altro, i rimborsi di prelievi anticipati per un'abitazione ad uso proprio e l'ammortamento di ipoteche effettuati nei tre anni precedenti l'esaurimento del diritto all'indennità di disoccupazione. Infine, è fondamentale che i datori di lavoro offrano alle persone di questa fascia d'età posti con salari interessanti o almeno tali da coprire il fabbisogno vitale. L'integrazione sociale e l'apprezzamento legati a un posto di lavoro sono infatti certamente più attrattivi di una prestazione versata in funzione del bisogno per un determinato periodo di tempo.

L'introduzione della prestazione transitoria non comporterà inoltre alcun rischio per i sistemi già esistenti retti da contratti collettivi di lavoro (CCL), come ad esempio nel settore edile. Queste regolamentazioni sono sostanzialmente più generose della prestazione transitoria prevista e non si vede quindi perché le parti sociali dovrebbero abbandonare un sistema di lunga data, che prevede un livello di prestazioni nettamente più elevato, per passare a un sistema in funzione del bisogno che copre soltanto il fabbisogno vitale.

4.5 Ripercussioni per la società

Un sistema di prestazioni transitorie per i disoccupati anziani che hanno esaurito il diritto all'indennità permette 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 migliora così la coesione sociale, riducendo non solo i rischi finanziari di una popolazione relativamente ristretta, ma anche le preoccupazioni e i rischi per la salute ad essi connessi. La precarietà economica in cui si trovano i disoccupati anziani che hanno esaurito il diritto all'indennità e l'appartenenza a un gruppo a rischio costituiscono infatti fattori di stress che possono deteriorare la salute di queste persone e di conseguenza comprometterne un buon passaggio al pensionamento.

5 Aspetti giuridici

5.1 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, l'Ufficio federale di giustizia si è occupato della portata di questa disposizione⁴⁴, giungendo alla conclusione che la Confederazione può introdurre una rendita transitoria⁴⁵.

5.2 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 dalle regole del diritto europeo, in base al loro obiettivo, alla loro natura e agli aspetti che le determinano e non in base al diritto nazionale del singolo Stato.

⁴⁴ GAAC 2016.2 pag. 15 segg.

⁴⁵ *Op. cit.*, pag. 31.

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».

La prestazione transitoria proposta può essere qualificata quale prestazione di pensionamento anticipato ai sensi del regolamento: essa viene erogata a decorrere da una determinata età (60 anni) ad un lavoratore che ha cessato le attività professionali, è versata fino all'età alla quale egli può avere diritto a una rendita di vecchiaia e il diritto alla prestazione non è subordinato alla condizione di porsi a disposizione degli uffici del lavoro.

Nonostante il suo nesso con la disoccupazione (è destinata ai disoccupati anziani che hanno esaurito il diritto all'indennità), la prestazione proposta non può essere qualificata quale prestazione di disoccupazione ai sensi del regolamento europeo: essa non costituisce una sostituzione del precedente salario, non prevede alcuna misura per il reinserimento del beneficiario nel mercato del lavoro e il beneficiario non deve iscriversi a un ufficio di collocamento né porsi a disposizione dello stesso.

Infine, la prestazione transitoria non costituisce una prestazione speciale non contributiva di tipo misto ai sensi del regolamento (CE) n. 883/2004. Il criterio «non contributivo» non è infatti adempiuto dalla prestazione proposta, dato che essa dipende dai periodi di contribuzione. Inoltre, per far parte di questa categoria specifica, la prestazione dovrebbe essere imperativamente inserita 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 alla prestazione transitoria solo se è stata assicurata per almeno 20 anni nel sistema sociale svizzero, di cui gli ultimi dieci ininterrottamente 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 rimane adempiuta anche in base al costo della vita del Paese di residenza.

5.3 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.

5.4 Subordinazione al freno alle spese

La prestazione transitoria proposta genererà spese ricorrenti di circa 270 milioni l'anno. Di conseguenza, l'articolo 21 AP-LPTD, che sancisce il finanziamento della prestazione transitoria 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. L'articolo 90a capoverso 3 LADI (adeguamento delle strutture esecutive dell'AD e del servizio pubblico di collocamento all'accresciuta necessità di misure per i disoccupati difficilmente collocabili, e in particolare quelli più anziani) richiede pertanto il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera.

5.5 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 Consiglio federale 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 il Consiglio federale intende rafforzare la promozione del potenziale di 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. Esso è però consapevole 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 propone l'introduzione di un nuovo strumento mirato di politica sociale per questa fetta della popolazione: il sistema delle prestazioni transitorie, che gli permetterà di portare avanti la sua politica economica per il benessere generale della piazza economica svizzera e 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, dopo aver 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.

5.6 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 della legge del 25 giugno 1982⁴⁶ sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI);
- calcolo della prestazione transitoria per le coppie sposate, ovvero determinazione dell'importo per ciascun coniuge;
- ripartizione dei Comuni tra le tre regioni per la pigione;
- emanazione delle disposizioni d'esecuzione concernenti i redditi computabili;
- determinazione dei validi motivi per la rinuncia a proventi e parti di sostanza.

5.7 Parte speciale – Commento ai singoli articoli

Legge federale sulle prestazioni transitorie per i disoccupati anziani

Art. 1

La prestazione transitoria farà parte del sistema delle assicurazioni sociali della Confederazione e sarà pertanto retta dalle disposizioni della 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

Questa disposizione definisce l'oggetto della legge e ne chiarisce lo scopo.

Art. 3

Questa disposizione definisce le condizioni per il diritto alla prestazione transitoria.

Trattandosi di una prestazione di natura assistenziale (art. 114 cpv. 5 Cost.), essa dovrà essere riservata alle persone aventi domicilio e dimora abituale in Svizzera (*cpv. 1 lett. a*). La prestazione transitoria presupporrà il diritto alle indennità giornaliere dell'AD. Chi ne beneficerà potrà richiedere prestazioni inerenti al mercato del lavoro di questa assicurazione, ma non sarà tenuto a osservare le prescrizioni di controllo di cui all'articolo 17 LADI. La prestazione transitoria è dunque in definitiva qualificabile quale prestazione di pensionamento anticipato e sarà quindi esportabile negli Stati dell'UE/AELS, ma non in Stati terzi (cfr. al riguardo art. 6).

Il *capoverso 1 lettera a* stabilisce l'età necessaria affinché nasca il diritto a una prestazione transitoria. Sarà determinante l'età alla quale la persona interessata esaurirà il diritto alle indennità giornaliere dell'AD, mentre la sospensione di quest'ultimo secondo l'articolo 30 LADI sarà irrilevante. Al contempo, l'esaurimento del diritto alle indennità giornaliere dell'AD presuppone anche che durante il pertinente termine quadro la persona si sia tenuta a disposizione degli organi dell'assicurazione.

Il *capoverso 1 lettera b* precisa la durata minima di assicurazione e il reddito minimo dell'attività lucrativa. Per quanto concerne il primo aspetto, è prevista una durata minima di assicurazione all'AVS di 20 anni. Per possedere la qualità di assicurato non occorrerà necessariamente avere un domicilio in Svizzera: potranno dunque averla anche persone che ad esempio sono domiciliate all'estero, ma esercitano un'attività lucrativa in Svizzera. Sono considerati quali anni di assicurazione ai sensi della presente disposizione anche gli anni di assicurazione facoltativa all'AVS/AI per gli Svizzeri all'estero. La qualità di assicurato dovrà però essere stata mantenuta per un periodo di tempo minimo prima dell'esaurimento del diritto alle indennità giornaliere e ininterrottamente negli ultimi dieci anni immediatamente precedenti (*cpv. 1 lett. b n. 1*). La qualità di assicurato non sarà di per sé sufficiente per avere diritto alla prestazione transitoria. Poiché quest'ultima è destinata a garantire la copertura del fabbisogno vitale delle persone escluse dal mer-

⁴⁶ RS 837.0

cato del lavoro poco prima del pensionamento, è necessario che durante gli anni di assicurazione sia stato conseguito un reddito minimo dell'attività lucrativa. Il *capoverso 1 lettera b numero 2* fissa tale reddito al 75 per cento della rendita di vecchiaia massima dell'AVS, un ammontare corrispondente al reddito minimo che deve essere conseguito presso un datore di lavoro per sottostare all'assicurazione obbligatoria nella previdenza professionale⁴⁷. La formulazione adottata chiarisce anche che per la durata minima di assicurazione non saranno computabili eventuali accrediti per compiti educativi⁴⁸ e/o per compiti assistenziali⁴⁹ né redditi dell'attività lucrativa del coniuge⁵⁰⁻⁵¹.

Il reddito minimo stabilito dovrà essere conseguito soltanto durante i 20 anni di assicurazione necessari. Poiché, conformemente all'articolo 22a LADI, le indennità giornaliere dell'AD sono considerate salari determinanti secondo il diritto dell'AVS, potranno essere computate per la durata minima di attività lucrativa.

Let. c: con la revisione della LPC del 22 marzo 2019⁵² è stato introdotto un nuovo articolo 9a LPC, 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 alla prestazione transitoria.

Cpv. 2: poiché gli averi di vecchiaia della previdenza professionale e gli immobili che servono quale abitazione ai loro proprietari non rientrano nella sostanza determinante, occorre evitare che parti di sostanza vengano trasferite nella prima o nei secondi, al fine di non oltrepassare la soglia di sostanza. Per questo motivo, andranno considerati quali sostanza, da un lato, i riscatti di prestazioni della previdenza professionale effettuati nel quadro della continuazione volontaria della previdenza e, dall'altro, i rimborsi di prelievi anticipati per un'abitazione ad uso proprio e gli ammortamenti di ipoteche effettuati entro tre anni dall'esaurimento del diritto all'indennità di disoccupazione.

Cpv. 3: con la prestazione transitoria s'intende colmare la lacuna attualmente esistente tra l'estinzione del diritto alle indennità giornaliere dell'AD e la nascita del diritto a una rendita di vecchiaia dell'AVS. Di conseguenza, non potrà sussistere il diritto a una prestazione transitoria per le persone che percepiscono una rendita di vecchiaia dell'AVS o, secondo questo capoverso, ne anticipano la riscossione. Per contro, la riscossione di una rendita dell'AI, della previdenza professionale o dell'assicurazione contro gli infortuni non costituirà motivo di esclusione dal diritto. Tuttavia, tali rendite andranno computate quale reddito (art. 8 cpv. 1 lett. d), il che ridurrà il diritto alla prestazione transitoria, escludendolo addirittura in molti casi.

Cpv. 4: le persone esonerate dall'adempimento del periodo di contribuzione secondo l'articolo 14 LADI⁵³ hanno un diritto ridotto alle indennità di disoccupazione e non soddisferanno sempre la condizione di diritto alla prestazione transitoria. Il Consiglio federale dovrà quindi disciplinare il diritto di alcune di queste persone, in particolare quelle che avevano diritto a una rendita dell'AI.

Art. 4

Se un coniuge avrà diritto a PC e l'altro alla prestazione transitoria, il secondo sarà incluso nel calcolo delle PC. Viceversa, il primo coniuge sarà considerato nel calcolo della prestazione transitoria. Ciascuno dei due coniugi avrà così diritto alla medesima prestazione, che, concretamente, sarà quella più elevata tra le due. A tal fine, si dovrà procedere a un calcolo comparativo, in cui la prestazione transitoria o le PC non sono prese in considerazione. Di regola, la più elevata risulterà essere la prestazione transitoria. In caso di spese di malattia elevate, tuttavia, potrebbe anche essere il contrario, dato che i beneficiari di una prestazione transitoria dovranno finanziare le spese di malattia da assumere secondo l'articolo 64 LAMal tramite l'importo destinato alla copertura del fabbisogno generale vitale.

Art. 5

Questa disposizione regola l'importo e il calcolo della prestazione transitoria, riprendendo quasi integralmente le pertinenti disposizioni della LPC. Come nel caso delle PC, l'importo della prestazione transitoria corrisponderà alla differenza tra le spese riconosciute e i redditi computabili.

⁴⁷ Art. 7 LPP.

⁴⁸ Art. 29^{sexies} LAVS.

⁴⁹ Art. 29^{septies} LAVS.

⁵⁰ Art. 29^{quinquies} cpv. 3 LAVS.

⁵¹ Questa regolamentazione diverge dunque da quella prevista per la durata minima di contribuzione nell'AVS (art. 29 cpv. 1 LAVS).

⁵² RU 2019...

⁵³ RS 837.0

Il *capoverso 2* 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 si fa esplicitamente riferimento al diritto alla rendita per figli. In tal caso, tuttavia, poiché il diritto alla prestazione transitoria implica l'assenza di una rendita di vecchiaia, non vi saranno rendite per figli versate per i figli del beneficiario. Per contro, sarà possibile che il coniuge del beneficiario abbia diritto a quest'ultima, che in tal caso sarà computata quale reddito, alla condizione di cui al *capoverso 3*.

Il *capoverso 3* corrisponde al vigente articolo 9 *capoverso 4* LPC.

A causa della limitazione prevista al *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

Nel caso delle persone che trasferiranno il proprio domicilio in uno Stato membro dell'Unione europea, in Islanda, nel Liechtenstein o in Norvegia, il cambiamento di circostanze comporterà d'ufficio una revisione della prestazione transitoria, prima che ne sia comprovato il bisogno.

Art. 7

Anche per quanto concerne le spese riconosciute ci si rifà sostanzialmente alla regolamentazione della LPC. Il *capoverso 1 lettera a* prevede tuttavia una differenza, fissando l'importo destinato alla copertura del fabbisogno generale vitale per le persone sole e per le coppie sposate a un valore superiore del 25 per cento 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 malattia a loro carico.

Le altre disposizioni corrispondono all'articolo 10 LPC, nella versione della modifica del 22 marzo 2019⁵⁴. Il *capoverso 1 lettera f* apporta una precisazione rispetto alla LPC menzionando anche la deducibilità dei contributi alla previdenza professionale. Questa disposizione è legata alla possibilità, introdotta con la riforma delle PC, che gli assicurati licenziati dopo il compimento dei 58 anni restino affiliati all'istituto di previdenza precedente⁵⁵. 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. 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 anni⁵⁶.

I *capoversi 2–6* corrispondono alle disposizioni della LPC nella versione della modifica del 22 marzo 2019⁵⁷. Il *capoverso 2* regola il calcolo 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.

Art. 8

Anche per quanto concerne i redditi computabili la regolamentazione prevista si rifà a quella della LPC (riveduta). Di seguito sono illustrati i punti principali.

Il *capoverso 1 lettera a* disciplina anche il computo del reddito dell'attività lucrativa del beneficiario stesso della prestazione. Può trattarsi anche solo di un reddito molto esiguo (p. es. determinate prestazioni di aiuto per il portierato).

Per il computo del consumo della sostanza, la *lettera c* riprende la regolamentazione prevista per le persone con un diritto a PC all'AI e a prestazioni per superstiti, equiparando così tutte le persone che non hanno ancora diritto a una rendita di vecchiaia dell'AVS.

La riscossione di una frazione di rendita d'invalidità dell'AI o dell'assicurazione contro gli infortuni non esclude di per sé l'idoneità al collocamento e quindi nemmeno il diritto all'indennità di disoccupazione⁵⁸. La *lettera d* chiarisce pertanto che, come le rendite della previdenza professionale, anche queste prestazioni andranno computate quali redditi.

⁵⁴ RU....

⁵⁵ Art. 47a LPP; RU...

⁵⁶ Art. 16 LPP.

⁵⁷ RU....

⁵⁸ Art. 15 cpv. 2 LADI.

La lettera h stabilisce che vanno computate quale reddito tutte le riduzioni individuali dei premi, e non solo quelle pagate per il periodo di versamento retroattivo della prestazione. A differenza di quanto previsto nella LPC, infatti, nel presente avamprogetto manca una base per il versamento diretto agli assicuratori-malattie.

Art. 9

Questo articolo riprende le prescrizioni di calcolo della LPC⁵⁹, che si applicheranno in egual modo alla prestazione transitoria.

Art. 10

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. Per «appropriato» s'intende anche che non tutti gli importi vengono adeguati a ogni aumento delle rendite. Questa regolamentazione si applicherà anche alla prestazione transitoria.

Art. 11

Questa disposizione rimanda alle prestazioni relative alla rinuncia a proventi e a parti di sostanza, introdotte nella LPC con la riforma delle PC, nella versione del 22 marzo 2019⁶⁰. Per quanto concerne la rinuncia a elementi di reddito (*cpv. 1*), ai fini del calcolo della prestazione transitoria può trattarsi soltanto dei redditi del coniuge.

Art. 12

Con la prestazione transitoria s'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 della prestazione transitoria a partire da un momento antecedente la presentazione della domanda non ha dunque senso (*cpv. 1*).

Per quanto concerne l'estinzione del diritto alla prestazione transitoria, il primo motivo è da intendersi innanzitutto come un cambiamento delle condizioni economiche (*cpv. 2 lett. a*). Essa potrà però essere causata anche dalla partenza dalla Svizzera verso uno Stato al di fuori dell'UE/AELS. I beneficiari di una prestazione transitoria saranno tenuti a comunicare qualsiasi cambiamento di circostanze che potrebbe comportare la fine del diritto. Gli organi esecutivi valuteranno ogni anno se le condizioni per la concessione della prestazione siano cambiate.

Infine, il diritto potrà estinguersi anche in seguito alla nascita del diritto a una prestazione d'invalidità (per quanto concerne la restituzione e la compensazione, cfr. art. 13 cpv. 3).

Art. 13

Poiché la prestazione transitoria è tesa a garantire la copertura del fabbisogno vitale, anch'essa, come le PC e le rendite del primo pilastro, sarà esclusa dall'esecuzione forzata⁶¹.

Come le PC, anche la prestazione transitoria potrà essere impiegata per compensare crediti. È ipotizzabile in particolare il caso della compensazione di prestazioni arretrate dell'AI. Come nel caso delle PC, prima di procedere alla compensazione andrà esaminata d'ufficio l'eventuale possibilità di 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 PC⁶², le persone in buona fede dovrebbero di regola poter beneficiare del condono.

Art. 14

Secondo la prassi vigente, per le prestazioni complementari fornite non si può esercitare il diritto di regresso. Questo principio varrà anche per la prestazione transitoria. È infatti assolutamente 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 LPG⁶³ in materia non si applicheranno alla prestazione transitoria.

⁵⁹ RS 831.30

⁶⁰ RU....

⁶¹ Art. 20 LPC; art. 20 cpv. 1 LAVS.

⁶² Art. 5 OPGA.

⁶³ RS 830.1

Art. 15

Cpv. 1: l'esame delle domande di una prestazione transitoria, la determinazione e il versamento di quest'ultima saranno affidati agli organi responsabili per il versamento delle PC, ovvero agli organi esecutivi delle PC (art. 21 cpv. 2 LPC)⁶⁴. Questi organi dispongono di un'esperienza pluriennale nel calcolo di prestazioni in funzione del bisogno ed è dunque opportuno sfruttare questa risorsa.

Cpv. 2: 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. Quest'organo resterà competente anche nel caso in cui la persona trasferisca successivamente il domicilio in un altro Cantone. Questa regolamentazione è giustificata dal fatto che la prestazione transitoria sarà versata per un periodo di tempo limitato.

Cpv. 3: se un beneficiario trasferirà il proprio domicilio in uno Stato membro dell'Unione europea, in Islanda, nel Liechtenstein o in Norvegia, la prestazione transitoria sarà esportata. Tuttavia, il diritto non potrà nascere in uno degli Stati summenzionati. In caso di trasferimento all'estero, la competenza per il versamento spetterà alla Cassa svizzera di compensazione, cui incombe anche il pagamento all'estero delle rendite AVS e AI. Per l'esame della domanda e la determinazione della prestazione resterà invece competente l'organo esecutivo delle PC presso cui il richiedente avrà depositato la domanda.

Art. 16

Per quanto concerne il trattamento di dati personali e la comunicazione di dati, si applicheranno le medesime disposizioni previste per le PC.

Art. 17

Come le PC, la prestazione transitoria sarà inserita 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 la prestazione transitoria avrà un'impostazione molto analoga a quella delle PC, è sensato integrarla 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, ad esempio nel caso di persone che si trasferiscono in un altro Cantone. Al contempo, i dati oggetto di questa disposizione sono preziosi per lo sviluppo sia delle PC che della prestazione transitoria.

Art. 18

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 sulla prestazione transitoria, ovvero l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali. 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 la prestazione transitoria, dato che esse non forniranno un aiuto in casi specifici a beneficiari di una prestazione transitoria, contrariamente a quanto può avvenire nei confronti delle persone con un (eventuale) diritto alle PC.

Art. 19

Questa disposizione consente di revocare l'effetto sospensivo a un'opposizione e a un eventuale successivo ricorso contro una riduzione o soppressione del diritto alla prestazione transitoria, in modo che si possano attuare immediatamente queste misure ed evitare così richieste di restituzione successive.

Art. 20

Come le PC, anche la prestazione transitoria dovrà essere soggetta alla vigilanza della Confederazione, ovvero dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali, affinché ne sia garantita un'esecuzione conforme alla legge, di qualità ed efficiente. Di conseguenza, questo articolo rimanda alle disposizioni della LPC⁶⁵ concernenti la vigilanza.

Art. 21

⁶⁴ RS 831.30

⁶⁵ RS 831.30

La prestazione transitoria è una prestazione in funzione del bisogno, ragion per cui va finanziata con gli introiti fiscali e non attraverso contributi. Mancando una base costituzionale, i Cantoni non potranno essere chiamati ad assumere il finanziamento della prestazione transitoria, che dovrà pertanto essere garantito con le risorse generali della Confederazione.

Art. 22

La disposizione penale ricalca la regolamentazione della LPC, il che è giustificato dal fatto che, vista l'analogia delle due prestazioni, le fattispecie saranno le medesime.

Art. 23

Poiché la prestazione transitoria rientrerà nel campo d'applicazione materiale dei regolamenti di coordinamento europei secondo l'allegato II dell'ALC⁶⁶, occorre inserire nella nuova legge una norma di rinvio in tal senso, come già previsto nelle altre leggi in materia di assicurazioni sociali.

Il *capoverso 1* 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. 883/2004⁶⁷ e 987/2009⁶⁸, 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 regolamenti (CEE) n. 1408/71 e 574/72, applicabili in precedenza. Il *capoverso 2* disciplina la medesima questione in modo analogo per quanto concerne l'allegato K dell'appendice 2 della Convenzione AELS. Il *capoverso 3* 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. Il *capoverso 4* 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. 24

Le persone che al momento dell'entrata in vigore della nuova legge avranno già esaurito il diritto a indennità giornaliera dell'AD non avranno diritto alla prestazione transitoria. Di conseguenza, questo diritto potrà essere acquisito al più presto alla data dell'entrata in vigore della legge, se l'ultima indennità giornaliera dell'AD sarà stata versata il 31 dicembre precedente l'entrata in vigore e la persona in questione avrà esaurito il diritto all'indennità alla data dell'entrata in vigore, ovvero il 1° gennaio.

Si può partire dal presupposto che le persone il cui diritto all'indennità di disoccupazione si è estinto prima dell'entrata in vigore della nuova legge abbiano già preso provvedimenti in virtù della situazione giuridica precedente. Attualmente queste persone percepiscono di regola l'avere di libero passaggio eventualmente disponibile e si avvalgono della possibilità di riscuotere anticipatamente la rendita di vecchiaia dell'AVS (con o senza PC). Questi provvedimenti non possono più essere revocati. Di conseguenza, solo gli ultrasessantenni che esauriranno il diritto all'indennità di disoccupazione al più presto al momento dell'entrata in vigore della nuova legge potranno beneficiare di una prestazione transitoria, anche perché un'estensione del diritto agli ultrasessantenni che in quel momento avranno già esaurito il diritto comporterebbe notevoli spese supplementari nei primi tre anni dopo l'entrata in vigore della legge.

Legge federale del 14 dicembre 1990⁶⁹ sull'imposta federale diretta (LIFD)

Art. 24 lett. k

⁶⁶ RS 0.142.112.681

⁶⁷ 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).

⁶⁸ 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).

⁶⁹ RS 642.11

In qualità di prestazione in funzione del bisogno per garantire la copertura del fabbisogno vitale, la prestazione transitoria sarà esente da imposte. Sarebbe infatti contraddittorio che una prestazione finanziata con fondi pubblici 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), la prestazione transitoria sarà esente da imposte.

Legge federale del 14 dicembre 1990⁷⁰ sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID)

Art. 7 cpv. 4 lett. n

Per questa disposizione si rimanda al commento all'articolo 24 lettera k LIFD.

Legge del 25 giugno 1982⁷¹ sull'assicurazione contro la disoccupazione

Nell'ambito dell'introduzione di una prestazione transitoria per i disoccupati ultrasessantenni che hanno esaurito il diritto all'indennità, il 15 maggio 2019 il Consiglio federale ha disposto una serie di misure di accompagnamento per promuovere il potenziale di manodopera residente, in particolare dei disoccupati anziani. Le misure concrete saranno attuate dalle autorità esecutive dell'AD dal 2020 al 2022. A tal fine, il Consiglio federale ha deciso di aumentare per tre anni il contributo della Confederazione al fondo dell'AD, che verrà così indennizzato per le spese generate dalle misure previste.

La prima misura consiste in un programma d'incentivazione per promuovere il reinserimento nel mercato del lavoro delle persone difficilmente collocabili, in particolare dei disoccupati anziani. Per attuare questa misura la Confederazione dovrà stanziare circa 62,5 milioni di franchi all'anno.

La seconda misura consiste in un progetto pilota secondo l'articolo 75a LADI e prevede l'allentamento delle condizioni per il diritto ai provvedimenti inerenti al mercato del lavoro di cui all'articolo 59d LADI per i disoccupati che hanno compiuto i 60 anni e hanno esaurito il diritto all'indennità. Attualmente la maggioranza dei disoccupati che hanno esaurito il diritto all'indennità non può partecipare a provvedimenti di formazione o di occupazione per due anni dopo la conclusione del termine quadro per la riscossione della prestazione (art. 82 OADI). Soltanto i disoccupati di almeno 50 anni possono continuare a partecipare a questi provvedimenti, indipendentemente dal loro diritto all'indennità di disoccupazione, ma solo fino alla conclusione del loro termine quadro per la riscossione della prestazione (art. 59 cpv. 3^{bis} LADI). Per intensificare gli sforzi di reinserimento per gli ultrasessantenni, in futuro la partecipazione ai provvedimenti di formazione e di occupazione dovrà essere possibile anche subito dopo la conclusione del termine quadro. Le spese legate all'attuazione del progetto pilota previsto a tal fine ammontano a 7 milioni di franchi all'anno per i tre anni della durata del progetto.

Categorie di misure Fondo AD / SECO	Spese annue per le misure (in mio. fr.) 2020–2022
Misure supplementari per il reinserimento nel mercato del lavoro di disoccupati difficilmente collocabili, in particolare di disoccupati anziani (programma d'incentivazione)	62,5
Accesso agevolato ai provvedimenti di formazione e di occupazione per i disoccupati ultrasessantenni che hanno esaurito il diritto all'indennità (progetto pilota)	7,0
Totale	69,5

Art. 26

Questa disposizione disciplina il referendum e l'entrata in vigore della legge.

⁷⁰ RS 642.14

⁷¹ RS 837.0