



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Berna, 8 dicembre 2023

Revisione parziale della LAVS

Rapporto esplicativo
per l'indizione della procedura di
consultazione

Compendio

Situazione iniziale

*Se la rendita per vedove e la rendita per orfani sono state introdotte con l'istituzione dell'AVS, la rendita per vedovi lo è stata, a condizioni più restrittive, nel quadro della 10^a revisione dell'AVS, entrata in vigore nel 1997. Già allora il Consiglio federale aveva riconosciuto la necessità di modificare a tempo debito il regime delle rendite per superstiti in modo da raggiungere la parità di trattamento tra uomini e donne. Finora, però, i vari tentativi di revisione dell'AVS sono falliti. Il 20 ottobre 2020 la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) ha emanato una sentenza nella causa *Beeler contro la Svizzera*. La Corte EDU ha ritenuto che il richiedente avesse subito una disparità di trattamento contraria alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU; RS 0.101). L'11 ottobre 2022 la Grande Camera ha confermato questa sentenza, constatando una violazione dell'articolo 14 in combinato disposto con l'articolo 8 CEDU. La sentenza della Grande Camera è definitiva e ha carattere vincolante dal giorno della sua emanazione. Da allora è in vigore un regime transitorio, in base al quale il diritto alla rendita per vedovi non si estingue più con il raggiungimento della maggiore età dell'ultimo figlio, cosicché essa viene versata a vita, esattamente come per le vedove nella stessa situazione. La legge deve quindi essere modificata in modo da garantire la parità di trattamento e porre fine al regime transitorio.*

Obiettivi

L'obiettivo prioritario del presente progetto è di attuare la sentenza della Corte EDU rendendo il disciplinamento delle rendite per superstiti conforme al principio dell'uguaglianza giuridica tra uomini e donne. Il progetto consentirà inoltre di adeguare le prestazioni all'evoluzione della società, che include la partecipazione attiva delle donne al mercato del lavoro, e di tenere conto delle nuove forme di strutture familiari. Il regime in vigore si basa infatti ancora sulla ripartizione dei ruoli tradizionale tra uomini e donne, e implica una protezione sociale strettamente legata alla durata del matrimonio. Sebbene le economie domestiche con figli a carico siano costituite prevalentemente da coppie sposate, le forme familiari hanno registrato un'evoluzione e oggi includono anche famiglie ricomposte e genitori non sposati che convivono o vivono separati. Questi cambiamenti delle strutture familiari giustificano l'introduzione di prestazioni per superstiti indipendenti dallo stato civile, laddove vi siano figli nell'economia domestica.

Al di là di queste considerazioni, va tenuto conto anche del fabbisogno di finanziamento dell'AVS e della necessità di risanare le finanze della Confederazione attraverso una riduzione delle uscite vincolate.

Rendita per il genitore superstite legata al periodo di educazione e assistenza del figlio

Considerati il numero crescente di donne esercitanti un'attività lucrativa, la carenza di manodopera e di personale qualificato, come pure l'evoluzione della ripartizione dei ruoli in seno alla famiglia e nella vita professionale, la concessione di rendite vitalizie dopo il decesso del coniuge non è più giustificata.

Il progetto mira pertanto a far sì che le prestazioni per superstiti siano versate principalmente nel periodo educativo. I genitori superstiti andranno quindi sostenuti finanziariamente nel caso in cui siano essi a dover assistere personalmente i figli. Tutte le persone con figli a carico, a prescindere dal fatto che siano sposate, divorziate, conviventi o anche separate, dovrebbero beneficiare di una protezione in caso di decesso dell'altro genitore. Questo obbligo di assistenza può sussistere fino al compimento dei 25 anni del figlio, fintantoché è in formazione. Questo significa che le rendite vedovili non saranno più versate a vita. Per i genitori che assistono da sé figli adulti con disabilità il versamento della rendita sarà prolungato oltre i 25 anni di questi ultimi. Il criterio dell'assistenza è definito in base al diritto agli accrediti per compiti assistenziali dell'AVS.

Rendita transitoria di vedovanza per sostenere le persone senza più figli a carico

Un decesso si traduce spesso in una diminuzione del reddito per le persone che vivono in coppia e costituiscono così una comunità economica. La vedovanza ha in generale un impatto economico molto negativo sui redditi delle economie domestiche, ma di breve durata: nel medio periodo la situazione finanziaria può di regola migliorare. Se i figli hanno concluso la propria formazione, si può presumere che il genitore superstito, a seconda della sua età, sia in grado di provvedere al proprio sostentamento o di adeguare il suo tenore di vita dopo un determinato periodo di tempo. Il Consiglio federale propone di introdurre una prestazione transitoria tesa a sostenere questa fase di adeguamento e a ridurre l'impatto economico della vedovanza. Si tratta di una rendita transitoria di vedovanza di due anni accordata alle persone che non hanno più figli a carico e nei casi in cui vi era un obbligo di mantenimento da parte della persona deceduta.

Protezione particolare per le persone diventate vedove in età avanzata e a rischio di precarietà

Il Consiglio federale propone di prevedere una protezione specifica per le persone diventate vedove in età avanzata, che possono quindi trovare difficoltà nell'aumentare il grado d'occupazione o nel (ri)avviare un'attività lucrativa per provvedere al proprio sostentamento. La proposta è di fissare questa età a 58 anni, vale a dire l'età minima a partire dalla quale è possibile riscuotere le prestazioni di vecchiaia del 2° pilastro, come pure l'età cui si fa riferimento per le prestazioni transitorie per le persone che esauriscono il diritto alle indennità di disoccupazione. Pur essendo accordate a partire dai 60 anni, queste prestazioni entrano in linea di conto per le persone che hanno perso l'impiego dopo il compimento dei 58 anni. Il criterio dell'età non può tuttavia essere l'unico, dato che chi lavora e gode di una buona situazione finanziaria può provvedere al proprio sostentamento. Si propone quindi una copertura tramite le prestazioni complementari, al fine di tenere conto dei bisogni individuali e di porre l'accento sulle persone che ne hanno davvero necessità.

Adeguamenti socialmente sostenibili per le rendite correnti

La nuova regolamentazione modifica sostanzialmente il regime attuale, dato che quest'ultimo garantisce le prestazioni per tutta la vita, a prescindere dal bisogno finanziario degli assicurati. In futuro le prestazioni saranno concesse per i periodi delicati come la fase di accudimento dei figli o il periodo di transizione dopo un decesso e terranno conto delle difficoltà legate all'età. Queste tutele si applicheranno anche alle rendite correnti. Tuttavia, al di fuori di questi periodi non è più giustificato

il versamento di rendite vitalizie. Per evitare una forte differenza tra il regime attuale e il nuovo diritto, il Consiglio federale propone dunque di mantenere le rendite correnti per le persone che hanno 55 anni o più. Per le persone più giovani, propone di cessare il versamento delle rendite dopo un periodo transitorio di due anni. Per i beneficiari di prestazioni complementari, le rendite correnti saranno tuttavia mantenute già a partire dal compimento dei 50 anni.

Indice

1	Situazione iniziale	8
1.1	Diritto in vigore	8
1.2	Cifre chiave	9
1.3	Necessità di agire	11
1.4	Obiettivi	12
1.4.1	Parità di trattamento	12
1.4.2	Adeguare la regolamentazione all'evoluzione della società	13
1.5	Storia delle rendite per superstiti dell'AVS	13
1.6	Alternative esaminate e opzione scelta	15
1.6.1	Allineamento delle prestazioni per i vedovi a quelle per le vedove	15
1.6.2	Allineamento delle prestazioni per le vedove a quelle per i vedovi	15
1.6.3	Modello incentrato sulle rendite per orfani	16
1.6.4	Rendita a favore dei superstiti in età avanzata	17
1.6.5	Riduzione o soppressione delle rendite per i figli dell'AVS	18
1.6.6	Soluzione proposta nel quadro dell'AVS	19
1.7	Lavori preliminari	19
1.8	Correlazioni con altri progetti in corso	21
2	Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo	22
3	Punti essenziali del progetto	23
3.1	La normativa proposta	23
3.1.1	Rendita per il genitore superstite legata al periodo di educazione e assistenza del figlio	23
3.1.1.1	Aventi diritto	25
3.1.1.2	Estinzione del diritto	26
3.1.2	Rendita transitoria di vedovanza	26
3.1.2.1	Necessità della prestazione	27
3.1.2.2	Aventi diritto	27
3.1.2.3	Estinzione del diritto	28
3.1.3	Copertura dei casi di rigore tramite le PC	28
3.1.3.1	Mantenimento di una protezione in caso di precarietà del superstite anziano in seguito alla morte del coniuge o dell'ex coniuge	28
3.1.3.2	Aventi diritto	29
3.1.3.3	Estinzione del diritto	29
3.1.4	Disposizioni transitorie	29
3.1.4.1	Mantenimento delle rendite correnti per le vedove e i vedovi che hanno 55 anni o più	30
3.1.4.2	Mantenimento delle rendite per le vedove e i vedovi beneficiari di PC all'AVS che hanno 50 anni o più	30

3.1.5	Coordinamento con la previdenza professionale	30
3.1.6	Coordinamento con l'assicurazione contro gli infortuni e l'assicurazione militare	32
3.1.7	Coordinamento con l'assicurazione contro la disoccupazione	33
3.2	Ripercussioni finanziarie della normativa proposta	34
3.2.1	Ripercussioni per l'AVS	34
3.2.2	Ripercussioni per le PC	35
3.2.3	Ripercussioni per la Confederazione	36
3.3	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	37
3.4	Adeguamento dei mezzi necessari	37
3.5	Attuazione	37
4	Commento ai singoli articoli	38
4.1	Legge federale su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS)	38
4.2	Modifica di altri atti normativi	44
4.2.1	Legge federale sull'assicurazione per l'invalidità (LAI)	44
4.2.2	Legge federale sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPC)	45
4.2.3	Legge federale sull'assicurazione contro gli infortuni (LAINF)	47
5	Ripercussioni sull'economia e sulla società	47
5.1	Ripercussioni sull'economia	47
5.1.1	Effetti sul mercato del lavoro	47
5.1.2	Effetti della diminuzione del fabbisogno finanziario dell'AVS	49
5.1.3	Ripercussioni sull'economia nel suo complesso	50
5.2	Ripercussioni sulla società	50
5.2.1	Diritto per tutti i genitori superstiti con figli di meno di 25 anni e soppressione delle rendite vitalizie	50
5.2.2	Miglioramento della situazione dei padri vedovi	51
5.2.3	I genitori superstiti beneficeranno delle prestazioni indipendentemente dal loro stato civile	51
5.2.4	Rischio di precarietà più elevato per i superstiti anziani che non potranno più beneficiare di prestazioni dell'AVS	52
5.2.5	Versa una società più giusta, più equa e più responsabile	53
6	Aspetti giuridici	54
6.1	Costituzionalità	54
6.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	55
6.2.1	Strumenti delle Nazioni unite	55
6.2.2	Strumenti dell'Organizzazione internazionale del lavoro	55
6.2.3	Strumenti del Consiglio d'Europa	55

6.2.4	Diritto dell'Unione europea	55
6.2.5	Conclusioni concernenti la compatibilità del progetto con il diritto internazionale	56
6.3	Forma dell'atto	58
6.4	Subordinazione al freno alle spese	58
6.5	Delega di competenze legislative	58
6.6	Protezione dei dati	59

Bibliografia **59**

Legge federale su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS) (Adeguamento delle rendite per superstiti) (Avamprogetto)FF 2023

...

Rapporto esplicativo

1 Situazione iniziale

Nella causa *Beeler contro la Svizzera*, il 20 ottobre 2020 la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) ha rilevato una disparità di trattamento tra donne e uomini per quanto riguarda le rendite per superstiti. La sua sentenza è stata confermata l'11 ottobre 2022 dalla Grande Camera¹ e da allora, in attesa di un adeguamento delle basi legali, è stato introdotto un regime transitorio per porre fine alla suddetta disparità di trattamento in situazioni simili a quella esaminata dalla sentenza. Poiché tuttavia questo regime transitorio non sana tutte le differenze di trattamento tra i sessi per quanto concerne le rendite per superstiti dell'AVS, è necessario modificare la legge.

Parallelamente, nel febbraio e nel marzo del 2023 il Consiglio federale ha preso decisioni di principio concernenti le rendite per superstiti nel quadro delle misure di sgravio del bilancio della Confederazione relative alle uscite vincolate². In seguito ha esaminato la possibilità di limitare le condizioni per la concessione di queste rendite e analizzato il sistema delle rendite per i figli dell'AVS al fine di ottenere risparmi per 100 milioni di franchi per la Confederazione. Oltre agli obiettivi di risparmio, la revisione delle basi legali mira anche a garantire la parità di trattamento tra uomini e donne in materia di prestazioni per superstiti e ad adeguare la concessione delle prestazioni all'evoluzione della società.

Nella sua seduta del 28 giugno 2023, il Consiglio federale ha adottato le grandi linee della riforma del sistema delle rendite per superstiti dell'AVS. Le misure proposte mirano a stabilire la parità di diritto tra vedove e vedovi, ad adeguare il sistema alle realtà sociali attuali e a realizzare risparmi per la Confederazione.

1.1 Diritto in vigore

Secondo le disposizioni della legge federale del 20 dicembre 1946³ su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS), una vedova ha diritto a una rendita se alla morte del coniuge ha figli. L'età dei figli è irrilevante. Il vedovo, invece, ha diritto alla rendita soltanto se i figli non hanno ancora compiuto i 18 anni. Una vedova senza figli ha inoltre diritto alla rendita se, al momento della morte del coniuge, ha compiuto i 45 anni ed è stata sposata per almeno cinque anni.

Disposizioni particolari si applicano alle persone divorziate. Mentre gli uomini divorziati hanno diritto a una rendita per vedovi soltanto finché il loro ultimo figlio non ha compiuto i 18 anni, le donne divorziate godono di diritti più estesi. Queste ultime beneficiano infatti di una rendita per vedove vita natural durante se hanno figli e il matrimonio sciolto è durato almeno dieci anni, se al momento del divorzio avevano al-

¹ Ricorso n. 78630/12.

² Le uscite vincolate sono uscite che non possono essere modificate a breve termine, per esempio nel corso di una procedura di bilancio, poiché sono sancite al livello della Costituzione, di una legge o di contratti oppure in quanto dipendono da fattori esterni.

³ RS **831.10**

meno 45 anni e il matrimonio sciolto è durato almeno dieci anni oppure se il loro ultimo figlio non ha compiuto i 18 anni al momento in cui esse compiono i 45 anni. Nel caso in cui non soddisfino nessuna delle condizioni precedenti, percepiscono una rendita per vedove finché l'ultimo figlio non ha compiuto i 18 anni, esattamente come gli uomini divorziati.

Se generalmente le vedove hanno diritto alla rendita per tutta la vita, per i vedovi tale diritto si estingue quando l'ultimo dei figli raggiunge l'età di 18 anni. Dall'11 ottobre 2022, tuttavia, il regime transitorio prevede che la rendita per vedovi continui a essere versata anche dopo il raggiungimento della maggiore età da parte del figlio più giovane (v. sopra). L'ammontare della rendita vedovile corrisponde all'80 per cento della rendita di vecchiaia spettante alla persona deceduta. Se la rendita vedovile è superiore alla propria rendita di vecchiaia, essa continua a essere versata al posto di quest'ultima. I concubini non hanno diritto alle prestazioni per superstiti.

1.2 Cifre chiave

Oggi 175 850 persone percepiscono una rendita vedovile, per un importo totale di 1,7 miliardi di franchi. Il 65 per cento di questi beneficiari ha già raggiunto l'età di pensionamento e la stragrande maggioranza ha più di 50 anni. Per coloro che non sono ancora in età pensionabile, le rendite vedovili ammontano complessivamente a 940 milioni di franchi. Le prestazioni per superstiti vengono fruite soprattutto in età avanzata, dato che i rischi di decesso aumentano con il passare degli anni. A beneficiare di una rendita vedovile anche in età pensionabile sono soprattutto le persone residenti all'estero che non hanno diritto a una rendita di vecchiaia propria o la cui rendita di vecchiaia è più bassa a causa di periodi di contribuzione di breve durata.

Tabella 1-1

Beneficiari di una rendita per vedove o vedovi, in base all'età, al sesso e al luogo di domicilio, dicembre 2021

Età	Uomini			Donne			Totale
	In Sviz zera	All'estero	Totale	In Sviz zera	All'estero	Totale	
In età lavorativa							
< 50 anni	780	180	950	5 210	2 750	7 960	8 910
50-59 anni	690	160	850	18 220	10 600	28 830	29 680
60-63/64 anni	110	20	130	13 630	9 300	22 930	23 060
Totale	1 580	360	1 940	37 060	22 650	59 710	61 650
In età pensionabile							
> 63/64 anni	0	10	10	10 490	103 690	114 190	114 200
Totale	1 580	370	1 950	47 550	126 350	173 900	175 850

Fonte: UST/UCC, registro centrale delle rendite 2021.

Tra le persone vedove, 7340 beneficiano di prestazioni complementari (di seguito: PC) dato che i loro redditi non bastano a coprire il fabbisogno vitale; tra queste ultime, 3740 risultano in età lavorativa. I beneficiari di PC sono in stragrande maggioranza donne. In totale, nel 2021 sono state versate PC pari a 42,9 milioni di franchi (senza premi dell'assicurazione malattie) a vedove e vedovi in età lavorativa. Maggiori dettagli figurano nelle tabelle qui di seguito.

Tabella 1-2

Beneficiari di PC con rendita per vedove o vedovi dell'AVS, con o senza figli a carico, dicembre 2021

Età	Uomini			Donne			Totale
	In Sviz zera	All'ester o	Totale	In Sviz zera	All'ester o	Totale	
In età lavorativa							
< 50 anni	10	30	40	200	490	690	720
50-59 anni	10	30	40	1330	330	1660	1700
60-63/64 anni	0	10	10	1270	40	1310	1320
Totale	20	70	90	2790	860	3650	3740
In età pensionabile							
> 63/64 anni	0	0	0	3590	0	3590	3590
Totale	20	70	90	6390	860	7250	7340

Fonte: UST/UCC, registro delle PC (casi), 2021.

Tabella 1-3

Ammontare totale delle PC in milioni di franchi (senza premi dell'assicurazione malattie) versato alle vedove e ai vedovi, con o senza figli a carico, nel 2021

Età	Uomini			Donne			Totale
	In Sviz zera	All'ester o	Totale	In Sviz zera	All'ester o	Totale	
In età lavorativa							
< 50 anni	0,2	0,7	0,9	1,7	7,3	9,0	9,9
50-59 anni	0,1	0,7	0,8	12,4	4,3	16,7	17,6
60-63/64 anni	0,1	0,2	0,2	14,6	0,6	15,2	15,4
Totale	0,3	1,6	1,9	28,7	12,3	40,9	42,9

In età pensionabile							
> 63/64 anni	0,0	0,0	0,0	44,3	0,0	44,3	44,3
Totale	0,3	1,6	1,9	73,0	12,3	85,3	87,2

Fonte: UST/UCC, registro delle PC (casi), 2021.

1.3 Necessità di agire

Dalla sua introduzione, che risale all'istituzione dell'AVS nel 1948, il sistema delle rendite per vedove è rimasto sostanzialmente invariato. Questa rendita fu creata per rispondere al bisogno accresciuto di protezione delle donne sposate in caso di decesso del marito, in un'epoca in cui le mogli si dedicavano principalmente ai lavori domestici e all'educazione dei figli, mentre i mariti provvedevano al sostentamento familiare. La rendita per vedovi venne introdotta nel 1997, in occasione della 10^a revisione dell'AVS, per tenere conto del crescente numero di donne sposate esercitanti un'attività lucrativa e per rispondere all'evoluzione della ripartizione dei compiti in seno alla famiglia. Venne così compiuto un primo passo verso l'uguaglianza dei sessi. All'epoca, il Consiglio federale sottolineò che i matrimoni con l'uomo nel ruolo di «casalingo» erano ancora rari, che, anche in questo caso, ci si poteva attendere che il marito riprendesse l'attività lucrativa dopo aver concluso l'educazione dei figli e che il sistema delle rendite per superstiti avrebbe dovuto essere adattato nel quadro di una successiva revisione dell'AVS⁴.

Da allora, tutti i tentativi di revisione sono falliti. L'11^a revisione dell'AVS⁵ prevedeva ad esempio di uniformare i requisiti per beneficiare di una rendita per vedove a quelli della rendita per vedovi. La riforma Previdenza per la vecchiaia 2020⁶ avrebbe invece voluto limitare il diritto alle rendite vedovili ai soli coniugi che assumono compiti educativi. Tale misura non è stata tuttavia ripresa dal Consiglio federale nel quadro della riforma AVS 21⁷, in quanto quest'ultima si limita alle misure essenziali per garantire il finanziamento dell'assicurazione.

Parallelamente alle riflessioni condotte sul piano nazionale in merito alle rendite per superstiti, il 20 ottobre 2020 la Corte EDU ha emesso la sentenza *Beeler contro la Svizzera* (ricorso n. [78630/12](#)). La controversia verteva sulla rendita per vedovi dell'AVS a cui il ricorrente non ha avuto più diritto dopo il raggiungimento della maggiore età da parte della sua ultima figlia. Secondo la Corte EDU, il ricorrente aveva subito una disparità di trattamento contraria alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)⁸ a causa dell'estinzione del diritto alla rendita per vedovi al compimento dei 18 anni dell'ultimo figlio, estinzione invece non prevista per una vedova nella stessa situazione. Poiché l'istanza della Svizzera di impugnare la sentenza dinanzi alla Grande Camera è stata accettata, quest'ultima ha esaminato a sua volta il caso e, con sentenza dell'11 ottobre 2022, ha confermato la sentenza precedente constatando una violazione dell'articolo 14 in combinato

⁴ FF 1990 II 1, in particolare 23

⁵ FF 2000 1651, in particolare 1742

⁶ FF 2015 1

⁷ FF 2019 5179

⁸ RS 0.101

disposto con l'articolo 8 CEDU. La sentenza della Grande Camera della Corte EDU è definitiva e ha acquisito carattere vincolante a partire dal giorno della sua emanazione.

Poiché ogni autorità amministrativa e giudiziaria svizzera è tenuta ad applicare la CEDU conformemente alla giurisprudenza della Corte EDU, la Svizzera ha dovuto adottare tutte le misure necessarie per evitare il reiterarsi della violazione constatata dalla Corte EDU. Siccome sarebbe stato impossibile adeguare rapidamente le basi legali rispettando l'iter legislativo, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali ha emanato direttive in materia, introducendo così un regime transitorio, in vigore dall'11 ottobre 2022. Da allora, la rendita per vedovi dell'AVS non si estingue più al raggiungimento della maggiore età da parte dell'ultimo figlio. La sentenza della Corte EDU e il regime transitorio non hanno effetto retroattivo e non riguardano altre situazioni in cui esistono ancora disparità di trattamento tra vedove e vedovi, in particolare per quanto concerne le persone senza figli o divorziate. Questo regime transitorio, i cui costi sono stimati a 12 milioni di franchi all'anno, terminerà al momento dell'entrata in vigore del presente progetto.

1.4 Obiettivi

1.4.1 Parità di trattamento

Uniformando l'età di riferimento a 65 anni per uomini e donne, la riforma AVS 21 ha soppresso una delle due disparità di trattamento esistenti nell'ambito del diritto alle prestazioni dell'AVS. Con il presente progetto si intende eliminare anche la disparità tra uomini e donne inerente ai requisiti per beneficiare di una rendita per superstiti. Se in passato l'intento di tutelare finanziariamente le mogli, da cui non si poteva ragionevolmente esigere di iniziare o riprendere un'attività lucrativa dopo la morte del coniuge, giustificava una protezione molto più ampia accordata alle donne, oggi un tale trattamento privilegiato non appare più opportuno in tutti i casi. Inoltre si constata un'evoluzione dei ruoli familiari, cosicché anche un vedovo può ritrovarsi in una situazione precaria se il sostentamento familiare era garantito essenzialmente dalla moglie.

Occorre però anche tenere conto delle realtà sociali e delle condizioni di accesso e di partecipazione al mercato del lavoro di uomini e donne. Dagli studi sulla situazione economica dei superstiti⁹ emerge che i vedovi si trovano di regola in una condizione migliore rispetto alle vedove. Contrariamente agli uomini, le donne tendono infatti maggiormente a lavorare a tempo parziale, a maggior ragione quando diventano madri, mentre il grado d'occupazione degli uomini resta elevato indipendentemente dalla situazione familiare¹⁰. Le conseguenze di una vedovanza divergono quindi tra uomini e donne: è stato rilevato che le vedove sono più sovente esposte a un rischio di precarietà finanziaria rispetto ai vedovi in età lavorativa.

In base alle statistiche disponibili per il 2022, circa l'86 per cento degli uomini con figli di età inferiore ai 15 anni lavora a tempo pieno, mentre per le donne la quota corrispondente ammonta al 22 per cento. Tra il 78 per cento di donne con figli della

⁹ Gabriel et al. 2022, pag. 108 segg.; Wanner e Fall 2012, pag. 81.

¹⁰ UST 2021, pag. 26.

suddetta fascia d'età occupate a tempo parziale, il 42 per cento circa ha un grado di impiego inferiore al 50 per cento. Date queste circostanze, la diminuzione di reddito in caso di vedovanza tende a essere più difficile da compensare per le donne.

Malgrado l'accresciuta partecipazione delle donne al mercato del lavoro, le conseguenze economiche di una vedovanza divergono quindi tra uomini e donne. Una modifica dei requisiti per la concessione delle rendite per superstiti deve pertanto tenere conto non solo dell'imperativo della parità di trattamento, ma anche dei bisogni di protezione degli assicurati.

1.4.2 Adeguare la regolamentazione all'evoluzione della società

Oltre a un'accresciuta presenza femminile nel mercato del lavoro, si registra anche un'evoluzione delle forme familiari, testimoniata dall'aumento dei genitori non sposati e delle famiglie ricomposte. Le economie domestiche con figli di età inferiore ai 25 anni sono costituite in gran parte da coppie sposate (74 %), le quali nel 96 per cento dei casi formano una famiglia non ricomposta e nel 4 per cento una famiglia ricomposta, vale a dire a un nucleo familiare in cui vive almeno un figlio nato da una relazione precedente. Le coppie formate da genitori conviventi rappresentano quasi un decimo delle economie domestiche con figli di meno di 25 anni (9 %) ¹¹. Occorre pertanto tenere conto di questi cambiamenti delle strutture familiari e, in presenza di figli, prevedere prestazioni per superstiti indipendenti dallo stato civile.

Inoltre, alla luce del numero crescente di donne che esercitano un'attività lucrativa, dell'accentuata penuria di manodopera e di personale qualificato nonché dell'evoluzione della ripartizione dei ruoli in seno alla famiglia e nella vita professionale, la concessione di rendite per superstiti vita natural durante non appare più giustificabile.

1.5 Storia delle rendite per superstiti dell'AVS

Sin dalla sua entrata in vigore nel 1948, la LAVS prevedeva misure a sostegno delle vedove. L'alto grado di dipendenza economica delle mogli nei confronti dei mariti e le difficoltà per le donne di integrarsi nel mercato del lavoro giustificavano un miglioramento della protezione sociale delle donne. La rendita per vedove doveva quindi permettere alle donne che avevano perso il proprio coniuge di provvedere al proprio sostentamento. Quando fu concepita, una delle considerazioni fondamentali fu quella dell'esigibilità dell'avvio o della ripresa di un'attività lucrativa da parte delle vedove. Dall'introduzione dell'AVS, le condizioni del diritto alla rendita in questione hanno subito pochi cambiamenti (cfr. messaggio sulla riforma della previdenza per la vecchiaia 2020) ¹².

L'AVS prevedeva altresì un'indennità unica per le vedove che non avevano diritto alla relativa rendita, ossia le mogli senza figli che, alla morte del marito, non avevano ancora compiuto i 30 anni o erano sposate da meno di cinque anni (cfr. messaggio del

¹¹ UST 2021, pag. 9.

¹² FF 2015 I, in particolare 89

Consiglio federale all'Assemblea federale relativo a un disegno di legge su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti¹³).

La 10ª revisione dell'AVS, entrata in vigore il 1º gennaio 1997, ha apportato diverse modifiche alle rendite per superstiti, tra cui la soppressione dell'indennità unica e l'adeguamento delle condizioni per la concessione di una rendita per vedove alle donne divorziate. Il cambiamento più significativo è stato l'introduzione della rendita per vedovi, dettata dall'evoluzione della ripartizione dei compiti in seno alla famiglia e dalla volontà di compiere un passo avanti verso la parità dei sessi. Essa non è stata però integralmente allineata alla rendita per vedove, principalmente per ragioni finanziarie e anche perché all'epoca un tale allineamento appariva ingiustificato alla luce dell'ancora prevalente concezione tradizionale dei ruoli (cfr. messaggio sulla riforma della previdenza per la vecchiaia 2020)¹⁴.

Insieme all'età di pensionamento, la regolamentazione in materia di rendite per vedovi costituiva a questo punto l'ultima disparità di trattamento tra donne e uomini nell'ambito dell'AVS. Poiché la situazione delle donne era migliorata sotto diversi punti di vista, il primo tentativo di 11ª revisione dell'AVS mirava in particolare a eliminare tali differenze. Essa intendeva adeguare le condizioni per il diritto alla rendita per vedove a quelle della rendita per vedovi, prevedendo nel contempo una regolamentazione transitoria (cfr. messaggio sull'11ª revisione dell'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti e sul finanziamento a medio termine dell'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità)¹⁵. Il relativo progetto è stato tuttavia respinto alle urne con il 67,9 per cento dei voti¹⁶.

Nel suo messaggio sulla riforma della previdenza per la vecchiaia 2020¹⁷, il Consiglio federale proponeva di prendere in considerazione i cambiamenti della società limitando il diritto a una rendita per vedove soltanto alle donne che, al decesso del coniuge, hanno almeno un figlio avente diritto a una rendita per orfani o bisognoso di cure. L'importo della suddetta rendita sarebbe inoltre dovuto passare dall'80 al 60 per cento della rendita di vecchiaia; in compenso, il progetto prevedeva un aumento della rendita per orfani dal 40 al 50 per cento della rendita di vecchiaia. Il nuovo disciplinamento non avrebbe riguardato le rendite per vedove e per orfani correnti, e inoltre era prevista una regolamentazione transitoria per le donne di oltre 50 anni¹⁸. Questi provvedimenti non sono tuttavia stati ripresi dal Parlamento nel progetto posto in votazione popolare, per giunta respinto alle urne con il 52,7 per cento dei voti¹⁹.

Nella più recente riforma dell'AVS, vale a dire AVS 21, il Consiglio federale si è invece concentrato sugli elementi essenziali e urgenti per garantire l'equilibrio finanziario dell'assicurazione (cfr. messaggio concernente la stabilizzazione dell'AVS)²⁰.

Nella sua sentenza dell'11 ottobre 2022, la Grande Camera della Corte EDU ha confermato la precedente sentenza della Corte del 20 ottobre 2020 nella causa *Beeler con-*

¹³ FF 1946 I 349, in particolare 522

¹⁴ FF 2015 I, in particolare 89

¹⁵ FF 2000 1651, in particolare 1745

¹⁶ www.bk.admin.ch > Diritti politici > Votazioni popolari > Indice cronologico (per scadenza) > 2001 - 2010 > 16.05.2004.

¹⁷ FF 2015 I

¹⁸ FF 2015 I, in particolare 5

¹⁹ [ww.bk.admin.ch](http://www.bk.admin.ch) > Diritti politici > Votazioni popolari > Indice cronologico (per scadenza) > 2011 - 2020 > 24.09.2017.

²⁰ FF 2019 5179, in particolare 5196

tro la Svizzera. A causa dell'estinzione del diritto alla rendita per vedovi dopo il raggiungimento della maggiore età da parte dell'ultimo figlio, secondo la Corte il ricorrente ha subito una disparità di trattamento contraria alla CEDU, dato che il diritto in questione non si estingue per le vedove nella stessa situazione. Dal passaggio in giudicato della suddetta sentenza, vale a dire l'11 ottobre 2022, la Svizzera ha dovuto conformarvisi e porre rimedio alla violazione constatata. In attesa di adeguare le basi legali in materia, è stato introdotto un regime transitorio per sanare senza indugio la disparità rilevata dalla Corte EDU.

1.6 Alternative esaminate e opzione scelta

Al fine di correggere le disparità di trattamento tra vedove e vedovi, sono state esaminate diverse soluzioni.

1.6.1 Allineamento delle prestazioni per i vedovi a quelle per le vedove

Una delle possibilità per uniformare le prestazioni per superstiti sarebbe quella di adeguare le condizioni di diritto delle rendite per vedovi a quelle delle rendite per vedove. Indipendentemente dall'età del figlio, un vedovo avrebbe così diritto a una rendita non limitata nel tempo. Si tratterebbe in pratica di integrare nella LAVS il regime transitorio attuale per i vedovi, scaturito dalla sentenza della Corte EDU. Sarebbe inoltre necessario estendere il diritto alle prestazioni ai coniugi divorziati e ai vedovi senza figli che 45 anni o più e sono stati sposati per almeno cinque anni.

Questo modello garantirebbe la parità di trattamento e avrebbe il vantaggio di mantenere i diritti acquisiti per le donne e per le persone beneficiarie del regime transitorio. Tuttavia, non terrebbe conto dell'evoluzione della società e delle difficoltà di finanziamento dell'AVS, confrontata alle sfide ineludibili dell'evoluzione demografica. Oggigiorno la concessione di una rendita a vita in seguito alla morte del coniuge non si giustifica più, né per gli uomini né per le donne. In effetti, le conseguenze economiche di una vedovanza risultano perlopiù passeggera e legate al fatto di avere figli a carico. In linea di principio e a lungo termine, la ripresa di un'attività lucrativa dopo il decesso del partner non appare impossibile, in particolare in assenza di oneri legati all'educazione dei figli. La modifica delle condizioni per il diritto alle prestazioni va valutata non soltanto alla luce dell'evoluzione delle realtà sociali, ma anche nell'ottica dell'equilibrio del sistema. Occorre conciliare gli interessi di tutte le parti in causa proponendo misure socialmente e politicamente accettabili e nel contempo finanziariamente sostenibili a lungo termine. Per giunta una soluzione di questo tipo sarebbe poco mirata e potrebbe avere effetti disincentivanti sulla partecipazione al mercato del lavoro.

1.6.2 Allineamento delle prestazioni per le vedove a quelle per i vedovi

Una seconda opzione sarebbe quella di rendere uniformemente più restrittivi i requisiti per la concessione di una rendita per superstiti, vale a dire adeguare le condizioni di diritto per le vedove a quelle per i vedovi. Con questa soluzione, riceverebbero una rendita soltanto i vedovi e le vedove con figli minorenni fino al raggiungimento della maggiore età dell'ultimo figlio. Questo modello sarebbe sicuramente compatibile con la situazione finanziaria dell'AVS, ma risulterebbe eccessivamente restrittivo per le donne che non esercitano alcuna attività lucrativa o lavorano a tempo parziale.

Va altresì preso in considerazione il fatto che oltre il 95 per cento delle beneficiarie di una rendita per vedove non ha attualmente figli a carico e dunque non avrebbe più diritto a tale prestazione. Per le famiglie con figli, una protezione in caso di decesso soltanto fino al compimento dei 18 anni di questi ultimi non è sufficiente per via degli oneri legati alla formazione professionale: l'obbligo di mantenimento e di assistenza dei genitori nei confronti dei figli non si estingue infatti con la loro maggiore età. Se è vero che le rendite per orfani dell'AVS e gli assegni di formazione sono versati fino al compimento dei 25 anni dei figli aventi o conferenti diritto, d'altro canto le suddette rendite, da sole, non garantiscono il sostentamento, dato che la morte di un genitore comporta una diminuzione a volte drastica delle entrate familiari. Sebbene un aumento del grado d'occupazione sia all'occorrenza ragionevolmente esigibile vista l'età dei figli, in molti casi ciò potrebbe non bastare a compensare in misura sufficiente il calo degli introiti. Tale soluzione pertanto non terrebbe sufficientemente conto del bisogno di sostegno e delle disparità tuttora esistenti tra uomini e donne sul mercato del lavoro.

Essa potrebbe comportare serie difficoltà economiche per alcune categorie di superstiti, e in particolare per le vedove, e un rischio di un trasferimento dei costi a carico dei Cantoni (aiuto sociale).

Nel quadro dell'11^a revisione dell'AVS, respinta in votazione popolare il 16 maggio 2004, una tale misura era stata proposta, ma poi giudicata troppo penalizzante per le donne. Da allora, la situazione professionale delle donne è sì migliorata, con una loro migliore integrazione nel mercato del lavoro, ma non in misura tale da giustificare un simile livellamento delle prestazioni a scapito delle donne.

1.6.3 Modello incentrato sulle rendite per orfani

Nel quadro del progetto di riforma Previdenza per la vecchiaia 2020, il Consiglio federale aveva anche proposto di modificare l'ammontare della rendita, da versare unicamente ai superstiti con figli minorenni al momento del decesso del coniuge. Questa soluzione prevedeva di versare la rendita vita natural durante. Essa avrebbe inoltre tenuto conto della diminuzione della capacità di guadagno dovuta allo svolgimento di compiti familiari in caso di vedovanza. L'ammontare della rendita vedovile sarebbe stato ridotto dall'80 al 60 per cento della rendita di vecchiaia corrispondente, e nel contempo la rendita per orfani sarebbe stata aumentata dal 40 al 50 per cento della rendita di vecchiaia.

Tale modifica avrebbe garantito un sostegno appropriato alle economie domestiche con più figli. In effetti, la riduzione della rendita vedovile sarebbe stata integralmente compensata dall'incremento di quella per orfani a partire da due figli. All'estinzione

del diritto alla rendita per orfani, la diminuzione della rendita vedovile avrebbe potuto essere controbilanciata dalla ripresa dell'attività lucrativa o da un aumento del grado d'occupazione per far fronte a eventuali ristrettezze economiche.

In fin dei conti, questa soluzione è stata scartata perché continuava a prevedere il versamento della rendita vedovile vita natural durante unicamente per il fatto di avere figli minorenni al momento del decesso del coniuge. L'abbassamento della rendita per il genitore superstite avrebbe per giunta potuto porre problemi se i figli non vivono sotto lo stesso tetto insieme al suddetto genitore. Inoltre, le rendite per orfani consentono già di coprire bene le spese per i figli, ragion per cui non vi è necessità di aumentarle. Aumentare le rendite per orfani a scapito di quelle vedovili non avrebbe dunque permesso di raggiungere gli obiettivi della revisione, vale a dire adeguare le prestazioni sostenendo in particolare le vedove e i vedovi maggiormente esposti al rischio di precarietà finanziaria nel rispetto della parità di trattamento.

1.6.4 Rendita a favore dei superstiti in età avanzata

Allo stato attuale, l'età e la durata del matrimonio costituiscono requisiti importanti ai fini della concessione di una rendita per vedove. In effetti, oggi queste ultime hanno diritto a una rendita al momento del decesso del coniuge in funzione della loro età, indipendentemente dalla presenza di figli. Tale soglia d'età è attualmente fissata a 45 anni. Un'ulteriore possibilità sarebbe quella di concedere una prestazione per i superstiti in età avanzata. Alcune persone rimaste vedove pochi anni prima dell'età di pensionamento potrebbero infatti avere difficoltà ad aumentare il proprio grado d'occupazione oppure a iniziare o riprendere un'attività lucrativa per provvedere al proprio sostentamento.

Il sistema che vincola il diritto alle prestazioni all'età del superstite al momento del decesso del coniuge potrebbe essere mantenuto, modificando tuttavia la relativa soglia: il limite di 45 anni, introdotto negli anni Cinquanta del secolo scorso, non è infatti più adeguato considerata l'evoluzione del mercato del lavoro e delle opportunità di reinserimento professionale. La soluzione più idonea sarebbe quella di fissare il limite a 58 anni, età minima a partire dalla quale è possibile riscuotere le prestazioni di vecchiaia del 2° pilastro ed età cui si fa riferimento per le prestazioni transitorie destinate a coloro che hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione. Queste prestazioni transitorie vengono concesse a partire dai 60 anni, ma entrano in linea di conto per le persone che hanno perso il posto di lavoro dopo i 58 anni.

Concretamente, si tratterebbe di versare ai coniugi o agli ex coniugi a cui venivano versati contributi di mantenimento al momento del decesso una rendita vedovile dai 58 anni fino al massimo all'età di riferimento dell'AVS. Con questo modello, la durata del matrimonio non avrebbe più rappresentato un requisito rilevante. Una rendita legata unicamente all'età non appare però adeguata ai bisogni reali, poiché bisogna tenere conto anche della situazione finanziaria e lavorativa della persona interessata e delle risorse a sua disposizione.

Riassumendo, concedere una rendita per superstiti legata unicamente all'età in assenza di figli a carico appare una misura poco mirata che non risponde a un bisogno reale. È molto meglio concentrare il sostegno sulle persone che ne hanno effettivamente bisogno per evitare che a una certa età queste finiscano in una situazione di

precarietà a causa del decesso del coniuge. Il ricorso alle PC sembra essere la soluzione più adatta per tutelare le persone a rischio di povertà in seguito alla perdita di un sostegno economico.

1.6.5 Riduzione o soppressione delle rendite per i figli dell'AVS

Il Consiglio federale ha esaminato la questione dell'adeguamento delle rendite per i figli dell'AVS, già analizzata in maniera approfondita in precedenza nel contesto della riforma AVS 21, nel quadro delle misure di sgravio del bilancio della Confederazione relative alle uscite vincolate. In adempimento del postulato 16.3910 Analisi approfondita delle rendite per i figli del primo pilastro, depositato dalla Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati (CSSS-S), è stato condotto uno studio per conoscere le condizioni economiche dei beneficiari di rendite che hanno ancora figli a carico dopo i 65 anni. Nel suo messaggio concernente la stabilizzazione dell'AVS (AVS 21), il Consiglio federale è giunto alla conclusione che nel loro caso le rendite per i figli concorrono in primo luogo a evitare che i figli conferenti il diritto a una rendita debbano vivere in condizioni economiche più precarie rispetto ai figli di genitori non ancora in età di pensionamento. Per quanto riguarda i maggiorenni, questo obiettivo è raggiunto meglio che per i minorenni. In caso di soppressione delle rendite per i figli, il rischio di povertà per i minorenni interessati passerebbe dal 28 al 41 per cento²¹. In secondo luogo, si può presumere che, in caso di soppressione delle rendite per i figli, per una parte dei giovani adulti con genitori in età AVS si ridurrebbero le possibilità di svolgere una formazione di lunga durata, qualora non fosse possibile compensare la perdita di reddito²².

Per giunta, le rendite per i figli dell'AI si basano sullo stesso sistema delle rendite per i figli dell'AVS e hanno lo stesso ammontare. Il loro scopo è di permettere alle persone beneficiarie di una rendita di continuare, malgrado un'invalidità o il raggiungimento dell'età di pensionamento, ad adempiere i propri obblighi di mantenimento nei confronti dei figli. Per queste persone è difficile aumentare il proprio reddito a tal fine.

Il Consiglio federale è giunto alla conclusione che tali considerazioni sono tuttora valide e che questa tematica non ha alcuna attinenza con la revisione delle rendite per superstiti. Nondimeno ha esaminato le due opzioni seguenti:

Riduzione delle rendite per i figli dell'AVS

La prima opzione presa in considerazione consiste nella riduzione dell'ammontare delle rendite per i figli dell'AVS. Raggiunta l'età di pensionamento, i beneficiari di rendite non hanno più diritto agli assegni familiari per i loro figli. Sarebbe ipotizzabile una diminuzione percentuale delle rendite per i figli dell'AVS, che tuttavia sarebbe contraria al sistema comune tra AVS e AI, che concede prestazioni del medesimo ammontare. Infine, prevedere rendite di importo differente tra AVS e AI creerebbe una disparità di trattamento difficilmente giustificabile tra i rispettivi beneficiari e soprattutto tra i loro figli.

²¹ FF 2019 5179, in particolare 5209

²² FF 2019 5179, in particolare 5209

Soppressione delle rendite per i figli dell'AVS

La soppressione delle rendite per i figli avrebbe un impatto notevole sulla situazione economica delle persone con oneri familiari, che avrebbero difficoltà a compensare il calo dei propri introiti. In età di pensionamento le entrate diminuiscono in misura significativa e non si può pretendere dai beneficiari di rendite che intraprendano un'attività professionale o aumentino il grado d'occupazione per far fronte alle spese legate ai figli. Va oltretutto considerato che, in linea di principio, le persone non attive in età pensionabile non hanno più diritto agli assegni familiari.

1.6.6 Soluzione proposta nel quadro dell'AVS

Considerata la necessità di adeguare le rendite vedovili nell'AVS in modo da garantire la parità tra uomini e donne, tenendo conto al tempo stesso delle situazioni di fatto differenti che persistono, il Consiglio federale propone di vincolare il diritto alle rendite in questione sul periodo di educazione e assistenza dei figli.

Le misure principali sono il versamento di una rendita per il genitore superstite ai genitori superstiti, indipendentemente dallo stato civile e dall'età, fino al compimento dei 25 anni dell'ultimo figlio (o anche oltre per un figlio adulto con disabilità), nonché l'introduzione di una rendita transitoria di vedovanza di durata limitata a due anni per le vedove e i vedovi che non hanno più figli a carico. In aggiunta a queste misure, il presente progetto prevede la concessione di PC ai superstiti anziani che non hanno diritto a una rendita dell'AVS e che rischiano l'indigenza in seguito alla morte del coniuge.

Una delle principali sfide con cui deve fare i conti questo progetto è di adeguare le condizioni per il diritto alle rendite vedovili in un modo sostenibile per le finanze dell'AVS, tenendo conto al tempo stesso dell'evoluzione della società. Le rendite vitalizie saranno soppresse a favore di prestazioni mirate. Sono altresì previste disposizioni transitorie adeguate: alle vedove e ai vedovi che avranno 55 anni o più al momento dell'entrata in vigore della modifica di legge verranno garantiti i diritti acquisiti, mentre le rendite di coloro che non soddisfano le nuove condizioni di diritto verranno soppresse dopo due anni. Saranno pure mantenute le rendite per vedovi e per vedove per gli attuali beneficiari che al momento dell'entrata in vigore della modifica di legge avranno almeno 50 anni e percepiranno PC.

1.7 Lavori preliminari

Studio Wanner e Fall 2012

In adempimento del postulato 08.3235 Rendite vedovili, depositato dalla Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-N), è stato condotto un vasto studio sulla situazione economica delle vedove e dei vedovi. Da questo studio²³, focalizzato sulla situazione economica prima e dopo la morte del coniuge, analizzata sulla base dei dati fiscali di nove Cantoni collegati con quelli dei registri AVS, è emerso che la perdita di reddito dovuta al decesso del coniuge è ben

²³ Wanner e Fall 2012.

coperta. A titolo di paragone, un divorzio o una separazione ha conseguenze economiche più pesanti.

L'analisi del reddito complessivo ha evidenziato che in generale i beneficiari di una rendita per superstiti si trovano in una buona situazione finanziaria, con un reddito superiore a quello mediano delle persone non vedove in condizioni equiparabili (stato civile, fascia d'età, presenza o meno di figli). Con un reddito mediano complessivo di circa 80 000 franchi, una beneficiaria di rendita vedovile nel periodo preso in esame disponeva di quasi 20 000 franchi in più rispetto a una donna sola con figli. Analogamente, con circa 100 000 franchi, un beneficiario di rendita vedovile vantava un reddito mediano superiore di 30 000 franchi rispetto a quello di un uomo solo con figli senza alcuna rendita.

A causa delle condizioni di diritto più generose per le donne (rendita per superstiti concessa ai vedovi soltanto finché l'ultimo figlio compie i 18 anni, mentre alle vedove fino all'ottenimento della rendita di vecchiaia AVS), soltanto il 13 per cento dei vedovi disponeva di una rendita per superstiti del 1° pilastro, a fronte dell'88 per cento delle vedove. Sempre secondo il suddetto studio, circa il 66 per cento delle vedove beneficiarie di una rendita del 1° pilastro esercitava un'attività lucrativa, contro il 90 per cento dei vedovi. A titolo di raffronto, il tasso di attività risultava più elevato tra le donne sole non vedove, mentre era inferiore tra le donne sposate.

Sulla base di questo studio e tenuto conto del numero crescente di donne esercitanti un'attività lucrativa nonché dell'evoluzione della ripartizione dei ruoli in seno alla famiglia e nella vita professionale, il Consiglio federale era giunto alla conclusione che i rischi legati alla vedovanza andavano coperti in modo più mirato. Nel quadro della riforma Previdenza per la vecchiaia 2020, ha di conseguenza proposto di escludere le donne senza figli dalla rendita per vedove (al termine comunque di un lungo periodo transitorio), modificando nel contempo soltanto in minima parte le condizioni per il diritto alla rendita per vedovi, che prevedeva di concedere – come nel diritto vigente – fino al compimento dei 18 anni dell'ultimo figlio.

Studio Gabriel/Wanner 2022

Al fine di aggiornare le conoscenze sulla situazione dei superstiti in Svizzera acquisite con la ricerca di Wanner e Fall del 2012, l'Università di Ginevra e la Scuola universitaria di scienze applicate di Zurigo (Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, ZHAW) sono state incaricate di condurre un nuovo studio²⁴, volto a individuare, sulla base dei dati più recenti, le categorie di popolazione particolarmente esposte a un rischio di precarietà finanziaria in seguito alla morte del coniuge.

Le analisi di questo studio offrono una panoramica sulla situazione attuale dei superstiti in Svizzera. I dati utilizzati, più precisi e completi, forniscono informazioni dettagliate sulla composizione delle economie domestiche e consentono in particolare di esaminare la situazione delle vedove e dei vedovi conviventi. Le conseguenze finanziarie della vedovanza sono state così delineate con maggiore precisione. Lo studio ha inoltre comparato le rendite per superstiti concesse in Svizzera dall'AVS con le prestazioni erogate in alcuni Paesi esteri.

I risultati di questa nuova ricerca hanno confermato le conclusioni del precedente studio di Wanner e Fall del 2012, ossia che le economie domestiche formate da un ve-

²⁴ Gabriel et al. 2022.

dovo o una vedova in età lavorativa che beneficia di una rendita per superstiti sono in una situazione uguale o lievemente migliore rispetto alle economie domestiche composte da persone non vedove.

Dalle analisi emerge una notevole disparità tra i sessi. In generale, la vedovanza non ha praticamente alcuna influenza sulla situazione finanziaria degli uomini, mentre per le donne la situazione economica varia notevolmente a seconda della percezione o meno di una rendita del 1° pilastro. Inoltre, anche il grado di partecipazione al mercato del lavoro degli uomini in Svizzera è diverso da quello delle donne.

In generale, il sistema di sicurezza sociale svizzero risponde ai bisogni sociali e fornisce un importante contributo alla protezione finanziaria dei superstiti che dispongono di risorse finanziarie modeste o molto modeste.

Infine, rispetto ad altri Paesi europei, la Svizzera prevede prestazioni per superstiti piuttosto generose, sia in termini di ammontare che per quanto concerne la cerchia dei beneficiari che, nell'AVS, include anche i coniugi di persone che non esercitavano un'attività professionale nonché i coniugi dei lavoratori indipendenti. Per quanto concerne invece la disparità di trattamento tra uomini e donne nella LAVS, la Svizzera rappresenta un caso a parte.

1.8 Correlazioni con altri progetti in corso

In seguito alla sentenza della Corte EDU, sono stati depositati vari interventi parlamentari tesi a eliminare le disparità di trattamento nel quadro delle rendite per superstiti, tra vedove e vedovi da un lato nonché tra persone coniugate, divorziate e conviventi dall'altro, perlopiù tramite condizioni di diritto meno restrittive.

L'iniziativa parlamentare Gredig 21.416 Eliminare le disparità di trattamento nelle prestazioni per i superstiti, depositata il 16 marzo 2021, mira ad adeguare le basi legali affinché i superstiti beneficino delle prestazioni dell'AVS/AI in caso di morte di un genitore indipendentemente dal sesso e dallo stato civile. Chiede che il diritto alla rendita duri fino al completamento della formazione iniziale del figlio più giovane e che sia prevista una regolamentazione particolare per i genitori di bambini con disabilità, senza ridurre né eliminare le rendite esistenti. L'obiettivo è di eliminare le disparità di trattamento tra vedove e vedovi, proteggendo nel contempo in modo mirato le famiglie indipendentemente dallo stato civile dei loro membri. La CSSS-N ha dato seguito all'iniziativa parlamentare il 6 aprile 2022 e la CSSS-S ha fatto altrettanto il 18 aprile 2023.

L'iniziativa parlamentare della CSSS-N 22.426 Parità di trattamento per i vedovi e le vedove, depositata il 6 aprile 2022, mira a uniformare la legislazione relativa alle rendite per superstiti versate ai vedovi e alle vedove. La commissione omologa del Consiglio degli Stati ha approvato questa iniziativa il 18 aprile 2023.

L'iniziativa parlamentare Kamerzin 21.511 Uguaglianza per le vedove e i vedovi dopo che l'ultimo figlio ha compiuto 18 anni, depositata il 3 dicembre 2021, persegue anch'essa l'obiettivo di raggiungere l'uguaglianza di fatto e di diritto tra i sessi allineando le rendite per vedovi a quelle per le vedove.

In occasione della sua seduta del 18 aprile 2023, la CSSS-S ha esaminato queste tre iniziative. Ha approvato le iniziative 21.416 Gredig e 22.426 CSSS-N, chiedendo nel

contempo alla sua omologa del Consiglio nazionale di aspettare che il Consiglio federale presenti proposte di riforma concrete prima di procedere con i lavori. Per contro, ha respinto l'iniziativa 21.511 Kamerzin.

Progetto di riforma dell'AVS: la riforma AVS 21, la cui prima tappa entrerà in vigore il 1° gennaio 2024, consentirà di garantire l'equilibrio finanziario dell'AVS fino al 2033 circa. Tramite la mozione della CSSS-N 21.3462 **Mandato per la prossima riforma dell'AVS**, depositata il 30 aprile 2021, il Consiglio federale è stato incaricato di sottoporre al Parlamento entro il 2026 un progetto di stabilizzazione dell'AVS per il periodo 2030–2040. La revisione delle rendite per superstiti avrà un impatto finanziario importante, di cui bisognerà tenere conto nel quadro di questi lavori.

2 **Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo**

Il confronto internazionale delle prestazioni di sicurezza sociale costituisce sempre un'operazione delicata, dato che i sistemi di sicurezza sociale sono strutture complesse che si inseriscono in un contesto nazionale peculiare. È dunque difficile delineare la situazione finanziaria reale dei superstiti. Oltre al quadro strettamente legale, anche le realtà sociali variano notevolmente da un Paese all'altro, specialmente per quanto riguarda la ripartizione dei ruoli tra i coniugi. Il fatto che le madri esercitino molto spesso un'attività lucrativa a tempo parziale costituisce una specificità svizzera che le rende particolarmente vulnerabili in caso di decesso del coniuge.

Nello studio Gabriel et al. 2022²⁵ (v. n. 1.7) è stata svolta un'analisi comparativa dei diversi sistemi previdenziali prendendo in considerazione le prestazioni erogate ai superstiti dalle assicurazioni statali di base (miglior equivalente disponibile del 1° pilastro). Se i risultati di questo studio vanno considerati tenendo conto dei limiti menzionati, essi forniscono comunque indicazioni interessanti sul modo in cui gli Stati presi in esame coprono i rischi finanziari legati alla vedovanza. Nel quadro del progetto di ricerca in questione sono state esaminate in maniera approfondita le soluzioni giuridiche adottate da Germania, Austria, Francia, Paesi Bassi, Regno Unito e Svezia. Qui di seguito verrà proposta una breve sintesi di alcuni aspetti di quest'analisi, aggiornata con i dati disponibili per il 2023²⁶.

Va sottolineato innanzitutto che tutti gli Stati presi in considerazione hanno ormai eliminato qualsiasi distinzione tra vedovi e vedove.

Per quanto riguarda la cerchia dei beneficiari, i Paesi Bassi e la Svezia hanno la particolarità di versare le rendite per coniugi superstiti anche ai conviventi. La condizione di diritto è la presenza di un figlio a carico o una coabitazione ininterrotta di almeno cinque anni con la persona deceduta (soltanto nel caso della Svezia). Tutti gli Stati considerati versano in linea di principio anche prestazioni ai coniugi divorziati. I coniugi superstiti senza figli a carico hanno a volte diritto a rendite per superstiti (però non nel caso dei Paesi Bassi, in particolare), che tuttavia differiscono generalmente da quelle elargite a persone con obblighi di mantenimento, in quanto spesso limitate nel tempo (v. più avanti). In Francia, invece, soltanto le vedove e i vedovi con più di

²⁵ Gabriel et al. 2022, cap. 4.

²⁶ I dati si basano (tranne che per il Regno Unito) sulle pubblicazioni della rete MISSOC (*Mutual Information System on Social Protection*), stato 1.1.2023 (www.missoc.org/).

55 anni hanno diritto a una rendita per superstiti (pensione di reversibilità). I coniugi superstiti più giovani in situazioni finanziarie precarie possono comunque avvalersi di un'indennità di vedovanza.

Per quanto concerne le prestazioni in senso stretto, vari Paesi tra cui l'Austria, la Germania o la Svezia ne limitano la durata (30 mesi nel caso dell'Austria, 24 mesi nel caso della «piccola» rendita tedesca e 12 mesi nel caso della Svezia), e talvolta anche l'ammontare (Germania). Le principali condizioni per poterne beneficiare sono l'età della vedova o del vedovo nonché la presenza di figli a carico. La Germania concede ad esempio una «piccola» rendita a un coniuge superstite di meno di 47 anni senza figli di meno di 18 anni a carico. Questo limite d'età non si applica ai figli con disabilità e che hanno bisogno di assistenza. In Austria, le persone di meno di 35 anni senza figli in comune con il coniuge deceduto hanno in linea di principio diritto unicamente a una rendita di 30 mesi, mentre le rendite degli altri coniugi superstiti non sono limitate nel tempo. Ai coniugi superstiti di meno di 66 anni il sistema svedese concede in linea di massima una rendita soltanto per 12 mesi. Se la persona beneficiaria vive con figli di meno di 18 ma più di 12 anni, tale durata di 12 mesi viene raddoppiata. La rendita viene però versata finché il superstite vive con un figlio di meno di 12 anni. Questi Paesi partono dal presupposto che i superstiti debbano essere in grado di provvedere al proprio sostentamento una volta esaurito il diritto alle prestazioni. Un'altra specificità per quanto riguarda l'ammontare delle prestazioni è che la Francia aumenta la rendita del 10 per cento nel caso delle persone che hanno cresciuto tre o più figli e accorda un supplemento ai beneficiari che vivono nella stessa economia domestica con almeno un figlio minore.

In Germania e Austria, come in molti altri Paesi esaminati, la rendita per il coniuge superstite si estingue quando quest'ultimo si risposa. In questi casi, i due Paesi in questione concedono però un «aiuto alla ripartenza» (*Starthilfe*) al coniuge superstite, vale a dire un versamento in un'unica soluzione pari rispettivamente a 24 e 35 mensilità della rendita per il coniuge superstite.

Infine, tutte le assicurazioni nazionali di base prese in esame riducono o negano le rendite ai coniugi superstiti se i loro redditi superano una certa soglia.

3 Puntii essenziali del progetto

3.1 La normativa proposta

3.1.1 Rendita per il genitore superstite legata al periodo di educazione e assistenza del figlio

- Il diritto alla rendita per il genitore superstite si estinguerà al compimento dei 25 anni dell'ultimo figlio, a prescindere dallo stato civile dei genitori.
- Il diritto alla rendita per il genitore superstite sarà riconosciuto se il genitore assiste un figlio adulto con un danno alla salute e per questo motivo percepisce accrediti per compiti assistenziali dell'AVS.

Attualmente le vedove hanno diritto a una rendita vedovile se, alla morte del coniuge, hanno figli, a prescindere dall'età di questi ultimi. I vedovi vi hanno invece diritto soltanto se e fintantoché hanno figli di età inferiore ai 18 anni. Anche le vedove senza figli hanno diritto a una rendita; in tal caso, le condizioni sono che, alla morte del coniuge, abbiano 45 anni o più e siano state sposate per almeno cinque anni. Per quanto concerne le vedove, il diritto alla rendita è generalmente acquisito per tutta la vita, mentre per i vedovi si estingue al compimento dei 18 anni dell'ultimo figlio. Sono inoltre previste disposizioni particolari per le persone divorziate, il cui diritto alla rendita può derivare dalla loro età e dalla durata del matrimonio (risultante dalla somma degli anni anche di eventuali matrimoni precedenti) o dalla presenza di figli. Non è invece riconosciuto alcun diritto alle persone non sposate con figli a carico in caso di morte dell'altro genitore. Di conseguenza, i conviventi e le persone con figli nati al di fuori del matrimonio non possono esercitare il diritto a una rendita per superstiti.

Già in occasione dell'introduzione della rendita per vedovi, nel 1997, e con i tentativi di riforme successive, il Consiglio federale aveva riconosciuto la necessità di modificare il regime delle rendite per superstiti²⁷, non solo per garantire la parità di trattamento tra donne e uomini, ma anche per adeguare le disposizioni alle realtà sociali attuali. Sono mutate in particolare la situazione delle donne sul mercato del lavoro e la ripartizione dei ruoli in seno alla famiglia e nella vita professionale. I vari progetti di riforma dell'AVS miravano ad adeguare le prestazioni per superstiti dell'AVS, garantendo nel contempo una protezione delle persone con figli a carico. Sono infatti sempre più numerose le donne che esercitano un'attività lucrativa e rare quelle che si dedicano esclusivamente ai compiti domestici o all'educazione dei figli. Questa evoluzione è però controbilanciata dalle disparità esistenti a livello salariale e dall'esercizio di attività a tempo parziale, che interessano ancora prevalentemente le donne.

Il versamento di una rendita per superstiti per tutta la vita in seguito alla morte del coniuge non è più giustificato; il relativo diritto va dunque limitato nel tempo e adeguato in modo da essere specificamente destinato alle persone con obblighi di mantenimento nei confronti di figli. Il diritto alla rendita sarà quindi legato al periodo di educazione e assistenza dei figli, in modo che i genitori superstiti ricevano una rendita soltanto se sono tenuti a sostenere finanziariamente uno o più figli. Tale obbligo può sussistere fino al compimento dei 25 anni dei figli, età che corrisponde a quella dell'estinzione del diritto alle rendite per i figli, alle rendite per orfani e agli assegni versati da diverse assicurazioni sociali²⁸. Prevedendo la concessione di una rendita per un periodo più breve non si terrebbe debitamente conto dell'obbligo di mantenimento dei genitori, che in generale dura fino alla fine della prima formazione o al compimento dei 25 anni. Di fatto, anche dopo aver concluso una formazione professionale, spesso i giovani adulti restano a carico dei genitori finché non trovano il loro primo impiego. Far dipendere il diritto alla rendita dalla durata della formazione del figlio potrebbe creare effetti soglia importanti. Non è infatti raro che una formazione venga interrotta e che intercorra un determinato lasso di tempo prima dell'inizio di un'altra formazione o di un tirocinio. La rendita deve garantire al genitore superstito una certa stabilità finanziaria e non deve quindi essere influenzata dal comportamento talvolta imprevedibile dei figli nell'ambito della formazione. Il diritto alla rendita va inoltre riconosciuto più a lungo, oltre i 25 anni dell'ultimo figlio, se il genitore assiste un

²⁷ FF **2000** 1651, in particolare 1774; **2015** 1, in particolare 90

²⁸ Art. 22^{ter} cpv. 1 e 25 cpv. 5 LAVS; art. 3 cpv. 1 LAFam.

figlio adulto con disabilità, con cui convive, e per questo motivo percepisce accrediti per compiti assistenziali dell'AVS.

È necessario anche tenere conto dei mutamenti delle strutture familiari, ragion per cui vanno previste prestazioni per superstiti a prescindere dallo stato civile, in presenza di figli nell'economia domestica. Considerata l'evoluzione delle forme familiari²⁹, s'impone una rendita per il genitore superstite dell'AVS destinata alle persone con figli, a prescindere dal loro stato civile o sesso. Questo principio è peraltro già stato applicato per l'assistenza ai figli con gravi problemi di salute, che danno diritto a un'indennità, introdotta con effetto dal 1° luglio 2021, indipendentemente dallo stato civile dei genitori (art. 329*i* CO³⁰; art. 16*n* LIPG³¹). Questa richiesta è stata formulata anche nell'iniziativa parlamentare Gredig 21.416, cui la CSSS-N e la CSSS-S hanno dato seguito.

3.1.1.1 Aveni diritto

Il diritto alla rendita per il genitore superstite sarà accordato ai genitori di figli di età inferiore ai 25 anni. La definizione del rapporto tra genitore e figlio si basa sul rapporto di filiazione ai sensi dell'articolo 252 del Codice civile (CC)³². Se sussiste un rapporto di filiazione, lo stato civile dei genitori è irrilevante. Occorre infatti tenere conto il più possibile della diversità delle situazioni familiari per evitare che un superstite con un figlio a carico sia penalizzato a causa della propria situazione familiare. La protezione successiva a un decesso deve quindi essere garantita a tutte le persone con figli di età inferiore ai 25 anni, a prescindere dal fatto che siano sposate, divorziate, nubili/celibi o conviventi.

Figli conferenti il diritto alla rendita

Un genitore potrà ricevere una rendita per il genitore superstite se ha un figlio ai sensi dell'articolo 252 CC o un affiliato ai sensi dell'articolo 23 capoverso 2 AP-LAVS nei cui confronti ha un obbligo di mantenimento.

Come già oggi, il diritto alla rendita per il genitore superstite sarà riconosciuto anche se il figlio del coniuge deceduto è stato accolto dal coniuge superstite o se l'affiliato è stato adottato dal coniuge superstite. Questo diritto sarà riservato alle persone che erano sposate al momento della morte del coniuge e che hanno lo stato civile di vedove o vedovi.

Il fatto che il figlio riceva contributi di mantenimento o segua una formazione è irrilevante. È sufficiente che il genitore superstite abbia un figlio di età inferiore ai 25 anni al momento della morte dell'altro genitore. Non vengono fissati nemmeno criteri legati alla custodia o all'economia domestica comune con il figlio. Come previsto nel diritto vigente, infatti, tali criteri non sono giustificati e non terrebbero conto delle svariate situazioni di custodia e di mantenimento possibili. Inoltre, sarebbe impossibile controllare l'applicazione di tali regole. Per contro, viene introdotta una disposizione per garantire l'impiego appropriato della rendita, al fine di evitare la con-

²⁹ UST 2021, pag. 9.

³⁰ RS 220

³¹ RS 834.1

³² RS 210

cessione di una rendita per il genitore superstite nei casi in cui il genitore biologico non ha di fatto alcun legame con il figlio.

Figli conferenti il diritto agli accrediti per compiti assistenziali

Nei casi in cui i genitori che devono assistere regolarmente un figlio con disabilità è giustificato continuare a versare la rendita per il genitore superstite anche dopo il compimento dei 25 anni del figlio in questione, a determinate condizioni. Il criterio dell'assistenza può essere facilmente definito in base al diritto agli accrediti per compiti assistenziali dell'AVS. Queste prestazioni sono concesse agli assicurati che si occupano di parenti stretti, purché vivano nella stessa economia domestica o possano raggiungere facilmente la persona assistita. Il diritto agli accrediti per compiti assistenziali presuppone la percezione di un assegno per grandi invalidi dell'AI, dell'assicurazione contro gli infortuni o dell'assicurazione militare da parte della persona assistita.

Se il genitore superstite che si prende cura del figlio di oltre 25 anni adempie le condizioni per il diritto agli accrediti per compiti assistenziali, gli sarà riconosciuto il diritto alla rendita per il genitore superstite fintantoché le adempirà e vivrà con il figlio in questione. Questa misura era già stata proposta nel messaggio sulla riforma della previdenza per la vecchiaia 2020³³.

3.1.1.2 Estinzione del diritto

Il diritto alla rendita per il genitore superstite si estinguerà al compimento dei 25 anni dell'ultimo figlio che ha conferito il diritto alla rendita e, nel caso di un figlio conferente il diritto agli accrediti per compiti assistenziali, al momento in cui le condizioni per quest'ultimo non saranno più adempiute. Essendo legato al periodo educativo e assistenziale, il diritto alla rendita non si estinguerà invece in caso di nuovo matrimonio del genitore. Il diritto si estinguerà inoltre in caso di morte del genitore avente diritto o del figlio conferente il diritto alla rendita per il genitore superstite.

Si estinguerà infine in tutti i casi al più tardi al raggiungimento dell'età di riferimento dell'AVS (65 anni) o al momento della riscossione anticipata della totalità o di una parte della rendita di vecchiaia dell'AVS.

3.1.2 Rendita transitoria di vedovanza

- Una rendita transitoria di vedovanza di due anni sarà concessa alle vedove e ai vedovi senza più figli a carico.
- La rendita transitoria di vedovanza sarà concessa alle persone sposate e a quelle divorziate che al momento della morte dell'ex coniuge percepivano da quest'ultimo un contributo di mantenimento secondo il diritto del divorzio.

³³ Messaggio del 19 novembre 2014 sulla riforma della previdenza per la vecchiaia 2020 (14.088); FF 2015 I, in particolare 92.

3.1.2.1 Necessità della prestazione

La vedovanza comporta spesso una diminuzione del reddito per le persone che costituiscono una comunità economica. Le prestazioni delle assicurazioni sociali in caso di decesso devono permettere di compensare questa perdita di reddito. È stato constatato che la vedovanza ha in generale un impatto economico molto negativo sui redditi delle economie domestiche, ma di breve durata: nel medio periodo, a seconda dell'età, la situazione finanziaria può migliorare³⁴. Il Consiglio federale propone dunque di prevedere una prestazione transitoria per le persone senza più figli a carico (ovvero che hanno più di 25 anni al momento del decesso del coniuge) invece di una prestazione a vita come nel diritto vigente. Le persone senza figli non avranno dunque diritto a questa prestazione. Un periodo educativo implica infatti la necessità di adeguare il proprio modo di vita per conciliare la prosecuzione di un'attività lucrativa e la vita familiare. Se i figli hanno concluso la propria formazione, ci si può dunque attendere che il vedovo o la vedova, a seconda della sua età, sia in grado di provvedere al proprio sostentamento o adegui il suo tenore di vita dopo un determinato periodo di tempo successivo al decesso.

La rendita sarà concessa esclusivamente alle persone sposate, che hanno obblighi di mantenimento reciproci, o alle persone divorziate in caso di obbligo di mantenimento dell'ex coniuge deceduto. Questa prestazione si basa fundamentalmente sull'obbligo legale di mantenimento dei coniugi durante il matrimonio. L'obbligo di mantenimento deriva dal mantenimento della famiglia ai sensi dell'articolo 163 CC o dal contributo di mantenimento dopo il divorzio, stabilito nella sentenza di divorzio secondo l'articolo 125 CC. Il diritto alla rendita transitoria di vedovanza non dipenderà dalla durata del matrimonio o dall'età del superstite. I concubini non vi avranno diritto, dato che non hanno alcun obbligo legale di mantenimento reciproco ai sensi del CC. La prestazione sarà inoltre riservata alle persone che hanno avuto figli, poiché sono state costrette ad adattare la propria organizzazione professionale per conciliare famiglia e lavoro.

Una rendita di durata limitata a due anni sarà concessa dal momento della morte del coniuge o ex coniuge per compensare temporaneamente le ripercussioni della vedovanza e dare alla persona vedova il tempo di adattarsi alla nuova situazione. Questa prestazione transitoria consentirà di sostenere il superstite in questa fase, facendo sì che possa per esempio adattare i propri redditi e uscite, aumentare il proprio grado d'occupazione o cambiare abitazione.

3.1.2.2 Aventi diritto

Avranno diritto alla prestazione le persone sposate che hanno figli di età superiore ai 25 anni al momento della morte del coniuge.

Il diritto alla rendita transitoria di vedovanza sarà riconosciuto anche alle persone divorziate con figli di età superiore ai 25 anni, a condizione che l'ex coniuge fosse tenuto a versare un contributo di mantenimento stabilito nella sentenza di divorzio (art. 125 CC).

³⁴ Gabriel et. al. 2022, pag. 112.

3.1.2.3 Estinzione del diritto

Il diritto alla rendita transitoria di vedovanza si estinguerà due anni dopo la morte del coniuge o dell'ex coniuge o a partire dalla morte del beneficiario. Non si estinguerà in caso di nuovo matrimonio.

3.1.3 Copertura dei casi di rigore tramite le PC

- Alle persone che al momento della morte del coniuge o dell'ex coniuge hanno 58 anni o più e non hanno più figli a carico sarà garantita una copertura tramite le PC, se la morte dell'altro genitore comporterà una situazione di precarietà.
- Alle persone sposate e a quelle divorziate che percepivano dall'ex coniuge un contributo di mantenimento secondo il diritto del divorzio sarà garantita una copertura tramite le PC.

3.1.3.1 Mantenimento di una protezione in caso di precarietà del superstito anziano in seguito alla morte del coniuge o dell'ex coniuge

Se non saranno prese misure mirate per le persone di una certa età che diventano vedove, si rischia di creare situazioni di precarietà. Poiché non saranno più versate rendite vitalizie, occorre introdurre prestazioni specifiche per le persone diventate vedove a una certa età, che potrebbero trovare difficoltà nell'aumentare il grado d'occupazione o nel (ri)avviare un'attività lucrativa per provvedere autonomamente al proprio sostentamento. Per evitare casi di rigore, si prevede di sostenere in particolare i superstiti prossimi all'età di riferimento dell'AVS che non hanno più figli a carico.

La questione principale riguarda la determinazione del limite di età a partire dal quale potrebbero venirsi a creare tali situazioni di rigore. Attualmente le vedove che hanno 45 anni e più e sono state sposate per almeno cinque anni hanno diritto a una rendita vitalizia. Poiché a 45 anni le possibilità di reinserimento nel mercato del lavoro o di aumento del grado d'occupazione sono ancora elevate, questo limite d'età non è più adeguato. Appare dunque più opportuna un'età di 58 anni, che corrisponde all'età minima a partire dalla quale è possibile riscuotere le prestazioni di vecchiaia del 2° pilastro e a quella presa come riferimento per le prestazioni transitorie, che sono accordate alle persone che hanno raggiunto i 60 anni e hanno perso il posto di lavoro a partire dai 58 anni.

Questa protezione non si basa esclusivamente sul criterio dell'età del superstito al momento della morte del coniuge o ex coniuge. In effetti, gran parte dei superstiti anziani è già attiva sul mercato del lavoro e la vedovanza non è sempre sinonimo di difficoltà d'integrazione nel mercato del lavoro. È dunque opportuno prevedere una protezione mirata per le persone che si ritrovano in una situazione di bisogno in seguito a un decesso. Tuttavia, l'AVS non è l'assicurazione adatta per contemplare prestazioni legate al bisogno individuale. Per questo motivo si propone una copertura tramite le PC, che permetterebbe di garantire una protezione mirata alle persone che si ritrovano in una situazione di bisogno in seguito alla perdita di un sostegno economico.

La prestazione sarà riservata ai beneficiari della rendita transitoria di vedovanza, ovvero le persone che hanno avuto figli e sono quindi state costrette ad adattare la propria organizzazione professionale per conciliare famiglia e lavoro. In assenza di figli, non vi sono ragioni oggettive per le quali un assicurato dovrebbe ridurre il proprio grado d'occupazione.

3.1.3.2 Avanti diritto

La concessione di PC ai superstiti anziani in situazione di bisogno è prevista per i beneficiari di una rendita transitoria di vedovanza dell'AVS che hanno 58 anni o più al momento della morte del coniuge o dell'ex coniuge. In generale, questa rendita transitoria potrà fondare un diritto alle PC, che continuerà a sussistere anche dopo la scadenza dei due anni di versamento della rendita, purché siano adempiuti i requisiti economici e personali rilevanti per le PC.

Come la rendita transitoria di vedovanza, anche questa prestazione si basa fondamentalmente sull'obbligo legale di mantenimento che la persona deceduta aveva al momento del decesso nei confronti del coniuge o, in virtù della sentenza di divorzio, dell'ex coniuge.

3.1.3.3 Estinzione del diritto

Il diritto alle PC si estinguerà al più tardi al raggiungimento dell'età di riferimento dell'AVS (65 anni) o al momento della riscossione anticipata della totalità o di una parte della rendita di vecchiaia dell'AVS. In caso di morte dell'assicurato, si estinguerà anche il diritto alle PC. Non si estinguerà invece in caso di nuovo matrimonio, se le condizioni economiche per il diritto alle PC sono ancora adempiute.

3.1.4 Disposizioni transitorie

La normativa proposta comporta modifiche sostanziali dei criteri per la concessione delle prestazioni destinate alle persone vedove. Il nuovo diritto si applicherà alle nuove prestazioni accordate in caso di decessi avvenuti dopo l'entrata in vigore del presente progetto. Le rendite correnti, che in linea di massima sono versate a vita, saranno invece rette dalle disposizioni transitorie.

Occorre trovare un buon equilibrio tra la necessità di mantenere i diritti acquisiti per le categorie più vulnerabili e la coerenza del nuovo sistema, al fine di evitare una forte differenza tra il regime attuale e quello futuro. In assenza di figli a carico e di problemi legati all'età, ci si può attendere che le persone in questione si reinseriscano nel mercato del lavoro o aumentino il proprio grado d'occupazione. Occorrerà però un periodo transitorio per permettere loro di prepararsi a un tale cambiamento.

3.1.4.1 Mantenimento delle rendite correnti per le vedove e i vedovi che hanno 55 anni o più

Si propone di mantenere la garanzia dei diritti acquisiti per le persone che al momento dell'entrata in vigore della riforma avranno 55 anni o più. Si tratta sia di rendite vedovili versate prima del raggiungimento dell'età di riferimento sia di rendite che continuano a essere accordate dopo questa età. Grazie alle disposizioni transitorie queste categorie di vedovi e vedove, ovvero circa 180 000 persone nel 2026, non saranno toccate dalle modifiche legislative e continueranno a percepire la propria rendita vedovile secondo il diritto anteriore; continueranno inoltre ad avere diritto al versamento della rendita più elevata in virtù del vigente articolo 24*b* LAVS.

Per le persone che al momento dell'entrata in vigore della riforma non avranno ancora compiuto i 55 anni è previsto un periodo transitorio di 24 mesi, al termine del quale, conformemente al nuovo diritto, le loro rendite AVS verranno soppresse, se non vi sono figli a carico di età inferiore ai 25 anni. La soppressione di questo diritto concernerà quasi 7000 persone, di cui circa 50 vedovi e il resto vedove. Le rendite del 2° pilastro non saranno interessate e potranno dunque essere percepite senza variazioni.

3.1.4.2 Mantenimento delle rendite per le vedove e i vedovi beneficiari di PC all'AVS che hanno 50 anni o più

Le rendite vedovili concesse alle persone che al momento dell'entrata in vigore della riforma avranno 50 anni o più e fino a quel momento hanno avuto diritto a una prestazione complementare annua continueranno ad avere diritto al versamento della rendita più elevata secondo il vigente articolo 24*b* LAVS. A beneficiare di questa protezione saranno quasi 850 beneficiari di rendita, di cui quasi 800 donne e circa 50 uomini.

3.1.5 Coordinamento con la previdenza professionale

La legge federale del 25 giugno 1982³⁵ sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP) prevede il versamento di prestazioni della previdenza professionale obbligatoria al coniuge superstite (art. 19 LPP) e al partner registrato superstite (art. 19*a* LPP), come pure agli ex coniugi e ai partner di unioni domestiche registrate sciolte (art. 19 cpv. 3 LPP). Al di là delle prestazioni minime, l'organo supremo di un istituto di previdenza, composto pariteticamente, può prevedere nel regolamento dell'istituto di accordare prestazioni anche ai conviventi, alle persone che provvedono al sostentamento di uno o più figli comuni e alle persone che erano a carico della persona deceduta (art. 20*a* cpv. 1 lett. a LPP). Queste prestazioni regolamentari permettono di tenere conto delle forme di vita odierne.

Nella previdenza professionale non si fa alcuna distinzione tra uomini e donne per la concessione delle prestazioni per i superstiti. La rendita della previdenza professionale obbligatoria è quindi concessa al coniuge superstite se, alla morte del coniuge, ha almeno un figlio a carico oppure ha 45 anni o più ed è stato sposato per almeno cin-

³⁵ RS 831.40

que anni. Dato che la LPP fissa soltanto prescrizioni minime e che gli istituti di previdenza possono prevedere nei loro regolamenti prestazioni più generose, molto spesso anche le persone vedove senza figli ricevono una rendita, anche se hanno meno di 45 anni o sono state sposate per meno di cinque anni al momento della morte del coniuge.

Non facendo alcuna distinzione in funzione del sesso del beneficiario, la previdenza professionale è già molto egualitaria, una caratteristica rilevabile sin dalla 1^a revisione della LPP, entrata in vigore il 1° gennaio 2005. Questa peculiarità si spiega con il fatto che, contrariamente al 1° pilastro, la previdenza professionale applica il principio della comunità economica formata dai coniugi o partner registrati. Di conseguenza, la ripartizione degli averi viene effettuata soltanto in caso di divorzio o scioglimento dell'unione domestica registrata. Se la comunità economica resta invariata fino alla morte, ovvero se non vi è divorzio o scioglimento dell'unione domestica registrata, non si procede al conguaglio della previdenza professionale. Di fatto, il versamento delle prestazioni per i superstiti è l'unico modo per garantire una compensazione economica, non essendoci ripartizione degli averi nelle coppie che restano sposate o in unione domestica registrata, contrariamente a quanto avviene nell'AVS, che prevede compensazioni di questo genere con la divisione dei redditi negli anni di matrimonio. Se non ci fosse la rendita per superstiti della previdenza professionale, i coniugi e i partner registrati superstiti subirebbero dunque una consistente perdita di reddito in caso di morte. Introdurre restrizioni in materia di rendite per superstiti nella previdenza professionale implicherebbe che il capitale di previdenza liberato, accumulato dalla persona deceduta con la sua attività salariata o indipendente, andrebbe integralmente all'istituto di previdenza.

La cerchia dei beneficiari della previdenza professionale include, per legge, anche gli ex coniugi e, a seconda dei regolamenti dei singoli istituti di previdenza, i conviventi e/o le persone non sposate con la persona deceduta che provvedono al sostentamento di uno o più figli comuni (art. 20a cpv. 1 lett. a LPP). Di conseguenza, già oggi nella previdenza professionale la concessione delle prestazioni per i superstiti non dipende dallo stato civile e non vi è quindi alcuna necessità di coordinamento. Inoltre, la cerchia dei beneficiari si estende già anche alle persone a carico della persona deceduta (art. 20a cpv. 1 lett. a LPP), vale a dire a un eventuale figlio maggiorenne con disabilità.

La rendita transitoria di vedovanza per le persone senza più figli a carico prevista nel 1° pilastro non richiede alcun coordinamento con la previdenza professionale, dato che quest'ultima non fa alcuna distinzione tra vedovo e vedova e prevede già una compensazione economica sotto forma d'indennità unica (art. 19 cpv. 2 LPP) per le persone vedove che non adempiono le condizioni per il diritto a una rendita per i superstiti.

Dato il diverso funzionamento rispetto all'AVS, nella previdenza professionale non occorre alcuna modifica, né in materia di parità di trattamento tra uomini e donne, né per quanto riguarda l'indipendenza delle prestazioni dallo stato civile. Inoltre, le prestazioni introdotte con il presente progetto, in particolare per i genitori non sposati, e determinate prestazioni transitorie esistono già nel 2° pilastro.

La modifica delle prestazioni vedovili non dovrebbe pertanto generare alcun trasferimento di prestazioni dall'AVS al 2° pilastro, tranne in rarissimi casi. Può infatti accadere che le prestazioni per i superstiti del 2° pilastro vengano ridotte a causa di un

sovraindennizzo, principalmente quando l'assicurato percepisce una rendita dell'assicurazione contro gli infortuni o ha diritto a una rendita per orfani. In caso di diritto simultaneo a indennità dell'assicurazione contro gli infortuni e a prestazioni della previdenza professionale, sarà prioritariamente la prima assicurazione a dover compensare le prestazioni mancanti dell'AVS.

3.1.6 Coordinamento con l'assicurazione contro gli infortuni e l'assicurazione militare

Assicurazione contro gli infortuni

L'assicurazione contro gli infortuni prevede prestazioni vedovili nei casi in cui la morte del coniuge sia la conseguenza di un infortunio. Il coniuge superstite (uomo o donna) ha diritto a una rendita se, alla morte del coniuge, ha figli che hanno diritto a una rendita o se vive in comunità domestica con altri figli aventi diritto alla rendita in seguito al decesso in questione o se è invalido per almeno due terzi o lo diventa nel corso dei due anni successivi. La vedova ha inoltre diritto a una rendita se, alla morte del marito, ha figli che non hanno più diritto a una rendita o ha 45 anni o più (art. 29 cpv. 3 della legge federale del 20 marzo 1981³⁶ sull'assicurazione contro gli infortuni [LAINF]). Quest'ultimo diritto non è previsto per i vedovi, il che costituisce una disparità di trattamento.

Sebbene la sentenza *Beeler contro la Svizzera* dell'11 ottobre 2022 emanata dalla Corte EDU concerna la legislazione relativa all'AVS, è opportuno adattare anche la legislazione relativa all'assicurazione contro gli infortuni eliminando le disparità legate al sesso. Per raggiungere l'uguaglianza in tal senso, la soluzione più semplice e pragmatica è concedere ai vedovi gli stessi diritti di cui attualmente godono le vedove. Tale concessione genera infatti spese esigue ed è peraltro coerente con la legislazione relativa all'assicurazione contro gli infortuni, che, a suo tempo, è subentrata alla responsabilità civile del datore di lavoro. Pur essendo retta dalla legge federale del 6 ottobre 2000³⁷ sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA), questa legislazione mantiene alcune peculiarità, derivanti soprattutto dal suo stretto legame con il mondo del lavoro.

L'eliminazione della disparità di trattamento rilevata dalla Corte EDU attraverso l'estensione del diritto a una prestazione agli uomini vedovi senza figli a carico può essere realizzata nell'assicurazione contro gli infortuni, dato che la sua situazione finanziaria è stabile. La pertinente modifica della LAINF implica il versamento di circa 500 rendite per vedovi supplementari, i cui premi sono a carico dei datori di lavoro e dei lavoratori. Questi dovranno quindi assumere le spese supplementari, stimate a un importo compreso tra 5 e 8 milioni di franchi all'anno, con un esiguo aumento dei premi (inferiore allo 0,15 %). Nel 2020 il volume complessivo dei premi lordi si è attestato a 6,4 miliardi di franchi. È tuttavia molto probabile che la diminuzione del numero di rendite per i superstiti già in atto e prevista anche in futuro sarà sufficiente per assorbire le spese derivanti dalla modifica in questione.

³⁶ RS 832.20

³⁷ RS 830.1

La riforma del regime dell'AVS inciderà sull'assicurazione contro gli infortuni per via della regolamentazione del sovraindennizzo. Se i superstiti hanno diritto a una rendita dell'AVS/AI, infatti, l'assicurazione contro gli infortuni concede loro una rendita complementare il cui importo corrisponde alla differenza tra il 90 per cento del guadagno assicurato e la rendita dell'AVS/AI, ma al massimo al 40 per cento del guadagno assicurato per le vedove e i vedovi (art. 31 LAINF). Se la rendita dell'AVS/AI viene aumentata o ridotta in seguito a una modifica delle basi di calcolo, questa rendita complementare viene adeguata. Di conseguenza, se l'importo della rendita AVS/AI diminuisce, l'assicurazione contro gli infortuni deve compensare la riduzione fino a concorrenza del limite summenzionato.

In caso di soppressione della rendita AVS/AI, la rendita complementare potrebbe essere sostituita da una vera e propria rendita dell'assicurazione contro gli infortuni. Le ripercussioni finanziarie della riforma dell'AVS saranno tuttavia minime per questa assicurazione, dato che essa versa soltanto poche rendite complementari per vedove, potenzialmente interessate dalle modifiche nell'ambito dell'AVS.

Assicurazione militare

La legge federale del 19 giugno 1992³⁸ sull'assicurazione militare (LAM) non fa alcuna distinzione tra uomini e donne, ragion per cui non vi è necessità di modificare la relativa legge. Va sottolineato che, dal momento in cui l'assicurato ha raggiunto l'età di pensionamento, la rendita d'invalidità accordatagli per una durata indeterminata è pagata come rendita di vecchiaia ed è calcolata in base alla metà del guadagno annuo determinante la rendita (art. 47 LAM]). Conformemente all'articolo 77 LAM, in deroga all'articolo 69 LPGA, in caso di concorso di una rendita di vecchiaia per gli assicurati invalidi e di una rendita dell'AVS, non vi è alcuna riduzione per sovraindennizzo. Non può infatti esservi sovraindennizzo, dato che la rendita di vecchiaia dell'assicurazione militare corrisponde soltanto alla metà della rendita d'invalidità accordata in precedenza (art. 47 e 77 LAM). Una diminuzione o un aumento della rendita dell'AVS non ha dunque alcun impatto sull'assicurazione militare.

La situazione è diversa invece per le persone cui è stata accordata una rendita d'invalidità dell'assicurazione militare per una durata indeterminata e che non hanno ancora raggiunto l'età di pensionamento. Per il calcolo del sovraindennizzo di cui all'articolo 69 LPGA, le rendite dell'AVS, dell'AI e dell'assicurazione contro gli infortuni sono computate integralmente in caso di concorso con una rendita dell'assicurazione militare (art. 32 cpv. 1 lett. a dell'ordinanza del 10 novembre 1993³⁹ sull'assicurazione militare). Un'eventuale riduzione della rendita dell'AVS verrà dunque compensata con un aumento della rendita versata dall'assicurazione militare.

3.1.7 Coordinamento con l'assicurazione contro la disoccupazione

L'articolo 14 capoverso 2 della legge del 25 giugno 1982⁴⁰ sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI) prevede l'esonero dall'adempimento del periodo di contri-

³⁸ RS 833.1

³⁹ RS 833.11

⁴⁰ RS 837.0

buzione per le persone che, in particolare in seguito alla morte del coniuge oppure per motivi analoghi, sono costrette ad assumere o a estendere un'attività dipendente. Questa norma è applicabile soltanto se l'evento in questione non risale a più di un anno e la persona interessata era domiciliata in Svizzera al momento del verificarsi dell'evento. Queste persone non hanno dunque bisogno di adempiere il periodo di contribuzione per avere un diritto, seppur limitato, all'indennità di disoccupazione.

Questi motivi di esenzione riguardano le persone che non sono pronte ad assumere un'attività lucrativa o a estendere la loro attività, ma che, per necessità economiche, si trovano costrette a farlo per far fronte alla nuova situazione in cui si sono venute a trovare. L'assicurato può dunque essere esonerato dall'adempimento del periodo di contribuzione soltanto se esiste un rapporto di causalità tra il motivo di esenzione fatto valere e la necessità di assumere o estendere un'attività lucrativa dipendente⁴¹.

La concessione di una rendita vedovile dell'AVS o del 2° pilastro è un elemento determinante per l'esame della necessità economica di assumere o estendere un'attività dipendente. Non è tuttavia necessario modificare le pertinenti disposizioni legali.

3.2 Ripercussioni finanziarie della normativa proposta

3.2.1 Ripercussioni per l'AVS

In generale, il presente progetto comporta la soppressione delle rendite vitalizie accordate alle persone sposate o divorziate, con o senza figli. In futuro, le prestazioni saranno legate ai periodi educativi o accordate in modo transitorio per attenuare le conseguenze di un decesso. Rispetto al diritto vigente, dunque, la vedovanza darà meno spesso diritto a una rendita e le nuove rendite accordate per questo motivo saranno versate per un lasso di tempo meno lungo. Per contro, le prestazioni versate ai vedovi saranno prolungate e saranno introdotte nuove prestazioni per le persone non sposate. Attualmente, infatti, la rendita per vedovi viene versata fino al compimento dei 18 anni dell'ultimo figlio, mentre in futuro lo sarà fino ai suoi 25 anni. Queste modifiche comporteranno una riduzione e, in misura minore, anche un aumento delle uscite dell'AVS. Considerate le disposizioni transitorie volte a mantenere le rendite correnti, la diminuzione delle uscite sarà graduale.

L'estensione del diritto alla rendita per superstiti ai genitori non sposati con figli di età inferiore ai 25 anni comporterà un aumento delle uscite relativamente modesto, dato che i casi in questione saranno presumibilmente poco numerosi. Tra il 2016 e il 2020 in Svizzera si sono infatti registrati annualmente in media 123 decessi di genitori non sposati il cui ultimo figlio aveva meno di 25 anni.

È importante sottolineare che il regime transitorio introdotto dal 2022⁴² in seguito alla sentenza della Grande Camera della Corte EDU genera attualmente spese pari a circa 12 milioni di franchi all'anno.

⁴¹ Segreteria di Stato dell'economia, *Direttiva LADI ID (Prassi LADI ID)*, B192 (stato: 1.7.2023).

⁴² Informativa n. 460 per le casse di compensazione AVS e gli organi di esecuzione PC, disponibile all'indirizzo www.ufas.admin.ch > Pubblicazioni & servizi > Istruzioni, circolari, ... > Esecuzione assicurazioni sociali > Documenti > AVS > Messaggi > AVS/PC Informativa n. 460.

La tabella seguente illustra l'impatto delle singole misure previste nel progetto sulle uscite, ipotizzando che la modifica di legge entri in vigore il 1° gennaio 2026.

Tabella 4-1

Effetti della riforma sulle uscite destinate alle rendite dell'AVS

Importi in milioni di franchi, ai prezzi del 2023

Anno	Limitazione del diritto alle persone vedove con figli di meno di 25 anni	Rendita per il genitore superstite per i genitori non sposati con figli di meno di 25 anni	Rendita transitoria di due anni per le persone vedove con figli di più di 25 anni	Disposizioni transitorie*	Totale
2026	-30	1	25	0	-5
2027	-100	4	70	0	-25
2028	-170	6	90	-110	-180
2029	-250	8	90	-120	-260
2030	-320	10	90	-120	-340
2031	-390	13	90	-130	-420
2032	-460	14	90	-140	-490
2033	-530	16	90	-150	-570
2034	-580	18	90	-170	-640
2035	-650	20	90	-180	-720
2036	-690	21	90	-220	-810
2037	-760	22	90	-210	-860
2038	-800	23	80	-200	-900
2039	-870	25	80	-190	-950
2040	-900	25	80	-190	-980

Poiché le cifre sono arrotondate, il totale può essere leggermente diverso dalla somma delle singole voci.

* Le rendite correnti delle persone che al momento dell'entrata in vigore della modifica di legge non hanno ancora compiuto i 55 anni saranno trasferite nel nuovo diritto o soppresse dopo un periodo di due anni, se queste persone non hanno figli di età inferiore ai 25 anni. Le rendite correnti delle persone che al momento dell'entrata in vigore della modifica di legge avranno 50 anni o più e saranno già beneficiarie di PC non saranno soppresse.

3.2.2 Ripercussioni per le PC

Il presente progetto comporterà una riduzione della cerchia dei beneficiari delle rendite per superstiti dell'AVS, il che permetterà anche di ridurre il numero dei beneficiari di PC. L'impatto finanziario sulle PC sarà comunque modesto, dato che sono pochi i beneficiari di una rendita per superstiti a percepire queste prestazioni: nel 2021 la quota in Svizzera era infatti del 15 per cento, vale a dire 7340 persone, di cui 6390 senza figli a carico.

Di regola, il diritto alle PC si estinguerà se le rendite per superstiti dell'AVS non saranno sostituite con un'altra rendita del 1° pilastro. I casi di soppressione delle PC in

seguito alla soppressione di una rendita vedovile sono stimati a 300–400 nel 2030. La disposizione per i casi di rigore stabilisce un’eccezione a questa regola, poiché consente alle persone che diventano vedove poco prima dell’età di riferimento di non perdere il diritto alle PC anche se non percepiscono più alcuna rendita del 1° pilastro. Secondo le stime, potrebbero beneficiarne tra 200 e 300 persone nel 2030.

La tabella seguente illustra l’impatto della riforma sulle uscite destinate alle PC, ipotizzando che la modifica di legge entri in vigore il 1° gennaio 2026.

Tabella 4-2

Effetti della riforma sulle uscite destinate alle PC

Importi in milioni di franchi, ai prezzi del 2023

Anno	Risparmi realizzati con la riduzione del numero di rendite per superstiti	Uscite supplementari causate dalla sostituzione delle rendite per superstiti all’età di riferimento con rendite di vecchiaia meno elevate	Casi di rigore di persone diventate vedove poco prima dell’età di riferimento	Totale
2026	0	0	0	0
2027	0	1	0	1
2028	0	1	0	1
2029	-2	1	3	2
2030	-4	2	5	3
2031	-6	2	7	4
2032	-7	3	8	4
2033	-9	3	8	3
2034	-10	3	8	2
2035	-11	4	8	1
2036	-12	4	8	0
2037	-14	5	8	-1
2038	-15	5	8	-2
2039	-16	6	7	-2
2040	-17	6	7	-4

Poiché le cifre sono arrotondate, il totale può essere leggermente diverso dalla somma delle singole voci.

Nel complesso, l’impatto della riforma sulle uscite destinate alle PC sarà dunque marginale, con un totale che rientra nel margine di errore della stima. Dai calcoli non emergono dunque effetti significativi per le uscite destinate alle PC.

3.2.3 Ripercussioni per la Confederazione

Per la Confederazione le ripercussioni finanziarie della riforma dipenderanno dall’evoluzione delle uscite complessive dell’AVS, di cui assume il 20,2 per cento.

Considerando la riforma nel suo complesso, la Confederazione ridurrà la propria partecipazione di 35 milioni di franchi nel 2028. In seguito, i suoi risparmi aumenteranno costantemente, fino a raggiungere circa 200 milioni di franchi nel 2040.

Non avendo un impatto significativo sulle uscite destinate alle PC, la riforma inciderà sul bilancio federale soltanto in misura marginale, per circa 2,5 milioni di franchi nel 2032.

La modifica della legislazione sull'assicurazione contro gli infortuni avrà soltanto ripercussioni indirette per la Confederazione, dato che essa non partecipa al finanziamento di questa assicurazione e sarà dunque interessata esclusivamente in quanto datore di lavoro. Considerato che versa premi per circa 21,2 milioni di franchi all'anno per assicurare il proprio personale, l'aumento previsto dovrebbe generare uscite supplementari pari a circa 32 000 franchi all'anno.

3.3 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

Non avendo un impatto significativo sulle uscite destinate alle PC (spese supplementari per 4 mio. fr. nel 2032), la riforma inciderà sul bilancio dei Cantoni per circa 1,5 milioni di franchi nel 2032. Il numero delle persone che riceveranno una rendita per superstiti sarà tuttavia inferiore rispetto a oggi. Se la rendita per superstiti non sarà sostituita con un'altra rendita del 1° pilastro, anche il diritto alle PC sarà soppresso. In mancanza di altri redditi o sostanza, le persone interessate potrebbero ritrovarsi a dover ricorrere all'aiuto sociale. Sebbene non sia possibile valutare il numero di queste persone né le ripercussioni esatte per l'aiuto sociale, queste ultime dovrebbero rimanere marginali, dato che la quota dei beneficiari di una rendita per superstiti dell'AVS che percepiscono PC è esigua e riguarda soprattutto le economie domestiche con figli, che continueranno a essere tutelate con il nuovo diritto.

3.4 Adeguamento dei mezzi necessari

Il presente progetto non prevede nuovi compiti legali per la Confederazione. Per quest'ultima, le ripercussioni finanziarie dipenderanno principalmente dalla variazione delle uscite complessive dell'AVS, dato che la Confederazione ne assume il 20,2 per cento. Il presente progetto mira a stabilire l'uguaglianza giuridica tra vedovi e vedove, ad adeguare il sistema alle realtà sociali attuali e a realizzare risparmi per la Confederazione conformemente al mandato del Consiglio federale. L'allegato 1 illustra dettagliatamente le sue ripercussioni finanziarie.

3.5 Attuazione

Come oggi, il versamento delle prestazioni dell'AVS incomberà alle casse di compensazione professionali e cantonali. Considerate le importanti modifiche derivanti dal progetto, ne risulteranno spese di attuazione e di adeguamento dei sistemi informatici. Non è tuttavia possibile quantificare tali spese. Per quanto concerne le PC, la limitazione del diritto alle prestazioni per superstiti comporterà presumibilmente una

riduzione dell'effettivo dei beneficiari. I casi di rigore dovuti all'età richiedono adeguamenti marginali nell'attuazione del sistema.

4 Commento ai singoli articoli

4.1 Legge federale su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS)

Art. 15 cpv. 2

Il presente progetto offre l'occasione per apportare alcune modifiche non legate alle rendite per superstiti dell'AVS.

Cpv. 2: l'articolo 43 numero 1 della legge federale dell'11 aprile 1889⁴³ sull'esecuzione e sul fallimento (LEF) è stato abrogato con l'entrata in vigore della legge federale del 18 marzo 2022⁴⁴ sulla lotta contro l'abuso del fallimento. In futuro i debitori soggetti all'esecuzione in via di fallimento dovranno essere perseguiti in tal modo anche per i crediti di diritto pubblico, tra cui rientrano anche i contributi sociali. Di conseguenza, l'articolo 15 capoverso 2 LAVS, che prevede un'eccezione all'esecuzione in via di fallimento con un rinvio all'articolo 43 LEF, non ha più ragioni d'essere e viene dunque abrogato.

Art. 16 cpv. 2, ultimo periodo

Il presente progetto offre l'occasione per apportare alcune modifiche non legate alle rendite per superstiti dell'AVS.

Cpv. 2: nell'ambito della 10^a revisione dell'AVS⁴⁵, l'articolo 20 capoverso 3 LAVS è stato abrogato. Da allora il rinvio dell'articolo 16 capoverso 2 a questa disposizione non è più corretto e viene dunque sostituito con un rinvio all'articolo 20 capoverso 2 LAVS. Questa modifica non ha ripercussioni a livello materiale.

Titolo prima dell'art. 23

III. Diritto alla rendita per superstiti

Il titolo della sezione prima dell'articolo 23 AP-LAVS va adeguato alla nuova terminologia. Non farà quindi più riferimento alle rendite vedovili bensì alla rendita per il genitore superstate, alla rendita transitoria di vedovanza e alla rendita per orfani.

Art. 23 Rendita per il genitore superstate

La rubrica di questo articolo viene modificata sostituendo il termine «rendita vedovile» con «rendita per il genitore superstate», dato che in futuro il suo campo d'applicazione si estenderà anche ai genitori non sposati.

⁴³ RS 281.1

⁴⁴ FF 2022 702

⁴⁵ RU 1996 2466

Cpv. 1: Per avere diritto alla rendita, il genitore superstite dovrà avere uno o più figli ai sensi dell'articolo 252 del Codice civile (CC). Le condizioni per il diritto alla rendita dei genitori con figli a carico non dipenderanno né dal loro stato civile né dal loro sesso. I partner registrati sono equiparati ai vedovi, conformemente all'articolo 13a della legge federale del 6 ottobre 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA)⁴⁶ e rientrano quindi nella cerchia dei beneficiari se hanno uno o più figli al momento della morte del partner.

Cpv. 2: analogamente a quanto attualmente previsto per le rendite vedovili, il diritto a una rendita per il genitore superstite potrà essere conferito anche da figli che non sono quelli con cui esiste un rapporto di filiazione al momento della morte dell'altro genitore (cpv. 1). Dati gli obblighi derivanti dal matrimonio (art. 159 CC), questo diritto sarà riservato ai coniugi superstiti, ovvero quelli sposati con la persona deceduta al momento della sua morte. I coniugi superstiti potranno avere diritto a una rendita per il genitore superstite se assumeranno il ruolo di genitore affiliante o adottivo. Non saranno dunque apportate modifiche materiali al diritto vigente.

Cpv. 3: il termine «rendita vedovile» è sostituito con «rendita per il genitore superstite» e «coniuge» con «altro genitore» (v. commento al cpv. 1).

Cpv. 3^{bis} (nuovo): la rendita per il genitore superstite non sarà accordata se l'ultimo figlio conferente il diritto alla rendita secondo i capoversi 1 e 2 ha 25 anni o più. *A fortiori*, le persone senza figli non avranno diritto alla rendita per il genitore superstite.

Cpv. 4: in questo capoverso vengono precisate le cause di estinzione del diritto alla rendita per il genitore superstite. Il diritto si estinguerà in primo luogo nel momento in cui l'ultimo figlio che lo ha conferito compirà i 25 anni, a prescindere dal suo livello di formazione (*lett. a*). Contrariamente alla normativa vigente, lo stato civile sarà irrilevante per il diritto alla rendita, che sarà dunque versata anche in caso di nuovo matrimonio. Il diritto alla rendita per il genitore superstite si estinguerà inoltre se il genitore anticiperà la riscossione della totalità o di una parte della sua rendita di vecchiaia dell'AVS o quando raggiungerà l'età di riferimento di 65 anni (*lett. b*), anche qualora il figlio non abbia ancora compiuto i 25 anni. In tali casi, la rendita per il genitore superstite sarà sostituita da una rendita di vecchiaia. Il diritto alla rendita per il genitore superstite si estinguerà infine con la morte del genitore in questione (*lett. c*) o sei mesi dopo la morte del figlio conferente il diritto (*lett. d*). Questa proroga di sei mesi è prevista per evitare una cessazione brusca e imprevedibile del diritto, ma potrà essere accordata soltanto fino al compimento dei 25 anni dell'ultimo figlio. Se alla morte del figlio vi sono uno o più altri figli conferenti il diritto alla rendita per il genitore superstite di età inferiore ai 25 anni, il diritto continuerà a sussistere fintantoché l'ultimo figlio non avrà compiuto i 25 anni.

Cpv. 5: nel caso dei genitori che assistono un figlio con disabilità il versamento della rendita per il genitore superstite sarà prolungato oltre il compimento dei 25 anni, fintantoché il genitore avrà diritto agli accrediti per compiti assistenziali dell'AVS (art. 29^{septies} LAVS) per il figlio in questione e vivrà con lui. Il diritto agli accrediti per compiti assistenziali presuppone che il figlio percepisca un assegno per grandi invalidi dell'AI, dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni o dell'assicurazione mili-

⁴⁶ RS 830.1

tare, e se gli è fornita un'assistenza regolare, vale a dire per almeno 180 giorni all'anno⁴⁷. Il diritto agli accrediti va esercitato ogni anno mediante un'apposita richiesta. Per il diritto alla rendita per il genitore superstite varranno le seguenti restrizioni: non potrà nascere dopo il compimento dei 25 anni del figlio adulto (cpv. 3^{bis}) e non potrà continuare oltre il raggiungimento dell'età di riferimento secondo l'articolo 21 LAVS da parte del genitore superstite.

Cpv. 6 (nuovo): il Consiglio federale disciplinerà il diritto alla rendita per il genitore superstite per le donne incinte al momento della morte dell'altro genitore.

Cpv. 7 (nuovo): in casi eccezionali e palesemente abusivi, il diritto alla rendita potrà essere revocato, se il genitore superstite non si prende assolutamente cura del figlio. Non è dunque determinante il semplice fatto di essere genitori: l'obiettivo della rendita per il genitore superstite è di garantire al genitore un sostegno finanziario per far fronte agli obblighi di mantenimento nei confronti del figlio. Il Consiglio federale disciplinerà i dettagli e potrà emanare disposizioni speciali concernenti il versamento della rendita in deroga all'articolo 20 LPGA.

Art. 24 Rendita transitoria di vedovanza

Questo nuovo articolo sostituisce il vigente articolo 24 («Disposizioni particolari»). Il diritto alla rendita per vedove per le donne che hanno 45 anni o più e sono state sposate per almeno cinque anni verrà soppresso. Nel nuovo articolo non vi sarà più alcun riferimento diretto all'età del superstita né alla durata del matrimonio. Verrà abrogata anche la disposizione particolare che precisa che il diritto alla rendita per vedovi si estingue al compimento dei 18 anni dell'ultimo figlio: in futuro la rendita potrà essere versata ai genitori superstiti fino al compimento dei 25 anni dell'ultimo figlio.

Cpv. 1: questo capoverso sancisce il nuovo diritto a una rendita transitoria di vedovanza di durata limitata a due anni per le persone vedove. Questa prestazione sarà riservata alle persone che erano sposate al momento della morte del coniuge e che hanno avuto figli conferenti il diritto a una rendita ai sensi dell'articolo 23 AP-LAVS, ma che non hanno diritto alla rendita per il genitore superstite di cui al medesimo articolo in quanto i figli hanno già compiuto i 25 anni all'insorgere della vedovanza. Il termine generico «coniuge» comprende sia gli uomini che le donne. Il diritto alla rendita transitoria di vedovanza si basa sull'obbligo di mantenimento cui sono tenuti i coniugi durante il matrimonio conformemente all'articolo 163 CC.

Cpv. 2: questo capoverso estende il diritto alla rendita transitoria di vedovanza alle persone divorziate che hanno avuto figli ai sensi dell'articolo 23 AP-LAVS, ma che non hanno diritto alla rendita per il genitore superstite di cui al medesimo articolo in quanto i figli hanno già compiuto i 25 anni all'insorgere della vedovanza. Questa rendita di durata limitata sarà versata esclusivamente se l'ex coniuge deceduto versava all'ex coniuge superstite un contributo di mantenimento secondo il diritto del divorzio conformemente all'articolo 125 CC. Il termine «ex coniuge» comprende sia gli uomini che le donne.

⁴⁷ UFAS, *Circolare sugli accrediti per compiti assistenziali*, Berna 2020, N. 3015, disponibile all'indirizzo www.sozialversicherungen.admin.ch > Documenti > AVS > Basi AVS > Direttive rendite > CACA.

Cpv. 3 (nuovo): questo capoverso disciplina la nascita del diritto alla rendita transitoria di vedovanza, che inizierà il primo giorno del mese successivo alla morte del coniuge o dell'ex coniuge.

Cpv. 4 (nuovo): questo capoverso definisce le cause di estinzione del diritto alla rendita transitoria di vedovanza. il diritto si estinguerà alla fine del 24° mese seguente il decesso del coniuge o dell'ex coniuge (*lett. a*), con la riscossione anticipata della rendita di vecchiaia dell'AVS o al più tardi al raggiungimento dell'età di riferimento secondo l'articolo 21 LAVS (*lett. b*) nonché in caso di morte del beneficiario (*lett. c*).

Cpv. 5 (nuovo): questo capoverso conferisce al Consiglio federale la facoltà di disciplinare i dettagli per il versamento della rendita transitoria di vedovanza.

Art. 24a Concorso della rendita per il genitore superstite con la rendita transitoria di vedovanza

Questo nuovo articolo sostituisce il vigente articolo 24a («Coniugi divorziati»). La nuova regolamentazione del diritto alle rendite vedovili per le persone divorziate figura agli articoli 23 e 24 AP-LAVS.

Cpv. 1: questo capoverso precisa quale rendita sarà versata in caso di concorso della rendita per il genitore superstite di cui all'articolo 23 AP-LAVS con la rendita transitoria di vedovanza di cui all'articolo 24 AP-LAVS. Nel caso in cui una persona adempia le condizioni per il diritto alla prima rendita, ma la seconda avrebbe una durata maggiore, sarà concessa soltanto la rendita transitoria di vedovanza. Questo caso può presentarsi in particolare se l'ultimo figlio ha 24 anni al momento della morte dell'altro genitore. In tal caso, la rendita per il genitore superstite di cui all'articolo 23 AP-LAVS dovrebbe essere versata fino al compimento dei 25 anni del figlio in questione. Tuttavia, dato che la rendita transitoria di vedovanza è concessa per 24 mesi, ovvero una durata più favorevole all'assicurato, gli sarà concessa soltanto questa, e non la rendita per il genitore superstite di cui all'articolo 23 AP-LAVS.

Cpv. 2: questo capoverso prevede una delega di competenza al Consiglio federale in modo che possa disciplinare il caso di concorso di più rendite per il genitore superstite di cui all'articolo 23 AP-LAVS. Questo caso può presentarsi in particolare in seguito a morti simultanee o differite di più genitori, da cui deriverebbero più diritti a una rendita per il genitore superstite per figli diversi. Come oggi, in tal caso dovrà essere versata una sola rendita, la più favorevole per l'assicurato.

Art. 24b Concorso della rendita per il genitore superstite o della rendita transitoria di vedovanza con la rendita d'invalidità

Non sarà possibile percepire simultaneamente la rendita per il genitore superstite di cui all'articolo 23 AP-LAVS o la rendita transitoria di vedovanza di cui all'articolo 24 AP-LAVS e una rendita di vecchiaia dell'AVS. Il diritto alla rendita per il genitore superstite si estinguerà imperativamente in caso di riscossione anticipata della rendita di vecchiaia dell'AVS o al più tardi al raggiungimento dell'età di riferimento secondo l'articolo 21 LAVS.

Conformemente al vigente articolo 24b LAVS, al verificarsi di due rischi (morte e invalidità), è versata soltanto la prestazione più favorevole per l'assicurato. Poiché la rendita per il genitore superstite e la rendita transitoria di vedovanza avranno sempre una durata limitata, con l'estinzione del relativo diritto si estinguerà anche la garanzia del diritto alla rendita più elevata e sussisterà dunque soltanto quello alla rendita d'invalidità.

Art. 28^{bis}, primo periodo

In questa disposizione la terminologia viene adeguata alle nuove rendite per superstiti: il termine «rendita vedovile» è sostituito con «rendita per il genitore superstite». Il caso di concorso della rendita per orfani e della rendita transitoria di vedovanza non potrà verificarsi, dato che il diritto alla prima si estingue al più tardi al compimento del 25° anno d'età (art. 25 cpv. 4 e 5 LAVS) e non è dunque possibile che la persona abbia figli di almeno 25 anni (art. 24 cpv. 1 AP-LAVS).

Art. 33 cpv. 1, primo periodo

La rubrica dell'articolo non viene adeguata, poiché il termine «rendita per superstiti» comprenderà la rendita per il genitore superstite di cui all'articolo 23 AP-LAVS, la rendita transitoria di vedovanza di cui all'articolo 24 AP-LAVS e la rendita per orfani di cui all'articolo 25 LAVS.

Cpv. 1: in questa disposizione la terminologia viene adeguata alle nuove rendite per superstiti introdotte con la riforma: il termine «rendita vedovile» è sostituito con «rendita per il genitore superstite» e «rendita transitoria di vedovanza».

Art. 35 cpv. 1 lett. c (nuova)

Questa nuova disposizione introduce l'applicazione della limitazione del 150 per cento alle coppie sposate in cui uno dei coniugi ha diritto a una rendita per il genitore superstite o a una rendita transitoria di vedovanza e l'altro a una rendita di vecchiaia dell'AVS o a una percentuale di essa. La limitazione si applicherà anche nel caso in cui entrambi i coniugi abbiano diritto a una rendita per il genitore superstite.

Art. 36 Rendita per il genitore superstite o rendita transitoria di vedovanza

In questa disposizione la terminologia viene adeguata alle nuove rendite per superstiti introdotte con la riforma: il termine «rendita vedovile» è sostituito con «rendita per il genitore superstite o rendita transitoria di vedovanza». Anche queste due nuove rendite ammonteranno all'80 per cento della rendita di vecchiaia corrispondente al reddito annuo medio determinante.

Art. 40 cpv. 3

Questa disposizione esclude il concorso della rendita per il genitore superstite o della rendita transitoria di vedovanza con la rendita di vecchiaia, dato che la riscossione

anticipata della totalità o di una parte di quest'ultima comporterà l'estinzione del diritto alla rendita per il genitore superstite o alla *rendita transitoria di vedovanza*.

Disposizioni transitorie della modifica del ...

Le nuove prestazioni previste dalla riforma della LAVS (rendita per il genitore superstite, rendita transitoria di vedovanza e protezione specifica tramite le PC) si applicheranno unicamente ai casi di morte verificatisi dopo l'entrata in vigore della modifica di legge.

Cpv. 1: questa disposizione prevede il mantenimento delle rendite correnti, secondo il diritto anteriore, per le vedove e i vedovi che avranno 55 anni o più al momento dell'entrata in vigore della modifica di legge. Vi sono comprese anche le rendite per vedovi secondo l'interpretazione dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) n. 460 del 21 ottobre 2022⁴⁸. Alle rendite versate o dovute alle persone che al momento dell'entrata in vigore della modifica di legge avranno 55 anni o più continuerà ad applicarsi il diritto anteriore, inclusa la garanzia del versamento della rendita più elevata secondo il vigente articolo 24b LAVS. Al momento in cui queste persone raggiungeranno l'età di riferimento dell'AVS, si procederà a un calcolo comparativo tra la rendita vedovile e la rendita di vecchiaia dell'AVS e, secondo il diritto anteriore, sarà versata soltanto la rendita più elevata. Questi beneficiari di rendita manterranno il diritto alle PC se adempiranno le relative condizioni.

Cpv. 2: le rendite vedovili correnti al momento dell'entrata in vigore della modifica di legge il cui diritto è nato secondo il diritto anteriore saranno sottoposte a revisione in funzione del criterio dell'età. Il diritto alle rendite versate o dovute alle persone di età inferiore ai 55 anni che non avranno diritto a una rendita per il genitore superstite di cui all'articolo 23 AP-LAVS si estinguerà 24 mesi dopo l'entrata in vigore della modifica di legge. Se al termine dei 24 mesi queste persone avranno ancora figli conferenti il diritto a una rendita per il genitore superstite di cui all'articolo 23 AP-LAVS, le rendite continueranno a essere versate fintantoché le condizioni per il diritto alla rendita per il genitore superstite saranno adempiute. In caso contrario, saranno soppresse.

Cpv. 3: questa disposizione prevede il mantenimento delle rendite correnti per le vedove e i vedovi beneficiari di PC che avranno 50 anni o più al momento dell'entrata in vigore della modifica di legge. Vi sono comprese anche le rendite per vedovi secondo l'informativa dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) n. 460 del 21 ottobre 2022⁴⁹. Conformemente al capoverso 1, due anni dopo l'entrata in vigore della modifica di legge i beneficiari di rendita che al momento dell'entrata in vigore non avranno ancora 55 anni e non avranno (più) figli di età inferiore ai 25 anni non avranno più diritto a una rendita vedovile dell'AVS.

⁴⁸ Informativa n. 460 per le casse di compensazione AVS e gli organi di esecuzione PC, disponibile all'indirizzo www.ufas.admin.ch > Pubblicazioni & servizi > Istruzioni, circolari, ... > Esecuzione assicurazioni sociali > Documenti > AVS > Messaggi > AVS/PC Informativa n. 460.

⁴⁹ Informativa n. 460 per le casse di compensazione AVS e gli organi di esecuzione PC, disponibile all'indirizzo www.ufas.admin.ch > Pubblicazioni & servizi > Istruzioni, circolari, ... > Esecuzione assicurazioni sociali > Documenti > AVS > Messaggi > AVS/PC Informativa n. 460.

È prevista un'eccezione per le persone che, al momento dell'entrata in vigore della modifica di legge, avranno 50 anni o più e percepiranno PC o adempiranno le relative condizioni di diritto. Se questa categoria di beneficiari di rendita si troverà in una situazione di precarietà, poiché non riesce a coprire il proprio fabbisogno vitale senza le PC, manterrà il diritto alla rendita vedovile secondo il diritto anteriore. Il diritto alle PC dovrà sussistere al momento dell'entrata in vigore della modifica di legge. Al momento in cui le persone in questione raggiungeranno l'età di riferimento, si procederà a un calcolo comparativo tra la rendita vedovile e la rendita di vecchiaia dell'AVS conformemente al vigente articolo 24b LAVS e sarà versata soltanto la rendita più elevata, secondo il diritto anteriore. Questi beneficiari di rendita manterranno il diritto alle PC se adempiranno le relative condizioni.

4.2 Modifica di altri atti normativi

4.2.1 Legge federale sull'assicurazione per l'invalidità (LAI)

Art. 43 cpv. 1, primo periodo, e 3

Cpv. 1: in caso di concorso delle rendite per superstiti dell'AVS (rendita per orfani, rendita per il genitore superstite di cui all'articolo 23 AP-LAVS o rendita transitoria di vedovanza di cui all'articolo 24 AP-LAVS) con una rendita dell'AI, gli assicurati avranno diritto a una rendita intera d'invalidità come oggi. Per determinare quale sia la rendita più elevata, verrà effettuato un calcolo comparativo tra la rendita intera d'invalidità e la rendita per superstiti in questione dell'AVS. La rendita più elevata verrà versata fintantoché la persona avrà diritto a una di queste due rendite dell'AVS. Poiché la rendita per il genitore superstite e la rendita transitoria di vedovanza avranno sempre una durata limitata, con l'estinzione del relativo diritto si estinguerà anche la garanzia del diritto alla rendita più elevata e sussisterà dunque soltanto quello alla rendita d'invalidità.

Cpv. 3: questo capoverso conferisce al Consiglio federale la competenza di emanare le disposizioni necessarie per disciplinare le conseguenze dell'estinzione del diritto a una rendita per superstiti dell'AVS, che ha una durata limitata. Occorrerà in particolare regolamentare il ripristino della rendita dell'AI dopo l'estinzione del diritto alla rendita per il genitore superstite o alla rendita transitoria di vedovanza dell'AVS.

4.2.2 Legge federale sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPC)

Art. 4 cpv. 1 lett. a^{bis}, a^{ter}, a^{quinquies}, a^{sexies}, b n. 2 e c

Let. a^{bis}: in questa lettera viene adeguata la terminologia in modo che la rendita per il genitore superstite di cui all'articolo 23 AP-LAVS conferisca il diritto alle PC nei casi di morte verificatisi dopo l'entrata in vigore della modifica di legge. Il termine «rendita vedovile dell'AVS» è dunque sostituito con «rendita per il genitore superstite

dell'AVS». Il diritto alle PC continuerà a sussistere per le rendite vedovili dell'AVS che saranno mantenute conformemente alle disposizioni transitorie della modifica della LAVS.

Let. a^{ter}: questa lettera stabilisce che saranno versate PC all'AVS alle persone invalide che beneficino di una rendita per il genitore superstite di cui all'articolo 23 AP-LAVS o di una rendita transitoria di vedovanza di cui all'articolo 24 AP-LAVS al posto della rendita dell'AI, conformemente all'articolo 24b AP-LAVS.

Let. a^{quinquies} (nuova): questa disposizione viene introdotta per poter riconoscere il diritto alle PC ai beneficiari di una rendita transitoria di vedovanza di cui all'articolo 24 AP-LAVS. Il diritto alle PC sarà riconosciuto a tutti i nuovi beneficiari di tale rendita a partire dall'entrata in vigore della modifica di legge.

Let. a^{sexies} (nuova): questa lettera introduce una protezione per i casi di rigore per i casi di morte verificatisi dopo l'entrata in vigore della modifica di legge. Le persone che avevano diritto a una rendita transitoria di vedovanza di cui all'articolo 24 AP-LAVS e al momento della morte del coniuge o dell'ex coniuge avevano almeno 58 anni manterranno il diritto alle PC dopo la cessazione del versamento della rendita summenzionata fino al raggiungimento dell'età di riferimento dell'AVS, a prescindere dalla durata del versamento della rendita transitoria. La copertura tramite le PC cesserà al più tardi al raggiungimento dell'età di riferimento, sempre che le condizioni di diritto restino adempite fino ad allora. Poiché le PC sono versate unicamente alle persone domiciliate e dimoranti abitualmente in Svizzera, i superstiti anziani residenti all'estero non potranno esercitare il diritto a questa prestazione.

Let. b n. 2: il termine «persone vedove» è sostituito con «persone superstiti» per tenere conto delle persone beneficiarie della rendita per il genitore superstite di cui all'articolo 23 AP-LAVS, che non sono necessariamente vedove ai sensi dello stato civile. Questo termine comprende anche le persone beneficiarie di una rendita transitoria di vedovanza di cui all'articolo 24 AP-LAVS.

Let. c: l'assicurazione invalidità sarà menzionata con la sua abbreviazione (AI) alla lettera a^{ter}, ragion per cui quest'ultima può essere direttamente impiegata nella presente disposizione.

Art. 9 cpv. 5 lett. c

Questa disposizione viene adeguata in modo da non fare più riferimento soltanto alle persone parzialmente invalide e alle vedove senza figli minorenni. In futuro il Consiglio federale potrà infatti disciplinare il reddito ipotetico applicabile a tutti i beneficiari di PC, compresi i genitori superstiti che non sono vedovi ai sensi dello stato civile e i loro coniugi, a prescindere dal loro stato di salute.

Potrà quindi farlo non soltanto per le persone parzialmente invalide, ma anche per i coniugi non invalidi. Viene inoltre soppressa la distinzione tra figli minorenni e maggiorenni, poiché è insufficiente per determinare il reddito ipotetico applicabile. Il Consiglio federale terrà maggiormente conto dell'età dei figli per determinare il reddito ipotetico da considerare nel calcolo delle PC.

Art. 14 cpv. 3 lett. a n. 1

In questa disposizione si procede a una semplificazione terminologica facendo riferimento unicamente alle «persone sole». Non si tratta di una modifica materiale, dato che le persone vedove o superstiti sono già trattate come persone sole. Il termine «persone sole» comprenderà anche i beneficiari di una rendita per il genitore superstite di cui all'articolo 23 AP-LAVS, i beneficiari di una rendita transitoria di vedovanza di cui all'articolo 24 AP-LAVS e i casi di rigore coperti tramite le PC di cui all'articolo 4 capoverso 1 lettera a^{sexies} AP-LPC.

Art. 17 cpv. 1 lett. a e c, 4 e 5

Le condizioni per il diritto alle prestazioni per i superstiti dell'AVS saranno rese più restrittive, in modo da limitare il numero dei loro beneficiari. Non vi è infatti più alcun motivo oggettivo per privilegiare una situazione particolare, considerata l'esistenza di prestazioni di altre assicurazioni (previdenza professionale, rendite per orfani). Di conseguenza, la Fondazione svizzera Pro Juventute non riceverà più sussidi dalla Confederazione in virtù dell'articolo 17 LPC per aiuti finanziari individuali alle persone superstiti.

Cpv. 1 lett. a e c: i 2,7 milioni di franchi attualmente stanziati per la Fondazione svizzera Pro Juventute saranno versati alla Fondazione svizzera Pro Senectute. Quest'ultima riceve oggi un sussidio massimo annuo di 16,5 milioni di franchi dalla Confederazione in virtù dell'articolo 17 capoverso 1 lettera a LPC e dell'articolo 101^{bis} LAVS, che in futuro sarà aumentato a 19,2 milioni di franchi. I riferimenti alla Fondazione svizzera Pro Juventute vengono stralciati.

Cpv. 4: in questo capoverso viene stralciata la menzione della Fondazione svizzera Pro Juventute.

Cpv. 5: questo capoverso prevede una delega di competenza al Consiglio federale affinché possa disciplinare i dettagli per la concessione dei sussidi. Per evitare che un'organizzazione cessi le proprie attività e che i sussidi restino inutilizzati, il Consiglio federale avrà la facoltà di attribuire i sussidi a un'altra organizzazione di difesa degli interessi delle persone anziane e invalide che svolga le proprie attività su tutto il territorio nazionale.

4.2.3 Legge federale sull'assicurazione contro gli infortuni (LAINF)

Art. 29 cpv. 3, secondo periodo

Attualmente, il coniuge superstite ha diritto a una rendita se alla morte dell'altro coniuge ha figli propri o vive in comunità domestica con altri figli aventi diritto alla rendita in seguito alla morte di costui oppure se è invalido per almeno due terzi o lo diventa nel corso dei due anni successivi. È inoltre conferito il diritto a una rendita alla vedova se, alla morte del marito, ha figli che non hanno più diritto a una rendita o ha almeno 45 anni. Questo diritto non è accordato ai vedovi.

Cpv. 3: questo capoverso viene modificato in modo da stabilire la parità di trattamento tra uomini e donne in materia di diritto del coniuge superstite a una rendita. Viene quindi eliminata la disparità di trattamento rilevata dalla Corte EDU concedendo agli uomini gli stessi diritti attualmente previsti per le donne. Di conseguenza, il termine «vedova» è sostituito con «coniuge superstite» e «marito» con «coniuge».

Art. 32, frase introduttiva

Secondo il diritto vigente, se la vedova non adempie le condizioni per il diritto a una rendita ha diritto a un'indennità unica (art. 29 cpv. 1 LAINF), il cui importo è stabilito all'articolo 32 LAINF. Poiché l'articolo 29 AP-LAINF accorda il diritto all'indennità unica anche ai vedovi che non adempiono le condizioni per il diritto a una rendita, nella presente disposizione si precisa che l'indennità unica sarà versata anche ai coniugi ed ex coniugi superstiti.

5 Ripercussioni sull'economia e sulla società

5.1 Ripercussioni sull'economia

5.1.1 Effetti sul mercato del lavoro

La partecipazione al mercato del lavoro dei superstiti adulti di età inferiore ai 65 anni dipende da molti fattori. Se gli aspetti finanziari sono sicuramente importanti, non tutti i fattori sono di natura finanziaria. Si possono menzionare, ad esempio, la situazione professionale della persona superstite prima del decesso del coniuge, la sua età e il suo livello di qualificazione, la composizione dell'economia domestica o le strutture per la custodia dei figli disponibili nel luogo in cui abita. Le analisi effettuate (Gabriel et al. 2022) non permettono di rispondere chiaramente alla domanda se le rendite per superstiti influiscano in misura determinante sulla partecipazione dei beneficiari al mercato del lavoro. Nel caso in esame la situazione è resa ancora più complessa dal fatto che il presente progetto concerne unicamente le prestazioni dell'AVS, e non quelle versate dal 2° pilastro in caso di decesso dell'assicurato. Poiché queste hanno una grande importanza per i superstiti, il potenziale impatto del progetto sul futuro comportamento dei superstiti sul mercato del lavoro sarà attenuato di conseguenza.

È dunque impossibile quantificare esattamente l'effetto della presente modifica di legge sull'evoluzione dell'occupazione in Svizzera. Si può tuttavia avere un'idea dell'ordine di grandezza formulando ipotesi basate sulle caratteristiche dei principali gruppi di economie domestiche interessati dalla modifica nonché su una stima dei loro effettivi e sul possibile adattamento della loro partecipazione al mercato del lavoro.

Tra i gruppi interessati dalla modifica dell'AVS, le vedove che non avranno più diritto alle prestazioni vedovili dell'AVS sono quelle che con maggior probabilità aumenteranno la loro partecipazione al mercato del lavoro. Si tratta delle vedove senza figli che hanno almeno 45 anni al momento del decesso del coniuge e che sono state sposate con lui almeno cinque anni o hanno divorziato da lui dopo almeno dieci anni di matrimonio, come pure delle vedove con figli, sposate o divorziate dopo almeno dieci anni di matrimonio, il cui ultimo figlio ha compiuto i 25 anni. Il numero di vedove interessate è stimato a circa 10 500 persone nel 2035, ripartite più o meno a metà tra i due gruppi (non si tiene conto in questa sede degli effetti delle misure in favore del

genitore superstite per l'assistenza a un figlio disabile di età superiore ai 25 anni o per evitare il rischio di precarietà se il genitore superstite ha almeno 58 anni)⁵⁰.

Il comportamento sul mercato del lavoro di queste vedove dovrebbe essere simile a quello delle donne che si situano più o meno nella stessa fascia d'età (50–63 anni) e vivono sole (gruppo di riferimento)⁵¹. Nel 2015 queste ultime hanno conseguito un reddito lavorativo netto di 48 000 franchi, ovvero in media circa 21 000 franchi di più rispetto alle donne vedove che erano sposate al momento del decesso del coniuge e vivevano sole al momento della rilevazione (fr. 27 000)⁵². Questa differenza corrisponde a circa un terzo di un equivalente a tempo pieno (ETP)⁵³. I redditi lavorativi netti delle vedove divorziate che beneficiavano di prestazioni dell'AVS (fr. 41 000) erano invece più vicini a quelli delle donne del gruppo di riferimento. Questa differenza si spiega con la loro maggiore partecipazione al mercato del lavoro dopo il divorzio, che può essere avvenuto ben prima del decesso dell'ex coniuge.

Le situazioni all'interno dei vari gruppi sono molto eterogenee e i dati disponibili vanno interpretati con prudenza. Si deve per esempio tenere conto del fatto che la vedovanza delle donne prima dell'età di pensionamento interviene di regola quando queste sono già in età avanzata (età mediana vicina ai 60 anni⁵⁴) e che le vedove che hanno avuto figli avranno diritto a prestazioni vedovili per due anni se il decesso del coniuge interverrà dopo il compimento dei 25 anni dell'ultimo figlio. Va inoltre detto che verso i 60 anni il tasso di partecipazione al mercato del lavoro presenta già una tendenza al ribasso per la maggior parte dei gruppi demografici senza figli a carico⁵⁵. Questo dipende in parte da decisioni individuali, ma anche dalle opportunità offerte sul mercato del lavoro. Presupponendo che le donne con figli si siano parzialmente ritirate dal mercato del lavoro durante il periodo di educazione dei figli, queste donne potrebbero incontrare maggiori difficoltà a reinserirvisi dopo il decesso del coniuge, anche dopo l'uscita di casa dei figli, a causa della mancanza di esperienza professionale negli anni precedenti. Ciononostante, ipotizzando che eventualmente il loro livello di occupazione sarà inferiore al momento in cui l'ultimo figlio avrà compiuto il 25° anno d'età, l'effetto di un reinserimento riuscito potrebbe essere più marcato in termini di ETP supplementari.

Visto quanto precede e dato che la maggior parte delle vedove senza figli nella propria economia domestica lavora già a tempo parziale, il volume di posti supplementari in ETP potenzialmente derivante dalla presente modifica dell'AVS sarà nettamente inferiore al numero di persone interessate nel 2035, stimato a 10 500 unità. Il potenziale numero di posti supplementari è difficile da determinare: facendo alcune ipotesi, potrebbe raggiungere un ordine di grandezza di 3500 ETP.

L'estensione della cerchia dei beneficiari di prestazioni vedovili alle coppie non sposate o divorziate con figli di età inferiore ai 25 anni potrebbe avere l'effetto inverso

⁵⁰ Stime dell'UFAS basate sui casi di decesso previsti in Svizzera.

⁵¹ Cfr. Gabriel et al. 2022, pagg. 64–85 per dati e spiegazioni dettagliati sulla situazione dei vari gruppi di superstiti sul mercato del lavoro.

⁵² Gabriel et al. 2022, figura 8, pag. 65; dati in franchi forniti dagli autori.

⁵³ Secondo la Rilevazione svizzera della struttura dei salari dell'UST, il salario annuo netto mediano delle donne per un'attività a tempo pieno ammontava a 63 924 franchi nel 2016 (dati per il 2015 non disponibili). La differenza di 21 000 franchi corrisponde a un terzo di questo importo.

⁵⁴ Gabriel et al. 2022, tabella 5, pagg. 34–35.

⁵⁵ Gabriel et al. 2022, pag. 76.

sul mercato del lavoro, ossia una riduzione della partecipazione al mercato del lavoro del genitore superstite, dato che questi avrebbe meno bisogno di un reddito lavorativo. Il gruppo delle persone interessate da questa misura è molto più ridotto: il numero dei potenziali beneficiari aggiuntivi di rendite per il genitore superstite può essere stimato a poco più di 600 vedove e 200 vedovi nel 2035. I dati empirici mostrano che gli uomini, anche quando beneficiano di prestazioni per superstiti, modificano in misura molto limitata la loro partecipazione al mercato del lavoro in caso di decesso dell'altro genitore. Si può dunque ipotizzare che la modifica dell'AVS non avrà ripercussioni sul tasso di attività dei vedovi. L'impatto delle nuove disposizioni sulla partecipazione al mercato del lavoro delle vedove non sposate né divorziate con figli di meno di 25 anni è incerto. Il loro effetto sull'occupazione complessiva nel 2035 non sarà significativo, nemmeno ipotizzando che queste donne ridurrebbero il loro tasso di partecipazione al livello di quello rilevato empiricamente nelle economie domestiche delle vedove sposate con figli.

5.1.2 Effetti della diminuzione del fabbisogno finanziario dell'AVS

Secondo le simulazioni effettuate (v. n. 4.2.1), la riforma dovrebbe permettere all'AVS di ridurre in misura crescente il suo fabbisogno finanziario annuo (l'importo di tale riduzione corrisponderà alla differenza tra il totale dei risparmi realizzati grazie alla diminuzione delle uscite e la riduzione del contributo della Confederazione). Il fabbisogno finanziario si ridurrebbe di 720 milioni di franchi nel 2035, il che equivarrebbe a quel momento a 0,14 punti percentuali di contributi salariali o a 0,18 punti percentuali IVA. Questa diminuzione⁵⁶ andrebbe a vantaggio sia delle imprese che dei lavoratori. Una riduzione degli oneri sociali aumenterebbe la competitività delle imprese a livello internazionale, dato che permetterebbe loro di abbassare i prezzi o effettuare maggiori investimenti. A parità di condizioni i lavoratori potrebbero ricevere salari netti più elevati, il che aumenterebbe il loro potere d'acquisto e li inciterebbe a lavorare maggiormente.

La Confederazione beneficerebbe anche di uno sgravio diretto delle sue finanze, poiché potrebbe ridurre il suo contributo alle uscite dell'AVS di 150 milioni di franchi nel 2035, ovvero l'equivalente di 0,04 punti percentuali IVA.

5.1.3 Ripercussioni sull'economia nel suo complesso

La riduzione dei trasferimenti dell'AVS alle economie domestiche di superstiti non dovrebbe avere ripercussioni macroeconomiche, per esempio determinando una riduzione della domanda globale (calo dei consumi). La riduzione mirata delle prestazioni vedovili accordate dall'AVS dovrebbe infatti essere ampiamente compensata da un aumento dei redditi lavorativi delle persone interessate o da altri trasferimenti sociali in loro favore, in particolare attraverso le PC e l'aiuto sociale. Occorre anche tenere presente che una parte dei risparmi dell'AVS non influirà sul livello dei redditi in

⁵⁶ Di fatto, in futuro l'AVS dovrebbe piuttosto essere confrontata a bisogni di finanziamento supplementari a causa dell'invecchiamento demografico.

Svizzera, poiché una quota non indifferente dei medesimi (quasi la metà nel 2035⁵⁷) sarà realizzata su prestazioni altrimenti versate all'estero (in particolare sotto forma di rendite per vedove a donne di oltre 65 anni, che in futuro avrebbero diritto soltanto a una rendita di vecchiaia dell'AVS molto modesta).

Le ripercussioni economiche della riforma sul mercato del lavoro e sui redditi delle imprese e dei lavoratori saranno favorevoli all'occupazione e alla crescita economica. Tuttavia, l'impatto finale per l'economia nel suo insieme dovrebbe essere abbastanza limitato. Innanzitutto, infatti, la modifica dell'AVS non concernerà le prestazioni vedovili versate dal 2° pilastro, che rimarranno invariate e nel complesso sono altrettanto importanti che quelle dell'AVS nel budget delle economie domestiche dei beneficiari⁵⁸. Inoltre, una parte dell'aumento dell'offerta di lavoro da parte dei superstiti che non beneficeranno più di prestazioni vedovili, peraltro piuttosto basso, potrebbe essere neutralizzata da una riduzione dell'immigrazione. Pertanto il livello globale dell'occupazione non cambierebbe. Infine vanno anche relativizzati gli effetti macroeconomici dovuti alla diminuzione del fabbisogno finanziario dell'AVS. Le prospettive a lungo termine per il finanziamento dell'AVS restano infatti fosche e il fabbisogno finanziario dovrebbe crescere a causa dell'evoluzione demografica. Grazie alle misure proposte, tale aumento inevitabile sarà però leggermente inferiore.

5.2 Ripercussioni sulla società

5.2.1 Diritto per tutti i genitori superstiti con figli di meno di 25 anni e soppressione delle rendite vitalizie

Le principali ripercussioni sociali della riforma delle rendite per superstiti saranno i probabili effetti della medesima sulla situazione finanziaria dei vari tipi di economie domestiche. Una delle principali ricadute sociali del progetto è che, se da un lato le rendite vitalizie accordate ai superstiti con figli e quelle accordate alle persone senza figli saranno per principio soppresse, dall'altro tutti i superstiti con figli di meno di 25 anni saranno ormai inclusi nella cerchia dei beneficiari, indipendentemente dal loro stato civile al momento del decesso dell'altro genitore. Come ha mostrato il recente studio condotto da Gabriel et al. (2022), circa il 42 per cento delle vedove che crescono da sole i figli e non ricevono né una rendita per superstiti né alcuna altra prestazione del 1° pilastro⁵⁹ dispone di risorse finanziarie esigue o molto esigue (il loro reddito è inferiore al 60 % del reddito mediano), contro il 26 per cento delle donne sole con figli ma non vedove e il 12 per cento delle vedove sole con figli che ricevono una rendita per superstiti⁶⁰. Grazie alla riforma, tutte le economie domestiche di superstiti con figli beneficeranno di una migliore copertura sociale.

La rendita per il genitore superstite dell'AVS garantirà a una gran parte delle vedove e dei vedovi con figli a carico una situazione finanziaria leggermente migliore rispetto

⁵⁷ Stime dell'UFAS.

⁵⁸ Cfr. Gabriel et al. 2022, figura 8, pag. 65.

⁵⁹ Occorre tuttavia relativizzare l'ampiezza del problema: secondo la banca dati WiSiER, questo gruppo era composto da 171 economie domestiche, contro 4927 economie domestiche che beneficiavano di prestazioni del 1° pilastro, il che rappresenta poco più del 3 % del totale delle economie domestiche costituite da vedove che crescono da sole i figli (cfr. Gabriel et al. 2022, tabella 5, pagg. 34–35).

⁶⁰ Gabriel et al. 2022, pag. 60.

a quella dei gruppi demografici di riferimento. Occorre tuttavia tenere presente che i benefici di un reddito leggermente più elevato possono essere attenuati da costi specifici, per esempio le spese di custodia insorte durante l'esercizio di un'attività professionale da parte del genitore superstite. Nel complesso si può quindi ritenere che sul piano sociale vi sarà una relativa parità di trattamento tra i beneficiari di rendite per superstiti e le vedove o i vedovi senza figli di meno di 25 anni che non avranno più diritto a prestazioni.

5.2.2 Miglioramento della situazione dei padri vedovi

Per i padri vedovi la riforma comporterà grandi cambiamenti. Beneficeranno infatti di un sostegno durante tutta la fase di accudimento e formazione dei figli. Tuttavia, alcuni vedovi sposati o divorziati non potranno più beneficiare di una rendita vitalizia, contrariamente a quanto previsto dal regime transitorio introdotto in seguito alla sentenza della Corte EDU.

Il summenzionato studio del 2022 di Gabriel et al. ha tuttavia mostrato che nella maggior parte dei casi la vedovanza non ha un'incidenza sostanziale sulla situazione finanziaria degli uomini in età lavorativa, dato che raramente comporta il venir meno della principale fonte di reddito dell'economia domestica. Per alcuni vedovi, però, la rendita per superstiti costituisce un sostegno non indifferente: nel 2015 a disporre di risorse esigue o molto esigue (meno del 60 % del reddito mediano) tra i vedovi che crescevano da soli i propri figli erano il 10,8 per cento degli aventi diritto a una rendita per superstiti e il 16,4 per cento dei non aventi diritto⁶¹.

In generale la riforma agevolerà ai padri vedovi la riduzione della loro attività professionale e la copertura delle spese di custodia complementare alla famiglia durante la fase di accudimento e formazione dei figli; in alcuni casi permetterà loro di aumentare nuovamente il grado d'occupazione dopo che il raggiungimento della maggiore età da parte del figlio più giovane.

5.2.3 I genitori superstiti beneficeranno delle prestazioni indipendentemente dal loro stato civile

La riforma avrà un impatto sociale importante per i superstiti non sposati né divorziati con figli. Le coppie non sposate con uno o più figli di meno di 25 anni sono ancora una minoranza (circa un decimo del totale delle economie domestiche con figli di meno di 25 anni). La loro quota è tuttavia raddoppiata rispetto al 2010⁶². Inoltre la loro quota dovrebbe molto probabilmente continuare ad aumentare: secondo i dati dell'UST tra i giovani della fascia di età compresa tra i 25 e i 34 anni si rileva già una percentuale molto maggiore di coppie non sposate con almeno un figlio (14 %) rispetto alle generazioni precedenti (1,3 % nella fascia d'età compresa tra i 55 e gli 80 anni).⁶³

⁶¹ Gabriel et al. 2022, pag. 58.

⁶² UST, Rilevazione strutturale.

⁶³ UST 2021, pag. 16.

Uno studio sulla situazione economica delle famiglie in Svizzera ha mostrato che la diminuzione di reddito delle economie domestiche costituite da coppie dopo la nascita del primo figlio è indipendente dallo stato civile dei genitori. In realtà, essa deriva soprattutto da un cambiamento di comportamento, osservato in particolare presso le madri, per quanto concerne l'attività professionale. Dopo la nascita di un figlio, la quota delle economie domestiche nelle quali la donna contribuisce al reddito lavorativo complessivo in misura inferiore al 10 per cento passa dal 10 al 27 per cento. Nella grande maggioranza (86 %) delle economie domestiche familiari il reddito lavorativo delle donne è inferiore o nettamente inferiore a quello degli uomini. La ripartizione del reddito lavorativo è invece quasi equilibrata presso le coppie senza figli (sposate o meno), che in generale riescono ad aumentare costantemente il reddito dell'economia domestica per tutta la durata della vita lavorativa⁶⁴.

Si stima che, in seguito alla riforma delle rendite per superstiti dell'AVS, nel 2035 circa 620 madri nubili e 240 padri celibi riceveranno una rendita⁶⁵. Per la società in generale questo ampliamento della cerchia degli aventi diritto è tutto sommato poco significativo. Tuttavia, a seconda del reddito e della situazione dell'economia domestica il versamento di una rendita può avere una grande importanza a livello individuale.

5.2.4 Rischio di precarietà più elevato per i superstiti anziani che non potranno più beneficiare di prestazioni dell'AVS

Come indicato in precedenza, per alcuni gruppi di persone la riforma comporterà la perdita del diritto a una rendita per superstiti dell'AVS. Si tratta in particolare dei superstiti che, pur avendo una certa età, sono ancora idonei al lavoro e non hanno più figli di meno di 25 anni. Queste persone potrebbero infatti correre un rischio accresciuto di ritrovarsi in una situazione finanziaria precaria, qualora la ripresa dell'attività lucrativa o l'aumento del grado d'occupazione non permettessero loro di provvedere autonomamente al proprio sostentamento dopo il decesso del partner. Le donne sono particolarmente toccate da questo problema. Questa situazione è strettamente legata allo squilibrio nella ripartizione dell'attività lucrativa all'interno delle famiglie, dove le madri sono meno attive sul mercato del lavoro e lavorano molto più spesso a tempo parziale, registrando così a lungo termine uno scarto di reddito del 67 per cento rispetto ai padri⁶⁶. In caso di vedovanza, queste donne sono pertanto private di una parte ben più importante del reddito dell'economia domestica⁶⁷.

Nel 2035 questo gruppo di persone conterà oltre 10 000 individui. Le rendite per superstiti sono un elemento fondamentale della sicurezza finanziaria soprattutto per le vedove che vivono da sole. Il rischio di precarietà finanziaria (reddito inferiore al 60 % del reddito mediano) è nettamente più elevato per le vedove che non hanno diritto ad alcuna prestazione del 1° pilastro (24 %) e per le donne di più di 50 anni che

⁶⁴ Bischof, Kaderli, Liechti e Guggisberg 2023, pagg. 32–33 e 55–59.

⁶⁵ Stime dell'UFAS sui casi di decesso previsti in Svizzera. Queste stime non tengono conto del fatto che l'evoluzione della legislazione sull'AVS potrebbe ridurre l'attrattiva del matrimonio per i genitori.

⁶⁶ Bischof, Kaderli, Liechti e Guggisberg 2023.

⁶⁷ Gabriel et al. 2022, pagg. 63–64; Bischof, Kaderli, Liechti e Guggisberg 2023.

vivono sole e non sono vedove (21 %) rispetto alle vedove beneficiarie di rendite per superstiti (13 %)⁶⁸.

Di conseguenza, le madri private del diritto a una rendita per superstiti sono state identificate quale gruppo a rischio di precarietà finanziaria in seguito alla vedovanza⁶⁹. In generale, sono esposte a questo rischio tutte le persone (padri compresi) che assumono sempre più compiti educativi e di custodia dopo la nascita del primo figlio e che riducono di conseguenza la loro attività lavorativa.

Vi sono diversi fattori che determinano se una persona il cui figlio più giovane ha almeno 25 anni potrà riprendere l'attività lavorativa o aumentare il suo grado d'occupazione al decesso del partner o in seguito e, se sì, in che misura (v. n. 6.3.1). Quel che è certo è che una forte riduzione dell'attività lavorativa dopo la nascita del primo figlio ha anche ripercussioni a lungo termine sulla carriera professionale, cosicché i redditi lavorativi delle madri non aumentano in misura significativa dopo la conclusione della fase di accudimento dei figli⁷⁰. Non è tuttavia stato possibile stabilire con certezza se le madri rinuncino all'attività lavorativa per una scelta della coppia o semplicemente perché non riescono (del tutto o in parte) a reinserirsi nel mercato del lavoro.

Il comportamento delle madri in relazione all'attività lavorativa dopo una separazione o un divorzio mostra tuttavia che il reddito dell'attività lavorativa può nuovamente aumentare, anche se il rischio di precarietà rimane elevato. Per analogia, in caso di vedovanza vi sono dunque buoni motivi per supporre che i superstiti che riducono la loro attività lavorativa per occuparsi dei figli abbiano sì possibilità di reinserirsi nel mercato del lavoro per provvedere al proprio sostentamento al termine della fase di accudimento e formazione dei figli, ma che queste diventino sempre più rare con l'avanzare dell'età o con l'aumentare della durata d'interruzione dell'attività lavorativa.

5.2.5 Versa una società più giusta, più equa e più responsabile

La riforma sancisce l'uguaglianza giuridica degli uomini e delle donne nell'AVS e parifica i diritti delle coppie non sposate con figli a quelli delle coppie sposate o divorziate. In futuro tutti i figli di meno di 25 anni di un genitore deceduto saranno trattati allo stesso modo, poiché l'altro genitore (il genitore superstite), che spesso non può aumentare la sua partecipazione al mercato del lavoro a causa dei compiti educativi e di custodia o deve far fronte a maggiori spese per la custodia dei figli complementare alla famiglia, si vedrà sistematicamente accordare a titolo di compensazione una rendita per il genitore superstite dell'AVS. In generale, dunque, le assicurazioni sociali si adeguano all'evoluzione della società.

Oltre a realizzare l'uguaglianza di diritto delle famiglie con figli fino a 25 anni, la revisione tiene conto anche delle disuguaglianze di fatto, e in particolare degli effetti a lungo termine della fondazione di una famiglia sul comportamento delle donne in relazione all'attività lavorativa. La revisione attenua le ripercussioni sociali della ve-

68 Gabriel et al. 2022, pag. 60.

69 Wanner e Fall 2012; Gabriel et al. 2022, pagg. 58–59.

70 Bischof, Kaderli, Liechti e Guggisberg 2023.

dovanza limitando il diritto alla rendita a due anni in assenza di figli di meno di 25 anni, così come attraverso altri meccanismi di compensazione. Tra questi vi è la possibilità per i genitori superstiti (uomini e donne), sposati o divorziati con figli di 25 anni e più, di ricevere PC se corrono un rischio di precarietà a causa della vedovanza e hanno almeno 58 anni al momento del decesso dell'altro genitore (regolamentazione dei casi di rigore). Grazie a queste misure la riforma consente di offrire un sostegno mirato nei casi di rigore.

L'evoluzione della concezione dei ruoli e delle forme familiari tenderà a modificare la ripartizione tra i sessi del lavoro remunerato e dei compiti di accudimento e assistenza non remunerati. In caso di decesso del partner, un certo numero di padri che oggi non hanno diritto a una rendita per superstiti ne riceverà una durante la fase di accudimento e formazione dei figli e avrà così la possibilità di assumere compiti familiari durante questo periodo in qualità di vedovo. Viceversa, grazie alla loro crescente partecipazione al mercato del lavoro le madri saranno sempre più in grado di rinunciare a una rendita vedovile vitalizia senza subire gravi ripercussioni finanziarie.

Per principio, soltanto le madri e i padri con figli di meno di 25 anni riceveranno una rendita per il genitore superstite dell'AVS, poiché fanno parte del gruppo delle persone che hanno maggiormente bisogno di un sostegno finanziario dopo il decesso del partner. Sono inoltre previste misure mirate per i casi di rigore. In sintesi, la riforma modernizza l'assicurazione per i superstiti in modo da tenere maggiormente conto dell'evoluzione della società, garantendo al contempo una protezione finanziaria mirata al gruppo delle persone più bisognose di un sostegno.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

Il progetto si fonda sulle disposizioni costituzionali che disciplinano la competenza della Confederazione di legiferare nell'ambito delle assicurazioni sociali (art. 112 della Costituzione federale [Cost.] per l'AVS/AI, art. 112a Cost. per le PC, art. 117 Cost. per l'assicurazione contro gli infortuni).

L'articolo 112a Cost. è interpretato alla luce della prassi adottata dal legislatore nell'ambito della 10ª revisione della LAVS⁷¹. Allora il legislatore aveva ritenuto che in determinati casi il carattere accessorio delle PC potesse essere abbandonato, ragion per cui esse avrebbero potuto essere versate anche nei casi in cui non vi fosse il diritto a una rendita dell'AVS o dell'AI (cfr. messaggio concernente la nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni [NPC]⁷²).

⁷¹ FF 1990 II 1, in particolare 37

⁷² FF 2002 2065, in particolare 2236

6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

6.2.1 Strumenti delle Nazioni unite

Il Patto internazionale del 16 dicembre 1966⁷³ relativo ai diritti economici, sociali e culturali (Patto I) è entrato in vigore per la Svizzera il 18 settembre 1992. Il suo articolo 9 sancisce il diritto di ogni individuo alla sicurezza sociale, ivi comprese le assicurazioni sociali. Inoltre, ogni Stato contraente si impegna a garantire che i diritti in esso enunciati verranno esercitati senza discriminazione alcuna, in particolare fondata sul sesso (art. 2 par. 2).

6.2.2 Strumenti dell'Organizzazione internazionale del lavoro

La Convenzione n. 128 del 29 giugno 1967⁷⁴ concernente le prestazioni per l'invalità, la vecchiaia e i superstiti è stata ratificata dalla Svizzera il 13 settembre 1977. La sua parte IV riguarda le prestazioni per superstiti. La Convenzione definisce l'evento coperto e stabilisce la percentuale di persone da proteggere, le condizioni per il diritto alle prestazioni nonché il livello e la durata di versamento delle medesime.

La Convenzione n. 102 del 28 giugno 1952⁷⁵ concernente le norme minime della sicurezza sociale è stata ratificata dalla Svizzera il 18 ottobre 1977. La sua parte VI, relativa alle prestazioni in caso di infortuni sul lavoro e di malattie professionali, prevede la concessione di prestazioni in caso di decesso del sostegno di famiglia.

6.2.3 Strumenti del Consiglio d'Europa

Il Codice europeo di sicurezza sociale del 16 aprile 1964⁷⁶ è stato ratificato dalla Svizzera il 16 settembre 1977. Il nostro Paese ne ha segnatamente accettato la parte X, relativa alle prestazioni riservate ai superstiti. Questa parte definisce l'evento coperto e stabilisce la percentuale di persone da proteggere, le condizioni per il diritto alle prestazioni nonché il livello e la durata di versamento delle medesime. La Svizzera è inoltre vincolata dalla sua parte VI, relativa alle prestazioni in caso di infortuni sul lavoro e di malattie professionali, che prevede la concessione di prestazioni in caso di decesso del sostegno di famiglia.

6.2.4 Diritto dell'Unione europea

L'articolo 48 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea prevede l'adozione di un sistema di coordinamento dei regimi nazionali di sicurezza sociale per agevolare la libera circolazione dei lavoratori dipendenti e autonomi e dei loro familiari. Questo

⁷³ RS **0.103.1**

⁷⁴ RS **0.831.105**

⁷⁵ RS **0.831.102**

⁷⁶ RS **0.831.104**

coordinamento è previsto dal regolamento (CE) n. 883/2004⁷⁷ del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale e dal regolamento (CE) n. 987/2009⁷⁸ 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. I due regolamenti hanno unicamente lo scopo di coordinare i sistemi nazionali di sicurezza sociale, fondandosi sui principi di coordinamento internazionali, in particolare sulla parità di trattamento tra i cittadini nazionali e quelli degli altri Stati contraenti, sul mantenimento dei diritti acquisiti e sul pagamento delle prestazioni su tutto il territorio dell'UE. Per contro, il diritto dell'Unione europea non prevede un'armonizzazione dei regimi nazionali di sicurezza sociale. Gli Stati membri possono definire autonomamente la struttura, il campo d'applicazione personale, le modalità di finanziamento e l'organizzazione dei propri sistemi di sicurezza sociale, tenendo conto dei principi di coordinamento previsti dal diritto dell'UE.

Dal 1° giugno 2002, data dell'entrata in vigore dell'Accordo del 21 giugno 1999⁷⁹ tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (Accordo sulla libera circolazione delle persone; ALC), la Svizzera partecipa al sistema di coordinamento dei regimi nazionali di sicurezza sociale predisposto dall'UE (v. cap. 2). Nel suo ambito applica i regolamenti (CE) n. 883/2004 e (CE) n. 987/2009 (cfr. allegato II dell'ALC, Coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale). Lo stesso vale nelle relazioni tra la Svizzera e gli altri Stati dell'AELS nel quadro della Convenzione del 4 gennaio 1960⁸⁰ istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (Convenzione AELS; cfr. allegato K appendice 2 della medesima).

6.2.5 Conclusioni concernenti la compatibilità del progetto con il diritto internazionale

Compatibilità con gli strumenti dell'Organizzazione internazionale del lavoro e del Consiglio d'Europa

La Convenzione n. 128 dell'Organizzazione internazionale del lavoro e il Codice europeo di sicurezza sociale del Consiglio d'Europa definiscono l'evento coperto (rispettivamente all'art. 21 par. 1 e all'art. 60 par. 1) come la perdita dei mezzi d'esistenza subita dalla vedova o dai figli a cagione della morte del sostituto di famiglia.

⁷⁷ 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), nella versione vincolante per la Svizzera secondo l'allegato II dell'ALC o nella versione vincolante per la Svizzera secondo l'allegato K appendice 2 della Convenzione AELS; una versione consolidata non vincolante di questo regolamento è pubblicata nella RS (RS **0.831.109.268.1**).

⁷⁸ 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 (GU L 284 del 30.10.2009, pag. 1), nella versione vincolante per la Svizzera secondo l'allegato II dell'ALC o nella versione vincolante per la Svizzera secondo l'allegato K appendice 2 della Convenzione AELS; una versione consolidata non vincolante di questo regolamento è pubblicata nella RS (RS **0.831.109.268.11**).

⁷⁹ RS **0.142.112.681**

⁸⁰ RS **0.632.31**

Questi due atti normativi definiscono la vedova come una donna che era a carico del coniuge al momento del decesso di costui (art. 1 lett. g). Risalenti a vari decenni addietro, non prevedono prestazioni per i vedovi, ma vanno letti e interpretati tenendo conto dell'evoluzione della società e della legislazione e della necessità di accordare prestazioni anche ai vedovi.

I due strumenti lasciano un certo margine di manovra agli Stati contraenti, autorizzandoli a stabilire condizioni per il diritto alla rendita. Il Codice europeo di sicurezza sociale precisa che, nel caso della vedova, il diritto alla prestazione può essere subordinato alla presunzione, in conformità della legge nazionale, che essa sia incapace di provvedere ai propri bisogni (art. 60 par. 1). Dal canto suo, la Convenzione n. 128 stabilisce che il diritto di una vedova a prestazioni per superstiti può essere subordinato alla condizione che essa abbia raggiunto un'età prescritta, ma anche che non può essere chiesta alcuna condizione d'età se la vedova ha un figlio del defunto a suo carico (art. 21 par. 2 e 3 lett. b). Poiché si può presumere che le vedove senza figli a carico e quindi, per estensione, i coniugi superstiti senza figli a carico, siano in grado di provvedere al proprio sostentamento, il fatto di non prevedere il diritto a una rendita per superstiti per questa categoria di persone è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera. Il presente progetto, che vincola le rendite per il genitore superstita al periodo di educazione dei figli, è pertanto compatibile con i due atti normativi summenzionati. Saranno inoltre previste disposizioni transitorie adeguate per preservare la protezione sociale dei genitori superstiti anziani, grazie alle quali questi potranno beneficiare di PC se verranno a trovarsi in una situazione di precarietà finanziaria. Infine, alle vedove e ai vedovi senza più figli a carico sarà accordata una rendita transitoria di vedovanza di due anni. Per quanto concerne la soppressione della rendita per il genitore superstita al compimento del 25° anno d'età del figlio più giovane, anche questo limite d'età è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera, tenuto conto della definizione di «figlio» dei due strumenti (rispettivamente all'art. 1 lett. h e all'art. 1 par. 1 lett. h). Oltretutto questa età corrisponde a quella in cui i figli non sono più «a carico» secondo il diritto civile svizzero.

Il presente progetto permette di sanare definitivamente la violazione della Convenzione CEDU constatata dalla Corte EDU nella sua sentenza definitiva dell'11 ottobre 2022 nella causa *Beeler contro la Svizzera* (v. n. 1.3).

Per quanto riguarda l'assicurazione contro gli infortuni, la modifica proposta, che allinea le condizioni applicabili ai vedovi a quelle previste per le vedove, è compatibile con le parti VI della Convenzione n. 102 e del Codice europeo di sicurezza sociale.

Compatibilità con l'Accordo sulla libera circolazione delle persone

Le rendite per superstiti rientrano nel campo d'applicazione materiale del regolamento (CE) n. 883/2004. Questo regolamento, applicabile nelle relazioni della Svizzera con l'UE e l'AELS, stabilisce che le prestazioni devono essere versate senza riduzioni anche quando il domicilio è stabilito in un altro Stato membro (principio dell'esportazione delle prestazioni).

Per quanto concerne il diritto alla rendita per il genitore superstita legata al periodo di educazione e assistenza del figlio dopo i 25 anni, il regolamento (CE) n. 883/2004 prescrive che se in virtù della legislazione dello Stato membro competente sono attribuiti effetti giuridici al verificarsi di taluni fatti o avvenimenti, lo Stato membro competente deve tenere conto di fatti o avvenimenti analoghi verificatisi in un altro Stato

membro come se si fossero verificati nel proprio territorio nazionale (principio dell'assimilazione di fatti o avvenimenti).

Se una prestazione dipende dal diritto del figlio a un assegno per grandi invalidi dell'assicurazione invalidità svizzera e dal diritto ad accrediti per compiti assistenziali del genitore vedovo che se ne occupa, queste condizioni sono adempiute anche quando sussiste il diritto a prestazioni equivalenti di uno Stato membro dell'UE o dell'AELS (principio dell'assimilazione di fatti o avvenimenti).

Il progetto non mette in questione questi principi.

Compatibilità con le convenzioni concluse con Stati al di fuori dell'UE/AELS

Nelle relazioni con gli Stati al di fuori dell'UE e dell'AELS con i quali la Svizzera ha concluso una convenzione di sicurezza sociale, le prestazioni per superstiti devono essere versate anche quando il beneficiario non è domiciliato in Svizzera. Le convenzioni di sicurezza sociale concluse con questi Paesi non prevedono alcuna restrizione in merito.

Conclusione

Il presente progetto è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera.

6.3 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost. tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto devono essere emanate sotto forma di legge federale. Le modifiche della LAVS saranno dunque effettuate secondo la procedura legislativa ordinaria.

6.4 Subordinazione al freno alle spese

Conformemente all'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost. le disposizioni in materia di sussidi contenute in leggi e decreti federali di obbligatorietà generale nonché i crediti d'impegno e le dotazioni finanziarie implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi richiedono il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera (maggioranza qualificata), al fine di limitare le spese della Confederazione.

Il progetto non prevede né crediti d'impegno né limiti di spesa suscettibili di comportare nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi. Non sottostà pertanto al freno alle spese (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.).

6.5 Delega di competenze legislative

LAVS

L'art. 154 cpv. 2 LAVS fornisce al Consiglio federale la base legale necessaria per adottare misure volte ad attuare la LAVS. Il progetto prevede espressamente la delega delle seguenti competenze legislative al Consiglio federale:

- regolamentazione del diritto alla rendita per il genitore superstite per le donne incinte alla morte dell'altro genitore (art. 23 cpv. 6 AP-LAVS);
- emanazione di disposizioni speciali concernenti il versamento della rendita per il genitore superstite, conformemente all'articolo 20 LPGa, nei casi in cui il genitore superstite non adempie il suo obbligo di mantenimento nei confronti del figlio (art. 23 cpv. 7 AP-LAVS);
- disciplinamento delle modalità di versamento della rendita transitoria di vedovanza (art. 24 cpv. 5 AP-LAVS);
- disciplinamento dei casi di concorso di più rendite per il genitore superstite di cui all'articolo 23 AP-LAVS (art. 24a cpv. 2 AP-LAVS).

LAI

- Disciplinamento dei dettagli in caso di estinzione del diritto alla rendita per superstiti dell'AVS (art. 43 cpv. 3 AP-LAI)

LPC

- Disciplinamento del conteggio dei proventi di un'attività lucrativa che si può ragionevolmente pretendere dai beneficiari di PC e dai loro coniugi (art. 9 cpv. 5 lett. c AP-LPC);
- disciplinamento delle modalità di versamento dei sussidi e della loro attribuzione a un'altra organizzazione che svolge le sue attività in tutta la Svizzera, se un'organizzazione cessa le sue attività, al fine di evitare che i sussidi rimangano inutilizzati (art. 17 cpv. 5 AP-LPC).

6.6 Protezione dei dati

Le misure proposte non pongono problemi di compatibilità con il diritto in materia di protezione dei dati.

Bibliografia

- Gabriel Rainer, Koch Uwe e Wanner Philippe (2022), *Die wirtschaftliche Situation von Witwen, Witvern und Waisen*, rapporto dell'UFAS n. 6/22 (con riassunto in italiano), Berna (citato: Gabriel et al. 2022)
- Wanner Philippe e Fall Sarah (2012), *La situation économique des veuves et des veufs*, rapporto dell'UFAS n. 5/12 (con riassunto in italiano), Berna (citato: Wanner e Fall 2012)

Ufficio federale di statistica (2021), *Les familles en Suisse. Rapport statistique 2021* (disponibile anche in tedesco), Neuchâtel (citato: UST 2021).

Allegato 1 – Prospettive finanziarie dell'AVS

Le tabelle relative al bilancio dell'AVS (tabelle 1 e 2) mostrano le prospettive finanziarie dell'assicurazione (uscite, entrate e risultato di ripartizione) e del conto capitale dell'AVS (redditi da investimenti, risultato d'esercizio e livello del Fondo AVS a fine anno)⁸¹. La Tabella 1 presenta le prospettive finanziarie dell'AVS secondo l'ordinamento vigente (compresa la riforma AVS 21) per il periodo 2023–2033. La Tabella 2 riporta il bilancio dell'AVS tenendo conto delle ripercussioni finanziarie della presente riforma sulle uscite e sulle entrate dell'AVS. Infine, la Tabella 3 presenta le conseguenze che le varie misure della presente riforma avranno sulle finanze dell'AVS tra il 2023 e il 2033.

⁸¹ I termini utilizzati nelle tabelle relative alle prospettive finanziarie dell'AVS sono spiegati in un glossario disponibile all'indirizzo www.ufas.admin.ch > Assicurazioni sociali > AVS > Finanze > Previsioni finanziarie AVS – Prospettive finanziarie dell'AVS al 2033 – Spiegazioni.

Prospettive finanziarie dell'AVS secondo il diritto vigente (compresa la riforma AVS 21)

Importi in milioni di franchi / ai prezzi del 2023 (1)

Stato: consuntivo definitivo 2022

Anno	Uscite		Entrate						Risultato ripartizione	Redditi da capitale	Risultato d'esercizio	Livello del Fondo AVS		Indicatori									
	Totale Uscite		Contributi	IVA	Contributo della Confederazione	Altre entrate	Totale entrate	Risultato di ripartizione	Redditi da investimenti	Risultato d'esercizio	Capitale	Capitale senza debito AI	Uscite in % della massa salariale AVS	Risultato di ripartizione in punti IVA	Risultato di ripartizione in percentuali salariali	Capitale in % delle uscite	Capitale senza debito AI in % delle uscite	Indice del tasso di sostituzione (1980=100)					
	(2)		(2)	(2)	(2)	(3)	(2)	(2)															
2022	47 807		36 266	3 186	9 657	329	49 439	1 631	-4 337	-2 706	47 035	36 751	11.8	0.5	0.4	98	77	89.2					
2023	49 936	4.5	37 917	4.6	3 214	0.9	10 087	4.5	270	-18.1	51 488	4.1	1.552	1.352	2 905	49 940	39 656	11.8	0.5	0.4	100	79	90.6
2024	50 367	0.9	38 650	1.9	4 375	36.1	10 174	0.9	319	18.1	53 517	3.9	3 150	675	3 825	53 765	43 633	11.7	0.9	0.7	107	87	88.5
2025	52 560	4.4	39 223	1.5	4 740	8.3	10 617	4.4	312	-2.1	54 892	2.6	2 332	790	3 122	56 887	46 875	12.1	0.7	0.5	108	89	89.8
2026	53 059	0.9	39 814	1.5	4 809	1.5	10 718	0.9	306	-2.0	55 646	1.4	2 588	909	3 496	60 383	50 470	12.0	0.8	0.6	114	95	88.0
2027	55 328	4.3	40 320	1.3	4 882	1.5	11 176	4.3	303	-1.0	56 680	1.9	1 353	971	2 324	62 707	52 893	12.4	0.4	0.3	113	96	89.3
2028	56 020	1.3	40 988	1.7	4 957	1.5	11 316	1.3	300	-1.0	57 561	1.6	1 541	1 017	2 558	65 265	55 788	12.3	0.4	0.3	117	100	87.9
2029	58 655	4.7	41 621	1.5	5 033	1.5	11 848	4.7	297	-1.0	58 799	2.2	1 45	1 038	1 182	66 448	57 602	12.7	0.0	0.0	113	98	88.6
2030	59 792	1.9	42 267	1.6	5 111	1.5	12 078	1.9	294	-1.0	59 750	1.6	-42	1 054	1 011	67 459	59 581	12.7	0.0	0.0	113	100	86.9
2031	62 654	4.8	42 920	1.5	5 190	1.5	12 656	4.8	291	-1.0	61 057	2.2	-1 597	1 040	-557	66 902	59 937	13.1	-0.4	-0.3	107	96	87.9
2032	63 705	1.7	43 589	1.6	5 270	1.5	12 868	1.7	288	-1.0	62 015	1.6	-1 689	1 024	-666	66 237	60 490	13.2	-0.4	-0.3	104	95	86.2
2033	66 756	4.8	44 269	1.6	5 352	1.6	13 485	4.8	285	-1.0	63 391	2.2	-3 365	975	-2 390	63 847	59 291	13.6	-0.9	-0.7	96	89	87.4

Spiegazioni

- (1) Conto annuale a prezzi correnti
- (2) Variazione percentuale annuale
- (3) Tassa sulle case da gioco, entrate da regressi e altri introiti



Previsioni sull'evoluzione economica del 12.06.2023, in %:

UFAS, 14.07.2023

Anno	2023	2024	2025	2026	2027
Indice dei salari	2.4	2.2	2.0	1.7	1.5
Prezzi	2.3	1.5	1.2	1.0	1.0

Adeguamento delle rendite: ogni due anni

Scenario A-00-2020 Ufficio federale di statistica UST

Tabella 2

Prospettive finanziarie dell'AVS con la revisione delle rendite per superstiti

Importi in milioni di franchi / ai prezzi del 2023 (1)

Stato: consuntivo definitivo 2022

Anno	Uscite	Entrate							Risultato ripartizione	Redditi da capitale	Risultato d'esercizio	Livello del Fondo AVS		Indicatori									
		Totale Uscite	Contributi	IVA	Contributo della Confederazione	Altre entrate	Totale entrate	Risultato di ripartizione				Redditi da investimenti	Risultato d'esercizio	Capitale	Capitale senza debito Al	Uscite in % della massa salariale AVS	Risultato di ripartizione in punti IVA	Risultato di ripartizione in percentuali salariali	Capitale in % delle uscite	Capitale senza debito Al in % delle uscite	Indice del tasso di sostituzione (1980=100)		
	(2)	(2)	(2)	(2)	(3)	(2)	(2)																
2022	47 807	36 266	3 186	9 657	329	49 439	1 631	-4 337	-2 706	47 035	36 751	11.8	0.5	0.4	98	77	89.2						
2023	49 936	37 917	4.6	3 214	0.9	10 087	4.5	270	-18.1	51 488	4.1	1 552	1 352	2 905	49 940	39 656	11.8	0.5	0.4	100	79	90.6	
2024	50 367	0.9	38 650	1.9	4 375	36.1	10 174	0.9	319	18.1	53 517	3.9	3 150	675	3 825	53 765	43 633	11.7	0.9	0.7	107	87	88.5
2025	52 560	4.4	39 223	1.5	4 740	8.3	10 617	4.4	312	-2.1	54 892	2.6	2 332	790	3 122	56 887	46 875	12.1	0.7	0.5	108	89	89.8
2026	53 055	0.9	39 814	1.5	4 809	1.5	10 717	0.9	306	-2.0	55 646	1.4	2 590	909	3 499	60 386	50 473	12.0	0.8	0.6	114	95	88.0
2027	55 302	4.2	40 320	1.3	4 882	1.5	11 171	4.2	303	-1.0	56 675	1.9	1 373	972	2 345	62 731	52 916	12.3	0.4	0.3	113	96	89.3
2028	55 837	1.0	40 988	1.7	4 957	1.5	11 279	1.0	300	-1.0	57 524	1.5	1 687	1 020	2 708	65 438	55 961	12.3	0.5	0.4	117	100	87.9
2029	58 391	4.6	41 621	1.5	5 033	1.5	11 795	4.6	297	-1.0	58 746	2.1	355	1 045	1 400	66 839	57 993	12.6	0.1	0.1	114	99	88.6
2030	59 456	1.8	42 267	1.6	5 111	1.5	12 010	1.8	294	-1.0	59 682	1.6	226	1 066	1 293	68 132	60 253	12.7	0.1	0.0	115	101	86.9
2031	62 236	4.7	42 920	1.5	5 190	1.5	12 572	4.7	291	-1.0	60 972	2.2	-1 264	1 060	-204	67 928	60 962	13.1	-0.3	-0.3	109	98	87.9
2032	63 218	1.6	43 589	1.6	5 270	1.5	12 770	1.6	288	-1.0	61 917	1.5	-1 301	1 051	-250	67 678	61 932	13.1	-0.3	-0.3	107	98	86.2
2033	66 185	4.7	44 269	1.6	5 352	1.6	13 369	4.7	285	-1.0	63 276	2.2	-2 909	1 012	-1 897	65 781	61 225	13.5	-0.8	-0.6	99	93	87.4

Spiegazioni

- (1) Conto annuale a prezzi correnti
- (2) Variazione percentuale annuale
- (3) Tassa sulle case da gioco, entrate da regressi e altri introiti



Previsioni sull'evoluzione economica del 12.06.2023, in %:

UFAS, 14.07.2023

Anno	2023	2024	2025	2026	2027
Indice dei salari	2.4	2.2	2.0	1.7	1.5
Prezzi	2.3	1.5	1.2	1.0	1.0

Adeguamento delle rendite: ogni due anni

Scenario A-00-2020 Ufficio federale di statistica UST

Ripercussioni della revisione sulle finanze dell'AVS

Importi in milioni di franchi / ai prezzi del 2023

Anno	Ripercussioni della riforma sulle uscite dell'AVS					Totale	Contributo della Confederazione Totale	Totale ripercussioni Entrate - uscite
	Limitazione del diritto alle persone vedove con figli di meno di 25 anni	Rendita per il genitore superstite per le persone non sposate con figli di meno di 25 anni	Rendita transitoria di vedovanza di due anni per le persone vedove con figli di 25 anni o più	Disposizioni transitorie				
2022	0	0	0	0	0	0	0	0
2023	0	0	0	0	0	0	0	0
2024	0	0	0	0	0	0	0	0
2025	0	0	0	0	0	0	0	0
2026	-30	1	25	0	-4	-1	3	
2027	-101	4	72	0	-25	-5	20	
2028	-174	6	94	-110	-183	-37	146	
2029	-251	8	95	-116	-264	-53	210	
2030	-319	10	93	-121	-337	-68	269	
2031	-394	13	94	-130	-418	-84	334	
2032	-455	14	91	-137	-487	-98	388	
2033	-526	16	92	-153	-571	-115	456	

UFAS, 18.09.2023

Allegato 2 – Tabella riassuntiva dei dati utilizzati

Citazione, fonte	Origine, metodo di calcolo, ipotesi	Ultima attualizzazione	Osservazioni
Pag. 34: «Tra il 2016 e il 2020 in Svizzera si sono infatti registrati annualmente in media <u>123 decessi</u> di genitori non sposati il cui ultimo figlio aveva meno di <u>25 anni</u> ».	Analisi dell'UFAS della STATPOP 2016–2020 (UST)	2020	
Pag. 35: tabella 4-1	Calcoli dell'UFAS: 1. Microsimulazione basata sulla STATPOP 2016–2020 (UST) e sul registro delle rendite del 1° pilastro 2016–2021 (UCC) per valutare le conseguenze attuali della riforma. 2. Proiezione basata sullo scenario dell'evoluzione demografica A-00-2020 (UST) e sugli indicatori economici delle prospettive finanziarie dell'AVS (stato: 14.7.2023). 3. Contabilizzazione forfettaria dei beneficiari e delle rendite all'estero sulla base della quota all'estero secondo il registro centrale delle rendite 2021.	2021/23	Per la proiezione, le basi attuariali (probabilità di essere sposati o di avere figli, età dei superstiti ecc.) rimangono costanti, come pure l'importo medio della rendita per il genitore superstite rispetto alla rendita minima. Eccezione: probabilità di mortalità su un anno civile secondo lo scenario A-00-2020.
Pag. 36: tabella 4-2 Pag. 35–36: indicazioni sul numero di persone interessate	Calcoli dell'UFAS basati sui calcoli relativi alla tabella 4-1 e sul registro delle PC 2021. Quest'ultimo è stato utilizzato per determinare la quota delle PC all'AVS connesse a rendite per vedovi e vedove, nonché l'importo medio di queste PC.	2021/23	Per la proiezione le quote delle PC e l'importo medio delle PC rimangono costanti.
Pag. 36: «In seguito, i suoi risparmi [sul contributo federale] aumenteranno costantemente, fino a raggiungere circa	I risparmi sul contributo federale rappresentano il 20,2 % della riduzione totale delle uscite dell'AVS secondo la tabella 4-1.	2021/23	

Citazione, fonte	Origine, metodo di calcolo, ipotesi	Ultima attualizzazione	Osservazioni
<hr/>			
<u>200 milioni di franchi</u>			
nel 2040».			
