



Questo testo è una versione provvisoria. La versione definitiva che sarà pubblicata su www.fedlex.admin.ch è quella determinante. <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/diritto-federale/foglio-federale.html>

24.xxx

Messaggio concernente la modifica della legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (Adeguamento delle rendite per superstiti)

del...

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (Adeguamento delle rendite per superstiti).

Nel contempo vi proponiamo di togliere dal ruolo il seguente intervento parlamentare:

2020 P 20.4449 Eliminare la disparità di trattamento tra vedove e vedovi (N 5.5.21, Feri)

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

...

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Viola Amherd

Il cancelliere della Confederazione, Viktor Rossi

Compendio

Il presente progetto mira a eliminare le disparità di trattamento tra uomini e donne in materia di rendite per superstiti dell'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (AVS) e ad adeguare il sistema all'evoluzione della società. Il diritto vigente prevede rendite per superstiti di lunga durata, in base agli anni di matrimonio o all'età degli assicurati, a prescindere dall'effettivo bisogno di protezione dei beneficiari. Le nuove condizioni per il diritto alle prestazioni per superstiti consentono di garantire una protezione più mirata, maggiormente incentrata sui periodi educativi, e introducono un periodo di transizione per le persone senza figli a carico. Inoltre, tengono conto della situazione delle persone diventate vedove in età più avanzata.

Situazione iniziale

Mentre le rendite per vedove e per orfani sono state introdotte con l'istituzione dell'AVS, la rendita per vedovi è stata introdotta a condizioni più restrittive nel quadro della decima 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. L'11 ottobre 2022 la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU), riunita in Grande Camera, ha emanato la sua sentenza nella causa Beeler contro la Svizzera. La Corte 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), ovvero una violazione dell'articolo 14 in combinato disposto con l'articolo 8 CEDU. Da allora è in vigore un regime transitorio. La legge deve quindi essere modificata in modo da garantire la parità di trattamento e porre fine al regime transitorio.

Contenuto del progetto

L'obiettivo primario 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, inclusa 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 tradizionale ripartizione dei ruoli 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 sono evolute 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 delle ristrettezze finanziarie della Confederazione, che rendono necessaria 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. 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. Il progetto prevede il versamento di rendite per il genitore superstite fino al compimento del 25° anno di età del figlio più giovane. Per i genitori che assistono da sé figli adulti con disabilità il versamento della rendita sarà prolungato oltre i 25 anni di questi ultimi.

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. 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 la persona deceduta aveva un obbligo di mantenimento.

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

Il Consiglio federale propone di introdurre una protezione specifica per le persone diventate vedove in età avanzata, che possono quindi trovare difficoltà nell'aumentare il grado d'occupazione o nell'avviare o riprendere 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. 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 all'AVS e all'AI al fine di tenere conto delle esigenze individuali ponendo l'accento sulle persone che ne hanno davvero bisogno.

Adeguamenti socialmente sostenibili per le rendite correnti

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

Compendio	2
1 Situazione iniziale	7
1.1 Necessità di agire e obiettivi	10
1.1.1 Parità di trattamento	11
1.1.2 Adeguare la normativa all'evoluzione della società	12
1.2 Alternative esaminate e opzione scelta	12
1.2.1 Allineamento delle prestazioni per i vedovi a quelle per le vedove	12
1.2.2 Allineamento delle prestazioni per le vedove a quelle per i vedovi	13
1.2.3 Modello incentrato sulle rendite per orfani	14
1.2.4 Rendita a favore dei superstiti in età avanzata	15
1.2.5 Riduzione o soppressione delle rendite per i figli dell'AVS	15
1.2.6 Soluzione proposta nel quadro dell'AVS	17
1.3 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale	17
1.4 Interventi parlamentari	19
2 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione	19
2.1 Storia delle rendite per superstiti dell'AVS	19
2.2 Lavori preliminari	21
2.3 Commissione federale AVS/AI	23
2.4 Risultati della procedura di consultazione	23
3 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo	25
4 Punti essenziali del progetto	26
4.1 La normativa proposta	26
4.1.1 Rendita per il genitore superstite legata al periodo di educazione e assistenza del figlio	26
4.1.2 Rendita transitoria di vedovanza	30
4.1.3 Copertura dei casi di rigore tramite le PC	32
4.1.4 Disposizioni transitorie	33
4.1.5 Coordinamento con la previdenza professionale	34
4.1.6 Coordinamento con l'assicurazione contro gli infortuni	36
4.1.7 Coordinamento con l'assicurazione militare	37
4.1.8 Coordinamento con l'assicurazione contro la disoccupazione	38
4.2 Adeguamento dei mezzi necessari	39
4.3 Attuazione	39
5 Commento ai singoli articoli	39

5.1	Legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS)	39
5.2	Modifica di altri atti normativi	47
5.2.1	Legge federale sull'assicurazione per l'invalità (LAI)	47
5.2.2	Legge federale sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalità (LPC)	47
5.2.3	Legge federale sull'assicurazione contro gli infortuni (LAINF)	50
6	Ripercussioni	50
6.1	Ripercussioni finanziarie per le assicurazioni sociali	50
6.1.1	Ripercussioni per l'AVS	50
6.1.2	Ripercussioni per le PC	52
6.1.3	Ripercussioni per la previdenza professionale	52
6.1.4	Ripercussioni per l'assicurazione contro gli infortuni	53
6.2	Ripercussioni per la Confederazione	54
6.3	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	54
6.4	Ripercussioni sull'economia	54
6.4.1	Effetti sul mercato del lavoro	54
6.4.2	Effetti della diminuzione del fabbisogno finanziario dell'AVS	57
6.4.3	Ripercussioni sull'economia nel suo complesso	57
6.5	Ripercussioni sulla società	58
6.5.1	Diritto per tutti i genitori superstiti con figli di meno di 25 anni e soppressione delle rendite vitalizie	58
6.5.2	Miglioramento della situazione dei padri vedovi	58
6.5.3	I genitori superstiti beneficeranno delle prestazioni indipendentemente dal loro stato civile	59
6.5.4	Rischio di precarietà più elevato per i superstiti anziani che non potranno più beneficiare di prestazioni dell'AVS	60
6.5.5	Verso una società più giusta, più equa e più responsabile	61
6.6	Altre ripercussioni	62
7	Aspetti giuridici	62
7.1	Costituzionalità	62
7.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	62
7.2.1	Strumenti delle Nazioni unite	62
7.2.2	Strumenti dell'Organizzazione internazionale del lavoro	63
7.2.3	Strumenti del Consiglio d'Europa	63
7.2.4	Diritto dell'Unione europea applicabile sulla base di accordi internazionali conclusi dalla Svizzera	63
7.2.5	Conclusioni concernenti la compatibilità del progetto con il diritto internazionale	64

7.3	Forma dell'atto	66
7.4	Subordinazione al freno alle spese	66
7.5	Delega di competenze legislative	66
7.6	Protezione dei dati	67
	Bibliografia	68
	Allegati	69
	Modifica della legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS) (Adeguamento delle rendite per superstiti)	
	<i>(Disegno)</i>	FF 2024 ...

Messaggio

1 Situazione iniziale

L'11 ottobre 2022 la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU), riunita in Grande Camera, ha emanato la sua sentenza¹ nella causa Beeler contro la Svizzera, constatando una disparità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda le rendite per superstiti. 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 elimina tutte le disparità di trattamento tra uomini e donne per quanto concerne le rendite per superstiti dell'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (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 vincolate. 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. La revisione del sistema delle rendite per superstiti dell'AVS mira a stabilire la parità di diritto tra uomini e donne, ad adeguare il sistema alle realtà sociali e a ridurre le spese della Confederazione.

Oggi 187 665 persone percepiscono una rendita vedovile, per un importo totale di 1,9 miliardi di franchi; il 68 per cento dei 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 933 milioni di franchi. Le prestazioni per superstiti sono fruite soprattutto in età avanzata, dato che il rischio di decesso aumenta 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.

¹ Ricorso n. 78630/12; la sentenza è disponibile su Internet all'indirizzo: <https://hudoc.echr.coe.int/> > Recherche > Beeler.

Tabella 1-1

Beneficiari di una rendita per vedove o vedovi, in base all'età, al sesso e al luogo di domicilio, dicembre 2023

Età	Uomini			Donne			Totale
	In Svizzera	All'estero	Totale	In Svizzera	All'estero	Totale	
In età lavorativa							
< 50 anni	821	175	996	4 808	2 631	7 439	8 435
50-59 anni	983	225	1 208	16 781	10 090	26 871	28 079
60-63/64 anni	256	75	331	13 635	8 980	22 615	22 946
Totale	2 060	475	2 535	35 224	21 701	56 925	59 460
In età pensionabile							
> 63/64 anni	55	826	881	11 518	115 806	127 324	128 205
Totale	2 115	1 301	3 416	46 742	137 507	184 249	187 665

Fonte: registro centrale delle rendite, stato: 2023.

Tra le persone vedove ve ne sono 7470, prevalentemente donne, che beneficiano di prestazioni complementari (PC), poiché i loro redditi non bastano a coprire il fabbisogno vitale; tra queste, 3411 sono in età lavorativa. Nella stragrande maggioranza dei casi (quasi il 90 %), le persone vedove beneficiarie di PC non hanno figli a carico, ovvero non hanno responsabilità finanziarie per figli o perché non ne hanno o perché i figli non hanno più diritto a una rendita per orfani e si presume quindi che si tratti di persone che non hanno più figli a carico. Nel complesso, nel 2023 sono stati versati 42 milioni di franchi di PC (esclusi i premi dell'assicurazione malattie) a persone vedove in grado di lavorare. 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 2023

Età	Uomini			Donne			Totale
	Senza figli a carico	Con figli a carico	Totale	Senza figli a carico	Con figli a carico	Totale	
In età lavorativa							
< 50 anni	10	31	41	172	394	566	607
50-59 anni	10	24	34	1 177	322	1 499	1 533
60-63/64 anni	3	12	15	1 224	32	1 256	1 271
Totale	23	67	90	2 573	748	3 321	3 411
In età pensionabile							
> 63/64 anni	12	0	12	4 045	2	4 047	4 059
Totale	35	67	102	6 618	750	7 368	7 470

Fonte: registro delle PC (casi), stato: 2023.

Tabella 1-3

Ammontare totale in milioni di franchi delle PC (senza premi dell'assicurazione malattie) versate alle vedove e ai vedovi, con o senza figli a carico, nel 2023

Età	Uomini			Donne			Totale
	Senza figli a carico	Con figli a carico	Totale	Senza figli a carico	Con figli a carico	Totale	
In età lavorativa							
< 50 anni	0,3	0,8	1,0	1,7	6,6	8,3	9,3
50-59 anni	0,2	0,5	0,7	11,5	4,2	15,7	16,4
60-63/64 anni	0,0	0,3	0,3	15,4	0,5	16,0	16,3
Totale	0,5	1,6	2,1	28,6	11,3	39,9	42,0
In età pensionabile							
> 63/64 anni	0,3	0,0	0,3	53,5	0,0	53,6	53,8
Totale	0,7	1,6	2,3	82,1	11,3	93,5	95,8

Fonte: registro delle PC (casi), stato: 2023.

1.1 Necessità di agire e obiettivi

Dalla sua introduzione, che risale alla creazione dell'AVS avvenuta nel 1948, il sistema delle rendite per vedove è rimasto sostanzialmente invariato. Questa rendita fu creata per rispondere al maggiore bisogno di protezione delle donne sposate in caso di decesso del coniuge, 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 fu introdotta nel 1997, in occasione della decima 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 familiari. Venne così compiuto un primo passo verso l'uguaglianza dei sessi. All'epoca, il Consiglio federale sottolineò che i matrimoni in cui l'uomo assume il ruolo di «casalingo» erano ancora rari e, che, anche in questo caso, ci si poteva attendere che il marito riprendesse l'attività lucrativa dopo aver portato a termine l'educazione dei figli e che il sistema delle rendite per superstiti avrebbe dovuto essere adattato nel quadro di una successiva revisione dell'AVS².

Da allora, tutti i tentativi di revisione sono falliti. L'11a revisione dell'AVS³ 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 2020⁴ 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 21⁵, 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)⁶ 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 disposto con l'articolo 8 CEDU. La sentenza

² Messaggio del 5 marzo 1990 sulla decima revisione dell'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti, FF **1990** II 1, in particolare 23.

³ Messaggio del 2 febbraio 2000 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, FF **2000** 1651, in particolare 1742.

⁴ Messaggio del 19 novembre 2014 sulla riforma della previdenza per la vecchiaia 2020, FF **2015** I.

⁵ Messaggio del 28 agosto 2019 concernente la stabilizzazione dell'AVS (AVS 21), FF **2019** 5179.

⁶ RS **0.101**

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, che dovrebbe generare una crescita costante di 12 milioni di franchi all'anno delle spese per le rendite per vedovi, terminerà al momento dell'entrata in vigore della presente modifica della legge federale del 20 dicembre 1946⁷ sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti.

1.1.1 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 per le 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 superstiti⁸ emerge che i vedovi si trovano generalmente 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 a prescindere dalla situazione familiare⁹. Le conseguenze di una vedovanza divergono quindi tra uomini e donne, dato che le vedove sono più sovente esposte a un rischio di precarietà finanziaria rispetto ai vedovi in età lavorativa.

⁷ RS 831.10

⁸ Gabriel et al. 2022, pag. 108 segg.; Wanner e Fall 2012, pag. 81.

⁹ UST 2021, pag. 26.

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 delle donne con figli della suddetta fascia d'età occupate a tempo parziale, il 42 per cento circa ha un grado di occupazione inferiore al 50 per cento¹⁰. Date le circostanze, la diminuzione di reddito in caso di vedovanza tende a essere più difficile da compensare per le donne.

Malgrado la maggiore 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 tanto dell'imperativo della parità di trattamento quanto dei bisogni di protezione degli assicurati.

1.1.2 Adeguare la normativa all'evoluzione della società

Oltre a una maggiore 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 (72 %). Il 97 per cento di esse sono famiglie non ricomposte e il 3 per cento famiglie ricomposte, vale a dire nuclei familiari in cui vive almeno un figlio nato da una relazione precedente. Le coppie formate da genitori conviventi rappresentano circa un decimo delle economie domestiche con figli di meno di 25 anni (11 %) 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, della notevole penuria di manodopera e di personale qualificato nonché dell'evoluzione della ripartizione dei ruoli familiari e nella vita professionale, la concessione a vita di rendite per superstiti non appare più giustificabile.

1.2 Alternative esaminate e opzione scelta

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

1.2.1 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 per la concessione delle rendite per vedovi a quelle delle

¹⁰ www.bfs.admin.ch > Statistiche > Lavoro e reddito > Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera (RIFOS), 2022.

¹¹ www.bfs.admin.ch > Basi statistiche > Rilevazione strutturale.

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 hanno 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 passeggiere 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.

1.2.2 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 e non terrebbe sufficientemente conto degli obblighi di mantenimento nei confronti dei figli, che non terminano con il compimento dei 18 anni di questi ultimi.

Occorre inoltre prendere in considerazione il fatto che oltre il 96 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).

Nell'ambito dell'11a 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. Nonostante una migliore integrazione delle donne nel mercato del lavoro, questa non è ancora tale da giustificare un simile livellamento delle prestazioni a scapito delle donne.

1.2.3 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 a vita la rendita. Essa avrebbe inoltre tenuto conto della diminuzione della capacità di guadagno dovuta allo svolgimento di compiti familiari in caso di vedovanza. L'ammontare delle rendite vedovili sarebbe stato ridotto dall'80 al 60 per cento della rendita di vecchiaia corrispondente, e nel tempo 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 a vita della rendita vedovile 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. Incrementare le rendite per orfani a scapito di quelle vedovili sarebbe dunque stato contrario all'obiettivo della revisione, vale a dire adeguare le prestazioni sostenendo in particolare le persone vedove maggiormente esposte al rischio di precarietà finanziaria nel rispetto della parità di trattamento.

1.2.4 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. Queste ultime hanno infatti 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. Una possibile soluzione 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 rappresenterebbe più 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.

1.2.5 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 cento¹². 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 reddito¹³.

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 ai propri obblighi di mantenimento nei confronti dei figli. Per queste persone è difficile aumentare il proprio reddito a questo scopo.

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 esposte di seguito.

Riduzione delle rendite per i figli dell'AVS

La prima opzione presa in considerazione, ma scartata, consiste nella riduzione dell'ammontare delle rendite per i figli dell'AVS, che attualmente corrispondono al 40 per cento della rendita di vecchiaia corrispondente. Queste rendite vengono concesse poiché al raggiungimento dell'età di pensionamento i beneficiari di rendite vedono ridursi le loro fonti di reddito e non hanno più diritto agli assegni familiari per i loro figli. Le rendite per i figli servono a permettere ai beneficiari di rendita (AI o AVS) di continuare a mantenere i propri figli. Poiché le spese di mantenimento di un figlio sono simili per le persone beneficiarie di una rendita AI e quelle beneficiarie di una rendita AVS, non è auspicabile prevedere rendite di importo differente tra le due assicurazioni. Questo creerebbe infatti una disparità di trattamento difficilmente giustificabile tra i rispettivi beneficiari e soprattutto porrebbe i figli dei beneficiari di rendite AVS in condizioni meno favorevoli rispetto a quelli dei beneficiari di rendite AI.

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

¹² FF 2019 5179, in particolare 5209

¹³ FF 2019 5179, in particolare 5209

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.

1.2.6 Soluzione proposta nel quadro dell'AVS

Al fine 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 al 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 persone vedove 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 il progetto deve fare i conti è quella 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 sostituite da prestazioni mirate. Sono altresì previste disposizioni transitorie adeguate: alle persone vedove 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 mantenute per due anni a partire dall'entrata in vigore della modifica di legge. Saranno inoltre mantenute le rendite per vedovi e per vedove per gli attuali beneficiari che al momento dell'entrata in vigore della modifica di legge hanno almeno 50 anni e percepiscono PC.

1.3 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale

Il progetto è annunciato nel messaggio del 24 gennaio 2024¹⁴ sul programma di legislatura 2023–2027 e nel decreto federale del 6 giugno 2024¹⁵ sul programma di legislatura per raggiungere l'obiettivo 12 «La Svizzera dispone di sistemi di assicurazione sociale finanziati in modo sostenibile e ne garantisce la continuità per le generazioni future» (revisione della legge federale su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti [LAVS] [rendite per superstiti]). L'obiettivo è quello di definire le medesime rendite per le vedove e i vedovi dell'AVS. Le modifiche della presente revisione permetteranno di garantire la conformità della LAVS con la

¹⁴ FF 2024 525

¹⁵ FF 2024 1440

sentenza della Corte EDU nella causa Beeler contro la Svizzera dell'11 ottobre 2022. Il sistema deve essere adattato alle realtà sociali attuali.

Il progetto è menzionato nel programma di legislatura 2023–2027, nell'indirizzo politico concernente la coesione nazionale e intergenerazionale nell'ambito delle assicurazioni sociali. È in linea con l'orientamento strategico del Consiglio federale, che si prefigge di tener conto dell'evoluzione demografica nell'ambito summenzionato¹⁶.

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 Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-N) ha dato seguito all'iniziativa il 6 aprile 2022 e la sua omologa del Consiglio degli Stati (CSSS-S) l'ha seguita 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 13 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. La CSSS-N ha dato seguito all'iniziativa l'8 agosto 2022, mentre la CSSS-S ha deciso di non aderirvi il 18 aprile 2023. Il Consiglio nazionale ha infine dato seguito all'iniziativa parlamentare il 27 maggio 2024.

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 CSSS-S vi ha aderito il 18 aprile 2023.

L'iniziativa popolare federale 22.043 «Vivere meglio la pensione (Iniziativa per una 13esima mensilità AVS)», accettata dal Popolo il 3 marzo 2024, deve essere attuata dal Consiglio federale. In teoria, dovrebbe entrare in vigore nel 2026, come il

¹⁶ FF **2024** 525; il messaggio può essere consultato all'indirizzo www.fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2024/525 > Informazioni generali > Portata della pubblicazione > Pubblicazione mediante rimando, pag. 82.

presente progetto. Poiché i due progetti avranno ripercussioni finanziarie sia per la Confederazione che per l'AVS, durante i lavori parlamentari sarà necessario un certo coordinamento tra di loro.

L'**iniziativa popolare federale «Sì a rendite AVS eque anche per i coniugi – Basta con la discriminazione del matrimonio!»** è stata respinta dal Consiglio federale il 26 giugno 2024. Al momento sta elaborando un progetto di messaggio in cui raccomanda la reiezione dell'iniziativa senza controprogetto diretto o indiretto.

Progetto di riforma dell'AVS: la riforma AVS 21, la cui prima tappa è entrata 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.

1.4 Interventi parlamentari

Il 5 maggio 2021 il Consiglio federale ha accolto il postulato Feri 20.4449 Eliminare la disparità di trattamento tra vedove e vedovi, depositato il 10 dicembre 2020. Il postulato incarica il Consiglio federale di redigere un rapporto su come si possa eliminare la disparità di trattamento tra vedove e vedovi nell'AVS e nell'assicurazione contro gli infortuni e, allo stesso tempo, garantire ai superstiti una copertura adeguata del fabbisogno vitale, indipendentemente dai loro modelli familiari e modi di vita. Il presente progetto persegue gli stessi obiettivi del postulato, che è così adempiuto. Il Consiglio federale ha analizzato anche altre opzioni nell'AVS (v. n. 1.2) e nell'assicurazione contro gli infortuni (v. n. 4.1.6).

2 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione

2.1 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)¹⁷.

¹⁷ FF 2015 I, in particolare 89.

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 Consiglio federale all'Assemblea federale relativo a un disegno di legge su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti¹⁸).

La decima revisione dell'AVS, entrata in vigore il 1° 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 familiari 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)¹⁹.

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'invalità)²⁰. Il relativo progetto è stato tuttavia respinto alle urne con il 67,9 per cento dei voti²¹.

Nel suo messaggio sulla riforma della previdenza per la vecchiaia 2022²², il Consiglio federale aveva proposto di prendere in considerazione i cambiamenti nella 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 bisogno di cure. Inoltre, il progetto prevedeva che l'importo della rendita per vedove passasse dall'80 al 60 per cento della rendita di vecchiaia, mentre la rendita per orfani sarebbe passata 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 anni²³. Questi provvedimenti non sono tuttavia stati ripresi dal Parlamento nel progetto posto in votazione popolare, comunque respinto alle urne con il 52,7 per cento dei voti²⁴.

¹⁸ Messaggio del 4 luglio 1946 del Consiglio federale all'Assemblea federale relativo a un disegno di legge su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti, FF **1946** I 349, in particolare 522

¹⁹ FF **2015** I, in particolare 89

²⁰ FF **2000** 1651, in particolare 1745

²¹ www.bk.admin.ch > Diritti politici > Votazioni popolari > Indice cronologico (per scadenza) > 2001 - 2010 > 16.05.2004

²² FF **2015** I

²³ FF **2015** I, in particolare 5

²⁴ www.bk.admin.ch > Diritti politici > Votazioni popolari > Indice cronologico (per scadenza) > 2011 - 2020 > 24.09.2017

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)²⁵.

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 contro 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, l'11 ottobre 2022, la Svizzera ha dovuto conformarvisi e porre rimedio alla violazione constatata. In attesa dell'adeguamento delle pertinenti basi legali, è stato introdotto un regime transitorio per eliminare senza indugio la disparità rilevata dalla Corte EDU.

2.2 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 studio²⁶, 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 coperta adeguatamente. In confronto, un divorzio o una separazione hanno ripercussioni 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 medio 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.

Le vedove beneficiano di una rendita per superstiti fino all'ottenimento della rendita di vecchiaia AVS, mentre ai vedovi è concessa soltanto finché l'ultimo figlio compie i 18 anni. Da questa differenza deriva che 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

²⁵ FF 2019 5179, in particolare 5196

²⁶ Wanner e Fall 2012.

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 familiari 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 sono state incaricate di condurre un nuovo studio²⁷, 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 questo nuovo studio hanno confermato le conclusioni di quello precedente, ossia che le economie domestiche formate da un vedovo 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

²⁷ Gabriel et al. 2022.

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.

2.3 Commissione federale AVS/AI

La Commissione dell'AVS/AI è stata informata dei principali elementi del progetto il 6 novembre 2023, prima che questo venisse posto in consultazione. In quella occasione le sono state illustrate le varie misure e le disposizioni transitorie del progetto.

2.4 Risultati della procedura di consultazione

L'8 dicembre 2023 il Consiglio federale ha avviato la procedura di consultazione sul progetto di revisione della LAVS, che si è conclusa il 29 marzo 2024. Sono stati invitati a esprimersi in merito i Cantoni, i partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale, le associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, le associazioni mantello dell'economia nonché altre organizzazioni e organi esecutivi interessati.

Sono pervenuti 81 pareri, di cui 34 spontanei di organizzazioni e persone non direttamente invitate.

Il rapporto integrale sui risultati della procedura di consultazione è disponibile su Internet²⁸. Di seguito sono riassunte le linee generali che emergono dalle risposte dei partecipanti.

Accordo di fondo sulle modifiche proposte e sulla necessità della revisione

La maggior parte dei partecipanti approva le modifiche proposte nel loro complesso, riconosce la necessità di intervenire e accoglie favorevolmente la volontà di considerare le nuove forme di struttura familiare. La volontà di instaurare la parità di trattamento tra uomini e donne, e di adeguare le prestazioni all'evoluzione della società riscuote ampi consensi. Alcuni partecipanti ritengono pertinente in particolare il fatto che le prestazioni sociali si focalizzino sul periodo educativo dei figli e sul periodo successivo alla morte del partner. Una minoranza di Cantoni, partiti politici, associazioni mantello dell'economia e organizzazioni si oppone ai principi generali e critica soprattutto il fatto che il progetto comporti una riduzione delle prestazioni a scapito delle donne. Il miglioramento che il progetto di revisione apporta alle finanze dell'AVS è incontestato, ma alcuni partecipanti temono un trasferimento di costi sui Cantoni e sulle altre assicurazioni.

²⁸ www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2023 > DFI

Approvazione dell'introduzione di una rendita per il genitore superstite

La proposta di legare il diritto alla rendita per il genitore superstite al periodo di educazione e assistenza del figlio è accolta favorevolmente. La maggioranza dei partecipanti alla consultazione approva la migliore protezione delle coppie non sposate con figli derivante dalla concessione di una rendita indipendentemente dallo stato civile. Un partito politico e un'organizzazione ritengono però che il diritto alla rendita dovrebbe estinguersi in caso di nuovo matrimonio. Se il limite di età di 25 anni fissato nel progetto è sostenuto in larga maggioranza, alcuni partecipanti chiedono che la rendita per il genitore superstite sia mantenuta oltre questa età, mentre altri si oppongono esplicitamente alla soppressione delle rendite vitalizie. Una minoranza dei partecipanti propone inoltre un limite di età più basso o il ricorso alla nozione di formazione quale criterio per la concessione della rendita. La proroga del diritto alla rendita nel caso in cui il genitore superstite si faccia carico di un figlio adulto con disabilità e ha perciò diritto ad accrediti per compiti assistenziali è vista con favore e risulta incontestata.

Approvazione dell'introduzione di una rendita transitoria di vedovanza

La consultazione ha permesso di individuare alcuni pareri divergenti circa la durata della rendita transitoria. Mentre una minoranza chiede semplicemente la reiezione del limite di due anni per il versamento delle rendite per superstiti dal compimento dei 25 anni dell'ultimo figlio, diversi Cantoni, partiti politici, associazioni mantello dell'economia e organizzazioni propongono di prolungare la durata della rendita transitoria di vedovanza. Ciononostante, alcuni partecipanti approvano la durata di due anni prevista nel progetto, come pure l'introduzione di una rendita di durata limitata. Diversi partecipanti chiedono la concessione di questa rendita transitoria anche alle coppie senza figli e ai conviventi con figli. Anche in questo caso, un partito politico e un'organizzazione ritengono che il diritto alla rendita dovrebbe estinguersi in caso di nuovo matrimonio.

Approvazione della presa a carico dei casi di rigore nel regime delle prestazioni complementari all'AVS e all'AI (PC)

Il disciplinamento proposto per i casi di rigore nel regime delle PC è generalmente appoggiato, ma una minoranza propone di abbassare il limite di età. Alcuni partecipanti ritengono che la disposizione sul versamento di una prestazione complementare «senza rendita» non sia conforme alla sistemica legale, in virtù della quale l'accesso alle PC è riservato ai beneficiari di una rendita AVS/AI.

Approvazione delle disposizioni transitorie

Alcuni partecipanti sono favorevoli al mantenimento delle rendite correnti per vedove e vedovi per le persone di 55 anni o più. Tuttavia, due Cantoni, un partito politico, un'associazione mantello dell'economia e un'organizzazione chiedono che questo limite di età venga abbassato. Tra le proposte figurano fasi di transizione più lunghe e il diritto a mantenere le prestazioni concesse secondo il diritto anteriore per 24 mesi dall'entrata in vigore della revisione. Diversi partecipanti sostengono che le disposizioni transitorie penalizzino i vedovi di più di 55 anni rispetto alle vedove della

stessa età. La disposizione transitoria sulle rendite per vedove e vedovi per i beneficiari di PC di 50 anni o più ha suscitato reazioni scarse. Alcuni Cantoni e organizzazioni deplorano la disparità di trattamento tra le persone aventi diritto sia alle PC che a una rendita per superstiti e quelle che hanno diritto soltanto a una rendita per superstiti.

Coordinamento con la previdenza professionale, l'assicurazione contro gli infortuni e l'assicurazione militare

Diversi partecipanti criticano la mancanza di coordinamento tra le nuove prestazioni per superstiti dell'AVS e quelle della previdenza professionale. Una minoranza deplora anche la mancata armonizzazione tra le rendite per superstiti dell'assicurazione contro gli infortuni, dell'assicurazione militare e dell'AVS.

3 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. 2022²⁹ (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). Sebbene i risultati di questo studio debbano essere 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 si propone una sintesi, aggiornata in base ai dati disponibili per il 2023³⁰.

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

²⁹ Gabriel et al. 2022, cap. 4.

³⁰ 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).

gli Stati considerati versano in linea di principio anche prestazioni ai coniugi divorziati. I coniugi superstiti senza figli a carico hanno talvolta 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 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.

4 Puntii essenziali del progetto

4.1 La normativa proposta

4.1.1 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. 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. 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 superstiti³¹, 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 familiari 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 destinato specificamente 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 sociali³². Prevedendo la concessione di una rendita per un periodo più breve non si terrebbe debitamente conto dell'obbligo di

³¹ FF **2000** 1651, in particolare 1774; **2015** 1, in particolare 90

³² Art. 22^{ter} cpv. 1 e 25 cpv. 5 LAVS; art. 3 cpv. 1 della legge del 24 marzo 2006 sugli assegni familiari (RS **836.2**).

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

È necessario inoltre 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 familiari³³, s'impone una rendita nell'AVS per il genitore superstite 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 dal 1° luglio 2021 danno diritto a un'indennità di assistenza indipendentemente dallo stato civile dei genitori (art. 329*i* del Codice delle obbligazioni [CO]³⁴; art. 16*n* della legge del 25 settembre 1952³⁵ sulle indennità di perdita di guadagno [LIPG]). Questa richiesta è stata formulata anche nell'iniziativa parlamentare Gredig 21.416, cui la CSSS-N e la CSSS-S hanno dato seguito.

Aventi 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)³⁶. 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.

i) 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 25 capoverso 3 LAVS (in

³³ UST 2021, pag. 9

³⁴ RS 220

³⁵ RS 834.1

³⁶ RS 210

combinato disposto con l'art. 46 cpv. 2 OAVS) 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. La durata del diritto alla rendita per il genitore superstite non può dipendere dal comportamento, talvolta imprevedibile, dei figli in materia di formazione, a maggior ragione se si considera che l'obbligo di mantenimento del genitore nei confronti del figlio sussiste anche nei periodi in cui quest'ultimo non svolge alcuna formazione o è in attesa di iniziarne una. È dunque sufficiente che il genitore superstite abbia un figlio di età inferiore ai 25 anni al momento della morte dell'altro genitore, senza alcun criterio legato 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, il Consiglio federale avrà la facoltà di prevedere disposizioni particolari per il versamento della rendita nel caso in cui il genitore superstite non adempia il suo obbligo di mantenimento nei confronti del figlio, per garantire l'impiego appropriato della rendita. Occorre evitare, per esempio, la concessione di una rendita per il genitore superstite nei casi in cui il genitore biologico non ha di fatto alcun legame con il figlio.

ii) 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 2020³⁷.

³⁷ FF 2015 I, in particolare 92.

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.

4.1.2 Rendita transitoria di vedovanza

- Una rendita transitoria di vedovanza di due anni sarà concessa alle persone vedove 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.

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 sono tese a 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 migliorare³⁸. Il Consiglio federale propone dunque di prevedere una prestazione transitoria per le persone senza più figli a carico (ovvero che hanno almeno 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 la persona 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.

³⁸ Gabriel et al. 2022, pag. 112.

Attualmente le rendite per vedove sono versate alle donne senza figli, unicamente in base al criterio degli anni di matrimonio e dell'età della superstite. È opportuno rivedere questa prassi. La rendita transitoria di vedovanza sarà concessa esclusivamente alle persone sposate, che hanno obblighi di mantenimento reciproci, come pure alle persone divorziate, in caso di obbligo di mantenimento dell'ex coniuge deceduto. Questa prestazione si basa fondamentalmente 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, dall'età della persona superstite o dall'ammontare del contributo di mantenimento secondo il diritto del divorzio cui l'ex coniuge aveva diritto al momento del decesso.

L'ammontare del contributo di mantenimento secondo il diritto del divorzio è infatti fissato in base alle capacità finanziarie degli ex coniugi. L'AVS, ovvero la sua rendita transitoria di vedovanza, non deve necessariamente allinearsi all'ammontare del contributo di mantenimento stabilito dal giudice del divorzio. L'importo di questa rendita dovrà basarsi sui contributi versati all'AVS, a prescindere dall'ammontare del contributo di mantenimento.

I concubini non avranno diritto alla rendita transitoria di vedovanza, 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, contrariamente alle persone sposate senza figli.

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.

Avanti diritto

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

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

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.

4.1.3 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.

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

In assenza di 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 occorrere tali casi 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.

Aventi 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.

Estinzione del diritto

Il diritto alle PC per i superstiti previsto nel presente progetto 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. Il diritto alle PC si estinguerà anche in caso di morte dell'assicurato. Non si estinguerà invece in caso di nuovo matrimonio, se le condizioni economiche per il diritto alle PC sono ancora adempiute. Tuttavia, questa regolamentazione non impedisce alla persona in questione, una volta che riceve una rendita di vecchiaia dell'AVS, di chiedere la concessione di PC ai sensi dell'articolo 4 capoverso 1 lettera a LPC.

4.1.4 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 differenza enorme tra i beneficiari di rendite attuali e quelli futuri. 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.

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

Il progetto prevede 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 170 000 persone nel 2023, il che corrisponde a circa il 90 per cento dei beneficiari di una rendita vedovile dell'AVS, 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 24b 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 le loro rendite vedovili saranno soppresse. È tuttavia prevista un'eccezione per le persone il cui ultimo figlio che ha conferito il diritto alla rendita vedovile secondo il diritto anteriore ha meno di 25 anni alla data dell'entrata in vigore della riforma: queste persone continueranno ad avere diritto alla rendita dopo la scadenza dei 24 mesi fino al compimento dei 25 anni da parte del figlio in questione. Si stima che la soppressione del diritto alla rendita dopo il periodo transitorio di 24 mesi concernerà quasi 6700 persone, di cui circa 100 vedovi e il resto vedove. Le rendite del 2° pilastro non saranno interessate dalla riforma e potranno dunque continuare a essere percepite.

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 24b LAVS. Si stima che a beneficiare di questa protezione saranno 810 beneficiari di rendita, di cui 780 donne e 30 uomini.

4.1.5 Coordinamento con la previdenza professionale

Nella previdenza professionale non si fa alcuna distinzione tra uomini e donne per la concessione delle prestazioni per i superstiti. La rendita per vedovi è stata introdotta il 1° gennaio 2005 con la prima revisione della legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP)³⁹. Da allora la rendita per vedovi della previdenza professionale obbligatoria è concessa alle stesse

³⁹ RS 831.40; messaggio del 1° marzo 2000 concernente la revisione della legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP) (1a revisione LPP), FF 2000 2341, in particolare 2365.

condizioni della rendita per vedove: il coniuge superstite ha diritto a una rendita vedovile se, alla morte del coniuge, deve provvedere al sostentamento di almeno un figlio oppure ha compiuto i 45 anni e il matrimonio è durato almeno cinque anni (art. 19 cpv. 1 LPP). Il coniuge superstite divorziato ha diritto a prestazioni per i superstiti della previdenza professionale obbligatoria, se il matrimonio è durato almeno dieci anni e al momento del divorzio gli è stato concesso un contributo di mantenimento sotto forma di rendita (art. 19 cpv. 3 LPP in combinato disposto con l'art. 20 dell'ordinanza del 18 aprile 1984⁴⁰ sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità [OPP 2]). Il diritto alle prestazioni vedovili si estingue quando la persona vedova passa a nuove nozze o muore (art. 22 cpv. 2 LPP). Il coniuge superstite che non adempie le condizioni di diritto ha diritto a un'indennità unica pari a tre rendite annuali (art. 19 cpv. 2 LPP). Queste disposizioni si applicano per analogia al partner registrato superstite (art. 19a LPP).

Dato che la LPP stabilisce soltanto prescrizioni minime e che spesso gli istituti di previdenza prevedono nei loro regolamenti prestazioni più generose o condizioni di diritto meno rigide per i coniugi superstiti, le persone vedove senza figli possono ricevere una rendita anche se hanno meno di 45 anni o sono state sposate per meno di cinque anni al momento della morte del coniuge.

Inoltre, gli istituti di previdenza possono prevedere nei loro regolamenti ulteriori prestazioni sovraobbligatorie destinate a varie categorie di superstiti, tra cui in particolare i conviventi, se hanno convissuto con la persona deceduta ininterrottamente nei cinque anni precedenti il decesso. Altri potenziali beneficiari sono le persone che erano assistite in misura considerevole dalla persona deceduta o le persone che devono provvedere al sostentamento di uno o più figli comuni (art. 20a cpv. 1 lett. a LPP). In presenza di figli, non è dunque prescritta alcuna durata minima della convivenza. Queste prestazioni regolamentari permettono di tenere conto delle forme di vita odierne. Molti istituti di previdenza contemplano nei loro regolamenti prestazioni per i superstiti sotto forma di rendite o liquidazioni in capitale a favore del convivente o del genitore superstite.

Nella previdenza professionale una regolamentazione come quella attualmente prevista nell'AVS – ovvero la soppressione o la riduzione delle prestazioni vedovili – non è giustificata per diversi motivi.

Innanzitutto, contrariamente al 1° pilastro, per le coppie sposate il 2° pilastro applica il principio della comunità economica: durante il matrimonio o in caso di decesso non si procede al conguaglio della previdenza professionale tramite la ripartizione dei redditi, che viene effettuata soltanto in caso di divorzio. Con il decesso dell'assicurato, la parte del reddito dell'economia domestica che aveva finanziato fino ad allora viene meno e la persona superstite subisce quindi un danno da perdita di sostegno. Lo scopo della previdenza professionale è di rimediare a tale danno. In tal caso, le prestazioni per i superstiti sono l'unica possibilità di compensazione economica, dato che, come spiegato, nel 2° pilastro gli averi di vecchiaia non vengono ripartiti al momento del decesso. Senza la rendita per superstiti della previdenza professionale, il coniuge

⁴⁰ RS 831.441.1

superstite subirebbe una perdita di reddito considerevole. Se non esercita alcuna attività lucrativa e non è dunque assicurato nella previdenza professionale, non riceverebbe alcuna prestazione del 2° pilastro nemmeno al raggiungimento dell'età di riferimento. Nelle coppie già in età di pensionamento in cui soltanto uno dei coniugi ha diritto a una rendita di vecchiaia, in caso di decesso di quest'ultimo il reddito del 2° pilastro verrebbe completamente meno. Al coniuge superstite rimarrebbe soltanto la rendita di vecchiaia del 1° pilastro (ed eventualmente le PC).

Un altro argomento contro la restrizione del diritto alle prestazioni per i superstiti del 2° pilastro è il fatto che, a differenza dell'AVS, la previdenza professionale è finanziata secondo il sistema di capitalizzazione. L'aver di vecchiaia degli assicurati consta dunque dei contributi che questi hanno versato insieme ai loro datori di lavoro e degli interessi maturati. Gli assicurati risparmiano dunque per accumulare il proprio avere di previdenza individuale. Di conseguenza, all'insorgere di un evento assicurato (vecchiaia, morte o invalidità) ci si attende che l'aver di previdenza vada integralmente a beneficio dell'assicurato che lo ha accumulato. Limitare la rendita per superstiti nella previdenza professionale – ad esempio per i coniugi senza figli – comporterebbe un trasferimento all'istituto di previdenza della totalità del capitale di previdenza accumulato dalla persona deceduta e venutosi a liberare, qualora non sussistesse il diritto a prestazioni obbligatorie né sovraobbligatorie.

Al momento non appare necessario prevedere anche nella previdenza professionale obbligatoria prestazioni per i superstiti indipendenti dallo stato civile in presenza di figli. Nel regime sovraobbligatorio, infatti, gli istituti di previdenza hanno già la possibilità di prevedere tali prestazioni e molti se ne avvalgono nei loro regolamenti. Andrebbero inoltre analizzate approfonditamente le ripercussioni di un ampliamento obbligatorio delle prestazioni per gli istituti di previdenza. Questo non può tuttavia essere fatto nell'ambito della presente riforma.

In seguito alla revisione delle prestazioni per superstiti dell'AVS, le condizioni di diritto in questa assicurazione non saranno più le stesse che nella previdenza professionale. Di conseguenza, vi saranno casi in cui saranno adempiute soltanto le condizioni di diritto per una rendita per superstiti dell'AVS (p. es. nel caso di coppie non sposate con figli, se il regolamento dell'istituto di previdenza non contempla tali prestazioni) o soltanto quelle per una rendita vedovile della previdenza professionale (p. es. nel caso di coppie sposate senza figli). Come detto, in considerazione del diverso trattamento dei diritti previdenziali acquisiti durante il matrimonio nei due pilastri, è però giustificato non riprendere le modifiche in questione nella previdenza professionale, in modo che l'aver di previdenza garantisca in primo luogo la sicurezza economica dei superstiti.

4.1.6 Coordinamento con l'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 1981⁴¹ 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 riguardi 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 2000⁴² 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. Alcune differenze rispetto alla LAVS risalgono a molto tempo fa e sono difendibili, tanto quanto la soluzione scelta per eliminare la disparità di trattamento evidenziata dalla Corte EDU.

È fondamentale che una donna rimasta vedova a causa di un infortunio o di una malattia professionale del marito possa beneficiare di una rendita LAINF, anche se ha figli che non hanno più diritto a una rendita o se ha compiuto 45 anni. Per queste donne, infatti, la prospettiva di rientrare nel mercato del lavoro è difficilmente realizzabile. Eliminare la disparità di trattamento constatata dalla Corte EDU non deve comportare un peggioramento della situazione delle donne. Per questo motivo è stata respinta l'idea di sopprimere la rendita accordata alle vedove in questi casi specifici. Per raggiungere la parità di trattamento auspicata, è dunque necessario accordare ai vedovi lo stesso diritto delle vedove, tanto più che le ripercussioni finanziarie per l'assicurazione contro gli infortuni saranno minime (v. n. 6.1.4).

Il postulato Feri 20.4449 Eliminare la disparità di trattamento tra vedove e vedovi chiede che l'AVS e l'assicurazione contro gli infortuni ammortizzino le conseguenze economiche del decesso del partner o del coniuge con un'adeguata compensazione delle perdite di guadagno indipendentemente dal sesso del defunto e proteggano i superstiti dalla povertà. La proposta modifica della LAINF contribuisce a garantire la parità di trattamento indipendentemente dal sesso.

4.1.7 Coordinamento con l'assicurazione militare

La legge federale del 19 giugno 1992⁴³ 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

⁴¹ RS 832.20

⁴² RS 830.1

⁴³ RS 833.1

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). In tal caso, 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 1993⁴⁴ sull'assicurazione militare). Un'eventuale riduzione della rendita dell'AVS verrà dunque compensata con un aumento della rendita versata dall'assicurazione militare.

4.1.8 Coordinamento con l'assicurazione contro la disoccupazione

L'articolo 14 capoverso 2 della legge del 25 giugno 1982⁴⁵ sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI) prevede l'esonero dall'adempimento del periodo di contribuzione 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 dipendente⁴⁶.

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

⁴⁴ RS 833.11

⁴⁵ RS 837.0

⁴⁶ Segreteria di Stato dell'economia, *Direttiva LADI ID (Prassi LADI ID)*, B192 (stato: 1.7.2023).

un'attività dipendente. Non è tuttavia necessario modificare le pertinenti disposizioni legali.

4.2 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 e a ridurre le spese della Confederazione conformemente al mandato del Consiglio federale. L'allegato 1 illustra dettagliatamente le sue ripercussioni finanziarie.

4.3 Attuazione

Come oggi, il versamento delle prestazioni dell'AVS incomberà alle casse di compensazione professionali e cantonali. Considerate le importanti modifiche derivanti dal progetto, bisogna prevedere 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.

5 Commento ai singoli articoli

5.1 Legge federale sull'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 1889⁴⁷ sull'esecuzione e sul fallimento (LEF) è stato abrogato con l'entrata in vigore della legge federale del 18 marzo 2022⁴⁸ 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 ragion d'essere ed è dunque abrogato.

⁴⁷ RS 281.1

⁴⁸ FF 2022 702

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 decima revisione dell'AVS⁴⁹, l'articolo 20 capoverso 3 LAVS è stato abrogato. Da allora il rimando dell'articolo 16 capoverso 2 a questa disposizione non è più corretto ed è dunque sostituito con un rimando all'articolo 20 capoverso 2 LAVS. Questa modifica non ha ripercussioni a livello materiale.

Titolo prima dell'art. 23

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

Art. 23 Rendita per il genitore superstite

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

Cpv. 1: per avere diritto alla rendita, il genitore superstite deve avere uno o più figli ai sensi dell'articolo 252 del Codice civile (CC)⁵⁰. 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 LPGa 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. 4 (nuovo): la rendita per il genitore superstite non è 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 hanno diritto alla rendita per il genitore superstite.

⁴⁹ RU 1996 2466

⁵⁰ RS 210

Cpv. 5: in questo capoverso sono 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 compie 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 estingue inoltre se il genitore anticipa la riscossione della totalità o di una parte della sua rendita di vecchiaia dell'AVS o quando raggiunge 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 è sostituita da una rendita di vecchiaia. Il diritto alla rendita per il genitore superstite si estingue 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 altri figli conferenti il diritto alla rendita per il genitore superstite di età inferiore ai 25 anni, il diritto continua a sussistere fintantoché l'ultimo figlio non ha compiuto i 25 anni.

Cpv. 6: nel caso dei genitori che assistono un figlio con disabilità il versamento della rendita per il genitore superstite è prolungato oltre il compimento dei 25 anni, fintantoché il genitore ha diritto agli accrediti per compiti assistenziali dell'AVS (art. 29^{septies} LAVS) per il figlio in questione e vive 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 militare, e se gli è fornita un'assistenza regolare, vale a dire per almeno 180 giorni all'anno⁵¹. Il diritto agli accrediti va esercitato ogni anno mediante un'apposita richiesta. Per il diritto alla rendita per il genitore superstite valgono le seguenti restrizioni: non può nascere dopo il compimento dei 25 anni del figlio adulto (cpv. 3^{bis}) e non può continuare oltre il raggiungimento dell'età di riferimento secondo l'articolo 21 LAVS da parte del genitore superstite.

Cpv. 7 (nuovo): il Consiglio federale disciplina il diritto alla rendita per il genitore superstite per le donne incinte al momento della morte dell'altro genitore.

Cpv. 8 (nuovo): non è 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. In casi eccezionali e palesemente abusivi, se il genitore superstite non si prende assolutamente cura del figlio, il diritto alla rendita deve poter essere revocato. Al Consiglio federale è dunque attribuita la competenza di emanare disposizioni speciali concernenti il versamento della rendita in casi del genere in virtù dell'articolo 20 LPGa.

⁵¹ 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.

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 sarà soppresso. Nel nuovo articolo non vi sarà più alcun riferimento diretto all'età del superstite né alla durata del matrimonio. Sarà 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 D-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 D-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 è 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.

Cpv. 3 (nuovo): questo capoverso disciplina la nascita del diritto alla rendita transitoria di vedovanza, che inizia 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 a quello in cui è avvenuta la morte 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*).

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 ai nuovi articoli 23 e 24.

Cpv. 1: questo capoverso precisa quale rendita è versata in caso di concorso della rendita per il genitore superstite di cui all'articolo 23 D-LAVS con la rendita transitoria di vedovanza di cui all'articolo 24 D-LAVS. Nel caso in cui una persona adempia le condizioni per il diritto alla prima rendita, ma la seconda avrebbe una

durata maggiore, è 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 D-LAVS è 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 D-LAVS.

Cpv. 2: questo capoverso prevede una delega di competenza al Consiglio federale in modo che possa disciplinare il concorso di più rendite per il genitore superstite di cui all'articolo 23 D-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 è 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 è possibile percepire simultaneamente la rendita per il genitore superstite di cui all'articolo 23 D-LAVS o la rendita transitoria di vedovanza di cui all'articolo 24 D-LAVS e una rendita di vecchiaia dell'AVS. Il diritto alla rendita per il genitore superstite si estingue 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 estingue anche la garanzia del diritto alla rendita più elevata e sussiste dunque soltanto quello alla rendita d'invalidità.

Titolo prima dell'art. 25

A seguito della modifica terminologica apportata nel titolo della sezione III che precede l'articolo 23 D-LAVS, il titolo della sezione IV, che precede l'articolo 25 LAVS, va abrogato. Dato che la rendita per orfani rientra nella sezione «Diritto alla rendita per superstiti», non dovrà più figurare in una sezione separata e il titolo della sezione IV può quindi essere abrogato.

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 può 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 meno di 25 anni (art. 24 cpv. 1 D-LAVS).

Art. 29^{quinquies} cpv. 3 lett. b

In questa disposizione si armonizza la terminologia a quella ormai utilizzata nell'atto normativo, in cui non si farà più riferimento alla vedova o al vedovo, bensì alla «persona vedova».

Art. 33 cpv. 1, primo periodo

La rubrica dell'articolo non è modificata poiché il termine «rendita per superstiti» comprende la rendita per il genitore superstite di cui all'articolo 23 D-LAVS, la rendita transitoria di vedovanza di cui all'articolo 24 D-LAVS e la rendita per orfani di cui all'articolo 25 LAVS.

Cpv. 1: in questa disposizione la terminologia è 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. 35^{bis}, rubrica e primo periodo

La rubrica dell'articolo e il primo periodo sono adeguati per armonizzare la terminologia a quella ormai utilizzata nell'atto normativo, in cui non si farà più riferimento alla vedova o al vedovo, bensì alla «persona vedova». Questo non comporta alcuna modifica materiale.

Art. 36 5. Rendita per il genitore superstite o rendita transitoria di vedovanza

In questa disposizione la terminologia è 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.

Art. 50a cpv. 1 lett. e n. 9 (nuovo)

Dall'entrata in vigore dell'ordinanza del 6 dicembre 2019⁵² sull'aiuto all'incasso (OAInc), il 1° gennaio 2022, l'articolo 7 OAInc prevede la possibilità, per gli uffici specializzati competenti per l'aiuto all'incasso di pretese di mantenimento fondate sul diritto di famiglia, di ottenere gratuitamente da altre autorità comunali, cantonali o federali le informazioni necessarie all'adempimento del loro compito; queste informazioni possono essere ottenute su richiesta scritta motivata. L'articolo 50a LAVS non è però stato modificato di conseguenza.

Conformemente all'articolo 33 LPGa, gli organi dell'AVS sono soggetti all'obbligo del segreto. La comunicazione di informazioni è autorizzata soltanto nei casi previsti all'articolo 50a LAVS. Per consentire l'applicazione dell'articolo 7 OAInc e la comunicazione delle pertinenti informazioni, occorre completare l'articolo 50a capoverso 1 lettera e LAVS. A tal fine è aggiunto un nuovo numero 9.

Art. 101^{bis}, rubrica (concerne soltanto il testo tedesco)

La presente revisione parziale della LAVS è anche l'occasione per correggere nella versione tedesca la rubrica di questa disposizione. Nelle versioni italiana e francese dell'articolo, la rubrica fa riferimento a «Sussidi per l'assistenza alle persone anziane». La versione tedesca è quindi adeguata al fine di armonizzare la terminologia.

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

⁵² RS 211.214.32

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 hanno 55 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 2022⁵³. Alle rendite versate o dovute alle persone che al momento dell'entrata in vigore della modifica di legge hanno 55 anni o più continua 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 raggiungono l'età di riferimento dell'AVS, si procede a un calcolo comparativo tra la rendita vedovile e la rendita di vecchiaia dell'AVS ed è versata soltanto la rendita più elevata, secondo il diritto anteriore. Questi beneficiari di rendita manterranno il diritto alle PC se adempiono alle 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 in seguito a un decesso avvenuto prima dell'entrata in vigore del nuovo diritto 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 al momento dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni si estingue 24 mesi dopo questa data. Se al termine dei 24 mesi queste persone hanno ancora figli che hanno fatto nascere il diritto a una rendita di età inferiore a 25 anni, la loro rendita continua a essere versata fino al compimento dei 25 anni dell'ultimo figlio in questione.

Cpv. 3: questa disposizione prevede il mantenimento delle rendite correnti per le vedove e i vedovi che percepiscono PC o vi hanno diritto 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'UFAS n. 460 del 21 ottobre 2022⁵⁴.

Conformemente ai capoversi 1 e 2, due anni dopo l'entrata in vigore della modifica di legge i beneficiari di rendita che al momento dell'entrata in vigore non hanno ancora compiuto 55 anni e non hanno (più) figli di età inferiore ai 25 anni non hanno più diritto a una rendita vedovile dell'AVS. È prevista un'eccezione per le persone che, al momento dell'entrata in vigore della modifica di legge, hanno 50 anni o più e percepiscono PC o adempiono alle relative condizioni di diritto. Poiché questa categoria di beneficiari di rendita non riuscirà a coprire il proprio fabbisogno vitale senza le PC e si troverà quindi in una situazione di precarietà, manterrà il diritto alla rendita vedovile secondo il diritto anteriore. Il diritto alle PC dovrà sussistere al

⁵³ 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.

⁵⁴ 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.

momento dell'entrata in vigore della modifica di legge. Al momento in cui le persone in questione raggiungeranno l'età di riferimento, si procede a un calcolo comparativo tra la rendita vedovile e la rendita di vecchiaia dell'AVS conformemente all'articolo 24b LAVS ed è versata soltanto la rendita più elevata, secondo il diritto anteriore. Questi beneficiari di rendita mantengono il diritto alle PC se adempiono alle relative condizioni.

5.2 Modifica di altri atti normativi

5.2.1 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 D-LAVS o rendita transitoria di vedovanza di cui all'articolo 24 D-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, è effettuato un calcolo comparativo tra la rendita intera d'invalidità e la rendita per superstiti in questione dell'AVS. La rendita più elevata è versata fintantoché la persona ha diritto a una di queste due rendite dell'AVS. Poiché la rendita per il genitore superstite e la rendita transitoria di vedovanza hanno sempre una durata limitata, con l'estinzione del relativo diritto si estingue anche la garanzia del diritto alla rendita più elevata e sussiste 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. Occorre 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.

5.2.2 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 è adeguata la terminologia in modo che la rendita per il genitore superstite di cui all'articolo 23 D-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 continua 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 prestazioni complementari all'AVS alle persone invalide che beneficiano di una rendita per il genitore superstite di cui all'articolo 23 D-LAVS o di una rendita transitoria di vedovanza di cui all'articolo 24 D-LAVS al posto della rendita dell'AI, conformemente all'articolo 24b D-LAVS.

Let. a^{quinquies} (nuova): questa disposizione è introdotta per poter riconoscere il diritto alle PC ai beneficiari di una rendita transitoria di vedovanza di cui all'articolo 24 D-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 D-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 cessa al più tardi al raggiungimento dell'età di riferimento, sempre che le condizioni di diritto restino adempiute fino ad allora. Poiché le PC sono versate unicamente alle persone domiciliate e dimoranti abitualmente in Svizzera, i superstiti anziani residenti all'estero non possono 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 D-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 D-LAVS.

Let. c: poiché l'assicurazione invalidità sarà menzionata con il suo acronimo (AI) alla lettera a^{ter}, questo può essere direttamente impiegato nella presente disposizione.

Art. 9 cpv. 5 lett. c

Questa disposizione è 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». Questa modifica non ha alcuna ripercussione 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 D-LAVS, i beneficiari di una rendita transitoria di vedovanza di cui all'articolo 24 D-LAVS e i casi di rigore coperti tramite le PC di cui all'articolo 4 capoverso 1 lettera a^{sexies} D-LPC.

Art. 17, rubrica (concerne soltanto il testo tedesco), nonché cpv. 1 lett. a e c, 4 e 5

Le condizioni per il diritto alle prestazioni per superstiti dell'AVS saranno rese più restrittive, in modo da limitare il numero dei loro beneficiari. Dal 1° gennaio 2024 la Fondazione svizzera Pro Senectute ha ripreso le attività sovvenzionate precedentemente svolte dalla Fondazione svizzera Pro Juventute, mediante una convenzione stipulata tra le due fondazioni e l'UFAS. Di conseguenza, 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 LPC e dell'articolo 101^{bis} LAVS, che in futuro sarà aumentato a 19,2 milioni di franchi. Questo importo potrà essere impiegato per sostenere le persone anziane o superstiti ai sensi dell'articolo 18 LPC. I riferimenti a Pro Juventute sono stralciati dal presente articolo.

Cpv. 4: in questo capoverso è 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 ha la facoltà di attribuire i sussidi ad altre organizzazioni di difesa degli interessi delle persone anziane, superstiti o invalide che svolgano le proprie attività su tutto il territorio nazionale.

Nelle versioni francese e italiana del presente articolo, la rubrica fa riferimento ai sussidi. Con la presente revisione si coglie l'occasione per adeguare la versione tedesca della rubrica in modo da armonizzare la terminologia. La rubrica tedesca dell'articolo 101^{bis} LAVS è adeguata per le stesse ragioni.

Art. 18 cpv. 1, lett. a–c

Si procede a un adeguamento terminologico affinché i sussidi possano essere impiegati per prestazioni a favore delle persone «superstiti» ai sensi della LAVS, indipendentemente dal fatto che si tratti di vedove, vedovi, orfani, persone divorziate oppure celibi o nubili.

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

Art. 29 cpv. 3, secondo periodo, e 4

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. È 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».

Cpv. 4: in questo capoverso è adeguata la terminologia in modo che corrisponda a quella del resto dell'articolo, in cui non saranno più menzionati la vedova e il vedovo. Va quindi utilizzato il termine «coniuge superstite».

Art. 32, frase introduttiva

Secondo il diritto vigente, se la vedova non adempie alle 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 D-LAINF accorda il diritto all'indennità unica anche ai vedovi che non adempiono alle 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.

6 Ripercussioni

6.1 Ripercussioni finanziarie per le assicurazioni sociali

6.1.1 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. Le prestazioni versate ai vedovi saranno versate anche alle persone non sposate. Una parte di queste modifiche proposte comporterà un aumento delle uscite dell'AVS, ma nel complesso dal progetto risulterà una riduzione delle medesime. 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, anche se i casi in questione saranno presumibilmente poco numerosi. Tra il 2017 e il 2021 in Svizzera si sono infatti registrati annualmente in media poco meno di 600 casi di genitori non sposati, uno dei quali deceduto, il cui ultimo figlio aveva meno di 25 anni.

È importante sottolineare che il regime transitorio introdotto dal 2022⁵⁵ in seguito alla sentenza della Grande Camera della Corte EDU genera attualmente un aumento delle pensioni dei vedovi di circa 12 milioni di franchi all'anno.

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 6-1

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	-35	6	24	0	-6
2027	-117	16	66	0	-34
2028	-200	26	87	-106	-193
2029	-287	35	88	-112	-276
2030	-363	41	86	-116	-352
2031	-448	49	87	-125	-437
2032	-516	54	85	-132	-510
2033	-597	60	85	-148	-600
2034	-660	60	80	-160	-680
2035	-740	70	80	-180	-770

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.

⁵⁵ 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.

6.1.2 Ripercussioni per le PC

Il presente progetto comporterà una riduzione della cerchia dei beneficiari delle rendite per superstiti dell'AVS, il che farà diminuire anche 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 2023 la quota in Svizzera era infatti del 15 per cento, vale a dire 7470 persone, di cui 6650 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 dopo due anni. Secondo le stime, a beneficiare di questa nuova misura potrebbero essere tra 100 e 200 persone nel 2030.

L'impatto della riforma sulle PC è complesso, a causa delle diverse ripercussioni sui vari gruppi interessati. In un primo tempo, la riduzione delle uscite derivante dalla riduzione del numero di rendite per superstiti sarà marginale. Questo è riconducibile alle disposizioni transitorie del progetto, che mantengono la maggior parte delle rendite per superstiti dell'AVS correnti, anche per le persone più giovani, per un periodo transitorio di due anni. Inoltre, le nuove disposizioni applicabili per il futuro comporteranno uscite di modesta entità. La rendita per superstiti non sarà più mantenuta oltre l'età di riferimento se la rendita di vecchiaia sarà meno elevata. Per i beneficiari di PC della fascia d'età in questione, la differenza sarà compensata con le PC. Dopo 8–10 anni, la riforma comporterà una riduzione delle uscite per le PC, dato che le persone aventi diritto alle rendite per superstiti dell'AVS saranno meno numerose.

Nel complesso, l'impatto della riforma sulle uscite per le le PC sarà marginale. Secondo le stime, a lungo termine, è prevista una riduzione totale delle uscite per le PC di circa 2–4 milioni di franchi. Va però considerato che questa stima si basa sui dati attuali, poiché la situazione finanziaria delle future generazioni di beneficiari di prestazioni per i superstiti aventi diritto alle PC non è nota.

6.1.3 Ripercussioni per la previdenza professionale

Nella previdenza professionale le prestazioni per i superstiti sono coordinate con le prestazioni di altre assicurazioni sociali e possono essere ridotte se, aggiunte a queste ultime, superano il 90 per cento del guadagno presumibilmente perso dall'assicurato (art. 34a cpv. 1 LPP). È applicabile l'articolo 66 capoverso 2 LPGa, secondo il quale le rendite sono versate nel seguente ordine: dapprima le rendite dell'AVS, poi quelle dell'assicurazione militare o dell'assicurazione contro gli infortuni e infine quelle della previdenza professionale. Se un assicurato ha diritto simultaneamente a indennità dell'assicurazione contro gli infortuni e a prestazioni della previdenza

professionale, sarà la prima assicurazione a compensare le prestazioni dell'AVS mancanti. Per questo motivo si può presumere che l'adeguamento delle prestazioni dell'AVS per le persone vedove comporterà soltanto in rari casi un trasferimento di prestazioni dall'AVS al 2° pilastro. Inoltre, si può avere una riduzione delle prestazioni per i superstiti della previdenza professionale in caso di diritto concomitante a rendite per orfani. Con la presente riforma, tuttavia, aumenterà il numero di superstiti con figli aventi diritto a una rendita per orfani che riceveranno una rendita dell'AVS. Pertanto, nemmeno nel loro caso si verificherà un trasferimento di prestazioni a carico della previdenza professionale. Non c'è dunque da attendersi che gli istituti di previdenza debbano fornire prestazioni più elevate a causa della riforma.

6.1.4 Ripercussioni per l'assicurazione contro gli infortuni

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 anche alla luce della stabilità finanziaria di quest'ultima. La pertinente modifica della LAINF implica il versamento di circa 500 rendite per vedovi in più. Essendo i premi a carico dai datori di lavoro e dei lavoratori, questi dovranno assumere spese supplementari. Il Gruppo di coordinamento delle statistiche dell'assicurazione contro gli infortuni (CSAINF) ha stimato che tali spese saranno comprese tra 5 e 8 milioni di franchi all'anno. Questo importo sarà coperto con un esiguo aumento dei premi, che dovrebbe essere inferiore allo 0,15 per cento. Nel 2020 il volume complessivo dei premi lordi si è attestato a 6,4 miliardi di franchi.

Inoltre, 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 è aumentata o ridotta in seguito a una modifica delle basi di calcolo, questa rendita complementare è 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.

6.2 Riperussioni per la Confederazione

Per la Confederazione le riperussioni 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 39 milioni di franchi nel 2028. In seguito, i suoi risparmi aumenteranno costantemente, fino a raggiungere 103 milioni di franchi nel 2032.

Se il contributo della Confederazione fosse ridotto al 19,5 per cento delle uscite nell'ambito dell'attuazione della 13^a rendita di vecchiaia, la sua partecipazione diminuirebbe di 37 milioni di franchi nel 2028 e raggiungerebbe i 100 milioni nel 2032.

Non avendo un impatto significativo sulle uscite per le PC, la riforma inciderà sul bilancio federale soltanto in misura marginale, con una riduzione a lungo termine compresa tra 1 e 3 milioni di franchi all'anno derivante dalla prevista diminuzione annua delle PC, dell'ordine di 2–4 milioni di franchi.

La modifica della legislazione sull'assicurazione contro gli infortuni avrà soltanto riperussioni 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.

6.3 Riperussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

La riforma non avrà un impatto significativo sulle uscite per le PC. A lungo termine, si stima una riduzione di 1–2 milioni di franchi all'anno per i Cantoni derivante dalla prevista diminuzione annua delle PC, dell'ordine di 2–4 milioni di franchi.

Il numero delle persone che riceveranno una rendita per superstiti sarà tuttavia inferiore rispetto a oggi. In mancanza di altri redditi o sostanza, le future generazioni interessate da un decesso potrebbero ritrovarsi a dover ricorrere all'aiuto sociale. Sebbene non sia possibile valutare il numero di queste persone né le riperussioni esatte per l'aiuto sociale, queste ultime dovrebbero rimanere marginali, dato che si tratta di una popolazione in grado di lavorare e che, a seconda dei casi, disporrà di prestazioni del 2° pilastro.

6.4 Riperussioni sull'economia

6.4.1 Effetti sul mercato del lavoro

La partecipazione al mercato del lavoro degli adulti superstiti 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 effettuate⁵⁶ non permettono di rispondere chiaramente alla domanda se le rendite per superstiti influiscano in misura determinante sulla partecipazione dei beneficiari al mercato del lavoro. 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 10 000 persone nel 2035, il 45 per cento delle quali, ovvero un po' meno della metà, appartiene al secondo gruppo (non si tiene conto in questa sede degli effetti delle misure in favore del genitore superstita per l'assistenza a un figlio disabile di età superiore ai 25 anni o per evitare il rischio di precarietà se il genitore superstita ha almeno 58 anni)⁵⁷.

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)⁵⁸. Nel 2015 queste ultime hanno conseguito un reddito lavorativo netto di 48 000 franchi, ovvero in media circa 21 000 franchi in più rispetto alle donne vedove che erano sposate al momento del decesso del coniuge e vivevano sole al momento della rilevazione (fr. 27 000)⁵⁹. Questa differenza corrisponde a circa un terzo di un equivalente a tempo pieno (ETP)⁶⁰. 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.

⁵⁶ Gabriel et al. 2022.

⁵⁷ Stime dell'UST basate sui casi di decesso previsti in Svizzera.

⁵⁸ Per dati e spiegazioni dettagliate sulla situazione dei vari gruppi di superstiti sul mercato del lavoro cfr. Gabriel et al. 2022, pagg. 64–85.

⁵⁹ Gabriel et al. 2022, figura 8, pag. 65; dati in franchi forniti dagli autori.

⁶⁰ 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.

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 anni⁶¹) 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 carico⁶². 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 tradursi in un maggior numero di ETP.

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 10 000 unità. Il potenziale numero di posti supplementari è difficile da determinare: facendo alcune ipotesi, potrebbe raggiungere un ordine di grandezza di 3300 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 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 circa 2200 vedove e 900 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 ridurranno il loro tasso di partecipazione al livello di quello rilevato empiricamente nelle economie domestiche delle vedove sposate con figli.

⁶¹ Gabriel et al. 2022, tabella 5, pagg. 34 e 35.

⁶² Gabriel et al. 2022, pag. 76.

6.4.2 Effetti della diminuzione del fabbisogno finanziario dell'AVS

Secondo le simulazioni effettuate (v. n. 6.1.1), la riforma dovrebbe permettere all'AVS di ridurre in misura graduale le sue uscite. Questa riduzione è stimata a 770 milioni di franchi nel 2035. Tuttavia, l'AVS continua a dover far fronte alle sfide derivanti dall'evoluzione demografica e, in seguito all'introduzione della 13^a rendita di vecchiaia, presenta un fabbisogno finanziario supplementare di circa 5–6 miliardi. Il presente progetto non ha dunque praticamente alcun impatto sul fabbisogno finanziario, benché permetta di arginare lievemente la crescita delle uscite generate dalle rendite per superstiti.

6.4.3 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 Svizzera, poiché una quota significativa dei medesimi (un po' più della metà nel 2035⁶³) 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 quanto quelle dell'AVS nel budget delle economie domestiche dei beneficiari⁶⁴. Inoltre, una parte dell'aumento dell'offerta di lavoro da parte dei superstiti che non beneficerebbe 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 restano fosche e il fabbisogno finanziario dovrebbe crescere a causa dell'evoluzione demografica. Grazie alle misure proposte, sarà però leggermente inferiore.

⁶³ Stime dell'UFAS.

⁶⁴ Cfr. Gabriel et al. 2022, figura 8, pag. 65.

6.5 Ripercussioni sulla società

6.5.1 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° pilastro⁶⁵ 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 superstiti⁶⁶. 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 gran parte delle vedove e dei vedovi con figli a carico una situazione finanziaria leggermente migliore rispetto 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.

6.5.2 Miglioramento della situazione dei padri vedovi

Per i padri vedovi la riforma comporterà alcuni cambiamenti, ma una minore protezione rispetto al regime transitorio, che prevede rendite vitalizie come per le vedove. I padri celibi vedovi beneficeranno in futuro di un sostegno durante la fase di accudimento e formazione dei figli. Per contro, i 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 evidenziato che nella maggior parte dei casi la vedovanza non ha un'incidenza sostanziale sulla situazione

⁶⁵ Gabriel et al. 2022, pag. 60.

⁶⁶ 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 e 35).

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 diritto⁶⁷.

In generale la riforma agevererà ai padri non sposati 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 il raggiungimento della maggiore età da parte del figlio più giovane.

6.5.3 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 2010⁶⁸. Inoltre la loro quota dovrebbe molto probabilmente continuare ad aumentare: secondo i dati dell'Ufficio federale di statistica, 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)⁶⁹.

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 lavorativa⁷⁰.

Si stima che, in seguito alla riforma delle rendite per superstiti dell'AVS, nel 2035 circa 2220 madri nubili e 900 padri celibi riceveranno una rendita⁷¹. Per la società in

⁶⁷ Gabriel et al. 2022, pag. 58.

⁶⁸ UST, Rilevazione strutturale.

⁶⁹ UST 2021, pag. 16.

⁷⁰ Bischof, Kaderli, Liechti e Guggisberg 2023, pagg. 32–33 e 55–59.

⁷¹ 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.

generale questo ampliamento della cerchia degli aventi diritto è tutto sommato alquanto modesto. Tuttavia, a seconda del reddito e della situazione dell'economia domestica il versamento di una rendita può avere una grande importanza a livello individuale.

6.5.4 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 padri⁷². In caso di vedovanza, queste donne sono pertanto private di una parte ben più importante del reddito dell'economia domestica⁷³.

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 vivono sole e non sono vedove (21 %) rispetto alle vedove beneficiarie di rendite per superstiti (13 %)⁷⁴.

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 vedovanza⁷⁵. 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 lucrativa.

Vi sono diversi fattori che determinano se una persona il cui figlio più giovane ha almeno 25 anni potrà riprendere l'attività lucrativa o aumentare il suo grado d'occupazione al momento del 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 lucrativa 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

⁷² Bischof, Kaderli, Liechi e Guggisberg 2023, pag. 72.

⁷³ Gabriel et al. 2022, pagg. 63–64.

⁷⁴ Gabriel et al. 2022, pag. 60.

⁷⁵ Wanner e Fall 2012; Gabriel et al. 2022, pag. 58 e seg.

significativa dopo la conclusione della fase di accudimento dei figli⁷⁶. Non è tuttavia stato possibile stabilire con certezza se le madri rinuncino all'attività lucrativa per una scelta della coppia o semplicemente perché non riescono (del tutto o in parte) a reinserirsi nel mercato del lavoro.

Alla luce del comportamento delle madri per quanto riguarda l'attività lavorativa dopo una separazione o un divorzio, emerge tuttavia che il reddito dell'attività lucrativa può nuovamente aumentare sebbene il rischio di precarietà rimanga elevato. Per analogia, in caso di vedovanza vi sono buoni motivi per supporre che i superstiti che riducono la loro attività lavorativa per occuparsi dei figli abbiano certamente la possibilità di reinserirsi nel mercato del lavoro per provvedere al proprio sostentamento al termine della fase di accudimento e formazione dei figli, benché le opportunità si riducano progressivamente con l'avanzare dell'età o con l'aumentare della durata d'interruzione dell'attività lavorativa.

6.5.5 Verso 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 vedovanza prevedendo un diritto alla rendita limitato 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

⁷⁶ Bischof, Kaderli, Liechi e Guggisberg 2023, pag. 177.

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.

Di norma, 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 nell'ambito delle PC 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.

6.6 Altre ripercussioni

Non si prevedono altre ripercussioni.

7 Aspetti giuridici

7.1 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.]⁷⁷ 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 decima revisione della LAVS⁷⁸. Il legislatore aveva infatti 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 del 14 novembre 2001⁷⁹ concernente la nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni [NPC]).

7.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

7.2.1 Strumenti delle Nazioni unite

Il Patto internazionale del 16 dicembre 1966⁸⁰ relativo ai diritti economici, sociali e culturali (Patto I) è entrato in vigore per la Svizzera il 18 settembre 1992. Il suo

⁷⁷ RS 101

⁷⁸ FF 1990 II 1, in particolare 37

⁷⁹ FF 2002 2065, in particolare 2236

⁸⁰ RS 0.103.1

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 saranno esercitati senza discriminazione alcuna, in particolare fondata sul sesso (art. 2 par. 2).

7.2.2 Strumenti dell'Organizzazione internazionale del lavoro

La Convenzione n. 128 del 29 giugno 1967⁸¹ concernente le prestazioni per l'invalidità, 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 1952⁸² 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.

7.2.3 Strumenti del Consiglio d'Europa

Il Codice europeo di sicurezza sociale del 16 aprile 1964⁸³ 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.

7.2.4 Diritto dell'Unione europea applicabile sulla base di accordi internazionali conclusi dalla Svizzera

Il progetto è compatibile con gli obblighi assunti dalla Svizzera nell'ambito dell'Accordo del 21 giugno 1999⁸⁴ 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) e nell'ambito della Convenzione del 4 gennaio 1960⁸⁵ istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (Convenzione AELS). In virtù dell'ALC e della Convenzione AELS

⁸¹ RS **0.831.105**

⁸² RS **0.831.102**

⁸³ RS **0.831.104**

⁸⁴ RS **0.142.112.681**

⁸⁵ RS **0.632.31**

riveduta, e conformemente all'articolo 153a LAVS, la Svizzera applica il regolamento (CE) n. 883/2004⁸⁶ e il regolamento (CE) n. 987/2009⁸⁷.

Questi 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.

7.2.5 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 sostegno di famiglia. 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

⁸⁶ 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 (una versione consolidata non vincolante di questo regolamento è pubblicata nella RS **0.831.109.268.1**) o nella versione vincolante per la Svizzera secondo l'allegato K appendice 2 della Convenzione AELS.

⁸⁷ 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 (una versione consolidata non vincolante di questo regolamento è pubblicata nella RS **0.831.109.268.11**) o nella versione vincolante per la Svizzera secondo l'allegato K appendice 2 della Convenzione AELS.

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 superstite 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 persone vedove 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 superstite 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 superstite 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.

7.3 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.

7.4 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 nuove disposizioni in materia di sussidi né nuovi crediti d'impegno o limiti di spesa suscettibili di comportare nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi. Non sottostà pertanto al freno alle spese (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.).

7.5 Delega di competenze legislative

LAVS

L'articolo 154 capoverso 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. 7 D-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. 8 D-LAVS);
- disciplinamento dei casi di concorso di più rendite per il genitore superstite di cui all'articolo 23 D-LAVS (art. 24a cpv. 2 D-LAVS).

LAI

Il progetto prevede espressamente la delega delle seguenti competenze legislative al Consiglio federale:

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

LPC

Il progetto prevede espressamente la delega delle seguenti competenze legislative al Consiglio federale:

- 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 D-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 D-LPC).

7.6 Protezione dei dati

Le misure proposte non hanno alcuna ripercussione per quanto concerne la protezione dei dati.

Bibliografia

Bischof Severin, Kaderli Tabea, Liechti Lena e Guggisberg Jürg, *Die wirtschaftliche Situation von Familien in der Schweiz. Die Bedeutung von Geburten sowie Trennungen und Scheidungen*, rapporto dell'UFAS n. 1/23 (con riassunto in italiano), Berna (citato: Bischof, Kaderli, Liechti e Guggisberg 2023)

Gabriel Rainer, Koch Uwe e Wanner Philippe (2022), *Die wirtschaftliche Situation von Witwen, Witwern 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).

Allegati**Allegato 1 – Prospettive finanziarie dell’AVS**

Le tabelle relative al bilancio dell’AVS (tabelle 1.1 e 2.1) 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). La tabella 1.1 presenta le prospettive finanziarie dell’AVS secondo l’ordinamento vigente (compresa la riforma AVS 21 e 13a rendita di vecchiaia) per il periodo 2023–2035. La tabella 2.1 riporta il bilancio dell’AVS tenendo conto delle ripercussioni finanziarie della presente riforma sulle uscite e sulle entrate dell’AVS. Infine, la tabella 3.1 presenta le conseguenze che le varie misure della presente riforma avranno sulle entrate e sulle uscite dell’AVS tra il 2023 e il 2035. Le tabelle 1.2, 2.2 e 3.2 riprendono i dati delle tabelle 1.1, 2.1 e 3.1, tenendo conto del finanziamento della 13a rendita di vecchiaia e della riduzione del contributo federale, come proposto nel messaggio concernente l’attuazione e il finanziamento dell’iniziativa per una 13a rendita di vecchiaia del 16 ottobre 2024⁸⁸.

Tabella 1.1

Prospettive finanziarie dell'AVS secondo il diritto vigente (compresa la riforma AVS 21 e 13a rendita di vecchiaia)

Nessuna variazione dell'IVA e del contributo della Confederazione

Importi in milioni di franchi / ai prezzi del 2023

Stato: consuntivo definitivo 2023

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					
	(1)		(1)	(1)	(1)	(2)	(1)															
2023	49 953		37 428	3 184	10 090	480	51 182	1 229	1 627	2 857	49 892	39 608	11,6	0,4	0,3	100	79					
2024	50 486	1,1	38 418	2,6	4 326	35,9	10 198	1,1	470	-1,9	53 413	4,4	2 926	1 260	4 186	53 486	43 324	11,4	0,9	0,7	106	86
2025	52 504	4,0	39 320	2,3	4 703	8,7	10 606	4,0	463	-1,6	55 092	3,1	2 588	1 196	3 784	56 898	46 806	11,6	0,8	0,6	108	89
2026	57 097	8,7	39 875	1,4	4 796	2,0	11 534	8,7	454	-1,9	56 659	2,8	- 438	1 306	868	57 258	47 257	12,5	-0,1	-0,1	100	83
2027	58 993	3,3	40 384	1,3	4 875	1,6	11 917	3,3	445	-1,9	57 621	1,7	-1 373	1 333	- 40	56 652	46 749	12,7	-0,4	-0,3	96	79
2028	59 582	1,0	40 897	1,3	4 976	2,1	12 036	1,0	441	-1,0	58 350	1,3	-1 232	1 315	83	56 173	46 369	12,7	-0,3	-0,3	94	78
2029	62 105	4,2	41 534	1,6	5 053	1,5	12 545	4,2	437	-1,0	59 569	2,1	-2 536	1 273	-1 262	54 355	44 647	13,0	-0,7	-0,5	88	72
2030	62 978	1,4	42 184	1,6	5 132	1,6	12 722	1,4	432	-1,0	60 470	1,5	-2 508	1 217	-1 291	52 526	42 914	13,0	-0,7	-0,5	83	68
2031	65 694	4,3	42 842	1,6	5 212	1,6	13 270	4,3	428	-0,9	61 752	2,1	-3 942	1 132	-2 810	49 196	39 679	13,3	-1,1	-0,8	75	60
2032	66 400	1,1	43 514	1,6	5 293	1,6	13 413	1,1	424	-1,0	62 644	1,4	-3 756	1 034	-2 722	45 987	36 565	13,3	-1,0	-0,8	69	55
2033	68 971	3,9	44 198	1,6	5 376	1,6	13 932	3,9	420	-0,9	63 927	2,0	-5 044	911	-4 133	41 398	32 069	13,6	-1,3	-1,0	60	46
2034	69 400	0,6	45 000	1,8	5 500	2,3	14 000	0,5	400	-4,8	64 900	1,5	-4 500	800	-3 800	37 200	28 000	13,4	-1,2	-0,9	54	40
2035	72 000	3,7	45 700	1,6	5 500	0,0	14 500	3,6	400	0,0	66 200	2,0	-5 800	600	-5 200	31 700	22 500	13,7	-1,5	-1,1	44	31

Spiegazioni

Le prospettive su un periodo di tempo più lungo sono soggette a una crescente incertezza e possono quindi essere riviste in modo considerevole.

(1) Variazione percentuale annuale

(2) Tassa sulle case da gioco, entrate da regressi e altri introiti

UFAS, 02.10.2024

Tabella 1.2

Prospettive finanziarie dell'AVS secondo il diritto vigente (compresa la riforma AVS 21 e 13a rendita di vecchiaia)

Aumento dell'IVA di 0,7 punti percentuali e riduzione temporanea del contributo federale al 19,5 per cento dal 2026

Importi in milioni di franchi / ai prezzi del 2023

Stato: consuntivo definitivo 2023

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
	(1)		(1)	(1)	(1)	(2)	(1)										
2023	49 953		37 428	3 184	10 090	480	51 182	1 229	1 627	2 857	49 892	39 608	11.6	0.4	0.3	100	79
2024	50 486	1.1	38 418	4 326	10 198	470	53 413	2 926	1 260	4 186	53 486	43 324	11.4	0.9	0.7	106	86
2025	52 504	4.0	39 320	4 703	10 606	463	55 092	2 588	1 196	3 784	56 898	46 806	11.6	0.8	0.6	108	89
2026	57 097	8.7	39 875	6 690	11 134	454	58 154	1 057	1 320	2 377	58 767	48 766	12.5	0.3	0.2	103	85
2027	58 993	3.3	40 384	7 312	11 504	445	59 645	652	1 398	2 050	60 236	50 333	12.7	0.2	0.1	102	85
2028	59 582	1.0	40 897	7 465	11 619	441	60 421	839	1 443	2 282	61 921	52 116	12.7	0.2	0.2	104	87
2029	62 105	4.2	41 534	7 580	12 111	437	61 661	-444	1 465	1 022	62 329	52 622	13.0	-0.1	-0.1	100	85
2030	62 978	1.4	42 184	7 698	12 281	432	62 595	-383	1 475	1 093	62 805	53 193	13.0	-0.1	-0.1	100	84
2031	65 694	4.3	42 842	7 818	13 270	428	64 358	-1 336	1 467	131	62 314	52 797	13.3	-0.4	-0.3	95	80
2032	66 400	1.1	43 514	7 940	13 413	424	65 291	-1 109	1 453	344	62 041	52 619	13.3	-0.3	-0.2	93	79
2033	68 971	3.9	44 198	8 065	13 932	420	66 615	-2 356	1 418	-938	60 488	51 160	13.6	-0.6	-0.5	88	74
2034	69 400	0.6	45 000	8 200	14 000	400	67 600	-1 800	1 400	-400	59 500	50 200	13.4	-0.5	-0.3	86	72
2035	72 000	3.7	45 700	8 300	14 500	400	69 000	-3 000	1 300	-1 700	57 200	48 000	13.7	-0.8	-0.6	79	67

Spiegazioni

Le prospettive su un periodo di tempo più lungo sono soggette a una crescente incertezza e possono quindi essere riviste in modo considerevole.

(1) Variazione percentuale annuale

(2) Tassa sulle case da gioco, entrate da regressi e altri introiti

UFAS, 02.10.2024

Tabella 2.1

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

Nessuna variazione dell'IVA e del contributo della Confederazione

Importi in milioni di franchi / ai prezzi del 2023

Stato: consuntivo definitivo 2023

Anno	Uscite		Entrate					Risultato riparti- zione	Redditi da capitale	Risultato d'esercizio	Livello del Fondo AVS		Indicatori					
	Totale Uscite		Contributi	IVA	Contributo della Confederazione	Altre entrate					Totale entrate	Capitale	Capitale senza debito AI	Uscite in % della massa salariale AVS	Risultato di riparti-zione in punti IVA	Risultato di riparti-zione in per- centuali salariali	Capitale in % delle uscite	Capitale senza debito AI in % delle uscite
	(1)	(1)				(1)	(1)											
2023	49 953		37 428	3 184	10 090	480	51 182	1 229	1 627	2 857	49 892	39 608	11.6	0.4	0.3	100	79	
2024	50 486	1.1	38 418	4 326	10 198	470	53 413	2 926	1 260	4 186	53 486	43 324	11.4	0.9	0.7	106	86	
2025	52 504	4.0	39 320	4 703	10 606	463	55 092	2 588	1 196	3 784	56 898	46 806	11.6	0.8	0.6	108	89	
2026	57 091	8.7	39 875	4 796	11 532	454	56 658	- 433	1 306	873	57 263	47 261	12.4	-0.1	-0.1	100	83	
2027	58 960	3.3	40 384	4 875	11 910	445	57 614	-1 346	1 334	- 12	56 684	46 781	12.7	-0.4	-0.3	96	79	
2028	59 389	0.7	40 897	4 976	11 997	441	58 311	-1 079	1 319	240	56 363	46 559	12.6	-0.3	-0.2	95	78	
2029	61 829	4.1	41 534	5 053	12 490	437	59 514	-2 316	1 283	-1 032	54 773	45 065	12.9	-0.6	-0.5	89	73	
2030	62 626	1.3	42 184	5 132	12 651	432	60 399	-2 228	1 235	- 993	53 238	43 626	12.9	-0.6	-0.5	85	70	
2031	65 257	4.2	42 842	5 212	13 182	428	61 664	-3 593	1 160	-2 433	50 277	40 761	13.2	-1.0	-0.7	77	62	
2032	65 890	1.0	43 514	5 293	13 310	424	62 541	-3 349	1 074	-2 275	47 504	38 082	13.2	-0.9	-0.7	72	58	
2033	68 371	3.8	44 198	5 376	13 811	420	63 805	-4 566	965	-3 601	43 433	34 105	13.5	-1.2	-0.9	64	50	
2034	68 800	0.6	45 000	5 500	13 900	400	64 800	-4 000	900	-3 100	39 900	30 600	13.3	-1.0	-0.8	58	45	
2035	71 300	3.6	45 700	5 500	14 400	400	66 100	-5 200	700	-4 500	35 000	25 800	13.6	-1.3	-1.0	49	36	

Spiegazioni

Le prospettive su un periodo di tempo più lungo sono soggette a una crescente incertezza e possono quindi essere riviste in modo considerevole.

(1) Variazione percentuale annuale

(2) Tassa sulle case da gioco, entrate da regressi e altri introiti

UFAS, 02.10.2024

Tabella 2.2

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

Aumento dell'IVA di 0,7 punti percentuali e riduzione temporanea del contributo federale al 19,5 per cento dal 2026

Importi in milioni di franchi / ai prezzi del 2023

Stato: consuntivo definitivo 2023

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
	(1)	(1)	(1)	(1)	(2)	(1)	(1)										
2023	49 953		37 428	3 184	10 090	480	51 182	1 229	1 627	2 857	49 892	39 608	11.6	0.4	0.3	100	79
2024	50 486	1.1	38 418	2.6	4 326	35.9	10 198	1.1	470	-1.9	53 413	43 324	11.4	0.9	0.7	106	86
2025	52 504	4.0	39 320	2.3	4 703	8.7	10 606	4.0	463	-1.6	55 092	46 806	11.6	0.8	0.6	108	89
2026	57 091	8.7	39 875	1.4	6 690	42.3	11 133	5.0	454	-1.9	58 153	48 771	12.4	0.3	0.2	103	85
2027	58 960	3.3	40 384	1.3	7 312	9.3	11 497	3.3	445	-1.9	59 638	50 366	12.7	0.2	0.1	102	85
2028	59 389	0.7	40 897	1.3	7 465	2.1	11 581	0.7	441	-1.0	60 383	52 308	12.6	0.3	0.2	105	88
2029	61 829	4.1	41 534	1.6	7 580	1.5	12 057	4.1	437	-1.0	61 608	53 043	12.9	-0.1	0.0	101	86
2030	62 626	1.3	42 184	1.6	7 698	1.6	12 212	1.3	432	-1.0	62 527	53 912	12.9	0.0	0.0	101	86
2031	65 257	4.2	42 842	1.6	7 818	1.6	13 182	7.9	428	-0.9	64 270	53 885	13.2	-0.3	-0.2	97	83
2032	65 890	1.0	43 514	1.6	7 940	1.6	13 310	1.0	424	-1.0	65 188	54 143	13.2	-0.2	-0.1	96	82
2033	68 371	3.8	44 198	1.6	8 065	1.6	13 811	3.8	420	-0.9	66 494	53 202	13.5	-0.5	-0.4	91	78
2034	68 800	0.6	45 000	1.8	8 200	1.7	13 900	0.6	400	-4.8	67 500	52 900	13.3	-0.3	-0.2	90	77
2035	71 300	3.6	45 700	1.6	8 300	1.2	14 400	3.6	400	0.0	68 800	51 300	13.6	-0.6	-0.5	85	72

Spiegazioni

Le prospettive su un periodo di tempo più lungo sono soggette a una crescente incertezza e possono quindi essere riviste in modo considerevole.

(1) Variazione percentuale annuale

(2) Tassa sulle case da gioco, entrate da regressi e altri introiti

UFAS, 02.10.2024

Tabella 3.1

Ripercussioni della revisione sulle finanze dell'AVS

Nessuna variazione dell'IVA e del contributo della Confederazione

Importi in milioni di franchi / ai prezzi del 2023

Stato: consuntivo definitivo 2023

Anno	Ripercussioni della riforma sulle uscite dell'AVS					Contributo della Confederazione	Totale effetti
	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	Totale		
2023	0	0	0	0	0	0	0
2024	0	0	0	0	0	0	0
2025	0	0	0	0	0	0	0
2026	-35	6	24	0	-6	-1	5
2027	-117	16	66	0	-34	-7	27
2028	-200	26	87	-106	-193	-39	154
2029	-287	35	88	-112	-276	-56	220
2030	-363	41	86	-116	-352	-71	280
2031	-448	49	87	-125	-437	-88	349
2032	-516	54	85	-132	-510	-103	407
2033	-597	60	85	-148	-600	-121	479
2034	-660	60	80	-160	-680	-140	540
2035	-740	70	80	-180	-770	-160	610

Le prospettive su un periodo di tempo più lungo sono soggette a una crescente incertezza e possono quindi essere riviste in modo considerevole.

UFAS, 02.10.2024

Tabella 3.2

Ripercussioni della revisione sulle finanze dell'AVS

Aumento dell'IVA di 0,7 punti percentuali e riduzione temporanea del contributo federale al 19,5 per cento dal 2026

Importi in milioni di franchi / ai prezzi del 2023

Stato: consuntivo definitivo 2023

Anno	Ripercussioni della riforma sulle uscite dell'AVS					Contributo della Confederazione Totale	Totale effetti 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	Totale		
2023	0	0	0	0	0	0	0
2024	0	0	0	0	0	0	0
2025	0	0	0	0	0	0	0
2026	-35	6	24	0	-6	-1	5
2027	-117	16	66	0	-34	-7	27
2028	-200	26	87	-106	-193	-38	155
2029	-287	35	88	-112	-276	-54	222
2030	-363	41	86	-116	-352	-69	283
2031	-448	49	87	-125	-437	-88	349
2032	-516	54	85	-132	-510	-103	407
2033	-597	60	85	-148	-600	-121	479
2034	-660	60	80	-160	-680	-140	540
2035	-740	70	80	-180	-770	-160	610

Le prospettive su un periodo di tempo più lungo sono soggette a una crescente incertezza e possono quindi essere riviste in modo considerevole.

UFAS, 02.10.2024

Allegato 2 – Tabella riassuntiva dei dati utilizzati

Citazione, fonte	Origine, metodo di calcolo, ipotesi	Ultima attualizzazione	Osservazioni
Pag. 52: «Tra il 2017 e il 2021 in Svizzera si sono infatti registrati annualmente in media poco meno di <u>600 casi di genitori non sposati</u> , uno dei quali deceduto, il cui ultimo figlio aveva meno di 25 anni».	Analisi dell'UFAS della STATPOP 2017–2021 (UST)	2024	
Pag. 51: tabella 6-1	Calcoli dell'UFAS: 1. Microsimulazione basata sulla STATPOP 2017–2021 (UST) e sul registro delle rendite del 1° pilastro 2017–2022 (UCC) per valutare le conseguenze attuali della riforma. 2. Proiezione basata sullo scenario dell'evoluzione demografica A-00-2020 (UST) e sugli indicatori economici adottati per la pianificazione finanziaria dell'AFF (stato: 17.6.2024). 3. Contabilizzazione forfettaria dei beneficiari e delle rendite all'estero sulla base della quota all'estero secondo il registro centrale delle rendite 2019–2023.	2024	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.
Pagg. 51 e 52: indicazioni sul numero di persone interessate	Calcoli dell'UFAS basati sui calcoli relativi alla tabella 6-1 e sul registro delle PC 2023. 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.	2024	Per la proiezione le quote delle PC e l'importo medio delle PC rimangono costanti.
Pag. 53: «In seguito, i suoi risparmi aumenteranno	I risparmi sul contributo federale rappresentano il 20,2 % della riduzione totale	2024	

Citazione, fonte	Origine, metodo di calcolo, ipotesi	Ultima aggiornamento	Osservazioni
costantemente, fino a raggiungere <u>103 milioni di franchi</u> <u>nel 2032».</u>	delle uscite dell'AVS secondo la tabella 6-1.		
